

**YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE PERFORMANS ESASLI
PROGRAM BÜTÇE UYGULAMASI: TÜRKİYE İÇİN BİR
DEĞERLENDİRME**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Ana Bilim Dalı
Maliye Programı**

Gizem KÖSLÜ

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Umut TEPEKULE

**Haziran, 2023
DENİZLİ**

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Gizem KÖSLÜ

ÖZET

YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE UYGULAMASI: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Köslü, Gizem
Yüksek Lisans Tezi
Maliye ABD
Maliye Programı
Tez Yöneticisi: Dr. Öğr. Üyesi, Umut TEPEKULE

Haziran 2023, XI+178 sayfa

İklim değişikliği nedeniyle ortaya çıkan çevresel, ekonomik ve toplumsal olumsuzluklar uzun süredir çözüme kavuşturulması arzulanan bir meseledir. İklim değişikliği sürecini yavaşlatmak ve sebep olduğu negatif etkileri en aza indirmek için hem küresel hem de ulusal düzeyde birçok politika hayata geçirilmektedir. Yeşil bütçeleme yaklaşımı da iklim değişikliği ve neden olduğu olumsuz etkilerle mücadele etmek amacıyla kullanılan ve kamu kesimi iklim politikalarının kamu bütçeleri aracılığıyla uygulanmasını hedefleyen bir bütçeleme yaklaşımıdır.

Bu tez çalışması kapsamında yeşil bütçeleme yaklaşımı; gelişim süreci, kapsamı ve kullandığı araçlar çerçevesinde açıklanarak, yeşil bütçeleme yaklaşımını benimseyen ülkelerdeki uygulama örneklerine yer verilmiştir. Bu bilgiler ışığında Türkiye’de uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sistemi ile yeşil bütçeleme yaklaşımı arasındaki ilişki değerlendirilerek, yaklaşımın Türkiye’de uygulanabilirliği incelenmiş ve önerilerde bulunulmuştur.

Bu doğrultuda Türkiye’de yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanabilmesi için merkezi yönetim bütçesinde yer alan bütçe programlarının çevresel öncelikleri, sürdürülebilir kalkınma hedeflerini ve iklim değişikliği ile mücadele politikalarını içinde barındıracak şekilde düzenlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Aynı zamanda yeşil bütçeleme yaklaşımı araçlarından olan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin çevresel etkilerinin değerlendirilmesi, kamu mali yönetiminde iklim ve çevre odaklı bir bakış açısının benimsenmesi ve kamu kesimi iklim politikalarının izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesini sağlayacak bağımsız bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı, Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi, Avrupa Birliği, Sosyal Bütçeleme Yaklaşımı

ABSTRACT

GREEN BUDGETING APPROACH AND PERFORMANCE BASED PROGRAM BUDGET IMPLEMENTATION: AN ASSESSMENT FOR TURKEY

Köslü, Gizem
Master's Thesis
Department of Public Finance
Public Finance Programme
Adviser of Thesis: Asst. Prof. Dr., Umut TEPEKULE

June 2023, XI+178 Pages

The environmental, economic and social problems caused by climate change have long been a long-standing concern. Many policies are being implemented at both global and national levels to minimize climate change and its negative impacts. Green budgeting approach is a budgeting approach that is used to combat climate change and its negative impacts and aims to implement public sector climate policies through public budgets.

Within the scope of this thesis, firstly, the green budgeting approach is explained within the framework of its development process, scope and the tools it uses. Subsequently, examples of the green budgeting approach in selected countries are presented. In the light of this information, the relationship between the performance-based program budget system being implemented in Turkey and the green budgeting approach is evaluated. In the last stage, the applicability of the approach in Turkey is assessed and recommendations are made.

In this respect, it is concluded that in order to implement the green budgeting approach in Turkey, budget programs in the central government budget should be arranged in a way to include environmental priorities, sustainable development goals and policies to combat climate change. At the same time, it is necessary to evaluate the environmental impacts of public expenditures and public revenues, which are among the tools of the green budgeting approach. Furthermore, there is a need to adopt a climate and environment-oriented perspective in public financial management and an independent audit mechanism to monitor, report and audit public sector climate policies.

Keywords: Green Budgeting Approach, Performance Based Program Budget System, European Union, Social Budgeting Approach

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU	i
BİLİMSEL ETİK SAYFASI	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
KISALTMALAR DİZİNİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Bütçe Kavramı ve Tanımı	5
1.2. Bütçe Fonksiyonları	8
1.2.1. Geleneksel Bütçe Fonksiyonları	8
1.2.1.1. İktisadi ve Mali Fonksiyon.....	8
1.2.1.2. Hukuki Fonksiyon.....	8
1.2.1.3. Siyasi Fonksiyon	9
1.2.1.4. Denetim Fonksiyonu	9
1.2.2. Modern Bütçe Fonksiyonları.....	10
1.2.2.1. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Fonksiyonu	10
1.2.2.2. Konjonktür Fonksiyonu	11
1.2.2.3. Kaynak Tahsisi Fonksiyonu	12
1.2.2.4. Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu	13
1.2.2.5. İstikrar Fonksiyonu	13
1.3. Bütçe Sistemleri	14
1.3.1. Geleneksel Bütçe Sistemi.....	15
1.3.2. Performans Bütçe Sistemi	16
1.3.3. Program Bütçe Sistemi.....	18
1.3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)	19
1.3.5. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi (SEB).....	20
1.3.6. Performans Esaslı Bütçe Sistemi	22
1.4. Bütçeleme Yaklaşımları.....	24
1.4.1. Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı.....	25

1.4.2. Sosyal Bütçeleme Yaklaşımı	27
1.4.2.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Yaklaşımı.....	28
1.4.2.2. Çocuk Dostu Bütçeleme Yaklaşımı.....	31
1.4.2.3. Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı	33

İKİNCİ BÖLÜM

YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI

2.1. Yeşil Bütçe Kavramının Gelişim Süreci	35
2.2. Yeşil Bütçe Kavramı	39
2.3. Yeşil Kamu Harcamaları	42
2.4. Yeşil Kamu Gelirleri	44
2.5. Avrupa Birliği'nde Yeşil Bütçe Uygulamaları	51
2.6. Seçilmiş Ülkelerde Yeşil Bütçe Uygulamaları	56
2.6.1. İtalya.....	56
2.6.2. Fransa	63
2.6.3. Hollanda	66
2.6.4. İrlanda	69
2.6.5. Finlandiya.....	73
2.6.6. İsveç	76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE PERFORMANS ESASLI

PROGRAM BÜTÇE İLİŞKİSİ: TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

3.1. Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi.....	79
3.2. Üst Politika Belgeleri ve Yeşil Bütçe Yaklaşımı İlişkisi	87
3.2.1. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).....	87
3.2.2. Orta Vadeli Program (OVP).....	93
3.3. 2023 Bütçe Programlarının Yeşil Bütçe Yaklaşımı Çerçevesinde Değerlendirilmesi	98
3.3.1. Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı.....	100
3.3.2. Demiryolu Ulaşımı Programı	102
3.3.3. Denizyolu Ulaşımı Programı.....	104
3.3.4. Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı	106
3.3.5. Karayolu Ulaşımı Programı	108

3.3.6.	Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı Programı	110
3.3.7.	Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı	113
3.3.8.	Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı	115
3.3.9.	Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi Programı	118
3.3.10.	Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı	121
3.3.11.	Tabii Kaynaklar Programı	125
3.3.12.	Tarım Programı.....	128
3.3.13.	Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı	132
3.3.14.	Uzay ve Havacılık Programı	134
3.3.15.	Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı.....	136
3.3.16.	Diğer Bütçe Programları	140
SONUÇ VE ÖNERİLER		144
KAYNAKLAR.....		152
EKLER.....		163
ÖZ GEÇMİŞ		178

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Çevre Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı, 2021(%).....	43
Şekil 2: 2008-2020 Çevre Vergilerinin Dağılımı EU-27 (%GDP)	49
Şekil 3: Avrupa Ülkelerinde Yeşil Bütçelemeyi Destekleyen Unsurlar, 2020	54
Şekil 4: Yeşil Bütçe Etiketlerine Göre Harcamaların Dağılımı, 2021 (milyar euro).....	65

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Yeşil Bütçeleme İçin Ortak Bileşenler	40
Tablo 2: AB'de Yeşil Bütçeleme Pratikleri/Uygulamaları.....	53
Tablo 3: Yeşil bütçeleme uygulayan ülkelerde yaygın kullanılan araçlar, 2020	55
Tablo 4: CEPA ve CReMA Sınıflandırmasında Kullanılan Harcama Türleri	58
Tablo 5: 2022- 2023 Çevresel Harcamaların Dağılımı (%)	61
Tablo 6: Fransa Çevresel Bütçe Harcamaları (2021).....	64
Tablo 7: İklim ile ilişkili Harcamalar 2023 (Bin Euro).....	70
Tablo 8: İrlanda'da İklim Odaklı Vergi Gelirleri ve Vergi Harcamaları (milyar euro) ..	71
Tablo 9: Finlandiya Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri	73
Tablo 10: Karbon Nötr Finlandiya-Temel Önlemler (milyon euro).....	75
Tablo 11: Bütçe Programları-Programdan Sorumlu İdareler	85
Tablo 12: On Birinci Kalkınma Planı Çevre Hedefleri	92
Tablo 13: 2022-2024 OVP- Yeşil Dönüşüm Politika ve Tedbirleri.....	94
Tablo 14: 2023-2025 OVP- Yeşil Dönüşüm Politika ve Tedbirleri.....	95
Tablo 15: Program 1: Araştırma, Geliştirme ve Yenilik	101
Tablo 16: Program 2: Demiryolu Ulaşımı	103
Tablo 17: Program 3: Denizyolu Ulaşımı.....	105
Tablo 18: Program 4: Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası	107
Tablo 19: Program 5: Karayolu Ulaşımı	108
Tablo 20: Program 6: Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı ..	110
Tablo 21: Program 7: Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi	113
Tablo 22: Program 8: Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi	116
Tablo 23: Program 9: Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi	120
Tablo 24: Program 10: Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği.....	121
Tablo 25: Program 11: Tabii Kaynaklar	127
Tablo 26: Program 12: Tarım	131
Tablo 27: Program 13: Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi.....	133
Tablo 28: Program 14: Uzay ve Havacılık	135
Tablo 29: Program 15: Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi.....	138

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇA	: Avrupa Çevre Ajansı
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AR-GE	: Araştırma ve Geliştirme
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BMİDÇS	: Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
BR	: Biennial Report
BSK	: Bütümlü Sıcak Kaplamalı Yol Ağı
CEPA	: Çevre Koruma Faaliyetleri Sınıflandırması (Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure)
CH ₄	: Metan
COFOG	: Kamu Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırması (Classification of the Functions of Government)
COP21	: 21. Taraflar Konferansı (Conference of Parties 21)
COP26	: 26. Taraflar Konferansı (Conference of Parties 26)
COP27	: 27. Taraflar Konferansı (Conference of Parties 27)
CPB	: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
CPL	: Swedish Climate Policy Council
CR _{EMA}	: Kaynak Yönetimi Faaliyetleri Sınıflandırması (Classification of Resource Management Activities)
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
ÇŞİDB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
EC	: Avrupa Komisyonu (European Commission)
EEA	: European Environment Agency
EIGE	: European Institute for Gender Equality
ESCT	: Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı (European Conference on Sustainable Cities and Towns)
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.
GBRF	: AB Yeşil Bütçeleme Referans Çerçevesi (Green Budgeting Reference Framework)
GDP	: Gross Domestic Product
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HCC	: İklim Yüksek Konseyi
HMB	: Hazine ve Maliye Bakanlığı
ICLEI	: Uluslararası Yerel Çevresel Girişimler Konseyi (The International Council for Local Environmental Initiatives)
İDEP	: İklim Değişikliği Eylem Planı
IEA	: International Energy Agency
IISD	: The International Institute for Sustainable Development
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
IPCC	: Hükûmetlerarası İklim Değişikliği Paneli (Intergovernmental Panel on Climate Change)
İTÜ	: İstanbul Teknik Üniversitesi
KEV	: İklim ve Enerji Raporu (Climate and Energy Report)
KMYKK	: Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MYB	: Merkezi Yönetim Bütçesi
N ₂ O	: Azot Protoksit
NCR	: National Communication Report
NDC	: Nationally Determined Contribution
NECP	: Ulusal Enerji ve İklim Planı (National Energy and Climate Plan)

NOx	: Azot Oksit
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OVP	: Orta Vadeli Program
Örn	: Örnek
PBL	: Netherlands Environmental Assessment Agency
PM10	: Partikül Maddeler
PPBS	: Planlama – Programla – Bütçeleme Sistemi
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SEB	: Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi
SKDM	: Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması
SKH	: Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
SOx	: Kükürt
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TAGEM	: Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü
TARAP	: Türkiye Afet Risk Azaltma Planı
TBMM	: Türkiye Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTW	: Tank to Wheel
TUİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TUSUNET	: Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi; Belediye Ortaklık Ağları
ULUSAV	: Ulusal Akıllı Şehirler Açık Veri Portalı
UN	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
UNEP	: Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme)
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations Children's Fund)
UNSD	: United Nations Statistical Division
WB	: Dünya Bankası (World Bank)
WTT	: Well to Tank
YEKA	: Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları
YEKDEM	: Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması

GİRİŞ

İklim değişikliğinin neden olduğu çevresel, toplumsal ve ekonomik etkiler uzun süredir büyük bir sorun olarak kabul edilmekte ve çözüme kavuşturulması gereken ciddi bir küresel mesele olarak görölmektedir. İklim krizinin sebepleri arasında gösterilen fosil yakıt kullanımı, doğal kaynakların aşırı kullanımı, çevreye zarar verecek şekilde yürütölen tarımsal ve endüstriyel üretim biçimleri, tüketim alışkanlıklarımız ve yaşam şeklimiz yaşadığımız çevre ve dünya üzerinde yıkıcı etkilere neden olmakta ve ekolojik dengenin tahribatına sebep olmaktadır. Tüm bu olumsuz etkilerin çözümü ise hem toplumsal hem de ekonomik olarak iklim odaklı bir dönüşümü gerekli kılmaktadır.

İklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin günümüzde daha hissedilir olması ve bu konuya ilişkin farkındalığın küresel düzeyde giderek artmasıyla toplumsal ve ekonomik alanda sürdürülebilir bir bakış açısının benimsenmesi önemli hale gelmiştir. Bu doğrultuda hem ulusal hem de küresel düzeyde iklim değişikliği sorunuyla mücadelede alternatif politikalar oluşturma ihtiyacı ortaya çıkmış ve yeşil bütçeleme yaklaşımı da bu politika araçlarından biri olarak görölmeye başlamıştır.

Yeşil bütçeleme yaklaşımı, iklim değişikliği ve neden olduğu olumsuzlukların telafi edilmesi ve sürdürülebilir bir kaynak yönetiminin tesis edilmesi amacıyla kamu bütçesinin bir araç olarak kullanılmasıdır. Yeşil bütçeleme yaklaşımı ile iklim krizi ile ilgili çevresel hedeflere ulaşmada kamu kesimine düşen sorumluluğun kamu bütçesi aracılığıyla gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu ekonomisinin ve dolayısıyla kamu bütçelerinin milli ekonomiler üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulduğunda yeşil bütçeleme yaklaşımının ekonomik ve toplumsal yapıyı etkileyecek şekilde kullanılması iklim krizi ile ilgili çevresel hedeflere ulaşılabilmesi açısından önemli bir mali politika uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu bütçelerinde yeşil bütçeleme yaklaşımının benimsenmesiyle ölkelerin iklim krizi ile ilgili çevresel hedeflerini gerçekleştirebileceğini, kamu mali yönetiminde çevresel sürdürülebilirliği tesis edebileceğini, ekonomik ve sosyal alanda iklim değişikliğinin neden olduğu veya olacağı istenmeyen etkileri bertaraf edebileceğini söylemek mümkündür. Bu sebeple de bu tez çalışması kapsamında kamu mali yönetiminin en önemli aktörlerinden biri olan kamu bütçesinin iklim krizi ile ilgili çevresel öncelikleri dikkate alan yeşil bütçeleme yaklaşımı ile nasıl bir ilişki içinde olduğunu, neyi ifade

ettiğini ve hangi araçları kullanarak ne düzeyde uygulanabildiğini ortaya koymanın iklim değişikliği ile mücadele açısından önemli olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

Bu bakış açısıyla çalışmada amacımız yeşil bütçe yaklaşımını; gelişim süreci, kapsamı ve kullandığı araçlar kapsamında açıklayarak, yeşil bütçeleme faaliyetleri konusunda öncü konumda bulunan AB ülkelerindeki uygulama örneklerine yer vermek ve bu bilgiler ışığında Türkiye’de kullanılmakta olan performans esaslı program bütçe sistemi ile yeşil bütçeleme yaklaşımı arasındaki ilişkiyi ortaya koyarak, yeşil bütçeleme yaklaşımının Türkiye’de uygulanabilirliğini araştırmak ve bu amaca yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Yeşil bütçe yaklaşımına yönelik literatür incelendiğinde ilgili yaklaşıma yönelik çalışmaların sınırlı düzeyde olduğu ancak son zamanlarda uluslararası kuruluşlar tarafından bu konuya verilen önemin arttığı görülmektedir. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu (EC), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yeşil bütçeleme yaklaşımının kapsamını ve uygulama düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar yapılmakta ve bu yaklaşımı benimsemek isteyen ülkelere rehberlik etmesi amacıyla yeşil bütçeleme yaklaşımının esasları ortaya konulmaktadır.

Türkiye’de de yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik çalışmalar sınırlı düzeyde olsa da son yıllarda bu konuya olan ilginin arttığı görülmektedir. Son yıllarda yeşil bütçelemeye yönelik yapılan akademik çalışmalarda genel olarak uluslararası raporlardan yararlandığı (Doğan & Coşkun, 2021; Avcı, 2022; Günay, 2022) veya yeşil bütçe yaklaşımının daha çok yerel yönetimler kapsamında (Kılıçer, 2016; Kılıçer, 2017a; Kılıçer, 2017b; Ergen, 2021) ele alındığı görülmektedir.

Bununla birlikte Türkiye’de yeşil bütçeleme yaklaşımının merkezi yönetim bütçesi kapsamında değerlendirilmesine yönelik kapsamlı bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu kapsamda değerlendirilebilecek çalışmalar yeşil bütçeleme yaklaşımını yalnızca kamu harcamaları ve kamu gelirleri boyutlarıyla (Yapıcı, 2015) ele alarak değerlendirmiş, merkezi yönetim bütçesinde yer alan iklim ve çevre hedefleri sınırlı düzeyde açıklanabilmiştir. Bu açıdan tez çalışması kapsamında diğer çalışmalardan farklı olarak yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanmasında merkezi yönetim bütçelerindeki uygulama düzeyinin çeşitli ülke örnekleriyle birlikte verilmesi ve Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinde kullanılan performans esaslı program bütçe sisteminin temel bileşeni olan bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirmesinin

yapılması ve sistemin tüm bileşenleri ile yeşil bütçeleme yaklaşımına uyarlanmasına yönelik önerilerde bulunulması amaçlanmaktadır.

Bu kapsamda çalışma üç bölümden oluşacak şekilde tasarlanmıştır. İlk bölümde kamu bütçesinin kavramsal ve teorik çerçevesi; bütçe tanımı, bütçenin geleneksel ve modern fonksiyonları, bütçe sistemleri ve bütçe yaklaşımları çerçevesinde açıklanacaktır. İlk bölümdeki açıklamaların ana amacı kamu bütçesinin işlevlerinin ve bu işlevlere hizmet edecek bütçe sistemlerinin zaman içindeki değişimini ortaya koymak ve kamu bütçesinin yalnızca mali bir denge aracı olarak değil ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların gerçekleştirilmesinde etkili bir politika aracı olarak da kullanıldığının gösterilmesidir. Bu kapsamda birinci bölümde açıklanacak olan sosyal bütçeleme yaklaşımlarının, toplumsal alanda karşılaşılan pek çok sorunla mücadele etmek için kullanıldığı ve politika oluşturma ihtiyacı duyulan alanlarda kamu bütçelerine yüklenen sorumluluğun gerçekleştirilmesine hizmet ettiğinin görülmesi açısından önemlidir. Aynı zamanda toplumsal sorunların yanında iklim ve çevre politikalarının da hayata geçirilmesinde kamu bütçelerine düşen sorumluluğun yeşil bütçeleme yaklaşımı ile sağlanabileceği vurgulanmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise yeşil bütçeleme yaklaşımının esaslarının ve uygulama düzeyinin gösterilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak yeşil bütçeleme yaklaşımının gelişim süreci, kavramsal çerçevesi ve yeşil bütçe yaklaşımının kullandığı araçlar kapsamında bir açıklama yapılacaktır. Devamında ise Avrupa Birliği genelinde yeşil bütçeleme uygulamalarına yönelik araştırma sonuçlarına yer verilerek yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulama düzeyi sunulacaktır. İkinci bölümün son kısmında ise Avrupa Birliği genelinde uygulanan yeşil bütçeleme uygulamalarından hareketle seçilmiş Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki yeşil bütçeleme faaliyetlerine yer verilecek, seçilen ülkelerde yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında benimsenen merkezi yönetim bütçe uygulamaları incelenecektir.

Üçüncü bölüm kapsamında ise tez çalışmasının esas amacını oluşturan yeşil bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sistemi arasındaki ilişki değerlendirilecektir. Mevcut bütçe sistemi kapsamında uygulanan ve kamu mali yönetiminin hedeflerini ve önceliklerini yansıtmayı amaçlayan program sınıflandırması baz alınarak kamu bütçesinin iklim ve çevre politikalarını hangi düzeyde yansıttığı eleştirel bir bakış açısıyla ele alınacaktır. Bu doğrultuda performans esaslı

program bütçe sisteminin yeşil bütçeleme yaklaşımı perspektifinden değerlendirilmesi ve ilgili yaklaşımın benimsenmesine yönelik önerilerde bulunulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak performans esaslı program bütçe sistemi hakkında bilgi verilecektir. Daha sonra ise kamu bütçelerinin hazırlanmasına ve uygulanmasına esas teşkil eden üst politika belgeleri ve yeşil bütçeleme yaklaşımı arasındaki ilişki incelenerek, On Birinci Kalkınma Planı ve son iki döneme ait Orta Vadeli Program kapsamında bir değerlendirme yapılacaktır.

Üçüncü bölümün son aşamasında ise 2023 yılı merkezi yönetim bütçesinde yer alan bütçe programları çerçevesinde yeşil bütçeleme yaklaşımının Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılacaktır. Bu kapsamda MYB’de yer alan altmış altı bütçe programı arasından on beş tanesi seçilmiştir. Bütçe programlarının seçiminde iklim değişikliği ile doğrudan veya dolaylı ilişkisi olduğu düşünülen, iklim politika ve hedefleri ile ilişkilendirilebilen ve yeşil bütçe yaklaşımı kapsamında değerlendirilebilecek bütçe programlarının seçilmesine özen gösterilmiştir. Seçilen bütçe programları; ilgili programın amacı ve anahtar göstergeleri baz alınarak incelenecek, üst politika belgelerinde yer alan iklim ve çevre hedefleri, çevresel öncelikler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve iklim değişikliği ile mücadele politikaları kapsamında bir değerlendirme yapılarak, önerilerde bulunulacaktır.

Çalışmanın sonuç ve öneriler kısmında ise ilk olarak tez çalışması kapsamında verilen bilgilerin genel değerlendirmesi yapılacaktır. Daha sonra ise yeşil bütçeleme yaklaşımının Türkiye’de benimsenebilmesi için neler yapılabileceği, hangi düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu ve hangi ülke uygulamalarının Türkiye için örnek teşkil ettiği açıklanacaktır. Sonuç ve öneriler bölümünde amacımız Türkiye’de yeşil bütçeleme yaklaşımının merkezi yönetim kamu politikalarının uygulama alanı olan performans esaslı program bütçe sistemine entegre edilebilmesi için yapılması gerekenlerin öneri mahiyetinde sunulmasıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ

Kamu bütçesinin anlamına ilişkin teoride birçok farklı tanım yapılmıştır. Bu tanımların genellikle kamu bütçelerinin işlevleri, içeriği ve kullanım amacına yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bölümde öncelikle bütçe kavramı tanımlanacak, daha sonra bu tanımlara temel oluşturan bütçe fonksiyonları incelenecek, sonrasında ise bütçe sistemleri ve bütçeleme yaklaşımları açıklanacaktır.

1.1. Bütçe Kavramı ve Tanımı

Kamu bütçesinin tarihsel gelişimi içerisinde farklı dönemlerde kamu bütçesine yüklenen fonksiyonlar ve devletin değişen görev ve sorumluluklarına paralel olarak kamu bütçesinin tanımı da değişim ve gelişim göstermiştir. Bu nedenle kamu bütçesi kavramının içeriğinin ve bugünkü anlamının daha net anlaşılabilmesi için farklı bakış açıları ile yapılmış farklı tanımların incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bu başlık altında öncelikle yabancı literatürde sıkça başvurulan bütçe tanımlarına değinilecek olup, devamında Türkçe literatürde yer alan tanımlar verilecektir.

Kamu bütçesi, hükümet tarafından kamu kaynaklarının edinimi, tahsisi ve kullanımına ilişkin kararların alınması ve uygulanması olarak tanımlanabilir (Nice, 2002: 2). Diğer bir ifadeyle kamu bütçesi, bir kamu kuruluşunun belirli bir süre boyunca belirli işlevleri yerine getirmesi için ihtiyaç duyduğu gelir ve giderleri özetleyen bir maliye politikası belgesi olarak tanımlanabilir (Menifield, 2020: 1).

Rubin (2019) kamu bütçesini, kıt kaynakların tahsis edilmesi ve potansiyel harcamalar arasında seçim yapılması olarak tanımlamıştır. Rubin ayrıca, kamu bütçesinin siyasi fonksiyonuna değinmekte ve kamu bütçesini, gelir ve giderler arasında denge gözeten bir karar verme süreci olarak ifade etmektedir (Rubin, 2019: 2). Lee, Johnson ve Joyce (2013)'a göre ise kamu bütçesi, kamusal politikaların gerçekleştirilmesine yönelik amaçların ve araçların seçiminin yapıldığı politika belgesidir. Bu tanıma ek olarak Lee, Johnson ve Joyce; kamu bütçesinin tevzin özelliğine vurgu yapmakta ve kamu bütçesinin toplumun ekonomik ve mali kaynaklarının, kamu sektörü ile özel sektör arasında paylaştırılmasını ve bu kaynakların birbiriyle rekabet halinde olan kamu sektörü ihtiyaçları arasında bölüşümünü içerdiğini belirtmektedir (Lee vd., 2013: 1).

Khan (2019) ise kamu bütçesini, kamusal mal ve hizmetlerin sunulma biçimlerini ve araçlarını belirleyen, bu mal ve hizmetlerin izlendiği, ölçüldüğü, verimlilik ve etkililik açısından değerlendirildiği yönetsel ve idari bir araç olarak tanımlamaktadır (Khan, 2019: 9). Bütçe konusunda genel olarak başvuru bir diğer tanım da Edgar Allix tarafından yapılan tanımlamadır. Bu tanıma göre “Kamu bütçesi devletin belirli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruf” olarak ifade edilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 3).

Batirel (1987), kamu bütçesini “kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge” olarak tanımlamaktadır (Batirel, 1987: 1). Gürsoy (1981)’un tanımına göre ise kamu bütçesi “gelecek yıla ait devlet gelir ve masraf tahminlerini her toplumun muhtaç olduğu sosyal, siyasal ve ekonomik makro dengeleri koruyacak noktada tespit etmeye özen gösteren; hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından kabul edilmiş, mali nitelikteki yasa” olarak tanımlamaktadır (Gürsoy, 1981: 6).

Pehlivan (2016) ise bütçe tanımı yaparken ikili bir ayırım kullanarak kamu bütçesini ekonomik ve hukuki açıdan tanımlamaktadır. Ekonomik açıdan kamu bütçesi, devletin gelecek dönemde gerçekleştireceği harcama büyüklükleri ve elde edeceği gelir büyüklükleri arasındaki “kaynak ve kullanım dengesini” göstermektedir. Hukuki açıdan ise kamu bütçesi gelecek döneme yönelik kamu harcamalarının yapılmasına ve kamu gelirlerinin toplanmasına izin veren, yetkili organlar tarafından usulüne uygun şekilde görüşülüp onaylanan ve yürürlüğe konulan “belge” olarak ifade edilmektedir (Pehlivan, 2016: 22).

Altuğ (2019) kamu bütçesini “kamu ekonomisinin konusu olan mal ve hizmet üretiminin finansman aracı” olarak tanımlamakta ve bütçenin “kamu maliyesinin uygulama alanı” olduğunu belirtmektedir (Altuğ, 2019: 8). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’na göre ise kamu bütçesi “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmaktadır (KMYKK, 2003, Mad. 3).

Bütçe kavramının taşıdığı anlam zaman içinde değişime uğramıştır. Klasik İktisadi Düşünce'nin hâkim olduğu dönemde jandarma devlet yaklaşımının bir sonucu olarak devletin görevleri ve kamu bütçesinin fonksiyonları klasik maliye anlayışının çizdiği çerçevenin sınırları içerisinde kalmıştır. Bu sebeple ilgili dönemde kamu bütçeleri temel kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için kullanılan basit bir araç konumunda olmuştur. Ancak 1929 Ekonomik Buhranı'nın sonrasında Keynesyen İktisadi Düşünce'nin başlattığı değişimin neticesinde ortaya çıkan müdahaleci sosyal refah devleti anlayışının geniş ölçüde benimsenmiş olması kamu bütçesinin de anlamını ve üstlendiği fonksiyonları büyük ölçüde değiştirmiştir. Bu doğrultuda günümüzde kamu bütçesi, siyasi iktidarların ve onları seçen toplumların ekonomik ve siyasi tercihlerini yansıtan belgeler olarak da düşünülebilir (Pınar, 2006: 31).

Buradan hareketle kamu bütçesini; bütçe hakkının sahibi olan seçmenler, onlar adına bütçe hakkını kullanan parlamenterler ve bütçeyi uygulayan yürütme organının tercihlerinin yansıması olarak ifade edebiliriz. Dolayısıyla karar alıcılar tarafından amaçlansın veya amaçlanmasın, kaynakların farklı kamu kurumları ve farklı kamusal faaliyetler arasında kamu bütçesi aracılığıyla tahsisi, tahsisi yapanların tercihlerini ortaya koymaktadır (Lee vd., 2013: 13).

Bu tercihler neticesinde kamu bütçesi, klasik fonksiyonlarının yanında modern fonksiyonlarının temsil ettiği ekonomik büyüme ve kalkınma, fiyat istikrarı, tam istihdam ve gelirin yeniden dağılımı ile sosyal adaletsizliklerin giderilmesinde de bir mali araç olarak kullanılabilir. Bu doğrultuda kamu bütçesi, özellikle sosyal bütçeleme yaklaşımının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasıyla birlikte, gelir adaletsizliği, fırsat eşitsizliği, cinsiyet ayrımcılığı ve iklim politikaları alanlarında etkili bir kamu mali aracına dönüşmüştür.

Bu sebeple kamu bütçeleri, ekonomik ve sosyal konjonktürün gerekliliklerine ve kamusal tercihlere göre şekillenen mali politika araçları olarak düşünülebilir. Bir kamu mali aracı olarak kamusal tercihler çerçevesinde kullanılan kamu bütçesine yüklenmiş görevler ise teoride bütçe fonksiyonları olarak incelenmektedir. Bütçe fonksiyonlarına ilişkin açıklamalar sonraki başlık altında verilecek olup ilgili açıklamalarla, kamu bütçesinin kavramsal tanımının ötesine geçen anlamı ve işlevinin daha ayrıntılı olarak açıklanması amaçlanmaktadır.

1.2. Bütçe Fonksiyonları

Bütçe fonksiyonları, en kısa ifadeyle bütçeye yüklenmiş olan görevler olarak tanımlanabilir (Tüğen, 2016: 20). Klasik İktisadi Düşünce'nin ve tarafsız (jandarma) devlet anlayışının hâkim olduğu dönemlerde kamu bütçesine atfedilen görevler sınırlı olmuş; klasik maliye anlayışına dayanan bu görevler geleneksel bütçe fonksiyonları olarak adlandırılmıştır. Ancak Keynesyen İktisadi Düşünce ve modern (fonksiyonel) maliye anlayışına paralel olarak devlet anlayışında meydana gelen değişimler çerçevesinde bütçe fonksiyonları değişime uğramış ve kamu bütçesine modern işlevler yüklenmiştir. Bu başlık altında ilk olarak bütçenin temel fonksiyonlarını kapsayan geleneksel bütçe fonksiyonlarına değinilecek, sonrasında modern bütçe fonksiyonları açıklanacaktır.

1.2.1. Geleneksel Bütçe Fonksiyonları

Bütçenin geleneksel fonksiyonları daha çok bütçenin nitelikleri gereği ortaya çıkan fonksiyonlardır. Bütçe nitelikleri ise bütçenin tanımından hareketle ifade edilen özellikleridir. Bu nitelikleri tahmin, tahdit, tevzin ve tasdik olarak sıralamak mümkündür. Geleneksel bütçe fonksiyonlarını ise bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu, bütçenin hukuki fonksiyonu, bütçenin siyasi fonksiyonu ve bütçenin denetim fonksiyonu şeklinde sıralamak mümkündür.

1.2.1.1. İktisadi ve Mali Fonksiyon

Bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu en eski bütçe fonksiyonlarından biridir. Bütçenin asli veya birincil fonksiyonu olarak da bilinmektedir. İktisadi ve mali fonksiyon; bir taraftan kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için gerekli olan mali kaynağın kamu bütçesi aracılığıyla toplanmasını; diğer taraftan ise kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan harcamaların kamu bütçesi aracılığıyla yapılmasını ifade eder (Pehlivan, 2016: 69). Diğer bir ifadeyle bütçe, iktisadi ve mali fonksiyon çerçevesinde, hükümet (yürütme organı) tarafından sınırsız kamusal ihtiyaçların, kıt kamusal kaynaklarla etkin, ekonomik bir şekilde ve mali dengenin korunarak karşılanması amacıyla kullanılmasıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 11).

1.2.1.2. Hukuki Fonksiyon

Bütçenin hukuki fonksiyonu kamu bütçesinin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve denetleme aşamalarının hukuka uygun bir şekilde yapılması zorunluluğu ile ilişkilidir (Pehlivan, 2016: 70). Kamu bütçesi kanunların taşınması gereken özelliklerin tümüne tam

olarak sahip olmasa da bir kanun niteliğindedir. Çünkü kamu bütçesi tıpkı diğer kanunlarda olduğu gibi belirli usul ve esaslarına göre yasama organı tarafından onaylanmakta ve kanunlaşmaktadır (Tüğen, 2016: 21). Bütçe kanunu ile parlamento; gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması bakımından hükümete yetki ve izin vermektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 13). Başka bir ifadeyle, bütçenin uygulanabilmesi için yürütme organı olan siyasi iktidarın yasama organından yetki alması gerekmektedir (Öztürk, 2020: 92). Buna ek olarak kamu bütçesinin uygulama ve denetim süreci de çerçevesi çok sıkı bir biçimde hazırlanmış hukuki düzenlemeler doğrultusunda yürütülmektedir (Tüğen, 2016: 21). Kısaca ifade etmek gerekirse bütçenin hukuki fonksiyonu gereği kamu bütçelerinin onay, uygulama ve denetim süreçleri hukuk kuralları içerisinde yürütülmekte; bu kurallara uymayan sorumlular ise yine hukuk kuralları çerçevesinde yasal müeyyideler ile karşılaşmaktadır.

1.2.1.3. Siyasi Fonksiyon

Kamu bütçeleri, siyasi fonksiyonu aracılığıyla parlamentoya ve hükümete yol göstererek bütçeyi yönetme ve denetleme imkânı vermektedir (Devrim, 2002: 280). Buna ek olarak bütçe süreci her aşaması ile siyasi bir süreçtir. Kamusal ihtiyaçlar çoğunlukla ekonomik iken, bütçe tahsisini belirleyen süreç büyük ölçüde siyasidir. Kaynaklar bütçe sürecinde birbiri ile rekabet eden farklı baskı grupları ve siyasi aktörler arasında dağıtılmaktadır (Khan, 2019: 9). Kamu bütçesi, devletin siyasi ayağı olan hükümetin politikalarını uygulama, vaatlerini gerçekleştirme aracıdır. Hükümetler, bütçe aracılığıyla seçmenlerin toplumsal taleplerini karşılamaya çalışmaktadır. Aynı zamanda hükümet tarafından hazırlanan bütçenin, seçmenler tarafından seçilen siyasetçilerden oluşan parlamentonun onayına ve denetimine tabi olması da bütçenin siyasi fonksiyonunun bir göstergesidir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 15).

1.2.1.4. Denetim Fonksiyonu

Bütçenin geleneksel fonksiyonlarının sonuncusu bütçe hakkının gereği olan denetim fonksiyonudur. Bütçenin denetim fonksiyonu, bütçe kanunu ile hükümetin kullanımına verilen kamu kaynaklarının yine bütçe kanunu ile parlamento tarafından belirlenen esas ve hedeflere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığıyla ilişkilidir. Bütçenin denetim fonksiyonu aracılığıyla parlamento, hükümeti siyasi ve mali yönden denetleme imkânına kavuşmaktadır (Tüğen, 2016: 22). Bütçenin denetim fonksiyonu ile yasama organı bütçeler aracılığıyla kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığını tespit edilebilmektedir. Yasama organı, bütçenin

uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunları aracılığıyla bütçenin yasama denetimini gerçekleştirmektedir (Pehlivan, 2016: 73). Bütçenin ortaya çıktığı süreç göz önüne alındığında bütçenin denetim fonksiyonu bütçe hakkının korunması ve kullanımı açısından çok önemli bir bütçe fonksiyonudur.

Bütçeler demokrasinin uygulanması için güçlü araçlardır. Bütçe aracılığıyla vatandaş tercihleri ve hükümetin politika çıktıları arasında ilişki görülebilmektedir. Kamu gelirlerinin nereye ve ne miktarda harcandığı kontrol edilerek hesap verebilirlik sağlanmaktadır (Rubin, 2019: 2). Bütçeler zaman içerisinde hakim iktisadi düşüncedeki devlet anlayışının uğradığı değişime paralel olarak burada açıklanan dört temel fonksiyonun ötesinde amaçları gerçekleştirmek için kullanılmaya başlanmıştır ve günümüzde halen bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılmaktadır. Söz konusu amaçlar bütçenin modern fonksiyonları olarak ifade edilmektedir. Bu fonksiyonlar bir sonraki başlık altında açıklanacaktır. Ancak sonraki başlığa geçmeden şunu da ifade etmek de yarar vardır. Açıklanacak modern fonksiyonların varlığı, geleneksel bütçe fonksiyonlarının önemini azaltmamış tam tersine daha da arttırmıştır.

1.2.2. Modern Bütçe Fonksiyonları

Bütçenin modern fonksiyonları, özellikle 1929 Ekonomik Krizi'nden sonra Klasik İktisadi Düşünce'nin sorgulanması ve devletin ekonomide daha aktif rol almasına yönelik görüşlerin benimsenmesiyle ortaya çıkmıştır. Keynesyen İktisadi Düşünce sonrasında müdahaleci devlet anlayışının benimsenmesiyle birlikte kamu bütçesinin fonksiyonları da değişime uğramıştır. Müdahaleci devlet anlayışının bir sonucu olarak oluşan yeni bütçe fonksiyonları ile kamu bütçesi makroekonomik hedefleri gerçekleştirmek ve kriz dönemlerinde gerekli politikaları oluşturmak için kullanılan bir mali araca dönüşmüştür (Pehlivan, 2018: 218). Bu doğrultuda ekonomik büyüme ve kalkınma, fiyat istikrarı, tam istihdam ve gelirin yeniden dağılımı gibi makro ekonomik politikalara ulaşmak için kamu bütçeleri kullanılmaktadır (Khan, 2019: 9). Bu başlık altında bütçenin modern fonksiyonları olan ekonomik büyüme ve kalkınma fonksiyonu, konjonktür fonksiyonu, kaynak tahsisi fonksiyonu, gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu ve istikrar fonksiyonu açıklanacaktır.

1.2.2.1. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Fonksiyonu

Kamu bütçeleri, milli ekonomilerin gelişmesinde etkili olan önemli makroekonomik araçlardan biridir (Khan, 2019: 9). Bütçenin ekonomik büyüme ve

kalkınma fonksiyonu, kamu bütçelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma hedefine ulaşmak için bir araç olarak kullanılmasıdır. Bu fonksiyon, kamu bütçelerinin kalkınma plan ve programlarıyla uyumlu olması ve/veya yatırım harcamaları aracılığıyla ekonomik büyümeyi destekleyici konumda kullanılmasını ifade etmektedir (Altay, 2015: 178).

Hükümetler bütçenin ekonomik büyüme ve kalkınma fonksiyonu doğrultusunda harcama ve gelir bileşimini planlamaktadırlar. Bu doğrultuda hükümetler, kamu bütçelerini kullanarak ulusal önceliklerini belirlemekte ve bu önceliklere göre yatırım planlarını hazırlamaktadırlar. Belirlenen politikalar kapsamında ise gerekli görülen alanlarda çıktıyı arttırmak veya azaltmak için kamu bütçeleri bir araç olarak kullanılmaktadır (Samuelson ve Nordhaus, 2009: 632).

Bütçeler, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik büyüme ve kalkınma hedefinin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir maliye politikası aracıdır. Tasarruf oranı düşük, sermaye birikimi yetersiz olan ülkelerde kamu bütçeleri yatırım harcamaları kanalıyla ekonomik kalkınmayı teşvik edici bir rol üstlenmektedir (Bülbül vd., 2005: 13).

Günümüzde bütçenin ekonomik büyüme ve kalkınma fonksiyonu dünyanın karşı karşıya olduğu iklim krizinin etkisiyle sadece ekonomik büyüme kalkınmanın gerçekleştirilmesinin değil, aynı zamanda sürdürülebilirliğini sağlanmasının ön plana çıktığı bir değişim geçirmektedir. Uygulamada yeşil bütçeleme yaklaşımı olarak kendi gösteren bu değişim, önümüzdeki yıllarda bütçenin ekonomik büyüme ve kalkınma fonksiyonunun gereğini yerine getirirken aynı zamanda bütçenin iklim değişikliği ile mücadeleye yaptığı katkıyı da en üst düzeye çıkarmaya odaklanmasını kaçınılmaz kılacaktır.

1.2.2.2. Konjonktür Fonksiyonu

Konjonktür kelimesi anlam itibariyle içinde bulunulan mevcut durumu ifade etmektedir (TDK, 2023). Konjonktürel dalgalanma dediğimizde ise genellikle bir ekonominin içinde bulunduğu genişleme, durgunluk ve daralma dönemleri kastedilmektedir. Kamu bütçelerinin konjonktür fonksiyonu ise ekonomik dengesizliklerin yaşandığı dönemlerde, bütçelerin ekonomiye müdahale aracı olarak kullanılmasıdır (Pehlivan, 2018: 219).

Konjonktür fonksiyonu kapsamında kamu bütçeleri, maliye politikasının belirlediği çerçeve içerisinde kamu harcamalarını ve vergileri kullanarak makroekonomik

değişkenler üzerinde etkili olarak konjonktürel dalgalanmalarla mücadele etmektedir (Samuelson ve Nordhaus, 2009: 632). Başka bir ifadeyle bu bütçe fonksiyonu gereğince, ekonominin daralma ve genişleme dönemlerinde ortaya çıkan deflasyonist ve enflasyonist eğilimlerin kalıcı bir ekonomik krize dönüşmemesi için kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçlanması kısaca kamu bütçesi kullanılarak ekonomiye müdahale edilmektedir. Konjonktür fonksiyonu kapsamında kamu bütçesinin anti-konjonktürel bir araç olarak kullanılması ile ekonomik dalgalanmaların olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır.

1.2.2.3. Kaynak Tahsisi Fonksiyonu

Bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu, devletin kaynak dağılımında etkinliği sağlama fonksiyonunun bir sonucudur. Bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonunun iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu kaynaklarının etkin tahsisini ifade eden, bütçe kamu gelirlerinin kamu harcamalarına en etkin şekilde tahsis edilmesidir. İkinci boyut ise kaynakların kamu kesimi ve özel kesim arasında en uygun şekilde dağılımını ifade etmektedir (Bülbül vd., 2005: 15).

Devletlerin bütçeyi kaynak tahsisi fonksiyonunu gerçekleştirmek için kullanmasının nedeni, kaynakların etkin tahsisi veya diğer bir deyişle optimum kaynak dağılımının piyasa ekonomisinde kendiliğinden gerçekleşmemesidir. Piyasa ekonomisinin tam rekabet koşullarını sağlayamaması, bazı mal ve hizmetlerin üretiminde ve tüketiminde ortaya çıkan dışsallıklar piyasa başarısızlıklarına neden olmaktadır. Bu nedenle devlet kamu bütçelerini kullanarak, özel sektörün üretmek istemediği veya yeterli düzeyde sunmadığı mal ve hizmetler için kaynak tahsis etmektedir (Pehlivan, 2016: 76).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu, kamu kaynaklarının kendi içinde de etkin bir şekilde tahsis edilmesini gerektirmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 19). Kamu kaynaklarının etkin tahsisinin gerçekleştirilmesindeki amaç ise kamu kaynaklarının bütçe aracılığıyla en yüksek toplumsal faydayı sağlayacak mal ve hizmetler için tahsis edilmesidir.

Özetle, bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu kapsamında bir mali araç olarak kullanılması neticesinde devlet, kamu bütçesi aracılığıyla hem kamusal mal ve hizmet sunumunu en etkin şekilde gerçekleştirmekte hem de toplumsal refahın artışı için piyasa aktörlerini teşvik etmektedir (Pehlivan, 2016: 77). Bugün için kamu bütçeleri aracılığıyla yapılan kaynak tahsisinin her iki boyutu için önemli bir parametre de iklim değişikliği

sonucunda önemi giderek artan yeşil bütçeleme yaklaşımıdır. Bu doğrultuda ülkeler; bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu kapsamında sürdürülebilirliği güçlendirecek, iklim değişikliği ile mücadeleye katkı sağlayacak, daha yeşil bir ekonomi ve toplum yaratacak alanları öncelikleri arasına almaktadır. Bu kapsamda hem kamu kaynaklarını iklim ve çevresel öncelikleri dikkate alacak şekilde kullanmayı amaçlamakta hem de özel sektör faaliyetlerini iklim ve çevre odaklı bir zemine yönlendirmeye çabalamaktadırlar.

1.2.2.4. Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu

Bir ekonomide, herhangi bir müdahale olmaksızın, piyasa mekanizmasının işleyişi sonucunda üretim faktörlerinin mal ve hizmet üretimi sürecine katılmaları neticesinde elde ettikleri gelirler birincil gelir dağılımını oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmanın işleyişiyle kendiliğinden gerçekleşen bu gelir dağılımı genel olarak adil olmaktan uzaktır. Bu durumda devlet, kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini başka bir deyişle bütçeyi kullanarak ekonomiye müdahale eder ve gelir dağılımını toplum değer yargılarına göre daha adil hale getirecek biçimde düzenleyerek yeniden dağıtır (Pehlivan, 2018: 220). Kamu bütçesinin bu amaçla kullanılması, bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu olarak ifade edilmektedir.

Bu fonksiyonun uygulamasında hem kamu harcamaları hem de kamu gelirleri kullanılabilir. Bu doğrultuda devlet bir taraftan düşük gelir gruplarına transfer ödemeleri yapar ve ücretsiz kamu hizmetleri sunar diğer taraftan bu harcamaların finansmanını artan oranlı dolaysız vergiler aracılığı ile sağlar. Böylelikle, kamu bütçesinin gelir dağılımını düzenleme amacıyla kullanılması ile gelir yeniden dağıtılmış olur. Devlet müdahalesiyle gerçekleşen gelirin yeniden dağılımı, ikincil gelir dağılımı olarak ifade edilmektedir (Tüğen, 2016: 27).

Daha genel bir ifadeyle, kamu bütçesinin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonunun amacı kamu bütçesinin, piyasa mekanizmasının oluşturduğu birincil gelir dağılımı sonucu adaletsiz bir şekilde paylaşılan geliri; kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçlanma araçlarını kullanarak gelir seviyesi düşük kesimler lehine yeniden dağıtılmasını sağlamaktır.

1.2.2.5. İstikrar Fonksiyonu

Ekonomik istikrar dar anlamda; bir ekonomide fiyat istikrarı ve tam istihdamın birlikte sağlanması anlamına gelmekte iken geniş anlamda; ödemeler dengesinin sağlanması ve ekonomik büyüme gibi temel makroekonomik hedeflerin

gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir (Bülbül vd., 2005: 14). Ancak ekonomiler sürekli olarak farklı istikrarsızlık kaynaklarının etkisiyle ekonomik istikrardan uzaklaşma eğilimi içerisindedirler. Bir ekonomide her ne sebeple olsun ortaya çıkan istikrarsızlıklar önemli sosyal ve ekonomik maliyetler yaratmaktadır. Ekonomik istikrarsızlıkların sebep olduğu bu maliyetlerin büyüklüğü kamu bütçesinin bir mali araç olarak ekonomik istikrarın sağlanmasında kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, bütçenin istikrar fonksiyonu, ekonomik istikrarsızlıkların ortadan kaldırılması ve ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması için bütçenin bir mali araç olarak kullanılmasını ifade etmektedir.

Belirli dönemlerde, çeşitli sebeplerle ortaya çıkan fiyat istikrarsızlıkları ekonomik istikrara zarar vermektedir. Ekonominin istikrardan uzaklaşmasının başka bir ifadeyle istikrarsızlık içerisinde olmasının tüm topluma yayılan maliyetleri bulunmaktadır. Söz konusu toplumsal maliyetlerin oluşmaması ya da minimize edilmesi için devletin ekonomiye müdahale ederek ekonomide yeniden istikrarın oluşumunu sağlaması gerekmektedir. Bu amaç doğrultusunda kullanılacak en önemli mali araçlardan biri kamu bütçesidir. Bütçenin bu amaç doğrultusunda kullanılması ise bütçenin istikrar fonksiyonu olarak adlandırılmaktadır (Pehlivan, 2016: 77).

İstikrar fonksiyonu kapsamında devletler bütçe araçlarını kullanarak örneğin, ekonomide enflasyonist baskıların hissedildiği dönemlerde, vergi oranlarının artırılmasıyla toplam talep üzerinde daraltıcı etki yaratarak enflasyonist sürece müdahale etmekte, ekonomik istikrarı yeniden sağlamaya çalışmaktadır. İşsizlik sorununun çözümü için ise toplam talebi arttıracak politikalar uygulanarak, talep yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan yüksek işsizlik sorunuyla mücadele edilmekte ve bu kapsamda bütçe ve bütçe araçları kullanılmaktadır. Daha genel bir ifadeyle bütçenin istikrar fonksiyonu çerçevesinde kamu bütçeleri aracılığıyla uygulanacak harcama ve gelir politikaları, ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır (Tüğen, 2016: 28).

1.3. Bütçe Sistemleri

Kamu bütçelerinin temel işlevi, kamu hizmetlerinin finansman aracı olmasıdır. Ancak bu amacı gerçekleştirirken kamu bütçelerinin sınırlı kaynaklarla en yüksek toplumsal faydayı sağlayacak şekilde kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla kamu bütçelerinin temel işlevini gerçekleştirirken kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve

dağılımını da gerçekleştirmesi beklenmektedir (Pehlivan, 2016: 84). Buna ek olarak kamu bütçesinin ortaya çıkış ve kurumsallaşma sürecinde kendisine yüklenen fonksiyonlar zamanla gelişmiş ve çeşitlenmiştir. Kamu bütçesinin kendinden beklenen, kendisine yüklenen tüm bu fonksiyonları gerçekleştirilebilmesi için tarihsel süreç içerisinde bütçe hakkının bir sonucu ve gereği olarak kamu kaynaklarının hangi önceliklere göre tahsis edileceğini, nasıl uygulanacağını, uygulama sonuçlarının hangi kriterlere göre izleneceğini belirleyen çeşitli bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Bütçe sistemlerinin gelişimi; hakim iktisadi düşünce ve devlet anlayışı, ekonomik ve mali konjonktür ve kamu bütçelerine yüklenen beklentiler tarafından şekillendirilmiş ve her bütçe sistemi bir önceki bütçe sisteminin eksik ve aksak yönlerini telafi edecek şekilde geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu başlık altında önceki başlıkta açıklanan fonksiyonların yerine getirilmesinde kamu bütçelerinin etkinliğini artırma amacıyla oluşturulmuş bu bütçe sistemleri genel hatlarıyla açıklanacaktır.

1.3.1. Geleneksel Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sistemi ilk bütçe sistemlerinden biridir. Klasik iktisadi teorisinin benimsediği jandarma devlet anlayışının kamu maliyesindeki yansıması şeklinde düşünülebilir (Pehlivan, 2018: 222). Geleneksel bütçe sistemine göre kamu bütçeleri denk olmalıdır. Eğer kamu gelirlerinde bir azalma görülüyorsa, kamu giderlerinin de azaltılması, tam tersi şekilde kamu gelirlerinde bir artış varsa, kamu giderlerinin de artırılması gerekmektedir (Tüğen, 2016: 115). Geleneksel bütçe sisteminde amaç, kamu bütçesinin ekonomik işleyişe etki bakımından “tarafsız” olmasıdır.

Geleneksel bütçe sisteminde genellikle harcama kalemlerine göre sınıflandırma ya da örgütsel (idari) sınıflandırma kullanılmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 152). Bu kapsamda idarelere harcama kalemlerine göre ödenek tahsis edilirken her idari birimin ödenekleri kendi içinde belirli kalemlere ayrılmaktadır (Pehlivan, 2016: 86). Ödenekler kamu idarelerine tek seferde toplu olarak verilmemektedir. Ancak her harcama kategorisi bütçe belgesinde ayrı bir satırda gösterilmektedir. Kamu idareleri, ödeneklerini her bir satırın gerekliliklerine uygun olarak harcamak zorundadır. Bu sınıflandırma yapısı nedeniyle geleneksel bütçe sistemi harcama kalemleri bütçesi olarak da adlandırılmaktadır (Rubin, 2019: 86).

Ödenekler tahsis edilirken kamu hizmetlerinin niteliği değil, kamu kuruluşlarının ihtiyaçları dikkate alınmaktadır. Girdi odaklı bir yaklaşımı benimseyen geleneksel bütçe

sisteminde, tahsis edilen ödeneklerin hangi alanlarda, hangi amaçla kullanıldığı önemsizdir (Pehlivan, 2016: 85-86). Önemli olan kamu kurumlarına tahsis edilen başlangıç ödeneklerinin aşıp aşılmadığıdır.

Örgütsel (idari) sınıflandırma şekli ise, geleneksel bütçenin ilk uygulama aşamalarında karşımıza çıkan torba bütçe sisteminde kullanılmaktadır. Torba bütçe sistemi, kamu hizmeti sunan kamu kurum ve kuruluşlarına, tahmini olarak (götürü) önceden belirlenmiş belirli miktarda ödeneğin toplu olarak verildiği bir sistemdir. Torba bütçe sisteminde bütçe ödenekleri, kamu kurum ve kuruluşları arasında herhangi bir alt kategoriye ayrılmadan paylaştırılmaktadır. Harcamacı kurumlar ödeneklerini istedikleri şekilde kullanmakta serbesttirler. Hazırlanma ve onaylanma süreci oldukça basit olan bu sistemde, kamu kaynaklarının uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetimi ise oldukça zordur. Denetim zafiyeti ise kaynakların keyfi kullanımına ve israfına neden olabilir (Pehlivan, 2016: 87).

Geleneksel bütçe sistemi, bütçe programları arasında ilişki kurmadığı için programlar arası karşılaştırma yapmaya imkân vermemekte ve dolayısıyla programlar arasında rekabet oluşmasını da engellemektedir. Yeni programların başlatılmasını zorlaştırmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminin yönelimi, ödeneklerin ve harcama gücünün dağılımında statükoyu korumaktır (Rubin, 2019: 86). Başka bir ifadeyle geleneksel bütçe sisteminde yeni bir harcamanın ya da harcama programının bütçeye geçmesi ne kadar zor ise bütçe içinde yer alan bir harcamanın ya da harcama programının ise bütçeden çıkarılması o kadar zordur.

Geleneksel bütçe sistemi, klasik iktisadi düşüncenin bir yansıması olan minimal jandarma devletin fonksiyonlarının ve geleneksel maliye görüşünün bir uzantısı olan katı denklik anlayışının biçimlendirdiği bir bütçe sistemidir. Ancak bu sistem, devlet anlayışı ve devletin fonksiyonlarında meydana gelen değişime cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Artan kamusal faaliyet ve genişleyen devlet fonksiyonları sonucunda geleneksel bütçe, kamu harcamalarının etkin kullanımını ve denetimini sağlayamamış ve yeni bütçe sistemleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

1.3.2. Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçe sistemi, geleneksel bütçe sisteminin sebep olduğu sorunları ve yetersizlikleri gidermek amacıyla geliştirilmiş modern bütçe sistemlerinden biridir. İlk olarak 1912 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde geliştirilmiş ve 1949 yılında

I. Hoover Komisyonu tarafından ABD için bütçe reformu olarak önerilmiştir (Khan, 2019: 194). Performans bütçe sistemi her bir idari birimin neyi (hangi amacı veya hedefi), ne kadar kaynakla ve hangi ölçüde gerçekleştireceğini belirlemektedir. Performans bütçe sistemi ile belirli miktarda ödenek kullanılarak gerçekleştirilen kamu hizmetinden maksimum çıktı elde etmek amaçlanmaktadır (Rubin, 2019: 86).

Performans bütçe sistemi özünde, yapılan iş ve hizmetlerin etkinliğini ölçmeyi ve mevcut kaynaklarla en fazla çıktıyı elde etmeyi hedefleyen, fayda-maliyet analizini temel alan bir bütçe sistemidir (Öztürk, 2020: 110). Bu sistemde geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak önemli olan hükümetin ne satın aldığı değil, elindeki kaynaklarla ne yaptığı ve ne başardığıdır. Dolayısıyla performans bütçe sistemi ile tahsis edilen kaynaklarla en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesi amaçlanmaktadır. Kaynak ve hizmet dengesinin verimliliğinin sağlanması için performans bütçe sistem uygulamasında fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi matematiksel analizler kullanılmaktadır (Edizdoğan vd., 2017: 408).

Performans bütçe sistemi, kamu yönetiminde daha rasyonel kararlar alınmasına olanak sağlayarak, kamu kaynaklarının kullanımında fayda-maliyet bilincinin yerleşmesine olanak sağlamıştır. Ancak performans bütçe sisteminin temelini ölçülebilir birimlere dayandırılması, çeşitli kamu hizmetleri açısından sorun teşkil etmektedir. Bazı kamu hizmetleri, niteliği bakımından birim maliyetlere ve çıktılara göre değerlendirilmeye elverişli değildir. Savunma, adalet gibi tam kamusal nitelikli hizmetler ve eğitim gibi yarı kamusal nitelikli hizmetler, bu hizmetlere örnek olarak verilebilir (Tüğen, 2016: 120). Ayrıca performans bütçe sistemi, aynı nitelikteki hizmetlerin birim maliyetlerinde ortaya çıkan farklılıkları karşılaştırma noktasında yetersizdir. Buna örnek olarak düz ve dağlık arazilere yapılacak yol çalışmaları arasındaki maliyet farklılıkları verilebilir (Bülbül vd., 2005: 66).

Performans bütçe sistemi önerildiği dönem ve uygulamaya girdiği ilk yıllar göz önüne alındığında çağının imkanlarının çok ötesinde gereklilikleri olan bir bütçe sistemi olarak dikkat çekmektedir. Bu nedenle hem kamu hizmetlerinin birimlere ayrılması, fayda-maliyet vb. analiz metotlarının kamu hizmetlerinde kullanılmasındaki zorluk hem de sistemin işletilmesi için gerekli alt yapının sağlanamaması sistemin yaygın bir şekilde uygulanmasına engel olmuştur. Ancak performans bütçe sistemi geleneksel bütçe

sisteminden farklı olarak bütçe sistemlerinin odak noktasını yapılan harcamadan, yapılan harcama neticesinde elde edilen sonuçlara yönlendirmiştir.

1.3.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi, performans bütçe sisteminin tamamlayıcısı, planlama programlama bütçe sisteminin ise hazırlayıcısı konumunda olan bir bütçe sistemidir (Bülbül vd., 2005: 67). Program bütçe sisteminde hangi kamusal hizmetin toplumsal refahı en iyi şekilde etkileyeceği, hangi programların toplumsal tercihleri en başarılı şekilde yansıtacağı önemlidir (Öztürk, 2020: 112). Performans bütçe sisteminden farklı olarak, kamu harcamalarının ve hizmetlerinin performansları yerine, toplumsal refaha olan katkılarına odaklanmaktadır (Edizdoğan vd., 2017: 409).

Program bütçe yapılırken kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen faaliyetler, fonksiyonlar olarak belirlenmekte ve bu fonksiyonların amaçlarına ulaşabilmesi için program sınıflandırılmasına başvurulmaktadır. Bu sınıflandırma ile belirli hizmetler; program, alt program ve faaliyet/proje şeklinde düzenlenmektedir (Tüğen, 2016: 121). Programlar; kamu kesimi tarafından konulan hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yapılması gerekenleri, alt programlar; programların gerçekleştirilmesi için gerekli hizmetleri, faaliyetler/projeler ise bu hizmetlerin uygulama biçimlerini ifade etmektedir (Bülbül vd., 2005: 68).

Program bütçe sistemi, performans bütçe uygulamasında olduğu gibi fayda-maliyet analizlerine büyük önem vermektedir. Kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanılabilmesi için belirlenen hedefler arasında en önemli ve uygun programların seçilmesi gerekir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için ise sistem sağlıklı verilere ve iyi işleyen bir muhasebe sistemine ihtiyaç duymaktadır (Tüğen, 2016: 121).

Program bütçe sisteminde ödenekler yıllık olarak tahsis edilse de belirlenen hedefler uzun vadeli olduğundan, bütçe programlarının da uzun vadeli planlanması gerekmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 164). Uzun vadeli planlama, programların toplam maliyetlerinin öngörülmesini sağlayarak kamu kaynaklarının dağılımı bakımından yararlı bilgiler sağlayabilir. Ancak program bütçe sisteminin, mevcut ekonomik konjonktürün ihtiyaçlarına cevap verebilecek esnekliği de barındırması gerekmektedir. Bu nedenle uzun vadeli program bütçe amaçlarıyla, bütçenin mali ve ekonomik fonksiyonu arasında denge gözetilmesi gerekmektedir (Bülbül vd., 2005: 69-

71). Aynı zamanda program bütçe sistemi, harcama kararlarının politika sonuçlarının açık bir şekilde görülmesine olanak sağlamaktadır (Rubin, 2019: 86).

Program bütçe sistemi kamu bütçesinin bir mali araç olarak kullanılması, kamu kaynaklarının uzun vadeli bakış açısıyla toplumsal talebi en üst düzeyde karşılaması ve hükümetlerin kısa vadeli hedeflerden uzun vadeli hedeflere yönelmesi ile parlamentonun giderek karmaşık hale gelen bütçe üzerindeki denetimini etkinleştirilmesi açısından ileri doğru atılmış önemli adımdır. Program bütçe sisteminin temel yapı taşı olan program sınıflandırması ve uzun vadeli bakış açısı kendisinden sonra sistemlerin de merkezinde yer almıştır.

1.3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Planlama – Programla – Bütçeleme Sistemi (PPBS), performans ve program bütçe sistemlerinin devamı niteliğinde olup, her iki bütçe sisteminin iyi yönlerini içinde barındıran daha kapsamlı bir sistemdir. İlk kez 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı bütçesi üzerinde uygulanmıştır. Sistemin başarılı bir şekilde uygulanabildiği görüldüğünde ise 1965 yılında ABD’de federal düzeyde uygulamaya konulmuştur (Tüğen, 2016: 122).

PPBS’de ilk olarak belirli kamu hizmetlerini gerçekleştirebilecek alternatif politika veya programların performansı ölçülmekte ve bu politika ve programlar birbiriyle karşılaştırılmaktadır. Karşılaştırma yapılırken, elde edilmesi muhtemel çıktıların gelecek yıllara yönelik getirileri ile katlanılacak maliyetleri dikkate alınmakta, en verimli ve etkin politika belirlenmeye çalışılmaktadır (Altuğ, 2019: 36). PPBS; planlama, programlama, bütçeleme ve sistem analizi olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır.

Planlama aşaması; gelecek döneme yönelik kamusal hedeflerin belirlendiği, bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken faaliyetlerin ve izlenecek yollarının tasarlandığı bir projeksiyon aşaması olarak açıklanabilir. Bu aşama, yapılması planlanan hizmetler için kaynak ve harcama dengesi kurulmasını ve ihtiyaç duyulan kaynağın nasıl temin edileceğinin belirlenmesini de içermektedir. Planlama sürecinde ilk olarak amaçların belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak seçenekler analiz edilerek en uygun seçenek için maliyet tahminleri yapılmaktadır. Tüm bu süreç sonunda ise nihai model oluşturulmaktadır. Kısacası planlama aşamasında; amaçlar ve maliyetler, çeşitli analizlere tabi tutularak orta vadeli bir zaman dilimini kapsayacak şekilde belirlenmektedir (Tüğen, 2016: 123-125).

Programlama aşamasında ise belirlenen amaçlara ulaşmayı sağlayacak faaliyetlerin neler olduğuna karar verilmektedir. Programlama ile kamu hizmetleri; eğitim, sağlık, savunma gibi temel fonksiyonları temsil edecek programlara ayrılmaktadır. Programlar ise, belirli bir amaca yönelik ana hizmet gruplarını temsil etmektedir. Sonraki aşamada her programa ait alt programlar ve alt programlara ait faaliyetler ve projelerin belirlenmesi gerekmektedir. Programlama sürecinde öncelikli programların tespit edilebilmesi için fayda-maliyet, maliyet-ekinlik, faaliyet araştırmaları ve doğrusal programlama gibi analizlerden yararlanılmaktadır (Altuğ, 2019: 37; Pehlivan, 2016: 91-92).

Bütçeleme; planlama ve programlama aşamalarının uygulanabilmesi için gerekli kaynağın tahsis edilmesi aşamasıdır. Ödenekler tahsis edilirken önceden yapılan ekonomik analizler dikkate alınmakta, kamu kaynaklarının en rasyonel şekilde paylaşılması amaçlanmaktadır (Pehlivan, 2016: 92).

En son aşama ise sistem analizidir. Sistem analizi bütçeleme sürecinde yapılan fayda maliyet, maliyet etkinlik, doğrusal programlama gibi tüm analiz tekniklerini kapsamaktadır. Analiz aşaması dört unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; amaçların tanımlanması, seçeneklerin ve maliyetlerin belirlenmesi, model tespiti ve ölçeğin seçilmesi unsurlarıdır (Bülbül vd., 2005: 80-81). Sistem analizi sayesinde bütçe programlarının ulusal politikalara uygunluğu ve yeterliliği geniş bir perspektiften incelenebilmekte ve programların nasıl daha iyi uygulanabileceği konusunda karar alıcılara bilgi sağlanmaktadır (Özen, 2008: 18).

Buna göre PPBS, kamu kaynaklarının kullanımını önceden planlayan, bu planlarla uyumlu hedeflerin belirlenerek, bunlara ulaşmak için çeşitli analiz tekniklerinin kullanıldığı ve en nihayetinde mevcut kaynaklarla en yüksek çıktıyı elde etmeyi amaçlayan bir bütçe sistemidir. PPBS ile program bütçe sistemi ile gerçekleştirilemeyen uzun vadeli hedeflere belirli bir plan dahilinde ulaşmak mümkün hale gelmiştir. PPBS maliyetli ve karmaşık bir bütçe sistemi olmasına karşılık sağladığı faydalar nedeniyle yaygın bir uygulama alanı bulmuştur.

1.3.5. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi (SEB)

“Sil baştan bütçeleme” veya “yeni baştan bütçeleme” gibi isimlerle de anılan sıfır esaslı bütçe sistemi (SEB), modern bütçe sistemlerinden biridir. Bu bütçe sisteminde, kendinden önce ve sonra gelen diğer sistemlerden farklı olarak geçmiş yıl bütçeleri ve

ödenekleri dikkate alınmamakta, önceki yıllara ait ödeneklere olan bağımlılığın ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Her mali yıl için çeşitli harcama alternatifleri kamusal önceliklere göre sıralanarak parlamentoya sunulmaktadır. Önceki yıllarda uygulanan ve devam etmesi arzulanan hizmet programlarının, yeni baştan gerekçeleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir (Tüğen, 2016: 135-137).

Sıfır esaslı bütçeleme süreci, planlama aşamasıyla başlamaktadır. Bu aşamada plan ve programlar oluşturularak, bunlara ait amaç ve hedefler belirlenmekte, ilgili politika kararları alınmaktadır. İkinci aşamada plan ve programlara uygun faaliyetler, bu faaliyetlerin alternatifleri ve maliyetler belirlenerek sıfır esaslı bütçeleme aşaması gerçekleştirilmektedir. En son aşamada ise plan-bütçe ilişkisi ve maliyet-amaç dengesi değerlendirilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 192).

Bu sistemi diğerlerinden ayıran önemli bir özellik ise bütçeleme sürecinde karar paketlerinden yararlanılmasıdır. İlgili yıla ait amaç ve hedefler belirlendikten sonra harcamacı birimler, bütçe faaliyetlerini içeren bir karar paketi oluşturmaktadır. Karar paketleri; belirli fonksiyonların veya faaliyetlerin amaçlarını, fayda ve maliyetlerini, alternatif uygulama yollarını, performans değerlendirmesini ve faaliyetin kabul edilmemesi durumunda ortaya çıkacak muhtemel sonuçları içeren belgelerdir (Bülbül vd., 2005: 87). Karar paketleri; her kuruluş için en alt kademedен en üst kademeye doğru kümülatif şekilde önem sırasına göre listelenerek hazırlanmaktadır. Son halinde, her kademenin faaliyetlerini ve taleplerini içeren bir karar paketi elde edilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 197).

Sıfır esaslı bütçe sistemi gereksiz harcamaların ve başarısız faaliyetlerin belirlenmesine imkan vererek kaynakların daha etkin kullanımını sağlamakta, harcamacı kurumların ve yöneticilerin sorumluluklarını arttırarak bütçede koordinasyonu geliştirmektedir. Ancak bütçenin her yıl yeniden yapılması sebebiyle iş yükünü ve kırtasiyeciliği arttırmakta ve bütçeleme sürecinin uzamasına neden olmaktadır. Aynı zamanda bütçenin sadece gider bölümüne yönelik olduğundan gelir kısmını kapsayacak öneriler getirememiştir (Tüğen, 2016: 143-144).

Özet olarak sıfır esaslı bütçe sistemi bir tür program bütçesidir. Her bir programdaki hizmetler maliyetlerle ilişkilendirilmektedir. Programlar arası önceliklendirme yapılarak yüksek öncelikli programların hepsine ödenek tahsis edilmektedir. Ancak ödenek sıkıntısı olması durumunda düşük öncelikli programlara ödenek ayrılmamaktadır. Ayrıca sıfır

esaslı bütçe sistemi ile ödeneklerin her yıl yeni baştan tahsisi (reallocation) mümkün olmaktadır. Yüksek öncelik kategorisine girecek yeni bir program önerildiğinde, kaynaklar bu programa yönlendirilerek düşük öncelikli bir programın finansmanı kesintiye uğratılabilmektedir. Bu nedenle bu sistemin bütçe süreçlerinde rekabet ve çatışma yaratma potansiyeli çok yüksektir (Rubin, 2019: 87). Sıfır esaslı bütçeleme sistemi içerisinde barındırdığı bu sorunlar ve yarattığı büyük kırtasiyecilik ve iş yükü nedeniyle sadece ABD’de kısa bir süre uygulamada kalmış yaygın bir uygulama alanı bulmamıştır.

1.3.6. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Performans esaslı bütçe sistemi; “kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi” olarak tanımlanmaktadır (BÜMKO, 2004). Performans esaslı bütçeleme ile harcamacı kurumlar tarafından yapılan kamu harcamaları ile bu harcamalardan elde edilen sonuçların ilişkilendirilmesi, performans bilgisinin karar alma, ödenek tahsis ve bütçe denetim süreçlerinde sistematik olarak kullanılması ve kamu harcamalarının verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır (Robinson ve Last, 2009: 2).

Performans esaslı bütçe sisteminin dört temel unsur etrafında şekillendiği söylenebilir. Bunlar; stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporları ve performans denetimidir. Stratejik planlama; kamu kurumlarının orta ve uzun vadede amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmak için neler yapması gerektiğini ortaya koyan planlama sürecini ifade etmektedir. Performans programı; stratejik planla belirlenen faaliyetleri, bu faaliyetler için ihtiyaç duyulan kaynağı ve performans hedef ve göstergelerini içeren belgedir. Performans programları, çok yıllık olacak şekilde hazırlanan stratejik plan ile yıllık olarak hazırlanıp uygulanan bütçe arasında ilişki kurulmasını sağlamaktadır. Faaliyet raporu; her yıl kamu kurumları tarafından hazırlanan ve kurumların, bütçe ile performans programı doğrultusunda tahsis edilen ödenekleri kullanarak yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını ve performans bilgisini içeren belgedir. Performans denetimi ise; kurum içi ve kurum dışı denetçiler tarafından bütçe uygulama sonuçlarının kurum tarafından hazırlanan stratejik plan ve performans programındaki hedefler çerçevesinde değerlendirilmesidir (Özen, 2008: 52-81).

Performans esaslı bütçe sistemi ile performans bütçe sistemi karıştırılmamalıdır. Performans esaslı bütçe sistemi, iş yükü veya faaliyet sonucu elde edilen çıktıdan çok çıktılar ile ulaşılan sonuçlara odaklanan bir bütçe sistemidir (Lee vd., 2013: 207). Performans bütçe sistemi ise elde edilen çıktılara odaklanmaktadır. Hem performans bütçe sisteminde hem de performans esaslı bütçe sisteminde performans ölçümleri bütçeleme süreci için önemli bir unsurdur. Ancak performans bütçede; performans ölçümü sonucunda elde edilen veri, kamu hizmetleri ve kamu faaliyetleri sonucu elde edilen çıktıdır. Performans esaslı bütçelemede ise kamu hizmetleri ve kamu faaliyetleriyle elde edilen sonuç performans göstergesidir. Örnekle açıklamak gerekirse, her iki bütçe sistemi için de bir çevre hizmeti olan geri dönüşüm faaliyetini ele alalım. Performans bütçe sisteminde performans göstergesi kaç adet geri dönüşüm konteyneri konulduğu olurken, performans esaslı bütçe sisteminde gösterge; geri dönüşüm konteynerlerinin sayısının artırılması sonrasında geri dönüşüm oranının ne kadar arttığı olmaktadır.

Özet olarak performans esaslı bütçe sisteminde faaliyetler aracılığıyla elde edilen sonuç önemlidir. Bu bütçe türü büyük ölçüde stratejik ve operasyonel planlamaya ve performans hesap verebilirliğine ihtiyaç duymaktadır. Stratejik planlama kamu kurumunun misyonu, kapasitesi ve mevcut durumu ile ilişkiliyken, operasyonel planlama, amaç ve hedeflere ulaşılabilmesi için kaynakların görev bazında doğru tahsisıyla ilgilidir. Performans hesap verebilirliği ise hedeflere yönelik ilerlemeyi sonuçlara göre ölçmeye yaramaktadır. Performans esaslı bütçe sistemi; kamu harcamaları ve hizmet sonuçları arasında doğrudan ilişki kurulabilmesine ve harcama sonuçlarının her mali yılda izlenebilmesine imkan vermektedir. Bu sayede hem harcamacı kurumlar hem de yasa koyucular açısından hesap verebilirliği sağlamaktadır (Menifield, 2020: 5-7).

Ayrıca performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasına yönelik üç farklı model bulunmaktadır. Bunlar stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe, performans sözleşmesine dayalı dayalı performans esaslı bütçe ve bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçe sistemleridir. *Stratejik plana dayalı modelde*, kamu bütçesinin hazırlanma, uygulama ve denetim sürecini ifade eden bütçe süreci; orta ve uzun vadeli stratejik planlamaya dayanmaktadır. Aynı zamanda bu modelde stratejik planlamaya uygun yıllık performans programları ve bütçe uygulama sonuçlarını gösteren yıllık faaliyet raporları kullanılmaktadır. Stratejik planlamaya dayalı model Türkiye’de de uzun yıllar kullanılmıştır. *Performans sözleşmesine dayalı model* ise harcamacı kurumun yetkilileri arasında yapılan performans sözleşmelerine dayanmaktadır. Bu modelde bakan

ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi yapılırken üst yönetici ile birim yetkilileri arasında hizmet sunum sözleşmesi yapılmaktadır. Bu sözleşmelerle amaç; yetkililerin belirli kaynaklarla belirli çıktı ve sonuçları elde etmek için buldukları taahhütlerin yazılı dokümanlarla güvence altına alınmasıdır. Sözleşmeler üç veya beş yıllık dönemleri kapsayabilir. *Bütçe formatına dönüştürülmüş modelde* ise bütçenin yanında ayrı olarak hazırlanan performans belgeleri bulunmamaktadır. Onun yerine bütçe belgesinde performans bilgilerine yer verilmektedir. Aynı zamanda kesin hesap belgelerinde de performans bilgisine yer verilmekte ayrı bir performans raporu hazırlanmamaktadır (Tügen, 2016: 147-148).

Bu farklı modellerin yanında kullanılan bir diğer model de şuan Türkiye’de de uygulanmakta olan program bazı performans esaslı bütçe sistemidir. Performans esaslı program bütçe sistemi olarak da adlandırılan sistemde ilk olarak makroekonomik hedefler ve üst politika belgeleriyle uyumlu bütçe programları belirlenmektedir. Bu sistemde kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kullanılacak kamu harcamaları, program sınıflandırması baz alınarak tasnif edilmektedir. Kamu harcamaları; programlar, alt programlar ve faaliyetler düzeyinde sınıflandırılarak kamu kaynaklarının tahsisinde hangi önceliklere yer verildiği görülebilmektedir. Ayrıca bütçe sürecinde uygulanan programların sonuçları, bu programlardan elde edilen performans göstergeleri aracılığıyla izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sisteminin ayrıntıları üçüncü bölümde açıklanacaktır (SBB, 2020a: 5-16).

Performans esaslı bütçeleme sistemi farklı modelleriyle günümüzde tüm dünyada yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Ülkeler geçmiş deneyimleri ve bütçe sisteminden beklentilerini dikkate alarak söz konusu modellerden birini seçmekte ve uygulamaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi stratejik plan aracılığı ile hem mikro düzeyde kamu idarelerinin hedefleri ile makro düzeyde hükümet hedeflerini uyumlaştırmakta hem de performans bilgisini bütçenin tahsis, uygulama ve denetim süreçlerine entegre etmektedir. Ayrıca sistem mali saydamlık ve hesap verebilirliği güçlendirerek bütçe hakkının parlamentolar tarafından daha güçlü bir şekilde kullanılmasına imkan vermektedir.

1.4. Bütçeleme Yaklaşımları

Zaman içinde kamu ekonomisinin fonksiyonlarında yaşanan değişim, kamu bütçelerinin yapısını ve fonksiyonlarını doğrudan etkilemiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra benimsenen sosyal refah devleti anlayışı, devletlerin topluma karşı

olan sosyal ve ekonomik sorumluluklarını arttırmıştır. Ekonomik anlamda devlet müdahalesine alan açan bu süreç; devlete sosyal ve toplumsal alanda da yeni görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Bunun sonucunda sosyal hakların sağlanması ve geliştirilmesi, fırsat eşitliği sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve kadın istihdamı gibi sosyal konular devlet tarafından tesis edilmesi ve korunması gereken haklar olarak görülmeye başlamıştır.

Devletler gerek ekonomik gerekse sosyal alanda kendisine yüklenen bu görev ve sorumlulukları gerçekleştirebilmek için çeşitli politikalar üretmekte, kamu harcamalarını bu amaçla kullanmakta ve çeşitli kaynaklardan finansman sağlamaktadır. Diğer bir ifade ile ekonomik ve sosyal alanda kendisine yüklenen görev ve sorumlulukları gerçekleştirmek için kamu bütçelerini kullanmaktadır. Ancak özellikle sosyal sorumlulukların yerine getirilmesinde, bütçe sistemleri ve bütçe araçları katkı sağlamakla birlikte tek başına yeterli olmamaktadır. Bu amaçla devletler, sosyal hakların tesisini sağlayacak yeni bütçeleme yaklaşımlarını bütçe sistemlerine entegre etmektedir.

Dolayısıyla kendisi bir bütçe sistemi olmayan fakat bütçe süreçlerine farklı bir bakış açısı kazandıran bu bütçeleme yaklaşımları, daha çok kamu bütçelerinin sosyal yönüne yoğunlaşmakta ve siyasi karar alma sürecine katılım, cinsiyet eşitliği, çocuk hakları, iklim politikaları ve çevre hakkı gibi konularda bütçe sürecini ve kamu politikalarını etkilemeyi amaçlamaktadır. Böylelikle devlet bütçe aracılığı ile hem ekonomik hedeflerine ulaşmakta hem de kendine yüklenen sosyal sorumlulukları daha güçlü bir şekilde yerine getirebilmektedir. Bu başlık altında söz konusu yaklaşımlardan katılımcı bütçeleme yaklaşımı, sosyal bütçeleme yaklaşımı, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımı, çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı ve yeşil bütçeleme yaklaşımı açıklanacaktır.

1.4.1. Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı

Katılımcı bütçeleme; vatandaşların kamu kaynaklarının dağıtımını konusunda müzakere ettikleri bir karar alma süreci olarak tanımlanabilir. Katılımcı bütçe programları ile vatandaşlar, kaynakların nasıl ve nereye harcanması gerektiğine karar vermede aktif rol oynamaktadır (Wampler, 2007: 21). Başka bir ifade ile katılımcı bütçeleme, bütçeleme sürecine doğrudan demokrasi yaklaşımının entegre edilmesidir. Bu yaklaşımla, vatandaşlar hükümet faaliyetleri hakkında bilgi edinme, kamu kaynaklarının tahsisi

konusunda müzakere etme, tartışma ve etkileme imkanı bulmakta, bütçeleme sürecinde söz sahibi olma fırsatı elde etmektedir (Shah, 2007: 1).

Bu özellikleri gereği katılımcı bütçeleme; hükümet, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla, çoğunlukla yerel düzeyde gerçekleşen bir süreçtir. Katılımcı bütçe yaklaşımının benimsenebilmesi için; güçlü bir yerel yönetim desteği, bütçe sürecine katılmaya istekli bir sivil toplum, katılımcı bütçe sürecini destekleyici bir siyasi ortam ve vatandaşlar tarafından seçilen projeleri finanse edebilecek mali kaynaklara gereksinim duyulmaktadır (Wampler, 2007: 21-24).

Katılımcı bütçeleme yaklaşımı, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığına yönelik şeffaflık ve hesap verebilirliğin artmasına, verimsiz politikaların, kayırmacılık ve yolsuzluk faaliyetlerinin engellenmesine yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda toplumdaki dezavantajlı ve dışlanmış gruplara söz hakkı tanıyarak, kendi çıkarlarını koruma fırsatı vermekte ve kapsayıcı yönetimi güçlendirmektedir. Ancak katılımcı bütçelemenin getirdiği riskler de söz konusudur. Katılımcı süreçler, çıkar grupları tarafından ele geçirilirse, kamu kaynaklarının sadece bu grupların çıkarlarına uygun olarak tahsisine neden olabilmektedir (Shah, 2007: 1).

Katılımcı bütçeleme yaklaşımı, ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Allegro kentinde uygulanmıştır. 1996 yılında İstanbul'da gerçekleşen Birleşmiş Milletler Habitat II Kongresinde ise Porto Alegre uygulaması kent yönetimi alanında en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiştir (Goldfrank, 2006: 6). Katılımcı bütçe yaklaşımı, zaman içinde Latin Amerika, Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinde de kullanılmaya başlamıştır. Türkiye'de ise 2006 yılında "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi; Belediye Ortaklık Ağları (TUSENET)" kapsamında katılımcı bütçeleme faaliyetlerine yönelik çalışmalar başlamış, "İsveç- Türk Belediyeleri Katılımcı Bütçe İşbirliği Projesi" kapsamında bu alana yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Türkiye'den projeye katılan belediyeler arasında Ankara'dan Altındağ, Bursa'dan Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım ve Eskişehir'den Tepebaşı Belediyesi yer almaktadır (Allegretti ve Koçdemir, 2021: 119).

Barındırdığı risklere ve sınırlı uygulama alanı potansiyeline rağmen katılımcı bütçeleme yaklaşımı bütçe hakkının gerçek sahibi olan vatandaşlar tarafından kullanılabilmesine imkan sağlamaktadır. Bunun yanında katılımcı bütçeleme yaklaşımı bütçe sürecini şeffaflandırmakta ve bütçe üzerindeki kamuoyu denetimini güçlendirmektedir.

1.4.2. Sosyal Bütçeleme Yaklaşımı

Sosyal bütçeleme yaklaşımı en geniş haliyle; toplumsal amaç ve önceliklerinin yanı sıra toplumun tüm kesimlerinin çıkarlarının gözetildiği ve korunduğu, toplumsal eşitlik anlayışının bütçe sürecine dahil edilerek dezavantajlı gruplar için sosyal politika üretme aracı olarak tanımlanabilir (UNICEF, 2010: 2). Diğer bir ifadeyle sosyal bütçeleme yaklaşımı; toplumsal refah maksimizasyonunu sağlamak, yoksullukla mücadele etmek, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri ortadan kaldırmak ve dezavantajlı grupların sosyoekonomik durumlarını iyileştirmek amacıyla kamu bütçelerinin bir araç olarak kullanılmasıdır. Bu amaçlara ulaşmak için eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları gibi harcama türleri kullanılmaktadır (Şeker, 2011: 22).

Sosyal bütçeleme kavramı genellikle sosyal harcamalar etrafında şekillenmektedir. Sosyal bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde kullanılan sosyal harcamaların ne olduğu ise gelişmişlik düzeyi ve sosyokültürel özelliklere göre ülkeler arası farklılık gösterebilmektedir. Örneğin Erdoğan ve Yenigün (2008), Türkiye’de sosyal bütçeleme konusunda yürüttükleri çalışmada sosyal kamu harcamalarını üç ölçüt etrafında tanımlamışlardır. Çalışmaya göre bir kamu harcamasının sosyal harcama sayılabilmesi için ilk ölçüt kamu harcamalarının neden olduğu dışsallık, ikinci ölçüt erdemli mal ve hizmetlerin sunumu, üçüncü ölçüt ise kamu harcamalarından yararlanan kesimin genişliği olarak belirlenmiştir. Belirlenen ölçütler çerçevesinde sosyal kamu harcamalarının belirlenmesinde merkezi yönetim bütçesinde kullanılan fonksiyonel sınıflandırmadan yararlanılmıştır. Fonksiyonel sınıflandırma içerisinde yer alan eğitim, sağlık, iskân ve toplum refahı ve çevre koruma faaliyetleri için gerçekleştirilen kamu harcamaları, yarattıkları olumlu dışsallıkların yüksek olması nedeniyle sosyal harcama sayılmıştır. Diğer yandan yine fonksiyonel sınıflandırma kapsamında ele alınan sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları ise erdemli mal ve hizmet özelliği taşımasından dolayı sosyal harcamalar kategorisinde ele alınmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 4-14). Şüphesiz kamu bütçelerinde yer alan diğer harcama türlerinin de incelenmesi halinde sosyal harcama kategorisinde yer alacak başka harcama türleri ve hizmetler bulunabilir.

OECD ise sosyal harcamaları; dezavantajlı grupların yaşam standartlarını desteklemek için gerçekleştirilen nakit yardımlar, doğrudan aynı yardımlar ve sosyal amaçlı vergi indirimleri olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda OECD, kamu harcamalarının sosyal harcama kategorisinde yer alabilmesini; harcamaların sosyal fayda

içermesi, kaynakların haneler arası yeniden dağılımını sağlaması ve zorunlu katılımı içermesi şartlarına bağlamıştır (OECD, 2016: 1).

Sosyal bütçeleme yaklaşımı iki temel bileşenden oluşmaktadır. Bunlardan ilki; bir ülkenin sosyal güvenlik sistemine ait gelir ve harcama verilerinin tutarlı ve metodolojik bir şekilde derlenerek sosyal muhasebe sisteminin oluşturulmasıdır. İkincisi ise orta vadeli bir dönemi kapsayacak şekilde ekonomik, demografik ve yasal varsayımlar altında sosyal harcamaların ve gelirlerin tahminini içeren bütçelerin hazırlanmasıdır. Sosyal bütçeleme, ulusal sosyal politika planlama sürecinin ve orta vadeli finansal planlama sürecinin bir parçası olarak ulusal mali planlamada bir makro aygıt olarak kullanılabilir (Scholz vd., 2000: 5-7).

Yapılan açıklamalardan hareketle, sosyal bütçeleme yaklaşımının, toplumun farklı kesimlerine yönelik pek çok kamusal faaliyet ve kamu hizmetini içinde barındıran bir kavram olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu nedenle sosyal bütçeleme yaklaşımının altında, toplumsal refahı arttıracak, toplumda dezavantajlı konumda yer alan kesimlerin durumlarını iyileştirecek alanlarda çeşitli bütçeleme yaklaşımları benimsenmiştir. Bu yaklaşımlar arasında en öne çıkanları ise toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımı, çocuklara duyarlı bütçeleme yaklaşımı ve yeşil bütçeleme yaklaşımı şeklinde sıralamak mümkündür. Sayılan bütçe yaklaşımlarından ilk ikisinin amacı, toplumun belirli bir kesimini oluşturan dezavantajlı grupların yaşam kalitesini ve sosyal refahını arttırmaktır. Yeşil bütçeleme yaklaşımı ise diğer bütçeleme yaklaşımlarından daha geniş bir şekilde tüm toplumu ve hatta dünya üzerindeki tüm ülkeleri ilgilendirmekte, iklim krizine karşı kamusal politika oluşturma amacını taşımaktadır. Sonraki başlıklar altında sosyal bütçeleme yaklaşımı kapsamında değerlendirilen bu bütçeleme yaklaşımları hakkında bilgi verilecektir.

1.4.2.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Yaklaşımı

Cinsiyet kavramı, biyolojik ve toplumsal cinsiyet olarak iki temel sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Kişinin genetik, fizyolojik ve biyolojik olarak gösterdiği özellikler biyolojik cinsiyetini; toplum tarafından verilen roller, görevler, sorumluluklar, toplumun kişiyi nasıl algıladığı ve beklentileri ise toplumsal cinsiyeti temsil etmektedir (Üner, 2008: 6-8). Kısacası toplumsal cinsiyet kadın ve erkek olmakla alakalı sosyal, davranışsal ve kültürel normları kapsayan bir kavramdır (WB, 2012: 4).

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme kavramı da kamu harcamalarını cinsiyet boyutu ile birlikte ele alarak kaynakların kadınlar ve erkekler arasında nasıl ve ne şekilde dağıldığını konu alan bir bütçeleme yaklaşımıdır. Yabancı literatürde çoğunlukla “Gender Budgeting” kullanımıyla karşımıza çıkan kavram Türkçe kaynaklarda “Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme”, “Cinsiyet Temelli Bütçeleme” ve “Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçeleme” şeklinde adlandırılmaktadır.

Avrupa Konseyi toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyi; toplumsal cinsiyet eşitliğini teşvik etmek için bütçe sürecinin her aşamasında, toplumsal cinsiyet perspektifini içerecek şekilde, kamu gelirlerinin ve harcamalarının yeniden yapılandırılması ve bütçenin toplumsal cinsiyete duyarlı bir şekilde hazırlanması olarak tanımlamaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, bütçe sürecinde toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılmasına yönelik bir uygulama olarak görülmektedir (Council of Europe, 2005: 10).

Toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması politika süreçlerinin yeniden organize edilmesi, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi yoluyla tüm politikalara tüm düzeylerde ve tüm aşamalarda bir toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi dahil edilmesi anlamına gelmektedir (Council of Europe, 2005: 7). Toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması, yeni ve modern bir cinsiyet eşitliği yaklaşımı olarak görülmekte ve eşitliğin sağlanmasında dönüştürücü bir strateji olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşımla, tüm ana akım politika süreçlerinin toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacına yönelik dönüştürülmesi, kadınların mevcut sisteme daha çok dahil edilmesi ve kadınlara yönelik özel politikaların geliştirilip uygulanması esastır. Ana akımlaştırma politikaları iki yönde gerçekleşebilir. Bunlardan ilki politika mekanizmaları ve bürokrasi aracılığıyla gerçekleştirilecek olan politika geliştirme ve uygulama aşaması, ikincisi ise demokratik katılım yoluyla kadınların ve kadın örgütlerinin sürece dahil edilmesidir (Çelik vd., 2013: 153).

Kamu bütçelerinde genellikle cinsiyet farklılığı göz önüne alınmamaktadır. Bu nedenle toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğini giderici amaçlarının gerçekleştirilmesinde bütçeler önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçeler bir politika aracı olarak kullanılarak kaynakların, cinsiyet kimliği açısından dezavantajlı grupta yer alan kadınlar lehine kullanılması, eşitsizliği azaltacak

biçimde paylaştırılması ve tahsis edilen harcamaların amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının tespiti sağlanmalıdır (Tepekule vd., 2016: 2319,2329).

Uluslararası uygulamalara bakıldığında toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin uygulama aşamasında farklı yaklaşımlar benimsendiği görülmektedir. Bu yaklaşımlardan bazıları (EIGE, 2019: 8);

- Toplumsal cinsiyet perspektiflerini tüm kamu maliyesi yönetimi sürecine dahil etmek,
- Toplumsal cinsiyet perspektiflerini performansa dayalı ve programa dayalı bütçelemeye entegre etmek,
- Bütçe programlarının ve toplumsal cinsiyet analizi gerekliliklerinin sınıflandırılması,
- Toplumsal cinsiyet bütçelemesi ve katılımcı bütçeleme arasında bağlantı kurulması,
- Kadın haklarını ve cinsiyet eşitliğini teşvik etmek için mali tahsislerin izlenmesi,
- Cinsiyete göre ayrılaştırılmış kamu harcaması veya gelir – vaka analizi gibi standart toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme araçlarının kullanılması,
- Dirlik Temelli Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ¹uygulanması,
- Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin etki değerlendirmeleriyle birleştirilmesi şeklinde sıralanabilir.

Yukarıda verilmiş olan yaklaşımlar kamu bütçe süreçlerinde tek başlarına uygulanabildiği gibi birkaçının kamu bütçe süreçlerinde birlikte kullanıldığı örnekler de mevcuttur.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe kavramı yapılan bazı çalışmalarda bir bütçe sistemi olarak ele alınsa da yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere hem bütçenin sosyal fonksiyonuna yönelik uygulamalar içermesi hem de herhangi bir bütçe sisteminde uygulanabilir olması nedeniyle sosyal bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde ele alınması daha doğru olacaktır (Çelik vd., 2013: 159).

¹ Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımından hareketle geliştirilmiştir. Bireylerin yapabilirliklerine odaklanmakta, merkezi ve yerel kamu otoritelerinin kadınların ve erkeklerin yapabilirliklerini ne kadar iyileştirebildiğini tespit etmeye çalışmaktadır.

Kanaatimizce de bir bütçeleme yaklaşımı olarak ele alınması gereken toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımı, ülkelerin kullandığı mevcut bütçe sistemine ve bütçeleme sürecine dahil edilerek toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin giderilmesinde kamu bütçesinin bir araç kullanılmasını sağlayabilir. Dolayısıyla toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımı, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin giderilebilmesi için kamu bütçe sürecinin ana unsurları olan hazırlık, uygulama ve denetim aşamalarına entegre edilmelidir.

1.4.2.2. Çocuk Dostu Bütçeleme Yaklaşımı

UNICEF (2007)' e göre çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı en kısa ifadeyle çocuk haklarının gerçekleştirilmesini amaçlayan bütçeleme yaklaşımı olarak tanımlanmaktadır. Çocukların deneyimlediği yoksulluk, yetersiz beslenme, eğitimsizlik ve korunma ihtiyacı gibi sorunların kamu bütçeleri aracılığıyla ele alınması, bütçe politikası oluştururken çocuklara ve sosyal açıdan savunmasız diğer gruplara öncelik verilmesi çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı olarak ifade edilmektedir (Pantin vd., 2010: 11).

Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı ile hazırlanan kamu bütçeleri; çocuk dostu bütçe, çocuk bütçesi, çocuk odaklı bütçe, çocuğa duyarlı bütçe, çocuk haklarına duyarlı bütçe ve çocuklar için bütçe gibi farklı fakat birbirine benzer isimlerle adlandırılmaktadır (Çiçek ve Dikmen, 2016: 137-138). Etkili bir çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı uygulaması yapılabilmesi için; problemlerin tespit edilmesi, hedeflerin belirlenmesi, hedeflere ulaşmak için tahsis edilmesi gereken kaynak miktarının tespiti, kaynakların gerçekte hangi amaçla kullanıldığının tespiti, beklenen sonuçların ve mevcut sonuçların karşılaştırılması gerekmektedir (Children and Young People Committee, 2009: 29).

Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı, çocuklar için ayrı bir bütçe hazırlanması anlamına gelmemektedir. Bu yaklaşımın amacı; mevcut bütçe belgelerini, içeriğini ve süreçlerini çocuklar üzerindeki etkileri açısından inceleyerek, kamu kaynaklarının tahsisinde, çocukların sorunlarının ve ihtiyaçlarının önceliklendirilmesidir. Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı ile kamu bütçesi hazırlanırken; eşitlik, doğruluk, maliyet etkinliği, sürdürülebilirlik, şeffaflık ilkeleri dikkate alınmalıdır. Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı ile kamu bütçesi; sağlık, eğitim, adalet ve sosyal refah alanlarında veri sağlamalı ve çocuklara yönelik hizmet sunumunda iyileştirme önerileri içermelidir (Pantin vd., 2010: 12-13).

Ayrıca çocuk dostu bütçeler yoğunlaştıkları politika alanlarına göre farklı sınıflandırılmaları da tabii tutulabilmektedir. Çocukların yaşadıkları yoksulluk ve korunma eksikliğine odaklanan, sokak çocukları, yetim çocuklar ve engelli çocuklar gibi dezavantajlı grupta yer alan çocukları korumaya yönelik “çocukların korunması ve sosyal yaşamı açısından bütçe” uygulamaları bu sınıflandırmalardan biridir. Anne ve çocuk sağlığının korunmasına yönelik yapılandırılan bütçeler; “sağlık hizmetleri açısından bütçe”, çocukların ilk ve ortaöğretim düzeyinde eğitimlerine yönelik bütçe düzenlemeleri; “çocukların eğitimi açısından bütçe” ve çocukların gelişimi, beslenme ihtiyaçları, okul öncesi ihtiyaçları gibi çeşitli alanlarda bütçe ödenekleri tahsis edilmesi ise “çocuk gelişimi açısından bütçe” sınıflandırmasına dahil edilmektedir (Çiçek ve Dikmen, 2016: 137-138).

Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı uygulanırken mevcut kamu politikalarının ve kamu harcamalarındaki değişikliklerin çocuklar üzerindeki etkileri ve sonuçlarının iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Eğer bu yaklaşım bütçe sürecine entegre edilecekse, bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve denetim aşamalarında bir bütün oluşturacak şekilde entegrasyonu sağlanmalıdır (Pantin vd., 2010: 11). Aynı zamanda kamu maliyesinin zorluk yaşadığı ekonomik kriz dönemlerinde, çocuklar için kullanılması planlanan kamu kaynaklarının başka kalemlere transfer edilmemesi gerekmektedir. Çocuk dostu bütçelemenin başarılı olabilmesi için, politikaların uzun dönemli ve istikrarlı olması gerekmektedir (Şeren ve Geyik, 2023: 106).

Çocuk dostu bütçeleme yaklaşımı diğer sosyal bütçe yaklaşımlarıyla karşılaştırıldığında, çocuk haklarının ve gereksinimlerinin kamu bütçelerinde temsili açısından farklılıklar olduğu görülmektedir. Çocukların siyasi karar alma mekanizmasına katılmasının mümkün olmaması ve dolayısıyla kendi çıkarlarını doğrudan koruma ve temsil etme imkanlarının bulunamaması sebebiyle kamu bütçelerinin hazırlık sürecinde rol almaları mümkün değildir. Çocuklara yönelik politikalar ancak siyasi iktidar, yasama organı veya bu konuya önem veren bazı politikacılar ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Ancak cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı kapsamında düşündüğümüzde, kadınlar; toplumsal cinsiyet eşitliğinin kamu bütçeleri aracılığıyla sağlanabilmesi için siyasi karar alma sürecinde aktif rol alabilmektedirler. Seçmen, karar alıcı ve uygulayıcı konumda olabilecekleri gibi, baskı ve çıkar grupları aracılığıyla veya lobicilik faaliyetleriyle bütçe sürecini etkileyebilirler. Bu nedenle temsil edilme açısından

siyasi aktörlere bağımlı olan çocuklara yönelik politikaların bütçe sürecine dahil edilmesi ve bu politikaların sürekliliğinin sağlanması oldukça önemlidir (Özen vd., 2016: 410).

Görüldüğü üzere siyasal karar alma süreçlerinde yer alamayan ve temsil edilemeyen çocukların karşı karşıya kaldıkları sorunların çözümünde çocuk dostu bütçeleme yaklaşımının ne kadar önemli olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Dolayısıyla çocuk dostu bütçeleme yaklaşımının bütçe süreçlerine entegre edilmesi; çocukların karşı karşıya oldukları sorunların çözümünde kamu mali politikalarının etkilerinin belirlenmesine ve bu etkilerin çocukların sahip olduğu sorunların çözümüne yönelik olarak kullanılmasına imkan sağlamaktadır.

1.4.2.3. Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı

Sosyal bütçeleme yaklaşımları içerisinde yer alan bir diğer bütçeleme yaklaşımı ise yeşil bütçeleme yaklaşımıdır. Yeşil bütçeleme, kamu bütçelerinin iklim ve çevresel hedeflerle uyumlu hale getirildiği, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin çevreye olan etkilerinin belirlendiği ve çevresel performans göstergelerinin kullanıldığı bir bütçe uygulaması olarak tanımlanmaktadır (Bova, 2021a: 1).

Yeşil bütçe yaklaşımının uygulanabilmesi için, ulusal iklim değişikliği ve çevre stratejilerinin bütçe sürecine entegre edilmesi, yeşil bütçe etiketleme veya çevresel etki değerlendirmeleri gibi bütçe araçlarının kullanılması ve stratejik planlama ile bütçe sürecini birbirine bağlayan modern bir bütçe uygulamasına ihtiyaç vardır (OECD, 2021a: 126).

Bütçe sürecine çevresel önceliklerin dahil edilmesi gerektiği anlayışı ilk kez 1994 yılında Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı (European Conference on Sustainable Cities & Towns-ESCT) ile gündeme gelmiştir. Konferans kapsamında doğal kaynakların ekonomik olarak yönetilmesine olanak sağlayacak çevresel bütçe sistemlerinin kurulması amaçlanmıştır. Günümüze kadar geçen süreçte ise yeşil bütçeleme yaklaşımı; çeşitli uluslararası kurumlar ve anlaşmalar, ülkelerin veya Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel birliklerinin politikaları kapsamında daha geniş uygulama alanı bulmuştur (OECD vd., 2021). İklim krizinin etkilerinin giderek daha şiddetli hissedilmeye başlaması, küresel politikaların iklim ve çevre odaklı bir yapıya evrilmeye başlamasıyla, yeşil bütçeleme uygulamalarının ulusal ve küresel ölçekte daha da yaygınlaşacağını ifade etmek mümkündür.

İklim krizinin günümüzdeki etkileri ve gelecekte sebep olacağı olumsuzluklarla mücadele edebilmek için kapsayıcı politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle bireysel, ulusal ve küresel düzeyde etkili politikalar uygulamak gerekmektedir. Bu kapsamda yeşil bütçeleme yaklaşımı, iklim krizi ve çevresel sorunlarla mücadelede ulusal politikaların ve uluslararası anlaşmaların gerekliliklerinin kamu bütçeleri aracılığıyla hayata geçirilmesinde önemli bir konuma sahiptir. Yeşil bütçe yaklaşımına yönelik kavramsal çerçeve, gelişim aşaması, kamu harcamaları, kamu gelirleri boyutları ve uygulama örnekleri ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI

2.1. Yeşil Bütçe Kavramının Gelişim Süreci

Kamu bütçesi; kıt kamusal kaynakların kamu harcamaları arasında tahsis edilmesini ve kamu gelirleri ile giderleri arasında denge kurulmasını sağlayan bir araçtır (Rubin, 2010: 3). Kamu bütçelerinde, parlamentonun hükümete verdiği yetki ile gelecek dönemde hangi kalemlere ne kadar harcama yapılacağı ya da hangi unsurlardan ne kadar gelir toplanacağı tahmin edilmektedir. Kamu gider ve gelirlerinin bileşiminin nasıl olacağı ise bütçe politikasının konusunu oluşturmaktadır.

Yeşil bütçeleme, geleneksel bütçe yaklaşımından farklı olarak kamu bütçelerinin yeni önceliklere göre tekrar düzenlenmesidir. Yeşil bütçeleme, cinsiyete duyarlı bütçeleme veya refah bütçelemesine benzer bir şekilde, politika oluşturma ihtiyacı duyulan alanlarda, kamu bütçelerinin önceliklerinin gözden geçirilmesi ve bütçe araçlarının yeni önceliklere göre kullanılmasıdır (Bova, 2021: 6). Kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin ekolojik dengeyi koruyarak ve iyileştirerek çevreye duyarlı bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Yeşil bütçeleme ile bunu gerçekleştirmek mümkündür. Bu kapsamda bütçe politikası araçları çevresel hedeflere ulaşmada kullanılabilir. Ayrıca uygulanan bütçe ve maliye politikalarının çevresel etkilerinin değerlendirilmesi ve bu politikaların ulusal ve uluslararası taahhütlerin gerçekleştirilmesine yönelik kullanılıp kullanılmadığı da yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında değerlendirilmektedir (OECD, 2020b: 1).

Yeşil bütçeleme veya bir diğer kullanımıyla çevreye duyarlı bütçeleme kavramı ilk olarak 1994 yılında Danimarka'nın Aalborg kentinde düzenlenen Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı (ESCT) 'nda gündeme gelmiş ve doğal kaynakların ekonomik olarak yönetilmesine olanak sağlayacak çevresel bütçe sistemleri kurulmasının amaçlandığı ifade edilmiştir (Aalborg Charter, 1994: 5). Yeşil bütçeleme alanında ilk girişimler çevresel sürdürülebilirlik konusunda programlar ve kampanyalar düzenleyen Uluslararası Yerel Çevresel Girişimler Konseyi (The International Council for Local Environmental Initiatives-ICLEI) öncülüğünde geliştirilmiş ve ilk olarak Almanya'nın Dresden, Nordhausen, Bielefeld ve Heidelberg şehirlerinde uygulanmıştır (ecoBudget, 2022). Söz konusu konsey sürdürülebilir, düşük karbon emisyonlu,

kaynaklarını etkin kullanabilen ve biyoçeşitliliğini koruyan yerel yönetimleri oluşturmak ve desteklemek için çalışmalar yapmaktadır (ICLEI, 2022).

Yeşil bütçe kavramının 1994 yılında Aalborg Sözleşmesi ile ortaya çıkışı ve günümüzde iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir araç konumuna gelmesi yaklaşık çeyrek asırlık bir zaman almıştır. Yeşil bütçe yaklaşımının ayrıntılarını açıklamadan önce günümüze kadar iklim değişikliği konusunda gerçekleşmiş önemli uluslararası müzakerelerden ve anlaşmalardan bahsetmek yararlı olacaktır.

İklim değişikliği küresel bir sorun olarak 1970’li yıllarda gündeme gelmeye başlamış olmasına rağmen iklim değişikliği ile ilgili müzakereler 1988 yılında Birleşmiş Milletler kapsamında başlamıştır. 1992 yılına gelindiğinde müzakereler tamamlanmış ve Rio Konferansı’nda Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) 154 ülke tarafından imzalanmıştır (Berberoğlu, 2011: 19; UNFCCC, 2002: 1). Sözleşme kapsamında taraf ülkeler sera gazı emisyonlarını azaltma, araştırma ve teknoloji üzerinde iş birliği yapma ve sera gazı yutaklarını (örneğin ormanlar, okyanuslar, göller) korumakla yükümlü kılınmıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022). 21 Mart 1994 yılında yürürlüğe giren sözleşmeye Türkiye 24 Mayıs 2004’te 189. ülke olarak taraf olmuştur (ÇŞİDB, 2022).

BMİDÇS sonrası gelişmiş ülkelerin iklim değişikliği ile mücadelede daha bağlayıcı yükümlülükler üstlenmeleri için 1997 yılında sözleşmeye taraf ülkeler tarafından Kyoto Protokolü imzalanmıştır. Kabul edilmiş tarihten sekiz yıl sonra 2005 yılında yürürlüğe giren protokolde sorumlu ülkelerin sera gazı emisyon azaltım hedefleri sayısal olarak belirlenmiştir. Türkiye protokole 2009 yılında taraf olmuştur ancak protokolün kabul edildiği 1997 yılında BMİDÇS’ye taraf olmadığından Kyoto Protokolü kapsamında sayısallaştırılmış sera gazı emisyon azaltım veya sınırlama taahhüdü bulunmamaktadır (ÇŞİDB, 2022; T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022).

Kyoto Protokolünün öngörülen bitiş tarihi 2020 yılı olarak belirlenmiştir ve 2020 yılı sonrası iklim değişikliği rejiminin çerçevesini oluşturması için 2015 yılında BMİDÇS 21. Taraflar Konferansı’nda (Conference of Parties 21 (COP21)) Paris Anlaşması imzalanmıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022). Anlaşma kapsamında sera gazı emisyonlarının neden olduğu küresel sıcaklık artışının sanayileşme öncesi döneme kıyasla 2°C altında tutulması hedeflenmekte ve sıcaklık artışının 1,5°C üstüne çıkmaması için çaba sarf edilmesi arzu edilmektedir. Anlaşmaya göre tüm ülkeler “ortak fakat

farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreceli kabiliyetler” ilkesi kapsamında her beş yılda bir ulusal katkı beyanlarını belirlemelidir (Paris Agreement, 2015: 3-5). Paris Anlaşması ile kamu harcamalarının ve karar almanın iklim değişikliğinin etkilerini ele alması gerektiği kabul edilmiştir (OECD vd., 2021: 6). Türkiye Paris Anlaşması’nı 22 Nisan 2016 tarihinde imzalamış olmasına rağmen anlaşma resmi olarak 2021 yılının Ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylamıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022).

Doğrudan iklim değişikliği ile ilgili olmamakla birlikte 2015 yılında 193 ülkenin katılımıyla belirlenmiş olan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH), değinilmesi gereken önemli bir uluslararası düzenlemedir. Belirlenen sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden bazıları doğrudan bazıları ise dolaylı olarak iklim değişikliği ile ilgilidir. Bu hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür (OECD vd., 2021: 6);

- SKH 6: Temiz su ve sanitasyon,
- SKH 7: Uygun fiyatlı ve temiz enerji,
- SKH 11: Sürdürülebilir şehirler ve topluluklar,
- SKH 12: Sorumlu tüketim ve üretim,
- SKH13: İklim eylemi şeklindedir.

SKH arasında doğrudan iklim değişikliği ile ilgili olan iklim eylemi; iklim değişikliği ve etkisi ile mücadele için acil eylemde bulunmayı amaçlayan ve küresel yada uluslararası iklim değişikliği önlemlerinin ulusal politikalara entegrasyonuna, erken dönemde iklim değişikliği konusunda farkındalık yaratılmasına ve iklim konusunda eğitimlerin iyileştirilmesine odaklanmaktadır.

2019 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen ve BM SKH'nin ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirilen Avrupa Yeşil Mutabakatı (European Green Deal) iklim değişikliği konusunda değinilmesi gerekli bir diğer önemli uluslararası düzenlemedir. Bu mutabakat “Avrupa Birliği’ni 2050 yılına kadar net sera gazı emisyonlarının sıfırladığı, ekonomik büyüme ve kaynak kullanımının ayrıştırıldığı; modern, kaynaklarını verimli kullanan, rekabetçi bir ekonomiye sahip, adil ve müreffeh bir topluma dönüştürmeyi amaçlayan yeni bir büyüme stratejisi” olarak kabul edilmiştir. Ayrıca AB, Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda nüfuzunu, uzmanlığını ve mali kaynaklarını kullanarak diğer ülkeleri

sürdürülebilir politikalar uygulamaları yönünde harekete geçirebileceğini ifade etmektedir (EC, 2019: 2-3).

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında yer verilen önemli konu başlıklarından biri yeşil bütçelemedir. Bu doğrultuda Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda ulusal bütçeler iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir araç olarak görülmekte, kamu harcamalarının ve gelirlerinin yeşil önceliklere göre tekrar düzenlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Avrupa Yeşil Mutabakatı ile bütçe politikası araçlarına yönelik yapılacak düzenlemeler aracılığıyla ulusal düzeyde; kapsamlı vergi reformlarının hayata geçirilmesi, fosil yakıtlara yönelik sübvansiyonların kaldırılması, işgücü üzerindeki vergi yükünün kirliliğe kaydırılması ve sosyal kaygıları dikkate alan bir sistem inşa edilmesi amaçlanmaktadır (EC, 2019: 17).

Kyoto Protokolünün ardından onun yerini alacak yeni bir anlaşmanın yapılması amacıyla 2021 yılı Kasım ayında 26. Taraflar Konferansı (COP26) yaklaşık 200 ülkenin katılımı ile düzenlenmiş ve Konferans sonunda "Glasgow İklim Paktı" kabul edilmiştir. Bu uluslararası anlaşmayla iklim değişikliği konusunda eylemlerin hızlandırılması ve Paris Anlaşması'nın uygulanması amaçlanmaktadır. Glasgow İklim Paktı; azaltım, uyum, finans ve iş birliği şeklinde dört temel konu etrafında yoğunlaşmıştır. Glasgow İklim Paktı ile bu dört temel alanda sırasıyla emisyonların azaltılması, iklim değişikliğinden halihazırda etkilenmiş olanlara yardım edilmesi, ülkelerin iklim hedeflerine ulaşabilmesi için finansal yardım sağlanması ve daha büyük bir iklim eylemi için iş birliği yapılması amaçlanmaktadır (COP26 The Glasgow Climate Pact, 2021: 3).

BMİDÇS çerçevesinde son Taraflar Konferansı ise (27. Taraflar Konferansı-COP27) 2022 yılında Mısır'ın Şarm El-Şeyh kentinde gerçekleştirilmiştir. Konferansta sıcaklık artışının 1,5°C'de tutulması, işletmelerin ve kurumların verdikleri taahhütlerin şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin artırılması, gelişmekte olan ülkeler için mali desteğin artırılması ve iklim değişikliği konusunda daha somut adımlar atılması gerekliliği üzerine durulmuştur. Konferansın en önemli çıktısı ise sel, kuraklık ve diğer iklim felaketlerinden etkilenen kırılgan ülkeler için kayıp-hasar fonu oluşturulmasına yönelik anlaşmaya varılması olmuştur (UN, 2023c).

İklim değişikliği ile mücadele kapsamında hazırlanan tüm politika belgeleri ve uluslararası anlaşmalarda ulusal düzeyde uygulanacak gerçekçi ve somut politikalara gereksinim duyulduğu görülmektedir. İlgili belgeler ve anlaşmalar kapsamında belirlenen

hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ulusal düzeyde harcamalara ve vergisel düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu ihtiyacın karşılanması ise ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan etkileri bulunan kamu bütçeleri ile mümkün olacaktır.

Uzun yıllar pek çok ülke tarafından benimsenmiş olan klasik bütçe fonksiyonları ve bütçe politikaları, iklim değişikliği ile mücadele konusunda yetersiz ve eksik kalmaktadır. Bu nedenle iklim değişikliği ile mücadele politikalarını ve çevresel öncelikleri dikkate alan kamu bütçelerinin hayata geçirilmesi ve yeşil bütçe yaklaşımının ulusal bütçelere entegre edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

2.2. Yeşil Bütçe Kavramı

İklim ve çevre hedefleri ile ilgili belirlenen ulusal politikaları gerçekleştirmek için hükümetlerin elinde olan en önemli araçlardan biri kamu bütçeleridir. Bütçeler, tanımı ve özellikleri gereği kamu gelir ve harcamalarının belirlenen hedeflerle uyumlu ve tutarlı bir şekilde kullanılmasında önemli bir role sahiptir. İklim değişikliği ve çevre konusunda da kamu bütçeleri benzer bir fonksiyonu yerine getirmektedir. Bu doğrultuda kamu bütçeleri gelir ve giderlerin iklim ve çevreye yönelik olarak belirlenen hedeflerle uyumlu olmasını sağlayarak hem hükümetlerin iklim ve çevre konusunda verdikleri taahhütlere ulaşmasına yardımcı olmakta hem de sürdürülebilir ve iklim değişikliğine karşı dayanıklı toplumlara doğru değişimi desteklemektedir (OECD vd., 2021: 5).

Bu nedenle, yeşil bütçeleme; “kamu harcamaları ve gelir süreçlerinin iklim ve diğer çevresel hedeflerle uyumlu hale getirilmesinde iyileştirmeler sağlamak” ve çevresel politikalarını hem ulusal hem de yerel düzeyde yaygınlaştırmak için tasarlanmıştır (Gonguet vd., 2021: 2). Bu tasarım doğrultusunda yeşil bütçeleme, çevresel hedeflere ulaşılmasına yardımcı olmak için bütçe politikası araçlarının kullanılması anlamına gelmekte ve bütçe ve maliye politikalarının çevresel etkilerinin, bunların ulusal ve uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesine yönelik tutarlılığının değerlendirilmesini kapsamaktadır (OECD, 2020b: 1).

İklim değişikliği nedeniyle çevresel tehditlerle karşı karşıya kalan hükümetler, politikalarını iklim değişikliği ve çevreye yönelik olarak verdikleri taahhütlerle daha uyumlu hale getirmek için yeşil bütçelemeyi giderek daha fazla uygulamaya ve bunun için politika araçları oluşturmaya başlamışlardır. Bu araçlar, ülkelerin yıllık ve çok yıllık bütçe süreçlerinin de bir parçası olmuştur. Yeşil bütçeleme çok çeşitli şekillerde uygulanabilir, her ülkede uygulanabilecek tek tip bir yeşil bütçeleme süreci yoktur.

Ülkelerin ekonomik, toplumsal ve kültürel yapılarına göre kullanılan araçlar ve yöntemler farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak yeşil bütçe uygulanırken her ülke için yol gösterici olan bazı ortak bileşenler mevcuttur (OECD vd., 2021: 2-10). Dört başlık altında toplanabilecek yeşil bütçeleme uygulamasının ortak bileşenleri aşağıda yer alan Tablo 1'de gösterilmiş ve kısaca açıklanmıştır.

Tablo 1:Yeşil Bütçeleme İçin Ortak Bileşenler

1. Stratejik Yapı
İklim değişikliğini hafifletme ve değişikliğe uyum politikaları için hükümetler ulusal planlarını ve stratejilerini belirleyerek bütçe süreçlerinde yol gösterici olacak bir stratejik yapı oluşturmalıdır. Bu tür planlar ve stratejilere dayanan stratejik yapı, yeşil öncelikleri desteklemek için mali planları yönlendirmeye, kamu politikalarına, yatırımlara, gelirlere ve harcamalara ilişkin diğer kararlara rehberlik etmeye yardımcı olur.
2. Araçlar ve Yöntemler
Yeşil bütçeleme araçları; bilgiye ve kanıta dayalı karar verme, bütçe hazırlama, izleme ve raporlama süreçlerine katkıda bulunabilir, hesap verilebilirliği güçlendirebilir. Yeşil bütçeleme araçları, bir ülkenin mevcut yıllık ve çok yıllık bütçe süreçlerine eklenmelidir.
3. Kurumsal Yapı
Yeşil bütçelemede güçlü bir kurumsal yapının oluşabilmesi için; rollerin ve sorumlulukların açıkça tanımlanması, iyi tasarlanmış bir yasal çerçevenin oluşturulması gerekmektedir. Bu sürecin tamamlanmasında başta Maliye Bakanlıkları olmak üzere çevre ve iklim değişikliğinden sorumlu bakanlıklar gibi ilişkili bakanlıklar koordinasyon içinde çalışmalıdır.
4. Raporlama, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik
Kamu mali yönetiminde yeşil bütçeleme reformunun ilerleyebilmesi için paydaşların hükümet eylemleri hakkında bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Güvenli, kapsamlı, faydalı ve erişilebilir bilgilerin düzenli bir şekilde raporlanması parlamento ve vatandaşlar gibi paydaşların bütçe görüşmelerine katkı da bulunmalarını, süreç hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacak; bütçe hakkını güçlendirecektir.

Kaynak: (OECD vd., 2021: 10).

Ayrıca iklim dengesi, hava kalitesi, toprak, su, hammaddeler ve biyolojik çeşitlilik gibi doğal kaynakların kullanımının planlanması, gözlemlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi yeşil bütçe yaklaşımının amaçları arasında olmalıdır (Robrecht ve Meyrick, 2009: 9).

Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere yeşil bütçeleme süreci ülkelerin karşı karşıya oldukları çevresel tehditler ve iklim değişikliği sorunlarını göz önünde bulundurarak

uyguladıkları bütçe sistemlerini yeşil bütçeleme yaklaşımı ile ele almalarını gerektirmektedir. Öncelikle yeşil bütçe uygulamasının genel çerçevesini çizen bir strateji geliştirme ile başlayan süreç, devamında bütçenin hazırlama, uygulama ve izleme aşamalarında bütçe araçlarının kullanılmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda yeşil bütçenin uygulanabilmesi için ilgili kurumların rollerinin ve sorumluluklarının belirlendiği güçlü bir kurumsal yapıya ve uygulama sonuçlarının açık, şeffaf ve hesap verebilirliğe uygun bir şekilde raporlanmasına ihtiyaç duymaktadır. Bu amaçlara ulaşabilmek için ilk aşamada, kamu bütçelerinin temel bileşenlerini oluşturan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin kullanılması gerekmektedir

Ayrıca yeşil bütçe yaklaşımı negatif dışsallıklar nedeniyle ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılabilir bir araç niteliğindedir. Yeşil bütçe yaklaşımının bu özelliği hem iklim değişikliği ile mücadele ve çevre korunması faaliyetlerine hizmet eder hem de negatif dışsallıkların temelinde yatan eksik üretim ve aşırı tüketim sorununun çözümünde kamu bütçesi araçlarını kullanarak etkili politikalar üretebilir.

Sübvansiyonlar gibi kamu harcamaları kullanılarak eksik üretim (sürdürülebilir mal ve hizmetlerin sınırlı üretimi gibi) veya yanlış kullanım (doğal kaynakların aşırı kullanımı) sorunuyla karşılaşılacak mal ve hizmetlerin üretiminin artırılması ve iyileştirilmesi sağlanabilir. Bu aşamada yapılan sübvansiyonların dağılımı çevrenin ve biyoçeşitliliğin korunması bakımından önemlidir. Örneğin OECD'nin raporuna göre çevre odaklı sübvansiyonların %95'e yakını karasal biyoçeşitliliğin korunmasına yöneliktir (OECD, 2021b: 16). Okyanuslardaki biyoçeşitliliğin korunmasına yönelik sübvansiyonlar yetersiz düzeydedir.

Aynı zamanda yeşil bütçeleme yaklaşımının benimsenmesi, gelir ve borçlanma politikalarının kullanımıyla negatif dışsallıklara neden olan faaliyetler üzerinde etkili olabilir. Vergisel düzenlemelerin kullanılmasıyla çevreye zararlı faaliyetler kısıtlanabilir veya sürdürülebilir faaliyetlerin yaygınlaşması amacıyla çeşitli vergisel avantajlar sağlanabilir. Ayrıca yeşil tahvil gibi borçlanma araçlarının kullanımıyla iklim ve çevresel hedeflere ulaşmayı destekleyecek projelere destek olunabilir. Kısacası çevresel öncelikleri ve iklim politikalarını dikkate alan yeşil bütçe yaklaşımının benimsenebilmesi ve negatif dışsallıkların neden olduğu olumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi için kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin etkili bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

2.3. Yeşil Kamu Harcamaları

Devletlerin kamusal mal ve hizmet üretimi için yaptıkları giderler kamu harcaması olarak tanımlanmaktadır. Kamu harcamaları çok çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmakla birlikte en çok kullanılan sınıflandırmalardan biri kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasıdır. Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasına göre harcamalar, cari ve yatırım harcamalarını oluşturan reel harcamalar ve transfer harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Reel harcamalar genellikle gelir yaratıcı bir özellik gösterirken transfer harcamaları gelir aktarıcı yapıya sahiptir. Transfer harcama türlerinden biri olan mali transferler; mali yardımlar ve sübvansiyon ödemeleri şeklinde olabilir (Edizdoğan, 1998: 76-84).

Reel harcamalar içinde yer alan yatırım harcamaları iklim değişikliği ile mücadele politikalarında önemli bir konuma sahiptir. Özellikle kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen ve yeşil dönüşümü destekleyici konumda bulunan yeşil enerji yatırımları ve ulaşım sistemlerinde sürdürülebilirliğe yönelik harcamalar buna örnek verilebilir. Ayrıca transfer harcamaları kapsamında gerçekleştirilen mali nitelikli transferler ve sübvansiyonlar da iklim değişikliği ile mücadelede ve çevre koruma faaliyetlerinde sıkça başvurulan harcama türleri arasında yer almaktadır.

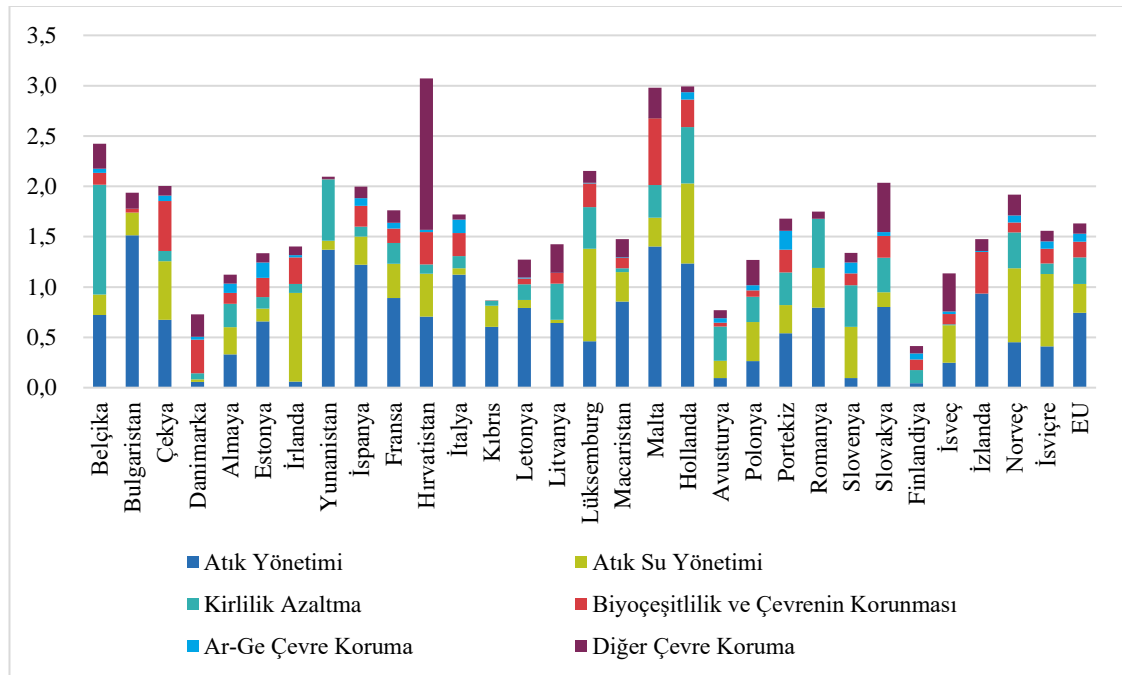
OECD verilerine göre 1980 yılından 2020 yılına kadar çevreyle ilgili yapılan sübvansiyonlarda ve sübvansiyon uygulayan ülke sayılarında büyük artışlar olmuştur. Özellikle biyoçeşitlilik ile ilgili olan orman yönetimi ve yeniden ağaçlandırma, organik veya çevre dostu tarım, pestisit içermeyen ekim ve arazi kullanımına yönelik sübvansiyonlar, çevre odaklı sübvansiyonlar (environmentally-motivated subsidies) olarak örnek gösterilebilir. OECD verileri incelendiğinde OECD üyesi ülkeler arasında hem sübvansiyonların miktarı hem de kullanılan sübvansiyonların çeşitliliği bakımından Amerika Birleşik Devletleri ilk sırada yer almaktadır. Onu takip eden ilk beş ülke ise sırayla; Çek Cumhuriyeti, İsviçre, İrlanda, Finlandiya ve Danimarka'dır. Yapılan sübvansiyonlar ulusal düzeyde ve yerel düzeyde olmak üzere ülkelere göre farklılaşabilmektedir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Belçika'da yerel düzeyde yapılan sübvansiyonlar öne çıkmaktadır (OECD, 2021b: 15).

Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında kullanılan bir diğer önemli ayırım ise harcamanın yapıldığı kamusal fonksiyonu temel alan fonksiyonel sınıflandırmadır. Bu kapsamda, 1999 yılında OECD ve UNSD (United Nations Statistical Division) tarafından

kamu gelirlerinin kullanım amaçlarına göre sınıflandırmasının sağlanması amacıyla COFOG (Classification of the Functions of Government) standardı yayımlanmıştır. Bu sınıflandırma sistemine göre kamu harcamaları genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olmak üzere 10 temel kamusal fonksiyona ayrılmaktadır. Ayrıca her fonksiyona ait alt düzeyler bulunmaktadır (Eurostat, 2019).

COFOG sınıflandırmasına göre çevre koruma hizmetlerine yönelik harcamalar altı adet alt düzeyde sınıflandırılmaktadır. Bunlar; atık yönetimi, atık su yönetimi, kirlilik azaltma, biyoçeşitlilik ve çevrenin korunması, çevre koruma için araştırma ve geliştirme (AR-GE) ve diğer çevre koruma harcamalarıdır. Bu uluslararası sınıflandırma sistemi, kamu harcamaları içindeki çevresel harcamaların görülebilmesi bakımından pek çok ülke tarafından kullanılmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri de COFOG sınıflandırmasını kullanmakta ve çevre koruma harcamalarını altı alt düzeyde sınıflandırmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerine ait 2021 çevre harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı Şekil 1’de verilmiştir.

Şekil 1: Çevre Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı, 2021(%)



Kaynak: (Eurostat, 2023).

Şekil 1 incelendiğinde AB üyesi ülkelerde çevre harcamalarının ağırlıklı olarak atık yönetimi ve atık su yönetimi harcamalarında olduğu görülmektedir. Üye ülkeler arasında bir karşılaştırma yapıldığında ise toplam kamu harcamaları içerisinde çevre koruma hizmetlerine en çok ödenek ayıran ülkelerin sırasıyla Hırvatistan, Hollanda ve Malta olduğu görülmektedir. Ancak ayrılan ödeneklerin diğer kamu harcama türlerine göre toplam kamu harcamaları içerisindeki payının oldukça düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Eurostat verilerine göre 1995-2021 dönemi boyunca AB geneli çevre koruma hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının düzeyinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Çevre koruma hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı %1,4 ile %1,7 arasında değişirken, gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) içerisindeki payı %0,7 ile %0,9 arasında değişmektedir (Eurostat, 2023).

İklim değişikliğinin gerçekleşme hızı ve atılması gereken adımların aciliyeti düşünüldüğünde devletlerin ellerindeki mali araçları kullanarak çok daha aktif rol alması gerekmektedir. Ancak yıllar itibariyle çevre koruma hizmetlerine yönelik kamu harcamaları ve sübvansiyonların kullanımında yaşanan artış olumlu olmakla birlikte çevre koruma hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları ve GSYH içerisindeki payında önemli bir artış olmadığı görülmektedir. Oysaki kamu harcamaları, ülkelerin iklim ve çevre politikalarını finanse edebilmesi ve iklim hedeflerine ulaşabilmesi içinde ellerinde bulundurdukları en önemli kamusal araçlardan biridir. Günümüzde kamu bütçelerinin milli ekonomi, toplum ve çevre üzerindeki etkisi düşünüldüğünde, hükümetlerin iklim hedeflerine ulaşmak için kamu bütçelerini yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun olarak kullanması, özel sektör faaliyetlerini iklim odaklı bir zemine yönlendirmesi ve kamu bütçeleri aracılığıyla toplumsal beklentileri karşılaması gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için ise kamu bütçelerinin en önemli araçlarından biri olan kamu harcamalarının iklim ve çevre önceliklerini yansıtacak şekilde kullanılması gerekmektedir.

2.4. Yeşil Kamu Gelirleri

İklim değişikliği ile mücadelede önemli olan bir diğer araç kamu gelirleridir. Devletlerin, kamusal ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla gelir elde etmesi gerekmektedir. Bu amaçla da kamu gelirlerinin ana kaynağını oluşturan vergi, resim ve harçlar bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu araçların yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde de kullanımı mümkündür. Devletler söz konusu araçları yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde fiskal amaçtan ziyade çevrenin ve biyoçeşitliliğin korunması ve

iklim değişikliği ile mücadele gibi ekstra fiskal amaçları gerçekleştirmek amacıyla kullanılmaktadır.

Kamu maliyesi teorisinde vergilerin çevresel amaçlarla kullanımının temelinde daha önce açıkladığımız üzere dışsallıklar yer almaktadır. Dışsallık “bir ekonomik birimin (alıcı veya satıcı) gerçekleştirdiği ekonomik faaliyet (üretim veya tüketim) sonucunda, başka ekonomik birimlerin bundan olumlu veya olumsuz etkilenmesi, bu etkiler sonucu elde edilen dışsal faydanın karşılığının ödenmemesi veya dışsal zararın etkisini tazmin edici bir bedelin ödenmemesi” şeklinde ifade edilmektedir (Kargı ve Yüksel, 2010: 187). Diğer bir ifadeyle dışsallıklar, bir kişi veya firmanın faaliyetinin, diğer kişi(ler) veya firma(lar)nın refahını piyasa mekanizması dışında doğrudan etkilemesiyle ortaya çıkan maliyet veya fayda olarak tanımlanmaktadır (Rosen ve Gayer, 2010: 73).

Dışsallıkların en sık karşılaşılan türlerinden birisi ise çevre kirliliği sebebiyle ortaya çıkan negatif dışsallıklardır. Negatif dışsallığın varlığında marjinal sosyal maliyet, marjinal özel maliyetten büyük olmaktadır. Çevre kirliliği sonucunda ortaya çıkan negatif dışsallıkların sebep olduğu refah kaybının ortadan kaldırılmasına yönelik kamusal çözümlerinin başında ise çevre vergileri gelmektedir. Çevre vergileri ilk olarak Refah Ekonomisi isimli eserinde Pigou tarafından gündeme getirilmiştir. Pigou’nun önerisine göre negatif dışsallık söz konusu olduğunda, negatif dışsallığa neden olan faktör ya da malın tüketimine ya da kullanımına yönelik bir vergi uygulanması gerekmektedir (Edizdoğan, 1998: 22-30; Öztürk, 2020: 42-49).

Negatif dışsallıkların varlığında, bir mal veya hizmetin fiyatı o mal veya hizmetin sadece özel maliyetini içermekte; sosyal maliyetini içermemektedir. Bu durumda söz konusu mal veya hizmet ekonomik optimum açısından üretilmesi/tüketilmesi gereken miktardan daha fazla üretilmekte/tüketilmektedir. Bu üretim/tüketim faaliyeti sonucunda topluma bir sosyal maliyet yüklenmektedir. Pigovian vergiler de marjinal hasar maliyetlerine eşit oranda bir verginin negatif dışsallık üzerinden alınmasının, piyasa çıktısını tekrar etkinliğe kavuşturacağı varsayımına dayanmaktadır. Yarattığı sosyal maliyetin üreticisi/tüketicisi tarafından fiyat aracılığıyla üstlenilmeyen mal veya hizmetin aşırı üretilmesi ve/veya tüketilmesinin sebep olduğu negatif dışsallığın içselleştirilmesi gerekmektedir. Negatif dışsallığa sebep olan, ekonomiyi etkinlikten uzaklaştıran bu üretim/tüketim davranışının oluşturduğu sosyal maliyetin içselleştirilmesi için kamusal

müdahale araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araçlardan en önemlisi ise Pigou tarafından önerilen ve Pigouvien vergiler olarak da adlandırılan düzenleyici vergilerdir.

Pigouvien düzenleyici vergiler dışsal maliyete yol açan üretim/tüketim faaliyetlerindeki aşırı üretim/tüketimi önleyerek toplumsal açıdan etkin üretim/tüketim düzeyine ulaşılmasını amaçlamaktadır (Çelebi, 2000: 80-83). Negatif dışsallıklar nedeniyle dışsal maliyet ile en çok karşılaşılan alanlardan biri çevresel zararları olan üretim/tüketim faaliyetleridir. Dolayısıyla çevresel sorunlara ve çevre kirliliğine yol açan üretim/tüketim faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan sosyal maliyetin içselleştirilmesi için düzenleyici vergilerin kullanılması gerekmektedir.

Schlegelmilch (1999) çevre kaynaklı negatif dışsallıkların ortaya çıkardığı toplumsal maliyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan vergi düzenlemelerinin sağlayabileceği faydaları şu şekilde ifade etmiştir (Schlegelmilch, 1999: 6);

- Dışsallıklardan kaynaklanan maliyetlerin içselleştirilmesi mümkün hale gelir ve kirleten öder ilkesi uygulanmasına olanak sağlayarak çevresel politikaların ekonomik ve mali politikalara entegrasyonunu sağlar.
- Ekonomik aktörlerin zararlı çevresel faaliyetlerden uzaklaşmalarını teşvik eder,
- Uygun maliyetli kirlilik kontrolüne olanak sağlar,
- Üreticilerin vergi kaynaklı yüklendikleri maliyetlerin çeşitliliği, onları yeni inovasyonlara yönelterek yeni üretim biçimleri, enerji kullanımı ve ulaşım alternatifleri geliştirmelerine yardımcı olur.
- Çevre vergilerinden elde edilecek gelir çevreyi iyileştirme amacına yönelik kullanılabilir

Ancak uygulamada çevre vergileri olarak adlandırılan ve kirleten öder ilkesini hayata geçirerek negatif dışsallıkların sebep olduğu toplumsal maliyetin üretici/tüketici tarafından içselleştirilmesini amaçlayan düzenleyici vergiler ile ilgili olarak uygulama sorunları bulunmaktadır. Söz konusu vergilerin matrahının ne olması gerektiğinden miktar ve oranına; mükellefinin üretici mi yoksa tüketici mi olması gerektiğinden verginin nasıl tahsil edileceğine kadar birçok konu hem teorik hem de pratik düzeyde tartışmalıdır. İktisat teorisinde dışsallıklar üzerinden alınan vergilerin dışsallığa neden olan faaliyet üzerinden değil faaliyetin neden olduğu emisyon miktarı üzerinden alınması gerektiği görüşü hakimdir. Ancak uygulamada emisyon miktarlarının belirlenmesinde yaşanacak zorluklar doğrudan kirletici faaliyet üzerinden vergi alınmasını

gerektirebilmektedir. Bu nedenle çevre vergileri olarak bahsedilen vergiler, Pigovian vergilerden daha fazlasını içermektedir. Örnek olarak enerji üzerine konulan vergi oranları mali amaçlarla belirlenebilir ve enerji ürünlerinin üretim ve tüketiminden kaynaklanan marjinal zarardan daha yüksek olabilir (Eurostat , 2013: 11; Kargı ve Yüksel, 2010: 192).

Ulusal ve uluslararası literatürde çevre vergilerinin ne olduğuna yönelik uzlaşmış bir tanım bulunmamaktadır. Çevre vergilerini olumsuz dışsallıkların marjinal etkilerini düzeltmek için alınan bir tür Pigovian vergi olarak tanımlayan veya her türlü verginin ekonomik faaliyetleri etkileme gücüne sahip olduğunu, bu sebeple de enerji ve çevre üzerinde etkilere neden olarak dışsallığa neden olacağını ifade eden, bu kapsamda da her verginin çevre vergisi olarak tanımlanabileceğini belirten tanımlar bulunmaktadır (Sandmo, 1975: 86; Bruvoll, 2009: 1-4; Öner, 2014). Çevre vergilerine yönelik en çok başvurulan tanımlar ise OECD ve Eurostat tarafından yapılan tanımlardır.

OECD'ye göre çevre verileri; enerji, motorlu taşıtlar ve ulaşım, emisyonlar, ozon tabakasına zarar veren maddeler, su kirliliği, atık yönetimi, toprak, ormanlar, vahşi yaşam ve biyoçeşitlilik üzerinden alınan, hükümetler için mal ve hizmetlerin nispi fiyatlarını şekillendirmeye yardımcı olan mali araçlardır (OECD, 2023). Eurostat'a göre ise çevre vergileri, çevreyi olumsuz etkilediği belirlenmiş olan maddelerin fiziksel miktarı üzerinden alınan vergilerdir (Eurostat, 2012: 20).

Genellikle çevre vergileri; enerji ürünleri üzerindeki tüketim vergileri, ulaşım araçları üzerindeki vergiler, kirlilik vergileri ve doğal kaynak vergileri şeklinde dört ana kategoride gösterilmektedir (Eurostat , 2013: 12-14);

Enerji vergileri; hem ulaşım amaçlı kullanılan benzin ve dizel gibi enerji ürünlerinden hem de enerji üretimi ve tüketimi, merkezi ısı üretimi ve tüketimi gibi statik amaçlarla kullanılan akaryakıt, mazot, kömür ve biyoyakıt gibi enerji ürünlerinin kullanımını üzerinden alınmaktadır. Aynı zamanda sera gazı emisyonları (emisyon kirlilik izinleri nedeniyle elde edilen vergi gelirleri dahil) ve yakıtların karbon içeriği veya neden olduğu emisyon miktarı üzerinden alınan karbon vergileri de enerji vergileri kapsamında değerlendirilmektedir. Karbon vergilerini vergi istatistiklerinde ayrı ayrı belirlemenin zorluğu, genellikle enerji ürünleri üzerinden alınmaları ve bu vergilerin enerji vergilerinin ikamesi konumunda olması gibi nedenlerle karbon vergileri kirlilik vergileri yerine enerji

vergileri kapsamında ele alınmaktadır. Ancak bu sınıflandırma yapılırken karbon vergilerinin enerji vergileri içerisinde ayrı bir kategoride raporlanması gerekmektedir.

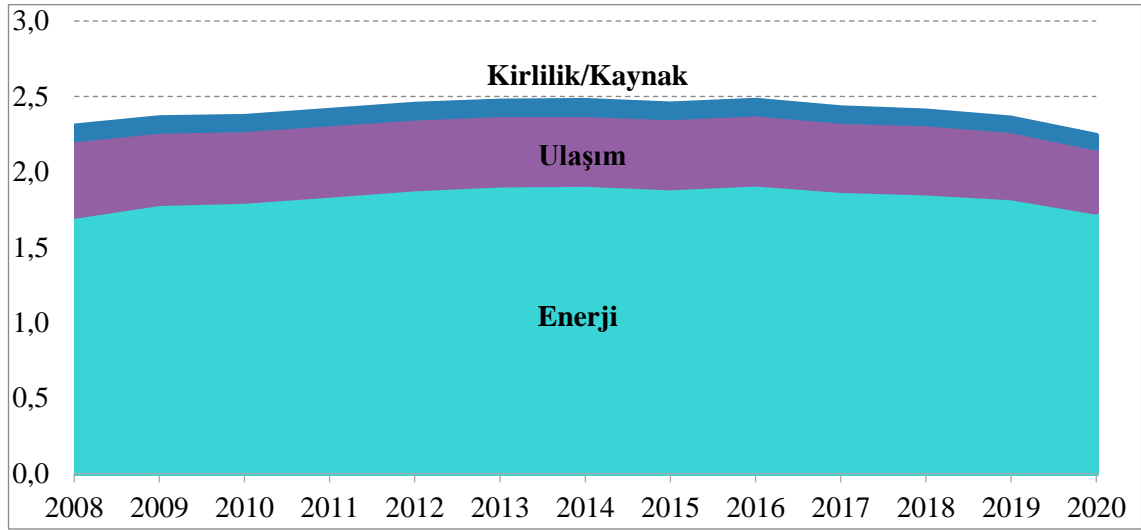
Ulaşım vergileri; esas olarak motorlu araç sahipliği veya motorlu araçların kullanımını üzerinden alınan vergilerdir. Uçaklar, gemiler ve demiryolları gibi diğer ulaşım araçları ve ilgili taşımacılık hizmetleri üzerindeki vergiler de çevre vergilerinin genel tanımına uygun olduklarında ulaşım vergilerine dahil edilmektedir. Ulaşım vergilerine motorlu taşıtların ithalatı, satışı, tescili ve kullanımını üzerinden alınan vergiler, ücretli yollardan alınan vergiler, uçak biletleri ve araç sigortası üzerinde alınan vergiler örnek gösterilebilir. Ancak ulaşım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için kullanılan benzin, dizel ve diğer ulaşım yakıtları üzerindeki vergiler ulaşım vergileri kapsamında değil enerji vergileri kapsamında değerlendirilmektedir.

Kirlilik vergileri; havaya salınan kirletici gazlar/ emisyonlar, katı atık yönetimi, gürültü ve sulara karışan kirleticiler üzerinden alınan vergilerdir. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi enerji vergileri kapsamında ele alınan karbon vergileri kirlilik vergileri arasında sayılmamaktadır. Kirlilik vergilerinin konusunu, ölçülen veya tahmin edilen azot ve kükürt emisyonları, ozon tabakasına zarar veren maddeler, su kaynaklarını kirleten atık ve maddeler, pestisitler, suni gübreler, atık yönetimi kapsamında ortaya çıkan zararlar ve gürültü kirliliği (örn: uçak iniş ve kalkışları) oluşturmaktadır.

Kaynak vergileri; su, ormanlar, yabani flora ve fauna gibi doğal kaynakların çıkarılması ve kullanılması üzerinden alınan vergileri kapsamaktadır. Bu vergilere örnek olarak su çıkarma, kerestecilik ve avcılık faaliyetleri gibi nedenlerle biyolojik kaynakların kullanılması, petrol, doğalgaz ve mineraller gibi hammaddelerin çıkarılması ve ağaçların kesilmesi gibi faaliyetler üzerinden alınan vergiler örnek gösterilebilir.

Aşağıda yer alan Şekil 2 incelendiğinde 2008-2020 yılları arasında Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde çevre vergilerinin dağılımını ve gelişimini görmek mümkündür. 2008 yılından 2020 yılı sonuna kadar enerji vergilerinin toplam çevre vergileri içerisinde en çok gelir getiren vergi türü olduğu görülmektedir. Enerji vergilerini ise ulaşım vergileri ve kirlilik/kaynak vergileri izlemektedir. 2020 yılı için Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde çevre vergi gelirlerinin %77'si enerji, %19'u ulaşım ve %4'ü kirlilik ve kaynak kullanımı üzerinden alınmıştır (Eurostat, 2021: 49). 2019 yılıyla kıyaslandığında her üç kategori için de çevre vergilerinin GSYH içerisindeki payının düştüğü görülmektedir.

Şekil 2: 2008-2020 Çevre Vergilerinin Dağılımı EU-27 (%GDP)



Kaynak: (Eurostat, 2021).

2019 yılında çevre vergilerinden elde edilen gelir GSYH'nın %2,4'ü iken, 2020 yılında bu oran %2,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu düşüşün ana sebepleri arasında pandemi nedeniyle getirilen hareketlilik kısıtlamaları gösterilmektedir. Çünkü AB'deki enerji vergisi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisi ulaşım için kullanılan fosil yakıtlar üzerinden alınan vergilerden elde edilmektedir. 2020 yılında AB genelinde enerji tüketimi %6 oranında düşmüştür; bu düşüşle birlikte çevre vergilerinden elde edilen gelir de düşmüş ve AB-27'de toplanan toplam vergi gelirlerinin %5,6'sını oluşturmuştur (Eurostat, 2021: 66).

Avrupa Birliği de dahil diğer pek çok ülkede pestisitler, gübreler, orman ürünleri ve kereste hasadı gibi biyoçeşitlilikle ilişkili faaliyetler üzerinden alınan ve yeşil kamu gelirleri kapsamında değerlendirilebilecek vergi türleri de bulunmaktadır. OECD verilerine göre ise günümüzde 62 ülkede 234 çeşit biyoçeşitlilikle ilişkili vergi uygulanmaktadır. Daha sürdürülebilir üretimi ve tüketimi teşvik eden bu vergiler biyoçeşitliliğin korunmasında önemli bir role sahiptir (OECD, 2021b: 7-8).

Yeşil bütçeleme'nin gerçekleştirilebilmesinin önemli adımlarından biri de vergi politikalarının karbonsuzlaştırılmasıdır (decarbonisation). Karbon fiyatlandırması, karbon yoğun varlıkların maliyetini yükselten, yatırım ve tüketim teşviklerinin karbondan arındırma hedefleriyle uyumlu olmasını sağlayan bir yöntemdir. Karbon fiyatlandırması kapsamında kullanılan en yaygın araçlar karbon vergileri ve emisyon(karbon) ticaret sistemleridir. Karbon vergileri yakıtların içerdiği karbon miktarını baz alan bir özelliğe sahipken (Yerlikaya, 2003: 693), emisyon ticaret sistemleri; sistemin içinde barındırdığı

tesislerin faaliyetlerinden kaynaklanan emisyon miktarına bir üst sınır koymaktadır (ÇŞB, 2019b: 4). Ancak OECD verilerine göre karbon fiyatlandırması şu anda olması gereken düzeyde kullanılmamaktadır. Karbon fiyatları, çoğu enerji kullanıcısı ve sera gazı yayıcı faaliyetler için karbonsuzlaştırmayı teşvik edemeyecek kadar düşük düzeydedir (OECD, 2020a: 10-11).

Ayrıca Avrupa Yeşil Mutabakatı ile gündeme gelen Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması da dış ticarete yönelik vergisel düzenlemeleri temel alan bir yeşil kamu geliri olarak ifade edilebilir. Karbon düzenleme mekanizması ile seçili sektörler için eşyanın ithalatında oluşacak mali yükümlülüklerin eşyanın karbon içeriğini dikkate alacak şekilde belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu mekanizma ile yeşil dönüşüm hedefleriyle uyumlu olarak Avrupa'nın rekabetçiliğinin korunabilmesi ve üretim ile yatırımların, emisyon azaltım hedefi AB'den az olan ülkelere kaymasının önlenmesi amaçlanmaktadır (T.C Ticaret Bakanlığı, 2021: 12).

Sonuç olarak çevresel vergi düzenlemeleri hem ekonomik anlamda hem de iklim değişikliği ile mücadelede çevresel politikaların hayata geçirilebilmesi açısından önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu gelirlerinin iklim ve çevresel hedeflerle uyumlu olacak şekilde kullanılması amacıyla enerji, ulaştırma, kirlilik ve doğal kaynakların kullanımı üzerinden alınan çevresel vergiler başta olmak üzere, karbon fiyatlandırması kapsamında uygulanan karbon vergileri ve emisyon ticaret sistemleri de ekonomik faaliyetlerin iklim ve çevre odaklı bir yapıya kavuşmasına yardımcı olacak nitelikte uygulamalar olarak görülmektedir.

Ancak daha önce de belirtildiği gibi hem çevre vergilerinin hem de karbon fiyatlandırma araçlarının uygulama düzeyinin oldukça sınırlı seviyelerde olduğu, bu nedenle de iklim ve çevresel hedeflere ulaşma konusunda ekonomik faaliyetleri etkileyecek yeterli güce sahip olmadığı görülmektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatı ile gündeme gelen sınırdaki karbon düzenleme mekanizması ise dış ticarete yönelik uygulayacağı vergisel düzenlemeler ve yaptırımlarla ekonomik üretim süreçlerini etkilemeyi arzulamakta ve yatırımların karbon yoğun üretim yapan ülkelere kaymasını önlemeyi amaçlamaktadır. Bu düzenlemenin çevre ve iklim üzerinde yaratacağı etki ilerleyen yıllarda ortaya çıkacaktır.

2.5. Avrupa Birliği'nde Yeşil Bütçe Uygulamaları

AB ve AB üyesi ülkeler, Paris Anlaşması ve Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda belirlenen hedefleri gerçekleştirmeyi ve iklim değişikliği ile mücadele politikalarında yeşil dönüşümün sağlanmasını, yaşanabilir bir dünya için yapılması gereken önemli adımlar olarak görmektedir. Bu kapsamda da hem Avrupa Komisyonu hem de AB üyesi ülkeler iklim ve çevresel hedeflere ulaşmada iklim yasaları, çeşitli eylem planları ve tüm ülkeleri etkileme gücüne sahip mutabakat metinlerini hayata geçirmektedir. Bu kapsamda son yıllarda Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen en önemli belgelerden biri 2019 Avrupa Yeşil Mutabakatı'dır. Mutabakat belgesi; enerji, ulaşım, sanayi ve tarım gibi pek çok sektörde sürdürülebilir politikaların hayata geçirilmesini içermekle birlikte iklim ve çevresel hedeflere ulaşılması için yeşil bütçeleme araçlarının uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Ayrıca AB, ilgili mutabakat belgesinde iklim odaklı sürdürülebilir politikaların hayata geçirilmesi için diğer ülkelere karşı nüfuzunu, uzmanlığını ve mali kaynaklarını kullanacağını ve uluslararası alanda sürdürülebilir politikalara liderlik etmeye devam edeceğini vurgulamıştır (EC, 2019: 2-3). Bu bakımdan AB ve AB üyesi ülkeler yeşil dönüşümü kurumsallaştırmış, üzerinde uzlaşmış, bir bütünlük içinde uygulayan ve yaptırım gücüne sahip ülkeler olarak karşımıza çıktığından yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulamasına ilişkin açıklamalar da AB ve AB üyesi ülkeler üzerinden yapılmıştır.

Uygulamaya ilişkin açıklamalara temel olacak ülkeler, Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından yapılan yeşil bütçe araştırmaları baz alınarak seçilmiştir. Ülkeler seçilirken ilgili araştırma belgelerinde yeşil bütçe yaklaşımını en kapsamlı uygulayan ve ilgili ülkelerin resmi internet sitelerinde yeşil bütçeleme faaliyetlerine yönelik belgelerine ulaşılabilen ülkeler tercih edilmiştir. Çalışmanın devamında Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından yürütölen yeşil bütçe araştırma sonuçlarına yer verilecektir. Seçilen ülkelere yönelik ayrıntılı yeşil bütçe uygulamaları ise bir sonraki başlıkta sunulacaktır.

Avrupa Birliği'nde kamu bütçelerinin çevresel hedeflerle uyumlu hale getirilmesi ekolojik geçişin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir adım olarak görölmektedir. AB için ekolojik geçiş; 2050 hedefleriyle uyumlu olacak şekilde ekonomik büyümenin kaynak kullanımından ayrıldığı, temiz, kaynakların verimli kullanıldığı ve döngüsel ekonomiye geçişin gerçekleştirildiği bir süreçtir (Bova, 2021: 5). 2019 Avrupa Komisyonu Yeşil Mutabakatı, "yeşil bütçeleme araçlarının daha fazla kullanılmasının kamu yatırımlarını,

tüketimini ve vergilendirmeyi yeşil önceliklere daha fazla yaklaştıracığını ve kirletici sübvansiyonlardan uzaklaştırmaya yardımcı olacağını” vurgulamaktadır (EC, 2019: 17).

Avrupa Komisyonu tarafından yeşil bütçeleme konusunda üye ülkeleri desteklemek ve yeşil bütçelemenin ana esaslarını ortaya koymak için 2022 yılında AB Yeşil Bütçeleme Referans Çerçevesi (Green Budgeting Reference Framework (GBRF)) yayımlanmıştır. Bu belge ile yeşil bütçeleme yaklaşımını bütçe sürecine entegre etmek isteyen ve mevcut yeşil bütçe uygulamalarını geliştirmeyi arzulayan üye ülkelere rehber olunması amaçlanmaktadır. GBRF beş temel unsur olan kapsam, metodoloji, çıktılar, yönetim, şeffaflık ve hesap verilebilirlik etrafında şekillendirilmiştir. Çevresel hedeflerin, bütçe kalemlerinin ve kamu sektörü kuruluşlarının tamamını kapsayan, bütçe politikalarının çevresel hedeflerle tutarlılığını değerlendirebilecek bir metodolojinin uygulandığı, çıktıların görülebilmesi için yeşil içeriğin çeşitli bütçe belgelerinde sunulduğu ve şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için yürütülen sürecin kamuya açık ve denetlenebilir olması gerekmektedir (EC, 2022b: 1-5).

Avrupa Komisyonu 2021 yılında mevcutta yeşil bütçe uygulamalarına devam eden üye ülkeler ve gelecekte yeşil bütçe uygulamalarına yer vermeyi planlayan üye ülkelerle bir araştırma yürütmüştür. Araştırmanın amacı yeşil bütçe yaklaşımını uygulayan ülkelerde var olan uygulamaların tasarımını ve zorluklarını anlamak ve uluslararası karşılaştırmaların yapılabileceği kamuya açık bir veri seti oluşturmaktır. Yürürlükte olan politikalar ve uygulamalar hakkında bilgi veya veri ilgili ülkelerin merkezi/federal hükümet yetkililerinden elde edilmiştir (EC, 2021a: 1).

Araştırma sonuçlarına göre yeşil bütçeleme kapsamında; beş ülkenin çevresel etki değerlendirmeleri yaptığı, altı ülkenin yeşil bütçe etiketleme yöntemi kullandığı, altı ülkenin yeşil bütçelemeye yönelik planları olduğu ve on ülkenin yeşil bütçelemeye ilişkin herhangi bir planının olmadığı ortaya konulmuştur (EC, 2021b). Aşağıda yer alan Tablo 2’de bu veriler toplu bir şekilde gösterilmiştir.

Tablo 2: AB'de Yeşil Bütçeleme Pratikleri/Uygulamaları

Çevresel Etki Değerlendirmesi	Yeşil Etiketleme	Yeşil Bütçelemeye Yönelik Planı Olan Ülkeler	Yeşil Bütçelemeye Yönelik Planı Olmayan Ülkeler	
İsveç	Avusturya	Slovenya	Belçika	Letonya
Hollanda	Fransa	Polonya	Çek Cumh.	Malta
Danimarka	İrlanda	Litvanya	Almanya	Portekiz
Belçika	İtalya	İspanya	Estonya	Romanya
Finlandiya	Lüksemburg	Yunanistan	Hırvatistan	
	Finlandiya	Kıbrıs	Macaristan	

Kaynak: (EC, 2021b).

Ancak her ne kadar Tablo 2’de Portekiz yeşil bütçelemeye yönelik planı olmayan ülkeler arasında gösterilse de OECD verilerine göre Portekiz’de yeşil bütçeleme faaliyetlerinin yapıldığı bilinmektedir. Portekiz’de 2021 yılında çevre koruma harcamalarının GSYH içerisindeki payı yaklaşık %3 iken, çevresel vergi gelirlerinin payı %3,1 olmuştur. Ayrıca Portekiz yeşil bütçeleme kapsamında çevresel vergi reformları, çevresel etki değerlendirmeleri ve karbon fiyatlandırma araçlarını kullanmaktadır (OECD, 2021a: 127)

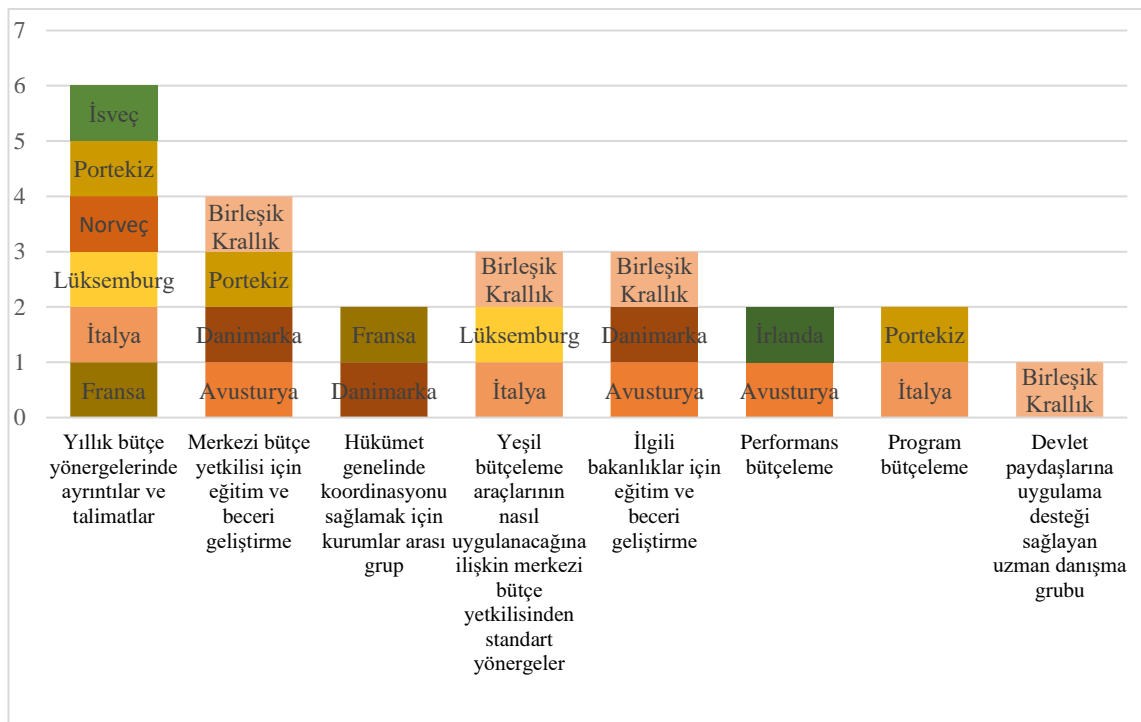
Tabloda yer alan ve üzerinde durulması gereken bir diğer ülke ise Almanya’dır. Çünkü Avrupa Komisyonu ve OECD verilerine göre Almanya’nın yeşil bütçe uygulamadığı hatta bu yönde bir uygulamaya yönelik planının bile olmadığı görülmektedir. Ancak bu durum Almanya’nın çevresel yeşil kamu harcaması yapmadığı veya çevre vergileri toplamadığı anlamına gelmemektedir. Almanya’da 2021 yılı için çevre koruma harcamalarının GSYH içerisindeki payı yaklaşık %1,2 olarak tahmin edilirken çevre vergilerin payının %1,8 olduğu görülmektedir (Eurostat, 2022). Ayrıca Almanya’da yerel düzeyde yeşil bütçe uygulamalarına yer verildiği de bilinmektedir (Kılıçer, 2017c). Bu sebeple Avrupa Komisyonun yayınladığı verilerin bazı ülkeler için eksik veya yanıltıcı olabileceğini belirtmek gerekmektedir.

Avrupa Komisyonu’nun AB ülkeleri için yürüttüğü araştırma, Avrupa Komisyonu ve OECD işbirliği ile OECD ülkeleri için de yürütülmüş ve 35 OECD ülkesi için yeşil bütçe politikalarının uygulama düzeyi bu çalışma kapsamında ortaya konulmuştur (OECD, 2021a). Ancak çalışmamızda yeşil bütçe uygulamaları Avrupa Birliği ve Avrupa

Birliği üyesi ülkeler üzerinden açıklandığı için bu çalışma kapsamında verisi bulunan Avrupa Birliği üyesi ülkelere ilişkin bilgi verilmiştir.

OECD'nin araştırmasına göre 10 Avrupa Birliği üyesi ülkede yeşil bütçeleme yaklaşımını destekleyen unsurlar bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu Avrupa Birliği üyesi 10 ülke ve bu ülkelerdeki yeşil bütçeleme yaklaşımını destekleyen unsurlar aşağıda yer alan Şekil 3'te gösterilmiştir. İlgili ülkelerde yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında değerlendirilen uygulamalar; yıllık bütçe yönergelerinde yeşil bütçelemeye yönelik verilen talimatlar, merkezi bütçe yetkilisi için verilen eğitimler, iklim politikalarına yönelik koordinasyonun sağlanması amacıyla kurumlararası oluşturan gruplar, yeşil bütçelemeye yönelik uygulama yönergeleri, ilgili bakanlıklara yönelik eğitim faaliyetleri, performans bütçe uygulaması, program bütçe uygulaması ve yeşil bütçeleme uygulamalarına yönelik destek verecek uzman danışma grubu şeklindedir.

Şekil 3: Avrupa Ülkelerinde Yeşil Bütçelemeyi Destekleyen Unsurlar, 2020



Kaynak: (OECD, 2021a).

Şekil 3'te yer verilen on Avrupa Birliği üyesi ülkeden altısının bütçe mevzuatlarında yeşil bütçelemeye ilişkin ayrıntılı talimatlar yer almaktadır. Dört üye ülkede merkezi yönetim bütçesi için yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik eğitim faaliyetleri, üç üye ülkede ise yeşil bütçeleme yaklaşımının nasıl uygulanacağına dair standart yönergelerin kullandığını söylemek mümkündür. Ayrıca İrlanda ve Avusturya'da

performans bütçe sisteminin, Portekiz ve İtalya’da ise program bütçe sisteminin yeşil bütçeleme yaklaşımını desteklediği görülmektedir.

Aynı zamanda OECD tarafından yapılan ilgili çalışmada yeşil bütçeleme yaklaşımını uygulayan ülkelerde yaygın olarak kullanılan yeşil bütçeleme araçlarına da yer verilmiştir. Söz konusu araçlar ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bu araçların kullanımını aşağıda yer alan Tablo 3’te gösterilmiştir.

Tablo 3: Yeşil bütçeleme uygulayan ülkelerde yaygın kullanılan araçlar, 2020

Ülke	Ex-ante veya ex-post çevresel etki değerlendirilmeleri	Çevresel fayda-maliyet analizi	Karbon değerlendirilmeleri	Karbon fiyatlandırma araçları (yakıt ve karbon vergilendirilmesi, emisyon ticaret sistemleri dahil)	Çevre vergisi reformu	Ex-ante veya ex-post yeşil bütçe etiketleme
Avusturya	•		•			
Danimarka	•	•	•		•	
Fransa	•	•	•	•		•
İrlanda	•	•	•	•	•	•
İtalya	•	•	•			•
Lüksemburg						•
Hollanda	•	•	•	•	•	
Norveç	•	•	•	•	•	•
Portekiz	•			•	•	
İsveç	•	•	•	•	•	
Birleşik Krallık	•	•	•	•	•	
• Evet	10	8	9	7	7	5

Kaynak: (OECD, 2021a).

Tablo 3 incelendiğinde; Lüksemburg hariç diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamında çevresel etki değerlendirmelerinin kullanıldığı, sekiz üye ülkede çevresel fayda-maliyet analizleri yapıldığı, dokuz üye ülkede karbon değerlendirme sistemlerinin olduğu, yedi üye ülkede ise karbon fiyatlandırma araçlarının kullanıldığı ve çevresel vergi reformlarının yapıldığı görülmektedir. Beş üye ülkede de yeşil bütçe etiketleme yönteminin kullanıldığı görülmektedir. Tabloda yer alan araçların tamamını kullanan ülkeler ise İrlanda ve Norveç’tir.

Sonuç olarak yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde Avrupa Birliği ve OECD tarafından yürütülen araştırma sonuçlarını değerlendirdiğimizde, yeşil bütçelemeye yönelik uygulamaların Avrupa Birliği genelinde sınırlı düzeyde olduğu, yeşil bütçeleme sürecini destekleyici unsurların ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği ve her ülkede bu yaklaşıma yönelik farklı yeşil bütçeleme araçlarının kullanıldığı görülmektedir. Ancak önümüzdeki süreçte AB tarafından kabul edilen Avrupa Yeşil Mutabakat metninin yeşil bütçeleme konusunda üye ülkeleri daha somut adımlar atmaya teşvik edeceği söylenebilir. İlgili mutabakat metninde de ifade edildiği gibi AB'nin iklim ve çevre hedeflerine ulaşabilmesi için yeşil bütçeleme araçlarını kamu bütçelerine entegre etmesi gerekmektedir. Çalışmanın devamında buraya kadar yapılan açıklamalardan hareketle seçilecek AB üyesi ülkelere yeşil bütçe yaklaşımına yönelik uygulamalara yer verilecektir.

2.6. Seçilmiş Ülkelerde Yeşil Bütçe Uygulamaları

Daha önce de ifade edildiği gibi bu bölümde Avrupa Birliği içine yer alan ülkelere yeşil bütçe yaklaşımını bütçe sürecine entegre etmiş ve bu yaklaşıma yönelik yeşil bütçeleme araçlarını merkezi yönetim bütçelerinde kullanan ülke uygulamalarına yer verilecektir. Ülke seçimi yapılırken Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından yürütülmüş olan yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulama kapsamını gösteren araştırma belgeleri baz alınmıştır. Bu kapsamda yeşil bütçe yaklaşımını bütçe sürecine en iyi entegre ettiği düşünülen ve resmi kaynaklarında ilgili ülkenin yeşil bütçelemeye yönelik uygulamaları hakkında bilgilere ulaşılabilen AB üyesi ülkelerin seçilmesine özen gösterilmiştir. Seçilen ülkeler sırasıyla İtalya, Fransa, Hollanda, İrlanda, Finlandiya ve İsveç'tir. İlgili ülkelere yönelik ayrıntılı yeşil bütçe uygulamaları ayrı başlıklarda sunulacaktır.

Yukarıda sayılan gerekçelerle belirlediğimiz Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yaptıkları uygulama örneklerini açıklarken amacımız, Türkiye'de "Program Bütçe" adı altında uygulanan performans esaslı program bütçe sisteminin yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmede kullanılacak temel noktaların belirlenmesi olacaktır.

2.6.1. İtalya

İtalya'da yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik uygulamalar 2000 yılından beri yürürlüktedir. Yeşil bütçe uygulamaları ağırlıklı olarak kamu harcamaları üzerinden

yapılmakta olup yeşil kamu harcamalarının belirlenmesine kullanılan metodoloji 196/2009 sayılı yasa ve 2011 yılında yayınlanan resmi bir belgeye dayanmaktadır. Bu belgeyle; çevrenin korunması ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı amacıyla yapılan harcamalar muhasebeleştirilmekte ve raporlanmaktadır (Ministero dell' Economia e delle Finanze, 2011: 1).

İtalya'da kamu harcamaları sınıflandırılırken çevresel hedeflerin kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde ele alınabilmesi için BM Çevre Koruma Faaliyetleri Sınıflandırması (CEPA) ve Kaynak Yönetimi Faaliyetlerine İlişkin BM Sınıflandırması (CReMA) kullanılarak kamu harcamaları etiketlenmektedir (Bova, 2021: 11). CEPA sınıflandırması kirliliğin azaltılması, önlenmesi ve ortadan kaldırılmasını içeren çevre koruma faaliyetlerini kapsarken, CReMA sınıflandırması doğal kaynakların korunmasını ve sürdürülebilirliğini sağlayacak faaliyetleri içermektedir (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 2). CEPA ve CReMA sınıflandırmaları kapsamında ele alınan harcama türleri Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4: CEPA ve CReMA Sınıflandırmasında Kullanılan Harcama Türleri

I.Çevre Koruma Faaliyetlerinin ve Harcamalarının Sınıflandırılması (CEPA)	
CEPA 1.	ATMOSFER VE İKLİMİNİN KORUNMASI
CEPA 1.1.	Proses içi modifikasyonlar yoluyla kirliliğin önlenmesi
CEPA 1.2.	Egzoz gazlarının ve ventilasyon sebepli egzozun arıtılması
CEPA 1.3.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 1.4.	Diğer faaliyetler
CEPA 2.	ATIK SU YÖNETİMİ
CEPA 2.1.	Proses içi modifikasyonlar yoluyla kirliliğin önlenmesi
CEPA 2.2.	Kanalizasyon şebekeleri
CEPA 2.3.	Atık su arıtma
CEPA 2.4.	Soğutma suyunun arıtılması
CEPA 2.5.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 2.6.	Diğer faaliyetler
CEPA 3.	ATIK YÖNETİMİ
CEPA 3.1.	Proses içi modifikasyonlar yoluyla kirliliğin önlenmesi
CEPA 3.2.	Toplama ve taşıma
CEPA 3.3.	Tehlikeli atıkların arıtılması ve bertaraf edilmesi
CEPA 3.4.	Tehlikeli olmayan atıkların arıtılması ve bertaraf edilmesi
CEPA 3.5.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 3.6.	Diğer faaliyetler
CEPA 4.	TOPRAK, YERALTI VE YÜZEY SUYU KORUMA VE İYİLEŞTİRME
CEPA 4.1.	Kirletici sızmaların önlenmesi
CEPA 4.2.	Toprak ve su kütlelerinin temizlenmesi
CEPA 4.3.	Erozyona ve diğer toprak ve su bozulmasına karşı koruma
CEPA 4.4.	Toprak ve yeraltı suyu tuzluluğunun önlenmesi ve iyileştirilmesi
CEPA 4.5.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 4.6.	Diğer faaliyetler
CEPA 5.	GÜRÜLTÜ VE TİTREŞİM AZALTMA
CEPA 5.1.	Kaynakta önleyici süreç içi değişiklikler
CEPA 5.2.	Gürültü önleyici/titreşim önleyici tesislerin inşası
CEPA 5.3.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 5.4.	Diğer faaliyetler
CEPA 6.	BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİĞİN VE PEYZAJIN KORUNMASI
CEPA 6.1.	Türlerin ve habitatlarının korunması ve rehabilitasyonu
CEPA 6.2.	Doğal ve yarı doğal peyzajların korunması
CEPA 6.3.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 6.4.	Diğer faaliyetler
CEPA 7.	RADYASYONA KARŞI KORUMA

CEPA 7.1.	Ortamın korunması
CEPA 7.2.	Yüksek seviyeli radyoaktif atıkların taşınması ve arıtılması
CEPA 7.3.	İzleme ve ölçüm vb.
CEPA 7.4.	Diğer faaliyetler
CEPA 8.	ÇEVRE KORUMA İÇİN AR-GE
CEPA 9.	DİĞER ÇEVRE KORUMA FAALİYETLERİ
CEPA 9.1.	Genel çevre idaresi, yönetimi ve yönetmelik
CEPA 9.2.	Eğitim, öğretim ve bilgilendirme faaliyetleri
CEPA 9.4.	Başka yerde sınıflandırılmamış faaliyetler
II. Kaynak Yönetimi Faaliyetlerinin Sınıflandırılması (CReMA)	
CReMA 10.	SU YÖNETİMİ
CReMA 11.	ORMAN KAYNAKLARININ YÖNETİMİ
CReMA 11.A	Orman alanlarının sürdürülebilir yönetimi
CReMA 11B.	Orman kaynaklarının kullanımının en aza indirilmesi
CReMA 12.	YABANI FLORA VE FAUNA STOKLARININ YÖNETİMİ
CReMA 13.	ENERJİ KAYNAKLARININ YÖNETİMİ
CReMA 13A.	Yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimi
CReMA 13B.	Isı/enerji tasarrufu ve yönetimi
CReMA 13C.	Fosil enerji kaynaklarının hammadde olarak alınımının en aza indirilmesi
CReMA 14.	MADEN YÖNETİMİ
CReMA 15.	KAYNAK YÖNETİMİNE YÖNELİK ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME FAALİYETLERİ
CReMA 16.	DİĞER KAYNAK YÖNETİMİ FAALİYETLERİ

Kaynak: (EEEA, 2020).

Tablo 4’te alt kalemleri ile birlikte verilen iki sınıflandırma sistemi, İtalya’da harcamaların sınıflandırılması bakımından birbirinin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Bu sınıflandırmalar çerçevesinde toplam 16 kamu harcama kalemine yer verilmiştir. Bunlardan ilk dokuzu CEPA sınıflandırması kalan yedisi ise CReMA sınıflandırması kapsamındadır. Her kamu harcama kaleminin altında birden çok alt kalem yer almaktadır. Örneğin CEPA sınıflandırması kapsamında “toprak, yeraltı ve yüzey sularının korunması ve iyileştirilmesi” kalemi yer almakta ve bu harcama kaleminin altı adet alt kalemi bulunmaktadır. CReMA sınıflandırması kapsamında ise orman kullanımı ve yönetimi kalemi yer almakta ve bu harcama yedi alt kalemden oluşmaktadır (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 12-13).

İtalya kamu bütçesi, kamu yönetiminin stratejik hedeflerini gösteren 34 ana programa sahiptir. Bunlar; savunma ve güvenlik, adalet, eğitim, turizm gibi çok çeşitli programlar olup bu programlar arasında “sürdürülebilir kalkınma, bölgenin ve çevrenin

korunması” ve “enerji ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi” programları da yer almaktadır. 2022 yılında birincil çevresel harcamalar için tahsis edilen ödeneklerin %23,4’ü enerji ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesine, %40,3’ü ise sürdürülebilir kalkınma, bölgenin ve çevrenin korunması programına ayrılmıştır (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021: 10). 2023 yılında ise çevresel harcamalar için ayrılan ödeneklerin %58,2’si enerji ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesine, %19,2’si ise sürdürülebilir kalkınma, bölgenin ve çevrenin korunması programına tahsis edilmiştir (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 10).

2022 yılı bütçe kanununda çok yıllık bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde gelecek yıllara yönelik 2022-2024 ödenek hedeflerinde enerji ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi programı için ortalama %2,3 oranında ödenek ayrılması öngörülmesine rağmen 2023 yılı bütçe kanununda bu oran ortalama %7,1 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yukarıda da ifade edildiği gibi 2022 yılına kıyasla 2023 yılı ödenek tahsislerinde enerji ve enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi programına çevresel ödeneklerin büyük bir kısmının tahsis edildiği görülmektedir (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021: 10; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 10). Bu değişimin arkasında yatan nedenlerin başında Rusya-Ukrayna savaşı nedeniyle enerji arzında ortaya çıkan sorunlar gelmektedir. Öyle ki 2022 yılı mayıs ayında Avrupa Komisyonu tarafından “Değişen Dünyada AB Dış Enerji Angajmanı” tebliği yayımlanarak Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Rusya kaynaklı enerji sorununu çözmesi ve sürdürülebilir yeşil enerji dönüşümü için harekete geçmesi yönünde önemli bir adım da atılmıştır (EC, 2022a: 1).

İtalya’da 2022 yılında devlet bütçesinin toplam birincil harcamalarının %1,3’ü çevrenin korunması, doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi programı için tahsis edilmiştir (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021: 3). 2023 yılında ise çevrenin korunması, doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi programı için devlet bütçesinin toplam birincil harcamalarının %2,6’sı kadar kaynak ayrılmış ve ödenekler önceki yıla oranla iki kat artmıştır (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 3). İtalya’nın 2022 ve 2023 yılına ait çevreye yönelik yeşil kamu harcamaları dağılımı Tablo 5’te gösterilmiştir.

Tablo 5: 2022- 2023 Çevresel Harcamaların Dağılımı (%)

	2022	2023
Hava ve İklim	% 18,3	% 5,3
Atık Su	% 3,4	% 1,5
Atık Yönetimi	% 1,9	% 1,5
Toprak, Toprak Altı ve Yüzey Suları	% 11,8	% 5,9
Gürültü ve Titreşimler	% 0,6	% 0,9
Biyolojik Çeşitlilik ve Peyzaj	% 9,7	% 4,4
Radyasyon	% 0,1	% 0,01
Çevre Koruma için Ar-Ge	% 17,5	% 8,0
Diğer Çevre Koruma Faaliyetleri	% 7,8	% 7,5
Su Kaynakları	% 1,5	% 0,7
Orman Kaynakları	% 0,7	% 0,3
Vahşi Flora ve Fauna	% 1,1	% 0,5
Yenilenemez Enerji Kaynakları	% 16,1	% 4,6
Enerji Dışı Kaynaklar	% 0,1	% 0,1
Doğal Kaynakların Kullanımı ve Yönetimi için Ar-Ge	% 8,5	% 3,9
Doğal Kaynakların Kullanımına ve Yönetime Yönelik Diğer Faaliyetler	%0,9	%54,9

Kaynak: (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021: 4; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 4).

2022 yılı için çevreye yönelik yeşil kamu harcamaların dağılımına bakıldığında kaynakların %18'inin hava ve iklimin korunmasına, %12'sinin toprak, toprak altı ve yüzey sularının korunması ve iyileştirilmesine, %18'inin çevre korumaya yönelik AR-GE faaliyetlerine ve %16'sının yenilenemez enerji kaynaklarının kullanımı ve yönetimine ayrıldığı görülmektedir.

2023 yılında çevresel harcamaların dağılımına bakıldığında ise 2022 yılından farklı olarak çevreye yönelik yeşil kamu harcamalarının yüzde ellisinden fazlasının “doğal kaynakların kullanımı ve yönetimine yönelik diğer faaliyetler” için ayrıldığı görülmektedir. 2023 yılında çevreye yönelik yeşil kamu harcamaları arasında yer alan çevre koruma için AR-GE faaliyetlerine %8, diğer çevre koruma faaliyetleri için %7,5 oranında ödenek tahsis edildiği Tablo 5'teki verilerden anlaşılmaktadır. Ayrıca İtalya'da 2023 mali yılı bütçesinde çevresel amaçlara yönelik olarak ayrılan kaynakların %70,3'ü Çevre ve Enerji Güvenliği Bakanlığına, %11,7'si ise Ekonomi ve Maliye Bakanlığına tahsis edilmiştir (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022: 4).

Yeşil kamu harcamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla İtalya Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından yeşil bütçelemeye yönelik iki ayrı rapor

hazırlanmaktadır. Bunlardan ilki her yıl haziran ayında yayınlanan Eco-Rapor'dur. Eco-Rapor; tüm kamu idarelerinin bir önceki yıl bütçesini referans alarak her bir program için çevreye yönelik yeşil kamu harcamalarını bildirmesiyle oluşur. Diğer rapor ise yine Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından sonbaharda hazırlanan Eco-Bütçe Raporu'dur. Eco-Bütçe Raporu aralık ayında Bütçe Kanunu ile birlikte yayımlanmaktadır. Ayrıca Eco-Bütçe Raporun'a ek olarak uygulama sonuçlarını gösteren Eco-Yürütme Raporu da yayımlanmaktadır. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan rapor, harcama kalemlerine ayrılmış ödenekler, harcamalar, taahhütler ve finansman akışları hakkında bilgiler içermektedir (Bova, 2021: 13,17).

Yayımlanan yeşil bütçe belgelerine ek olarak İtalya'da 2015 yılından itibaren Ekolojik Geçiş Bakanlığı tarafından düzenli olarak doğrudan ve dolaylı sübvansiyonları gösteren "Çevreye Zararlı ve Çevre Dostu Sübvansiyonlar Kataloğu" yayımlanmaktadır. 2020 yılı rakamlarına göre zararlı sübvansiyonlar 21,6 milyar avro iken çevre dostu sübvansiyonlar 18,9 milyar avrodur (Ministero Della Transizione Ecologica, 2021: 31). Ayrıca 2017 yılından bu yana Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından yeşil bütçeleme yaklaşımını destekleyen bir rapor olarak görülebilecek Ekonomi ve Finans Belgesi ekinde 12 adet Adil ve Sürdürülebilir Refah göstergesi yayımlanmaktadır. Göstergeler gelir eşitsizliği, yoksulluk, sağlık ve eğitim gibi alanlar içermesinin yanında karbon ve diğer zararlı gazların emisyon miktarlarına ilişkin veriler sunmaktadır (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020: 8-9).

İtalya'da yeşil bütçe yaklaşımının uygulanmasına yönelik genel bir değerlendirme yapıldığında yeşil bütçelemeye yönelik faaliyetlerin yirmi yılı aşkın bir süredir uygulandığı görülmektedir. Yeşil bütçe yaklaşımı çerçevesinde özellikle kamu harcamalarının önemli bir araç olarak kullanıldığı ve bütçe programları aracılığıyla çevresel harcamaların önceliklerinin belirlendiği söylenebilir. Çevresel harcamaların dağılımı incelendiğinde ise ağırlığın enerji kaynakları, sürdürülebilir kalkınma ve çevrenin korunması faaliyetlerine verildiği gözlemlenmiştir. Ayrıca yeşil bütçe yaklaşımı kapsamında merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan çevresel harcamaların uluslararası standartlarda sınıflandırıldığı ve uygulama sonuçlarının izlenmesine olanak sağlayacak çeşitli yeşil bütçe raporlarına yer verildiği görülmektedir.

2.6.2. Fransa

Fransa çevreyle uyumlu sürdürülebilir faaliyetler için AB Taksonomisi'nin ana hedeflerini esas almaktadır. Benimsenen hedefler; iklim değişikliğinin azaltılması, iklim değişikliğine uyum, su kaynakları yönetimi, dögüsel ekonomi ve atık yönetimi, kirliliğin azaltılması, biyoçeşitlilik ve ekosistemin korunmasıdır (Bova, 2021: 11).

Fransa'da Bütçe Kanunu ekli belgelerinde çevre politikalarına ayrılmış kaynakları kapsamlı ve konsolide bir şekilde gösteren "Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor" (Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget) yayımlanmaktadır. Bu raporda çevresel hedefler üzerindeki etkisi olumlu, nötr veya olumsuz olan harcamaların yanı sıra, tahsis edilen gelirler ve vergi harcamaları sistematik olarak incelenmekte, belirli gelirlerin çevresel etkilerine yönelik ayrıntılı hesaplamalara yer verilmektedir (France Government, 2021: 3-6).

Yayımlanan Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor 'da çeşitli bütçe programları ve bunların alt programları olumlu, nötr ve olumsuz olarak etiketlenerek bütçenin çevre hedeflerine katkısı ortaya konulmaktadır. Etiketleme yapılırken iklim azaltma hedefi, iklim adaptasyonu, su, atık yönetimi, kirlilik ve biyoçeşitlilik başlıkları altında ilgili kamu harcama kalemin olumlu ve olumsuz etkileri yeşil ve kahverengi etiketlerle gösterilmektedir. Örneğin "ekoloji, sürdürülebilir kalkınma ve hareketlilik" programının alt başlıkları arasında yer alan demiryolu programı için azaltma ve kirlilik hedefine olumlu katkı sağladığı, adaptasyon konusunda etkisi olmadığı, su, atık yönetimi ve biyoçeşitlilik üzerinde olumsuz etkiye sahip olduğu gösterilmiş ve nihai olarak bu kelem karma bir etikete sahip olmuştur. Ayrıca kamu harcamalarının yanında gelirler ve vergi harcamaları da Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor 'da etiketlemeye dahil edilmiştir. Örneğin Fransa Ulaştırma Altyapı Finansman Ajansı destekli yol inşaatı programı belirlenen her alanda kahverengi olarak işaretlenmiş ve olumsuz etikete sahip olmuştur. Vergi harcamaları kısmında da enerji geçiş vergisi kredileri, azaltma ve adaptasyon hedefleriyle uyumlu olduğundan olumlu etikete sahip olmuştur (France Government, 2021: 43-47).

Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor incelendiğinde Fransa bütçesinde 2021 yılı için 574.2 milyon avro olan toplam kamu harcamalarının 52.8 milyon avroluk kısmının çevresel etkiye sahip olduğu görülmektedir. Söz konusu harcamaların 2021 mali yılı için dağılımı aşağıda yer alan Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Fransa Çevresel Bütçe Harcamaları (2021)

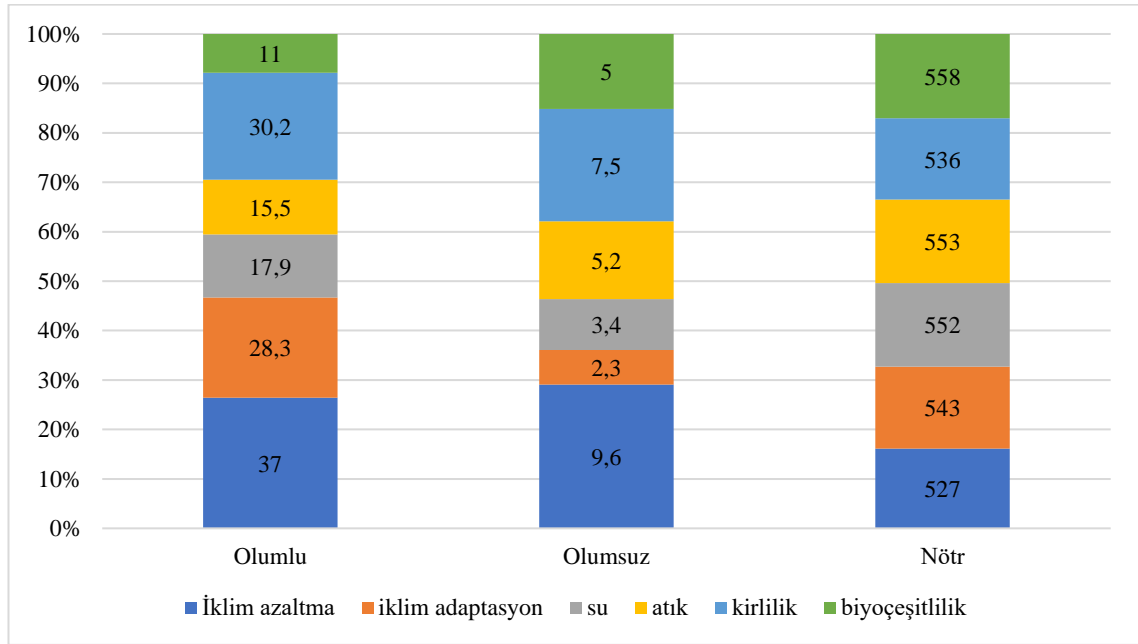
(Milyon Euro)	Kamu Harcamaları	% Toplam Kamu Harcamaları	Vergi harcamaları	% Toplam Vergi Harcamaları	Toplam	% Toplam Harcamalar
Olumlu(a)	34.7	6,0	3.4	0,6	38.1	6,6
Karma(b)	4.2	0,7	0.4	0,1	4.7	0,8
Olumsuz(c)	2.9	0,5	7.2	1,3	10	1,7
Çevresel(a+b+c)	41.8	7,3	11	1,9	52.8	9,2
Nötr (Diğer Harcamalar)	446.6	77,8	74.8	13,0	521.4	90,8
Toplam	488.4	85,1	85.8	14,9	574.2	

Kaynak: (Bova, 2021: 24).

Tablo 6’da yer alan veriler incelendiğinde Fransa’da toplam kamu harcamalarının %9,2’lik kısmının çevre üzerinde olumlu, olumsuz veya karma etkiye sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Aynı dönem için yapılan toplam kamu harcamalarının %9,2’lik kısmını oluşturan 52.8 milyon avroluk harcama yaklaşık dörtte üçünün çevreye yönelik yeşil kamu harcamalarından, kalan kısmının ise vergi harcamalarından oluştuğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Tablo 6’daki veriler incelendiğinde Fransa’da 2021 mali yılında yapılan çevreye yönelik yeşil kamu harcamalarının yaklaşık %83’ünün çevresel etkisinin olumlu olduğunu, ancak; vergi harcamaları için aynı başarının elde edilemediğini söylemek mümkündür.

Daha önce ifade edildiği üzere, Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor ‘da çeşitli bütçe programları ve bunların alt programları bütçenin çevre hedeflerine katkısı göz önüne alınarak olumlu, nötr ve olumsuz olarak etiketlenmektedir. Etiketleme yapılırken iklim azaltma hedefi, iklim adaptasyonu, su, atık yönetimi, kirlilik ve biyoçeşitlilik başlıkları altında ilgili kamu harcama kalemin olumlu ve olumsuz etkileri yeşil ve kahverengi etiketlerle gösterilmektedir. Bu doğrultuda aşağıda yer alan Şekil 4’te Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor’ dan hareketle 2021 yılı için Fransa’da merkezi yönetim bütçesi kapsamında yapılan harcamaların yeşil bütçe etiketlerine göre dağılımı gösterilmiştir.

Şekil 4: Yeşil Bütçe Etiketlerine Göre Harcamaların Dağılımı, 2021 (milyar euro)



Kaynak: (France Government, 2021: 21).

Şekil 4'te yer alan kamu harcamalarının yeşil bütçe etiketleri incelendiğinde olumlu etki etiketine sahip harcamaların ağırlıklı olarak iklim değişikliğinin azaltılması hedefi, iklim adaptasyonu hedefi ve kirliliğin azaltılması hedefi üzerine pozitif etkiye sahip olduğu görülmektedir. Toplam merkezi yönetim harcamalarının 37 milyar avroluk kısmı iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini azaltma hedefine hizmet etmiştir. Olumsuz etki etiketine sahip harcamaların ise en çok etkilediği hedefler sırasıyla iklim değişikliğinin azaltılması, kirlilik ve atık yönetimi hedefleridir. Bu harcamalar arasında enerji tüketimine ilişkin yerel vergilerden muafiyetler, demiryolu harcamaları ve sera gazı emisyonlarını arttırıcı harcamalar yer almaktadır. Nötr harcamaların ise çevresel hedefler üzerindeki etkilerinin eşit olduğunu söylemek mümkündür (France Government, 2021: 21).

İklim politikalarının uygulanması, çevresel alanlarda verilen taahhütlerin yerine getirilmesi ve belirlenen hedeflere ulaşılması konusunda bir kontrol mekanizması işlevi görmesi amacıyla 2018 yılının Kasım ayında Fransa Cumhurbaşkanı tarafından İklim Yüksek Konseyi (HCC) kurulmuştur. Faaliyetlerini bağımsız bir organ olarak yürüten konseyin ana görevleri arasında hükümete iklim politikaları konusunda yardımcı olmak ve Paris Anlaşması'nın gerekliliklerinin yerine getirilmesinin sağlanması bulunmaktadır. Ayrıca Konsey, 2050 yılına kadar Fransa'nın karbon nötr olma hedefini gerçekleştirmek üzere kamu kurumlarına ve hükümete sera gazı emisyonlarının azaltılmasını sağlayacak

politika önerilerinde bulunmaktadır. Buna ek olarak Konsey tarafından, sera gazı emisyonlarının azaltılması, düşük karbon stratejisi, karbon bütçesi ve karbon yutaklarının geliştirilmesiyle ilgili verilen taahhütler hakkında düzenli olarak raporlar yayımlanmaktadır (HCC, 2022).

Fransa'da yeşil bütçe yaklaşımı kapsamında uygulanan politikalar incelendiğinde hem kamu harcamalarının hem de kamu gelirleri ve vergi harcamalarının çevre üzerindeki olumlu, nötr ve olumsuz etkilerinin değerlendirildiği görülmektedir. Bu değerlendirme yapılırken harcamalar belirlenen kriterlere uygun olarak etiketlenmekte ve harcamaların çevre hedefleri üzerindeki nihai etkileri Devlet Bütçesinin Çevresel Etkilerine İlişkin Rapor 'da yayımlanmaktadır. İlgili rapor kamu bütçeleri aracılığıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin, iklim ve çevre üzerindeki etkilerinin açık ve şeffaf bir şekilde görülebilmesi bakımından oldukça önemli bir uygulamadır.

Aynı zamanda Fransa'da hükümetin iklim ve çevresel hedeflerine ulaşması, uluslararası taahhütlerini yerine getirmesi ve iklim değişikliği ile mücadele kapsamında politika önerilerinde bulunması amacıyla kurulmuş bağımsız bir konsey bulunmaktadır. Konseyin, hükümet tarafından uygulanan iklim ve çevre politikalarının denetlenmesine yönelik üstlendiği işlev aynı zamanda yeşil bütçe yaklaşımı kapsamında değerlendirilen harcama ve gelir politikalarının da denetlenmesine imkân vermektedir. Bu kapsamda Fransa'da yer alan İklim Yüksek Konseyi benzeri uygulamaların, hükümetlerin iklim ve çevresel hedeflere ulaşma konusunda daha somut politikalara yer vermelerini ve bu politikaların sürekliliklerini sağlamaları konusunda bir kontrol mekanizması işlevi görmelerinden dolayı iklim ve çevresel hedeflere ulaşmada hükümetleri yönlendirebilecek yararlı bir uygulama olduğu söylenebilir.

2.6.3. Hollanda

Hollanda uyguladığı politikalarla iklim açısından nötr, güvenilir, ekonomik, güvenli ve düşük maliyetli bir toplum olmayı hedeflemektedir. Bu doğrultuda 2019 yılında kabul edilen İklim Kanunu ile Paris Anlaşmasına katkıda bulunmayı amaçlayan Hollanda; 1990 yılına kıyasla sera gazı emisyonlarını 2030 yılına kadar %49, 2050 yılına kadar ise %95 oranında azaltmayı hedeflemektedir. Bu hedefler Hollanda'da 2019 yılında yasalanan İklim Kanunu ile birlikte yasal olarak güvence altına alınmıştır (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2019: 5).

İklim Kanunu (Climate Act); İklim Planı (Climate Plan), Ulusal Enerji ve İklim Planı (National Energy and Climate Plan (NECP)) ve Ulusal İklim Sözleşmesi (National Climate Agreement) belgelerinin oluşturulmasına esas teşkil etmekte ve iklim hedeflerine ulaşmak için uygulanması gereken politikaları ve alınması gereken önlemleri içermektedir. İklim Kanunu uyarınca, hükümetin, yasada belirtilen hedeflere ulaşmasını sağlayacak bir İklim Planı hazırlaması gerekmektedir. Ulusal İklim Sözleşmesi ise elektrik, sanayi, çevre, trafik, ulaşım ve tarım sektörlerinde belirlenen iklim hedeflerine ulaşılabilmesi için neler yapılacağına dair çeşitli anlaşmaları içermektedir. Sözleşme, karbon emisyonlarının azaltılmasının herkes için uygulanabilir ve karşılanabilir olması gerektiği ilkesine dayanmaktadır (Government of the Netherlands, 2022). Ulusal İklim Sözleşmesi'nde 2020 yılı taslak bütçe planında iklimle ilgili mali önlemlere ve daha yeşil bir ekonomi için katkıda bulunacak bütçe kalemlerine yer verilmiştir (Bova, 2021: 21). Yer verilen kalemler daha çok vergi mevzuatı ile ilgili olup çeşitli vergi düzenlemelerini ve sübvansiyonları içermektedir. 2019 yılında yayınlanan Ulusal İklim Sözleşmesi vergi mevzuatı paketine göre (Hekkenberg ve Hilbers, 2019);

- Enerji vergileri elektrikten doğalgaza kaydırılacak ve doğalgaz üzerinden alınan vergiler arttırılacaktır.
- Yenilenebilir enerji depolama maliyetlerinin hane halkları ve işletmeler arasındaki eşit dağılımı değiştirilecek ve işletmelerin daha fazla maliyet üstlenmeleri gerekecektir.
- Haneler için enerji vergisi indirimleri uygulanacaktır.
- Elektrikli otomobillerde uygulanan vergi indirimi kademeli olarak azaltılarak 2026 yılında son bulacaktır.
- Motorinden alınan özel tüketim vergisi arttırılacaktır.
- Yakılmak için ithal edilen atıklardan atık vergisi alınacaktır.

Yine 2019 İklim Kanunu'nun bir gerekliliği olarak hükümet, iklim hedeflerine ulaşma konusundaki başarısını gösteren bir İklim ve Enerji Raporu (Climate and Energy Report (KEV)) hazırlamalı ve periyodik olarak hesap vermelidir. İklim ve Enerji Raporu; iklim politikasının genel başarı durumunu, iklim politikasına ilişkin her bir bakanlık için hazırlanacak bir sunumu, iklim politikalarının her bir departman bütçesine olan etkisini, iklim planından sapmaların mali etkisini ve iklim planının uygulanmasına ilişkin ilerleme raporunu içermektedir (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2019: 16).

Ayrıca İklim Kanunu; her beş yılda bir iklim politikalarının gözden geçirilmesini ve gelecek 10 yıl için uygulanacak iklim politikalarının temel önceliklerini içeren bir İklim Planı oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2019: 6).

İklim politikalarının mali ve makroekonomik etkileri Hollanda Ekonomi Politikası Analizi Bürosu (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)) tarafından da değerlendirilmektedir (Bova, 2021: 19). CPB'nin değerlendirmelerine göre 2030 yılına kadar iklim ve enerji politikasına yönelik kamu harcamalarının 4,4 milyar avro artacağı öngörülmektedir (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2019: 3). Ayrıca Hollanda'da hükümetin iklim politikaları hedeflerine ulaşma konusundaki başarısını değerlendiren özerk konumda bir Çevresel Değerlendirme Ajansı (Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL)) bulunmaktadır. Ajansın temel görevleri arasında; ekolojik kalitenin değerlendirilmesi ve raporlanması, çevresel ve ekolojik kaliteyi etkileyecek riskleri değerlendirmek, iklim ve çevresel hedeflere ulaşma konusunda hükümet politikalarını desteklemek yer almaktadır (PBL, 2023).

Hollanda, iklim değişikliği ile mücadele etmek ve Paris Anlaşması'nın gerekliliklerini yerine getirmek amacıyla iklim ve çevreye yönelik hedeflerini yasal olarak güvence altına alarak bir İklim Yasası oluşturmuştur. Bu yasanın bir gerekliliği olarak ise çeşitli alanlarda iklim ve çevre politikalarının uygulanmasına yönelik eylem planlarının hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. İklim politikalarının yasal bir zemine dayandırılması, iklim ve çevre hedeflerinin uygulanmasında bir zorunluluğu beraberinde getireceğinden iklim krizine yönelik uygulanacak politikalarda da somut adımlar atılmasını sağlayacaktır. İklim politikalarına yönelik yasal düzenlemeler ve sözleşmelerde yer alan hükümler de yeşil bütçe yaklaşımının da kamu bütçelerine entegrasyonunu gerekli kılmaktadır.

Ayrıca Hollanda'da Fransa örneğinin benzer şekilde hükümetin iklim politikalarını ve uluslararası taahhütlerini yerine getirmesi konusunda yardımcı ve denetleyici konumda bulunan bir Çevresel Değerlendirme Ajansı bulunmaktadır. Faaliyetlerinde özerk bir konumda bulunan Ajans da iklim ve çevre politikalarının uygulanması konusunda etkili bir kurum niteliğindedir.

2.6.4. İrlanda

İrlanda'da bütçe süreci kaynakların dağılımı konusunda toplumsal tercihleri yansıtan ve tarafsız olmayan bir süreç olarak görülmektedir. Tarafsız olmayan ifadesiyle kastedilmek istenen anlam, kamu bütçelerinin hükümetlerin politika tercihlerini ve önceliklerini yansıtan araçlar olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Bu kabulde birlikte yeşil bütçeleme yaklaşımı, çevresel konularda iyileşmeyi teşvik etmek ve elde etmek için bütçe sisteminin bir araç olarak kullanılmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda yeşil bütçeleme yaklaşımı ile İrlanda iklim değişikliğine yönelik hükümet harcamalarının düzeyini ve etkinliğini, diğer harcama kalemlerinin ve vergi sisteminin çevresel etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanması konusunda İrlanda Kamu Harcamaları ve Reform Dairesi (Department of Public Expenditure and Reform) ile OECD Paris Yeşil Bütçeleme İşbirliği birlikte çalışmaktadır (Cremins ve Kevany, 2018: 2).

İrlanda'da yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanmasında ilk adım olarak iklimle ilgili harcamalar belirlenmiştir. Bu kapsamda oluşturulan tanımlamada, iklim ile ilgili harcamalar; "İrlanda'nın düşük karbonlu, iklime dayanıklı ve çevresel açıdan sürdürülebilir bir ekonomiye geçişini doğrudan veya dolaylı olarak tamamen veya kısmen destekleyen herhangi bir harcama." olarak tanımlanmaktadır (Cremins ve Kevany, 2018: 14). Ayrıca İrlanda 2019 yılında yayınladığı İklim Eylem Planı (Climate Action Plan)'nda çevresel vergi reformlarını hayata geçirmek amacıyla kamu bütçelerini bir araç olarak kullanacağını ifade etmiştir. Bu kapsamda hafif ticari araçlar için emisyonu dayalı vergi rejimi uygulaması, dizel ve benzin tüketim oranlarının kademeli olarak eşitlenmesi, elektrikli araç kullanımını teşvik edecek uygulamalar ve binalarda büyük çaplı yenilenmeyi teşvik edecek emlak ve damga vergisi politikalarının uygulanacağı İklim Eylem Planı'nda belirtilmiştir (Climate Action Plan 2019, 2019: 43).

2023 yılı İrlanda Kamu Harcamaları ve Reform Dairesi tarafından hazırlanmış Kamu Hizmetleri İçin Revize Tahminler (Revised Estimates for Public Services) raporunda iklimle ilgili harcamalar bakanlık düzeyinde gruplandırılmış ve bütçe programlarına göre detaylandırılmış şekilde yer almaktadır. Aşağıda yer alan Tablo 7'de İrlanda'da bakanlık bazlı iklim harcamalarının 2022 yılı gerçekleştirmeleri ve 2023 yılı tahminleri gösterilmektedir (Department of Public Expenditure and Reform, 2023: 318).

Tablo 7: İklim ile ilişkili Harcamalar 2023 (Bin Euro)

Bakanlıklar ve İklim ile İlişkili Harcama Kalemleri	2022	2023	Değişim %
Çevre, İklim ve İletişim Bakanlığı	345.008	660.777	%92
-Çevre ve İklim Araştırmaları	14.300	17.250	%21
-Uluslararası İklim Değişikliği Taahhütleri	15.000	26.500	%77
-Adil Geçiş Fonu	34.000	12.420	-%63
-Kont/Toplumsal Güçlendirme Programları	94.952	355.265	%274
Diğer	186.756	249.342	%33
Tarım, Gıda ve Denizcilik Bakanlığı	570.496	585.907	%3
Ulaştırma Bakanlığı	1.873.452	1.912.700	%2
Konut, Yerel Yönetim ve Miras Bakanlığı	213.294	239.299	%12
Bayındırlık Hizmetleri	85.516	76.520	-%11
Turizm, Kültür, Sanat, Gaeltacht, Spor ve Medya Bakanlığı	-	4.500	
- Adil Geçiş Fonu Programları			

Kaynak: (Department of Public Expenditure and Reform, 2023: 318).

Tablo 7’de yer alan veriler ve ilgili Rapor incelendiğinde yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde en fazla yeşil harcama yapan bakanlığın Ulaştırma Bakanlığı olduğu görülmektedir. Ulaştırma Bakanlığı; karbon azaltımı, yeşil yollar ve toplu taşıma yatırımları gibi çeşitli alanlarda yeşil kamu harcaması yapmaktadır. Tarım, Gıda ve Denizcilik Bakanlığı; tarımsal çevre programları, hayvancılık ve ormancılık ve biyoenerji gibi farklı alanlarda sürdürülebilirliğe yönelik yeşil kamu harcaması yapmaktadır. Çevre, İklim ve İletişim Bakanlığı ise tabloda verilen harcama kalemlerinin yanında çevresel sürdürülebilirlik, atık yönetimi, enerji araştırmaları ve iklim girişimleri gibi programlara yönelik yeşil kamu harcamaları yapmaktadır. Ayrıca raporda iklim ile ilgili harcamaların bir önceki yıla oranla %12,7 oranında artarak 2023 yılında yaklaşık 3.6 milyar avro olacağı tahmin edilmektedir (Department of Public Expenditure and Reform, 2023: 318).

Raporda yer alan kamu gelirlerine ilişkin veriler incelendiğinde ise karbon vergisi tahsilatlarının belirli yeşil harcama programları için tahsis edildiği anlaşılmaktadır. Buna göre karbon vergisiyle elde edilecek 623 milyon avronun yaklaşık %47’si konutlarda enerji verimliliği yatırım programına, %13’i ise daha yeşil ve sürdürülebilir çiftçilik faaliyetlerine tahsis edilecektir (Department of Public Expenditure and Reform, 2023: 319). Dolayısıyla İrlanda’da diğer ülke örneklerinden farklı olarak yeşil bütçeleme

yaklaşımı çerçevesinde elde edilen yeşil kamu gelirlerinin yine yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yeşil kamu harcamalarının finansmanında kullanıldığını ifade etmek mümkündür.

İncelenen ülke örneklerinden de anlaşılacağı üzere yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında yürütülen faaliyetlerinin genellikle harcama odaklı olduğunu söylemek mümkündür. Ancak İrlanda bu nokta da incelenen diğer ülke örneklerinden ayrılmakta ve yeşil bütçeleme kapsamında kamu gelirlerine ilişkin çalışmalar yürütmektedir. Bu doğrultuda İrlanda Maliye Bakanlığı tarafından 2022 yılında yeşil bütçelemeyi vergi perspektifinden ele alan bir rapor yayımlamıştır. Yeşil Bütçelemenin Vergi Perspektifinden İncelenmesi (A Review of Green Budgeting from a Tax Perspective) isimli rapor; vergi sisteminin karbon emisyonları üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri, ulusal ve uluslararası iklim taahhütleri, çevre vergileri ve vergi harcamaları hakkında bilgi sunmaktadır. Rapor ile İrlanda, Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından hazırlanan AB Yeşil Bütçeleme Referans Çerçevesi (GBRF) temel alınarak yeşil bütçeleme yaklaşımı metodolojisine vergi önlemlerini entegre etmeyi amaçlamaktadır. Rapor kapsamında bazı sübvansiyonların ve vergi harcamalarının iklim hedeflerine ters düştüğünü ve 2014'ten günümüze karbon vergisi ile elde edilen gelirden altı kat daha fazla çevreye zararlı vergisel teşvik verildiği ifade edilmiştir (Ireland Department of Finance, 2022: 4,15).

Aşağıda yer alan Tablo 8'de İrlanda'da 2011-2019 yılları için iklim ile ilişkili vergi gelirleri ve vergi harcamaları gösterilmektedir. Vergi harcamaları gruplandırılırken iklim pozitif ve iklim negatif harcamalar birlikte ele alınmıştır ancak vergi gelirleriyle ilgili iklim negatif bir kalem tespit edilemediğinden gelir kısmı tamamen pozitif sayılmıştır.

Tablo 8: İrlanda'da İklim Odaklı Vergi Gelirleri ve Vergi Harcamaları (milyar euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
a. Vergi gelirleri	3.9	3.8	4.0	4.1	4.3	4.6	4.3	5.5	5.7
b. Vergi harcamaları	2.5	2.4	2.5	2.4	2.6	2.6	2.7	2.9	2.9
Denge (a-b)	1.3	1.5	1.6	1.7	1.7	2.1	1.7	2.6	2.8

Kaynak: (Ireland Department of Finance, 2022, s. 23).

Tablo 8'de yer alan vergi gelirleri ve vergi harcamaları ile bu iki kalem arasındaki fark İrlanda'da iklim odaklı vergi uygulamalarının sonuçlarının iklim açısından olumlu mu yoksa olumsuz mu olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda Tablo 8'deki veriler incelendiğinde 2011-2019 yılları arasında İrlanda'da iklim odaklı vergi gelirleri ve vergi

harcamaları arasındaki dengenin iklim üzerinde olumlu etkiye sahip olduğu görülmektedir (Ireland Department of Finance, 2022: 23).

İrlanda Hükümeti, Çevre, İklim ve İletişim Bakanlığı tarafından hazırlanan 2023 yılı İklim Eylem Planı'nda yeşil bütçeleme alanında birçok reform yapacağını taahhüt etmiştir. Bu doğrultuda yeşil bütçe analizlerinin güncellenmesi ve yeşil bütçeleme kapsamının tüm kamu harcamalarına erişecek şekilde genişletilmesi hedeflenmektedir. Buna ek olarak 2023 yılı İklim Eylem Planı'nda çevreye zararlı harcama kalemlerinin belirlenmesi, yeşil tahvillerin kullanımı ve sürdürülebilir finansal sistemin teşvik edilmesi gibi hedefler bulunmaktadır (Climate Action Plan 2023, 2023: 120-123).

İrlanda'da İklim Eylem Planında belirtilen eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla her bir departmanı ve kamu kurumunu sorumlu tutacak bir İklim Eylemi Yürütme Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul düzenli olarak kamu kurumları ile görüşmektedir ve üç ayda bir kabineye rapor sunmaktadır. Ayrıca Kurul; iklim eylem planının gidişatını, zorluklarını ve kazanılan deneyimlerin yer aldığı bir ilerleme raporunu her yıl kabineye sunmakla yükümlüdür (Climate Action Plan 2019, 2019: 37).

İrlanda'da ayrıca ulusal iklim stratejileri ve yatırım öncelikleriyle uyumlu, düşük karbonlu yatırımları teşvik etmek için oluşturulmuş dört farklı fon bulunmaktadır. Bunlar; İklim Eylem Fonu, Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu, Kırsal Yenilenme ve Kalkınma Fonu ve Yıkıcı Teknolojiler Yenilik Fonudur. Dört fonun 2027 yılına kadar toplam bütçesinin 4 milyar avro olacağı tahmin edilmektedir (Climate Action Plan 2023, 2023: 123).

İrlanda'da yeşil bütçe uygulamalarına yönelik bir değerlendirme yapıldığında İrlanda'nın yeşil bütçe yaklaşımını iklim ve çevresel hedeflere ulaşma konusunda önemli bir araç olarak benimsediği görülmektedir. Yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanması konusunda OECD Paris Yeşil Bütçeleme İşbirliği ile ortaklaşa çalışan İrlanda Hükümeti hem kamu harcamaları hem de kamu gelirlerini yeşil bütçeleme kapsamında bir araç olarak kullanmakta, vergi harcamalarının çevresel etkilerini dikkate almakta ve oluşturduğu çeşitli fonlarla iklim finansmanını desteklemektedir. Bu bakımdan İrlanda hükümetinin yeşil bütçe uygulamalarını kamu bütçesinin her alanına entegre etmeyi amaçlayan bir yaklaşım benimsediği söylenebilir.

Aynı zamanda hedeflenen iklim politikalarının gerçekleştirilmesini ve ilgili kamu kurumlarının bu konuda sorumluluk almalarını sağlayacak İklim Eylemi Yürütme

Kurulu'nun varlığı da diğer ülke örneklerinde olduğu gibi iklim politikalarının uygulanması konusunda etkili bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca Kurul tarafından iklim eylem planına ilişkin düzenli aralıklarla hazırlanan raporlar, iklim ve çevre politikalarına yönelik düzenli ve istikrarlı veri sağlaması bakımından önem arz etmektedir.

2.6.5. Finlandiya

Finlandiya çevresel hedeflerle uyumlu ve Finlandiya'yı düşük karbonlu bir toplum haline getirecek her türlü harcama kalemini raporlamaktadır. Bu harcama kalemleri arasında yenilenebilir enerji kullanımı, biyoçeşitlilik, doğanın ve çevrenin korunması, emisyonların azaltılması ve biyo-ekonomi çözümleri gibi hedefler yer almaktadır (Bova, 2021: 14).

Finlandiya'da Hükümet programının stratejik temaları arasında yer alan sürdürülebilir kalkınma teması kapsamında dokuz adet kalkınma hedefi belirlenmiştir. Bu hedeflere ulaşmanın ancak iklimin değişikliğinin durdurulması ve biyolojik çeşitliliğin korunması sayesinde mümkün olacağı düşünülmektedir. Bu hedefler aşağıda yer alan Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9: Finlandiya Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri

1. 2035 yılına kadar karbon nötr olma hedefi
2. Dünyanın ilk fosilsiz refah toplumu olma hedefi
3. Kısa ve uzun vadede karbon yutaklarının ve stoklarının güçlendirilmesi
4. İnşaat ve konutlarda karbon ayak izini azaltmak
5. Biyoçeşitliliğin korunması
6. Döngüsel ekonomide liderlik
7. İklim dostu gıda politikası
8. Madenlerin çevresel etkilerinin iyileştirilmesi
9. Hayvanların refahının iyileştirilmesi

Kaynak: (Finnish Government, 2023).

Finlandiya sürdürülebilir kalkınma hedefleri kapsamında karbon nötr olma hedefine ulaşmak için emisyon azaltma önlemlerini hızlandırmayı ve karbon yutaklarını güçlendirmeyi planlamaktadır. Bu amaçla hem gerekli yasal düzenlemeleri yapmayı hem de sosyal ve bölgesel açıdan toplumun tüm kesimlerini kapsayan adil bir geçişi sağlamayı hedeflemektedir. Belirlenen hedeflere ulaşılması için hükümet, yerel ve bölgesel makamlara hem planlama ve uygulama aşamasında hem de gerekli finansmanın sağlanması için destek vereceğini taahhüt etmiştir.

Aynı zamanda hükümet, fosilsiz refah toplumu olma hedefine ulaşmak için enerji üzerinden alınan vergiler konusunda düzenlemeler yapmayı planlamaktadır. Çevreye zararlı enerji üretiminde vergisel yükümlülüklerin arttırılması ve yenilenebilir enerji alanında vergisel indirimler yapılması planlanmaktadır. 2029 yılına kadar kömürden enerji üretiminin tamamen sonlandırılacağı ve enerji şirketlerinin kömürden çıkmasının teşvik edilmesi için 2025 yılına kadar destek verilmesi planlanmaktadır.

Döngüsel ekonomi hedefinde ise doğal kaynakların aşırı tüketimini azaltmak, iklim değişikliğini engellemek, biyoçeşitliliği korumak, yeni istihdam fırsatları yaratmak ve ekonominin rekabet gücünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. İklim dostu gıda politikası kapsamında tüketilen gıdanın iklim ayak izini en aza indirmek ve gıdanın nasıl üretildiğine dair anlayışı geliştirmek amacıyla ulusal bir “iklim gıdası” programı hazırlanması ve kamu kesiminin bu konuda kilit bir rol üstlenmesi hedeflenmektedir (Finnish Government, 2023). Söz konusu hedeflere ulaşmada kullanılabilecek en önemli araçlardan biri ise elbette yeşil bütçeleme yaklaşımıdır.

Finlandiya 2030 yılına kadar sosyal, ekonomik ve ekolojik olarak sürdürülebilir bir toplum yaratma idealine sahiptir. Bu amaçla da kamu bütçesinde sürdürülebilir kalkınmayı destekleyecek her idari birime ait bütçe verilerine yer verilmektedir. Bu kapsamda sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden biri olan karbon nötr olma hedefine katkı sağlayan ödenekler belirlenmiş ve 2022 yılı bütçe taslağında bu örneklere yer verilmiştir. Belirlenen ödenekler arasında çevre ve doğanın refahı, biyoçeşitlilik, emisyonların azaltılması, biyo-ekonomi çözümlerinin teşviki ve düşük karbonlu bir toplumun geliştirilmesine yönelik ödenekler yer almaktadır. Ödenekler program amaçlarıyla uyumlu bakanlık bütçelerine tahsis edilmektedir (Valtion Talausarvioesitykset, 2023). Söz konusu ödenekler ve bu ödeneklerin tahsis edildiği programlara ilişkin bilgiler aşağıda yer alan Tablo 10’da gösterilmiştir.

Tablo 10: Karbon Nötr Finlandiya-Temel Önlemler (milyon euro)

	2021	2022	2023*
1. Karbon- nötr ve biyoçeşitlilik dostu Finlandiya	722	749	917
2. Küresel düzeyde etkili Finlandiya	371	388	392
4. Dinamik ve gelişen Finlandiya	242	272	297
4.1. Ulaştırma ağının geliştirilmesi ve bakımı	306	455	269
4.2. Tarım	586	680	569
Toplam	2.227	2.544	2.444

Kaynak: (Valtion Talousarvioesitykset, 2023).

Tablo 10’da yer alan ödeneklerin dağılımına bakıldığında en fazla ödenek tahsisinin karbon nötr ve biyoçeşitlilik hedefine yönelik olduğu görülmektedir. Karbon nötr olma hedefine yönelik tahsis edilen harcamaların yanında aynı hedefe katkıda bulunacak vergisel düzenlemeler de bütçe taslağı içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda enerji vergilendirme reformu, ulaşım vergilendirme reformu, döngüsel ekonominin teşviki ve emisyonu dayalı tüketim vergisinin ödenmesi alanlarında sürdürülebilir kalkınma hedeflerine katkı sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar özellikle enerji vergileri, taşıt vergisi, araba vergisi, belirli içecek ambalajları üzerindeki tüketim vergisi ve atık vergisidir. Çevresel vergileme bakımından Avrupa’da öncü konumda olan Finlandiya’da özellikle enerji üzerinden alınan vergiler oldukça yüksektir. Enerji ürünleri üzerindeki vergiler, enerji içeriğine ve karbon emisyonlarına göre belirlenmektedir. Motorlu taşıtlar üzerinden alınan vergilerde de emisyonu dayalı bir vergilendirme yapılmaktadır (Valtion Talousarvioesitykset, 2023).

Finlandiya’da hükümetin iklim politikalarının tutarlılığını ve uygulanan politikaların yeterliliğini değerlendiren bağımsız bir danışma konseyi de bulunmaktadır. Finlandiya İklim Değişikliği Paneli (The Finnish Climate Change Panel) adı altında faaliyet gösteren konsey 2012 yılında kurulmuştur ve disiplinler arası bilim insanlarından oluşmaktadır. Konsey iklim politikaları ile ilgili planlar hakkında görüş bildirmek, iklim politikası mevzuatının hazırlanması ve uygulanmasını destekleyecek raporlar oluşturmakla görevlendirilmiştir. Konsey çalışmalarını yürütürken İklim Değişikliği Yasasını (Climate Change Act) esas almaktadır (The Finnish Climate Change Panel, 2022).

Finlandiya’da iklim ve çevre hedeflerine ulaşmak için kamu bütçelerinde de ödenek tahsislerine yer verdiği dokuz adet kalkınma hedefi belirlemiştir ve yeşil bütçelemeye yönelik kamu harcamalarını bu kalkınma hedefleri kapsamında yürütmektedir. Aynı zamanda yeşil bütçeleme kapsamında kamu gelirleri ile ilişkili çeşitli vergi düzenlemelerine de Finlandiya kamu bütçesi içerisinde yer verilmektedir. Çalışma kapsamında açıklanan diğer ülkelerde olduğu gibi Finlandiya’da da iklim ve çevre politikalarının uygulama düzeyini değerlendiren bağımsız bir danışma konseyi bulunmaktadır. Bu kapsamda Finlandiya’da yeşil bütçe yaklaşımının çeşitli iklim hedeflerine yönelik tahsis edilen yeşil kamu harcamaları, çevresel öncelikleri dikkate alan vergi düzenlemeleri ve hükümetin iklim politikalarını denetleyecek bağımsız bir konsey aracılığıyla gerçekleştirildiği söylenebilir.

2.6.6. İsveç

İsveç’te yeşil bütçeleme yaklaşımının temelini ve yasal altyapısını 2018 yılında kabul edilen İklim Kanunu (The Swedish Climate Act) oluşturmaktadır. Bununla birlikte 2018 yılında İklim Kanunu kabul edilmeden önce 2017 yılında İsveç’in iklim eylem planını oluşturması için iklim politikası çerçevesi (The Swedish Climate Policy Framework) oluşturulmuştur. Bu çerçeve, İsveç’in iklim reformu olarak görülmekte ve Paris Anlaşması’nın uygulanmasında rehber olarak kabul edilmektedir. İlgili çerçeve kapsamında yeni iklim hedeflerinin belirlenmesi, iklim kanununun oluşturulması ve iklim politikaları için bir konsey kurulmasına yönelik planlar yer almaktadır. Oluşturulan çerçeveye iklim politikasında düzen ve istikrar sağlanması, uzun vadeli hedefler için elverişli koşulların yaratılması amaçlanmaktadır (The Swedish Climate Policy Framework, 2017, s. 2-3).

İsveç’te 2018 yılında hükümetin iklim politikasını ve bu politikaların nasıl uygulanacağına dair hükümler içeren bir İklim Kanunu kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, iklim politikaları, İklim Kanunu çerçevesinde İsveç Parlamentosu (Swedish Parliament (Riksdag)) tarafından kabul edilen uzun vadeli ve zamana bağlı emisyon hedeflerine dayanmaktadır. Bu doğrultuda İsveç’te Hükümetin uzun vadeli emisyon hedeflerine ulaşmak için emisyon azaltım politikalarını belirlemesi ve iklim politikalarını bütçe hedefleriyle entegre etmesi gerekmektedir (The Swedish Climate Act, 2018: 2). İklim Kanunu gereğince;

- Hükümetin iklim politikası ve iklim hedeflerinin nasıl yürütüleceği,

- İklim politikası hedefleri ile bütçe politikaları hedefleri arasında entegrasyonu sağlaması,
- Hükümetin her yıl bütçe tasarısı ile birlikte bir iklim raporu sunması ve dört yılda bir İklim Politikası Eylem Planı hazırlaması gerekmektedir.

Her yıl bütçe tasarısıyla birlikte sunulan İklim Raporu; emisyon eğilimlerini, yıl boyunca alınan iklim politikası kararlarını ve bu kararların sera gazı emisyonlarına etkisini içermektedir. Ayrıca raporda iklim değişikliği konusunda daha fazla önlem alınmasına gerek olup olmadığı, eğer gerekiyorsa bu önlemlerin ne zaman ve nasıl alınması gerektiğine dair değerlendirmeler yer almaktadır. İklim Politikası Eylem Planı ise İsveç'in AB'deki ve uluslararası alandaki iklim taahhütlerini, geçmiş sera gazı emisyon verilerini, emisyon azaltım önlemlerinin başarısını ve halihazırda uygulanan ve uygulanması planlanan harcama kalemlerinin ulusal ve küresel iklim değişikliği hedeflerine olan katkısını içermektedir (The Swedish Climate Act, 2018: 2-3).

İsveç kamu bütçesinde çevre koruma, doğa koruma ve iklim eylemi için ödenek ayırmakta, çevre ile ilişkili yeşil kamu harcama kalemlerine yer vermektedir. Sürdürülebilir büyüme ve yeşil geçiş için ayrılan ödenekler 2022 Bütçe Yasa Tasarısı: Bütçe Beyannamesi'nde (From the Budget Bill for 2022: Budget Statement) ayrıntılı olarak yer almaktadır. Söz konusu belgede, enerji verimliliği, enerji vergileri, doğal alanların korunması, iklim emisyonlarının azaltılması, yeşil teknoloji kurulumuna destek ve döngüsel ekonomi gibi pek çok alana yapılacak yatırım miktarları da ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır (Ministry of Finance, 2021: 1).

2023 Bütçe Yasa Tasarısı: Bütçe Beyannamesi incelendiğinde İsveç'te iklim politikalarının daha çok enerji alanında yoğunlaşacağı görülmektedir. Bu doğrultuda yeni nükleer santral hazırlıkları, enerji alanında vergisel düzenlemeler, güneş enerjisi için sübvansiyonlar, uluslararası iklim yatırımları ve kirlenmiş alanların iyileştirilmesine yönelik programlar için ödenek ayrılmıştır. Beynamede ayrıca hükümetin; enerji, iklim ve çevre politikasının uzun vadede sürdürülebilir ve uygun maliyetli olmasını amaçladığı ve ülke genelinde fosilsiz bir elektrik arzı sağlamak için etkili reformlar gerçekleştireceği belirtilmiştir. Buna ek olarak Beynamede Hükümetin, net sera gazı emisyonlarının azaltılması amacıyla büyük ölçekli karbon yakalama ve depolama sistemleri için fon sağlayacağı belirtilmiştir (Ministry of Finance, 2023: 3-5).

İsveç'te Hükümet tarafından uygulanan genel politikaların, belirlenen iklim hedefleriyle uyumunun değerlendirilmesi ve denetlenmesi amacıyla İklim Politikası Konseyi (Swedish Climate Policy Council (CPC)) oluşturmuştur. Konseyin sorumlulukları arasında;

- Hükümet politikalarının iklim hedeflerine olan katkısını değerlendirmek,
- Uygulanan ve uygulanması planlanan politikaların toplumsal etkilerini değerlendirmek,
- Ek tedbirler alınması gereken alanları belirlemek vardır.

Konsey yaptığı değerlendirmelerde bağımsız olup, çeşitli hükümet politikalarının iklim hedefleriyle olan uyumunun nasıl arttıracığı konusunda hükümete destek olmaktadır (Swedish Climate Policy Council, 2023).

İsveç'te yeşil bütçe yaklaşımının temelini 2018 yılında kabul edilen iklim yasası oluşturmakta ve bu yasa kapsamında iklim hedeflerine ulaşılabilmesi için bütçe politikalarının etkili bir araç olarak kullanılması gerektiği vurgulanmaktadır. Yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında hükümetin enerji, emisyonların azaltılması ve yeşil teknoloji gibi çeşitli alanlara yönelik kamu harcamalarına başvurduğu, enerji alanında vergisel düzenlemeler kullandığı, yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik sübvansiyon ve fon uygulamalarına yer verdiği görülmektedir. Aynı zamanda İsveç'te de hükümetin iklim politikalarını gerçekleştirme düzeyini bağımsız bir kuruluş olarak izleyen ve değerlendiren İklim Politikası Konseyi yer almaktadır.

Seçilmiş Ülkelerde Yeşil Bütçe Uygulamaları başlığı altında ele alınan tüm AB üyesi ülkelerde (İtalya hariç) hükümetlerin iklim ve çevre politikalarına yönelik uygulamalarını ve taahhütlerini izleyen, değerlendiren, raporlayan ve yol gösteren bağımsız kontrol mekanizmalarına yer verildiği görülmektedir. İlgili ülkelerde konsey, kurul ve ajans gibi çok çeşitli isimlerle anılan bu oluşumların varlığı, hükümetlerin iklim ve çevre politikalarına yönelik daha uzun vadeli ve gerçekçi politikalar uygulamalarına yardımcı olmakta, iklim politikalarının uygunluğunun ve sürekliliğinin sağlanmasında önemli kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEŞİL BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE İLİŞKİSİ: TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Dünyanın karşı karşıya olduğu önemli küresel sorunlardan bir tanesi iklim değişikliğidir. İklim değişikliği ve neden olduğu olumsuz etkiler ile mücadele; küresel işbirliğini, sürdürülebilir kaynak yönetiminin sağlanmasını ve ulusal düzeyde uygulanacak somut politikaları gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda iklim değişikliği ile mücadelede başarı sağlanabilmesi için ulusal düzeyde yapılacak kamusal düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. İklim değişikliği sorunu ile mücadeleye yönelik kamusal düzenlemelerin uygulanabilmesi için ise ihtiyaç duyulan kaynağın temini gerekmektedir. Bu doğrultuda iklim değişikliği ile mücadele amacıyla belirlenmiş hedeflere ulusal düzeyde ulaşabilmek ve sürdürülebilir kaynak yönetimini sağlayabilmek için hangi bütçe sisteminin uygulandığı fark etmeksizin kamu bütçesinin yeşil bütçeleme yaklaşımı ile ele alınması gerekmektedir.

Bu bölümde çalışmanın esas amacını temsil eden yeşil bütçe yaklaşımı ve program bütçe ilişkisi Türkiye uygulaması üzerinden ele alınacaktır. Bu doğrultuda amacımız Türkiye’de şu anda uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sisteminin temelini oluşturan bütçe programları ile çevresel öncelikler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında yürütülen politikalar arasındaki ilişkinin incelenmesidir.

Çalışmanın devamında ilk olarak Türkiye’de halen uygulanmakta olan program bazlı performans esaslı program bütçe sistemi ve işleyişi hakkında bilgi verilmiştir. Sonrasında Türkiye’de başta merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idareleri olmak üzere tüm kamu idarelerinin bütçelerinin hazırlanma ve uygulama aşamalarında genel makro ekonomik çerçeveyi belirleyen ve bu aşamalarda temel alınan üst politika belgeleri yeşil bütçe yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmiştir. En nihayetinde 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) içerisinde yer alan bütçe programları, iklim ve çevresel öncelikleri dikkate alan bir bakış açısıyla değerlendirilmiş ve ilgili bütçe programlarının yeşil bütçe yaklaşımını yansıtabilmesi adına önerilerde bulunulmuştur.

3.1. Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi

Türkiye’de 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) kabul edilmesiyle birlikte kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini

değiştiren köklü değişiklikler yapılmıştır. Yapılan önemli değişikliklerden biri, ürün ve hizmet çıktısına odaklanan performans esaslı bütçe anlayışına geçilmiş olmasıdır. Ancak performans esaslı bütçe sisteminin uygulandığı süreçte belge enflasyonu, üretilen performans bilgisi kalitesinin takip edilememesi ve elde edilen bilgilerin karar alma süreçlerinde etkin kullanılamaması gibi sorunların ortaya çıkmasıyla performans esaslı bütçeleme anlayışını revize etme ihtiyacı doğmuştur (SBB, 2020a: 43).

Bu amaçla bütçe sistemine, üst politika belgeleri ve performans bilgisi arasında ilişki kurulabilmesi için program sınıflandırmasının dahil edilmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda kamu hizmetleri politika hedef ve öncelikleri ile sonuçları arasında ilişki kurulmasına yardımcı olmak, mali saydamlık ve hesap verebilirliğe katkı sağlamak ve bütçenin uluslararası standartlarla uyumlu hale gelmesi amacıyla 2021 yılında “*Performans Esaslı Program Bütçe Reformu*” hayata geçirilmiştir (SBB, 2022b: 139).

Performans esaslı program bütçe sistemine geçiş çalışmaları, 2012 yılında Dünya Bankası Hibe Programı kapsamında yürütülen “*Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi*” ile başlamıştır. Daha sonra 2018 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Yeni Ekonomi Programı (OVP) ve 2019-2021 dönemini kapsayan Orta Vadeli Mali Plan’da bütçe sistemine program yapısının dahil edileceği belirtilmiştir (Akbeý, 2019: 78).

Sonraki süreçte ise 2020 yılında idare performans programlarının yeni program sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanmasına, 2021 yılından itibaren ise merkezi yönetim bütçe kanunlarının bütün unsurlarıyla “*Performans Esaslı Program Bütçe*” sistemine uygun olarak hazırlanmasına ve uygulanmasına karar verilmiştir (SBB, 2022a: 12).

Literatürde ve politika belgelerinde yeni bütçe sisteminin tam olarak nasıl adlandırılacağı konusunda tutarsızlıklar olduğunu belirtmek gerekmektedir. Literatürde yer alan bazı akademik çalışmalarda yeni bütçe sisteminin “*program bazlı performans bütçe sistemi*” ismiyle kullanıldığı görülmektedir (Akbeý, 2019; Çelik ve Işık, 2020; Ergen, 2021a). Yeni bütçe sistemine geçiş sürecinde yayınlanan politika belgelerinde sistem; “*program bazlı performans bütçe*” olarak adlandırılmış (bkz. Program Yapısı ve Program Gereçesi Rehberi, 2017), 5018 KMYKK’nun 9. madde başlığında “performans esaslı program bütçe” olarak ifade edilmiş ancak ilgili madde metni içerisinde ise “program bütçe” olarak kullanılmıştır. Aynı zamanda T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve

Bütçe Başkanlığı'nın resmi internet sitesinde de “program bütçe” olarak adlandırılmaktadır. İster teorik çalışmalarda kullanılan adlandırma tercih edilsin isterse de 5018 sayılı KMYKK veya diğer resmi belgelerdeki adlandırma tercih edilsin sistemin özünde, mevcut performans esaslı bütçe sistemine program sınıflandırmasının dahil edilmesi ve kamu hizmetlerinin bütçe programları aracılığıyla gerçekleştirileceği amacı bulunmaktadır.

Program bütçe sistemi; *“harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemi”* olarak tanımlanmıştır. Program bütçe sisteminin gereklilikleri arasında (SBB, 2020a: 5);

- Harcamaların programlar itibariyle sınıflandırılması,
- Programların belirli politika ve hedeflerle uyumlu olması,
- Program sonuçlarından elde edilen performans bilgilerinin bütçe sürecine dahil edilmesi, sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi yer almaktadır.

Sisteme geçişle birlikte kurulan program sınıflandırması ve performans göstergeleri ilişkisi sayesinde, kamu kaynaklarının hangi amaçla, nerede ve nasıl kullanıldığına ilişkin sonuçların izlenebilmesi amaçlanmaktadır. Aynı zamanda performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının tespitinin yapılmasına da imkân vermektedir. Bütçe harcamaları; programlar, alt programlar ve faaliyetler düzeyinde sınıflandırılarak kamu kaynaklarının hangi önceliklere göre dağıtıldığı görülebilecek ve kaynak tahsisi ile kamu hizmetleri arasında bağlantı kurulabilecektir (SBB, 2020a: 16).

Program sınıflandırması; kamu bütçesinin, hükümet faaliyetlerinin tümünü içerecek biçimde oluşturulan program yapısına göre sınıflandırılması olarak tanımlanmaktadır. Program sınıflandırmasının amacı, kamu politikaları ile kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçları arasında ilişki kurmak, bütçe karar süreçlerini desteklemek ve kamu kaynaklarının harcama önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir (SBB, 2020a: 16).

Program bütçe sisteminde kamu kaynaklarının program sınıflandırmasına göre şekillenebilmesi için program sınıflandırması kısmı, bütçe sınıflandırma yapısının ilk bölümü olacak şekilde mevcut analitik bütçe sınıflandırma yapısına dahil edilmiştir

(SBB, 2020a: 7). Bu doğrultuda program sınıflandırmasının, analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma türleri ile birlikte kullanılmasına karar verilmiştir.

Ancak kamu giderlerinin sınıflandırılması aşamasında program sınıflandırılmasının analitik bütçe sınıflandırmasına dahil edilmesi diğer sınıflandırma türlerinde düzenleme yapma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.² Bu sebeple sınıflandırma bölümlerini sadeleştirmek amacıyla kamu bütçesinin hazırlanma, uygulama ve kanunlaşma düzeylerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bütçenin hazırlık ve uygulama süreçlerinin program, kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırma kodlarının bütün düzeylerini kapsayacak şekilde yürütülmesine karar verilmiştir. Bununla birlikte bütçenin program sınıflandırmasının ilk düzeyi, kurumsal ve finansman sınıflandırmasının bütün düzeyleri ve ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini kapsayacak şekilde kanunlaşması kararlaştırılmıştır (SBB, 2020b: 15).

Bütçenin kanunlaşma aşamasında sınıflandırma düzeylerinin tümünün kullanılmaması kamu kaynaklarının tahsisi konusunda açıklık, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini zedelemektedir. 5018 sayılı KMYKK 13. Maddesi gereği kamu bütçelerinin gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık ilkelerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Ancak sınıflandırma düzeylerinin tümünün bütçe kanununda gösterilmemesi, bütçe hakkının gerçek sahibi olan vatandaşların kamu kaynaklarının tahsisi hakkında ayrıntılı bilgi edinmelerini engellemektedir.

Örneğin ekonomik sınıflandırmanın ilk düzeyinde yer alan cari transfer harcamaları, kamu kesimi tarafından cari nitelikli mal ve hizmet alımı için yapılan karşılıksız ödemeleri temsil etmektedir. Mevcut düzenlemeyle bütçe kanununda yalnız cari transferlere ait sekiz alt düzey görülebilecektir. Sekiz alt düzey arasında yer alan “hazine yardımları” veya “hane halkı ve işletmelere yapılan yardımlar” başlıklarının ayrıntılarına ulaşamayacaktır. Hane halkı ve işletmelere yapılan yardımlar kapsamında yapılan sosyal yardımlar veya sağlık, tarım ve hayvancılık gibi sektörlere yönelik ayrıntılı destek ödemeleri görülemeyecektir. Kamu kaynak tahsisinin bütçe kanunda ayrıntılı

² Analitik bütçe sınıflandırmasında yapılan değişiklikleri ayrıntılı incelemek için Program Bütçe Rehberi (2020) ve 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'ne bakılabilir.

olarak izlenememesi, bu konuda hesap sormayı da engelleyeceğinden hesap verebilirlik ilkesine ve elbette bütçe hakkının kullanımına zarar verecektir.

Ekonomik sınıflandırmaya benzer şekilde program sınıflandırması da bütçe hazırlık aşamasında üç düzeyi, kanunlaşma aşamasında ise tek düzeyi kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Program sınıflandırması; program, alt program ve faaliyetler şeklinde 3 düzeyden oluşmaktadır.

Program; harcamacı kurumların temel görev ve sorumlulukları kapsamında ödenek tahsisi ile “birbiriyle uyumlu ve anlamlı” olan faaliyet gruplarının bir araya getirilmesiyle oluşmaktadır. Program düzeyinin en önemli işlevi; üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans programı ile ödenek tahsisi arasında ilişki kurmasıdır. Bütçe programları belirlenirken bazı ilkeler esas alınmıştır. Her mali yıl Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından bütçe hazırlama rehberi aracılığıyla yayınlanan ve 2023-2025 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi’nde de yer alan bu ilkeler aşağıda belirtilmiştir. (SBB, 2022a: 15-17);

- Program sonuçlarının sağlıklı bir şekilde görülebilmesi için belirlenen programların sürekliliği esas olmalıdır.
- Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilme nedenine odaklanılmalı, hizmet-amaç ilişkisi dikkate alınmalıdır.
- Bir bütçe programı aynı amaca hizmet eden tüm faaliyetleri kapsamalıdır.
- Programlar belirlenirken yapılan iş veya işlem süreci odaklı bir yaklaşımdan ziyade nihai ürün ve hizmet odaklı bir yaklaşım benimsenmelidir.
- Toplumsal talepleri dikkate alan veya dezavantajlı grupta yer alan kesimlere yönelik ayrı programlar belirlenebilecektir. Kadın ve çocuklara yönelik hizmetler, engelli bireylere yönelik politikalar veya bağımlılıkla mücadele gibi programlar buna örnek verilebilir.

Alt program; program düzeyinde belirlenen hizmetlerin alt unsurlara ayrılmasıdır. Alt program, program sonuçlarına ulaşmak için belirlenen birbiriyle uyumlu faaliyet grubu olarak tanımlanmaktadır. Alt programlar belirlenirken, program düzeyinde belirlenen ilke ve esaslar aynen geçerlidir. **Faaliyet** ise programların amaç ve hedeflerine ulaşması için gerçekleştirilmesi gereken alt bölümleri temsil etmektedir. Faaliyet, belirli bir ürün veya hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken iş, işlem ve süreçler bütünü olarak tanımlanmıştır (SBB, 2020a: 16-18).

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi kanun teklifinde kamu hizmetlerinin gerçekleşmesinde harcama önceliklerine göre kaynak tahsisinin sağlanması amacıyla 66 adet programa yer verilmiştir. Aynı zamanda her harcamacı kurumun kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması, genel yönetim giderlerine ilişkin dolaylı maliyetlerin izlenebilmesi amacıyla “yönetim ve destek programı” oluşturulmuştur. İdarenin bütçe programlarıyla ilişkili olmadığı halde merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan ve mevcut program maliyetleri ile ilişkilendirilemeyen kaynak kullanımları için ise “program dışı giderler” eklenmiştir (SBB, 2019b: 37-41).

Tablo 11’de 2023 yılına ait bütçe programları ve bu bütçe programlarının koordinasyonundan sorumlu idareler verilmiştir. Bununla birlikte, Tablo 11’de yer alan bilgilerden hareketle her bir bütçe programının tek bir idare tarafından yürütüleceği anlamı çıkmamalıdır. Belirlenen bütçe programları arasında programın yapısı itibariyle birden fazla idare görev alabilmekte ve bu programlar bir kaç idare tarafından yürütülebilmektedir. Ortak program olarak nitelendirilen bu bütçe programları için alt program düzeyinde tanımlanmış birden fazla yürütücü idare bulunmaktadır. Bütçe programlarına ait alt programlar ve yürütücü idareler Ek 1’de sunulmuştur.

Tablo 11: Bütçe Programları-Programdan Sorumlu İdareler

Program	Koordinasyondan Sorumlu İdare
Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Araştırma, Geliştirme ve Yenilik	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
Bağımlılıkla Mücadele	Sağlık Bakanlığı
Bilgi ve İletişim	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Bölgesel Kalkınma	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Cumhurbaşkanlığı	Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı
Çocukların Korunması ve Gelişiminin Sağlanması	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Demiryolu Ulaşımı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Denizyolu Ulaşımı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Dış Denetim ve Hesap Yargılaması	Sayıştay Başkanlığı
Dış Politika	Dışişleri Bakanlığı
Din Hizmetleri ve Yaygın Din Eğitimi	Diyanet İşleri Başkanlığı
Enerji Arz Güvenliği, verimliliği ve Enerji Piyasası	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Finansal Sistemin Geliştirilmesi ve Sigortacılık	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Gençlik	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Göç Yönetimi	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
Hayat Boyu Öğrenme	Milli Eğitim Bakanlığı
Hazine Varlıklarının ve Yükümlülüklerinin Yönetimi	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Hukuk ve Adalet	Adalet Bakanlığı
İnsan Hakları	Adalet Bakanlığı
İstatistik	Türkiye İstatistik Kurumu
İstihdam	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Kadının Güçlenmesi	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Kamu Denetçiliği	Kamu Denetçiliği Kurumu
Kamu Gelirleri Yönetimi	Gelir İdaresi Başkanlığı
Karayolu Ulaşımı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Kırsal Kalkınma	Tarım ve Orman Bakanlığı
Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Koruyucu Sağlık	Sağlık Bakanlığı
Meteoroloji	Meteoroloji Genel Müdürlüğü
Milli Kültür	Kültür ve Turizm Bakanlığı

Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi	Tarım ve Orman Bakanlığı
Ortaöğretim	Milli Eğitim Bakanlığı
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme	Milli Eğitim Bakanlığı
Sanat ve Kültür Ekonomisi	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Sınai Mülkiyet Hakları	Türk Patent ve Marka Kurumu
Sosyal Güvenlik	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Sporun Geliştirilmesi ve Desteklenmesi	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Stratejik Yönetim ve Kaynak Tahsisi	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Şehit Yakını ve Gaziler	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Tabii Kaynaklar	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Tapu ve Kadastro	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
Tarımsal Arz Güvenliği	Tarım ve Orman Bakanlığı
Tedavi Edici Sağlık	Sağlık Bakanlığı
Temel Eğitim	Milli Eğitim Bakanlığı
Ticaretin Düzenlenmesi, Geliştirilmesi ve Kolaylaştırılması	Ticaret Bakanlığı
Toplum Güvenliği	İçişleri Bakanlığı
Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi	Tarım ve Orman Bakanlığı
Trafik Güvenliği	Emniyet Genel Müdürlüğü
Turizmin Geliştirilmesi	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Tüketicinin Korunması, Ürün ve Hizmetlerin Güvenliği ve Standardizasyonu	Ticaret Bakanlığı
Ulusal Savunma ve Güvenlik	Milli Savunma Bakanlığı
Uluslararası Eğitim İş Birlikleri ve Yurtdışı Eğitim	Milli Eğitim Bakanlığı
Uluslararası Kalkınma İş Birliği	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Uzay ve Havacılık	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Vatandaşlık ve Sivil Toplum	İçişleri Bakanlığı
Yasama	Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği
Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Yükseköğretim Hizmetleri	Yükseköğretim Kurulu

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2 Sayılı Olur Eki, <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>

Çalışmanın devamında Türkiye’de mevcut bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı açısından değerlendirmesi yapılırken yukarıda sıralanan bütçe programlarının tamamı incelenmemiş; bütçe programları arasından yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında kullanılabilen düşünülen programlar seçilmiştir. Bu seçim yapılırken

bütçe programlarının amaçları ve anahtar göstergeleri ile içerdikleri alt programlar ve alt program performans göstergeleri dikkate alınmıştır. Bu bakış açısı ile seçilen ve yeşil bütçeleme yaklaşımı ile ilişkili olduğu kabul edilen bütçe programları, program amacı ve anahtar göstergeleri kapsamında ele alınmış; söz konusu programlar yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiştir.

Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemine program sınıflandırmasının dahil edilmesinin ve dolayısıyla performans esaslı program bütçe sistemine geçişin en önemli nedenlerinden biri, üst politika belgeleri ve performans göstergeleri arasındaki ilişki kurulmasının amaçlanmasıdır. Bu kapsamda bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesine geçmeden önce Türkiye’de bütçe sürecinin, bütçe programlarının uygulamasının, idare stratejik planlarının ve elbette ödenek tahsis sürecinin temel yol göstericisi olan üst politika belgelerinin de yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesi konunun bütüncül bir şekilde ele alınması bakımından yararlı olacaktır. Bu nedenle bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesinin öncesinde üst politika belgelerinde yer alan iklim ve çevre hedeflerinin bu bakış açısıyla incelenmesi, bütçe programları ve performans göstergeleriyle yeşil bütçeleme yaklaşımı ilişkisinin görülebilmesi açısından önem arz etmektedir.

3.2. Üst Politika Belgeleri ve Yeşil Bütçe Yaklaşımı İlişkisi

Türkiye’de bütçe sürecine ve uygulamasına yön veren temel üst politika belgelerini Kalkınma Planı ve Orta Vadeli Program olarak ifade etmek mümkündür. Kalkınma planları ve orta vadeli programlar merkezi yönetim bütçelerinin hazırlanmasına esas oluşturan belgeler niteliğinde olduğundan bu plan ve programların iklim ve çevresel hedeflere ne derece yer verdiğini görmek sonraki aşamada bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesi noktasında yarar sağlayacaktır. Bu amaçla, bu başlık altında halen yürürlükte olan On Birinci Kalkınma Planı ve son iki yıla ait olan 2022-2024 ile 2023-2025 Orta Vadeli Programları incelenerek ilgili üst politika belgelerinde yer alan iklim ve çevre hedefleri yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu sayede söz konusu plan ve programların yeşil bütçeleme yaklaşımı ile olan ilişkisi ortaya konulacaktır.

3.2.1. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)

Kalkınma planları, genel ekonomik durumu, ekonomik ve sosyal faktörler arasındaki ilişkileri dikkate alan ve uzun vadeli bir bütünsel perspektif sunmayı

amaçlayan makro planlardır. Kalkınma planları, kamu kesimi için emredici bir özellik taşıırken, özel kesim için orta ve uzun vadede yol gösterici niteliktedir. Planlamanın temel amacı, belirli bir vadede ekonomik ve sosyal yapının hedeflenen düzeye ulaşması, ulusal ve uluslararası önceliklere göre kalkınma hedefinin gerçekleştirilmesidir (Takım, 2011: 155).

Temmuz 2019’da Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), toplumun değerlerini ve beklentileri karşılamak, uluslararası alanda Türkiye’nin konumunu yükseltmek ve toplum refahını arttırmak amacıyla oluşturulmuş bir yol haritası olarak sunulmuştur. Kalkınma planının, tüm kurumlar için önceliklerini, politika hedeflerini ve stratejik planlarını hazırlamada temel alınması gereken bir politika seti olduğu belirtilmekte, uygulanacak politikaların ve alınacak tedbirlerin bütçe boyutunun dikkate alınarak plan-bütçe ilişkisinin önemine vurgu yapılmaktadır (SBB, 2019a: 1-3).

On Birinci Kalkınma Planı kapsamında ekonomik ve sosyal durum tespitlerine yer verilmiş, Türkiye’nin iklim değişikliğinden en çok etkilenecek ülke grupları arasında yer aldığı ifade edilmiştir. Bu nedenle ilgili planda iklim değişikliği ile mücadele politikaları kapsamında yeşil büyüme stratejilerine önem verileceği, emisyon artış trendinin azaltılmasına yönelik politikalar izleneceği ve iklim değişikliği uyum çabalarının devam edeceği vurgulanmıştır (SBB, 2019a: 26). Ayrıca Kalkınma Planının temel amaç ve ilkelerini yansıtan politikalar ve hedefler beş ana başlık etrafında sunulmuştur. Belirlenen ana hedef ve politika başlıkları; *“istikrarlı ve güçlü ekonomi”*, *“rekabetçi üretim ve verimlilik”*, *“nitelikli insan, güçlü toplum”*, *“yaşanabilir şehirler, sürdürülebilir çevre”* ve *“hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim”* şeklindedir. Dolayısıyla Plan çerçevesinde belirlenen ana hedef ve politika başlıklarından birinin aynı zamanda yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yer alan çevrenin sürdürülebilirliği amacını kapsadığı görülmektedir. Ayrıca ana hedef ve politikalar kapsamında belirlenen diğer başlıklarda da yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulama alanı içerisinde bulunan amaç ve hedeflere yer verildiği görülmektedir.

Kalkınma planının hedef politikaları arasında yer alan rekabetçi üretim ve verimlilik başlığı altında enerji, madencilik ve öncelikli alan politikalarına yönelik iklim ve çevre odaklı bazı amaçlar ve hedefler belirlenmiştir. Enerji politikaları kapsamında karbon emisyonlarının azaltılması için enerji verimliliği alanında kazanımların

artırılacağı ve orman varlığının genişletileceği ifade edilmiştir. Aynı zamanda yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji üretiminin artırılacağı ve bu alana yönelik yatırımların gerçekleştirileceği, YEKA³ benzeri projelerin artırılacağı, verimli ve kendi enerjisini üreten binaların yaygınlaştırılacağı, Ulusal Yeşil Bina Sertifika Sistemi'nin hayata geçirileceği ve lisanssız güneş enerjisi santrali ve rüzgâr enerji santrali uygulamalarının yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. Madencilik alanında ise sektörün sürdürülebilir kalkınma ilkeleri çerçevesinde çevre mevzuatına uygun hale getirileceği ve çevre mevzuatına uyum bilincinin artırılacağı taahhüt edilmiştir (SBB, 2019a: 112-115).

Ayrıca rekabetçi üretim ve verimlilik başlığı altında çeşitli öncelikli gelişme alanları belirlenmiştir. Buna göre tarım, savunma sanayi ve turizm sektörleri öne çıkarılmış ve bu alanlarda öncelikli gelişmenin sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Belirlenen öncelikli alanlarda tarım ve turizm sektörü için iklim değişikliği kaynaklı gerçekleşen ve gerçekleşmesi muhtemel sorunlara yönelik politika geliştirileceği üzerinde durulmuştur. Tarım alanında iklim değişikliği kaynaklı su kayıpları ve istilacı türler kaynaklı tarımsal problemlere değinilerek eylem planları hazırlanacağı belirtilmiş, turizm alanında ise iklim değişikliğinin turizm sektörüne etkilerinin araştırılması amaçlanmıştır (SBB, 2019a: 87-97).

Plan'da rekabetçi üretim ve verimlilik başlığı altında yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecek politika ve hedeflere yer verildiği görülmektedir. Ancak söz konusu politika beyanlarının somut hedef ve amaçlardan ziyade çok genel ve yüzeysel ifadeler olduğunu söylemek gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle hayata geçirilmesi planlanan politikalar için somut faaliyetler ve hedefler belirlenmemiştir. Öyle ki öncelikli gelişme alanlarından olan tarım ve turizm sektörü için belirlenen sektör hedefleri arasında iklim değişikliği kaynaklı hiçbir hedefe yer verilmediği Plan'dan görülebilmektedir.

Kalkınma planındaki bir diğer ana hedef ve politika alanı yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevredir. Yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre hedefinde çevre kirliliği, ormansızlaşma, kuraklık ve biyoçeşitlilik kaybı gibi çevre problemlerinin toplum için ciddi tehdit oluşturduğu, yüksek sera gazı emisyonlarının ve iklim değişikliğinin insan yaşamını ve kalkınma sürecini büyük ölçüde etkilediği belirtilmiştir. Bu nedenle sürdürülebilir çevre ve doğal kaynak yönetiminin önemi üzerinde durulmuş, iklim

³ Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları

değişikliğine dirençli alt yapı çalışmalarına, sürdürülebilir üretim ve tüketim mekanizmalarının oluşturulmasına, çevre kirliliğinin ve biyoçeşitlilik kaybının azaltılmasına yönelik politikalara öncelik verileceği ifade edilmiştir (SBB, 2019a: 157).

Yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre hedefinin alt başlığı olan çevrenin korunması hedefinde sekiz adet ana politika ve tedbir belirlenmiştir. Bu politika ve tedbirler kapsamında ilk olarak çevrenin korunması konusunda yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, kamu, mahalli idareler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları (STK) arasında koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanması, çevre bilincinin artırılması ve etkin çevre yönetiminin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için ilgili mevzuatların güçlendirileceği, çevre bilinci konusunda eğitimlerin verileceği ve çevre etiket sisteminin yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir (SBB, 2019a: 169).

Dolayısıyla Plan'da bu kapsamda en somut adım çevre etiket sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çevre etiket sistemi; sürdürülebilir üretim ve tüketim faaliyetleri kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hayata geçirilmiş bir uygulamadır. Çevre etiketi; bir ürünün veya hizmetin hammadde temin aşamasından kullanım ömrünün bittiği ana kadar geçen bütün süreçlerde çevre, insan, sağlık, iklim ve doğal kaynak kullanımı üzerindeki olumsuz etkilerin azalması için bir araç olarak kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Tamamen gönüllülük esasına dayanan sistem, üreticilerin ve hizmet sağlayıcıların doğal yaşama olan hassasiyetlerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Tüketiciler çevre etiketi aracılığıyla bir malın veya hizmetin enerji verimliliği, su tasarrufu, zararlı kimyasalların kullanımı, atık azaltımı ve karbon emisyonu hakkında bilgi edinebilmektedir. Sistemin doğa dostu tüketim yapmayı önemseyen tüketici davranışlarını etkilemesi beklenmektedir. Aynı zamanda üreticiler için çevreye duyarlı faaliyetlerini belgeleme imkanı sunmaktadır (ÇŞİDB, 2023a).

Çevre etiket sistemi, etikete sahip ürün veya hizmet çevre dostu kategoride değerlendirilmektedir. Bununla birlikte sistem gönüllülük esasına dayandığından uygulamada sınırlı sayıda ürün ve hizmet grubu için takip mümkün olmaktadır. Öyle ki 2023 yılı itibarıyla çevre etiketine sahip firma sayısı sadece dokuz adettir.⁴ On Birinci Kalkınma Planı'nda çevre etiket sisteminin kullanımının yaygınlaştırılacağı belirtilmiş olması yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde ileri doğru atılmış bir adım

⁴ Çevre etiketine sahip firmaların listesi için bkz. <https://cevreetiketi.csb.gov.tr/cevre-etiketene-sahip-firmalar-i-99342>

olarak kabul edilebilir. Ancak sistemin gönüllülük esasına dayanması bu düzenlemenin etkililiğini büyük ölçüde sınırlandırmaktadır.

Çevre etiket sisteminde yer alan ürün ve hizmet grubunun kapsamı ne kadar geniş olursa, üretici ve tüketici faaliyetlerini etkileme imkanı da o kadar fazla olacaktır. Çevre etiket sisteminin Plan'daki sürdürülebilir çevre hedefine katkı sağlayabilmesi ve yeşil bütçeleme yaklaşımına örnek teşkil edecek bir uygulama olarak sisteme ödenek tahsis edilebilmesi için sistemin zorunlu hale getirilmesi ve her ürün ve hizmet grubunun çevreye olan etkilerinin izlenebilmesini sağlayacak denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

Çevre koruma amacının belirlediği diğer bir politika ise uluslararası alanda “*ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar*”, “*göreceli kabiliyetler ilkeleri*” ve “*niyet edilmiş ulusal katkı beyanı*” kapsamında uluslararası iklim değişikliği müzakerelerinin devam ettirileceğidir. Bu kapsamda Plan'da ulusal koşullar dikkate alınarak sera gazı emisyonlarına neden olan enerji, sanayi, ulaşım, atık ve tarım gibi sektörlerde iklim değişikliği ile mücadele edileceği ve emisyon kontrollerinin yapılacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda iklim değişikliğine uyumun gerçekleştirilebilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması için yedi coğrafi bölgeye yönelik iklim değişikliği eylem planı hazırlanacağı ifade edilmiştir (SBB, 2019a: 169).

Ancak diğer hedef ve politikalarda da olduğu gibi bu konuda da somut adımların atılması yönünde bağlayıcı düzenlemeler Plan'da yer almamakta; sadece konu ile ilgili genel ifadelere yer verilmekle yetinilmektedir. Bunun sonucunda uygulamada plan döneminde hazırlanacağı ifade edilen iklim değişikliği eylem planları hazırlanmamıştır.

Çevre koruma hedefine yönelik belirlenen diğer politika ve tedbirler ise hava kirliliğinin önlenmesi, biyoçeşitliliğin ve genetik kaynakların korunması, ekosistemlerin korunması, karada ve denizde bulunan koruma alanlarının artırılması, büyük endüstriyel kazaların önlenmesi, zararlı kimyasalların kontrolü, çevresel gürültünün önlenmesi ve çevresel veri ve göstergelerin standartlara uygun şekilde kamuoyu nezdinde düzenli olarak paylaşılması şeklindedir (SBB, 2019a: 170).

On Birinci Kalkınma Planı kapsamında üzerinde durulması gereken bir diğer ana politika ise Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH)'dir. SKH'nin ulusal öncelikler ve koşullar dikkate alınarak sektörel ve tematik politika belgelerinde yansıtılacağı taahhüt edilmiştir. Ayrıca SKH'lere yönelik gözlem ve takip sisteminin oluşturulacağı; kamu

kurumları, yerel yönetimler, özel sektör, STK temsilcileri ve akademinin katılımıyla “Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulu” oluşturacağı ifade edilmiştir (SBB, 2019a: 191).

Aşağıda yer alan Tablo 12’de ise çevre koruma politikaları kapsamında On Birinci Kalkınma Planında belirlenen çevre hedefleri gösterilmiştir. Belirlenen politikalar ve Tablo 12’de gösterilen hedefler göz önüne alındığında çevre hedeflerinin belirlenmiş politikalarından sadece hava kalitesi, emisyon miktarı ve doğa koruma alanları ile ilgili olduğu ancak ana politika hedeflerinin tümünü yansıtmadığı görülmektedir.

Tablo 12: On Birinci Kalkınma Planı Çevre Hedefleri

	2018	2023
Hava Kalitesi İzleme Ağındaki İstasyon Sayısı (Kümülatif)	339	380
Hava Kalitesi Bilgisinin Vatandaş Erişimine Sunulduğu İlçelerin Toplam İlçeler İçindeki Payı (% , Kümülatif)	16,2	100
Kişi Başına Yurt İçi Madde Tüketimi (Ton/Kişi)	12,9	11,8
Planlı Birleşik Çevre Denetimi Sayısı	1695	2165
Yeni Kurulan Yenilenebilir Enerji Santralleri ile Kaçınılan CO2 Emisyonu (Milyon Ton, Kümülatif) ²		18,0
Korunan Alan Sayısı (Milli Park, Tabiat Parkı, Tabiat Anıtı, Tabiatı Koruma Alanı, Yaban Hayatı Geliştirme Sahası, Ramsar Alanı, Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan ve Mahalli Öneme Haiz Sulak Alanlar, Doğal Sit, Özel Çevre Koruma Bölgesi) (Kümülatif)	1429	1595

Kaynak 1: (SBB, 2019a: 170)

Kalkınma planı çerçevesinde belirlenen iklim ve çevre hedeflerinin plan kapsamında tespit edilen politikaları yansıtacak şekilde daha kapsamlı ve somut hale getirilmesi ve plan süresinin başı ve sonu arasındaki değerlerin takibinden ziyade her yıl düzenli olarak izlenmesinin sağlanması iklim hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için gereklidir.

On Birinci Kalkınma Planı yeşil bütçe yaklaşımı çerçevesinde değerlendirildiğinde; bir çok açıdan iklim ve çevre hedeflerine yönelik politikalara yer verildiği görülmektedir. Ancak çevre başlığı dışında yer verilen iklim-çevre odaklı politika ve hedefler, ilgili politika belgesinde oldukça dağınık ve genel ifadeler ile sunulmuştur. Söz konusu politikaların daha görünür, açık ve somut bir şekilde Kalkınma Planlarında ifade edilmesi için çevresel hedeflerin, belirlenen ana politika başlıkları altında verilmesinden ziyade toplu bir şekilde gösterildiği tek bir ana politika oluşturulmalıdır. Bu sayede üst politika belgelerinde yer alan öncelik ve hedeflerde iklim

ve çevre odaklı bakış açısının yerleşmesi için güçlü bir altyapı ve çerçeve sağlanmış olacaktır.

Buna ek olarak kalkınma planlarında belirlenen iklim politikaları, tedbirleri ve hedeflerine ulaşabilmesi için plan süresi boyunca kamu kesimi tarafından ne kadar kaynak tahsis edilmesi gerektiği bilgisine kalkınma planlarında yer verilmesi gerekmektedir. Böylelikle temel politika belgesi olan Kalkınma Planları aracılığıyla bütçe süreci ve kaynak tahsis süreçlerinin yeşil bütçeleme yaklaşımı ilkelerine uygun hale getirilmesi uzun vadede mümkün olabilecektir.

3.2.2. Orta Vadeli Program (OVP)

Üst politika belgeleri arasında yer alan diğer bir önemli belge ise Orta Vadeli Programdır. Orta Vadeli Program (OVP); *“makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını”* içeren önemli bir üst politika belgesidir. Bu yönüyle OVP, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma sürecini başlatan temel politika dokümanıdır. OVP her yıl, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanmakta, Cumhurbaşkanı kararıyla resmileşmekte ve hem kamu kesimi hem de özel sektör için yol gösterici nitelikte bir politika çerçevesi sunmaktadır (HMB ve SBB, 2021: 3).

Orta Vadeli Program ve program bütçe ilişkisi düşünüldüğünde, gerek ilgili yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekse de kamu bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında OVP’ de yer alan politika önceliklerine ve hedeflere yer verilmesi gerekmektedir (HMB ve SBB, 2022: 3). Bu nedenle OVP içerisinde yer alan makroekonomik hedefler ve politikalar, kamu bütçelerinin şekillenmesinde önemli bir yere sahiptir.

Son iki yıla ait 2022-2024 dönemi Orta Vadeli Programı ve 2023-2025 dönemi Orta Vadeli Programı’nın makroekonomik amaç ve hedefleri arasına yeşil dönüşüm amacının dahil edildiği görülmektedir. Yeşil dönüşüm amacının temel makroekonomik hedefler arasında yer alması iklim değişikliği ile mücadele konusunda kamu bütçelerine düşen sorumluluğun ülkemizde de yavaş yavaş yerleştiğini göstermesi açısından önemlidir.

Yeşil dönüşüm hedefi, 2019 yılında Avrupa Yeşil Mutabakatı’nın imzalanmasının ardından Türkiye’nin de gündeminde daha sık yer bulmaya başlayan ve 2022-2024 Orta

Vadeli Programında yer alan yedi makroekonomik hedeften biri olmuştur. Öyle ki büyüme, istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi, finansal istikrar ve kamu maliyesi politika ve hedefleri yanında yeşil dönüşüme yönelik yedi adet politika ve tedbir belirlenmiştir. Yeşil dönüşüm hedefine yönelik belirlenen politika ve tedbirler Tablo 13'te gösterilmiştir.

Tablo 13: 2022-2024 OVP- Yeşil Dönüşüm Politika ve Tedbirleri

Yeşil Dönüşüm Hedefi Politika ve Tedbirleri
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sanayi, ticaret, ulaştırma, çevre ve enerji alanlarında yeşil dönüşüm ve döngüsel ekonomiye geçişi destekleyici yeni yaklaşımlar, dış finansman imkânları da dikkate alınarak destek ve kredi teşvik mekanizmaları çerçevesinde hayata geçirilecek; başta geri dönüşüm teknolojileri olmak üzere verimlilik artıran ve sera gazı emisyon artışını sınırlamayı hedefleyen yatırımlar desteklenerek uluslararası ticaret alanında iklim değişikliği politikalarıyla uyumlu şekilde ihracatın rekabet gücü artırılacaktır. 2. Yeşil dönüşümü hızlandırmak amacıyla Ar-Ge çalışmaları desteklenerek yeşil üretim için gerekli teknolojiler geliştirilecek ve yaygınlaştırılacaktır. 3. Yeşil OSB ile yeşil endüstri bölgesi sertifikasyon sistemi tamamlanarak, çevreye duyarlı, sürdürülebilir sanayi ve döngüsel ekonomi alanları oluşturulmasına hız verilecektir. 4. Finansal sektörün düzenleyici çerçevesi sanayinin yeşil dönüşümünü kolaylaştıracak şekilde geliştirilecektir. 5. Çevreye duyarlı yatırımların finansmanı amacıyla uluslararası standartlarla uyumlu rehber hazırlanarak yeşil tahvil ve sukuk ihraçları teşvik edilecektir. 6. Küresel iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla enerji ve üretim kaynaklarını verimli bir şekilde kullanan, çevre dostu üretime yönelik yatırımlar desteklenecektir. 7. Sıfır atık uygulamaları hanehalkını da kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacak ve üretimin kritik alanlarındaki ihtiyacın dışında kalan atık ithalatının azaltılmasına yönelik tedbirler alınacaktır.

Kaynak: (HMB ve SBB, 2021: 15).

Tablo 13'te görüldüğü üzere yeşil dönüşüm ve döngüsel ekonomiye geçişin desteklenmesi amacıyla sanayi, ticaret, ulaştırma, çevre ve enerji alanlarında yeni yaklaşımların benimsenmesi, dış finansman imkanlarıyla birlikte destek ve kredi teşvik mekanizmalarının hayata geçirilmesi ve sera gazı emisyonlarının artışını sınırlayan, başta geri dönüşüm teknolojileri olmak üzere verimlilik artıran yatırımların destekleneceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca yeşil üretim ve yeşil dönüşümü destekleyici Ar-Ge çalışmalarına ve enerji kaynakları ile üretim kaynaklarını verimli kullanan çevre dostu faaliyetlere yönelik yatırımların destekleneceği ifade edilmiştir. Buradan hareketle 2022-

2024 dönemi Orta Vadeli Programında belirlenmiş olan yeşil dönüşüm hedeflerinin kamu bütçesi aracılığıyla desteklenmesine yönelik bir yaklaşım benimsendiği ve bu yaklaşımın yeşil bütçeleme anlayışını yansıttığı söylenebilir.

2023-2025 dönemi için hazırlanan Orta Vadeli Programda ise önceki yıl programına benzer şekilde yeşil dönüşüm hedefine yer verilmiş ve önceki dönem programından farklı olarak uygulanması planlanan politika ve tedbirler genişletilmiştir. İlgili politika belgesinde; iklim değişikliğinin çevresel, ekonomik ve sosyal etkileri çerçevesinde kalkınma önceliklerini dikkate alan bir yeşil dönüşüm hedefinin önemi vurgulanmıştır. Söz konusu programda yeşil dönüşüm hedefine hizmet sunması beklenen 21 adet politika ve tedbir belirlenmiştir. Bu politika ve tedbirler aşağıda yer alan Tablo 14’te gösterilmiştir.

Tablo 14: 2023-2025 OVP- Yeşil Dönüşüm Politika ve Tedbirleri

Yeşil Dönüşüm Hedefi Politika ve Tedbirleri
1. Net sıfır emisyon hedefine giden yolda orta vadeli düşük karbonlu büyüme stratejisi ortaya konulacak, sektörlerin yeşil dönüşüm için ihtiyaç duyacağı ilave yatırım miktarı tespit edilecek ve rekabet güçlerinin korunması amacıyla çeşitli destek mekanizmaları planlanacaktır.
2. Sektörlerin mevcut en iyi teknikler ve en iyi çevresel uygulamalar çerçevesinde düşük karbonlu üretime geçişi için yol haritaları hazırlanacak ve uygulamalar teşvik edilecektir.
3. 2053 net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda sürdürülen Ulusal Katkı Beyanı ve Uzun Dönemli İklim Değişikliği Stratejisi ve Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı hazırlık çalışmaları, kalkınma planı başta olmak üzere üst politika belgeleriyle uyumlu olacak şekilde tamamlanacaktır.
4. Yeşil dönüşüm altyapısının oluşturulması için başta tarım, sanayi, ulaştırma ve enerji sektörlerinde olmak üzere yeşil teknoloji Ar-Ge projeleri desteklenmeye devam edilecek, yeşil hidrojen ve enerji depolama gibi emisyon azaltılmasına katkı sağlayan teknolojilerin yatırım ekosistemi geliştirilecektir.
5. Yeşil dönüşüme işgücü piyasasının adil geçişinin sağlanması için gerekli önlemler alınacaktır.
6. İklim finansmanına erişim imkânları özel sektörün ihtiyaçları dikkate alınarak genişletilecek, verimlilik artıran, dönüştürücü nitelikli, katma değeri yüksek, sera gazı emisyon artışını sınırlayan ve yeşil becerileri artıran yatırımlara öncelik verilecektir.
7. Başta ihracat yapan KOBİ’ler olmak üzere firmaların yeşil dönüşüme uyumlarını kolaylaştırmak üzere destek mekanizmaları geliştirilecek ve üretilen ürün ve hizmetlerin değer zincirindeki çevresel ve sosyal risklerin ölçülmesi, analizi ve yönetimi konusundaki kapasite geliştirilecektir.

8. AB'nin Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizmasına (SKDM) geçiş dönemi iyi değerlendirilerek SKDM'den hızlı etkilenecek sektörler için en düşük maliyetle emisyon azaltımına yönelik politikalar hayata geçirilecektir.
9. SKDM'ye uyum kapsamında etkin işleyen Ulusal Emisyon Ticaret Sistemi geliştirilecek, mevcut vergilerin karbon vergisine dönüştürülmesi konusunda Türk Vergi Sistemi gözden geçirilecek ve karbon fiyatlandırma araçlarının kalkınma ve yatırım ortamı üzerinde yol açacağı ekonomik ve sosyal etkiler analiz edilecektir.
10. İklim değişikliğinin oluşturacağı olumsuz etkilerden, ülkemiz tarımını ve çiftçilerimizi korumak için tarım sigortasının koruma altına aldığı ürünler ve riskler bazında kapsamı genişletilecektir.
11. Çevresel olarak sürdürülebilir bir iktisadi faaliyetin taşınması gereken nitelikleri belirleyen ve yeşil boyamaya karşı koruma sağlayacak, uluslararası ortak bir sınıflama sistemi ile uyumlu ve ülkemizin özgün ihtiyaçlarını gözetilen bilimsel temelli Ulusal Yeşil Taksonomi mevzuatı hazırlanacaktır.
12. Verimliliği artıran ve atık yönetimine katkıda bulunan döngüsel ekonomiye geçiş için bütüncül bir Ulusal Döngüsel Ekonomi Eylem Planı hazırlanacaktır.
13. Yeşil Organize Sanayi Bölgesi ile Yeşil Endüstri Bölgesi sertifikasyon sistemi tamamlanarak; çevreye duyarlı, sürdürülebilir sanayi ve döngüsel ekonomi alanları oluşturulmasına hız verilecektir.
14. Doğadaki kaynak kullanımının azaltılması ve geri dönüştürülmüş hammaddelerin ekonomiye kazandırılması amacıyla üretim ve tüketim faaliyetlerinden sonra ortaya çıkan atıklar döngüsel ekonomi ilkelerine uygun süreçler yoluyla tekrar üretim sürecine dâhil edilecek, geri kazanılmış ikincil ürüne ait standartlar belirlenecek, teşvik ve yönlendirme sistemi geliştirilecektir.
15. Sıfır atık uygulamaları hanehalkını da kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacaktır.
16. Net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda korunan alan büyüklüğü artırılarak doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve biyolojik çeşitliliğin korunması sağlanacaktır.
17. Karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik orman varlığının artırılmasına, yeni yutak alanların oluşturulmasına devam edilecek, fidan ve tohum üretim ve ihracat kapasitesinin artırılmasına yönelik yatırımlar sürdürülecektir.
18. Ormanların korunması ve yangınlarla mücadele amacıyla kara ve hava taşıt filosunun artırılmasına devam edilecektir.
19. Demiryolu ulaştırması ve kent içi ulaşım başta olmak üzere düşük karbonlu ve sürdürülebilir ulaşım sistemine geçişi kolaylaştıracak teknolojik dönüşümlere yönelik projeler geliştirilecektir.
20. Taşımacılıkta geleneksel yakıt kullanımının azaltılmasını teminen çok modlu taşımacılık terminalleri oluşturularak çevreye duyarlı yol projeleri uygulaması hayata geçirilecektir.
21. Türkiye deniz ticaret filosunun gençleştirilmesi ve geliştirilmesi ile yeşil liman uygulamasına yönelik teşvikler sağlanacak, denizlerimizde düşük emisyon bölgesi çalışmalarına yönelik önlemler alınacaktır.

Kaynak: (HMB ve SBB, 2022: 18).

Yukarıda yer alan Tablo 14 incelendiğinde ve geçmiş dönem orta vadeli programı ile karşılaştırıldığında 2023-2025 dönemi Orta Vadeli Programının yeşil dönüşüm politika ve tedbirlerini genişlettiği ve daha somut hedefler koyduğu görülmektedir. Örneğin programda üretim ve büyüme stratejisi açısından; net sıfır karbon hedefine ulaşabilmek amacıyla düşük karbonlu büyüme stratejilerinin benimseneceği ve düşük karbonlu üretime geçiş için gerekli destek mekanizmalarının oluşturulacağı beyan edilmekte; yeşil dönüşüm alt yapısını oluşturulabilmesi için enerji, sanayi, ulaşım ve tarım gibi tüm sektörleri kapsayan yeşil teknolojilere destek olunacağı belirtilmektedir.

Aynı zamanda OVP’de yeşil dönüşümden olumsuz etkilenecek sektörler için adil geçiş mekanizmalarının hayata geçirileceği, yeşil önceliklere ve iklim dostu faaliyetlere yönelen dönüştürücü nitelikteki özel sektör faaliyetlerine iklim finansmanı aracılığıyla öncelik verileceği ifade edilmiştir. Ayrıca OVP’de AB’nin Sınırdan Karbon Düzenleme Mekanizması’na (SKDM) geçişine uyum sağlamak için ilgili sektörlerle yönelik emisyon azaltım politikalarının uygulanacağı, Ulusal Emisyon Ticaret Sistemi geliştirileceği ve Türk Vergi Sistemi’nin gözden geçirilerek karbon vergisinin sisteme dahil edileceği belirtilmiştir.

Program’da; Avrupa Birliği Taksonomisi’ne benzer şekilde, çevresel açıdan yeşil ve sürdürülebilir kabul edilen ekonomik faaliyetlerin belirlendiği ve yeşil boyamayı önleyici bir Ulusal Yeşil Taksonomi mevzuatı hazırlanacağı, çevreye duyarlı ve sürdürülebilir ekonomi alanları oluşturulacağı, atık konusunda teşvik ve yönlendirme faaliyetlerinin yürütüleceği, tarım, ulaşım, taşımacılık ve ormancılık alanında yeşil dönüşümü destekleyecek yatırımlar yapılacağı ifade edilmiştir.

2023-2025 Orta Vadeli Programında yer alan, Tablo 14’te gösterilen ve önemli noktaları ifade edilen yeşil dönüşüm hedefleri genel olarak yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelendiğinde, yeşil dönüşüm politika ve hedeflerinin belirlenmesinde Avrupa Birliği politikalarının etkisi görülmektedir. 2019 Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında Avrupa Birliği’nin benimsediği politikalar ve SKDM gibi uygulamalar Avrupa ve Türkiye ticaret ilişkilerini doğrudan etkileyeceğinden Orta Vadeli Program’da bu konuda politika ve tedbirlerin belirlenmiş olması oldukça önemlidir. Aynı zamanda uluslararası sınıflandırma sistemleri ile uyumlu Ulusal Yeşil Taksonomi mevzuatının oluşturulacak olması iklim hedeflerine ulaşılabilmesi için özel sektör faaliyetlerini,

yatırımlarını ve finansman kaynaklarını sürdürülebilir faaliyetlere yönlendirilmesinde etkili olacaktır.

Orta vadeli programın hem kamu kesimi ekonomisini hem de özel sektör faaliyetlerini yönlendirici özelliği düşünüldüğünde, iklim ve çevre hedeflerine ulaşılabilmesi için kamu bütçesinin bir araç olarak kullanılması gerekliliği açıkça görülmektedir. Bu nedenle kamu kaynaklarının iklim ve çevre önceliklerine göre tahsis edilmesi hem kamu harcamaları hem de kamu gelirleri aracılığıyla ulusal ve uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesinde özel sektör ve kamu idareleri için teşvik edici ve yol gösterici olacaktır.

Bu bakımdan orta vadeli programda belirtilen yeşil dönüşüm politika ve tedbirlerinin merkezi yönetim bütçe programları aracılığıyla uygulamaya geçirilebilmesi için yeşil bütçe yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda sonraki başlıkta 2023 Merkezi Yönetim Bütçesi'nde ödenek tahsis edilen bütçe programları OVP'de belirlenen yeşil dönüşüm hedeflerine etkileri de göz önüne alınarak yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilecektir.

3.3. 2023 Bütçe Programlarının Yeşil Bütçe Yaklaşımı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Bu bölümde daha önce de ifade edildiği gibi Merkezi Yönetim Bütçesi'nde yer alan bütçe programları, yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde analiz edilecektir. Bu doğrultuda yeşil bütçeleme yaklaşımı ile ilişkili olduğu düşünülen bütçe programlarının amacı ve anahtar göstergeleri baz alınarak; çevresel öncelikler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve iklim değişikliği ile mücadele politikaları kapsamında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Aynı zamanda incelenen bütçe programlarının her biri için programın yeşil bütçeleme yaklaşımına daha iyi katkı vermesini sağlayacak çeşitli anahtar gösterge önerilerine de yer verilecektir.

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda kamu kaynaklarının hangi önceliklere göre tahsis edildiğini gösteren 66 adet program bulunmaktadır. Bu bütçe programları, 2023 yılı Bütçe Gerekçesi'nin IV. Bölümde yer alan "*program performans bilgisi*" başlığı altında çeşitli göstergelerle birlikte açıklanmıştır. Program performans bilgisi ile kamu hizmetlerinde çıktı ve sonuç odaklı göstergeler belirlenmesi ve bu göstergelere yönelik düzenli bilgi ve veri edinilerek raporlama yapılması amaçlanmaktadır.

Bütçe gerekçesinin programın performans bilgisi bölümünde; *“program amacı, program kapsamı, anahtar göstergeler, programı yürüten idareler, programın koordinasyonundan sorumlu idare, program kapsamında yürütülen alt program ve faaliyetler ile ödenek ve harcama verileri ve alt program performans bilgisi”* yer almaktadır (SBB, 2020a: 21).

Program amacı, toplumdaki gereksinimleri ve beklentileri karşılamak için üst politika belgelerinde belirlenen öncelikli hedefleri yansıtmakta ve ulaşılmak istenen sonuçları göstermektedir. Anahtar göstergeler ise program kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin ilerleme durumunu ölçmeye yarayan, ulusal ve uluslararası standartlarda veri sunmayı amaçlayan performans göstergeleridir. İlgili bütçe belgelerinde anahtar göstergelerin kapsamının, bütçe programları aracılığıyla gerçekleştirilmek istenen amaçların ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini dikkate alacak şekilde çok yönlü olarak tasarlandığı belirtilmektedir (SBB, 2020a: 21-25).

Program performans bilgisi; üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans programlarında yer alan politika önceliklerini yansıtacak şekilde oluşturulmalıdır. Program performans bilgisi bölümü; bütçe programlarının amacını, hedeflerini, bu hedeflerin gerçekleşme düzeyini izlemek için oluşturulmuş göstergeleri ve her bir program için tahsis edilmiş kaynakların görülmesi bakımından bütçe gerekçesinin temelini oluşturmaktadır (SBB, 2020a: 22).

Çalışmanın devamında 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerekçesi’nde yer alan bütçe programların yeşil bütçeleme uygulamalarına yönelik olup olmadığı başka bir ifadeyle, iklim değişikliği, doğanın ve biyoçeşitliliğin korunması, ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilirliği ve yeşil dönüşüm amaçlarına yönelik olup olmadığı değerlendirilecektir. Değerlendirme kapsamında 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerekçesi’nde yer alan 66 bütçe programından 15 tanesi seçilmiştir. Bütçe programları; üst politika belgelerinde yer alan yeşil dönüşüm hedefleri ve iklim krizi ile doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilendirilebilen alanlara yönelik olup olmadıkları analiz edilerek ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile olan ilişkisi de göz önünde bulundurularak seçilmiştir. Yukarıda ifade ettiğimiz kriterlere göre tarafımızdan seçilen 15 bütçe programını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

1. Araştırma, Geliştirme ve Yenilik,
2. Demiryolu Ulaşımı,
3. Denizyolu Ulaşımı,
4. Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası,
5. Karayolu Ulaşımı,
6. Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı,
7. Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi,
8. Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi,
9. Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi,
10. Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği,
11. Tabii Kaynaklar,
12. Tarım,
13. Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi,
14. Uzay ve Havacılık,
15. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

Çalışmanın bundan sonraki kısmında yukarıda sayılan 15 bütçe programı yeşil bütçeleme yaklaşımının kapsamı ve öncelikleri göz önüne alınarak değerlendirilecektir. Böylelikle Türkiye’de mevcut bütçe sisteminin ve bütçe uygulamalarının yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında durumu ve bu konuda eksiklikleri tespit edilecektir.

3.3.1 Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı

Analiz edilecek bütçe programlarının ilki olan Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı, iklim krizi nedeniyle ortaya çıkan olumsuzlukların çözümünde kritik bir öneme sahiptir. Yeşil dönüşüme yönelik Ar-Ge faaliyetleri hem Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri hem de Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında belirlenen hedeflerin merkezinde yer almaktadır. Dokuzuncu Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi olan “Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı” hedefi dayanıklı altyapı hizmetlerini, sürdürülebilir ve yenilikçi sanayi faaliyetlerinin desteklenmesinin önemi üzerinde durmaktadır. Avrupa Yeşil mutabakatı ise yeni, çevre dostu ve sürdürülebilir yeşil teknolojilerin iklim hedeflerine ulaşmak için önemli bir araç konumunda olduğunu vurgulamaktadır (EC, 2019: 18; UN, 2023b).

Çevre korumaya yönelik Ar-Ge faaliyetleri, COFOG sınıflandırmasının içinde yer alan çevre koruma hizmetlerinin alt düzeylerinden biri olmasına rağmen genellikle kamu bütçelerinin en az harcama yaptığı faaliyetler arasında yer almaktadır (bkz. Şekil:1).

Ancak iklim değişikliği ile mücadelede kalıcı ve kapsamlı sonuçlar elde edilebilmesi için mevcut üretim ve tüketim kalıplarımızın iklim ve çevre önceliklerimizi yansıtacak şekilde değişmesi gerekmektedir. Kamu bütçelerinde yenilikçi ve sürdürülebilir Ar-Ge faaliyetlerine tahsis edilen ödeneklerin arttırılması; sanayi, teknoloji, ulaşım ve tarım gibi pek çok sektörü etkileme gücüne sahiptir.

Türkiye’de Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 15’te gösterilmiştir. 2022-2024 dönemi ve 2023-2025 dönemi Orta Vadeli Programlarında yeşil dönüşüm politika ve hedefleri arasında Ar-Ge faaliyetlerinin yeşil dönüşümü hızlandıracak şekilde kullanılacağı, yeşil dönüşümü destekleyecek olan tarım, sanayi, ulaşım ve enerji sektörlerine yönelik Ar-Ge projelerine destek verileceği ifade edilmektedir.

Tablo 15: Program 1: Araştırma, Geliştirme ve Yenilik

Program Adı: Araştırma, Geliştirme ve Yenilik			
Program Amacı: Ar-Ge ve Yenilik Kabiliyetinin Güçlendirilmesi ve Yeniliği Esas Alan Bir Yapıya Kavuşturulması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	6.842.675	12.049.130	18.589.474
Anahtar Göstergeler			
1- Ar-Ge harcamasının GSYH'ye oranı			
2- Tam zamanlı eşdeğer cinsinden Ar-Ge personeli sayısı			
3- Türkiye kaynaklı bilimsel yayın sayısı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Kalkınma Planı ve OVP gibi üst politika belgelerinde yeşil dönüşümü destekleyecek Ar-Ge faaliyetlerine yönelik hedefler yer almasına rağmen yukarıda yer alan Tablo 15’te de görüleceği üzere Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı’nda bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak ne program amacında ne de program anahtar göstergelerinde bir atıfta bulunulmamış ve hedefe yönelik herhangi bir gösterge belirlenmemiştir. Özetle Türkiye’de Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı’nda yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik önceliklerin uygulamada hayat bulmadığını ifade etmek mümkündür.

Bu nedenle Türkiye’de Araştırma, Geliştirme ve Yenilik Programı’nın yeşil bütçeleme yaklaşımını yansıtabilmesi için iklim değişikliği ve sürdürülebilir çevre odaklı Ar-Ge faaliyetlerini takip edip ölçmeye yarayacak bir anahtar gösterge eklenmelidir. Bu anahtar göstergeye yönelik olarak en az bir alt program ve alt program performans göstergesi eklenerek bu çerçevede yürütülen faaliyetler için ödenek tahsisine imkân sağlanmalıdır. İklim odaklı Ar-Ge faaliyetlerinin teşvik edilmesiyle ortaya çıkacak yenilikçi çözümler sadece teknoloji, ticaret ve ekonomi gibi pek çok alanda avantaj sağlamayacak aynı zamanda yeşil bütçeleme yaklaşımının tüm bu alanlarda uygulanmasına öncülük edecektir.

3.3.2. Demiryolu Ulaşımı Programı

Ulaşım sektörünün neden olduğu küresel karbon emisyonları, toplam emisyonların yaklaşık %22’sini oluşturmaktadır. Ulaşım sektörleri arasında bir karşılaştırma yapıldığında ise demiryolu ulaşımının neden olduğu karbon emisyon miktarının %4 seviyesi ile en az olduğu görülmektedir (Rodrigue, 2020). Daha basit bir ifadeyle demiryolu ulaşımı, diğer ulaşım yöntemlerine göre emisyon miktarı açısından daha yeşil bir ulaşım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında Türkiye için incelenecek bir diğer bütçe programı Demiryolu Ulaşımı’dır.

Türkiye’de 2019 yılı itibariyle ulaştırma kaynaklı emisyonların, toplam emisyonlar içerisindeki payı %15,3 iken bu emisyonların sadece %0,4’ü demiryolu ulaşımından kaynaklanmaktadır (ÇŞİDB, 2023j). Bu nedenle ulaşım ağı içerisinde demiryolu ulaşımının payının yüksek olması iklim ve çevresel hedeflere ulaşma konusunda destekleyici konumdadır. Türkiye’de Demiryolu Ulaşımı Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 16’da gösterilmiştir.

Tablo 16: Program 2: Demiryolu Ulaşımı

Program Adı: Demiryolu Ulaşımı			
Program Amacı: Demiryollarında Güvenli, Konforlu ve Çevreye Duyarlı Ulaşım Hizmetlerinin Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	31.181.484	59.824.348	95.341.093
Anahtar Göstergeler			
1- Çift hatlı demiryolu uzunluğunun toplam ana hat içerisindeki payı			
2- Demiryolu hat uzunluğu (kümülatif)			
3- Demiryolu yolcu taşımacılığının toplam içerisindeki payı (karasal)			
4- Hızlı tren hat uzunluğu (kümülatif)			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Demiryolu Ulaşımı Programı kapsamında belirlenen amaç ve anahtar göstergelerin demiryolu ulaşım ağının geliştirilmesine odaklandığı dikkat çekmektedir. Demiryolu ulaşım ağının genişletilmesi ve geliştirilmesi önemli olmakla birlikte verimli ve çevreye duyarlı kullanımı konusunda da politikalar geliştirmek gerekmektedir. Bu nedenle Demiryolu Ulaşım Programı anahtar göstergelerine kapasite gelişimine ek olarak bu gelişimin çevreye duyarlı bir şekilde olmasını sağlayacak düşük emisyonlu teknolojilerin kullanımını özendirecek “düşük emisyonlu ya da çevre dostu hat uzunluğu” gibi bir anahtar gösterge eklenebilir.

Buna ek olarak Türkiye’de yük taşımacılığının yaklaşık yüzde doksanı karayolu taşımacılığı ile yapılmakta, demiryolu kullanım oranı %4 civarlarında gerçekleşmektedir. Aynı zamanda 2013 yılında demiryolu aracılığıyla gerçekleştirilen yük taşımacılığı kapasite kullanım oranı %75 civarında olmasına rağmen bu oran 2021 yılında %51 seviyelerine düşmüştür (ÇŞİDB, 2023i). Dolayısıyla Demiryolu Ulaşımı Program göstergeleri arasına yolcu taşımacılığında olduğu gibi “*demiryolu yük taşımacılığının toplam yük taşımacılığı içindeki payı*” gibi bir gösterge eklenerek yük taşımacılığında kaynaklanan emisyon miktarını azaltmak hedeflenebilir.

Demiryolu Ulaşımı Programı genel olarak değerlendirildiğinde verilen anahtar göstergelerin değerlerinde meydana gelecek bir artışın iklim ve çevre politikalarına katkı sağlayacağı ve yeşil bütçeleme açısından olumlu olacağı söylenebilir. Ancak bahsi geçen alanlarda demiryolu ulaşımını yaygınlaştıracak politikalar yeşil bütçeleme yaklaşımının

bu program kapsamında uygulanması için yeterli değildir. Bu nedenle yukarıda ifade edilen yeni program anahtar göstergeleri çerçevesinde yeşil bütçeleme hedeflerine ulaşılmasını ve takibini mümkün kılacak alt programlar ile alt program performans göstergeleri tasarlanmalı ve bu amaçlara yönelik kaynak tahsisinin kamu bütçesi aracılığıyla yapılmasına imkan sağlanmalıdır.

3.3.3. Denizyolu Ulaşımı Programı

Demiryolu ulaşımında olduğu gibi denizyolu ulaşımı da karbon emisyonları bakımından iklim ve çevre üzerine etkisi nispeten az olan ulaşım sistemleri arasında yer almaktadır. Ulaşım sektörlerinin neden olduğu toplam karbon emisyonlarının % 11'i denizyolu ulaşımı sebebiyle gerçekleşmektedir (Rodrigue, 2020). Ancak denizyolu ulaşımı sebebiyle gerçekleşen karbon emisyonu düşük seviyelerde olsa da azot oksit (NOx) ve karbon siyahı (black carbon) gibi partikül emisyonları oldukça yüksek seviyelerdedir. İnsan sağlığı ve çevre üzerinde olumsuz etkileri olan bu maddelerin küresel ısınma üzerindeki etkileri oldukça fazladır (EEA, 2022: 157).

Aynı zamanda insan kaynaklı hatalar nedeniyle gerçekleşen denizyolu kazaları, çevre ve biyoçeşitlilik üzerinde de olumsuz etkilere sebep olmaktadır. Bu nedenle Avrupa Çevre Ajansı (European Environmental Agency (EEA) tarafından deniz taşımacılığına yönelik dijitalleşme, daha sıkı emisyon standartları, gelişmiş izleme teknikleri kullanılması ve otomasyon sistemlerinin yaygınlaştırılması tavsiye edilmektedir (EEA, 2022: 140,159).

Dolayısıyla denizyolu ulaşımı bir taraftan karbon emisyonlarının azaltılması yoluyla iklim değişikliği ve çevrenin sürdürülebilirliğine katkı sağlarken diğer taraftan yaydığı kirletici maddeler nedeniyle çevre üzerinde zararlı etkilere sebep olabilmektedir. O nedenle Denizyolu Ulaşımı Programı, yeşil bütçeleme yaklaşımı uygulamaları kapsamında değerlendirilirken muhtemel zararları en düşük seviyede tutulmalı ve çevresel sürdürülebilirliğe katkı sağlayabilecek şekilde incelenmeli ve politika oluşturulmalıdır. Türkiye'de Denizyolu Ulaşımı Programı'nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 17'de gösterilmiştir.

Tablo 17: Program 3: Denizyolu Ulaşımı

Program Adı: Denizyolu Ulaşımı			
Program Amacı: Denizyolu Ulaşımında Güvenli, Konforlu ve Çevreye Duyarlı Ulaşım Hizmetlerinin Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	847.171	1.590.433	1.890.931
Anahtar Göstergeler			
1- Kabotaj hattında elleçlenen ⁵ yükün toplam elleçlemeler içerisindeki payı			
2- Limanlarımızda elleçlenen yük miktarı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Türkiye’de 2021 yılında denizyolu ulaşımı aracılığıyla gerçekleştirilen yolcu taşımacılığı %6, yük taşımacılığı ise %0,38 oranında gerçekleşmiştir (ÇŞİDB, 2023i). Sera gazı emisyonları bakımından incelendiğinde ise demiryolu ulaşımından sonra en düşük emisyon miktarı denizyolu ulaşımına aittir. Bu nedenle denizyolu ulaşım faaliyetlerinin genişletilmesi ve özendirilmesine yönelik politikalar çevre ve iklim hedeflerine olumlu katkı sağlayacaktır. Ancak bu politikaların taşımacılık faaliyetlerinin neden olduğu diğer zararlı emisyonlar da dikkate alınarak uygulanması ve denizyolu taşımacılık faaliyetlerinin yenilikçi Ar-Ge faaliyetleriyle desteklenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda 2023-2025 dönemi Orta Vadeli Programı’nda da yeşil liman uygulamalarına yönelik teşvikler sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Denizyolu ulaşımı bütçe programı amaç ve göstergeleri etrafında değerlendirildiğinde, program amaçları arasında çevreye duyarlı ulaşım hizmetlerinin sağlanmasının yer aldığı görülmektedir. Program amacıyla bu ifade bulunmakla birlikte anahtar göstergelerde yeşil bütçeleme yaklaşımının göz ardı edildiği görülmektedir.

Program göstergeleri denizyolu ulaşımının özellikle de yük taşımacılığında kullanım oranının artırılmasına yönelik olduğundan bu göstergelerde meydana gelecek iyileşmeler çevreye duyarlı yaklaşımla uyumlu olacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus denizyolu taşımacılığının muhtemel olumsuz etkilerinin en düşük düzeyde tutulmasıdır. Bu doğrultuda özellikle alt program düzeyinde denizyolu taşımacılığının

⁵ Malzemenin yüklenmesi, taşınması ve de boşaltılması işlemlerine verilen ad. Genellikle gümrük gözetimi altındaki eşyalar için kullanılan bir terim.

yaratacağı kirleticilerin önlenmesine ve denetlenmesine yönelik düzenlemeler yapılarak bu alana kaynak tahsis edilmesi sağlanabilir.

Buna ek olarak programın anahtar göstergeleri arasına dahil edilecek “denizyolu ulaşımına yönelik gerçekleştirilen Ar-Ge faaliyetleri” ve “denizyolu yük taşımacılığının toplam yük taşımacılığı içerisindeki payı” gibi ek göstergeler ilgili ulaşım sisteminin sürdürülebilirlik amacına katkı sağlayacaktır. Aynı zamanda denizyolu aracılığıyla yolcu taşıma faaliyetlerine yönelik ek göstergeler eklenmesi iklim ve çevre hedefleriyle uyumlu olacaktır.

3.3.4. Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı

İklim değişikliğinin ve dünyanın şu anda karşı karşıya olduğu iklim krizinin en önemli nedenlerinden biri enerji kullanımı nedeniyle ortaya çıkan sera gazı emisyonlarıdır. Dünyada birincil enerji üretiminde fosil yakıtlara olan bağımlılık 2020 yılı itibariyle yaklaşık %84’tür. Fosil yakıt arzının yaklaşık %67’sini petrol ve kömür üretimi oluşturmaktadır (Yılmaz ve Türkyılmaz, 2022: 5). Petrol ve kömür üretiminden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının toplam enerji üretimi emisyonları içindeki payı ise %76,3’tür (IEA, 2023b).

Türkiye’de birincil enerji üretiminin toplam enerji arzını karşılama oranı 2000 yılında %33 seviyelerindeyken 2020 yılı itibariyle bu oran %29,8 olarak gerçekleşmiştir. Birincil enerji üretiminin %35’i kömürden oluşurken %7,6’sı petrolden oluşmaktadır (Yılmaz ve Türkyılmaz, 2022: 12). Türkiye’de sektörler arası sera gazı emisyon oranları incelendiğinde ise %71,3’ünün enerji sektörü kaynaklı olduğu görülmektedir (TUİK, 2023).

Türkiye’de de tıpkı dünyada olduğu gibi sera gazı salınımının en önemli kaynaklarından biri enerji sektörüdür. Bu doğrultuda yeşil bütçeleme kapsamında incelenmesi gereken bütçe programlarından biri Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı’dır. Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 18’de gösterilmiştir.

Tablo 18: Program 4: Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası

Program Adı: Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası			
Program Amacı: Enerji Kaynaklarını Verimli ve Çevreye Duyarlı Şekilde Değerlendirerek Sürdürülebilir Arz Güvenliğini ve Enerji Piyasalarında Rekabetçi Enerji Fiyatlarının Oluşmasının Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	6.365.790	159.469.918	406.535.476
Anahtar Göstergeler			
1- Birincil enerji yoğunluğu ⁶ (iklim etkisinden arındırılmış)			
2- Elektrik kurulu gücü			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

İklim değişikliği ile mücadele etmek ve küresel sıcaklık artışını 1,5° seviyelerinde tutabilmek için enerji üretim ve tüketim politikalarında değişikliklere ihtiyaç vardır. İklim politikalarına kısa vadede uyum sağlayabilmek için kullanılan kısa vadeli çözümlerden biri de enerji verimliliğine odaklanılmasıdır. Bu kapsamda endüstri, ulaşım ve binalarda enerjide verimliliğin sağlanmasına yönelik yatırımlar yapılmaktadır (Güven, 2022: 299-301). Kamu kesiminin bu alanda öncülük etmesi özel sektöründe bu alana ilgi göstermesi için önemlidir. Kamusal alanda enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik yatırımların yapılabilmesi için ise gerekli olan finansman kamu bütçesi aracılığıyla karşılanmalıdır.

Enerji verimliliğinin önemli göstergelerinden birisi ise birincil enerji yoğunluğudur. Dolayısıyla ilgili bütçe programının amacı göz önüne alındığında program anahtar göstergesi olarak “birincil enerji yoğunlu”nun belirlenmesi yeşil bütçeleme yaklaşımı ile örtüşmektedir. Türkiye’de birincil enerji yoğunluğu göstergesi zaman içinde azalma eğilimi göstermektedir, ancak; halen OECD ve Avrupa Birliği ortalamasının üzerinde seyretmektedir (ETKB, 2022). Enerji yoğunluğu göstergesinde meydana gelen düşüş enerji verimliliğinin iyileşmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle söz konusu göstergenin iyileşmesini sağlamaya yönelik alt programlar oluşturularak ödenek aktarımı sağlanmalı ve bu alandaki ilerlemeyi destekleyecek şekilde alt program performans göstergeleri ile iyileşme süreci izlenmelidir.

⁶ Bölgesel ve ülkeler bazında bir birim GSYİH yaratabilmek için ne kadar enerji gerektiğini ölçen bir enerji verimliliği göstergesidir.

Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı'nın içeriği, yeşil bütçeleme kapsamında eklenecek olan yeni anahtar göstergeler ile genişletilebilir. Bu kapsamda karşımıza çıkan uygulamalardan biri yenilenebilir enerji kullanım oranlarının arttırılmasıdır. Türkiye'de de yenilenebilir enerji santrallerinin toplam elektrik üretimi içerisindeki payı yıllar itibariyle gelişme göstermiştir. 2006 yılında yenilenebilir kaynaklı kurulu gücün toplam kurulu güç içerisindeki payı %32 civarındayken 2021 yılında bu oran %53,33 olarak gerçekleşmiştir (Serdar, 2022: 198).

Bu açıdan Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası Programı'na eklenecek “*yenilenebilir enerji üretimi*” veya “*yenilenebilir enerji kullanımı*” anahtar göstergesi, programı yeşil bütçeleme yaklaşımıyla uyumlu hale getirecek ve programın yeşil bütçeleme yaklaşımına daha güçlü katkı yapmasını sağlayacaktır.

Bu kapsamda alt program düzeyinde yenilenebilir enerji üretiminin hangi kaynaktan elde edildiğine yönelik, güneş, rüzgar, hidroelektrik ve jeotermal enerji gibi alt program performans göstergeleri eklenerek söz konusu alana kamu bütçesinden ödenek tahsis edilmesi sağlanabilir. Ayrıca 2023-2025 OVP'de emisyon oranlarının azaltılmasına katkı sağlaması için yeşil hidrojen ve enerji depolama teknolojilerine yönelik yatırımların genişletileceği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda önerilen program anahtar göstergesi ve alt program ile alt program performans göstergeleri, ilgili teknolojilere yönelik yatırımlara kaynak ayrılmasını sağlayarak 2023-2025 OVP'de yer alan bu hedefin gerçekleştirilmesine katkı verebilir.

3.3.5. Karayolu Ulaşımı Programı

Karayolu ulaşımı, küresel ısınma ve iklim değişikliği üzerinde olumsuz etkileri en fazla hissedilen ulaşım sektörüdür. Ulaşım sektörleri arasında karbon emisyonu bakımından yaklaşık %74'lük paya sahiptir (Rodrigue, 2020). Türkiye'de ise ulaştırma kaynaklı karbon emisyonlarının %95'i karayolu ulaştırma faaliyetleri sebebiyle gerçekleşmektedir (ÇŞİDB, 2023j). Ulaştırma sektöründe kullanılan enerji miktarı ise 1990 yılı ile kıyaslandığında 2020 yılı için %209 oranında artış göstermiştir. Enerji tüketimi açısından en yüksek kullanım ise %95 ile karayolu ulaşımına aittir (ÇŞİDB, 2023ı).

Karayolu ulaşımı sektöründe kullanılan enerji kaynaklarının büyük çoğunluğunu fosil yakıtların oluşturduğu düşünülduğünde karayolu ulaşımının fosil yakıt kullanımında büyük bir paya sahip olduğu söylenebilir (IEA, 2023d). Karayolu ulaşımı kaynaklı fosil

yakıt kullanımı; hava, su, toprak kalitesinde bozulma, biyoçeşitlilik kaybı ve küresel sıcaklık artışı gibi pek çok olumsuz etkiye neden olmaktadır.

Dolayısıyla Türkiye’de de karayolu ulaşımı hem ulaşım sektörünün sebep olduğu emisyonun önemli bir kısmını oluşturmakta hem de fosil yakıtların yoğun kullanımı neticesinde önemli çevresel sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle yeşil bütçeleme kapsamında incelenmesi gereken bütçe programlarından biri Karayolu Ulaşımı Programı olarak karşımıza çıkmaktadır. Karayolu Ulaşımı Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 19’da gösterilmiştir.

Tablo 19: Program 5: Karayolu Ulaşımı

Program Adı: Karayolu Ulaşımı			
Program Amacı: Karayollarında Güvenli, Konforlu, Kesintisiz ve Çevreye Duyarlı Ulaşım Hizmetlerinin Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023(teklif)
(Bin TL)	32.675.288	81.580.073	114.166.135
Anahtar Göstergeler			
1- Bölünmüş yol uzunluğu (otoyol dâhil) (kümülatif)			
2- BSK ⁷ kaplamalı yol ağı (kümülatif)			
3- Otoyol uzunluğu (kümülatif)			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Yukarıda Tablo 19’da yer alan verilerden hareketle karayolu ulaşımı programı değerlendirildiğinde, ilgili program amacında çevreye duyarlı ulaşım hizmetlerinin sağlanması ifadesi yer almasına rağmen programın anahtar göstergeleri arasında iklim değişikliği ile ilişkili çevresel hedeflere yönelik herhangi bir gösterge belirlenmediği görülmektedir. Oysaki iklim değişikliği ile mücadelede fosil kaynak kullanımının azaltılması ve karayolu kaynaklı emisyon oranlarının azaltılmasına yönelik politikalar geliştirmek gerekmektedir. Program kapsamında verilen anahtar göstergeler mevcut karayolu ağının nitelik ve niceliği ile karayolu ulaşımının kullanımını arttırmaya yarayacak göstergelerdir.

⁷ Bitümlü sıcak kaplamalı yol ağı.

Yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında Karayolu Ulaşımı Programı'nı değerlendirildiğinde program amacında da belirtildiği gibi çevreye duyarlı ulaşım faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için karayolu ulaşımında yeşil dönüşümü sağlamaya yönelik politikalara ve bu politikaları yansıtacak ek anahtar göstergelere ihtiyaç vardır. Bu göstergeler arasına “*karayolu ulaşımı kaynaklı fosil enerji tüketimi oranı*”, “*karayolu ulaşımında biyoyakıt kullanım oranı*” ve “*karayolu ulaşımında elektrik kullanım oranı*” gibi veriler eklenebilir ve böylelikle çevre dostu yakıt kullanımının özendirilmesi bir anahtar gösterge haline getirilebilir. Alt programların ve alt program performans göstergelerinin de bu doğrultuda düzenlenmesi ile birlikte karayolu ulaşımı yakıt kullanımında hem kamu kesiminde hem özel sektörde hem de bireysel kullanımda yeşil dönüşümün finansmanı bütçe ödenekleri aracılığıyla desteklenebilir.

Aynı zamanda sürdürülebilir çevre hedefine yönelik olarak özellikle şehir içi karayolu ulaşımında bisiklet kullanımının yaygınlaştırılmasını amaçlayan göstergeler hem program hem de alt program düzeyinde eklenebilir. Bu göstergeler karbon salınımının azaltılması, trafik yoğunluğunun azaltılması, şehir içi otomobil kullanımının azaltılması ve şehirlerde yaşamın kolaylaştırılmasına hizmet etmenin yanında ilgili programın yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun hale gelmesini sağlayarak ilgili sürdürülebilir faaliyetlere kaynak aktarılmasını da mümkün kılacaktır.

3.3.6. Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı Programı

Küreselleşme ile ortaya çıkan uluslararası ticaret ve küresel tedarik zincirlerinin sürdürülebilirliği büyük oranda kombine taşımacılık ve lojistik faaliyetlerine bağlıdır. Küresel yük taşımacılığı 2000-2015 yılları arasında %68 oranında artış göstermiştir ve 2050 yılına kadar ise 3,5 kat artış göstermesi beklenmektedir. Küresel taşımacılık faaliyetleri enerji, endüstri ve tarım sektöründen sonra dördüncü en büyük sera gazı emisyon kaynağıdır. Karbon yoğun olan yük taşımacılığı faaliyetleri aynı zamanda partikül madde ve karbon siyahı emisyonları açısından da çevre ve iklim üzerinde olumsuz etkileri oldukça yüksek bir sektördür. Aynı zamanda yük taşımacılığı kaynaklı emisyon miktarı yolcu taşımacılığı kaynaklı emisyon miktarına oranla daha fazla büyümektedir (IPCC, 2022: 1056).

Taşımacılık faaliyetlerinin sera gazı emisyon miktarları; taşımacılık türüne göre değişiklik göstermektedir. Dünyada taşımacılık faaliyetleri kaynaklı sera gazı

emisyonlarının yaklaşık %70'i karayolu taşımacılığı, yaklaşık %10'u ise denizyolu taşımacılığı kaynaklı gerçekleşmektedir (IPCC, 2022: 1055). Dünyada taşımacılık faaliyetlerinin iklim ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması için taşımacılık faaliyetlerinin karbon yoğunluğunun azaltılmasına yönelik enerji verimliliği, dijitalleşme ve biyoyakıt yakıt kullanımı gibi çeşitli uygulamalara başvurulmaktadır (IPCC, 2022). Aynı zamanda AB Yeşil Mutabakatı'nda da kombine taşımacılık faaliyetlerini sürdürülebilir kılmak için karayolu ile yapılan iç yük taşımacılığının %75'inin demiryolu ve iç su kanallarına kaydırılmasına yönelik politikalar izleneceği belirtilmiştir (EC, 2019: 10).

Türkiye'de ise yük taşımacılığı faaliyetlerinin yaklaşık %90'ı karayolu ulaşımı aracılığıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla yük taşımacılığı kaynaklı emisyon salınımının büyük bir kısmını karayolu taşımacılığı oluşturmaktadır (ÇŞİDB, 2023i). Bu nedenle Türkiye'de kombine taşımacılığın iklim odaklı bir yapıya kavuşması ve yeşil lojistik faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla "Kombine Taşımacılık Yönetmeliği" hazırlanmış ve 2022 yılında 31848 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, yeşil lojistik faaliyetleri yürütecek olan gerçek ve tüzel kişilere belirli şartları sağlamaları halinde verilecek destek ve imtiyazları düzenlemektedir. Yönetmelik kapsamında belirlenen teşvik, muafiyet, istisna ve indirimlerden yalnızca yeşil lojistik belgesine sahip olan gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilecektir.

Yapılan değerlendirmelerden anlaşılacağı gibi kombine taşımacılık, lojistik ve mal taşımacılığı hem Türkiye için hem de küresel düzeyde önemli bir emisyon kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı yeşil bütçeleme kapsamında incelenmesi gereken bütçe programlarından biridir. Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı Programı'nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 20'de gösterilmiştir.

Tablo 20: Program 6: Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı

Program Adı: Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı			
Program Amacı: Kombine Taşımacılık – Lojistik Hizmetlerinin Geliştirilmesini ve Serbest, Adil ve Sürdürülebilir Bir Rekabet Ortamında Yapılmasının; Tehlikeli Madde Taşımacılığının Karayolu, Denizyolu, Demiryolu ve Havayolu ile Emniyetli Bir Şekilde Gerçekleştirilmesinin Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	759.260	583.716	760.241
Anahtar Göstergeler			
1- Demiryolu hat verimliliği			
2- Toplam yük taşımacılığı içerisinde demiryolunun payı (karasal)			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı Programı'nın ne amacında ne de anahtar göstergelerinde yukarıda yer alan Tablo 20'de görüleceği gibi yeşil bütçeleme yaklaşımının öncelikleri dikkate alınmamıştır. İlgili programın yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında yeniden ele alınması, program amacının ve anahtar göstergelerinin iklim ve çevre hedeflerini dikkate alacak, taşımacılık faaliyetleri nedeniyle gerçekleşen emisyon miktarlarını azaltacak doğrultuda düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı Programı için belirlenen anahtar göstergelere ek olarak yeşil lojistik faaliyetlerine ait anahtar göstergeler eklenmesi yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun olacaktır. Bu amaçla “*yeşil lojistik faaliyetlerinin toplam lojistik faaliyetleri içerisindeki payı*” gösterge olarak eklenebilir. Böyle bir anahtar göstergenin programa eklenmesi ve programın alt programları ile alt programların performans göstergelerinin bu yönde düzenlenmesi, yeşil bütçeleme yaklaşımının iklim ve çevre hedefleri ile uyumlu olacaktır. Aynı zamanda ilgili program için verilen mevcut göstergelerde yaşanacak bir iyileşme iklim ve çevre hedefleri uyumlu olacaktır. Özellikle alt program düzeyinde yapılacak düzenlemeler ve tahsis edilecek ödenekler ile demiryolu taşımacılığının verimliliğinin ve yük taşımacılığında demiryolu taşımacılığının toplam payının artırılması neticesinde sera gazı emisyonlarının ve hava kirleticilerinin azaltılması mümkün olacaktır. Bu düzenlemeler de söz konusu programın yeşil dönüşüm; başka bir ifade ile yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında düzenlenmesini sağlayacaktır.

3.3.7. Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı

Ormanlar, küresel kara kütlesinin %31'ini kapsayan ve çok önemli işlevleri yerine getiren alanlardır (UNEP, 2020: 33). Ormanlar dünya üzerindeki karasal hayvanların, bitkilerin ve böcek türlerinin yarısından fazlasına ev sahipliği yapmakta ve yaklaşık bir buçuk milyar insanın geçim kaynağını oluşturmaktadır (UNEP, 2023). Ancak bu işlevlerinin yanında orman alanları, karbonu atmosferden uzaklaştırma ve depolama özellikleri sayesinde iklim değişikliği ile mücadelede çok önemli bir role sahiptir. Karbon yutakları olmalarının yanında sera gazı emisyonlarını azaltma, aşırı hava olaylarını önleme, su kaynağı oluşturma ve küresel sıcaklık artışını düşürme gibi hayati fonksiyonları içinde barındırmaktadır.

Ancak günümüzde nüfusun artması, endüstrileşme faaliyetleri, orman yangınları, madencilik ve tarımsal genişleme nedeniyle milyonlarca hektar orman alanı yok olmaktadır. Her yıl 12 milyon hektar orman alanının yok olduğu ve ormansızlaşmanın (deforestation) küresel sera gazı emisyonlarının %25'inden sorumlu olduğu ifade edilmektedir (UNEP, 2023). İklim değişikliğinin neden olduğu politika değişikliklerinin etkisiyle 1990-2020 yılları arasında ormansızlaşan alanların miktarının giderek azaldığı söylenebilir ancak bunun yanında genişleyen orman alanlarının oranı da yıllar itibariyle azalmaktadır (UNEP, 2020: 14).

Türkiye'de orman alanlarının toplam alan içindeki payı 1990 yılında %25 civarındayken 2020 yılı itibariyle bu pay yaklaşık %29'dur. Ancak orman alanı oranı AB, OECD ve dünya ortalamasının altında seyretmektedir (WB, 2023). Türkiye'de iklim şartlarının elverişsizliği nedeniyle yeni orman alanlarının yetiştirilmesi oldukça zordur. Bu sebeple var olan orman alanlarımızın en iyi şekilde korunması gerekmektedir. Aynı zamanda tüm ormanların %42'sini boşluklu kapalı ormanların oluşturması sebebiyle de ormanlarımızın bir kısmı verimsiz bir yapıdadır. Bu nedenle verimsiz orman alanlarının rehabilite edilmesi, ağaçlandırma, mera ıslahı ve erozyon kontrolü gibi uygulamaların sürekliliği oldukça önemlidir. Ormanların iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların 2005 ve 2012 yılları arasında oldukça yüksek olduğu ancak sonraki süreçte giderek azaldığı görülmektedir (ÇŞİDB, 2023f).

Orman varlığının iklim değişikliği ile mücadelede vazgeçilmez bir konumda olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'nin orman alanlarını korumak ve genişletmek için daha

fazla çaba göstermesi ve bu alana yönelik çalışmalarının sürekliliğini sağlaması gerekmektedir. Elbette bu görevde en önemli sorumluluk devlete aittir. Devlet bu sorumluluğunun gereğini kamu bütçesi aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

Dolayısıyla Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı, yeşil bütçeleme yaklaşımına katkı yapması beklenen ve çalışma kapsamında incelenmesi gereken önemli bütçe programlarından biridir. Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı'nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 21'de gösterilmiştir.

Tablo 21: Program 7: Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi

Program Adı: Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi			
Program Amacı: Ormanların, Doğal Hayatın ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumla Çok Yönlü Faydalar Sağlayacak Şekilde Yönetilmesi			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	3.066.432	5.800.571	10.209.497
Anahtar Göstergeler			
1- Ağaçlandırma yapılan alan			
2- Korunan alan sayısı (kümülatif)			
3- Toplam orman varlığı (kümülatif)			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Tarım ve Orman Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı'nın mevcut amaç ve anahtar göstergeleri göz önüne alındığında, anahtar göstergelerde gerçekleşecek iyileşmelerin yeşil bütçeleme yaklaşımına katkı sağlayacağı söylenebilir. Bununla birlikte program amacının iklim değişikliği ile mücadeleyi kapsayacak şekilde genişletilmesi ve belirlenen anahtar göstergelere “*rehabilit edilen orman alanı*” göstergesinin eklenmesi programın yeşil bütçeleme yaklaşımına katkısını arttıracaktır.

Aynı zamanda orman alanlarının iklim değişikliğine sağladığı en önemli katkılardan biri karbon emisyonlarını yakalaması ve azaltmasıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde “*orman alanları sayesinde yakalanan karbon emisyonu*” gibi bir anahtar göstergenin eklenmesi programın yeşil dönüşüme katkısını arttıracaktır.

Orman alanlarının korunmasında insan kaynaklı ve doğal yollardan gerçekleşen yangınların önüne geçilmesi ve etkilerinin azaltılması da kritik bir öneme sahiptir. Bu bakımdan 2023-2025 OVP yeşil dönüşüm politika ve hedefleri arasında yer alan orman yangınlarıyla mücadelede kullanılacak kara ve hava taşıt filosunun arttırılmasına yönelik bir anahtar gösterge ya da alt program performans göstergesi eklenerek OVP’de yer alan bu amaca yönelik ödenek tahsisi gerçekleştirilebilir. Bu sayede Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi Programı’nın etkinliği arttırılabilir.

3.3.8. Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı

Sanayileşme ve endüstrileşme süreci, enerji tüketimi ve üretim faaliyetleri aracılığıyla iklim değişikliği ve karbon emisyonları üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Sanayi faaliyetlerinde ihtiyaç duyulan enerji kullanımı büyük oranda fosil yakıtlara bağımlıdır. Sanayi sektörü kaynaklı emisyon miktarı 21. Yüzyılda gerçekleşen emisyon oranının %45’ine tekabül etmektedir (IPCC, 2022: 1172). 2021 yılında ise küresel emisyonların yaklaşık %25’i endüstriyel faaliyetlerin doğrudan etkisi sonucu ortaya çıkmıştır (IEA, 2023c).

Küresel anlamda endüstriyel faaliyetlerin iklim üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için karbonsuzlaşma, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kullanımına geçiş gibi politikalar benimsenmeye başlamışsa da geçiş sürecinin hızlı bir şekilde gerçekleşmeyeceği söylenebilir. Öyle ki 2021 yılında endüstriyel enerji verimliliğine yönelik yapılan yatırımlar diğer enerji verimliliği yatırımlarına göre oldukça düşük düzeyde kalmıştır (IEA, 2023a).

Sanayi sektörü kaynaklı sera gazı emisyonlarının yaklaşık %62’si ve endüstriyel karbon emisyonlarının %70’i demir-çelik, çimento, kimyasallar ve demir dışı metallerden oluşan temel malzeme üretiminden kaynaklanmaktadır (IPCC, 2022: 1172). Türkiye’de ise toplam sera gazı emisyonlarının %13,3’ü, karbon emisyonlarının ise %14,5’i endüstriyel işlemler ve ürün kullanımı sonucu gerçekleşmektedir (TUİK, 2023). Türkiye’de endüstriyel emisyon oranlarının ulaşım sektörüne kıyasla oldukça düşük düzeyde olduğu söylenebilir.

Ancak sektörler arası enerji verimliliği açısından bir değerlendirme yapıldığında en yüksek nihai enerji yoğunluğu oranının sanayi sektörüne ait olduğu görülmektedir. Enerji verimliliğinin artması için enerji yoğunluğu göstergelerinin değerlerinde düşüş

meydana gelmesi gerekmektedir. Sanayi sektöründe enerji verimliliğinin sağlanabilmesi için ise yapısal değişikliklere ve enerji tüketim yapısında değişimlere ihtiyaç vardır (ETKB, 2022).

Sanayileşme süreci her ülkenin temel ekonomik hedefi olan ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması için vazgeçilmezdir. Ancak bu hedefin sürdürülebilir olarak gerçekleştirilmesi iklim değişikliği ile mücadelede çok önemli role sahiptir. Bu kapsamda yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında incelenmesi gereken bir diğer bütçe programı Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı'dır. Programının amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 22'de gösterilmiştir.

Tablo 22: Program 8: Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi

Program Adı: Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi			
Program Amacı: Üretim ve Yatırım Ortamını İyileştirerek, Yüksek Katma Değerli ve Teknolojik Ürünlerin Üretildiği, Rekabet Gücü Yüksek, Sürdürülebilir Bir Üretim Yapısı Oluşturulması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	15.308.956	27.023.638	35.258.683
Anahtar Göstergeler			
1- İmalat sanayii ihracatı			
2- İmalat sanayinin gayrisafi yurtiçi hâsıla içindeki payı			
3- Orta-yüksek teknoloji sanayilerin imalat sanayii ihracatındaki payı			
4- Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişi			
5- Yüksek teknoloji sanayilerin imalat sanayii ihracatındaki payı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Yeşil bütçeleme yaklaşımı kamu kaynaklarının iklim değişikliği ile mücadeleye olumlu etki yaratacak şekilde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'de sanayinin geliştirilmesi, üretim ve yatırımların desteklenmesi yoluyla ekonomik büyüme ve gelişmenin sağlanmasını amaçlayan bu bütçe programının yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun bir dönüşümü sağlaması olması çok önemlidir.

Sanayide yeşil dönüşümün gerçekleştirilmesine yönelik iyi uygulamaların ve politikaların hayata geçirilmesinde AB Yeşil Mutabakatı kapsamında getirilen SKDM'nin etkileri de oldukça önemli olacaktır. SKDM, Türkiye'nin imalat sanayi ihracatının düşük

karbonlu bir yapıya kavuşmasını veya karbonsuzlaşmasını gerekli kılmakta, sanayi üretiminde fosil yakıtlardan uzaklaşarak yenilenebilir enerji kullanımına yöneltmektedir.

Sanayi sektöründe iklim odaklı bir yaklaşım benimsenmesi amacıyla 2022 yılında ilk kez Konya’da gerçekleştirilen İklim Şurası kapsamında çeşitli politikalara değinilmiştir. Bu kapsamda enerji verimliliği, sanayide yenilenebilir enerji kullanım oranının artırılması, alternatif hammadde ve yakıt kullanımına yönelik politikalar, döngüsel ekonomi uygulamaları ve ilgili alanlara ait teşvik gereksinimine yönelik politikaların belirlenmesi amacıyla bir komisyon kurulmuştur (ÇŞİDB, 2023k).

Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı’nın amacında sürdürülebilir bir üretim yapısının oluşturulması ifadesi yer almaktadır. Ancak program anahtar göstergeleri incelendiğinde sürdürülebilirliği sağlayacak ya da takip edecek bir göstergenin belirlenmediği; programın Türkiye’nin ihracat yapısının dönüşümüne ve doğrudan yabancı yatırımların Türkiye’ye çekilmesine odaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı’nın yeşil bütçeleme yaklaşımına katkı sağlayacak ve sanayide yeşil dönüşümün gerçekleştirilmesine imkân verecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle ilgili bütçe programı için verilen anahtar göstergelerin sürdürülebilir sanayi faaliyetlerine yönelik göstergeler içermesi yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanabilmesi açısından gereklidir. Bu doğrultuda Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı’na “*sanayide enerji verimliliği*”, “*imalat sanayinde yenilenebilir enerji kullanım oranı*” ve “*sanayide yeşil dönüşüme yönelik teşvik miktarı*” gibi program göstergeleri eklenebilir.

Bu göstergelerin eklenmesi orta vadeli programda yeşil dönüşüm başlığı altında belirtilmiş olan sanayide yeni yaklaşımların belirlenmesi ve çevre dostu üretime yönelik yatırımların desteklenmesi hedeflerine de katkı sağlayacaktır. Bu kapsamda ilgili politika belgesinde belirtilen “Yeşil Organize Sanayi Bölgesi” ile “Yeşil Endüstri Bölgesi” sertifikasyon sistemine yönelik göstergeler Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı’na anahtar gösterge olarak eklenebilir.

Ayrıca sanayi faaliyetleri sonucu gerçekleşen olumsuz etkiler yalnızca emisyonlar üzerinden kaynaklanmamaktadır. Endüstriyel faaliyetler nedeniyle gerçekleşen ormansızlaşma, toprak erozyonu, su kaynaklarının tükenmesi ve kirlenmesine yönelik

politikalar ve çevresel değerlendirmeler de yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında bu program dahilinde değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi Programı Türkiye’de yeşil bütçeleme yaklaşımın benimsenmesi gereken önemli programlardan biridir. Program amacının ve kapsamındaki anahtar göstergelerin yukarıda ifade edildiği biçimde yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi ve alt programlar aracılığıyla kamusal kaynakların sanayinin yeşil dönüşümünü teşvik edecek şekilde kullanılmasına imkân verecektir.

3.3.9. Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi Programı

Günümüzde dünya nüfusunun yarısından fazlası şehirlerde yaşamaktadır. Şehirler insanların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamının yanında ekonomik olarak da dünya GSYH’nın %80’ine katkıda bulunmaktadır. Ancak şehirlerin neden olduğu sera gazı emisyonları, küresel emisyonların %70’inden fazlasına tekabül etmektedir. Bununla birlikte kötü ve çarpık planlanmış bir kentleşme, erişilebilir konut sıkıntısı, yetersiz altyapı, sınırlı düzeyde kamusal alanlar, hava kirliliği, artan iklim ve afet riski gibi etkenler insan yaşamı, çevre ve iklim üzerinde birçok olumsuzluğa neden olmaktadır (UN, 2023b: 48).

Bu nedenle iklim değişikliği ile mücadele kapsamında belirlenen amaçlardan birisi de ekonomik, sosyal ve çevresel öncelikleri dikkate alan sürdürülebilir şehirlerin oluşturulması ve afetlere karşı etkili risk yönetiminin benimsenmesidir. Birçok ülke iklim politikalarının bir uzantısı olarak BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında yer alan “Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar” hedefi çerçevesinde çevre odaklı şehircilik politikalarını hayata geçirmeye çalışmaktadır. Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar amacına yönelik BM tarafından belirlenmiş 2030 hedefleri ise şu şekilde özetlenebilir (UN, 2018: 51-53);

- Güvenli ve erişilebilir konut, uygun ve sürdürülebilir ulaşım sistemleri,
- Kapsayıcı ve sürdürülebilir şehircilik,
- Kültürel ve doğal mirasın korunması,
- Doğal afetlerin olumsuz etkilenin azaltılması,
- Şehirlerin çevresel etkilerini azaltmak,
- Güvenli ve kapsayıcı yeşil kamu alanlarına erişim,
- Güçlü ve ulusal kalkınma planlarının hazırlanması,

- Kapsayıcı, kaynak verimliliğini gözeten ve afet riskini azaltan politikaların belirlenmesi,
- Az gelişmiş ülkelerin sürdürülebilir ve dayanıklı yapılaşma konusunda desteklenmesi.

Türkiye’de şehirleşme oranı 1985 yılında %53 seviyesindeyken 2012 yılında bu oran %72,3 düzeyine ulaşmıştır. 2021 yılına ait verilere göre ise il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların tüm nüfusa oranı %93,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle, yüksek şehirleşme oranına ve şehir nüfusuna sahip olan Türkiye’de iklim değişikliği ile mücadelede sürdürülebilir şehirlerin varlığı büyük öneme sahiptir. Bu amaçla Türkiye, sürdürülebilir, enerji verimli ve iklime dayanıklı şehirleşme amacına yönelik politikaları ve eylem planlarını hayata geçirmektedir (NDC, 2023: 22-24).

İklime dayanıklı şehirleşme amacına yönelik hazırlanan ve mekânsal değerlendirmelerde ekonomik, sosyal ve çevresel stratejileri belirlemeyi amaçlayan Türkiye’nin Mekânsal Strateji Planı (2053), bu alana yönelik birincil politika belgesi olarak görülmektedir. Plan; insan odaklı, afetlere dayanıklı, iklime dayanıklı, yaşanabilir ve üretken şehirler yaratmak amacına yönelik bir rehber niteliği taşımaktadır (ÇŞB ve İTÜ, 2019).

Sürdürülebilir şehircilik odaklı hazırlanan bir başka belge ise 2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı’dır. Plan, akıllı şehirler oluşturmayı ve bu amaca uygun proje ve faaliyetlere yatırım yapılmasını hedeflemektedir (ÇŞB, 2019a). Ayrıca ilgili eylem planı kapsamında akıllı şehirlere yönelik üretilen verilerin ve geliştirilen stratejilerin şeffaf bir şekilde görülebilmesi amacıyla Ulusal Akıllı Şehirler Açık Veri Portalı (ULASAV) oluşturulmuştur.

Aynı zamanda İçişleri Bakanlığı ve AFAD tarafından, afetlere karşı etkili risk yönetimi kapsamında 2020-2030 yıllarını kapsayan Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) hazırlanmıştır. Bu plan, afetler nedeniyle oluşacak fiziksel, sosyal, ekonomik, çevresel, psikolojik zarar ve kayıpların önlenmesini veya etkilerinin en aza indirilmesini amaçlamaktadır. TARAP kapsamında 11 farklı afet türüne yönelik 17 amaç 66 hedef ve 227 eylem belirlenmiştir. Ayrıca iklim değişikliğine yönelik belirlenen 7 hedef ve 30 adet eylem bulunmaktadır. TARAP çerçevesinde iklim değişikliği tehlike ve risk haritalarının geliştirilmesi, meteorolojik tehlikelere karşı erken uyarı sistemleri, iklim değişikliği risklerine karşı uyum amaçlı yerli tohum bankası oluşturulması, su erozyonu, çölleşme

hassasiyet haritası ve endüstriyel atık yönetim planı gibi çok çeşitli hedefler belirlenmiştir (AFAD, 2022).

Şehirlerin afet dirençli ve sürdürülebilir olmasının iklim değişikliği ve onun olumsuz sonuçları ile mücadeledeki etkisi açıktır. Son yıllarda Türkiye’de de bu alanda kamu kurumları önceliğinde bir farkındalığın oluştuğunu söylemek mümkündür. Ancak tüm bu çalışmaların hayata geçirilebilmesi, gerekli kamu kaynağının bütçe programları aracılığıyla tahsis edilebilmesi ile mümkün olacaktır. Bu kapsamda yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programı Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi Programı’dır. Programının amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 23’te gösterilmiştir.

Tablo 23: Program 9: Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi

Program Adı: Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi			
Program Amacı: İnsan Odaklı, Doğal Hayata ve Tarihi Mirasa Saygılı, Temel Kentsel Hizmetlerin Adil ve Erişilebilir Bir Şekilde Sağlandığı, Yaşam Kalitesi Yüksek ve Değer Üreten Şehirler ile Yerleşimlerin Oluşturulması; Afetlere Karşı Toplumsal Bilincin Artırılması ve Afetlere Dayanıklı ve Güvenli Yerleşim Yerlerinin Oluşturulması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	3.680.923	14.470.727	13.192.918
Anahtar Göstergeler			
1- Afet riski yönetim endeksi ⁸			
2- Kentsel dönüşüm kapsamına alınan bağımsız birim sayısı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi bütçe programı yeşil bütçeleme çerçevesinde değerlendirildiğinde program amaçlarının insan, çevre ve afet yönetimi odaklı belirlendiği görülmektedir. Belirlenen amaçlar SKH arasında yer alan Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar hedefleriyle benzerlik göstermektedir. Ancak ilgili programa yönelik verilen anahtar göstergeler program amaçlarının tümünü kapsayacak düzeyde değildir. Anahtar göstergeler yalnızca afet riski ve kentsel dönüşüme yönelik olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi

⁸ Risk Yönetim Endeksi, kavram düzeyi olarak “Tehlike ve Maruz Kalma”, “Zarar Görebilirlik” ve “Başa Çıkma Kapasitesi” olmak üzere 3 ana başlıkta belirlenen ve 0 ile 10 arasında değerlerle ifade edilen bir endekstir.

Programı kapsamında tahsis edilen kamu kaynaklarının yeşil bütçeleme yaklaşımının hedeflerine yönelik olarak kullanılmadığını ifade etmek mümkündür.

Programın iklim değişikliği ile mücadeledeki önemli konumu düşünüldüğünde yeşil bütçeleme yaklaşımını uygulamada mümkün kılacak göstergelere ihtiyaç vardır. Bu kapsamda Türkiye'nin Mekânsal Strateji Planı (2053), Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı ve TARAP çerçevesinde belirlenen öncelikler göz önüne alınarak toplu ulaşımaya yönelik enerji verimliliği (elektrikli taşıtlar), şehirlerde bisiklet yollarını ve kullanımını arttıracak düzenlemeler, elektrikli araçlar için şarj istasyonları, yeşil binalar, su kullanımına yönelik yağmur suyu depolama alanları ve topraksız tarım, yeşil kamusal alanların oranı ve atık yönetimine yönelik göstergeler program anahtar göstergeleri olarak belirlenebilir. Böylelikle Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi programı yeşil bütçeleme bakış açısıyla yeniden ele alınmış olacak ve Türkiye'de bütçe aracılığıyla kentsel dönüşümün ötesinde sürdürülebilir, afete dirençli ve iklim değişikliği ile mücadele edebilen şehirlerin oluşturulması mümkün olacaktır.

3.3.10. Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı

İklim değişikliği ile sürdürülebilir çevre arasında iki yönlü bir ilişki mevcuttur. İklim değişikliği nedeniyle artan aşırı hava olayları, kuraklık, ekosistemlerin bozulması ve biyoçeşitliliğin azalması gibi etkiler doğrudan çevre ile ilişkilidir. Benzer şekilde insan faaliyetleri sonucu gerçekleşen toprak, su gibi doğal kaynakların aşırı kullanımı, fosil yakıtlara olan bağımlılık, yüksek miktarda enerji ihtiyacı ve üretim-tüketim faaliyetleri sonucu ortaya çıkan atıklar da doğal dengeyi bozarak iklim değişikliğine neden olmaktadır. Bu nedenle iklim değişikliği ile mücadelede sürdürülebilir çevre politikaları büyük bir öneme sahiptir.

İklim değişikliği ile mücadelede belirlenmiş en önemli hedeflerden biri küresel sıcaklık artışını belirli bir seviyede tutmaktır. 2015 yılında imzalanan Paris Anlaşması'na göre sera gazı emisyonları nedeniyle artan sıcaklıkların sanayileşme öncesi döneme kıyasla 1,5° 'de tutulması ve ülkelerin bu hedefi sağlamak için düzenli olarak ulusal katkı beyanlarını sunmaları gerekmektedir (Paris Agreement, 2015: 3-5). Ülkeler, emisyonlarını azaltmak ve ulusal katkı beyanlarında belirttikleri hedeflere ulaşmak için iklim eylem planları hazırlamakta ve geleneksel politikalarını değiştirmeyi hedeflemektedir. Ancak belirlenen emisyon azaltım hedefleri küresel sıcaklık artışını

1,5°'de tutmak için yeterli bulunmamaktadır. Verilen taahhütlerin on yılda sera gazı emisyonlarını %14 arttıracığı tahmin edilmektedir (UN, 2022: 52).

Eğer hedeflenen maksimum sıcaklık artışı aşılsa ve küresel anlamda atılacak ciddi adımlar gecikirse insanlık için yaşanabilir bir geleceği güvence altına alma fırsatının kaçırılacağı, aşırı hava olaylarının ve deniz seviyelerinin yükseliş hızının artış göstereceği, biyoçeşitliliğin hızla yok olacağı, gıda kıtlığının ve iklim sebepli göçlerin gerçekleşeceği öngörülmektedir (UN, 2022: 53).

Bu nedenle iklim değişikliği ile mücadele etmek ve sera gazı emisyonları nedeniyle ortaya çıkan küresel sıcaklık artışını durdurmak için ülkeler tarafından uygulanacak güçlü iklim politikalarına ihtiyaç vardır. 2015 yılında 193 ülkenin katılımıyla kabul edilen BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ülkelerin iklim politikalarını belirlemelerinde yol gösterici olmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasında yer alan 13. İklim Eylemi kapsamında (UN, 2023a);

- Tüm ülkelerde iklimle ilgili tehditlere ve doğal afetlere karşı olan dayanıklılığın artırılması,
- İklim ile ilgili önlemlerin ulusal politikalara, stratejilere ve planlamaya entegre edilmesi,
- İklim değişikliğinin etkilerinin hafifletilmesi ve gerekli uyum politikalarının hayata geçirilmesi,
- Bireysel ve kurumsal iklim değişikliği eğitimlerinin düzenlenmesi,
- Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarının dikkate alınarak gerekli finansal desteğin sağlanması hedeflenmektedir.

Türkiye’de 2023 yılı itibariyle BMİDÇS’nin “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ilkesi” çerçevesinde iklim değişikliğine yönelik mücadele politikalarını içeren iki adet ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) hazırlanmıştır. Bunlardan ilki 2010-2020 dönemini, ikincisi ise 2011-2023 dönemini kapsamaktadır. 2023 yılından sonrasını kapsayacak olan İklim Değişikliği Eylem Planı’nın ve Ulusal İklim Değişikliği Stratejisi’nin ise hazırlanmakta olduğu belirtilmektedir. 2012-2023 yılları arasında İklim Değişikliği Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Türkiye aynı zamanda BMİDÇS’nin bir gereği olarak Ulusal Bildirim ve İki Yıllık Rapor hazırlamakla yükümlüdür. Ulusal Bildirim Raporu ve İki Yıllık Rapor; iklim değişikliği etkileri ve uyum, azaltım politikaları, emisyon miktarları, mevcut

projeksiyonlar, finans ve eğitim gibi pek çok alanda bilgi sunmaktadır. 2019-2022 dönemine ait Ulusal Bildirim 2023 yılında BMİDÇS Sekreteriyasına sunulmuştur. Bir diğer politika belgesi olarak ise 2021 yılında Ticaret Bakanlığı tarafından Avrupa Yeşil Mutabakatına uyum sağlamak, ticaret ve sanayi politikalarını iklim odaklı bir yapıya kavuşturmak amacıyla “Yeşil Mutabakat Eylem Planı” hazırlanmıştır (8th NCR and 5th BR, 2023: 115-118).

Türkiye 2020 yılında BM Sekreteriyasına sunduğu ulusal katkı beyanını 2023 yılında güncelleyerek sera gazı emisyon azaltım hedefini 2030 yılına kadar %41 olacak şekilde artırmıştır. Ayrıca 2053 yılına kadar net sıfır emisyon hedefine ulaşmayı taahhüt etmiştir. Belirlenen emisyon hedeflerine ulaşmak için Ulusal Bildirim beyanında belirtilen politika ve önlemler; enerji sektörü, binalar, ulaşım sistemi, endüstriyel işlemler ve ürün kullanımı, tarım, atık, arazi, arazi kullanımı ve ormancılık alanlarına yöneliktir. Belirlenmiş olan alanlara yönelik açıklamalar ve hedefler; üst politika belgelerinde yer alan hedefler, geçmiş dönem İDEP’ler ve ilgili bakanlık bünyesinde hazırlanmış olan planlar çerçevesinde yapılmıştır (8th NCR and 5th BR, 2023: 113-185). Bu kapsamda verilen politika, tedbir ve vaatlerden bazıları;

- Emisyon ticaret sisteminin kurulması,
- Sera gazı emisyonlarının izlenmesine yönelik yönetmelik hazırlanması
- Enerji verimliliğine yönelik yasal düzenlemeler, politika ve planlar
- YEKA ve YEKDEM⁹ sisteminin faydaları,
- Ulaşım ve taşımacılık sektöründe emisyonların azaltılması,
- Binalarda enerji verimliliğinin ve performansının artırılması, yeşil sertifika uygulamasının hayata geçirilmesi,
- Sanayide enerji verimliliği, yenilenebilir enerji üretimi ve atık bazlı enerji üretiminin desteklenmesi,
- Organik tarımın desteklenmesi ve hayvancılık kaynaklı emisyonların azaltılması,
- Orman arazilerinin genişletilmesi, zeytin ağalarının korunması,
- Sıfır atık politikası ve atıklarda depozito iade uygulaması şeklindedir.

Yeşil bütçeleme yaklaşımının temel hedefi, bütçe araçlarını kullanarak her alanda çevresel sürdürülebilirliği sağlamak ve böylelikle iklim değişikliğinin sebep olduğu olumsuz sonuçları azaltmak ve hatta ortadan kaldırmaktır. Dolayısıyla çevrenin

⁹ Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması

sürdürülebilirliği küresel düzeyde gerçekleştirilen tüm politikaların merkezinde yer aldığı gibi yeşil bütçeleme yaklaşımının da merkezinde yer almaktadır. Sadece ekonomik değil sosyal sonuçları da olan iklim değişikliği ile mücadele için çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasında kamunun öncü rolü oldukça önemlidir. Bu kapsamda Türkiye’de uygulanan Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 24’te gösterilmiştir.

Tablo 24: Program 10: Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği

Program Adı: Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği			
Program Amacı: Çevre ve Doğal Kaynakların Korunması, Kalitesinin İyileştirilmesi, Etkin, Entegre ve Sürdürülebilir Şekilde Yönetiminin Sağlanması, Her Alanda Çevre ve İklim Dostu Uygulamaların Gerçekleştirilmesi, Toplumun Her Kesiminin Çevre Bilinci ile Duyarlılığının Artırılması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	903.242	1.776.164	2.695.829
Anahtar Göstergeler			
1- Atık su arıtma hizmeti verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusuna oranı			
2- Katı atık düzenli depolama hizmeti verilen belediye nüfusu oranı			
3- Sıfır atık projesi kapsamında kaynağında ayrıştırılarak toplanan atık miktarı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 24 incelendiğinde Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı’nın amacının Türkiye’nin gerek küresel düzeyde taahhütte bulunduğu yükümlülükler gerekse bu doğrultuda ulusal düzeyde yürüttüğü faaliyetler ile uyumlu olduğu ifade edilebilir. Buna ek olarak oldukça geniş kapsamlı olarak belirlenen program amacının yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı’nın amacı ve anahtar göstergeleri arasında yeşil bütçeleme yaklaşımını uygulamada mümkün kılacak bir uyum görülememektedir. Belirlenen program amaçları çok çeşitli olmasına rağmen verilen anahtar göstergeler sadece atık yönetimi ile ilgili olup çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması ve takip edilmesinde yetersizdir.

Anahtar göstergeler incelendiğinde Türkiye’de çevresel sürdürülebilirliğin çok dar bir bakış açısıyla sadece atık yönetimi olarak algılandığını ifade etmek mümkündür. Bu bakış açısı elbette yetersizdir. Dolayısıyla Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı’nın anahtar göstergeleri yeniden ele alınmalıdır. Programın mevcut amaçları, üst politika belgeleri ve BM Ulusal Bildirim raporu ile uyumlu olacak şekilde; *“sera gazı emisyonları azaltım hedefi”*, *“yeşil kamu yatırımlarının ve/veya sübvansiyonlarının tutarı”*, *“yeşil sertifikaya sahip firma/kamu kurumu sayısı”* ve *“çevre bilincinin oluşmasına yönelik eğitim faaliyetleri”*, *“şehirlerde yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanım oranı”*, *“yağmur suyu depolama alanlarının sayısı”* ve *“şehirlerde ve ilçelerde kullanılabilir yeşil alanın toplam kullanım alanına oranı”* gibi çok çeşitli göstergeler belirlenerek programın kapsamı daha geniş bir alana yayılabilir. Aynı zamanda atık göstergeleri arasına *“elektronik atık toplama merkezleri”* oluşturulmasına yönelik bir gösterge eklenebilir. Toplanan bu atıklar geri dönüştürülebilir, tamir edilebilir ve ihtiyaç sahiplerine verilerek döngüsel ekonomiye katkı da bulunulabilir.

Ayrıca yeşil bütçeleme yaklaşımı, kamu bütçesine ilişkin topyekûn bir anlayış değişikliğini gerektirdiği için enerji, sanayi, ulaşım, tarım, madencilik ve ormancılık alanlarına yönelik programlarda ilgili alanda çevresel sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesini sağlayacak anahtar göstergelere yer verilmesi bir zorunluluktur. Bunun hayata geçirilmesi durumunda Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği Programı kapsamında bu alanlara yönelik gösterge verilmemesi, bu program kapsamında daha çok resmî belgelerde taahhüt edilmiş politikalara yönelik anahtar göstergelerin belirlenmesi yararlı olacaktır.

3.3.11. Tabii Kaynaklar Programı

Madencilik sektörü iklim, doğal çevre ve insan sağlığı üzerinde olumsuz etkileri oldukça yüksek bir sektördür. Ancak ekonomik faaliyetlerin ve teknolojik ilerlemenin temelinde madencilik faaliyetleri sonucu elde edilen ürünler yer almaktadır. Günlük yaşamımızda kullandığımız pek çok nesne, fosil yakıt kullanımını azaltmak için üretilen elektrikli arabalar ve yenilenebilir enerji üretimi için kullanılan güneş panelleri gibi ürünler madencilik faaliyetlerine bağlıdır. Bu nedenle madencilik sektörünün sürdürülebilirliğinin sağlanması ve ortaya çıkardığı zararların telafi edilmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak maden arama, inşaat, işletme ve bakım çalışmaları; ormansızlaşma, erozyon, toprak kirliliği, biyoçeşitlilik kaybı, yerel su kaynaklarının kirlenmesi ve azalması gibi pek çok çevresel etkiye neden olmaktadır (IISD, 2021: 2).

Madencilik faaliyetleri kapsamında kullanılan patlayıcılar, kimyasallar, ağır iş makinalarının fosil yakıt kullanımı, tedarik zincirinin yarattığı emisyonlar, atıklar ve ayrıştırma için kullanılan su miktarı sektörün sürdürülebilir olması için ele alınması gereken sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır (MIT, 2020). Madencilik faaliyetlerinin daha sürdürülebilir yapıya kavuşması için sektörün enerji ihtiyacının fosil yakıtlar yerine yenilenebilir kaynaklardan elde edilen elektrik enerjisi ile karşılanmasına, üretim sürecinde düşük karbonlu, su kullanımını azaltan ve sıfır atık hedefleyen teknolojilerin kullanılmasına, bu teknolojilerin kullanılmasını teşvik edecek vergisel düzenlemelere ve sübvansiyonlara ihtiyaç vardır. Aynı zamanda doğal kaynakların kullanımını sınırlamayı hedefleyen çevresel düzenlemeler ve yüksek vergi oranları da bu politikalar arasında yer almaktadır (MIT, 2020; IISD, 2021: 2; UNDP, 2018: 56).

Türkiye’de, madencilik faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan çevresel etkilerin azaltılması için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından çeşitli uygulamalara ve projelere yer verilmektedir. İlgili politikalar atık yönetimi, hava ve su kalitesi, çevresel harcamalar ve çevresel etki değerlendirmeleri alanlarına yöneliktir. Belirlenen alanlara yönelik projeler desteklenmekte ve yatırım harcamaları yapılmaktadır. 2019 yılı itibariyle 784 milyon TL çevre yatırımı yapıldığı belirtilmiştir (ETKB ve TOBB, 2020: 107-117).

Türkiye maden çeşitliliği bakımından önemli hammadde kaynaklarına sahiptir. Uluslararası standartla belirlenmiş 90 çeşit tabii kaynağın 70’i Türkiye’de bulunmakta ve 60 adetinin ticareti yapılmaktadır. Türkiye’de 2020 yılında toplam maden üretiminin %67’si çimento ve inşaat malzemeleri hammaddeleri, %12’si enerji hammaddeleri ve %6’sı metalik hammaddelerden oluşmaktadır. Aynı zamanda Türkiye’nin birincil enerji arzının %12’si yerli kömür madeniyle karşılanmaktadır (ETKB ve TOBB, 2020: 51-80).

2021 yılı itibariyle Türkiye’de 4033 adet ruhsatlı aktif maden, 7.822 adet kapatılan maden ve 1878 adet işletildikten sonra rehabilite edilen maden bulunmaktadır. Bu veriler kapsamında Türkiye’de madencilik sektörünün imalat sanayi içerisinde önemli bir yeri olduğu söylemek mümkündür. Bununla birlikte madencilik sektörünün çevresel etkileri göz önüne alındığında sürdürülebilir madencilik faaliyetlerinin hayata geçirilmesi gerekliliği görülmektedir. Bu kapsamda Tabii Kaynaklar Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programı olarak karşımıza çıkmaktadır. Tabii Kaynaklar Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 25’te gösterilmiştir.

Tablo 25: Program 11: Tabii Kaynaklar

Program Adı: Tabii Kaynaklar			
Program Amacı: Tabii Kaynakların Aranması, İşletilmesi, Ekonomiye Kazandırılması ve Kaynakların Ülke Yararına Kullanılmasının Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	903.242	1.776.164	2.695.829
Anahtar Göstergeler			
1- Madencilik katma değerinin GSYH'ye oranı			
2- Yerli kaynaklardan üretilen elektrik enerjisi miktarı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 25 incelendiğinde Tabii Kaynaklar Programı'nın ne amacının ne de anahtar göstergelerinin yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu olmadığı açık bir şekilde görülmektedir. Belirlenen anahtar göstergeler arasında madencilik faaliyetlerinin GSYİ içindeki payı ve yerli kaynaklardan üretilen elektrik enerjisi miktarı yer almaktadır. Başka bir ifadeyle Tabii Kaynaklar Programı'nın amacının ve anahtar göstergelerin iklim ve çevre hedeflerini kapsamadığı görülmektedir.

Programın yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu hale gelebilmesi ve bu program kapsamındaki alt programlar aracılığı ile kamu kaynaklarının madencilik sektörünün sürdürülebilirliğinin artırılmasına yönelik olarak kullanılabilmesi için program amacının yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda program amacının "*Tabii Kaynakların Sürdürülebilir Faaliyetlerle Aranması, İşletilmesi, Ekonomiye Kazandırılması ve Kaynakların Ülke Yararına Kullanılmasının Sağlanması*" şeklinde değiştirilmesi önerilebilir.

Tabii Kaynaklar Programı'nın madencilik sektörü alanında uygulanan sürdürülebilir faaliyetleri teşvik edilmesi ve kapsayabilmesi için amacında yapılması gereken değişikliğe ek olarak yeni ek göstergelere ihtiyaç vardır. Bu göstergelere örnek olarak "*madencilikte atık toplama oranı*", "*su kullanım oranı*", "*rehabilite edilen maden alanları sayısı*" gibi yenilikçi çözümlere yönelik göstergeler ve madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirildiği bölgelere kurulabilecek hava ve su kalitesi ölçücü cihaz sayısı gibi göstergeler eklenebilir.

Ayrıca ikinci anahtar göstergeye yönelik program açıklamasında yerli kaynaklardan üretilen elektrik enerjisinin yerli kömür ve yenilenebilir enerji kaynakları

ile elde edileceği belirtilmiştir. İlgili göstergede kömürden ve yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek enerji miktarının ayrıştırılarak izlenmesi, yerli enerji üretiminde iklim ve çevre hedefleri ile uyumun anlaşılabilmesi açısından önemli olacaktır.

3.3.12. Tarım Programı

Tarım faaliyetleri iklim değişikliği sorununun önemli nedenleri arasında yer almakla birlikte aynı zamanda iklim değişikliği sorununun en çok etkilediği alanlardan da biridir. Küresel nüfusun hızla artması ve gıda talebindeki artış endüstriyel tarım faaliyetlerinin hızla artmasına neden olarak tarımda yüksek verimlilik ve kar odaklı bir yapıya neden olmaktadır. Endüstriyel tarım uygulamaları ise sürdürülemez yapısı nedeniyle iklim, çevre ve insan sağlığı üzerinde olumsuz etkilere sebep olmaktadır. Aynı zamanda iklim değişikliğinin neden olduğu kuraklık, aşırı hava olayları ve istilacı türlerin yaygınlaşması gibi olaylar da tarımsal üretimi ve verimliliği olumsuz etkileyerek iklim değişikliği ve tarım faaliyetleri arasında bir paradoks oluşturmaktadır (UNEP, 2022: 52).

Tarımsal emisyonların küresel emisyonlar içerisindeki payı 2000'li yıllardan itibaren kademeli olarak azalsa da 2018 yılı için bu oran % 17 olarak gerçekleşmiştir. Ancak tarımsal emisyonların toplam emisyonlar içindeki payının azalması, diğer sektörlerin neden olduğu emisyon miktarının artmasından kaynaklanmaktadır. Tarımsal faaliyetler sonucu ortaya çıkan başlıca sera gazları metan (CH₄) ve azot protoksit (N₂O)'dir (FAO, 2020: 3).

Tarımsal faaliyetler nedeniyle ortaya çıkan emisyonların büyük bir kısmını hayvancılık sebebiyle ortaya çıkan enterik fermantasyon ve nitrojen emisyonları oluşturmaktadır. 2018 ile 2020 yılları arasında tarımdan kaynaklanan sera gazı emisyonlarının yaklaşık %54'ü et üretiminden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda gıda tedarik zinciri kaynaklı faaliyetlerin sebep olduğu emisyon miktarları da giderek artış göstermektedir. Tarımsal faaliyetlerin iklim değişikliği üzerindeki etkilerinin azaltılması için tarımsal üretim yöntemlerinde değişiklikler, et tüketimine yönelik talebin azaltılması ve gıda tedarik zinciri kaynaklı karbon emisyonlarının azaltılması gibi önlemler küresel ve ulusal düzeyde hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması için hükümetler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün iş birliği içinde çalışması gerekmektedir (UNEP, 2022: 56-63).

Türkiye’de tarımdan kaynaklı karbon emisyonları çok düşük düzeyde olmasına karşın tarım kaynaklı sera gazı emisyonları yüksek seviyelerdedir. Toplam sera gazı emisyonları içinde tarım sektörü kaynaklı sera gazı emisyonları büyüklük bakımından %12,8 ile ikinci sıradadır (TUİK, 2023). Tarım sektörü kaynaklı emisyonların büyük çoğunluğunu enterik fermantasyon oluşturmakla birlikte gübre yönetimi, pirinç ekimi, üre uygulaması ve tarımsal kalıntıların (anız) tarlada yakılması gibi uygulamalar da emisyonların nedenleri arasında yer almaktadır. Tarım ve hayvancılık faaliyetleri sonucu ortaya çıkan metan ve azot tarımsal emisyonların yaklaşık %97’sini oluşturmaktadır (TUİK, 2022: 38).

Türkiye’de tarımsal üretimde kullanılan kimyasal gübre ve pestisit (tarım ilacı) miktarları azımsanmayacak düzeydedir. 1900’lü yıllardan günümüze tarımda kimyasal gübre kullanımının zaman zaman azaldığı ancak genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Kimyasal gübre kullanımı, iklim ve çevre üzerinde olumsuz etkilere neden olarak toprak yapısının bozulmasına ve su kaynaklarının kirlenmesine neden olmaktadır (ÇŞİDB, 2023d). Pestisit kullanımı da iklim, çevre, biyoçeşitlilik ve insan sağlığı üzerinde oldukça ciddi etkilere sahiptir ve Türkiye’de bazı dönemlerde iniş çıkışlar olmakla birlikte, pestisit kullanımı belirli bir düzeyde seyretmektedir. Son yıllarda ise özellikle kıyı bölgelerde pestisit kullanımının arttığı görülmektedir (ÇŞİDB, 2023h).

Tarım ve Orman Bakanlığı, kimyasal gübre ve pestisit kullanımının azaltılması amacıyla çeşitli politikalar geliştirmeye çalışmaktadır. Kimyasal gübre kullanımının azaltılması amacıyla, toprak analizlerinin gerçekleştirilmesi ve bilinçsiz gübre kullanımının engellenmesi, organik kökenli gübrelerin yaygınlaştırılması ve yüksek verimlilik sağlayacak yeni gübrelerin geliştirilmesini amaçlamaktadır (TAGEM, 2018: 13).

Pestisit kullanımının önlenmesi amacıyla ise zararlı organizmaların tarım sektörüne olan etkilerinin yok edilmesi, tarımsal hastalıkların ve yabancı otların tarımsal üretime etki etmeyecek düzeyde tutulması amaçlanmakta ve sürdürülebilir bir yöntem olan “Entegre Mücadele” çalışmalarının artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca pestisit kullanımının denetlenmesi, alternatif mücadele yöntemleri ve çiftçilerin bu konuda eğitimine yönelik faaliyetler de gerçekleştirilmektedir (ÇŞİDB, 2023h).

Tarımsal emisyonlarla mücadele yöntemleri arasında organik tarım ve iyi tarım uygulamaları da yer almaktadır. Türkiye’de organik tarım arazilerinin toplam tarım

arazileri içerisindeki payı 2018 yılında %2,7 iken 2020 yılında bu oran %1,6'ya düşmüştür. Aynı zamanda organik hayvancılık faaliyetleri, büyükbaş hayvancılık ve küçükbaş hayvancılık için çok düşük düzeydedir (ÇŞİDB, 2023e).

İyi tarım uygulama alanlarının toplam tarımsal alan içindeki payı ise 2017 ve 2018 yıllarında kısmen yüksek düzeyde olmasına rağmen 2020 yılında %1,6 olarak tespit edilmiştir. Ancak iyi tarım üretim alanlarında azalma olmasına rağmen iyi tarım uygulamaları aracılığıyla elde edilen üretim miktarı 2021 yılı itibariyle artış göstermiştir (ÇŞİDB, 2023c).

Tarımsal faaliyetler hem hayvansal gıdaların hem de bitkisel gıdaların üretimi için bir gerekliliktir. Ancak iklim değişikliğine olumsuz etkileri de günümüzde küresel bir sorun olarak karşımızdadır. Dolayısıyla iklim değişikliği ile mücadelede ilerleme kaydedilmesi için odaklanılması gereken alanlarda biri de tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilirliğidir. Türkiye'de bu alanda adımlar atılmış olmakla birlikte tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilir bir şekilde devam edebilmesi için bütçe programları aracılığıyla bu alanda yeşil dönüşümün sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de bütçe programları arasında yer alan Tarım Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sürdürülebilir Tarım Programı'nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 26'da gösterilmiştir.

Tablo 26: Program 12: Tarım

Program Adı: Tarım			
Program Amacı: Çevresel, Sosyal ve Ekonomik Olarak Sürdürülebilir, Ülke İnsanınin Yeterli ve Dengeli Beslenmesinin Yanı Sıra Arz Talep Dengesini Gözeten, Verimliliği Yüksek, Sosyo-Ekonomik Olarak Gelişen Etkin Bir Tarım Sektörünün Oluşturulması ile Çiftçilerimizin Yaşam Standartlarının Yükseltilmesi			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	31.347.706	82.297.548	103.308.935
Anahtar Göstergeler			
1- Bitkisel ürünlerin üretim miktarı			
2- İhraç edilen bitkisel ürün değeri			
3- Kırmızı et üretim miktarı			
4- Tarımsal hasıla			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Tarım ve Orman Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 26 incelendiğinde Tarım Programı'nın amacında tarımsal faaliyetlerin çevresel sürdürülebilirliğine ve verimliliğine vurgu yapıldığını göz önüne aldığımızda program amacının yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak aynı bakış açısının program anahtar göstergelerinde benimsendiğini söylemek mümkün değildir. Program için belirlenen anahtar göstergeleri yalnızca üretim miktarına ve hasılaya odaklanmakta; tarımsal faaliyetin sürdürülebilirliği ve verimliliğine odaklanmamaktadır.

Tarım programının sürdürülebilir bir tarım amacına uygun olabilmesi, tarımsal faaliyetin verimli ve çevre dostu bir yaklaşımla dönüştürülebilmesi için organik tarım ve iyi tarım uygulamalarına yönelik “*organik tarım faaliyetlerin/iyi tarım uygulamalarının toplam tarımsal hasıla içindeki payı*”, “*iyi tarım uygulamalarına/organik tarım faaliyetlerine sağlanan kamusal destek miktarı*”, “*sürdürülebilir kırmızı et üretiminin toplam üretim içerisindeki payı*” gibi anahtar göstergelerin eklenmesi uygun olacaktır. Böylelikle tarımsal faaliyetlerin verimliliği artacak; organik ve iyi tarım uygulama faaliyetlerinin desteklenmesi iklim ve çevre hedefleriyle uyumlu olacaktır.

Aynı zamanda Tarım Programı kapsamında iklim ve çevre üzerinde olumsuz etkileri olan kimyasal gübre ve pestisit kullanımını sınırlamaya yönelik “*tarımsal faaliyette kullanılan pestisit miktarı*” gibi anahtar göstergelerin eklenmesi de yeşil bütçe yaklaşımıyla uyumlu olacaktır. Elbette sadece program amacı ve anahtar göstergelerinde

yapılacak değişiklikler tarımsal faaliyetin sürdürülebilir bir şekilde dönüşümü için tek başına yeterli olmayacaktır. Alt programlar düzeyinde de bu bakış açısının hâkim olması, bütçe aracılığıyla tarımsal faaliyetin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında kamusal kaynakların kullanımını mümkün kılacaktır.

3.3.13. Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı

Toprak ve su kaynaklarının verimli ve sürdürülebilir bir şekilde kullanımı iklim değişikliği ile doğrudan ilişkilidir. Yaşam döngüsünün en önemli iki bileşeni olan toprak ve su kaynaklarında meydana gelen bozulma ve azalma yaşamı ve sağlığı tehdit edecek boyutlara ulaşabilir. Arazi ve toprak; tarım ve endüstri kaynaklı kirlilik, düşük mahsul çeşitliliği, toprak erozyonu ve iklim değişikliğinin neden olduğu olağanüstü hava olaylarının yarattığı baskı unsurlarına maruz kalmaktadır. Aynı zamanda toprak, onu kullanım şeklimize bağlı olarak atmosfere zarar verecek önemli miktarda karbon ve azot salınımına neden olmaktadır (AÇA, 2019: 6-10).

Sanayi, ulaşım ve ekonomik faaliyetler nedeniyle ortaya çıkan kirleticiler, toprak ve su kaynaklarını kirleterek iklim ve çevre üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Yanlış toprak ve gübre kullanımı, tarımda kullanılan kimyasal girdiler ve su kaynaklarının aşırı kullanımı gibi sürdürülemez tarım uygulamaları da toprak ve su kaynaklarının kirlenmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda kötü atık yönetimi nedeniyle ortaya çıkan kirleticiler toprak ve su kaynakları üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmakta, doğal yapının sonsuza kadar değişmesine neden olmaktadır (AÇA, 2022: 2).

Toprak ve su kaynaklarının sürdürülebilir yönetiminin sağlanmasında en etkili yöntem bu kaynakların korunmasıdır. Kirlenmiş kaynakları temizlemek hem zor hem de oldukça maliyetli olduğundan politika ve uygulama aşamasında toprak ve su kaynaklarının korunmasına yönelik önlemlerin alınması oldukça önemlidir. Türkiye’de özellikle 2002-2008 yılları arası tarım arazilerinin amaçları dışında kullanımına yönelik verilen izinler oldukça yüksek düzeyde seyretmiştir. Ancak ilerleyen yıllarda verilen izinlerin dalgalı olarak azaldığı görülmektedir (ÇŞİDB, 2023b).

Su kaynaklarının kullanımı açısından bir değerlendirme yapıldığında ise 2021 yılında su kullanımının %70’ini sulama faaliyetleri, %23’ünü ise içme-kullanma ve sanayi faaliyetleri oluşturmuştur. Sürdürülebilir su yönetiminin sağlanabilmesi için sulamada verimlilik ve yenilikçi uygulamalara yer vermek gerekmektedir. Aynı zamanda su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi ile ilgili politikalar belirlerken su kaynaklarının

yanlış kullanımı sebebiyle ortaya çıkacak biyoçeşitlilik kaybı ve ekonomik sorunlar da dikkate alınmalıdır (ÇŞİDB, 2023g).

Yaşam döngüsünün iki önemli bileşeni olan toprak ve su kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı ve korunması hem insan yaşamı hem de iklim değişikliği ile mücadele için öncelikli alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Toprak ve su kaynaklarının kirlenmesi sonrasında ise temizlenmesinin hem ekonomik maliyetinin hem de zaman maliyetinin yüksek olması bu iki kaynağın kirlenmeden korunması gerektiğini ve sürdürülebilir kullanımının önemi göstermektedir. Bu kapsamda Türkiye’de bütçe programları arasında yer alan Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programıdır. Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 27’de gösterilmiştir.

Tablo 27: Program 13: Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi

Program Adı: Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi			
Program Amacı: Toprak ve Su Kaynaklarının Etkin ve Sürdürülebilir Kullanımının Sağlanması, İklim Değişikliği, Çölleşme ve Erozyonla Etkin Mücadele Edilmesi			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	15.473.381	32.581.514	47.870.042
Anahtar Göstergeler			
1- Sulama oranı			
2- Sulamaya açılan alan (DSİ, brüt)			
3- Sulamaya açılan net tarımsal alan (kümülatif)			
4- Sulamaya açılan yıllık alan (DSİ, brüt)			
5- Tescil işlemleri tamamlanan arazi toplulaştırma alanı (kümülatif)			
6- Toplam su potansiyelinden yararlanılan miktar			
7- Toprak kaybı önlenen kontrol altındaki alan büyüklüğü (kümülatif)			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Tarım ve Orman Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 27 incelendiğinde Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı’nın amacında toprak ve su kaynaklarının etkin ve sürdürülebilir kullanımı ile iklim değişikliği ile mücadeleye vurgu yapıldığını göz önüne aldığımızda, program amacının yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak

aynı bakış açısının özellikle de toprak kaynağına yönelik olarak program anahtar göstergelerinde benimsendiğini söylemek mümkün değildir.

Anahtar göstergelerin önemli bir kısmının su kaynaklarına yönelik olduğu ancak su kaynaklarına yönelik olarak belirlenen bu göstergelerin su kaynaklarının korunmasından ziyade tarımsal sulamayı takip etmek için belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Programı'nda mevcut anahtar göstergelere ek olarak su kaynaklarının korunmasına ve sulama verimliliğinin artırılmasına yönelik göstergeler eklenmesi hem program amacıyla uyumlu olacak hem de programın yeşil bütçeleme yaklaşımına daha çok katkı yapmasına imkan verecektir.

Toprak kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir kullanımı da en az su kaynakları kadar hayati bir öneme sahiptir. Her ne kadar bu önem program amacında kendini göstermiş olsa da program kapsamında toprak kaynaklarına yönelik olarak sadece toprak kayıplarının önlenmesine yönelik bir gösterge vardır. Ancak program kapsamında toprak kaynaklarına yönelik olarak da yeşil bütçe yaklaşımı ve iklim hedefleriyle uyumlu anahtar göstergelerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla yeşil altyapı, arazi geri dönüşümü ve biyoçeşitlilik ile toprağı korumayı amaçlayan arazi kullanımına yönelik anahtar göstergelerinin belirlenmesi sürdürülebilir arazi yönetimi ve toprak sağlığı açısından faydalı olacaktır.

3.3.14. Uzay ve Havacılık Programı

Ulaşım sektörleri arasında havayolu ulaşımı kaynaklı emisyon miktarı yaklaşık %11 seviyelerindedir (Rodrigue, 2020). Toplam küresel emisyonların ise yaklaşık %2,5'i havacılık faaliyetleri sonucu gerçekleşmektedir (Ritchie, 2020). Havayolu ulaşımı karbon emisyon miktarı bakımından denizyolu ulaşımıyla benzer nitelikte olmasının yanında azot oksit (NOx), kükürt (SOx) ve partikül madde kirletici (PM10) gibi diğer kirletici emisyonlar bakımından daha az emisyon salınımına neden olmaktadır (EEA, 2022: 30).

Ancak son yıllarda havacılık sektörüne yönelik talebin artıyor olması kuşkusuz havacılık kaynaklı sera gazı emisyonu ve diğer hava kirleticilerin miktarlarında da artışa neden olmaktadır. Sektörün içinde barındırdığı spesifik özellikler nedeniyle (teknik özellikler, güvenlik tedbirleri ve organizasyon) havacılık alanında karbonsuzlaşmanın oldukça zor olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle Avrupa Çevre Ajansı tarafından havayolu taşımacılığı kaynaklı emisyon miktarlarının azaltılmasına yönelik dijitalleşme, yakıt kullanımında verimlilik, sürdürülebilir yakıtların kullanımı ve hava trafik

yönetiminde yenilikçi çözümler uygulanarak havacılık sektörünün iklim çevre üzerindeki olumsuz etkilenin azaltılabileceği ifade edilmektedir (EEA, 2022: 66).

Türkiye’de havayolu ulaşımı kaynaklı sera gazı emisyonları ve enerji kullanımı verileri incelendiğinde havacılık sektörünün karayolu ulaşımından sonra her iki alanda da en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. 2020 yılı verilerine göre ulaşımdan kaynaklanan emisyon miktarının ve enerji tüketiminin %2,7’si havayolu ulaşımından kaynaklanmaktadır (ÇŞİDB, 2023j; ÇŞİDB, 2023i). Bu durum Türkiye için havayolu kaynaklı emisyon miktarının küresel emisyonlara kıyasla düşük bir düzeyde olduğunu göstermektedir.

Tüm dünyada havacılık sektörü ile ilgili temel düzenlemelerin kamu kurumları aracılığı ile hayata geçirildiği düşünüldüğünde devletin havacılık sektöründeki düzenleyici rolünün önemi daha iyi anlaşılacaktır. Bu kapsamda Türkiye’de bütçe programları arasında yer alan Uzay ve Havacılık Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programıdır. Uzay ve Havacılık Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 28’de gösterilmiştir.

Tablo 28: Program 14: Uzay ve Havacılık

Program Adı: Uzay ve Havacılık			
Program Amacı: Ülkemizin Uzay ve Havacılık Alanında Küresel Rekabette Konumunun Güçlendirilmesi ve Havayolu Ulaşımında Güvenli, Konforlu, Çevreye Duyarlı Ulaşım Hizmetlerinin Sağlanması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	1.553.489	2.583.578	3.572.539
Anahtar Göstergeler			
1- Havalimanı toplam yolcu sayısı (direkt transit dâhil)			
2- Havayolu dış hat ülke sayısı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 28’de yer alan veriler incelendiğinde Uzay ve Havacılık Programı’nın amacında havayolu ulaşımında çevreye duyarlı ulaşım hizmetlerinin sağlanacağını ifade edildiği görülmektedir. Bu açıdan Havacılık ve Uzay Programı’nın amacının yeşil bütçeleme yaklaşımı ile uyumlu olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak çalışma kapsamında incelenen bir çok bütçe programında karşılaşıldığı üzere anahtar

göstergelerin tespitinde çevresel amaçların geri plana itildiğini ifade etmek gerekmektedir. Bu doğrultuda program anahtar göstergeleri havacılık sektörünün gelişimine odaklanmakta, çevresel öncelikleri göz önüne almamaktadır.

Dolayısıyla Uzay ve Havacılık Programı kapsamında program amaçları arasında yer alan çevreye duyarlı ulaşım hizmetlerinin sağlanmasına yönelik herhangi bir anahtar gösterge belirlenmemiştir. Programın yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun çıktılar üretilebilmesini desteklemek adına, program amacına uygun yeni anahtar göstergelerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda havayolu taşımacılığında verimlilik, sürdürülebilir yakıt kullanımına yönelik anahtar göstergeler programa eklenebilir.

Ayrıca havacılık sektörünün yaydığı emisyonun takip edilmesi ve sektörün emisyon salınımının azaltılması adına havayolu ulaşımı kaynaklı hava kirlenici ve sera gazı emisyonlarının tespitinde kullanılan kuyudan depoya (well-to-tank-WTT) ve depodan tekerleğe (tank-to-wheel-TTW) ölçütleri baz alınarak emisyon miktarlarına yönelik anahtar göstergeler belirlenerek programa eklenebilir. WTT emisyonları, uçaklar tarafından kullanılan enerjinin üretimi, iletimi ve dağıtımı sırasında meydana gelen emisyonları ifade ederken, TTW emisyonları, uçakların çalışması sırasında meydana gelen egzoz emisyonlarını ifade etmektedir (EEA, 2020: 21).

3.3.15. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı

İklim değişikliği ile mücadele, uluslararası boyutta anlaşmalara ve merkezi yönetim düzeyindeki hükümet politikalarına bağlı olduğu kadar yerel yönetimlerce benimsenecek ve uygulanacak stratejilere de gereksinim duymaktadır. Yerel düzeyde sürdürülebilirliği sağlamak ve küresel anlamda sürdürülebilirliğe katkıda bulunmak amacıyla 1990 yılında Uluslararası Yerel Çevresel Girişimler Konseyi (ICLEI) kurulmuştur. Konsey; düşük karbonlu, doğa temelli, eşitlikçi ve dayanıklı bir yerel yönetim anlayışını desteklemek amacıyla 2500'den fazla yerel ve bölgesel yönetimden oluşan büyük bir girişimdir (ICLEI, 2023).

ICLEI, yerel düzeyde sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla şehirlerin, bölgelerin ve kasabaların hızlı kentleşme ve iklim değişikliği gibi nedenlerle yaşadığı sorunları çözmeyi, bu sorunlara yönelik çözüm, politika ve strateji belirlemelerine yardımcı olmayı amaçlamakta ve BM SKH ile uyumlu politikalar belirlemektedir. Bu kapsamda belirlenen 5 ana başlık ve bazı hedefler şu şekilde özetlenebilir (ICLEI, 2021: 22-29):

- Düşük emisyonlu kalkınma: iklim nötr altyapı, yenilenebilir enerjinin kullanıldığı ulaşım sistemleri, enerji-ulaşım-atık-gıda sektörü kaynaklı emisyonların azaltılması
- Doğa temelli kalkınma: hava, su, toprak, gıda ve tüm doğal kaynakları kapsayan sürdürülebilir politikaların benimsenmesi, mavi ve yeşil altyapı sistemlerinin oluşturulması, ağaçlandırma ve su tasarrufu yapılması,
- Döngüsel kalkınma; yerel düzeyde adil geçiş mekanizmasının desteklenmesi, fosil yakıtların ve diğer yıkıcı kaynakların çıkarılmasına bağlı olmayan bir ekonomik yapının oluşturulması ve sıfır atık üreten şehirler yaratılması,
- Dirençli kalkınma; toplumdaki dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını dikkate alan bir risk yönetimi, kurumlara olan güvenin artırılması ve şeffaf bir yapının oluşturulması,
- Eşitlikçi ve insan merkezli kalkınma; güvenli su ve sanitasyona, besleyici gıdaya, erişilebilir sağlık ve eğitim hizmetlerine, iklime dayanıklı altyapıya, temiz havaya ve verimli toprağa erişim, yeterli seviyede yürüme, bisiklet yolu ve toplu taşıma hizmetlerinin sağlanmasıdır.

Son yıllarda yerel yönetimlerde sürdürülebilirlik konusunda gündeme gelen gelişmeler ise BM 2030 Gündemi ve COP21 sonrası yapılan ilk BM konferansında HABITAT III ve Yeni Kentsel Gündem politika belgesi etrafında ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda söz konusu belge SKH 11 hedefi olan Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar amacıyla doğrudan ilişkilidir. İlgili hedefe yönelik açıklamalar Şehircilik ve Risk Odaklı Afet Yönetimi Programı kapsamında yapıldığından burada tekrar değinilmeyecektir (ÇŞİDB, 2023).

Yeni Kentsel Gündem; şehirlerde ve kırsalda yaşayan herkes için kaliteli bir yaşam ve refah sunmayı; adil, güvenli, sağlıklı, erişilebilir, ekonomik, dirençli ve sürdürülebilir kentler oluşturarak hem ulusal hem yerel düzeyde politika ve faaliyetleri etkilemeyi amaçlayan bir vizyona sahiptir. Bu kapsamda sürdürülebilir kentsel gelişme için belirlenen dönüştürücü taahhütler (UN, 2017: 5-22);

- Sosyal olarak kapsayıcı ve yoksulluğu sona erdiren sürdürülebilir kentsel gelişim,
- Herkes için sürdürülebilir, kapsayıcı kentsel refah ve fırsatlar,
- Çevresel olarak sürdürülebilir ve dirençli kentsel gelişmenin sağlanması şeklindedir.

Yerel yönetimlerde sürdürülebilirlik çerçevesinde ele alınabilecek bir diğer konu da yerel düzeyde yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde benimsenen çevreye duyarlı bütçe sistemidir. Yerel düzeyde çevreye duyarlı bütçeleme sistemi; çevrenin korunması, iklim dengesinin gözetilmesi, hava, su, toprak, hammaddeler ve biyoçeşitlilik gibi doğal kaynakların planlı kullanılması ve bütçe belgelerinde bu alanlara yönelik politikalar belirlenmesidir. Yerel düzeyde uygulanan çevreye duyarlı bütçe sistemine yönelik Almanya Heidelberg Belediyesi, İsveç Växjö Belediyesi ve İtalya Bologna Belediyesi bütçeleri ve bütçeleme yaklaşımları iyi uygulama örnekleri olarak verilebilir (Kılıçer, 2017c: 40-131).

İklim değişikliği ile mücadele hem küresel hem de ulusal düzeyde özel ve kamusal mücadeleyi gerekli kılmaktadır. Ulusal düzeyde yürütülen kamusal mücadelenin önemli bir boyutu ise iklim değişikliği ile mücadele konusunda yerel yönetimler kapsamında gösterilen çabalardan oluşmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetim birimlerinin yanında yerel yönetimlerinde yeşil dönüşümün bir parçası olması gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin neredeyse tamamının ana gelir kaynağı merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de bütçe programları arasında yer alan Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi gereken bir diğer bütçe programıdır. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı’nın amacı, ödenekleri ve anahtar göstergeleri ile programın koordinasyonundan sorumlu idare aşağıda yer alan Tablo 29’da gösterilmiştir.

Tablo 29: Program 15: Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

Program Adı: Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi			
Program Amacı: Yerel Yönetimlerin Mali Yapısının Güçlendirilmesi ve Altyapısının Desteklenmesi Suretiyle Sunulan Hizmetlerde Hız ve Kalitenin Artırılması			
Program Ödenekleri	2021	2022	2023 (teklif)
(Bin TL)	113.941.227	268.328.524	400.413.530
Anahtar Göstergeler			
1- Belediyeler ve bağlı idarelerinin öz gelirlerinin giderlerini karşılama oranı			
Koordinasyondan Sorumlu İdare: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı			

Kaynak: (SBB, 2022b).

Tablo 29’da yer alan veriler incelendiğinde Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı’nın ne amacında ne de program kapsamında belirlenen anahtar göstergede yeşil bütçeleme yaklaşımının amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik bir ifade bulunmamaktadır.

Ancak, yeşil dönüşüm hedefinin gerçekleştirilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işbirliği içerisinde çalışması iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir faktördür. Bu nedenle 2023 yılı MYB’de yer alan Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı kapsamında hem program amacının hem de bu amaca yönelik belirlenen anahtar göstergelerin iklim ve çevre politikalarını yansıtacak şekilde yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı şu anki haliyle yalnızca bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin öz gelirlerinin giderlerini karşılama oranına başka bir ifade ile merkezi yönetim bütçesinden belediyelere aktarılan kaynağın giderleri karşılama oranına odaklanmaktadır. Programın iklim ve çevre odaklı politikaları yansıtması ve yeşil bütçe yaklaşımına daha uygun hale getirilmesi için çok çeşitli göstergeler eklenebilir. Böylelikle yerel yönetimlerin de iklim değişikliği ile mücadeleye katkı sağlayacak bir anlayışla bütçelerini hazırlamaları sağlanabilir.

Bu göstergelere örnek olarak; *“yeşil bütçe yaklaşımını benimseyen/benimseyecek belediye sayısı”*, *“yürüme-bisiklet-toplu taşıma kullanım oranı”* (bölgesel ayrımlar yapılabilir), *“kişi başına düşen atık miktarı”* (metropol-kırsal ayrımı yapılabilir), *“geri dönüşüm oranı”*, *“elektrikli toplu taşıma araç sayısı”* gibi çok çeşitli göstergeler sayılabilir. Belirlenen anahtar göstergelere yönelik olarak kendi bütçelerinde düzenleme yapan belediyelere ek kaynak aktarımı ya da bu alana yönelik kredi kolaylıkları da sağlanarak yerel yönetimlerde yeşil bütçeleme yaklaşımı yaygınlaştırılabilir.

Çalışmanın bu kısmında 2023 yılı MYB’de yer alan altmış altı bütçe programı arasından önceki kısımda açıklanan kriterlere göre seçilen on beş tanesi iklim politikaları ve çevresel öncelikler kapsamında yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak çalışma kapsamında ele alınan on beş bütçe programı dışında iklim değişikliği ve çevre politikalarıyla ilişkilendirilebilecek, yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde uygulamada kullanılacak başka bütçe programları da bulunmaktadır. MYB’de yer alan diğer programlar da iklim, çevre ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri kapsamında ele alınabilir ve bu programlara yönelik amaç ve anahtar göstergeler yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde güncellenebilir. Bu bakış açısıyla ele alınabilecek diğer programları *“bölgesel kalkınma programı”*, *“kırsal kalkınma programı”*, *“finans sisteminin geliştirilmesi ve sigortacılık programı”*, *“insan hakları programı”*, *“istihdam programı”*, *“ticaretin düzenlenmesi, geliştirilmesi ve kolaylaştırılması programı”* ve

“stratejik yönetim ve kamu kaynakları programı” şeklinde sıralamak mümkündür. Sonraki başlık altında bu bütçe programları yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde kısaca değerlendirilecektir.

3.3.16. Diğer Bütçe Programları

Yeşil bütçeleme yaklaşımı bir bütün olarak kamu bütçesinin iklim ve çevre öncelikleri göz önüne alınarak sürdürülebilir bir yaklaşımla bütçenin hazırlık aşamasından denetim aşamasına kadar bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte bazı bütçe programları iklim değişikliği ile mücadeleye ve yeşil dönüşüme doğrudan ve daha yüksek katkı sağlarken bazı bütçe programları daha düşük ve dolaylı katkı sağlamaktadır. İşte bu başlık altında ikinci gruba giren bütçe programları yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde kısaca değerlendirilecektir.

Bütçe programları arasında yer alan ***Bölgesel Kalkınma Programı*** ve ***Kırsal Kalkınma Programı*** kapsamında; bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve kırsal alanda sürdürülebilir kalkınma anlayışının benimsenmesine yönelik program amaçları belirlenmiştir (SBB, 2022b: 148,173). Ancak ilgili programlarda herhangi bir çevresel göstergeye yer verilmemiştir. Amaç ve anahtar gösterge arasındaki kopukluk bu programlar için de söz konusudur. Diğer taraftan belirli bir bölgede ve kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan kapsayıcı politikalara ihtiyaç vardır.

Bu nedenle bölgesel ve kırsal kesimde doğal kaynakların etkili ve verimli kullanımı, çevresel zararların önüne geçilmesi, çevreye duyarlı ekonomik faaliyetlerin teşvik edilmesi ve yeni istihdam alanlarının yaratılması alanlarına yönelik politikalar geliştirilebilmesi ve bu programlara bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan kaynağın aktarılabilmesi amacıyla yeni anahtar göstergeler eklenebilir. Aynı zamanda bu politikaların uygulanması bölgede yaşayan insanların yaşam kalitesini ve refahını dikkate alan politikalar olduğundan kalkınma amacının gerekliliğini de yerine getirmiş olacaktır.

Finansal Sistemin Geliştirilmesi ve Sigortacılık Programı kapsamında ise genel olarak finansal istikrar, ürün çeşitliliği ve reel ekonomiye destek amaçları belirlenmiştir (SBB, 2022b: 158). İklim ve çevresel hedeflere yönelik herhangi bir atıfta bulunulmamıştır. Ancak günümüzde sürdürülebilir finans uygulamaları iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir araç olarak görülmektedir.

Sürdürülebilir finans uygulamaları; çevresel sosyal ve yönetim kriterlerini dikkate alan ve finansal sektörün yalnızca ekonomik getiriye değil çevresel ve sosyal etkileri de değerlendirdiği uygulamalardır (EC, 2023b). 2023-2025 dönemi Orta Vadeli Programı'nda da sürdürülebilir yatırımların finansmanının sağlanabilmesi için Ulusal Yeşil Taksonomi Mevzuatı hazırlanacağı beyan edilmiş ve yeşil borçlanma aracı, sürdürülebilir borçlanma aracı ve yeşil kira sertifikası gibi finansal enstrümanlara yönelik çalışmalara değinilmiştir (HMB ve SBB, 2022: 13,18). Bu kapsamda ilgili program amaç ve göstergeleri arasına sürdürülebilir finansal uygulamalara yönelik göstergeler eklenmesi ilgili sisteminin iklim ve çevre duyarlılığını göstermesi bakımından yararlı olacaktır.

İklim değişikliği ve çevresel politikalarla ilişkilendirilebilecek bir diğer program ise **İnsan Hakları Programı**'dır. İlgili bütçe programın amacı, insan haklarının evrensel değerler esas alınarak korunması ve güvence altına alınması şeklinde ifade edilmiştir (SBB, 2022b: 165). Ancak iklim değişikliği insan yaşamını pek çok açıdan olumsuz etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. İklim değişikliği nedeniyle orta çıkan doğal afetler, tarımsal verimlilikte azalma ve gıda kıtlığı, su kaynaklarının azalması ve değişen sıcaklar gibi etkiler insanların yaşam hakkını ve sağlık hakkını olumsuz etkilemektedir. İklim krizinin etkilerinin artmasıyla insanların temel ihtiyaçlarını karşılama konusunda zorlanacağı ve iklim nedeni göçlerin artacağı öngörülmektedir. Bu nedenle insan haklarına yaraşır bir geleceğin teminat altına alınabilmesi için iklim politikalarında somut adımların atılması ve sürekliliğin sağlanması elzemdir. Bu kapsamda ilgili bütçe programı amacının ve anahtar göstergelerin güncellenmesi faydalı olacaktır. İnsan hakları programı anahtar göstergeleri arasına “*doğal afetlerden etkilenen insan sayısı*” göstergesi eklenerek bu sayının en aza indirilmesine yönelik politikalar oluşturulabilir.

İstihdam Programı kapsamında ise söz konusu program amacının işgücü piyasasının yapısal sorunlarına ve işgücüne katılım oranının artırılmasına yönelik olduğu görülmektedir (SBB, 2022b: 167). Ancak istihdam alanında da iklim değişikliği politikalarını yansıtacak göstergeler eklemek mümkündür. İklim değişikliğiyle mücadele amacıyla benimsenecek yeşil dönüşüm politikaları yeni istihdam olanaklarının ortaya çıkmasına vesile olacaktır. Aynı zamanda yeşil dönüşüm kapsamında kirletici sektörlerde istihdam edilen işgücünün adil geçişinin sağlanması gerekecektir. 2023-2025 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program'da da iklim politikaları nedeniyle olumsuz etkilenecek sektörlerle yönelik istihdamda adil geçiş mekanizmasının tesis edileceği taahhüt edilmiştir

(HMB ve SBB, 2022: 17). Bu kapsamda iklim değişikliği ile m¼cadele kapsamında ortaya çıkan yeşil ekonomi ve yeni istihdam fırsatlarının iyi değerlendirilmesi ve ilgili b¼te programında yansıtılması yararlı olacaktır.

Ticaretin D¼zenlenmesi, Geliştirilmesi ve Kolaylaştırılması Programı

kapsamında ise dış ticaret hacmi, ihracat ve ihracatın ithalatı karşılama oranına y¼nelik g¼stergeler verilmiştir (SBB, 2022b: 209). Ancak bu alanda da iklim ve evre hedefleriyle uyumlu bir k¼resel ticaret sisteminin oluşturulmasına y¼nelik çeşitli d¼zenlemeler mevcuttur. Bu d¼zenlemelerden ilki Avrupa Yeşil Mutabakatı ile g¼ndeme gelen Sınırda Karbon D¼zenleme Mekanizması'dır. SKDM; sınırda karbon kaçağını azaltmayı hedefleyen ve AB dışı ¼lkelerde daha temiz end¼striyel ¼retimi teşvik etmek için oluşturulacak bir araç olarak tanımlamıştır. İlgili mekanizma ticarete konu olan malın ithalat fiyatına, malın ¼retim aşamalarında neden olduğu karbon emisyonlarının dahil edilmesi şeklinde işlemektedir (EC, 2023a).

Bir diğer d¼zenleme ise emisyon oranlarının azaltılmasını hedefleyen Emisyon Ticaret Sistemi'dir. Bu sistemde ilgili end¼striyel tesisler eğer Emisyon Ticaret Sistemi içerisinde yer alıyorsa faaliyetleri sonucunda gerçekleşen sera gazı emisyonlarını belirli bir sınırda tutmakla y¼k¼ml¼d¼rler. S¼z konusu mekanizma ve sistem aracılığıyla ticaret ve ¼retimden kaynaklı emisyonların kontrol alınması amaçlanmaktadır. T¼rkiye'de de bahsi geçen uygulamalara y¼nelik d¼zenlemeler ¼nemsenmektedir. Bu kapsamda 2023-2025 d¼nemi Orta Vadeli Program'ında Sınırda Karbon D¼zenleme Mekanizması'na ve bu mekanizmayla uyumlu Emisyon Ticaret Sistemi'nin geliştirilmesine y¼nelik tedbirlere yer verilmiştir (HMB ve SBB, 2022: 18). İlgili b¼te programına da s¼z konusunu tedbirler ile ilgili g¼stergeler eklenebilir.

Son olarak ise ***Stratejik Y¼netim ve Kamu Kaynakları Programı***'nda yer alan "kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında toplumsal faydayı sağlayarak s¼rd¼r¼lebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi" amacına y¼nelik bir g¼sterge ¼nerisinde bulunulacaktır. İlgili program g¼stergeleri devlet dengesi, kamu kesimi tasarrufları, sermaye yatırımları ve MYB giderlerine y¼nelik olarak belirlenmiştir (SBB, 2022b: 191). Ancak belirlenen g¼stergeler arasına yeşil b¼te giderleri ve yeşil kamu gelirlerinin toplam giderler ve gelirler içerisindeki payını g¼sterecek g¼stergeler eklenmesi yeşil b¼teleme anlayışına y¼nelik veri oluşturulmasını sağlayabilir.

Sonuç olarak Türkiye’de kullanılan performans esaslı program bütçe sisteminin bütçe programları aracılığıyla yeşil bütçe yaklaşımını benimsenebileceği ifade edilebilir. Söz konusu bütçe programlarının büyük bir çoğunluğunun çevresel öncelikler ve iklim politikalarıyla ilişkili olduğu görülmektedir. Bu bakımdan Türkiye’de merkezi yönetim bütçesine yeşil bütçe yaklaşımının entegre edilmesi, her program amacının çevresel önceliklere göre tekrar düzenlenmesi ve ilgili programlarda iklim politikalarına yönelik somut göstergelere yer verilmesi gerekmektedir. Bu uygulamaların kamu bütçesine entegre edilmesi yeşil bütçe yaklaşımının en kısa sürede benimsenmesini sağlayacaktır.

Ancak sonraki süreçte kamu bütçesinin iklim politikalarını daha kapsamlı ve ayrıntılı yansıtabilmesi için hem kamu harcamalarını hem de kamu gelirlerini içinde barındıran bir yeşil bütçeleme metodolojisinin oluşturulması gerekmektedir. Çalışmanın devamında sonuç ve değerlendirmeler kısmında bu konuda atılabilecek adımlara yönelik önerilere yer verilecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu bütçeleri geniş açıdan devletlerin özel açıdan ise hükümetlerin ekonomik tercihlerini yansıtan ve milli ekonomiler üzerinde büyük etkileri olan mali araçlardır. Devletlerin ekonomi üzerinde sahip oldukları pay, ekonomik işleyişi ve yapıyı doğrudan etkilemektedir. Ekonomik yapı ise doğal kaynaklar ve çevre üzerinde doğrudan ve dolaylı etkilere neden olmakta, çoğu zaman biyoçeşitlilik, doğal kaynaklar ve iklim üzerinde telafisi zor olan tahribatlara yol açmaktadır. Bu tahribatın giderilmesinde en önemli görev ise elbette devletlere düşmektedir. İşte bu noktada gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin iklim ve çevre üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin kamu bütçeleri aracılığıyla telafi edilmesi; iklim değişikliği ile mücadelede kamu bütçelerinin rolünün ve sorumluluğunun belirlenmesi ve kamu bütçelerinin iklim ve çevresel öncelikleri dikkate alacak şekilde tasarlanması ile uygulanmasını kapsayan yeşil bütçeleme yaklaşımı karşımıza çıkmaktadır.

Yeşil bütçe yaklaşımının önemi, insanların ve ekonomik faaliyetlerin iklim ve doğa üzerinde neden oldukları olumsuz etkilerin telafi edilmesinde ve doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminde kamu kesimine düşen sorumluluğun yerine getirilebilmesi için ihtiyaç duyulan kamusal kaynakların kamu bütçeleri aracılığıyla sağlanması gerekliliğidir. Bu sebeple çalışma, iklim değişikliği ile mücadele konusunda kullanılması önerilen yeşil bütçe yaklaşımının ne olduğunu, hangi amaç ve araçlara sahip olduğunu, nasıl kullanıldığını ve merkezi yönetim bütçelerindeki konumunu ortaya koymanın önemine odaklanmaktadır.

Yeşil bütçe yaklaşımı; ülkelerin ve dünyanın iklim değişikliği nedeniyle karşı karşıya olduğu tehditleri ve yaşadıkları olumsuzlukları en aza indirmek için kullanabilecekleri etkili bir mali politika aracıdır. Bu çalışmada da amacımız kamu politikalarının mali uygulama alanı olan merkezi yönetim bütçelerinde yeşil bütçeleme yaklaşımının esaslarını ortaya koymak ve bu bilgiler ışığında Türkiye’de uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sisteminin temel yapı taşı olan bütçe programlarını yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında değerlendirerek, yaklaşımın Türkiye’de uygulanabilirliğini araştırmak ve bu amaca yönelik önerilerde bulunmaktır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kamu bütçesinin kavramsal ve teorik çerçevesi açıklanarak kamu bütçesinin tanımı, üstlendiği işlevler, bu işlevleri yerine getirmesi için tasarlanmış bütçe sistemlerine yer verilerek, kamu bütçelerinin

sosyal eşitsizlikleri azaltmak, toplumsal refahı artırmak ve çevresel sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla kullandığı farklı bütçeleme yaklaşımları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde yeşil bütçe yaklaşımının gelişimi, kavramsal düzeyi, kullandığı araçlar açıklanarak Avrupa Birliği geneli ve seçilmiş Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulama düzeyleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de şu an uygulamada olan performans esaslı program bütçe sistemi açıklanarak bütçe sürecinde ana belirleyici olan üst politika belgeleri ile bütçe programlarının amaçları ve anahtar göstergeleri temelinde yeşil bütçeleme yaklaşımı ve program bütçe ilişkisi 2023 yılı merkezi yönetim bütçe programları baz alınarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümü, kamu bütçelerinin zaman içinde ekonomik ve sosyal konjonktürün gerekliliklerini dikkate alarak kamusal tercihlere göre şekillenen bir mali politikaya dönüştüğünün görülmesi açısından önemlidir. Lee vd. (2013) ’nin de ifade ettiği gibi kamu bütçeleri; seçmenlerin, parlamenterlerin ve bütçe yürütme organlarının kamusal politikalara yönelik tercihlerinin yansımasıdır. Buradan hareketle birinci bölüm kapsamında kamu bütçesinin yüklendiği anlamın sadece mali bir denge aracı olmaktan ziyade ekonomik ve sosyal alanda etkili bir müdahale aracına nasıl dönüştüğü, barındırdığı geleneksel ve modern fonksiyonların yanında üstlendiği sorumluluklarının nasıl değiştiği ve sosyal politika oluşturma ihtiyacı duyulan alanlarda sıkça başvurulan etkili bir araç olduğu açıklanmıştır. Bu bölümde ayrıca kamu bütçesine entegre edilen ve toplumsal refahı arttırmayı amaçlayan sosyal bütçeleme yaklaşımlarının toplumsal alanda karşılaşılan pek çok sorunla mücadele etmek için kullanıldığı ve yine bu kapsamda küresel bir mesele olan iklim değişikliği sorunuyla mücadelede yeşil bütçeleme yaklaşımının kamu kesimi iklim politikalarını yansıtmaya gereken önemli bir politika aracı olarak kullanılması gerekliliğine değinilmiştir.

Yeşil bütçeleme yaklaşımı; kamusal önceliklerin iklim ve çevre hedeflerini dikkate alacak şekilde gözden geçirilmesi, kamu bütçe araçlarının diğer bir ifadeyle kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve borçlanma araçlarının ekolojik dengeyi koruyacak ve iyileştirecek şekilde kullanılması ve iklim değişikliği ile mücadele kapsamında belirlenen politika ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamu bütçelerinin kullanılmasıdır. Bu kapsam da çalışmanın ikinci bölümünde ilk olarak yeşil bütçeleme yaklaşımının şekillenmesinde etkili olan süreçlerden bahsedilmiş, ilgili yaklaşımın kavramsal düzeyi, kamu harcamaları ve kamu gelirleri boyutları AB ülkeleri ve OECD ülkeleri uygulamaları özelinde ele alınmıştır. Yapılan değerlendirme sonucunda yeşil kamu harcamalarının ve

yeşil kamu gelirlerinin uygulama düzeyinin AB ve OECD ülkelerinde sınırlı düzeyde olduğu görülmüştür.

Yeşil bütçeleme yaklaşımına ilişkin teorik açıklamaların ardından ikinci bölümün devamında öncelikle AB genelinde yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik uygulamalar ortaya konulmaya çalışılmış, sonrasında seçilen AB üyesi ülkelerde yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanmasına yönelik ayrıntılara yer verilmiştir. Bu kapsam da AB genelinde Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından yürütülen araştırma sonuçlarına göre yirmi altı AB üyesi ülkeden on tanesinin yeşil bütçelemeye yönelik herhangi bir faaliyeti ve planı olmadığı görülmektedir. Diğer AB üyesi ülkelerde ise yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik faaliyetlerin ve bu kapsamda kullanılan araçların ülkeden ülkeye değiştiği, her ülkenin yeşil bütçeleme faaliyetlerini destekleyecek farklı araçlar tercih ettiği göze çarpmaktadır. İlgili araştırma sonuçlarından hareketle altı adet AB üyesi ülke, yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik uygulamaların daha ayrıntılı sunulması amacıyla seçilmiştir. Ülkelerin seçiminde yeşil bütçeleme yaklaşımını bütçe sürecine en kapsamlı şekilde entegre ettiği düşünülen ve yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde yapılan uygulamalara ilişkin veri üretip kamuya açık olarak paylaşan ülkelerin seçilmesine özen gösterilmiştir. Seçilen ve uygulama örneklerine yer verilen ülkeler sırasıyla İtalya, Fransa, Hollanda, İrlanda, Finlandiya ve İsveç'tir.

Seçilen tüm ülkelerde yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik uygulamaların hem birbirinden ayrıştığı hem de benzer özelliklere sahip olduğu görülmektedir. İtalya'da diğer ülkelerden farklı olarak yeşil bütçelemeye yönelik faaliyetlerin 2000'li yıllardan itibaren var olduğu ve kamu harcamaları ağırlıklı bir yeşil bütçeleme yaklaşımı benimsendiği görülmektedir. İtalya'da kamu harcamaları sınıflandırılırken uluslararası sınıflandırma sistemlerinden olan CEPA ve CReMA sistemleri kullanılmakta ve yeşil bütçeleme faaliyetlerinin izlenmesine olanak sağlayacak raporlar hazırlanmaktadır. Fransa'da ise yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik kapsamlı bir yeşil etiketleme sistemi uygulanmaktadır. Fransa kamu bütçesinde yer alan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin çevresel etkileri bu etiketleme sistemi ile ortaya konulmakta ve bu etkilere ilişkin düzenli bir değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. Hollanda'da ise iklim politikalarına yönelik yasal düzenlemeler ve sözleşmelerde yer alan hükümler aracılığıyla yeşil bütçeleme uygulamalarına atıfta bulunulmakta ve ağırlıklı olarak vergisel düzenlemelere yer verilmektedir.

İrlanda’da yeşil bütçelemeye yönelik uygulanan faaliyetlerin ise diğer ülkelere kıyasla daha kapsamlı olduğu; somut ve yasal düzenlemelere dayalı daha kurallı bir süreç izlendiği görülmektedir. İrlanda yeşil bütçeleme uygulamalarını kamu bütçesinin her alanına entegre etmeyi hedefleyen bir yaklaşım benimsemekte ve bu alanda kamu harcamalarını, kamu gelirlerini ve bütçe dışı fonlarını kullanmaktadır. Aynı zamanda yeşil bütçeleme yaklaşımının uygulanması konusunda OECD Paris Yeşil Bütçeleme İşbirliği ile ortaklaşa çalışmaktadır. Finlandiya ise yeşil bütçelemeye yönelik faaliyetlerini belirlediği kalkınma hedefleri etrafında şekillendirmiş, yeşil kamu harcamaları ve çevresel öncelikleri dikkate alan vergisel düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Son olarak İsveç’te ise yeşil bütçeleme yaklaşımına yönelik uygulamaların temelini İklim Yasası’nın oluşturduğu ve bu yasa gereğince yeşil öncelikleri dikkate alan kamu harcamalarının, vergisel düzenlemelerin ve bütçe fonlarının kullanıldığı, kamu bütçesinde yeşil kamu harcamalarına yönelik kalemlere yer verildiği görülmektedir.

İncelenen tüm ülkelerin (İtalya hariç) en belirgin ortak özelliği ise hükümetlerin iklim ve çevre politikalarına yönelik faaliyetlerini izleyen, değerlendiren ve raporlayan bağımsız kontrol mekanizmalarına sahip olmalarıdır. Ülkeden ülkeye farklı isimler altında oluşturulmuş bu kurumlar, hükümetlerin iklim politikaları konusunda vadettiği politikaların gerçekleşme düzeyinin ve bu politikaların sürekliliğinin izlenmesi açısından oldukça önemlidir. İtalya’da hükümetin iklim politikalarının denetlenmesine yönelik ayrı bir kurum bulunmamakla birlikte kamu bütçelerinin çevresel etkilerinin değerlendirildiği eco-rapor, eco-bütçe, eco-yürütme raporu ve sübvansiyon ödemelerinin neden olduğu çevresel etkilerin izlendiği bir sübvansiyon kataloğu bulunmaktadır.

Üçüncü bölümde ise çalışmanın esas amacını temsil eden yeşil bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanmakta olan performans esaslı program bütçe sistemi arasındaki ilişki çevresel öncelikler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve iklim değişikliği ile ilişkisi olan bütçe programları temelinde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak performans esaslı program bütçe sistemi hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra ise kamu bütçesinin hazırlanma ve uygulanmasına esas teşkil eden üst politika belgeleri yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında ele alınmıştır. Bu doğrultuda On Birinci Kalkınma Planı ve son iki döneme ait Orta Vadeli Program çerçevesinde bir değerlendirme yapılmıştır.

On Birinci Kalkınma Planı kapsamında iklim ve çevre hedefine yönelik bir çok politikaya yer verildiği ancak bu politika ve hedeflerin genellikle yüzeysel ve çok genel

ifadeler içerdiği görülmüştür. Plan kapsamında belirlenen ana politika başlıkları arasında iklim ve çevresel hedeflere yönelik politika hedeflerine yer verilmiş ve bu politikalar ağırlıklı olarak yaşanabilir şehirler, sürdürülebilir çevre başlığı altında yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda On Birinci Kalkınma Planı'nda yer alacak iklim ve çevre hedeflerinin daha sistematik ve düzenli bir şekilde, Türkiye'nin iklim ve çevre politikalarına yönelik hedeflerini ve planlarını Türkiye'nin kalkınma stratejisiyle bir bütün oluşturacak şekilde sunması gerektiği önerilmektedir.

Orta Vadeli Program kapsamında ise kalkınma planından farklı olarak 2022-2024 ve 2023-2025 dönemi için hazırlanmış olan OVP'lerde yeşil dönüşüme yönelik politika ve tedbirlere ayrı bir başlık altında yer verildiği, iklim ve çevresel hedeflere yönelik yeşil dönüşüm politikasının makroekonomik hedefler arasında yer aldığı görülmüştür. 2022-2024 dönemini kapsayan OVP'de bu amaca yönelik yedi politika ve tedbir belirlenmişken, 2023-2025 dönemini kapsayan OVP'de bu alana yönelik yirmi bir politika ve tedbir belirlenmiştir. Özellikle son dönem için hazırlanan politika belgesinde yeşil dönüşüm hedeflerinin belirlenmesinde Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın etkili olduğu ve önceki dönem OVP'sine göre daha kapsamlı ve somut hedefler koyulduğu görülmektedir. OVP'nin hem kamu ekonomisinde bütçe politikalarının temelini oluşturması hem de özel sektör faaliyetlerini yönlendirici etkisi düşünüldüğünde ilgili politika belgesinde iklim ve çevre hedeflerine yönelik politikaların belirlenmesi yeşil bütçe yaklaşımının Türkiye'de yerleşmesi ve uygulanabilirliği açısından oldukça önemlidir.

Üçüncü bölümün son başlığında ise 2023 yılı MYB içerisinde yer alan bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde analizi, seçilen bütçe programlarının amacı ve anahtar göstergeleri çerçevesinde değerlendirilmesi yoluyla yapılmıştır. Değerlendirme yapılırken iklim değişikliği ile doğrudan veya dolaylı ilişkisi olan bütçe programlarının seçilmesine özen gösterilmiştir. Seçilen programlar üst politika belgelerinde yer alan hedefler, çevresel öncelikler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve iklim değişikliği ile mücadele politikaları kapsamında yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Bu kapsamda MYB kanunu içerisinde yer alan altmış altı programdan on beş tanesi seçilmiştir. Programlara ait amaçlar, son üç yıla ait harcama gerçekleştirmeleri ve ödenek tahsisleri, ilgili programın anahtar göstergeleri ve programın koordinasyonundan sorumlu idare her program için ayrı bir tablo verilerek gösterilmiştir. Programlar

değerlendirilirken ilk olarak programın iklim ve çevre ile olan ilişkisine yönelik bilgilere yer verilmiş, daha sonra ilgili programın iklim ve çevre üzerindeki etkisi uluslararası raporlar ve Türkiye kapsamında sunulmaya çalışılmıştır. En son aşamada ise ilgili bütçe programının amacı ve anahtar göstergeleri, iklim değişikliği ile mücadele politikaları ve yeşil bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilerek çeşitli öneriler sunulmuştur.

Çalışma kapsamında yeşil bütçeleme yaklaşımı ile ilişkilendirilen bütçe programları genel olarak değerlendirildiğinde seçilen bütçe programlarının çoğunluğu, program amaçları bakımından sürdürülebilir iklim ve çevre hedeflerini gözetmektedir. Ancak ilgili programların performansını ve başarı düzeyini göstermesi amacıyla belirlenen anahtar göstergelerin program amaçlarını ve çevresel hedefleri yansıtacak kapsamda belirlenmediği görülmüştür. Bu doğrultuda, seçilen her program için yeşil bütçeleme yaklaşımına uygun olarak, iklim ve çevresel öncelikleri esas alan çeşitli anahtar gösterge ve alt program ile alt program göstergelerine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Sonuç olarak incelenen bütçe programları da göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de uygulanan performans esaslı program bütçe sisteminin iklim ve çevresel öncelikleri dikkate alan ve sürdürülebilir kaynak yönetimini sağlayacak bir yapıya kavuşmasının ilk adımı olarak bütçe programlarının yeşil bütçeleme yaklaşımını yansıtacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yeşil bütçe yaklaşımının bütçe sistemine entegre edilebilmesi için hayata geçirilebilecek en pratik yol var olan bütçe programlarının amaçlarının ve anahtar göstergelerinin çevresel önceliklere göre tekrar düzenlenmesi ve program amaçlarını yansıtacak alt programlar oluşturulması yoluyla bu amaçları gerçekleştirecek kaynağın bütçe ile tahsisinin sağlanması ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının takibini sağlayacak somut performans göstergelerine yer verilmesidir. Bu düzenlemelerin gerçekleştirilmesinden sonra merkezi yönetim bütçesinin iklim politikalarını daha kapsamlı ve ayrıntılı yansıtabilmesi için yeşil bütçe yaklaşımını bütçe sürecinin her aşamasına entegre etmesi ve bütçe araçlarının tümünü kapsayan bir yeşil bütçeleme metodolojisi geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda Türkiye için yeşil bütçeleme metodolojisinin oluşturulmasında OECD, Avrupa Komisyonu ve IMF tarafından hazırlanan “Green Budgeting: Towards Common Principles” ortak çalışması ve ikinci bölümde ele alınan ülkelerin yeşil

bütçeleme uygulamalarının yol gösterici olabileceğini ifade etmek gerekmektedir. İlgili ortak çalışma kapsamında verilen yeşil bütçelemeye yönelik ortak bileşenler çerçevesinde yeşil öncelikleri dikkate alan bir stratejik yapı, bütçenin hazırlanma, uygulama ve denetim aşmalarında kullanılacak yeşil bütçe araçları ve yöntemleri, iklim politikalarının yürütülmesinden ve sürekliliğinin sağlanmasından sorumlu kurumsal yapı ve tüm bu faaliyetlerin hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri kapsamında raporlandığı, izlendiği ve denetlendiği bir yapı oluşturulması gerekmektedir.

Bu kapsamda oluşturulacak bir yeşil bütçeleme yaklaşımının Türkiye'deki kamu mali yönetiminin esaslarını belirleyen 5018 sayılı KMYKK kapsamında hayata geçirilmesi zor olmayacaktır. Zira ilgili kanun yeşil bütçelemeye yönelik ortak bileşenlerin tamamını kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla içinde barındırmaktadır. Bu kapsamda yeşil bütçelemeye yönelik yapılması gereken tek şey iklim ve çevresel öncelikleri dikkate alan bir kamu mali yönetim anlayışının benimsenmesi ve bu amaca hizmet edecek araçların kullanılması olacaktır.

İkinci bölümde incelenen ülkeler kapsamında ise yeşil bütçelemeye yönelik en iyi ve Türkiye açısından en uygun faaliyetler belirlenerek Türkiye'de uygulanan performans esaslı program bütçe sistemine entegre edilebilir. Bu kapsamda kanaatimizce İtalya, Fransa ve İrlanda örnekleri öne çıkmaktadır. İtalya'da uygulanan BM Çevre Koruma Faaliyetleri Sınıflandırması (CEPA) ve Kaynak Yönetimi Faaliyetlerine İlişkin BM Sınıflandırması (CReMA) Türkiye'de de kamu harcamalarının sınıflandırılmasında kullanılabilir. Fransa'da uygulanan ve kamu bütçesini harcama ve gelir boyutlarıyla bir bütün olarak ele alarak devlet bütçesinin çevresel etkilenin görülebilmesini sağlayan yeşil etiketleme uygulaması da bütçe programları aracılığıyla hayata geçirilebilir, bütçe programlarının çevresel etkilerine yönelik etiketlendirme sistemi kullanılabilir. Aynı zamanda Fransa'daki uygulamaya benzer şekilde bu etkilere yönelik düzenli raporlar yayımlanarak bu sürecin kamuoyuyla paylaşılması ve daha etkin denetimi mümkün kılınabilir.

Yeşil bütçelemeye yönelik faaliyetlerin benimsenmesinde bir diğer iyi örnek de İrlanda'da yürütülen uygulamalardır. Bu uygulamalar Türkiye için yol gösterici olacaktır. İrlanda'da iklimle ilgili kamu harcamaları bakanlık bazında sunulmakta ve bütçe ödenek tahsis ve tahminlerini gösteren bir raporda düzenli olarak yayımlanmaktadır. Bu

kapsamda Türkiye’de de benzer bir uygulama hayata geçirilmeli, bu sistem performans esaslı program bütçe sistemine entegre edilmelidir. Hali hazırda uygulamada olan program sınıflandırılması kapsamında bütçe programlarından sorumlu idareler bilinmektedir. Bu doğrultuda bütçe programlarında yer alan iklim ve çevresel harcamaların program bazlı ve sorumlu idare kapsamında MYB’de gösterilmesi sağlanabilir. İrlanda ‘da yeşil bütçeleme yaklaşımı kapsamında kullanılan bir diğer uygulamada vergi sisteminin çevresel etkilerinin değerlendirildiği bir rapor hazırlanmıştır. Bu uygulamanın benzeri de yeşil bütçeleme yaklaşımının gelir yönünün tamamlanması bakımından Türkiye’de uygulanabilir.

Son olarak ise hem İrlanda hem de incelenen diğer ülkelerde uygulamada olan ve hedeflenen iklim politikalarının gerçekleştirilmesini, ilgili kamu kurumlarının bu konuda sorumluluk almalarını ve iklim politikalarının sürekliliğinin sağlanmasını güvence altına alacak bağımsız bir kuruluşa veya kurula ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de de iklim ve çevre politikalarının izlenmesini, raporlanmasını ve denetlenmesini sağlayacak, gerekli noktalarda kamu kurumlarının politika oluşturmaya yardımcı olacak bağımsız bir denetim mekanizmasına sahip olması gerekmektedir. Ancak böylece iklim ve çevre hedeflerinin başarı durumu ve bu alana yönelik politikaların sürekliliği güvence altına alınabilir. Bu kapsamda Türkiye’de, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde denetim, yargılama ve rehberlik faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir kuruluş olarak yürüten Sayıştay bünyesinde kurulacak bir konseyle Türkiye’de iklim ve çevre politikalarının denetimi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak Türkiye’de yeşil bütçe yaklaşımının benimsenmesi ve uygulamada olan performans esaslı program bütçe sistemine uyarlanmasının bir çok yolu olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda gerekli olan şey kamu kesimi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde iklim ve çevre odaklı bir bakış açısının kamu mali yönetiminin her aşamasına nüfuz etmesinin sağlanmasıdır. Daha önce de ifade edildiği gibi kamu bütçesi istensin veya istenmesin seçmenlerin, parlamenterlerin ve bütçe yürütme organlarının kamusal politikalara yönelik tercihlerini ve öncelikleri yansıtan politik belgelerdir. Bu nedenle karar verilmesi gereken nokta iklim değişikliği ile mücadele kapsamında kamu kesimine düşen sorumluluğun kamu bütçeleri aracılığıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceğinin tercih edilmesi olacaktır.

KAYNAKLAR

- 8th NCR and 5th BR. (2023). “Eighth National Communication and Fifth Biennial Report of Türkiye Under The UNFCCC”, Ankara, 1-352.
- Aalborg Charter. (1994). “Aalborg: Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability”, Aalborg, 1-7.
- AÇA. (2019). “Avrupa’da Arazi ve Toprak”, *Avrupa Çevre Ajansı*, 1-60.
- AÇA. (2022). “Arazi ve Toprak Kirliliği”, *Avrupa Çevre Ajansı*, <https://www.eea.europa.eu/tr/isaretler/aca-isaretler-2020/articles/arazi-ve-toprak-kirliligi-2014> (23.03.2023).
- AFAD. (2022). “2022-2030 Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP)”, *T.C İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*, 1-104.
- Akbey, F. (2019).” Türkiye’de “Program Bazlı Performans Bütçe Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 77-98.
- Allegretti, G., ve Koçdemir, M. (2021). “Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları: Türkiye ve Portekiz Deneyimlerinin Karşılaştırılması”, *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 107-139.
- Altay, A. (2015). *Kamu Maliyesi; Teorisi, Gelişimi ve Kapsamı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Altuğ, F. (2019). *Kamu Bütçesi*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Avcı, M. (2022). “OECD Ülkelerinde Yeşil Bütçe Girişimleri Ne Durumda? Kanıtların Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 20(46), 885-914.
- Batirel, Ö. F. (1987). *Kamu Bütçesi*, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı, İstanbul.
- Berberoğlu, N. (2011). “İklim Değişikliği: Post-Kyoto Müzakereleri ve Türkiye”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (33), 18-26.
- Bova, E. (2021). “Green Budgeting Practices in the EU: A First Review”, *European Commission Discussion Paper 140*, 1-34.
- Bova, E. (2021a). “How Green is Your Budget? Green Budgeting Practices in the EU”, *SUERF Policy Briefs No:140*, 1-6.
- Bruvoll, A. (2009). “On the Measurement of Environmental Taxes”, *Discussion Papers No:599, Statistics Norway, Research Department*, Oslo.
- Bülbül, D., Ejder, H. L., ve Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- BÜMKO. (2004). “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)”, *T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, 1-83.
- Children and Young People Committee. (2009). “Children’s Budgeting in Wales”, *National Assembly for Wales*, 1-54.
- Climate Action Plan, (2019). *Government of Ireland Department of the Environment*
- Climate Action Plan (2023). *Government of Ireland Department of the Environment, Climate and Communications*.

- COP26 The Glasgow Climate Pact. (2021). *Glasgow: UN Climate Change Conference UK 2021*, 1-27.
- Council of Europe. (2005). "Gender Budgeting", *Directorate General of Human Rights, Strasbourg*.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (2019). "Evaluation of Cabinet variants industry and draft Climate Agreement", *CPB Communication*, 1-64.
- Cremins, A., Kevany, L. (2018). "An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland". *Department of Public Expenditure & Reform*.
- Çelebi, K. (2000). *Kamu Ekonomisi Analizi*, Emek Matbaası, Manisa.
- Çelik, M. Y. ve Işık, S. (2020). *Türkiye'de Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçişin Temel Dinamikleri*, Güncel Maliye ve Kamu Yönetimin Çalışmaları, Sonçağ Matbaacılık, Ankara, 35-53.
- Çelik, Ö. ve Ertürk Atabey, S. (2013). "Toplumsal Cinsiyetin Ana Akımlaştırılması ve Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(4), 151-165.
- Çiçek, Ş. E. ve Dikmen, S. (2016). "Sosyal Bütçeleme Örneği Olarak Çocuk Dostu Bütçe", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(2), 131-147.
- ÇŞB. (2019a). "2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı", *T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*, 1-658.
- ÇŞB. (2019b). "Emisyon Ticaret Sistemi Nedir? Nasıl Çalışır?", *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*, 1-6.
- ÇŞB ve İTÜ;. (2019). "Türkiye Mekânsal Strateji Planı (2053)", *T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*, Ankara, 1-49.
- ÇŞİDB. (2022). BMİDÇS ve Türkiye, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://iklim.gov.tr/bm-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-i-33> (12.07.2022).
- ÇŞİDB. (2023a). Çevre Etiketleri, T.C Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. <https://cevreetiketi.csb.gov.tr/cevre-etiketi-tanitim-filmi-i-100345> (11.04.2023).
- ÇŞİDB. (2023b). Çevresel Göstergeler - Amaç Dışı Kullanılan Tarım Alanları, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/amac-disi-kullanilan-tarim-alanlari-i-85768> (22.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023c). Çevresel Göstergeler - İyi Tarım Uygulamaları, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/iyi-tarim-uygulamaları-i-85838#:~:text=%C3%96nem%3A%20%C4%B0yi%20tar%C4%B1m%20uygulamalar%C4%B1%2C%20%C3%A7evre,bak%C4%B1mdan%20g%C3%B6stergeler%20bir%20tepki%20g%C3%B6stergesidir.> (23.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023d). Çevresel Göstergeler - Kimyasal Gübre Kullanımı, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/kimyevi-gubre-kullanimi-i-85833> (21.05.2023).

- ÇŞİDB. (2023e). Çevresel Göstergeler - Organik Tarım Alanları ve Üretim Miktarları, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/organik-tarim-alanlari-ve-uretim-miktarlari-i-85837> (19.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023f). Çevresel Göstergeler - Ormanlık Alanların Dağılımı. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, [https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ormanlik-alanlari-dagilimi-i-85782#:~:text=De%C4%9Ferlendirme%3A,veya%20%C3%B6rt%C3%BCs%C3%BCz\)%5Bi%5D](https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ormanlik-alanlari-dagilimi-i-85782#:~:text=De%C4%9Ferlendirme%3A,veya%20%C3%B6rt%C3%BCs%C3%BCz)%5Bi%5D). (19.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023g). Çevresel Göstergeler - Su Kullanımı, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/su-kullanimi-i-85738> (05.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023h). Çevresel göstergeler - Tarım İlacı (Pestisit) Kullanımı, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/tarim-ilaci-pestisit-kullanimi-i-85834> (21.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023ı). Çevresel Göstergeler - Ulaştırma Tipine Göre Nihai Enerji Tüketimi, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-tipine-gore-nihai-enerji-tuketimi-i-85796> (07.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023i). Çevresel Göstergeler - Ulaştırma Türlerine Göre Taşınan Yolcu ve Yük Miktarı, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-turlerine-gore-tasinan-yolcu-ve-yuk-miktari-i-85789#_ednrefl (07.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023j). Çevresel Göstergeler - Ulaştırma Türüne Göre Seragazi Emisyonu, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-turune-gore-seragazi-emisyonu-i-85790> (08.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023k). İklim Şurası, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://iklimsurasi.gov.tr/sayfa/hakimizda/sera-gazi-azaltim-1> (13.05.2023).
- ÇŞİDB. (2023l). Yeni Kentsel Gündem (New Urban Agenda), T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://habitat.csb.gov.tr/yeni-kentsel-gundem-new-urban-agenda-i-5733> (25.05.2023).
- Department of Public Expenditure and Reform. (2023). “Revised Estimates for Public Services”, *Government of Ireland*, 1-320.
- Devrim, F. (2002). *Kamu Maliyesine Giriş*, İzmir.
- Doğan, A. Ve Coşkun, M. E. (2021). “Çevreye Duyarlı Bütçe: Avrupa Birliği ve Türkiye Değerlendirmesi”, *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 17-38.
- EC. (2019). “The European Green Deal”, *European Commission*, Brussels.
- EC. (2021a). “2021 Green Budgeting Survey”, *European Commission*.

- EC. (2021b). “Green Budgeting in the EU, Key insights from the 2021 Commission Survey”, *European Commission*.
- EC. (2022a). “EU External Energy Engagement in a Changing World”, *European Commission*, Brussels.
- EC. (2022b). “EU Green Budgeting Reference Framework (GBRF)”, *European Commission*. 1-5.
- EC. (2023a). Carbon Border Adjustment Mechanism, European Commission, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (07.01.2023).
- EC. (2023b). Overview of Sustainable Finance, European Commission, https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en#:~:text=Sustainable%20finance%20refers%20to%20the,sustainable%20economic%20activities%20and%20projects. (17.05.2023).
- ecoBudget. About ecoBudget, <https://webcentre.ecobudget.org/about-ecobudget/> (23.11.2022).
- Edizdoğan, N. (1998). *Kamu Maliyesi I*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2013). *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2017). *Kamu Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- EEA. (2020). “Transport and Environment Report 2020”, *European Environment Agency Report No: 19/2020*, Luxembourg.
- EEA. (2022). “Transport and environment report 2022”, *European Environment Agency Report No: 07/2022*, Luxembourg.
- EEEA. (2020). “Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure (CEPA) and Classification of Resource Management Activities (CReMA)”, *European Environmental Economic Accounts Technical Note*.
- EIGE. (2019). “Gender Budgeting”, *European Institute for Gender Equality*, Lüksemburg.
- Erdoğdu, M. ve Yenigün, E. (2008). *Türkiye’de Sosyal Bütçeleme*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Ergen, Z. (2021). “Ekolojik Dengeyle Uyumlu Yeşil Bütçeler ve Yerel Yönetim Uygulamaları”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30(2), 62-73.
- Ergen, Z. (2021a). “Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi ile Hedeflenenler”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 280-302.
- ETKB. (2022). “Birincil ve Nihai Enerji Yoğunluğu”, T.C. *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı*, 1-2.
- ETKB ve TOBB. (2020). “Türkiye Madencilik Sektörü Gelişim Raporu 2020”, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*.

- Eurostat . (2013). “Environmental Taxes: A Statistical Guide”, *Eurostat: Manuals and Guidelines*.
- Eurostat. (2012). “Taxation Trends in the European Union: Main Reults”, *Eurostat: Statistical Books*.
- Eurostat. (2019). “Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics”, *Eurostat: Manuals and Guidelines*, Luxembourg.
- Eurostat. (2021). “Taxation Trends in the European Union 2021 Edition”, *Taxation and Customs Union*, Luxembourg.
- Eurostat. (2022). DataBrowser, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rt320/default/table?lang=en (11.03.2023).
- Eurostat. (2023). Government Expenditure on Environmental Protection https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_environmental_protection#Evolution_of_environmental_protection_expenditure (24.04.2023)
- FAO. (2020). “Emissions Due to Agriculture: Global, regional and country trends 2000–2018 ”, *FAOSTAT Analytical Brief 18*.
- Finnish Government. (2023). <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/strategic-themes> (08.04.2023).
- France Government. (2021). “Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget”, *France Government*.
- Goldfrank, B. (2006). “Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting”, *World Bank*, Washigton D.C..
- Gonguet, F., Wendling, C., Aydın, Ö. and Battersby, B. (2021). “Climate-Sensitive Management of Public Finances—“Green PFM””. *IMF Staff Climate Notes No:2021/002*, Washington D.C..
- Government of the Netherlands. (2022). Climate Change, <https://www.government.nl/topics/climate-change/climate-policy> (10.12.2022).
- Günay, H. F. (2022). *Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı: Dünyadan Örnekler ve Türkiye Ekseninden Değerlendirilmesi*, Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Uluslararası Araştırmalar XI, Eğitim Yayınevi, İstanbul, 57-74.
- Gürsoy, B. (1981). *Kamusal Maliye 2. Cilt – Bütçe*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Güven, A. (2022). “Dünyada ve Türkiye’de Enerji Verimliliği, Türkiye’nin Enerji Görünümü 2022”, *TMMOB Makina Mühendisleri Odası*, 299-308.
- HCC. (2022). Haut Conseil pour le Climat. <https://www.hautconseilclimat.fr/en/about/> (06.04.2023).
- Hekkenberg, M. and Hilbers, H. (2019). “Bijdrage Instrumenten Belastingplan 2020 Aan Co2- Effecten Klímaatkoord”, *Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving*.
- HMB ve SBB. (2021). “Orta Vadeli Program (2022-2024)”, *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.

- HMB ve SBB. (2022). “Orta Vadeli Program (2023-2025)”, *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- ICLEI. (2021). “ICLEI In The Urban Era: Our Vision for a Sustainable Urban World”, ICLEI - Local Governments for Sustainability, Germany.
- ICLEI. (2022). ICLEI Local Governments for Sustainability, About Us: https://iclei.org/about_iclei_2/ (21.05.2023).
- ICLEI. (2023). ICLEI – Local Governments for Sustainability, The International Council for Local Environmental Initiatives, <https://iclei.org/> (21.05.2023).
- IEA. (2023a). Efficiency Action Accelerates as Countries Move to Contain Economic Pain from the Energy Crisis, International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2022/executive-summary> (13.05.2023).
- IEA. (2023b). Greenhouse Gas Emissions from Energy Data Explorer, International Energy Agency, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/greenhouse-gas-emissions-from-energy-data-explorer> (27.04.2023).
- IEA. (2023c). Industry, International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/industry> (15.05.2023).
- IEA. (2023d). Transport, International Energy Agency. <https://www.iea.org/topics/transport> (15.05.2023).
- IISD. (2021). “How to Advance Sustainable Mining”, *The International Institute for Sustainable Development*, 1-9.
- IPCC. (2022). “Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change”, *Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 1-2029.
- IPCC. (2022). “Industry”, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III*, 1161-1244.
- Ireland Department of Finance. (2022). “A Review of Green Budgeting from a Tax Perspective”, *Department of Finance*.
- Kargı, V. ve Yüksel, C. (2010). “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, *Maliye Dergisi*, (159), 183-202.
- Khan, A. (2019). *Fundamentals of Public Budgeting and Finance*, Springer Nature, Texas.
- Kılıçer, E. (2017b). “Çevreye Duyarlı Bütçeleme Sistemi: Växjö Örneği”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(3), 269-289.
- Kılıçer, E. (2016). “Çevreye Duyarlı Bütçeleme”, *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 37-53.
- Kılıçer, E. (2017a). “Çevreye Duyarlı Bütçeleme Sistemi: Bologna Örneği”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 67, 117-139.

- Kılıçer, E. (2017c). *Yerel Sürdürülebilirlik ve Çevre Yönetimi Bağlamında Çevreye Duyarlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KMYKK. (2003). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Lee, R. D., Johnson, R. W. ve Joyce, P. G. (2013). *Public Budgeting Systems*, Jones & Bartlett Learning, Burlington.
- Menifield, C. E. (2020). *The basics of public budgeting and financial management: A handbook for academics and practitioners*, Hamilton Books, London.
- Ministero Della Transizione Ecologica. (2021). “Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli 2019-2020”, *Ministero Della Transizione Ecologica*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2020). “Documento di Economia e Finanza”, *Ministero dell'Economia e delle Finanze*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2021). “Ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2022-2024”, *MEF Ragioneria Generale dello Stato*, Italy.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2022). “Ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2023-2025”, *MEF Ragioneria Generale dello Stato*, Italy.
- Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. (2019). “Integrated National Energy and Climate Plan 2021-2030”, *Ministry of Economic Affairs and Climate Policy*, Netherlands.
- Ministry of Finance. (2021). Reforms in the Budget Bill for 2021, <https://www.government.se/4a72a5/globalassets/government/dokument/finansdepartementet/pdf/bp-2021/reforms-in-the-budget-bill-for-2021.pdf> (13.03.2023).
- Ministry of Finance. (2023). Budget Statement, <https://www.government.se/information-material/2022/11/from-the-budget-bill-for-2023-budget-statement/> (17.03.2023).
- Ministero dell' Economia e delle Finanze. (2011). “L'ecorendiconto dello Stato”, *Ministero dell' Economia e delle Finanze*, Roma.
- MIT. (2020). Mining and Metals, MIT Climate Portal. <https://climate.mit.edu/explainers/mining-and-metals#:~:text=An%20energy%2Dintensive%20supply%20chain&text=To%20extract%20mineral%20ore%2C%20large,also%20contributes%20to%20global%20warming> (17.05.2023).
- NDC. (2023). Republic of Türkiye Updated First Nationally Determined Contribution.
- Nice, D. (2002). *Public Budgeting*. Wadsworth Cengage Learning, Belmont.
- OECD. (2016). “Social expenditure”, in OECD Factbook 2015-2016: Economic, Environmental and Social Statistics, *OECD Publishing*, Paris.
- OECD. (2020a). “Green Budgeting and Tax Policy Tools to Support a Green Recovery”, *OECD Publishing*.

- OECD. (2020b). “Green Budgeting Framework”, *OECD Publishing*.
- OECD. (2021a). “Government at a Glance 2021”, *OECD Publishing*, Paris.
- OECD. (2021b). “Tracking Economic Instruments and Finance for Biodiversity 2021”, *OECD Publishing*.
- OECD. (2023). Environmental tax (indicator), <https://data.oecd.org/envpolicy/environmental-tax.htm>
- OECD, EC and IMF. (2021). “Green Budgeting: Towards Common Principles”, Luxembourg, 1-39.
- Öner, C. (2014). “Çevre Vergileri Üzerine Kavramsal Bir Deneme: Terminoloji ve Uyumlaştırma Problemleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, 137-357.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçe sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Özen, A., Bahçe, A. B. ve Akbey, F. (2016). “Sosyal Bütçeleme Türü Olarak Çocuklara Yönelik Bütçeleme Anlayışı ve Çeşitli Ülke Uygulamaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(3), 409-426.
- Öztürk, N. (2020). *Kamu Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Pantin, D. A., Ramjattan, D., and Francis, J. (2010). “Child responsive budgeting: The case of Trinidad and Tobago”, *United Nations Children’s Fund (UNICEF)*, Trinidad and Tobago, 1-107.
- Paris Agreement. (2015). https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (07.12.2022)
- PBL. (2023). About PBL, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. <https://www.pbl.nl/en/about-pbl>
- Pehlivan, O. (2016). *Devlet Bütçesi*, Trabzon.
- Pehlivan, O. (2018). *Kamu Maliyesi*, Trabzon.
- Pınar, A. (2006). *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, Naturel Yayınları, Ankara.
- Robinson, M. and Last, D. (2009). “Basic Model of Performance-Based Budgeting”, *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals 09/01*, Washington, 1-14.
- Robrecht, H. and Meyrick, D. (2009). “ecoBudget: Introduction for Mayors and Municipal Councillors”, *UN-Habitat*, 1-28.
- Rodrigue, J. P. (2020). *The Geography of Transport Systems*, New York: Routledge. <https://transportgeography.org/contents/chapter4/transportation-and-environment/greenhouse-gas-emissions-transportation/> (12.03.2023).
- Rosen, H. S. and Gayer, T. (2010). *Public Finance*, Mc Graw Hill Higher Education.
- Rubin, I. (2010). *The Politics of Public Budgeting :Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, CQ Press, Washington, D.C.
- Rubin, I. (2019). *The Politics of Public Budgeting :Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, CQ Press, Washington, D.C.

- Samuelson, P. A. and Nordhaus, W. (2009). *Economics*, McGraw-Hill/Irwin, New York.
- Sandmo, A. (1975). "Optimal Taxation in the Presence of Externalities", *The Swedish Journal of Economics*, 77(1), 85-98.
- SBB. (2019a). "On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)", *T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- SBB. (2019b). "Program Bütçe Rehberi", *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- SBB. (2020a). "Program Bütçe Rehberi", *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- SBB. (2020b). "2022-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi", *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- SBB. (2022a). "2023- 2025 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi", *T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*.
- SBB. (2022b). "2023 Yılı Bütçe Gerekçesi", *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*, Ankara.
- Schlegelmilch, K. (1999). *Green Budget Reform in Europe Seminar: Introduction to the Green Budget Reform*, Springer, Heidelberg, 3-32.
- Scholz, W., Cichon, M. and Hagemeyer, K. (2000). *Social Budgeting*, International Labour Office, Geneva.
- Serdar, S. (2022). *Türkiyenin Enerji Görünümü 2022: Türkiye'de Hidroelektrik Potansiyeli ve Gelişme Durumu*, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, 193-207.
- Shah, A. (2007). *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, DC.
- Swedish Climate Policy Council, <https://www.klimatpolitiskaradet.se/summary-in-english/> ((29.04.2023))
- Şeker, M. (2011). "Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu", *TESEV Yayınları*.
- Şeren, G. Y. ve Geyik, O. (2023). "Yerel Yönetimlerde Çocuk Haklarına Duyarlı Bütçeleme: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 101-116.
- T.C Ticaret Bakanlığı. (2021). "Yeşil Mutabakat Eylem Planı", *T.C Ticaret Bakanlığı*.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2022). BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, <https://www.mfa.gov.tr/bm-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi.tr.mfa> (12.11.2022).
- TAGEM. (2018). "Gübre Sektör Politika Belgesi", *Tarım ve Orman Bakanlığı*.
- Takım, A. (2011). "Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları", *Maliye Dergisi*, 154-176.
- TDK. (2023). Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/> (03.03.2023)
- Tepekule, U., Mastar Özcan, P. ve Kayalidere, G. (2016). "Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye Örneği", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 2316-2331.

- The Finnish Climate Change Panel. (2022). <https://www.ilmastopaneeli.fi/en/> (15.05.2023).
- The Swedish Climate Policy Framework, (2017). *Government Offices of Sweden Ministry of the Environment and Energy*.
- The Swedish Climate Act, (2018). *Government Offices of Sweden Ministry of the Environment and Energy*.
- TÜİK. (2022). “Turkish Greenhouse Gas Inventory 1990-2020”, *Türkiye İstatistik Kurumu*.
- TÜİK. (2023). Sera Gazı Emisyon İstatistikleri, 1990-2021, Türkiye İstatistik Kurumu, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sera-Gazi-Emisyon-Istatistikleri-1990-2021-49672> (17.05.2023).
- Tüğen, K. (2016). *Devlet Bütçesi*, Bassaray Matbaası, İzmir.
- UN. (2017). “New Urban Agenda”, *HABITAT III United Nations*.
- UN. (2018). “The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America and Caribbean”, United Nations, Santiago.
- UN. (2022). “The Sustainable Development Goals Report 2022”, *United Nations*.
- UN. (2023c). United Nations Climate Change: Five Key Takeaways from COP27, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-november-2022/five-key-takeaways-from-cop27> (10.12.2023).
- UN. (2023a). Sustainable Development Goals, United Nations, <https://sdgs.un.org/goals/goal9> (10.12.2023).
- UN. (2023b). Sustainable development Goals- Goal 13: Climate Action, United Nations, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/> (07.12.2023).
- UNDP. (2018). “Managing Mining for Sustainable Development”, *United Nations Environment*, Bangkok.
- UNEP. (2020). “The State of World Forests 2020”, *United Nations Environment Programme*, Rome.
- UNEP. (2022). “Emissions Gap Report 2022: The Closing Window”, *United Nations Environment Programme*.
- UNEP. (2023). Forests, United Nations Environment Programme, <https://www.unep.org/explore-topics/forests/why-do-forests-matter> (17.05.2023).
- UNFCCC. (2002). “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi”, *Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/webmenu/webmenu12421_1.pdf (05.10.2023).
- UNICEF. (2010). “A Guide to Advancing the Rights Of Children, Women and Poor Families Through Better Public Finance Policies”, *UNICEF Social and Economic Policy Working Paper*.

- Üner, S. (2008). “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği”, *TC Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Yayını*.
- Valtion Talousarvioesityksen. (2023). Talousarvioesityksen 2022-Kestävä Kehitys. <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2023&lang=fi&maindoc=/2023/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:67>: (09.11.2023).
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting : A guide to Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, DC, 21-54.
- WB. (2012). “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kalkınma”, *Dünya Bankası Kalkınma Raporu*, Washington, DC.
- WB. (2023). Forest Area, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS?locations=TR-EU-OE-1W> (19.05.2023).
- Yapıcı, F. (2015). *Yeşil Bütçe Yaklaşımı ve Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Yerlikaya, G. K. (2003). “Karbon Vergisi”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 685-700.
- Yılmaz, Ş. ve Türkyılmaz, O. (2022). *Türkiyenin Enerji Görünümü: Dünyada ve Türkiye’de Birincil Enerji Arzı*, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, Ankara.

EKLER

Ek-1: Bütçe Programları, Alt Programlar ve Programların Yürütülmesinden Sorumlu İdareler

PROGRAM	ALT PROGRAM	ALT PROGRAMIN YÜRÜTÜLMESİNDEN SORUMLU İDARE
AİLENİN KORUNMASI VE GÜÇLENDİRİLMESİ	AİLENİN KORUNMASI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	AİLENİN GÜÇLENDİRİLMESİ	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
AKTİF VE SAĞLIKLI YAŞLANMA	YAŞLI BAKIMI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	YAŞLILARIN TOPLUMSAL YAŞAMA AKTİF KATILIMI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
ARAŞTIRMA, GELİŞTİRME VE YENİLİK	TEMEL VE UYGULAMALI ARAŞTIRMA	TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU
	DENEYSEL GELİŞTİRME	TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU
	BİLİM, TEKNOLOJİ VE YENİLİK KÜLTÜRÜ İLE İNSAN KAYNAĞININ GELİŞTİRİLMESİ	TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU
		TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ
	ARAŞTIRMA ALTYAPILARI	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
		YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
		TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU
	YÜKSEKÖĞRETİMDE BİLİMSEL ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRMEYE YÖNELİK İSTİHDAM DESTEKLERİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	
BAĞIMLILIĞIN ÖNLENMESİ	SAĞLIK BAKANLIĞI	

		GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
BAĞIMLILIKLA MÜCADELE	BAĞIMLILIĞA YÖNELİK TEDAVİ VE REHABİLİTASYON	SAĞLIK BAKANLIĞI
	NARKOTİK SUÇLARLA MÜCADELE	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE İLETİŞİM	ELEKTRONİK HABERLEŞME, BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE POSTA ALANINA İLİŞKİN DÜZENLEME VE DENETİM	BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU
	DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE POLİTİKA GELİŞTİRME	CUMHURBAŞKANLIĞI (DİJİTAL DÖNÜŞÜM OFİSİ)
	KAMUDA BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ	DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI
	KAMU DİPLOMASİSİ VE STRATEJİK İLETİŞİM	İLETİŞİM BAŞKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	GÖRSEL VE İŞİTSEL MEDYA	RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU
	EVRENSEL HİZMETLER İLE EVRENSEL POSTA HİZMETLERİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	ELEKTRONİK HABERLEŞME, BİLGİ TEKNOLOJİLERİ, E-DÖNÜŞÜM VE SİBER GÜVENLİK HİZMETLERİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
BİLGİ VE İLETİŞİM ALANINDA ARAŞTIRMA GELİŞTİRME	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	
BÖLGESEL KALKINMA	DOĞU ANADOLU BÖLGESİNİN KALKINDIRILMASI	DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
	DOĞU KARADENİZ BÖLGESİNİN KALKINDIRILMASI	DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
	GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİNİN KALKINDIRILMASI	GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ
	KONYA OVASI BÖLGESİNİN KALKINDIRILMASI	KONYA OVASI PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
	BÖLGESEL KALKINMANIN KOORDİNASYONU VE DESTEKLENMESİ	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
CUMHURBAŞKANLIĞI	CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ HİZMETLERİ	CUMHURBAŞKANLIĞI (İDARİ İŞLER BAŞKANLIĞI)
ÇOCUKLARIN KORUNMASI VE GELİŞİMİNİN SAĞLANMASI	ÇOCUKLARIN KORUNMASI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	ÇOCUKLARIN GELİŞİMİ	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
DEMİRYOLU ULAŞIMI		ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

	DEMİRYOLU ULAŞIM ALTYAPISI VE TAŞIMACILIK SEKTÖRÜNÜN GELİŞTİRİLMESİ İLE İŞLETİLMESİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	DEMİRYOLU TAŞIMACILIĞINDA DÜZENLEME VE DENETİM	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
DENİZYOLU ULAŞIMI	DENİZYOLU ULAŞIM ALTYAPISI VE TAŞIMACILIK SEKTÖRÜNÜN GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	DENİZYOLU TAŞIMACILIĞI DÜZENLEME VE DENETİM	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
DIŞ DENETİM VE HESAP YARGILAMASI	DIŞ DENETİM	SAYIŞTAY
	HESAP YARGILAMASI	SAYIŞTAY
DIŞ POLİTİKA	AVRUPA BİRLİĞİ İLE UYUM, REFORM VE İLETİŞİM	AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI
	AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMI VE BİRLİK PROGRAMLARI	AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI
	BARIŞI DESTEKLEME VE KORUMA	CUMHURBAŞKANLIĞI (İDARİ İŞLER BAŞKANLIĞI)
		EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
		JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI
		MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
	DIŞ İLİŞKİLER	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
	DIŞ POLİTİKANIN YÜRÜTÜLMESİ VE KONSOLİDASYON HİZMETLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
DOST VE MÜTTEFİK ÜLKELERE GÜVENLİK DESTEĞİ	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	
DİN HİZMETLERİ VE YAYGIN DİN EĞİTİMİ	DİN HİZMETLERİ	DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
	YAYGIN DİN EĞİTİMİ	DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ, VERİMLİLİĞİ VE ENERJİ PİYASASI	ENERJİ ALANINDA YERLİLEŞTİRME	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
	ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
	ENERJİ PİYASASININ DÜZENLENMESİ	ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU
	ENERJİ VERİMLİLİĞİ	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
		ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
YENİLENEBİLİR ENERJİ	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	

		ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
	NÜKLEER ENERJİ, RADYASYON VE HIZLANDIRICI TEKNOLOJİLERİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU
	NÜKLEER ENERJİ, RADYASYON VE HIZLANDIRICI TEKNOLOJİLERİ ÖLÇÜM, ANALİZ VE KALİBRASYONU	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU
	RADYOAKTİF ATIK YÖNETİMİ	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU
	NÜKLEER ENERJİ VE İYONLAŞTIRICI RADYASYONA İLİŞKİN DÜZENLEYİCİ KONTROL	NÜKLEER DÜZENLEME KURUMU
	ELEKTRİK PİYASASINDA KAMU SERMAYELİ KURULUŞLAR ARACILIĞIYLA YÜRÜTÜLEN HİZMETLER	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	PETROL VE DOĞALGAZ PİYASASINDA KAMU SERMAYELİ KURULUŞLAR ARACILIĞIYLA YÜRÜTÜLEN HİZMETLER	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	KÖMÜR MADENLERİ ALANINDA KAMU SERMAYELİ KURULUŞLAR ARACILIĞIYLA YÜRÜTÜLEN HİZMETLER	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	BOR MADENLERİ ALANINDA KAMU SERMAYELİ KURULUŞLAR ARACILIĞIYLA YÜRÜTÜLEN HİZMETLER	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI VE ÖZEL EĞİTİM	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	ENGELLİ BAKIMI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	ENGELLİLERİN EKONOMİK VE SOSYAL HAYATA KATILIMI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	ÖZEL EĞİTİM VE REHBERLİK	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ VE SİGORTACILIK	FİNANSAL SİSTEME YÖNELİK POLİTİKA GELİŞTİRME	CUMHURBAŞKANLIĞI (FİNANS OFİSİ)
	FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ	BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
		SERMAYE PİYASASI KURULU
	FİNANSAL SİSTEMİN GÖZETİMİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

	SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK HİZMETLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ, DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
GENÇLİK	GENÇLERİN KİŞİSEL VE SOSYAL GELİŞİMİ	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
	GENÇLİK TESİSLERİ VE YÜRÜTÜLEN ETKİNLİKLER	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
	YÜKSEKÖĞRETİM YURTLARINDA BARINMA VE BESLENME	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
	YÜKSEKÖĞRETİMDE BURS VE KREDİ	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
GÖÇ YÖNETİMİ	GÖÇMENLERE YÖNELİK HİZMETLER	GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	DÜZENSİZ GÖÇ	GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
HAYAT BOYU ÖĞRENME	YAYGIN EĞİTİM	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI SÜREKLİ EĞİTİM FAALİYETLERİ	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
HAZİNE VARLIKLARININ VE YÜKÜMLÜLÜKLERİNİN YÖNETİMİ	HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
	BORÇ VE NAKİT YÖNETİMİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	KAMU SERMAYELİ KURULUŞ VE İŞLETMELERİN ETKİN YÖNETİMİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI
HUKUK VE ADALET	ADALETE ERİŞİM HİZMETLERİ	ADALET BAKANLIĞI
		ADALET BAKANLIĞI
	ADLİ VE İDARİ YARGI	CEZA İNFAZ KURUMLARI İLE TUTUKEVLERİ İŞ YURTLARI KURUMU
	ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI	ADALET BAKANLIĞI
	ANAYASA YARGISI	ANAYASA MAHKEMESİ
		ADALET BAKANLIĞI
	CEZA İNFAZ VE İYİLEŞTİRME	CEZA İNFAZ KURUMLARI İLE TUTUKEVLERİ İŞ YURTLARI KURUMU
	DANIŞTAY	DANIŞTAY
	HAKİMLER VE SAVCILAR KURULU	HAKİMLER VE SAVCILAR KURULU
	HUKUK VE ADALET ALANINDA ULUSLARARASI İLİŞKİLER	ADALET BAKANLIĞI
HUKUK VE MEVZUAT HİZMETLERİ	ADALET BAKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	

	MESLEKİ YETKİNLİĞE YÖNELİK EĞİTİM HİZMETLERİ	ADALET BAKANLIĞI
	SEÇİMLERİN GENEL YÖNETİMİ VE DENETİMİ	ADALET BAKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	TÜRKİYE ADALET AKADEMİSİ	TÜRKİYE ADALET AKADEMİSİ
	YARGILAMA HİZMETLERİ	ADALET BAKANLIĞI
	YARGITAY	YARGITAY
İNSAN HAKLARI	KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA	KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURUMU
	İNSAN HAKLARININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ	TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU
İSTATİSTİK	İSTATİSTİK HİZMETLERİ	TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU
İSTİHDAM	ÇALIŞMA HAYATI VE SOSYAL DİYALOG	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	İNSAN KAYNAKLARI VE İSTİHDAM POLİTİKASI GELİŞTİRME	CUMHURBAŞKANLIĞI (İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ)
	İSTİHDAMIN ARTIRILMASI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
YURTDIŞINDA YAŞAYAN VATANDAŞLARA YÖNELİK İSTİHDAM VE SOSYAL KORUMA HİZMETLERİ	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI	
KADININ GÜÇLENMESİ	KADINA YÖNELİK AYRIMCILIK VE ŞİDDETLE MÜCADELE EDİLMESİ	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
	KADININ TOPLUMSAL STATÜSÜNÜN GELİŞTİRİLMESİ VE FIRSAT EŞİTLİĞİNİN SAĞLANMASI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
KAMU DENETÇİLİĞİ	KİŞİ HAKLARININ KORUNMASI VE İDARENİN İŞLEYİŞİNE SAĞLANAN KATKI	KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
	HAK ARAMA KÜLTÜRÜNÜN YAYGINLAŞTIRILMASI	KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
KAMU GELİRLERİ YÖNETİMİ	KAMU GELİRLERİ DÜZENLEMELERİ	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	KAMU GELİRLERİNİN TOPLANMASI	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
VERGİYE GÖNÜLLÜ UYUMUN SAĞLANMASI VE UYUM MALİYETLERİNİN AZALTILMASI	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI	
KARAYOLU ULAŞIMI	KARAYOLU TAŞIMACILIĞININ GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	OTOYOL AĞININ GELİŞTİRİLMESİ VE İYİLEŞTİRİLMESİ	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
		KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

	DEVLET VE İL YOLLARININ GELİŞTİRİLMESİ VE İYİLEŞTİRİLMESİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	KARAYOLU ULAŞIMINDA ARAŞTIRMA GELİŞTİRME	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE	VERGİYE UYUM VE DENETİM	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	MALİ SUÇLARLA MÜCADELE	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	GÜMRÜK MUHAFAZA HİZMETLERİ	TİCARET BAKANLIĞI
KIRSAL KALKINMA	KÖYLERİN ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	ORMAN KÖYLÜLERİNİN KALKINDIRILMASI VE DESTEKLENMESİ	ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	KIRSALDA TARIMSAL FAALİYETLERİN DESTEKLENMESİ	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
KOMBİNE TAŞIMACILIK, LOJİSTİK VE TEHLİKELİ MAL TAŞIMACILIĞI	KOMBİNE TAŞIMACILIK	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	LOJİSTİK HİZMETLERİN GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
TEHLİKELİ MAL TAŞIMACILIĞININ GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	
KORUYUCU SAĞLIK	AİLE HEKİMLİĞİ	SAĞLIK BAKANLIĞI
	HALK SAĞLIĞININ KORUNMASI	SAĞLIK BAKANLIĞI
	TÜRK BOĞAZLARI VE ULUSLARARASI GİRİŞ NOKTALARINDA SAĞLIK DENETİM HİZMETLERİ	TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	SEYAHAT SAĞLIĞI HİZMETLERİ	TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	GEMİ ADAMI SAĞLIK HİZMETLERİ	TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	İLAÇ VE ECZACILIK	TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU
	TIBBİ CİHAZ VE KOZMETİK ÜRÜNLER	TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU
	ÜRÜN GÜVENLİĞİ VE DENETİMİ	TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU
METEOROLOJİ	METEOROLOJİK TAHMİN	METEOROLOJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	METEOROLOJİK GÖZLEM	METEOROLOJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	METEOROLOJİK ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	METEOROLOJİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

MİLLİ KÜLTÜR	ARŞİVLERİN YÖNETİMİ VE HİZMETE SUNUMU	DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI
	ATATÜRK, MİLLİ MÜCADELE VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ TARİHİ ARAŞTIRMALARI	ATATÜRK ARAŞTIRMA MERKEZİ
	BİLGİ KAYNAKLARINA ERİŞİM İLE TÜRK DİLİ, EDEBİYATI VE KÜLTÜRÜNÜN GÜÇLENDİRİLMESİ	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
	MİLLİ SARAYLAR	MİLLİ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI
	TARİHİ VE KÜLTÜREL VARLIKLARIN KORUNMASI	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI
	TÜRK DİLİ	TÜRK DİL KURUMU
MİLLİ KÜLTÜR	TÜRK DİLİ, TARİHİ VE KÜLTÜRÜ İLE ATATÜRK VE ESERİ ÜZERİNDEKİ ÇALIŞMALAR	ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU
	TÜRK KÜLTÜRÜ ARAŞTIRMALARI	ATATÜRK KÜLTÜR MERKEZİ
	TÜRK VE TÜRKİYE TARİHİ	TÜRK TARİH KURUMU
	VAKIF KÜLTÜRÜ	VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	YAZMA VE NADİR ESERLER	TÜRKİYE YAZMA ESERLER KURUMU BAŞKANLIĞI
	YURTDIŞINDA TÜRK KÜLTÜR VARLIĞINI KORUMA VE TANITMA	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
ORMANLARIN VE DOĞANIN KORUNMASI İLE SÜRDÜRÜLEBİLİR YÖNETİMİ	KORUNAN ALANLAR VE TABİAT VARLIKLARI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
	ORMANLARIN VE ORMAN KAYNAKLARININ KORUNMASI	ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	ORMANLARIN GELİŞTİRİLMESİ VE GENİŞLETİLMESİ	ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	ORMANLARIN İŞLETİLMESİ	ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	DOĞA KORUMA VE MİLLİ PARKLAR	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
ORTAÖĞRETİM	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	DİN ÖĞRETİMİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	GENEL ORTAÖĞRETİM	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	MESLEKİ VE TEKNİK EĞİTİM	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME	TEMEL EĞİTİM VE ORTAÖĞRETİMDE ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME

	ÖLÇME VE YERLEŞTİRME	ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANLIĞI
SANAT VE KÜLTÜR EKONOMİSİ	OPERA, BALE VE ÇOK SESLİ MÜZİK SANATLARININ SAHNELENMESİ	DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	DEVLET TİYATROLARININ GELİŞTİRİLMESİ	DEVLET TİYATROLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	SANATIN DESTEKLENMESİ, SAHNELENMESİ VE KÜLTÜR EKONOMİSİNİN GELİŞTİRİLMESİ	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
SANAYİNİN GELİŞTİRİLMESİ, ÜRETİM VE YATIRIMLARIN DESTEKLENMESİ	ESNAF VE SANATKARLARIN DESTEKLENMESİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	KOBİ'LERİN GELİŞTİRİLMESİ VE DESTEKLENMESİ	KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI
	SANAYİ ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
	SANAYİ VE VERİMLİLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
	SANAYİNİN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK BİLİM, TEKNOLOJİ VE YENİLİK DESTEKLERİ	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
	YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK POLİTİKA GELİŞTİRME	CUMHURBAŞKANLIĞI (YATIRIM OFİSİ)
	YATIRIM POTANSİYELİNİN ARTIRILMASI VE YATIRIMLARIN TEŞVİKİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
SINAI MÜLKİYET HAKLARI	SINAI MÜLKİYET HAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ VE KORUNMASI	TÜRK PATENT VE MARKA KURUMU
SOSYAL GÜVENLİK	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE MALİ KATKI	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
SPORUN GELİŞTİRİLMESİ VE DESTEKLENMESİ	SPOR ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
	SPORUN VE SPORCULARIN DESTEKLENMESİ	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
STRATEJİK YÖNETİM VE KAYNAK TAHSİSİ	MALİ YÖNETİM VE KONTROL	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	BÜTÇE YÖNETİMİ	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	MUHASEBE VE RAPORLAMA	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
PLANLAMA, PROGRAMLAMA, İZLEME VE ANALİZ	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	
SÜRDÜRÜLEBİLİR ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	ÇEVRE KİRLİLİĞİNİN ÖNLENMESİ VE KORUMA	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
		DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

		MADEN VE PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELE VE UYUM	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
		ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
		TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
ŞEHİRCİLİK VE RİSK ODAKLI BÜTÜNLEŞİK AFET YÖNETİMİ	AFET İYİLEŞTİRME ÇALIŞMALARI	AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI
	AFET MÜDAHALE ÇALIŞMALARI	AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI
	AFET VE ACİL YARDIM DESTEĞİ	CUMHURBAŞKANLIĞI (İDARİ İŞLER BAŞKANLIĞI)
	AFETLERE YÖNELİK RİSK AZALTMA VE HAZIRLIK	AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI
	AKILLI ŞEHİRLER VE ULUSAL COĞRAFİ BİLGİ HİZMETLERİ	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
	ÇEVREYE DUYARLI VE GÜVENLİ YAPILAŞMA	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
	MEKANSAL PLANLAMA VE KENTSEL DÖNÜŞÜM	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	SİVİL SAVUNMA VE GÖNÜLLÜLÜK	AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI
ULUSLARARASI AFET ÇALIŞMALARI VE ACİL YARDIM ÇALIŞMALARI	AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI	
ŞEHİT YAKINI VE GAZİLER	ŞEHİT YAKINI VE GAZİLERE YÖNELİK HİZMETLER	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
		İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	ŞEHİTLİKLERE YÖNELİK HİZMETLER	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
		İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
TABİİ KAYNAKLAR	MADEN ARAMA, ARAŞTIRMA VE SONDAJ	MADEN TETKİK VE ARAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	YER BİLİMLERİ ARAŞTIRMALARI	MADEN TETKİK VE ARAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	TABİİ KAYNAK ARAMALARI, İŞLETME İZİNLERİ VE DENETİMİ	MADEN VE PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	NADİR TOPRAK ELEMENTLERİ VE DİĞER ELEMENTLERE İLİŞKİN ARAŞTIRMALAR	NADİR TOPRAK ELEMENTLERİ ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ
	BOR ÜRÜNLERİ VE TEKNOLOJİLERİ ARAŞTIRMALARI	ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ
TAPU VE KADASTRO	KADASTRO HİZMETLERİ	TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	TAPU HİZMETLERİ	TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TARIMSAL ARZ GÜVENLİĞİ	BALIKÇILIK VE SU ÜRÜNLERİ KAYNAKLARININ	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
		ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

	KORUNMASI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ	
	BİTKİSEL ÜRÜNLERDE ARZ GÜVENLİĞİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	HAYVANSAL ÜRÜNLERDE ARZ GÜVENLİĞİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	TARIM ARZ GÜVENLİĞİNE YÖNELİK KREDİ DESTEKLERİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	TARIM TEKNOLOJİLERİ VE BİLGİ SİSTEMLERİ	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	TARIMSAL ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
TEDAVİ EDİCİ SAĞLIK	İLAÇ VE ECZACILIK	TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU
	SAĞLIK ARAŞTIRMALARI	TÜRKİYE SAĞLIK ENSTİTÜLERİ BAŞKANLIĞI
	TEDAVİ HİZMETLERİ	SAĞLIK BAKANLIĞI
		TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
		YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
TIBBİ CİHAZ VE KOZMETİK ÜRÜNLER	TÜRKİYE İLAÇ VE TIBBİ CİHAZ KURUMU	
ULUSLARARASI SAĞLIK İŞ BİRLİKLERİ	SAĞLIK BAKANLIĞI	
TEMEL EĞİTİM	OKUL ÖNCESİ EĞİTİM VE İLKÖĞRETİM	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
DİN ÖĞRETİMİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	
TİCARETİN DÜZENLENMESİ, GELİŞTİRİLMESİ VE KOLAYLAŞTIRILMASI	DIŞ TİCARETİN DÜZENLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ	TİCARET BAKANLIĞI
	GÜMRÜK HİZMETLERİ	TİCARET BAKANLIĞI
	İÇ TİCARETİN DÜZENLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ	TİCARET BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	İHRACATIN DESTEKLENMESİ	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
		TİCARET BAKANLIĞI
	KAMU ALIMLARININ DÜZENLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ	KAMU İHALE KURUMU
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI		
KAMU GÖZETİMİ, MUHASEBE VE DENETİM	KAMU GÖZETİMİ, MUHASEBE VE DENETİM STANDARTLARI KURUMU	
	HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	
REKABETİN KORUNMASI	REKABET KURUMU	
TOPLUM GÜVENLİĞİ	SINIR GÜVENLİĞİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	SUÇUN ÖNLENMESİ VE SUÇLA MÜCADELE	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
		İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
		JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI		

	TOPLUM GÜVENLİĞİ KOORDİNASYONU VE ZARARLARIN TAZMİNİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
TOPRAK VE SU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE YÖNETİMİ	İÇME SUYU TEMİNİ	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	SU KAYNAKLARININ ARAŞTIRILMASI VE KALİTESİNİN İZLENMESİ	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	SU KAYNAKLARININ KORUNMASI, İYİLEŞTİRİLMESİ, GELİŞTİRİLMESİ VE ETKİN KULLANIMI	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	SÜRDÜRÜLEBİLİR SU YÖNETİMİNE YÖNELİK ARAŞTIRMA VE EĞİTİM	TÜRKİYE SU ENSTİTÜSÜ
	TARIMSAL SULAMA	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	TAŞKIN KONTROLÜ	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	TOPRAK KAYNAKLARININ KORUNMASI, GELİŞTİRİLMESİ VE ETKİN KULLANIMI	ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
TRAFİK GÜVENLİĞİ	TRAFİK DENETİM, EĞİTİM VE KONTROLLERİ	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI
	KARAYOLU TAŞIMACILIĞI DÜZENLEME VE DENETİM	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	KARAYOLLARINDA TRAFİK GÜVENLİĞİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE İYİLEŞTİRİLMESİ	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ	TURİZMDE TANITIM VE MARKALAŞMA	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI KAPADOKYA ALAN BAŞKANLIĞI
	TURİZM ALTYAPISININ VE HİZMETLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
	KIŞ TURİZMİ VE TERMAL TURİZM	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
	DOĞA TURİZMİ	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	DENİZ TURİZMİ ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
TÜKETİCİNİN KORUNMASI, ÜRÜN VE HİZMETLERİN GÜVENLİĞİ VE STANDARDİZASYONU	AKREDİTASYON HİZMETLERİ	TÜRK AKREDİTASYON KURUMU
	BİTKİ SAĞLIĞI, HAYVAN SAĞLIĞI VE REFAHI	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	GIDA GÜVENİLİRLİĞİ	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
	HELAL AKREDİTASYON HİZMETLERİ	HELAL AKREDİTASYON KURUMU
	MESLEKİ YETERLİLİK SİSTEMİ	MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU
	SANAYİ ÜRÜNLERİ VE ÖLÇÜ ALETLERİNİN GÜVENLİĞİ VE GÜVENİLİRLİĞİ	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
	STANDARDİZASYON VE UYGUNLUK	TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ

	DEĞERLENDİRME HİZMETLERİ	
	TÜKETİCİNİN KORUNMASI VE PİYASA GÖZETİMİ	TİCARET BAKANLIĞI
	ÜRÜN GÜVENLİĞİ VE DENETİMİ	TİCARET BAKANLIĞI
ULUSAL SAVUNMA VE GÜVENLİK	ASKERİ SAVUNMA HİZMETLERİ	MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
	GÜÇLÜ SAVUNMA SANAYİ EKOSİSTEMİ	SAVUNMA SANAYİ BAŞKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	İSTİHBARAT HİZMETLERİ	MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI
	MİLLİ GÜVENLİK SEKRETERYASI	MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ
	SINIR GÜVENLİĞİ	MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
ULUSLARARASI EĞİTİM İŞ BİRLİKLERİ VE YURTDIŞI EĞİTİM	EĞİTİM İŞ BİRLİKLERİ VE YURTDIŞI EĞİTİM	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
ULUSLARARASI KALKINMA İŞ BİRLİĞİ	İSEDAK SEKRETERYA HİZMETLERİ	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
	ULUSLARARASI KALKINMA İŞ BİRLİĞİ POLİTİKALARI	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
	TÜRK İŞ BİRLİĞİ VE KOORDİNASYONU	TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI
	YURTDIŞI TÜRKLER VE KARDEŞ TOPLULUKLAR	YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANLIĞI
	ULUSLARARASI ÖĞRENCİLER	YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANLIĞI
UZAY VE HAVACILIK	HAVAYOLU ULAŞIM ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	SİVİL HAVACILIK SEKTÖRÜNDE DÜZENLEME VE DENETİM	SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
	UZAY VE HAVACILIK ALANINDA BİLİM, TEKNOLOJİ VE UYGULAMALARIN GELİŞTİRİLMESİ	TÜRKİYE UZAY AJANSI
VATANDAŞLIK VE SİVİL TOPLUM	NÜFUS VE VATANDAŞLIK HİZMETLERİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	SİVİL TOPLUMUN GÜÇLENDİRİLMESİ VE SİVİL TOPLUM KAMU İŞBİRLİĞİNİN GELİŞTİRİLMESİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	ACİL ÇAĞRI HİZMETLERİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
YASAMA	TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ	YEREL YÖNETİMLERİN ALTYAPISININ DESTEKLENMESİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
	YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET KALİTESİNİN ARTIRILMASI	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

	YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISININ GÜÇLENDİRİLMESİ	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SOSYAL YARDIMLAŞMA	SOSYAL YARDIMLAŞMA	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	YOKSULLUKLA MÜCADELE	AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETLERİ	YÜKSEKÖĞRETİMDE KALİTE GÜVENÇE SİSTEMİ	YÜKSEKÖĞRETİM KALİTE KURULU
	YÜKSEKÖĞRETİM SİSTEMİNİN PLANLANMASI, KOORDİNASYONU VE DENETİMİ	YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
	ÖN LİSANS EĞİTİMİ, LİSANS EĞİTİMİ VE LİSANSÜSTÜ EĞİTİM	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
	ÖĞRETİM ELEMANLARININ MESLEKİ GELİŞİMİ	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
	YÜKSEKÖĞRETİMDE ÖĞRENCİ YAŞAMI	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
YÖNETİM VE DESTEK PROGRAMI	ÜST YÖNETİM, İDARİ VE MALİ HİZMETLER	TÜM İDARELER
	TEFTİŞ, DENETİM VE DANIŞMANLIK HİZMETLERİ	TÜM İDARELER

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2 Sayılı Olur Eki, <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>