

GREENPEACE

TÜRKİYE'DE VERGİ VE İKLİM ADALETİ

**TAX
THE
SUPER
RICH** FOR
PEOPLE
AND
PLANET

**#TAX
THE
SUPER
RICH** FOR
PEOPLE
AND
PLANET

TÜRKİYE'DE VERGİ VE İKLİM ADALETİ

YAYINA HAZIRLAYAN

Dr. Berk Butan (Greenpeace Türkiye - Sosyal ve Ekonomik Sistemler Kampanya Sorumlusu)

YAZARLAR

Dr. Baran Alp Uncu, Taylan Kurt (Sürdürülebilir Ekonomi ve Finans Araştırmaları Derneği - SEFiA)

KAMUOYU ARAŞTIRMASI

Infakto Research Workshop

TASARIM VE MİZANPAJ

Erhan Teksöz

KAPAK FOTOĞRAFI

Pedro Armestre / Greenpeace

FOTOĞRAFLAR

Greenpeace

Daha fazla bilgi için:
bilgi.tr@greenpeace.org

Greenpeace Türkiye
www.greenpeace.org/turkey

Ağustos 2025, İstanbul





İÇİNDEKİLER

Önsöz	7
Yönetici Özeti	8
Giriş	12
İklim Adaleti, Dünyada ve Türkiye’de İklim Uyumu	15
İklim Krizinin Etkileri	15
İklim Adaleti Çerçevesi	18
İklim Uyumu	20
Uluslararası müzakerelerde iklim uyumu	22
Türkiye’de iklim uyumu ve iklim adaletsizliği	26
Küresel Uyum Finansmanı, İklim Uyumu ve Kamu Maliyesi Arasındaki İlişki	33
Küresel uyum finansmanı	33
İklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkinin politik iktisadi çerçevesi	36
Genel çerçeve	36
Alternatif stratejiler	37
Öncelikler ve üçlü çıkmaz	37
İklim uyumunun politik iktisadi çerçevesi	38
Çevre vergileri için politika tasarımı	38
Dünyada ve Türkiye’de çevre vergileri hakkında değerlendirme	42
Çevre vergilerinin ekonomik ve sosyal etkileri	42
Türkiye’de vergi görünümü ve çevre vergileri	44
Türkiye’de adil bir çevre vergisi reformu mümkün mü?	48
Türkiye’de iklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi güçlendirmek:	50
Yenilikçi finansman ve yeşil bütçeleme	
Türkiye’de Vergi ve İklim Adaleti Algısı	54
Araştırmanın Kapsamı	55
Bazı Bulgular	55
Sonuç ve Politika Önerileri	56
Ek: 10 Soruda İklim Kanunu	58

İÇİNDEKİLER

TABLO VE ŞEKİLLER

Tablo 1 2008-2020 arasında dünya genelinde iklim krizi ile ilgili felaketler ve yerinden edilmelerin dağılımı	16
Tablo 2 Ulusal İklim Uyum Eylem Planı'nda stratejik hedefler, uyum eylemleri, sorumlu ve ilgili kurumlar	28
Şekil 1 Maliye politikası, iklim ve makroekonomi arasındaki ilişki ağı	36
Şekil 2 Çevre vergisi reformunun refaha etkisi	40
Tablo 3 Karbon vergisi tasarımının beş adımı	44
Şekil 3 Vergi gelirlerinin milli gelire oranı, %, 2024	45
Şekil 4 Çevre vergisi gelirlerinin milli gelire oranı, %, 2024	46
Şekil 5 Türkiye'de fosil yakıt teşvikleri, milyar TL	47
Şekil 6 Türkiye ve seçilmiş AB ülkelerinde dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki oranı, %	49

KUTULAR

Kutu 1: İklim Adaleti Hareketi	18
Kutu 2: Uyumsuzluk projeleri olarak deniz duvarları	21
Kutu 3: Etkin iklim uyum planı için gereklilikler	22
Kutu 5: Gelir, Servet ve Salım Eşitsizlikleri	39
Kutu 6: Karbon vergileriyle birlikte fosil yakıt teşviklerini de değerlendirmek gerekmektedir	43
Kutu 7: Türkiye'de fosil yakıt teşvikleri	47
Kutu 8: Yenilikçi finansman araçları	51
Kutu 9: Doğal afetlerin zararlarının finansmanında kullanılan afet öncesi finansal araçlar:	52
Kutu 8: Uyum stratejileri kapsamında stratejik planlama ve finansman için uygulama ve ülke örnekleri	53

ÖNSÖZ

Bu rapor, küresel ölçekte geçerliliği artan ve giderek daha çok tartışılan bir sorunun, Türkiye bağlamı içerisinde mahiyetini tam olarak anlamak ve bu soruya yönelik olası cevapları öne çıkarmak için hazırlandı. Bu soru, içinde yaşadığımız çoklu krizler döneminde yüzleştığımız sorunların ekonomik boyutuna ilişkin.

İklim krizi burada ve şimdi yaşanıyor. Yangınlar, seller, sıcak hava dalgaları ve daha fazlası. Yaşadığımız bu aşırı olaylar giderek sıradanlaşıyor. Bu bir tesadüf değil. Bir anda da olmadı. Fosil yakıtlara dayalı enerji üretimi, petrol kullanımı, endüstriyel tarım gibi kirlüten sektörler yüksek emisyonları ile iklim değişikliğini hızlandırdı ve krizi başlattı. Dahası bunu yaparken çevresel ve sosyal maliyetleri dışsallaştırarak sürekli daha çok zenginleştiler.

Kirlüten zenginler sadece petrol şirketleri sahipleri, fosil yakıt sanayicileri ile de sınırlı değil, küçük ya da büyük demeden emeği ve doğayı sömürenlere, elde ettikleri yüksek karlardan adil paylarını vermeyenlere ya da sahip olduklarını kötücül güç ilişkilerinde kullananlara kadar uzanıyor.

Bugün içinde yaşadığımız çoklu kriz hali büyük ölçüde onların eseri. Azalan su, artan sıcaklar, yanan ormanlar, fiyatı artan gıdalar, hatta barınma sorunu. Tüm bunlara neden olan koşullarda kirlleterek zenginleşenlerin tarihsel sorumlulukları var. Ancak bundan kaçınıyor, yaptıklarının bedelini ödemek istemiyorlar. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en çok ‘kirlüten’ şirketler ve zenginler vergi avantajlarından yararlanırken, sel ve kuraklık, yangınlar ve sıcak dalgaları köylüyü, emekçiye, yoksulu vuruyor.

Bizim üstümüzde ise bir yük daha var, vergi yükü. Doğrudan ve dolaylı vergilerin yüksekliği, düşük ve orta gelir gruplarında

geçim zorluklarına yol açıyor, iklim eylemini engelliyor, yoksulların ve orta sınıfın belini büküyor. Bu koşullarda gezegenin sonu gelmesin diye çaba harcamıyoruz, ayın sonunu getirmek için mücadele ediyoruz.

İşte tam burada, bu çalışmaya kaynaklık eden kritik soru; **“Kirlütenlerin ve zenginlerin vergi sistemi içindeki payını artırarak, düşük ve orta gelirli vatandaşların vergi yükünün azaltılması, vergi geliri sağlarken ekolojik ve sosyal adaletin yaygınlaşması mümkün mü?”** Elbette bu retorik bir soru. Zira Oxfam, WEALL, Tax Justice Network gibi kurumlar tarafından yapılan onlarca araştırma bu soruya “Evet” yanıtı veriyor. Greenpeace olarak bizim bu konuyla ilğimiz ise yapılacak bu reformların, uygun kamu harcamaları ile desteklendiğinde iklim dirençliliğini ve sosyal adaleti yaygınlaştıracak olmasından kaynaklanıyor.

Ekolojik ve sosyal faydaları göz önüne alan adil vergi ve bütçe reformları ile yoksullar rahat nefes alır, sosyal politikalar uygulanır, iklim afetlerine uyum sağlanır. Tam da bu yüzden toplumu ve doğayı göz önüne alan, adil vergi ve bütçe reformlarına ihtiyacımız var.

İşte bu çalışma, vergi ve iklim adaleti konularının kesişimini kamuoyu araştırmaları ve uzman görüşleri ile birleştiriyor. Teorik tartışmaları, pratik uygulamaları ve insanların taleplerini ortaya koymaya çalışıyor. Bu kapsamda Infakto Research Workshop tarafından gerçekleştirilen kamuoyu araştırması ile Dr. Baran Alp Uncu ve Sürdürülebilir Ekonomi ve Finans Araştırmaları Derneği’nden (SEFİA) Taylan Kurt tarafından hazırlanan bilgileri bir araya getiriyor. Böylece hem Türkiye’de vergi ve iklim adaleti meselelerine yönelik algıyı ortaya çıkartıyor hem de bu konudaki ulusal ve uluslararası literatürden hareketle mevcut durumu ve yapılması gerekenleri ortaya koyuyor.



Erwin Mascariñas / Greenpeace

YÖNETİCİ ÖZETİ



Türkiye’de vergi sistemi hem verginin toplanması hem de yeniden dağıtım bakımından birçok adaletsizliği barındırıyor. Bu da giderek derinleşen sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin temelindeki nedenlerden biri. Diğer yandan Türkiye şiddetini ve yoğunluğunu gün geçtikçe artıran iklim kriziyle karşı karşıya. İklim krizi, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerle birleştiğinde ortaya büyük bir iklim adaletsizliği ortaya çıkıyor. Gerek iklim risklerine karşı önlem alınıp dezavantajlı birey ve toplulukların uyum kapasitelerinin geliştirilmesi gerekse sosyal ve ekonomik adaletsizliklerin giderilmesi acil bir gereksinim. Bu birbirini tetikleyen ve derinleştiren iç içe geçmiş iki sorunun -iklim değişikliğine uyum ile sosyal ve ekonomik adalet- başlıca çözüm yollarından biri vergi sisteminin adil hâle getirilmesi ve kamu bütçesinden iklim uyumuna daha çok pay ayrılması. Bu raporda, Türkiye’nin iklim adaleti çerçevesine uygun iklim uyum politika, plan ve eylemleri için vergi sisteminin adaletli hâle getirilmesinin gerekliliği, olasılığı ve yapılabilirliğine işaret ediliyor.

İklim değişikliği her ne kadar küresel bir kriz olsa ve tüm canlı hayatını tehdit etse de karşı karşıya olunan iklim riskleri bireyler ve topluluklar arasında eşit dağılmıyor: Bu birey ve grupların ağırlıklı çoğunluğu yoksul Küresel Güney ülkelerinde yaşıyor ya da yaşadıkları toplumun içerisindeki sosyal, ekonomik, siyasi güç ilişkileri içerisinde dezavantajlı ve eşitsiz konumlarda yer alıyor. İklim tehlikelerinin en çok tehdit ettiği kesimler yoksullar, kadınlar, yerli halkları, farklı etnik ve dini kimliğe sahip olanlar, göçmenler, LGBTQ+’lar, toplaksız köylüler, engelliler, yaşlılar ve çocuklar gibi farklı birçok gruptan oluşuyor. Üstelik sınıf, toplumsal cinsiyet, etnik ve dini kimlik, yaş, engellilik durumu, göçmenlik hâli gibi her biri adaletsizlik kaynağına dönüşen kategorilerden birey ve toplulukların iklim değişikliğinin ortaya çıkışındaki payları oldukça düşük.

Söz konusu bu durum, genişleyen ve derinleşen bir iklim adaletsizliğinin varlığına ve iklim uyumu ihtiyacına işaret ediyor: Toplumsal hareket temelli olan ve gittikçe iklim siyasetinin gündemine giren iklim adaleti çerçevesi, iklim değişikliğinin sadece teknoloji kullanımı ve bazı düzenlemelerle çözülecek bir çevre sorunu olmadığını söylüyor. İklim adaleti, iklim değişikliğinin mevcut sisteme bağlı sosyal, ekonomik, siyasi neden ve sonuçları olan çok katmanlı ve karmaşık bir kriz olduğunu ileri sürüyor. İklim değişikliğine uyum ise, tam da bu aşamada, katmanlı ve yoğun biçimde iklim mağduriyetine uğrayan sosyal, ekonomik ve siyasi güç ilişkileri içerisinde dezavantajlı ve eşitsiz konumlardaki birey ve toplulukların şartlarını iyileştirmek, maruziyet ve

etkilenebilirlik seviyelerini düşürmek ve uyum kapasitelerini geliştirmek bakımından kritik öneme sahip. Fakat azaltımda olduğu gibi uyum alanında iklim adaleti henüz ana çerçeve hâline gelmiş değil ve uluslararası, ulusal veya yerel ölçekte iklim adaletinin ilke ve çözüm önerileri uygulanmıyor.

İklim değişikliğine uyum meselesinin önünde mekâna göre farklılaşan kapasite, bilgi, teknoloji, finansman ve siyasi irade eksikliği gibi birçok engel bulunuyor ve bu engeller arasında finansal kaynak eksikliği ön plana çıkıyor: Uluslararası iklim finansmanı mekanizmaları, nitel ve nicel olarak iklim adaletini sağlayacak düzeye ulaşmış değil: Finansal aktarım mekanizmalarının yönü ve kullanım biçimleri de iklim adaletsizliğini bir diğer taraftan pekiştiriyor. Hem politika öncelikleri hem de finansman tartışmaları kapsamında uyum stratejilerinin, azaltımın gerisinde kaldığı görülüyor. Dünya genelinde iklim uyum için yılda 215–387 milyar ABD doları toplam finansal kaynağa ihtiyaç duyuluyor¹ ve küresel iklim finansmanında azaltım ve uyum finansmanına eşit pay ayrılması ilkesi benimsenmiş olmasına rağmen uyuma oldukça az bir pay - 2021-2022 yılları itibarıyla küresel seviyedeki toplam iklim finansmanının sadece %11’i- ayrılıyor. Her iki alanda da ülkelerin iklim kriziyle mücadelede farklılaşan sorumlulukları ve yapabilirlikleri, etkili bir biçimde hayata geçirilemiyor.

İklim uyum finansmanı mekanizmalarının oluşturulması ve hem nitel hem de nicel olarak yeterli seviyeye ulaştırılması için, uluslararası çabaların ötesinde, ülkelerin kendi kaynaklarından ve kamu bütçelerinden daha çok pay ayırması da kaçınılmaz: Bunun başlıca yolu vergi sistemlerinin daha adil hâle getirilmesinden, vergi yoluyla toplanan kaynakların iklim adaletine uygun biçimde dağıtılmasından ve bunu yapmayı sağlayacak yeni yaklaşımların kamu maliyesi sistemine dâhil edilmesinden geçiyor. Kısaca azaltım ve uyumda iklim adaletini gözetilen adil bir vergilendirme sistemi ve vergi harcamalarında iklim uyumunu önceliklendirecek ve bunu izlemeyi mümkün kılacak bir mekanizmanın tasarlanmasıyla doğrudan iklim uyum hedef ve eylemlerini etkin biçimde hayata geçirme şansı artacak. Sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin azaltılması sayesinde de dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların iklim riskleriyle başa çıkabilme imkân ve kapasitelerinin artırılmasına katkı sunulmuş olacak.

İklim uyum finansmanını adil ve şeffaf bir biçimde tahsis etmek üzere, uyum stratejileriyle kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi güçlendirebilecek alternatif stratejiler –mevcut politik iktisadi görünümün belirlediği genel çerçeve dâhilinde- tartışmaya açılıyor: Söz konusu stratejiler, küresel

¹ United Nations Environment Programme (UNEP) (2024). Adaptation Gap Report 2024: Come hell and high water —As fires and floods hit the poor hardest, it is time for the world to step up adaptation actions, Nairobi.



Chris J Ratcliffe / Greenpeace

İklim hedeflerinden kalkınma ihtiyaçlarına ve hanehalklarının şirketlerin karbonsuzlaştırma hedeflerine verdikleri tepkilere kadar uzanan karmaşık bir süreç içinde geliştiriliyor. Politika tasarım süreçlerinin, teknik bir yönetim yeteneğinin ötesinde, iklim eylemi için aktif bir destek sağlamak ve maliyetleri azaltmak üzere kurgulanması gerekiyor; politika söylemleriyle sosyal fırsatları/riskleri gözeterek ve politikaların meşruiyetinin kapsayıcı ve şeffaf süreçler yürütülerek geliştirilmesini gerektiriyor. Uyum politikaları ekseninde, düşük gelirli grupların korunması ihtiyacı ortaya çıkıyor. İklim değişikliğiyle birlikte uyum politikalarının da gelir eşitsizliği ile bağlantılı bir sosyal adalet meselesi olduğunun vurgulanması gerekiyor. Kamusal ve üretim faaliyetleri söz konusu olduğunda, özel sektörün atacağı adımların yanında, kamu kurumlarının müdahalesi önem kazanıyor.

Mali araçlar, özellikle çevre vergileri, uyum finansmanı tartışmaları ekseninde önemli bir yerde duruyor ve çevre vergisi reformu talebini beraberinde getiriyor: Politika tasarımı yoluyla iklim hedeflerine, mali sürdürülebilirliğe ve siyasi uygulanabilirliğe aynı anda ulaşmak; ülkelerin kendine özgü koşulları ve bölüşüm ilişkilerini değerlendiren bir politika karışımıyla mümkün. Temel önceliği büyümeyle kalkınma olan gelişmekte olan ekonomilerde efektif borç kontrolüyle mali manevra alanı ve vergi kapasitesini artırma

ihtiyacı ayrıca önceliklendiriliyor. Mali araçlar, özellikle çevre vergileri; çevresel direnci artırmaları ve sosyal riskleri daha yönetilebilir hâle getirmeleriyle öne çıkıyor. Diğer vergi gelir ve harcama politikalarıyla da uyumlu olacak biçimde düzenlenen bir çevre vergisi reformuyla çevresel kirliliğin azaltılması, kamu mallarının/hizmetlerinin üretilmesi, finansmanı ve bu alanlardaki ekonomik faaliyetlerin artırılmasıyla fayda sağlanabileceği tartışılıyor. Çevre vergilerinin ekonomi üstündeki bozucu mali etkilerinin, düşük gelirli hanehalklarını ve belirli sektörlerin rekabetçiliğini nasıl etkileyeceği üstünde durulması gerektiği vurgulanıyor. İyi bir çevre vergisi tasarımı maliyet ve faydaların adil bir şekilde dağıtılmasını ve kirliten öder ilkesine bağlı kalınmasını zorunlu kılıyor.

Peki Türkiye'nin bu genel görünümdeki konumunu nasıl değerlendirmek gerek?

Türkiye'nin iklim uyum planında iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarına cevap verecek strateji ve hedefler yeterli seviyede gözetilmiyor: Türkiye'de iklim değişikliğine uyuma dair mevzuat ve planlama çalışmaları özellikle Paris Anlaşması'nın onaylanmasından sonra hız kazanıyor. 2024-2030 dönemini kapsayan İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı (İDUSEP) bu çalışmaların en somut örneği. Fakat İDUSEP dâhilinde planlanan uyum

eylemleri genellikle belirlenen sektörlerde uygulamaya konulan/konulacak altyapı geliştirme ve yenileme, teknoloji kullanımı ve farkındalık/egitim çalışmalarından oluşuyor. Buna karşılık, dönüşümsel uyum prensiplerine uygun kapsamlı ve köklü sosyal ve ekonomik dönüşümler hedefleri bulunmuyor.

• **İklim adaleti tanımı:** Eylem Planı'nda sosyal eşitsizlik ve adaletsizliklerle beraber cinsiyet, yaş, engellilik, yoksulluk, geçim sıkıntısı gibi sosyal, ekonomik ve demografik etkenlerin iklim tehlikelerine maruziyet ve etkilenebilirlik seviyelerini değiştirebileceğine işaret ediliyor. Fakat tanımlanmış olan grupların kimler olduğunu, bölgesel dağılımını, şartlarını ve yaşadıkları mağduriyetleri ortaya koyan risk analizlerine yer verilmiyor.

• **Bölüşüm adaleti:** İklim adaletsizliğinin temelinde yatan etkenlerden sosyal ve ekonomik alanlardaki kaynak ve hizmetlere erişim eşitsizliklerini gidermeye yönelik somut hedeflere rastlanmıyor. Bunun yanında uyum eylemlerinin maliyetlerinin ve faydalarının veya olası uyumsuzlukların (maladaptation) olumsuz etkilerinin toplumsal gruplar arasında nasıl bölüşüleceğine dair hesap ve öngörüler de bulunmuyor.

• **Süreçsel adalet:** İDUSEP'in hazırlık aşamasında iklim Şurası ve istişare toplantıları gibi bazı katılımcı mekanizmaların kullanıldığı anlaşıyor. Ancak, hazırlık sürecinde katılımcıların hangi kriterlere göre seçildiği konusunda belirsizlikler mevcut ve dahası süreç boyunca kararların alınma biçimiyle ilgili olarak sivil toplum aktörlerinin bazı eleştirileri ve şikayetleri bulunuyor. Aynı zamanda, dezavantajlı konumlardaki grupların karar alma süreçlerine hangi katılımcı mekanizmalarla ve nasıl dahil edileceklerine yönelik bilgi verilmiyor.

Gelir ve servet eşitsizliklerinin oldukça yüksek seviyede olduğu Türkiye'de büyük bir iklim adaletsizliği yaşanıyor ve iklim riskleri eşit dağılmıyor: Türkiye'de nüfusun en yoksul %50'si gelirin %11,9'una, toplam servetinse %3,7'sine sahip. Buna karşılık, en varlıklı %10'un sahip olduğu gelirin toplam servet içindeki payı %54,5 seviyesinde. Servet sahipliği ve gelir dağılımındaki eşitsiz görünüm karbon salım paylarına da yansıyor. 2019 verilerine göre, Türkiye nüfusunun en varlıklı %10'unun kişi başına düşen yıllık ortalama karbon salımı 22,6 tCO₂e seviyesinde. Bu rakam en yoksul %50 için 3,1 tCO₂e.

İklim uyumunun finansmanının adil ve şeffaf bir biçimde sağlanması (adil bir çevre vergisi reformu) ve uyum stratejileriyle kamu maliyesi arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi söz konusu olduğunda, Türkiye'nin önünde belirli engeller bulunuyor: Gerekli finansmanın sağlanması, Türkiye'deki iklim değişikliğine uyum çalışmaları için olan acil ihtiyaçların başında geliyor. Fakat maliye politikaları ve çevresel sürdürülebilirlik ilişkisi bakımından değerlendirildiğinde, Türkiye'de de –tıpkı diğer gelişmekte olan ülkelerdeki gibi– büyüme ve kalkınma önceliklendiriliyor. Bu bağlamda efektif borç

kontrolü ve mali manevra alanı ihtiyacının yanında vergi kapasitesinin artırılması ayrıca gündeme taşınıyor.

• **Vergi tahsilatındaki verimsizlikler:** Türkiye'de vergi sistemi uluslararası standartlarda rekabetçi, vergi politikaları yatırımcılar için cazip ve ekonomik büyümeyi destekleyici bir görünüm çizse de vergi gelirlerinin milli gelire oranı bakımından kıyaslandığında Türkiye (%23,8) OECD ülkeleri ortalamasının (%33,8) gerisinde kalıyor ve 38 ülke içinde 34. sırada yer alıyor. Bu durum mali sürdürülebilirlik, gelir adaleti ve kamu hizmetlerinin finansman kapasitesi gibi kritik alanlardaki eksiklikler, vergi tahsilatındaki verimsizlikler, kayıt dışılık ve güçsüz vergi idaresi gibi problemlere dikkat çekiyor.

• **Kayıt dışılık:** Adaletsiz vergi yükü, kayıt dışılığın hem nedenini hem de sonucunu oluşturuyor. Hükümetler, kayıt dışılık arttıkça vergi gelirlerindeki azalışı telafi etmek için dolaylı vergileri artırma yoluna gidiyor. Fakat dolaylı vergilerin artırılması da adaletsizliğe neden oluyor ve buna göre kayıt dışılık artıyor.

Türkiye'de vergi adaletinin sağlandığını söylemek mümkün gözüküyor: Vergilendirme, bu söz konusu birincil dağıtım sonuçlarını, geçerli olan adalet anlayışı doğrultusunda yeniden tesis etmek üzere bir araç olarak değerlendiriliyor. Fakat bu aşamada hem adalet kavramı ne ifade ettiği ve niteliği bağlamında kendi içinde çok katmanlı bir tartışma barındırıyor hem de vergilendirmede adaletin kişiye, topluma, yere ve zamana göre değişken bir yapısı bulunuyor. Türkiye'de vergilendirme, gelir sağlama amacından öte kalkınmayı teşvik edecek bir mali araç olarak tasarlanıyor ve bu bağlamda söz konusu çevresel faktörler, iklim uyumu ve kamu maliyesi olduğunda; uygulanacak bir çevre vergisi reformunun adil olup olmadığı da ayrıca tartışmaya açılıyor. Bu bağlamda iki gösterge ön plana çıkıyor:

• **Dolaylı vergiler:** Türkiye'de toplam gelirin içinde dolaylı vergilerin payı 2024 itibarıyla %65 seviyesindeyken söz konusu oran Avrupa Birliği ülkeleri için 2022 yılı itibarıyla %34 seviyesinde. Dolaysız vergiler, vergide adaletsizliği derinleştiren birincil unsur olarak öne çıksa da gelir ve servet vergilerinin de adil bir bölüşümden uzaklaştığı görülüyor. Gelir vergisi tahsilatının tevkifata (vergiler üzerinde bölüşme/kesinti) dayanması, vergi yükünün ücretliler üstünde yoğunlaşmasına neden oluyor. Kurumlar, farklı yollarla vergiden kaçınabiliyor. Servet üstünden alınan vergilerin payı da çok düşük kalıyor.

• **Vergi afları:** Vergi aflarının ekonomik ve politik maliyetlerinin düşük olması, tasarruf yetersizliği, kısa dönemde yüksek gelir elde etme amacı, mali sistemin yapısal sorunları, vergi uyumlaştırması ve mali krizler gibi birçok sebep Türkiye'de vergi af kanunlarının çıkartılmasında etkili oluyor. Özellikle ekonomik kriz zamanlarında gelir artışı sağlamaları hedefi bakımından öne çıkarılsa da yapılan çalışmalar Türkiye'de 2003 yılından sonra çıkarılan vergi

aflarından hedeflenen gelir artışlarının sağlanamadığını gösteriyor. Gelişmiş ülkelerde vergi aflarının 8-10 yıl gibi aralıklarla, dar kapsamlı biçimde uygulanması gerektiği vurgulanırken Türkiye'de 1980 yılından bu yana 1,5 yılda bir vergi affı kanunu çıkarılıyor.

Kamuoyu vergi sistemini adil bulmuyor, kirlenen zenginlerin daha çok bedel ödemesi gerektiğini düşünüyor: Greenpeace Türkiye için Infakto Research Workshop tarafından 20 Aralık 2024 – 11 Ocak 2025 tarihleri arasında 29 ilde 1017 kişiyle yürütülen araştırma Türkiye'de vergi sistemine yönelik algının genel olarak olumsuz olduğunu gösteriyor. Katılımcıların %72'si mevcut vergi sisteminin adil olmadığını düşünüyor. %70 oranında katılımcı, "yüksek gelirli bireylerin düşük gelirli bireylere kıyasla orantılı olarak daha fazla vergi ödemesi gerektiği" görüşünü desteklerken, "Genel olarak, gelir vergisi yükünün adil şekilde dağıtıldığına inanıyorum" ifadesine katılanların oranı yalnızca %13 olarak karşımıza çıkıyor. Maaşlardan alınan gelir vergisinin, ÖTV ve KDV gibi dolaylı vergilerin azaltılması yönündeki görüşler vergi adaletinin sağlanması yoluyla sosyal refahın desteklenmesi talebini somutlaştırıyor. Ayrıca fosil yakıtların daha çok vergilendirilerek yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi ile çevreye zarar veren şirketlerden daha yüksek vergi alınması gerektiği yönündeki görüşler de, vergi yükünün kirlenenlere doğru kaydırılması gerektiği fikrinin kamuoyunda karşılık bulduğunu gösteriyor.

Türkiye'de odaklı bir çevre vergisi bulunmuyor, mevcut vergi kalemleri gerekli çevre harcamalarıyla uyumlu değil ve bu durum doğrudan iklim adaletine etki ediyor: Türkiye'de Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) dışında, doğrudan çevresel amaçlarla ilişkilendirilmiş bir çevre vergisi bulunmuyor. ÇTV çevresel motivasyonlarla hayata geçirilmesi, hanehalklarını su tüketimlerini azaltmaya yönlendirmesi, negatif dışsallıkları kısmen de olsa içermesi ve kirlenen öder prensibini benimsemesi bakımından bir çevre vergisi niteliğini taşıyor. Fakat ÇTV'nin belirlenmesine ilişkin yöntem, doğrudan çevre kirliliğiyle ve Türkiye'nin iklim hedefleriyle uyumlu değil. Öte yandan Türkiye'nin dolaylı vergilendirmeye olan bağımlılığı, karmaşık vergi yapısı ve sık yapılan politika değişiklikleri, maliyet farklılıklarının adil bir şekilde dağıtıldığı ve kirlenen öder prensibi üstüne kurulu bir çevre vergisi reformu tasarımında engeller oluşturuyor.

Türkiye'nin fosil yakıt teşviklerini sürdürmekteki ısrarı, kamu maliyesindeki manevra alanını kısıtlayıcı bir etki yaratıyor: Türkiye'de Katma Değer Vergisi (KDV) muafiyeti, gelir vergisi istisnaları, yatırım destekleri, işveren tarafından ödenen sigorta primlerine istisnalar, vergi indirimleri gibi tedbirler yoluyla kömür, petrol ve fosil gazda ithalata bağımlılığın azaltılmasına odaklanan önemli destekler bulunuyor. Önümüzdeki yıllarda, Ulusal Enerji Planında öngörüldüğü şekilde kömürle çalışan termik santrallerde hedeflenen kapasite artışlarının gerçekleştirilmesi için ise bu alanda daha fazla bütçe ve vergi harcaması yapılması bekleniyor. Türkiye'de 2022 yılında 41,4 milyar TL olan toplam fosil yakıt teşvikleri,

2023 yılı itibarıyla 63,8 milyar TL'ye yükselmiş durumda. Oysa fosil yakıt teşviklerinden vazgeçilmesi kamu maliyesi açısından önemli bir kaynağa işaret ediyor.

Çözüm yollarını nerede aramak gerek?

Bu aşamada iklim uyumunun finansmanının adil ve şeffaf bir biçimde tahsis edilmesi ve iklim uyumuyla kamu maliyesi arasındaki bağın güçlendirilmesi üstüne tartışmaların gündeme getirilmesi gerekiyor: Bunu yaparken Türkiye'nin iklim uyum planında iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarına cevap verecek strateji ve hedeflerinin yeterli seviyede bulunmadığı, gelir ve servet eşitsizliklerinin oldukça yüksek olduğu, vergi adaletinin sağlandığını söylemenin mümkün gözükmediğinin de göz önünde bulundurulması gerekiyor. Öte yandan Türkiye'de odaklı bir çevre vergisi yok ve bu durum doğrudan iklim adaletine olumsuz etki ediyor. Türkiye'de adil bir çevre vergisi reformunun gelişimine dair tartışmalar gündeme getirildiğindeyse, öncelikle şu iki ihtiyaç öne çıkıyor:

- Türkiye'nin iklim uyum stratejisi ve hedeflerinin iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarına cevap verecek şekilde yeniden değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkıyor.
- Vergi ve bütçe alanında yapılacak reformlarla Türkiye'de merkezi bütçeye aktarılan vergi gelirlerinin adil ve şeffaf bir biçimde tahsis edilmesi, iklim adaleti perspektifine bağlı kalarak ekolojik ve sosyal adalet ilkelerine uyumlu harcanması ve bunun şeffaf bir biçimde takibinin sağlanması gerekiyor.

Mevcut durumda çevre vergileri ve çevre vergisi gelirleri artsa bile bunu iklime uyuma yönlendirmek üzere tanımlı bir araç bulunmuyor. Bu kapsamda yenilikçi finansman ve yeşil bütçeleme uygulamalarını değerlendirmek, Türkiye için bir alternatif olabilir.

Okumakta olduğunuz rapor, Türkiye'de mevcut vergi sisteminin adaletsizliklerini derinlemesine inceleyerek, kaynakları iklim adaptasyonuna yönlendirme yollarını araştırıyor: Rapor, iklim uyumu ve iklim adaleti tartışmalarıyla birlikte iklim uyum finansmanında yaşanan gelişmeleri bir araya getiriyor. Tartışmalara hem küresel hem de Türkiye özelinde ulusal ölçekte yaklaşıyor. Türkiye'nin iklim uyum hedef ve stratejilerini iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutları bağlamında yorumluyor. İklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi güçlendirmenin ve adil vergi reformları ile çevresel sürdürülebilirlik arasında güçlü bir temel oluşturmanın yollarını arıyor. Bunu yaparken Türkiye'de vergi sisteminin önündeki engelleri –gelir ve servet eşitsizlikleriyle vergi adaletsizliğini de göz önünde bulundurarak– değerlendiriyor. Türkiye'de çevre vergilerinin görünümüne odaklanıyor. İklim uyumunu finanse edecek kaynakların yeniden tahsisini sağlayan, adil ve şeffaf bir vergi sisteminin oluşturulması için öncelikli adımları tanımlıyor.



GİRİŞ



Gezegenin karşı karşıya olduğu ekolojik krizin en önemli ayağını iklim değişikliği oluşturuyor. Her geçen gün büyüyen iklim tehlikeleri dünyanın her köşesinde giderek artan şiddet, yoğunluk ve miktarda kendini gösteriyor. Çözüm ise gayet basit ve bilinir: fosil yakıtlardan çıkış. Ancak, dünya genelinde iklim değişikliğini durdurmaya yönelik bugüne kadar yapılanlara bakıldığında bu çözümden hâlâ uzak olduğumuz görülüyor. Özetle, iklim eylem ve politikaları çoğu kez hatalı, eksik ve yavaş ilerliyor. Bu durum, sadece iklim krizini sonlandırmaya yönelik azaltım alanı için geçerli değil. İklim krizinin -kısmi de olsa kalıcılığı kaçınılmaz- etki ve tehlikelerinden korunmayı, bunların yıkıcı etkilerinden kaçınmayı ve uğranılan hasarı onarmayı hedefleyen uyum alanında da olanlarla olması gerekenler arasındaki makas giderek açılıyor. İklim uyum eylemlerine azaltıma göre daha az önem ve öncelik verilmesi, uyumun azaltımdan bağımsız düşünülmesi, mevcut konvansiyonel afet önlem yöntem ve yaklaşımlarının benimsenmeye devam edilmesi, kapasite yetersizlikleri, kaynak eksikliği ve siyasi iradenin olmaması gibi birçok sorun iklim uyum girişimlerinin yetersizliğini açıklıyor.

Ana sorunlardan biri de mevcut iklim uyum politika, plan ve eylemlerinin iklim adaleti çerçevesine oturtulmaması. İklim adaleti anlayışı, iklim değişikliğinin sadece bilimsel bir yaklaşımla teknolojik çözümler getirilecek bir çevresel sorun olmadığını ileri sürüyor. İklim adaleti yaklaşımına göre, iklim değişikliği sosyal, ekonomik ve siyasi alanlardaki eşitsizlikler ile adaletsizliklerden kaynaklanan ve bunları daha da derinleştiren karmaşık, çok yönlü ve kapsamlı bir kriz. İklim uyum meselesi de mevcut sistemi olduğu gibi korumaya ve

onarmaya çalışmak yerine dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların yüksek seviyelerdeki iklim tehlikelerine maruziyetlerini ve iklim tehlikelerinden etkilenebilirliklerini en aza indirmeyi öncelikli hedef olarak almalı. Bu da iklim adaletinin bölüşüm, tanınma ve süreçsel/katılım boyutlarının uyum eylem, plan ve politikalarının oluşturulma, planlama ve uygulama aşamalarının her birinde gözetilmesini gerektiriyor.

Finansman konusu da iklim uyum eylem ve politikalarının yeterliliğini ve etkinliğini belirleyecek unsurların başında geliyor. Uluslararası resmî müzakerelerin de başlıca meselelerinden biri iklim eylemlerinin finansmanı ve bugüne kadar birçok girişim ve düzenlemeye bulunuldu. Ancak aynı azaltımda olduğu gibi uyum eylem ve projelerinin finansmanında da iklim uyum çalışmalarında ortaya çıkacak maliyetleri kimin, nasıl üstleneceği henüz tam anlamıyla çözülemeyen bir konu.

Tarihsel sorumlulukları yüksek zengin Küresel Kuzey ülkelerinin Küresel Güney'e aktarılmak üzere katkı sunduğu bazı uluslararası finansal mekanizmalar mevcut. Ancak, şu an için bu kaynak ve mekanizmalar yeterli seviyede olmaktan oldukça uzak. Küresel düzeyde iklim adaletini sağlayabilecek bir iklim uyum rejiminin kurulabilmesi için bu uluslararası finansal mekanizmalarının iyileştirilmesi ve artırılması şart. Öte yandan hızı, şiddeti ve kapsamı her geçen gün artan iklim olayları karşısında atılması gereken adımların aciliyeti, ülkelerin bir an önce iklim uyum eylemleri için kendi kaynaklarından daha çok pay ayırmalarını gerektiriyor. Diğer yandan, kamu bütçelerinin ana kaynağı olan vergiler ve vergi sistemleri de -her ülkenin şartlarına ve sistemine göre



değişiklik gösterse de- adaletsizlikler içerebiliyor. Vergi adaletinin sağlanması, uyum eylemlerinde iklim adaletinin elde edilmesi için önemli. Keza vergi adaleti ve iklim adaleti birçok yönden birbirinin içine geçen meseleler. Öncelikli olarak verginin adil biçimde toplanması ve dağıtılması, dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların yaşadığı sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasına, dolayısıyla iklim tehlikeleri karşısındaki etkilenebilirlik seviyelerinin düşürülmesine yol açacaktır. Vergi sisteminin katılımcı bir hâle sokulması ve kamu bütçesinden uyum eylem ve projelerine daha çok pay aktarılması da güç ilişkileri içerisinde dezavantajlı konumlarda bulunan birey ve toplulukların iklim risklerine daha az maruz kalmalarına katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte adil bir vergi sistemi, iklim adaletinin savunduğu “kirleten öder” prensibinin hayata geçirilmesine yönelik önemli bir katkı oluşturur.

İklim değişikliğinin en çok tehdit ettiği coğrafyalardan birinde bulunan Türkiye’de de vergi sisteminin adil hâle getirilmesi ve kamu bütçesinden iklim uyumuna daha fazla pay ayrılması, iklim değişikliği karşısında dirençliliği artırırken sosyal adaleti sağlamak için hem gerekli hem yapılabilir. Ayrıca kamuoyunun talebi de bu yönde.

20 Aralık 2024 – 11 Ocak 2025 tarihleri arasında Infakto Research Workshop tarafından Greenpeace adına, 29 ilin kentsel ve kırsal bölgelerinde 1017 kişiyle yüz yüze yapılan kamuoyu araştırması bunu doğrular nitelikte. Türkiye temsili olan bu araştırmanın sonuçları, kamuoyundaki adaletsiz vergi algısını ve kirletenlerin iklim eylemi için daha çok bedel ödemesi gerektiği görüşünün hakim olduğunu somut olarak ortaya

koyuyor. Bu araştırma sonucunda kamuoyunda, ekolojik ve sosyal açılardan daha adil bir gelecek için düşük ve orta gelirli vatandaşların görece çok yüksek olan doğrudan ve dolaylı vergi yükünün azaltılması, kirlleterek zenginleşenlerin ise servetlerinden ve gelirlerinden adil paylarını ödemesi yönünde bir talep olduğu görünüyor.

Raporun ilk bölümünde iklim değişikliğinin sayısı ve yoğunluğu giderek artan yıkıcı sonuçları ve ortaya çıkan iklim mağduriyetleri genel olarak değerlendirilirken iklim adaleti çerçevesinin temel ilke ve boyutları ele alındı. Farklı iklim uyum yöntemleri iklim adaleti çerçevesine göre incelenmiş ve uluslararası resmî müzakerelerdeki iklim uyum meselesine dair gelişmeler özetlendi. Ayrıca Türkiye’deki ulusal uyum plan ve eylemleri iklim adaleti çerçevesine göre değerlendirildi. İkinci bölümde, iklim uyum finansmanına dair uluslararası düzeydeki gelişmeler ele alındıktan sonra **iklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkinin politik iktisadi çerçevesi** incelendi ve uyum finansmanı tartışmaları ekseninde mali araçların –özellikle çevre vergilerinin– rolü değerlendirildi. Bu bağlamda Türkiye’deki genel görünüm ve adil bir çevre vergisi reformu yapmanın imkânları, gelir ve servet eşitsizlikleriyle vergi adaletsizliği ekseninde, tartışmaya açıldı. Üçüncü bölümde hem iklim uyum sürecinin iklim adaletine uygun biçimde gelişmesi hem de adil bir vergi sistemi oluşturularak kamu bütçesinden iklim uyuma daha çok kaynak aktarılması için yerine getirilmesi gereken bazı politika ve uygulama önerileri özetlendi. Son bölümde ise Türkiye’de vergi ve iklim adaleti algısını ölçen kamuoyu araştırmasından sonuçlar paylaşıldı ve sonuçlara ilişkin yorumlar yapıldı.



**FUND A JUST &
GREEN FUTURE!**

#TaxTheSuperRich

GREENPEACE

İKLİM ADALETİ, DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE İKLİM UYUMU

İKLİM KRİZİNİN ETKİLERİ



İklim değişikliğinin yıkıcı etkileri her geçen gün sayıca artıyor, aşırı hava olayları şiddetleniyor ve etkilediği bölgeler genişliyor. Yaşanan iklim olayları sonucunda ortaya çıkan kapsamlı felaketlerin en büyük mağdurları da kendilerini savunma, uğradıkları hasar ve kayıpları onarma imkânları olmayan ya da bu imkânları yetersiz bulunan kesimler oluyor.

Atmosferdeki sera gazlarının -karbondioksit, metan ve nitroz oksit- miktarı 2023'te bugüne kadarki en yüksek seviyeye ulaştı ve 2024'te de artış devam etti. 2024 itibarıyla atmosferdeki karbondioksit miktarı milyonda 442 birime (442 ppm), metan gazı seviyesi milyarda 1897 birime (1897 ppb'ye) ulaştı ve küresel ortalama sıcaklığın sanayi öncesi dönemdeki seviyelerin 1,5°C üzerine çıktığı ilk takvim yılı 2024 oldu.² Bu durum, meteorolojik kayıtlar tutulmaya başladığından bu yana gerçekleşmiş olan en sıcak yılların 2023-2024 olduğunu gösteriyor. Haziran 2023-Eylül 2024 arasındaki 16 aylık dönemde küresel düzeydeki ortalama sıcaklık, 2023'ten önceki herhangi bir döneme ait ortalama sıcaklıkların üzerinde seyretti. 10 yıllık zaman dilimleri değerlendirildiğinde, 2015-2024 arasındaki 10 yıl da gezegenin yaşadığı en sıcak dönem oldu.³ Sıcaklıkların yükselmesiyle beraber sıklaşan ve şiddetlenen birçok iklim olayı gezegendeki canlıların yaşamını doğrudan veya dolaylı olarak tehdit ediyor.

• **Aşırı sıcak dalgaları:** Her 50 yılda bir gerçekleşebilecek aşırı sıcak dalgalarını yaşama olasılığı, iklim değişikliğinin etkisiyle 4,8 kat artmış durumda. Bu oranın, ortalama sıcaklık artışı 1,5°C ile sınırlandığında 8,6, 2°C'de tutulduğunda 13,9 olacağı tahmin ediliyor.⁴ Sıcaklıkların artışı ve sıcak hava dalgalarının giderek daha sık, uzun süreli ve şiddetli hâle gelmesi insan hayatını ve sağlığını doğrudan

tehdit ediyor. 43 ülkeye ait 2000-2019 dönemini kapsayan veriler, aşırı sıcakların yılda 489 bin can kaybında etkisinin olduğunu gösteriyor.⁵ Yine bu veriye göre, 1990-2019 arasında toplam 153 bin kişi sıcak dalgaları nedeniyle hayatını kaybetti.⁶ Sıcak dalgaları özellikle yüzeyi ağırlıklı olarak beton ve asfalt kaplı kentlerde "ısı adası etkisi"yle kendini daha fazla gösteriyor. Özellikle de 65 yaş üstü bireyleri, sağlık sorunları yaşayanları ve çocukları olduğu kadar yetersiz çalışma ve barınma koşullarında kadınları, mavi yakalı işçileri, göçmenleri ve yoksulları tehdit ediyor.

• **Deniz seviyelerinin yükselmesi:** İklim tehlikelerden biri de deniz seviyelerinin yükselmesi. Küresel ortalama deniz seviyesi (KODS), 1901-2018 döneminde 0,2 metre arttı ve bunun büyük bir oranı 1960'ların sonlarından itibaren gerçekleşti. 1971-2018 arasındaki dönemde KODS'un yıllık ortalama artışı 2,3 mm. Deniz seviyelerinin en az 2100'e kadar yükselmeye devam edeceği kesin olarak biliniyor. 1995-2014 dönemine kıyasla, 2050'ye kadar 0,18-0,23 metre, 2100'e kadar 0,38-0,77 metre artması bekleniyor.⁷ Dünya genelinde rakımı 2 metre veya altında olan yerlerde yaşayan yaklaşık 267 milyon kişinin deniz seviyelerinin yükselmesi nedeniyle ev, arazi ve geçim kaynaklarının risk altında olduğu hesaplanıyor. 2100'de -deniz seviyelerinin ortalama 1 metre yükselmesi ve kıyılardaki nüfusun sabit kalması hâlinde- risk altında kalacak kişi sayısı 410 milyona ulaşacak.⁸ Dünya genelinde bir yıl içerisinde gerçekleşme olasılığı %1 olan sellere (1-in-100-year floods) doğrudan maruz kalma ihtimali bulunan kişi sayısının yaklaşık 1,81 milyar olduğu tahmin ediliyor.⁹

• **Aşırı hava olayları:** Kasırga, siklon ve fırtına gibi aşırı hava olaylarının da oluş sıklığı ve şiddetinde büyük artış var. Fırtınalar nedeniyle 2016-2021 arasındaki 6 yıllık dönemde

² Copernicus (2025, 10 Ocak). Copernicus: 2024 is the first year to exceed 1.5°C above pre-industrial level, Global Climate Highlights 2024, Copernicus, Avrupa Komisyonu ve ECMWF, [https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level#:~:text=The%20atmospheric%20concentrations%20of%20carbon,per%20billion%20\(ppb\)%20respectively](https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level#:~:text=The%20atmospheric%20concentrations%20of%20carbon,per%20billion%20(ppb)%20respectively).

³ WMO (2024). *State of the Global Climate 2023*. Geneva, Switzerland: WMO, <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2023>.

⁴ IPCC (2021) "Summary for Policymakers". İçinde V. Masson-Delmotte vd. (der.) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press: Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, s. 3-32.

⁵ Zhao, Q vd.(2021). "Global, Regional, and National Burden of Mortality Associated with Non-optimal Ambient Temperatures from 2000 to 2019: a Three-stage Modelling Study", *The Lancet Planetary Health* 5(7): e415-e4.

⁶ Zhao Q, Li S, vd.. (2024), a.g.e.

⁷ Fox-Kemper, B. vd. (2021). "Ocean, Cryosphere and Sea Level Change". İçinde V. Masson-Delmotte vd. (der.) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York: NY, USA, pp. 1211-1362,

⁸ Hooijer, A., Vernimmen, R. Global LiDAR land elevation data reveal greatest sea-level rise vulnerability in the tropics. *Nat Commun* 12, 3592 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41467-021-23810-9>

⁹ Rentschler, J., M. Salhab, and B. Jafino (2022). "Flood exposure and poverty in 188 countries". *Nature Communications*, 13, 3527

TABLO 1

2008-2020 arasında dünya genelinde iklim krizi ile ilgili felaketler ve yerinden edilmelerin dağılımı¹⁶

İklim değişikliği ile ilgili felaketler	Tahmini etkilenen kişi sayısı	Tüm felaket kaynaklı yerinden edilmeler içindeki oranı
Seller	156 milyon	% 49
Aşırı hava olayları (Fırtına, kasırga, siklon, vd.)	119 milyon	% 37,4
KontROLSÜZ yangınlar	3,4 milyon	% 1,05
Kuraklık	2,4 milyon	% 0,74
Aşırı sıcaklar	1,1 milyon	% 0,36

yaklaşık 21 milyon çocuk yerinden edildi.¹⁰ Ocak-Kasım 2024 arasında Atlantik'te yaşanan 1 kasırga ve tropik fırtına normalden 14 ila 45 km/h arasında daha fazla hızda gerçekleşti.¹¹ Sezon normallerine göre bölgede ortalama 7'si kasırga ve 3'ü büyük kasırga (kategori 3 ve üzeri) olmak üzere toplam 14 tropik fırtına gerçekleşmesi beklenirken 2024'te 11'i kasırgaya ve 5'i büyük kasırgaya dönüşen toplam 18 tropik fırtına yaşandı. Aynı zamanda fırtına ve kasırgaların, yine iklim değişikliğinden dolayı daha hızlı oluştukları ve normalden daha fazla yağış bıraktıkları da görüldü.¹² Bu kasırgalar ve fırtınaların mağdurlarıysa ağırlıklı olarak canlarını, evlerini, topraklarını, iş ve geçim kaynaklarını kaybeden yoksullar, kadınlar, farklı etnik ve ırktan topluluklar oldu. 2020'de yaklaşık 2 hafta arayla gerçekleşen Eta ve Iota Kasırgaları, Orta Amerika'da büyük hasara ve kayıplara yol açmıştı. Nüfusun %52'sinin yoksul, %20'sinin aşırı yoksul olduğu Honduras'ta kasırgalardan doğrudan ve dolaylı biçimde etkilenenler toplam nüfusun %40'ını (3,9 milyon) oluşturuyor.¹³ 2005'teki Katrina Kasırgası'ndan sonra ABD'nin Meksika Körfezi civarındaki bölgelerinde yaşayanların durumu, kalıcılaşan yerinden edilme hâlini anlatan en iyi örneklerden biri. Yaklaşık 1.200 kişinin hayatını kaybettiği kasırga nedeniyle toplam 200 bin kişi yerinden oldu.¹⁴

Deniz seviyelerinin yükselmesi, yağışların düzensizleşmesi ve fırtına, kasırga gibi aşırı hava olaylarının artıp

şiddetlenmesi, dünya genelinde sel ve su taşkınlarının olma riskini artırıyor. Bangladeş'te Ağustos 2024'te meydana gelen sellerin toplam 6 milyon civarında kişiyi etkilediği tahmin ediliyor. 75 kişinin hayatını kaybettiği, 500 bin kişinin yerinden olduğu seller sonunda yaklaşık 1,3 milyon yoksul köylü, tarım arazilerinin sular altında kalmasından ötürü geçim kaynaklarını kaybetti.¹⁵ Yine aynı yıl Doğu Afrika'da yaşanan siklonlar, şiddetli yağışlar ve seller nedeniyle toplam 1,6 milyon civarında kişi bir şekilde olumsuz yönde etkilendi, 473 kişi hayatını kaybetti ve Burundi, Kenya, Ruanda, Somali ve Etiyopya'da yerinden edilenlerin sayısı yüzbinlere ulaştı.

• **Kuraklık:** Yavaş gelişen ancak hem uzun süren hem de etkileri geniş bölgelere yayılan iklim tehlikelerinden biri de kuraklık. Bunun sonucunda ortaya çıkan gıda krizleri ve su kıtlığı nedeniyle insanların hayatlarını devam ettirebilmeleri giderek zorlaşıyor. İklim değişikliğiyle ortaya çıkan gıda krizinin dezavantajlı konumlarda bulunan toplumsal gruplar üzerinde 3 temel etkisi bulunuyor. Birincisi gıda fiyatlarındaki artış. Bu artış zaten bütçelerinin büyük bölümünü gıdaya ayıran ve fiyat artışlarını karşılama marjları düşük olan yoksulların daha da yoksullaşmasına yol açıyor. İkincisi, yoksulların temiz, sağlıklı ve ucuz gıdaya erişim imkânlarının daralıp gıda haklarının ihlal edilmesi. Üçüncüsü, yaşamlarını tarım faaliyetlerine bağlı olarak sürdüren köylülerin geçim

¹⁰ UNICEF (2023). Children Displaced in a Changing Climate: Preparing for a Future Already Underway. United Nations Children's Fund, s.21, [https://www.unicef.org/media/145951/file/Climate%20displacement%20report%20\(English\).pdf](https://www.unicef.org/media/145951/file/Climate%20displacement%20report%20(English).pdf)

¹¹ Climate Central (2024, 20 Kasım). Climate change increased wind speeds for every 2024 Atlantic hurricane: Analysis, https://assets.ctfassets.net/cxgvgstp8r5d/gbln7ANc-1uAzb5cbwQMXC/1ec50945164b10d72c062688dae7471d/Climate_change_increased_wind_speeds_for_every_2024_Atlantic_hurricane_Analysis.pdf.

¹² Rich, B. (2024, 30 Kasım). Atlantic hurricane season breaks records despite unexpected lull. <https://www.bbc.com/weather/articles/cp87g4p73kx0>

¹³ Pereira, (E. 2023, 29 Nisan). Case Study: Effects of Hurricanes Eta and Iota in Honduras, First workshop on addressing loss and damage, Recursos Naturales y Ambient ve Serna, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Case_Study_Honduras_Eta%20and_Iota_LDwksp1.pdf

¹⁴ <https://www.amnestyusa.org/10-years-after-katrina-many-new-orleans-residents-permanently-displaced/>

¹⁵ Karim, O. (2024, 6 Eylül). "Bangladesh Flash Floods 'Tragic Reminder' of Impact of Climate Disasters", IPS, https://www.ipsnews.net/2024/09/climate-change-exacerbated-flash-floods-bangladesh/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=climate-change-exacerbated-flash-floods-bangladesh#google_vignette

¹⁶ IDMC/NRD (2021). GRID 2021: Internal displacement in a changing climate. https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf



Natanya Harrington / Greenpeace

kaynaklarını kaybetmesi.¹⁷ Gıda fiyatlarındaki artış sebebiyle, 2021'de düşük gelirli ülkelerde yaklaşık 30 milyon insanın daha gıda güvenliği tehlikeye girdi. Bugün, iklim değişikliği nedeniyle dünya genelinde tarımsal üretimin %21 oranında azaldığı hesaplanıyor. Ayrıca, dünya çapında yaklaşık 783 milyon insan açlık riskiyle karşı karşıya. Ortalama küresel sıcaklık 2°C arttığında, bu sayının 189 milyona, 4°C yükseldiğinde ise 1,8 milyara kadar çıkabileceği öngörülmüyor.

Yukarıda sadece bir kısmı özetlenen iklim olay ve sonuçları, iklim krizinin yıkıcı etkilerinin dünya üzerindeki tüm yaşamı artan düzeyde ve yoğunlukta tehdit ettiğini anlatıyor. **Bununla birlikte, iklim değişikliği küresel bir kriz olsa ve herkesi etkilese de karşı karşıya olunan iklim riskleri bireyler ve topluluklar arasında eşit dağılmıyor.** Veriler, dünya nüfusunun yaklaşık %86'sının yaşadığı 103 ülkede, 2021 yılı itibarıyla toplam 1,2 milyar kişinin en az bir iklim değişikliği kaynaklı tehlikeye maruz kaldığını ve en az bir yönden -eğitim seviyesi düşüklüğü, gelir seviyesi düşüklüğü, temel hizmetlere erişim eksikliği, sosyal koruma veya finansal araçlar gibi- yüksek derecede etkilenebilir olduğunu gösteriyor.¹⁸ Güney Asya ve Afrika, iklim tehlikelerine en çok maruz kalan bölgeler olarak öne çıkıyor. Güney Asya'da nüfusun %90'ı aşırı bir iklim olayına maruz kalırken bu kişilerin yaklaşık 3'te 1'i yüksek risk altında bulunuyor. Sahra Altı Afrika'daysa nüfusun iklim olaylarına maruziyet oranı %40 ve bu kişilerin hepsinin yüksek risk altında olduğu hesaplanıyor.¹⁹ İklim risklerinin

eşit dağılmadığını gösteren bir örnek şöyle: Dünya üzerinde yaşayan her 4 kişiden 1'i sel riski altında yaşıyor. Bu kişilerin %89'u düşük ve orta gelirli ülkelerde yaşıyor. Bu kişilerin büyük çoğunluğu da sel riski altındaki bölgelerde yaşamakta olan yoksullar ve diğer dezavantajlı konumdaki gruplar. Sel riski altındaki bölgelerde yaşayanların yaklaşık 170 milyonunun aşırı yoksul kategorisinde olduğu (günde 1.90 ABD doları seviyesinde gelir sahibi olduğu) ve bu kişilerin %88'nin Güney Asya ve Sahra Altı Afrika'da yaşadığı tahmin ediliyor. Planlama yetersizlikleri, gerekli altyapının oluşturulmaması gibi nedenlerle bu toplumsal gruplar iklim olaylarından daha fazla olumsuz yönde etkileniyor. Aynı zamanda gelir ve varlıklarının seviyesinin düşüklüğü, yeterli kaynağa sahip olmamaları, kredi gibi finansal araçları sağlayan mekanizmalara erişimlerinin eksikliği, refah devletinin sağladığı sosyal güvenlik/koruma mekanizmalarından mahrum oluşları ve sigorta sisteminin yetersizliği gibi nedenlerden ötürü iklim olaylarından dolayı uğradıkları hasar ve kayıpları giderebilme kapasiteleri de oldukça kısıtlı.²⁰

Bununla birlikte, Paris Anlaşması'nın imzalandığı 2015'ten beri sera gazı salımları yılda ortalama %0,8 arttı.²¹ Buna rağmen, 1,5°C'nin altında kalma olasılığı yine de mümkün. Ancak bu hedefe ulaşılsa bile yaşamakta olan iklim değişikliği etkilerinin birçoğu var olmaya devam edecek. Bu da iklim değişikliğinin tehditlerine karşı dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların kalıcı biçimde dayanıklılığını artırmayı, bunun için de sosyal ve ekonomik adaleti sağlamayı gerektiriyor.

¹⁷ Chancel, L., Bothe, P. ve Voituriez, T. (2023) *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab Study 2023/; IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

¹⁸ World Bank (2024). *Rising to the Challenge: Success Stories and Strategies for Achieving Climate Adaptation and Resilience*.

¹⁹ Rentschler, J., M. Salhab, and B. Jafino (2022). "Flood exposure and poverty in 188 countries". *Nature Communications*, 13, 3527

²⁰ Rentschler, J., M. Salhab, and B. Jafino (2022), a.g.e.

²¹ Liu, Z., Z. Deng, S. Davis, C. Giron ve P. Ciais (2022). "Monitoring global carbon emissions in 2021", *Nat. Rev. Earth Environ*, 3: 217–219.



İKLİM ADALETİ ÇERÇEVESİ

İklim değişikliği, tüm canlıların hayatını tehdit eden küresel bir kriz olsa da etkileri eşit dağılmıyor. Birey ve topluluklar içinde bulundukları ve sahip koşullara bağlı olarak iklim tehlikelerine daha çok maruz kalıyor ve bunlardan çok daha olumsuz biçimde etkileniyor. Bu kesimler sosyal, ekonomik ve siyasi alandaki güç ilişkileri içerisinde dezavantajlı ve eşitsiz konumlarda olan yoksullar, kadınlar, yerli halkları, farklı etnik ve dini kimliğe sahip olanlar, göçmenler, LGBTİQ+’lar, topraksız köylüler, engelliler, yaşlılar ve çocuklar gibi farklı birçok gruptan oluşuyor. Sınıf, toplumsal cinsiyet, etnik ve dini kimlik, yaş, engellilik durumu, göçmenlik hâli gibi her biri adaletsizlik kaynağına dönüşen kategorilerden birey ve toplulukların iklim değişikliğinin ortaya çıkışındaki payları oldukça düşük. Buna karşılık, iklim tehlikelerine karşı kendilerini savunma ve uğradıkları hasar ve kayıpları telafi etme imkânları da oldukça sınırlı. Kaldı ki iklim olaylarının yarattığı yıkıcı etkiler bu birey ve toplulukların yaşadıkları adaletsizlik ve eşitsizliklerin daha da derinleşmesine neden oluyor.

İklim adaleti yaklaşımı da iklim değişikliğinin sadece çevresel bir sorun olmadığını, mevcut toplumsal, ekonomik ve siyasi adaletsizlikler ve eşitsizliklerle şekillenen ve bunları derinleştiren bir kriz olduğunu ileri sürüyor. Bu yaklaşımın savunucuları, iklim değişikliğinin sorumluluğunun ve etkilerinin eşitsiz dağılımına işaret ederek bu iklim eşitsizliklerinin demokratik yöntemlerle ve adaleti farklı boyutlarıyla sağlayacak bir biçimde ele alınması gerektiğini vurguluyor. Özetle, iklim adaleti yaklaşımı iklim değişikliğiyle mücadelenin sosyal ve ekonomik adaleti sağlamaktan geçtiğini savunuyor. İklim adaleti, toplumsal hareket temelli bir kavram. Farklı ekoloji ve iklim gruplarının çevresel adalet kavramından yola çıkarak tanımladığı ve savunduğu iklim adaleti, 2000’lerin sonundan itibaren küresel bir iklim hareketi ağının ana çerçevesi oldu ve giderek genel iklim hareketi içerisinde kabul görmeye devam ediyor.

Bugün, iklim adaleti yaklaşımının iklim hareketinin dışına taşıdığı ve resmî iklim müzakerelerinde de olmak üzere farklı

KUTU 1

İKLİM ADALETİ HAREKETİ²⁶

İklim adaleti hareketi grup ve örgütleri, protesto ve eylemlerine 2000’lerin başında başladı. 2000’deki İklim Adaleti Zirvesi ve 2002’de ilan edilen Bali İklim Adaleti İlkeleri gibi ortak eylemlerin sonrasında 2009’da iklim adaleti grupları büyük umutların bağlandığı Kopenhag’daki COP15 sırasında birleşti ve kalıcı bir küresel hareket ağı oluşturdu.²⁷ İçerisinde ekoloji örgüt ve gruplarının yanı sıra topraksız köylülerden yerli halklarına kadar birçok hak temelli meselenin savunuculuğunu yapan grup ve örgütlerin de bulunduğu bu hareket ağı, COP15 ertesinde giderek genişledi. Paris Anlaşması’nın imzalandığı 2015’teki COP21 sırasında konvansiyonel ve formel iklim STK’larının oluşturduğu İklim Eylem Ağı (Climate Action Network, CAN) ile koordinasyon ve iş birliği içerisinde hareket ettiler.

Dünyanın farklı yerlerindeki kampanya ve protestolarıyla varlığını sürdüren iklim adaleti hareket ağı sayesinde “iklim adaleti” çerçevesi genel iklim hareketinin ana çerçevesi hâline geldi. İklim adaleti hareketi uluslararası iklim siyasetine hâkim olan tepeden inmecî, merkezi, teknokratik, teknolojiye ve piyasa temelli çözümlere ağırlık veren ve büyüme modelini savunan statükocu anlayışa karşı çıkıyor. Bununla birlikte enerji demokrasisi, gıda egemenliği, enerji kooperatifleri, Küresel Kuzey’den Küresel Güney’e mali kaynak aktarımı, küçülme gibi fosil yakıtlardan çıkarken adaletsizliklerin kaynağı olarak işaret edilen mevcut sosyal ve ekonomik sistemi dönüştürmeye yönelik çözümleri talep ediyor.

aktörlerin söylem, politika, plan ve projelerinde iklim adaletinin temel ilkelerine referans verdiği görülüyor. Örneğin, uluslararası iklim siyasetinin mevcut durumda yol gösterici temel belgesi niteliğindeki Paris Anlaşması'nda, tarihsel sorumluluklar ve dezavantajlı grupların hakları gibi iklim adaleti çerçevesinde yorumlanabilecek konulara yapılan atıfların dışında iklim adaleti kavramının kendisine Anlaşma'nın giriş bölümünde doğrudan yer veriliyor.²² Ancak yine Paris Anlaşması'nın ana metninde iklim adaleti kavramına herhangi bir atıfta bulunulmuyor. Bu durum, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (United Nations Framework Convention on Climate Change / UNFCCC) sürecine dâhil devlet ve piyasa aktörlerinin iklim adaletini ana yaklaşım olarak benimsemek yerine statükoya dair savundukları çıkarlar doğrultusunda stratejik olarak kullandıklarının sembolik bir işareti olarak yorumlanabilir.²³ **Fakat iklim hareketinin çabalarıyla iklim adaleti resmî iklim müzakerelerinin gündemine girmiş olsa da UNFCCC sürecinin iklim adaletine göre şekillendiği söylenemez. Sivil toplum tarafındaysa iklim adaleti kavramı yayılıp farklı görüş ve pozisyonlardaki aktörler tarafından sahiplenildikçe kavramın içeriği çeşitleniyor.** Buna bağlı olarak tek bir iklim adaleti tanımından bahsetmek mümkün değil. Öngörülen sistem değişiminin hızı ve vadesi, dönüşümün yaratılması için gerekli görülen araç ve yöntemler hakkında farklı görüşler bulunuyor. Sonuç olarak iklim adaletine dair yaklaşımlar, ılımlı reformist görüşlerden, daha köklü ve radikal dönüşümcü pozisyonlara kadar geniş bir yelpazeye yayılıyor.²⁴

Tüm bu çeşitlenmeye rağmen iklim adaletinin üzerinde ulaşılan birbiriyle iç içe geçmiş 3 temel boyutu bulunuyor: *Bölüşüm adaleti, tanınma adaleti ve katılım adaleti (süreçsel adalet).*²⁵

• **Bölüşüm adaleti:** Bölüşüm adaleti, genel anlamıyla toplumsal hayattaki kaynak ve hizmetlerin bölüşümündeki eşitsizliklere işaret ediyor. İklim adaleti çerçevesindeyse iklim değişikliğinin neden olduğu zarar ve risklerle beraber hak ve sorumlulukların eşit ve adil bir şekilde paylaşılmadığının altını çiziyor. Bu iklim eşitsizliklerinin kaynağını da toplumsal hayattaki güç ilişkilerindeki eşitsizlikler oluşturuyor. Bölüşüm eşitsizliği, ülkeler arasında Küresel Kuzey'in sanayileşme süreciyle daha fazla sera gazı salmış olması, sömürgecilik ve bu süreçten daha fazla fayda ve birikim sağlamasıyla açıklanıyor. Buna karşılık, Küresel Güney, iklim değişikliğinin oluşumunda en az sorumluluk sahibi olmasına karşın

iklim değişikliğinin etkilerine daha çok maruz kalan, etkilenebilirlik düzeyi yüksek ve iklim mağduriyetlerinin en yaygın biçimde yaşandığı bölge konumunda. Bu durum, gelişmiş ülkelerin daha fazla zarar görmeden iklim değişikliğinden kaynaklanan yükleri düşük gelirli, dezavantajlı topluluklara ve ülkelere aktarmalarına yol açıyor. Ancak iklim değişikliğine bağlı bölüşüm adaletsizlikleri sadece ülkeler arasında gerçekleşmiyor; hem Küresel Güney'de hem de Küresel Kuzey'de yer alan toplumların içerisinde de bulunuyor. Yoksullar, kadınlar, engelliler, yerli halklar gibi dezavantajlı gruplar, iklim değişikliğine bağlı hasarlara en fazla maruz kalan kesimler. Bu grupların, gelir eşitsizliği ve yoksulluğun yanı sıra sağlık hizmetlerinden konut haklarına kadar birçok temel hizmete eşitsiz erişimi, iklim değişikliğinin etkilerine karşı daha etkilenebilir olmalarına yol açıyor. İklim adaletinin bölüşüm boyutu, en az sorumluluğu taşıyan ancak en büyük zararları gören kesimlerin bu zararların telafisi için daha fazla kaynak, hizmet ve destek almasını talep ediyor. Eş zamanlı olarak, iklim adaletinin gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi, temel kaynak ve hizmetlere toplum genelinde eşit erişimin sağlanmasıyla oluşturulabileceği savunuluyor.

• **Tanınma adaleti:** Tanınma adaleti, genel anlamıyla kültürel, sosyal ve ekonomik alanlarda yok sayılan, dışlanan ve/veya ayrımcılığa uğrayan birey ve toplulukların bulunduğunun, bu grupların geçmişten bugüne birikerek gelen mağduriyetler yaşadığının, kimliklerinin, haklarının ve toplumun kurumları ve toplumsal ilişkiler içerisinde yerinin olduğunun tanınması ve kabul edilmesi anlamına geliyor.²⁶ İklim krizi söz konusu olduğundaysa, iklim değişikliğinin oluşumundaki katkıları minimum ancak etkilenebilirlik düzeyleri yüksek çeşitli birey ve toplulukların yaşadıkları iklim mağduriyetlerinin ve buna bağlı haklarının yok sayılıyor oluşu tanınma adaletsizliğine yol açıyor. Benzer biçimde ülkeler düzeyinde başta küçük ada devletleri ve Afrika ülkeleri olmak üzere Küresel Güney'in iklim mağduriyetlerinin göz ardı edilmesi veya yeterince dikkate alınmaması da tanınma adaletsizliğinin başka bir boyutunu oluşturuyor. Bunun politika yapım süreçlerindeki sonucu, iklim değişikliğiyle ilgili politika, düzenleme, plan ve eylemlerin dezavantajlı konumlardaki grupların farklı ihtiyaç, arzu ve taleplerine göre şekillenmemesi oluyor. Dışlanan grupların hem genel olarak toplumsal hayatta

22 <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/paris-anlasmasi-13-20220808231948.pdf>

23 Lina Lefstad & Jouni Paavola (2024) The evolution of climate justice claims in global climate change negotiations under the UNFCCC, *Critical Policy Studies*, 18:3, 363-388

24 Schapper, A., Wallbott L. ve Glaab, K. (2023). "The Climate Justice Community: Theoretical Radicals and Practical Pragmatists?", *Global Society*, 37(3): 397-419; <https://www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice/>.

25 Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford University Press; Bulkeley, H., Edwards, G.A.S. ve Fuller, S. (2014). "Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments", *Global Environmental Change*, 25: 31-40; Chu, E.K. ve Cannon, C.E. (2021). "Equity, inclusion, and justice as criteria for decision-making on climate adaptation in cities". *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 51, 85-94.

26 Tokar, B. (2018) "On Social Ecology and the Movement for Climate Justice", içinde S. G. Jacobsen (der.) *Climate Justice and the Economy: Social Mobilization, Knowledge and the Political*, New York: Routledge, pp.168-187; Cassegard, C. ve Thörn, H. (2017). "Climate Justice, Equity and Movement Mobilization" içinde C. Cassegard, L. Soneryd, H. Thörn ve A. Wettergren (der.) *Climate Action in a Globalizing World: Comparative Perspectives on the Environmental Movements in the Global North*, New York: Routledge, 33-56; Hadden, J. (2015) *Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change*. New York: Cambridge University Press.

27 Hadden, J. 2015. *Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change*. New York: Cambridge University Press.

28 Fraser, N. (2000). "Rethinking Recognition", *New Left Review*, 3(3):107-118.

hem de iklim krizine ilişkin olarak şartları, hakları ve ihtiyaçları tanınmadıkça, bu grupların mağduriyetlerini önleyecek ve giderecek eylemlere yer verilmiyor. Bu da tanınma adaletini, iklim adaletinin diğer iki boyutunun -bölüşüm ve süreçsel- hayata geçirilmesinde başlangıç noktası hâline getiriyor.²⁹

• **Süreçsel adalet:** Süreçsel adalet, iklim değişikliğiyle mücadelede karar alma süreçlerinin herkesin katılımına açık ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini savunuyor. Dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların genel olarak siyasal alanda söz sahibi olmadığına ve siyasal kurumlar içerisinde yeterli temsiliyetlerinin bulunmadığına işaret ediliyor. İklim siyaseti içerisinde karar alıcıların siyasi ve ekonomik elitlerden oluşması, iklim politika ve eylemleri hakkında kararların tepeden ve teknokratik biçimde alınması dezavantajlı grupların siyasi olarak dışlanmalarıyla sonuçlanıyor. İklim adaletinin sağlanabilmesi için politika yapımından iklim eylem ve planlarının hazırlık, uygulama ve denetleme/değerlendirme süreçlerine kadar tüm aşamalarda herkesin erişimine açık, kendisini özgürce ifade edip talep ve düşüncelerini dile getirebileceği katılımcı mekanizmaların oluşturulması gerekiyor. Aynı zamanda iklim eylem, plan ve politikalarıyla ilgili bilgilerin tam, net ve şeffaf biçimde paylaşılmasına ihtiyaç bulunuyor. Böylelikle iklim değişikliğiyle mücadelede adil ve demokratik bir katılım sağlanabilir, dezavantajlı gruplar da söz sahibi olabilir, iklim meseleleri üzerine karşılıklı diyalog imkânları doğar ve bu gruplar ihtiyaç ve taleplerini diğerleriyle tartışarak ve birbirlerinden öğrenerek aşağıdan yukarı doğru kolektif biçimde oluşturabilir. Uygulama ve denetleme aşamalarında da aktif birer özne olunmasının yolunu açan katılımcı süreç, iklim mücadelesinin toplumun tüm kesimleri tarafından sahiplenilmesine, adil ve etkin biçimde yürütülmesine zemin oluşturur.

İKLİM UYUMU

İklim değişikliğine uyum, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (Intergovernmental Panel on Climate Change/ IPCC) tanımından yola çıkarak, insan sistemlerinde iklim değişikliğinin mevcut ve gelecekte ortaya çıkması olası etkilerinin en aza indirilmesi, ortaya çıkan fırsatlardan yararlanılması ve bu sistemleri iklim ve iklime bağlı yeni koşullara önlemler, değişiklikler ve düzenlemelerle uygun hâle getirilmesi olarak tarif edilebilir.³⁰

Genel olarak kişilerin, toplulukların ve sektörlerin iklim değişikliğinin olumsuz sonuçlarından ne kadar etkilendiğini ve bunlarla ne kadar başa çıkabildiklerini gösteren etkilenebilirlik (*vulnerability*) düzeylerini düşürerek dirençliliklerini

artırmak uyum eylem ve projelerinin ana hedefleri arasında yer alıyor. Birey ve toplulukların etkilenebilirlik seviyelerini belirleyen gelir düzeyi, eğitim durumu, toplumsal cinsiyet, yaş, engellilik hâli gibi birçok etken bulunuyor. Tüm bu etkenler kişi ve toplulukların içinde bulundukları sınıf, toplumsal cinsiyet, etnik ve dini kimlik gibi sosyal ve ekonomik kategorilere göre şekilleniyor. Diğer bir deyişle, birey ve toplulukların etkilenebilirlikleri, yüksek düzeyde eşitsizlikler barındıran mevcut sosyal, ekonomik ve siyasi güç ilişkileri içerisindeki konumlarıyla doğrudan ilişkili. İklim risklerini oluşturan bir diğer unsur iklim tehlikelerine maruziyet ve onun da önemli belirleyicilerinden biri yine toplumsal hayattaki eşitsizlikler. Örneğin, yoksulların altyapısı yetersiz ve coğrafi olarak sel ve su taşkınlarına açık yerlerde yaşamaları, sel tehlikesiyle daha çok karşı karşıya kalmalarıyla sonuçlanıyor. Özetle, iklim uyum eylemlerinin düşürmeyi hedeflediği iklim tehlikelerine maruziyet ve iklim değişikliğinden etkilenebilirlik düzeyleri iklim adaletsizliğinin billurlaştığı alanlar. **İklim uyumu, iklim mücadelesinin sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri önleyerek verilmesi gerektiğini savunan iklim adaletiyle doğrudan bağlantılı bir mesele.** Etkin iklim uyum politika, plan ve projeleri için iklim adaleti çerçevesine bağlı kalınması kaçınılmaz.

İklim değişikliğine uyum yaklaşımlarını 3 ana grup altında toplamıyor:

• **Tepkisel uyum:** Tepkisel uyum (*reactive adaptation*) iklim afetleri sırasında ve hemen sonrasında ortaya çıkan olumsuz etkileri azaltmaya yönelik eylemlerden oluşuyor. Başa çıkma stratejisi (*coping strategy*) olarak da bilinen tepkisel uyum kapsamında kurtarma ve hasarları onarma eylemleri iklim tehlikeleri farkına varıldıktan veya afet olarak yaşandıktan sonra ortaya konuyor.³¹

• **Artımlı uyum:** Artımlı uyum (*incremental adaptation*) yaklaşımı, iklim olaylarının ve felaketlerinin sonuçlarını mevcut sistemde herhangi bir köklü değişikliğe gitmeden önlemeye, onarmaya ve hafifletmeye çalışıyor. Artımlı uyumda, mevcut sistemin bütünlüğünü ve devamını sektöre uğratacak eylemlerde bulunulmuyor. Buna bağlı olarak altyapıda, kurumlarda ve işleyişte yapısal değişikliklere gidilmiyor. Bunun yerine uyum, yapılan bazı düzenlemeler ve ağırlıklı olarak teknolojiye dayalı çözümlerle sağlanmaya çalışılıyor. Diğer yandan tepkisel değil, öngörüye dayalı uyum sağlama (*anticipatory adaptation*) iklim uyum yöntemi benimseniyor. Proaktif biçimde davranılıyor ve uyum eylemleri ve planlaması iklim etkileri kendini göstermeden, ekonomik ve sosyal yapıyı ve ilişkileri korumaya yönelik olarak tasarlanıp uygulanıyor. Kısa ve orta vadede sonuç almaya çalışılan artımlı uyum yaklaşımının ana amacı başta kritik önem atfedilen sektörler olmak üzere mevcut sosyal ve

²⁹ Bulkeley, H., Edwards, G.A.S. ve Fuller, S. (2014). "Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments", *Global Environmental Change*, 25: 31-40.

³⁰ IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. H. Pörtner, D. Roberts, M. Tignor, et al. (der.). Cambridge: Cambridge University Press, s. 9, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>.

³¹ Boon E., Goosen H., van Veldhoven F. ve Swart R. (2021) Does Transformational Adaptation Require a Transformation of Climate Services?, *Frontiers in Climate*, 3:615291. Talu, N. (2021, 9 Şubat). İklim Değişikliğinin Etkileri ve Uyum, Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Eğitimleri (Çevrimiçi), https://www.skb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/iklim-De-gisikliginin-Etkileri-ve-Uyum_Dr.Nuran-Talu.pdf.

KUTU 2

UYUMSUZLUK PROJELERİ OLARAK DENİZ DUVARLARI

Suların yükselmesi ve yaşam alanlarının sular altında kalmasına karşı alınan önlemlerden bir tanesi kıyılarda deniz duvarlarının yapılması. Oysa teknoloji yoğun bir uyum eylemi olan deniz duvarları çeşitli yönlerden olumsuz sonuçlar doğuruyor. Yüksek maliyetlerinin olması, değişen iklim şartları karşısında statik ve dolaşısıyla yetersiz kalmaları, deniz ve kıyı topografyasıyla beraber deniz ekosistemini tahrip etmeleri ve yapım aşamasında yüksek miktarlarda karbon salımının ortaya çıkması dev deniz duvarlarının yol açtığı sorunların bir kısmı. Bununla birlikte, her biri dev bir proje olan deniz duvarları genellikle yüksek piyasa değeri biçilen alan ve varlıkları korumayı öncelik alarak planlanırken aynı zamanda bulundukları bölgedeki gayrimenkulün ve arazilerin piyasa değerini artırmaya yönelik projelerle birlikte yapılıyor. Bu da birer iklim uyum projesi olarak sunulan dev deniz duvarlarının yapımı nedeniyle yerel toplulukların ve yoksulların yerlerinden edilmeleri ve geçim kaynaklarını kaybetmeleriyle sonuçlanıyor.

Bunun en önemli örneklerinden biri hâlihazırda yaklaşık %40'ı deniz seviyesinin altında olan Cakarta-Endonezya'da üzerinde lüks konutların ve ofislerin bulunduğu 17 yapay adayla berber inşa edilen 40 kilometre uzunluğundaki **Büyük Garuda** isimli mega proje. Proje, Cakarta Körfezi'nde yarattığı kirlilik, inşa ve kullanım aşamalarında meydana gelen karbon salımı ve suların yükselmesine karşı doğal bir duvar işlevi gören mangrov ormanlarının tahrip edilmesi gibi ekolojik tahribatın yanı sıra balıkçılıkla geçinen 24 bin kişinin geçim kaynaklarını kaybetmesine neden oldu. Paralel olarak yürütülen kentin içerisinden geçen kanal, dere ve nehirlerdeki kıyı ıslah çalışmaları nedeniyle 24-50 bin arasında ailenin yerinden edildiği tahmin ediliyor. Benzer bir başka örneğe Lagos-Nijerya'daki Büyük Lagos Duvarı ve yaklaşık 300 bin kişilik iş ve yaşam merkezi yaratmayı hedefleyen Eko Atlantik Projesi.

ekonomik sistemi korumak ve dirençliliğini yükseltmektir. Özetle, "böyle gelmiş böyle gider" (*business-as-usual*) anlayışına ve planlamasına dayanan bu yaklaşım doğrudan iklim olay ve afetlerinin (olası) sonuçlarını bertaraf ederek dirençlilik yaratmaya odaklanıyor.

• **Dönüşümsel uyum:** Dönüşümsel uyum (*transformative adaptation*) ise iklim olaylarının olumsuz sonuçlarıyla beraber iklim etkenliliğinin yüksek olmasının kökünde bulunan etkenleri değiştirmeyi hedefliyor. İklim olaylarının olumsuz etkilerini, mevcut sistemin sosyal, ekonomik, siyasi ve ekolojik özelliklerini temelden dönüştürerek, toplumsal hayatın farklı alanlarında yeni topluluk, kurum ve ilişki biçimleri yaratarak ve toplumsal hayatta değerleri, bakış açılarını ve davranış biçimlerini dönüştürerek önlemeye ve telafi etmeye çalışıyor.³² Dönüşümsel uyum eylemleri, çok yönlü, bütünlükçü, kesişimselliği dikkate alan, döngüsel ve insanları (ve diğer tüm canlıları) merkeze alan planlamalara bağlı olarak tasarlanıyor ve uygulamaya konuluyor.³³

Bu farklı iklim uyum yaklaşımları arasında; eşitsizliklere çözüm üretmeyi, adaletsizlikleri azaltmayı, toplumsal hayatta davranış ve hayat tarzı değişikliklerinin sağlamayı hedefleyen dönüşümsel uyum, iklim adaletinin ana ilke ve boyutlarıyla

örtüşüyor.³⁴ Keza sosyal, ekonomik ve ekolojik dönüşümler eşliğinde daha eşitlikçi ve adil bir yaşam kurulmasına katkı sağlarken hem iklim değişikliğinin etkilerine karşı hem de genel güç ilişkileri içerisinde birey ve toplulukların kalıcı biçimde güçlenmesine imkân tanıyor. Artımlı uyum yaklaşımındaysa sosyal, fiziksel ve ekonomik unsurlardan oluşan bazı ön şartların oluşturulması ve bunları gerektiğinde kullanabilme becerisinden gelen uyum kapasitelerini geliştirme amaçlı eylemler hayata geçiriliyor. Ancak, herhangi bir sistem dönüşümü öngörülmemesi uyum kapasite artışlarının kısa dönemli veya kırılgan olmasına yol açıyor. Uyum kapasitesi artışlarının bireyler ve topluluklar arasında eşit biçimde dağılması ve dezavantajlı konumlardaki grupların uyum kapasitesinde arzu edilenin aksi yönünde düşüş görülmesi de olası sonuçlar arasında yer alıyor. Uyum eylemlerinin sosyal ve ekonomik sistemden bağımsız olarak yukarıdan aşağıya doğru, kısa vadeli hedefleyen ve teknoloji kullanımına öncelik veren uygulamaları hem uyum hem de azaltım bakımından beklenmeyen olumsuz etkiler yaratabiliyor. Ortaya çıkan uyumsuzluk (*maladaptation*) denilen bu durum aynı zamanda bir dizi ekolojik, sosyal ve ekonomik yeni sorun yaratarak iklim adaletsizliğini derinleştirebiliyor.

Bununla birlikte artımlı uyumun -uygulanışına ve içeriğine bağlı olarak- uzun vadeye yayılması ve düşük hızlı olmasına

³² Fedele, G. vd. (2019). "Transformative adaptation to climate change for sustainable social-ecological systems", *Environmental Science & Policy*, 101: 116-125; UNFCC. Secretariat (2024, 5 Kasım), Defining and understanding transformational adaptation at different spatial scales and sectors, and assessing progress in planning and implementing transformational adaptation approaches at the global level. Technical paper by the secretariat, BM İklim Değişikliği Konferansı, Bakü, Kasım 2024, Oturum CM.6, FCCC/TP/2024/8.

³³ UNFCCC Secretariat (2024) A.g.e.; Dale, L. (2022). *Climate Change Adaptation: An Earth Institute Sustainability Primer*, Columbia University Press.

³⁴ Pelling M. (2011). *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. New York: Routledge; Schlosberg, D. ve Collins, L.B. (2014). "From environmental to climate justice: Climate change and the discourse of environmental justice", *WIREs Climate Change*, 5(3): 359-374.

³⁵ K. (2021). *Form and flow: The spatial politics of urban resilience and climate justice*. The MIT Press.

³⁶ Adedeji, J.A. (2021, 11 Ocak). "Socio-ecological metabolisms of eko Atlantic City, Lagos, Nigeria: An unjust city?", *Urban Environments Initiative*, urbanenv.org/ekoatlantic-city/

KUTU 3

ETKİN İKLİM UYUM PLANI İÇİN GEREKLİLİKLER

İklim değişikliğine uyum stratejileri ve eylem planlarının etkin olabilmesi için gerekli bazı temel unsurlar şöyle sıralanıyor:

Esneklik ve dinamizm: İklim değişikliği küresel bir kriz olsa da, coğrafi koşulların, yerel iklim özelliklerinin, sosyal, ekonomik ve kültürel ilişkilerin değişiklik göstermesinden dolayı yereldeki etkileri farklılaşıyor. Bu da iklim uyum stratejilerinin her yerde uygulanabilecek standart eylemler yerine yerel koşullara göre tasarlanmasını plan ve eylemlere verecek biçimde oluşturulmasını gerektiriyor. Aynı zamanda, iklim değişikliğinin ilerlemekte olduğu, birden fazla iklim olayının bir araya geldiği (bileşik etki) ve yeni iklim koşul ve belirsizliklerinin ortaya çıktığı unutulmamalı. Sosyal ve ekonomik etkenlerin değişkenliği de hesaba katıldığında, iklim eylem ve planlarının yeni koşullara uyum gösterebilecek dinamizme sahip olması gerekli.

Ana akımlaştırma (mainstreaming): İklim uyum eylem

ve planları, politika alanlarından bağımsız biçimde kendi başlarına uygulandığında kaynak yetersizliği ve siyasi müdahaleler gibi çeşitli sorunlarla karşılaşma olasılığı artıyor. Buna karşın iklim uyum strateji ve eylemlerinin ekonomi, enerji, su yönetimi vd. ilgili alanlardaki politikaların bir parçası yapılması ve bunların içine entegre edilerek kapsayıcı ve bütünlüklü biçimde ele alınması -diğer bir deyişle ana akımlaştırılması- uygulamaların başarılı olma olasılığını yükseltiyor.³⁹

Azaltımla bütünleştirme: İklim uyum eylem ve projelerinin azaltım stratejileriyle bir arada düşünülmeden, yalnızca uyum odaklı olarak tasarlanıp uygulanması da olumsuz sonuçlar üretebiliyor. Uyum eylem ve projeleri azaltım plan ve hedefleriyle bütünleşik bir biçimde ele alınmazsa sera gazı salımına ve dolayısıyla iklim değişikliğinin ilerlemesine neden olan projelere dönüşebiliyor. Yapımları ve kullanımları sırasında önemli miktarda sera gazı salımına yol açan dev deniz duvarları, dalgakıranlar

rağmen bazı sosyal ve ekonomik dönüşümlere zemin hazırlama olasılığı da bulunuyor.³⁷ İklim değişikliğinin kısa, orta ve uzun vadeli etkileri olduğu, birçok belirsizlik barındırdığı ve her an değişebilen yeni koşullar ürettiği göz önüne alındığında, iklim mağduriyetlerinin önüne etkin biçimde geçilebilmesi için artırımlı uyum yaklaşımının dönüşümsel uyumu tamamlayacak biçimde kullanılması gerekebiliyor. Mevcut durumda uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel/kent ölçeklerinde hâkim iklim uyum anlayışının büyük oranda artırımlı uyuma dayandığı gözleniyor. **Her ne kadar etkilenebilirliği yüksek birey ve topluklara iklim eylem politika, plan ve eylemlerinde giderek artan düzeyde yer verilse de iklim uyum plan ve eylemlerinin ana hattını teknolojik temelli çözümler ve idari düzenlemeler oluşturuyor. Bu hat, sosyal ve ekonomik eşitsizlik ile adaletsizliklerin düzeltilmesini ana odağı olarak almıyor.**³⁸

ULUSLARARASI MÜZAKERELERDE İKLİM UYUMU

UNFCCC çerçevesinde yürütülen resmî iklim müzakere süreci, farklı ölçeklerdeki iklim siyasetinin yol haritasının ve ana hatlarının belirlenmesinde önemli bir yer tutuyor. Azaltım konusunda olduğu gibi uyum konusunda da yönetim ve hedeflerin belirlenmesindeki başarı ve başarısızlıklar ulusal, bölgesel düzeylerdeki girişim, çaba ve politikalara yön veriyor.

Resmî müzakerelerin ilk yıllarında iklim değişikliğiyle mücadelenin ana hattı sera gazı salımlarının azaltımı üzerine kuruldu. Bunda iklim değişikliğinin yarattığı etkilerin henüz tam olarak hissedilmemesi ve iklim tehlikelerinin gelecekte gerçekleşeceğine dair algı etken oldu. Aynı zamanda iklim uyum eylem ve politikalarının, azaltım üzerine yoğunlaşan dikkatleri dağıtacağı da düşünülmekteydi. 1990'ların ortasından 2000'lerin başına kadarki dönemde uyum üzerine çalışmalar ülkelerin kendi etkilenebilirlikleri ile uyum ihtiyaçlarını

37 UNFCCC.Secretariat (2024), A.g.e.

38 Shi, L. vd. (2016). "Roadmap towards justice in urban climate adaptation research". Nature Climate Change 6: 131-137.

39 Dale, L. (2022). Climate Change Adaptation: An Earth Institute Sustainability Primer, Columbia University Press.

40 Mavrogenis, S., Theodorou, P. ve Walshe, R. A. (2017). "Climate Change Adaptation: A Critical Approach". İçinde I. Kelman, J. Mercer ve J.C. Gaillard, *The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction Including Climate Change Adaptation* Routledge, s: 24-34 (s.26).

41 Mavrogenis, S., Theodorou, P. ve Walshe, R. A. (2017). "Climate Change Adaptation: A Critical Approach". İçinde I. Kelman, J. Mercer ve J.C. Gaillard, *The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction Including Climate Change Adaptation* Routledge, s: 24-34 (s.26).

42 <https://www.energypoverity.eu/about/what-energy-poverty>

43 Parreño-Rodríguez, A. vd. (2023). "Community energy solutions for addressing energy poverty: A local case study in Spain", Energy and Buildings, 296:113418.

44 Kabisch, N. vd. (2016). "Nature-based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action", Ecology and Society, 21(2):39.

45 Amorim-Maia, A. T., Anguelovski, I., Chu, E. ve Connolly, J. (2022). "Intersectional climate justice: A conceptual pathway for bridging adaptation planning, transformative action, and social equity", Urban Climate, 41, 101053.

46 Perkins, Patricia E. 2018b. "Climate Justice, Gender and Intersectionality", içinde (der. T. Jafray) Routledge Handbook of Climate Justice, 349-358. New York: Routledge; Friedrich, D. 2023. "Climate Justice and Intersectionality in the Arctic." Sibirica 22, no. 1: 5-32; Guedes, W. P., B. A. Branchi, C. R. Sugahara ve D. H. L. Ferreira (2024). "Gender-based climate (in)justice: An overview", Environmental Science & Policy, 162, 103934.

ve diğer altyapıya yönelik mega uyum projeleri buna örnek verilebilir.⁴⁰ Sıcak dalgalarına karşı soğutma faaliyetleri de elektrik üretimi fosil yakıtlardan elde edildiği sürece sera gazı salımına katkı veren uyum önlemlerine dönüşüyor.⁴¹ Diğer yandan, ana hedefi azaltım olan yenilenebilir enerjiye geçişin merkezi olmayan, enerji kolektif ve kooperatiflerine dayanan yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmesi enerji yoksulluğunun -hanelerde ısınma, serinleme, aydınlatma, pişirme gibi temel faaliyetler için temiz, sağlıklı ve ucuz enerjiye yeterli erişimin olmaması sonucunda enerji kullanımının düşürülmesi ve/veya enerji maliyetlerinin hanehalkı bütçesinde önemli bir paya sahip olması⁴² önlenmesine katkı sağlar. Böylelikle, yoksul kesimlerin dirençliliğinin etkilenebilirlik seviyesinin azalmasına ve uyum kapasitelerinin gelişimi için önemli bir adım atılmış olur.⁴³ Kentlerde yeşil çatılar, duvarlar, parkların ve diğer yeşil alanların artırılması gibi doğa temelli çözümler de uyum için olduğu kadar azaltım için de etkili bir yöntemdir.⁴⁴

Kesişimsellik (intersectionality): Kişi ve toplulukların toplumsal yaşam içerisinde aynı anda birden fazla sosyal kategoriye aidiyeti bulunuyor. Bu da birden fazla adaletsizlik kaynağının kesişmesine, kişi ve toplulukların çoklu mağduriyetleri ve dezavantajları bir arada yaşamasına yol açabiliyor. Buna bağlı olarak, iklim tehlikelerine karşındaki etkilenebilirlikler çok-çeşitli ve karmaşık bir yapıya sahip.⁴⁵ Örneğin, genelde kadınlar erkeklere göre iklim değişikliğinden daha çok ve daha olumsuz yönde etkilenir. Kadınlar arasında yoksul, yerli halklarından ve/veya siyah olanlar toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin üzerine gelen sınıfsal konum, etnik köken ve ırka bağlı sosyal ve ekonomik adaletsizlikler nedeniyle iklim değişikliğinden daha da olumsuz biçimde etkilenir.⁴⁶ Bu nedenle, iklim uyum eylem ve planlarının kesişimlikten ötürü farklılaşan etkilenebilirlik ve uyum kapasitesi biçim ve düzeylerini dikkate alarak tasarlanması ve uygulanması gerekiyor.

gözlemlemeye ve belirlemeye yönelik çalışmalarıyla sınırlı kaldı. Bu çerçevede ülkeler, kendi koşullarını ve ihtiyaçlarını belirlemeye yönelik **Ulusal Uyum Eylem Programı** (National Adaptation Programs of Action, NAPA) üzerinde çalışmalar yürüttü.⁴⁷

• **Uluslararası iklim siyaseti ve resmî müzakereler içerisinde iklim uyumu 2000'lerin başından itibaren kabul gören ve önemsenen bir konu hâline gelmeye başladı:** IPCC'nin 2001 yılında yayımladığı 3. Değerlendirme Raporu'nda (3rd Assessment Report / AR3) iklimle mücadelede azaltımın yeterli olmayacağı ve uyum eylemlerine de ihtiyaç duyulduğunun altının çizilmesi, uyuma yönelik somut adımların atılmasına itici güç sağladı. 2000'lerin ilk yarısında gerçekleşen iklim uyum çalışmalarının ana teması "planlama ve pilot uygulama" olarak adlandırılabilir. Özellikle düşük gelirli ülkelerin yüksek seviyede olan etkilenebilirliklerinin giderilmesine katkı sağlanması amacıyla 2001'de Marakeş'te UNFCCC kapsamında düzenlenen 7. Taraflar Konferansı'nda (COP7) uyuma yönelik üç fonun oluşturulmasına yönelik maddeler de içeren Marakeş Kararları alındı.⁴⁸ Aynı zamanda iklim uyuma yönelik özel bir program başlatıldı. Bu çerçevede en az gelişmiş ülkelerin (Least Developed, Countries, LDC) uyum ihtiyaçlarını karşılayacak eylem ve projeleri belirledikleri Ulusal Uyum Eylem Programlarını (NAPA) oluşturmaya yönelik çalışmalar başlatıldı. Buna ek olarak LDC'lere bilgi, teknoloji ve finans desteği sağlamak

amacıyla En Az Gelişmiş Ülkeler Uzman Grubu (Least Developed Countries Expert Group, LEG) ve En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu'nu (LDCF) kuruldu.⁴⁹

• **2000'lerin ortasından itibaren "bilgi ve deneyim paylaşımı"na yönelik çalışmalara ağırlık verilmeye başlandı:** 2005'te COP11'de uygulamaya konulan Nairobi Çalışma Programı kapsamında üniversiteler, araştırma kurumları ve STK'ların da yer aldığı bilgi üretim ve paylaşım ağı kuruldu. Söz konusu program kapsamında, taraf ülkelerin iklim değişikliğinin etkileri ve iklim değişikliğine uyum konularında bilgi ve farkındalıklarını artırmak, uyum eylem ve projelerine temel olacak bilgilerin paylaşımını sağlamak, uyum çalışmalarının iş birliği temeline oturtulmasına zemin oluşturmak, LDC'lere bilgi ve teknoloji desteğinde bulunmak gibi birçok faaliyet yürütüldü.⁵⁰

IPCC'nin 2007'de yayınlanan 4. Değerlendirme Raporu'nda (AR4) iklim değişikliğinin "geri döndürülemez" etkileri olduğunun altı çizilirken hem iklim uyumun gerekliliği daha güçlü şekilde vurgulandı hem de uyum çalışmalarının var olandan daha kapsamlı bir şekilde ele alınmasının önemine işaret edildi. Aynı yıl COP13'te Bali Eylem Planı devreye sokuldu. "Ölçek artırma" olarak nitelendirilebilecek bu aşamada, çalışmaların vade ve kapsamının genişletilmesi, iş birliğine dayalı olarak tasarlanması ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi hedefleniyordu.⁵¹

⁴⁷ UNFCCC (2024). *30 Years of Adaptation under the Convention and the Paris Agreement. Report by the Adaptation Committee*, Birleşmiş Milletler.

⁴⁸ Gündoğan, A. C., Baş, D. ve Sayman, R. Ü. (2015). [Arkan, Y. ve Özsoy, G. (2008)] *A'dan Z'ye İklim Değişikliği Başucu Rehberi*, [güncellenmiş baskısı] REC Türkiye, s. 186.

⁴⁹ UNFCCC (2024), a.g.e., s. 17.

⁵⁰ UNFCCC (2024), a.g.e., s.18-19.

⁵¹ UNFCCC (2024), a.g.e., s. 20.

• **Uluslararası iklim müzakerelerinde iklim uyum konusunda kritik dönüm noktalarından biri 2010'da imzalanan Cancun Uyum Çerçevesi (Cancun Adaptation Framework, CAF) oldu:** CAF, UNFCCC çatısı altında yürütülen uluslararası iklim siyasetinde iklim uyuma azaltım kadar önem verilmeye başlandığının göstergesi olma niteliği taşımaktaydı. İklim uyum eylem ve projelerinin orta ve uzun vadeli olarak ele alınmasının gözetildiği CAF'ta, uyum konusunun sosyal, ekonomik ve çevresel politika ve eylemlerle bütünleşik bir biçimde ele alınması öngörülüyordu. İklim adaleti yaklaşımının bazı temel ilkeleriyle örtüşen yanları bulunan CAF, uyum eylem ve projelerinin tasarımı ve uygulama süreçlerinin ulusal bağlamların değişen şart ve kapasitelerine göre şekillenecek biçimde "katılımcı, şeffaf, cinsiyet eşitliğini, etkilenebilir toplulukları ve ekosistemleri" göz önüne alarak yürütülmesini önermekteydi. Bununla birlikte LDC'ler kendi ulusal uyum planlarını geliştirirken gelişmekte olan ülkeler de NAP'larını oluşturmaları yönünde teşvik edildi.⁵² 2013'te düzenlenen COP19'da, LDC'lerde iklim değişikliği nedeniyle ortaya çıkan kayıp ve hasarın telafi edilmesi yönünde çalışmaların ana çerçevesini ve ilkelerini belirleyen Varşova Uluslararası Kayıp ve Hasar Mekanizması kuruldu.⁵³

• **Paris Anlaşması:** 2015'te Paris'te toplanan COP21'de, iklim kriziyle mücadelenin en önemli kilometre taşlarından biri olan Paris Anlaşması kabul edildi. Bugüne kadarki en kapsamlı ve somut azaltım hedeflerinin belirlendiği anlaşma, iklim değişikliğiyle mücadelede uyumun ön plana çıkarılması ve yayılarak küresel mücadelenin aslı parçası hâline gelmesini sağlayacak maddeleriyle de önem taşıyor. Anlaşma'nın 7. Maddesi'nde de belirtildiği üzere "uyum kapasitesini geliştirmek, iklim değişikliğine direnci güçlendirmek ve iklim değişikliği karşısındaki hassasiyeti azaltmak" küresel uyum hedefi olarak tarif ediliyor. Devamında bu küresel hedef "küresel ortalama sıcaklık artışını sanayileşme öncesindeki seviyeye göre 2°C'nin oldukça altında tutmak ve 1,5°C üzeri ile sınırlandırmak" ana hedefine ve "sürdürülebilir kalkınma" hedeflerine katkı sağlayacak biçimde ele alınıyor. Anlaşmada azaltım ve uyumun birbiriyle ilişkili olduğu belirtiliyor. İklim uyum ihtiyacının önemli bir seviyeye ulaşmış olduğunun ve uyum eylemlerinin yüksek ekonomik maliyetlerinin azaltım yoluyla düşürülebileceğinin altı çiziliyor. Paris Anlaşması'nda, iklim uyum strateji, plan, eylem ve politikalarıyla ilgili olarak taraf ülkeler arasında bilgi paylaşımı ve iletişimi sağlayacak araçların ve uyum çalışmalarının izleme ve denetimine dair yöntemlerin ana hatlarını içeren maddeler de yer alıyor.

COP15 sonrasındaki dönemde resmî müzakerelerin gündeminde, ağırlıklı olarak Paris Anlaşması'nda üzerinde uzlaşılan hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak mekanizma ve düzenlemelerle gerekli araçların oluşturulmasına yer verildi. Uyum eylem ve planları içerisinde dezavantajlı konumlardaki toplumsal grupların durumunun düzeltilmesine odaklanıldı. COP21'de oluşturulan Yerel Topluluklar ve Yerli Halkları Platformu'nun (The Local Communities and Indigenous Peoples Platform, LCIPP) işleyişini ve temel amaçlarının hayata geçirilmesini sağlamak üzere 2018'deki COP24'te Kolaylaştırıcı Çalışma Grubu (FWG) kuruldu.⁵⁴ FWG, yerli halklarının temsilcilerinin eşit statüde müzakerelere katılımını sağlayan ilk UNFCCC organı oldu. 2019'daki COP25'te kadınlara, yönelik olarak düzenlemeler yapıldı. Toplumsal cinsiyete duyarlı plan ve eylemlerin hem uyum çalışmalarında hem de genel iklim mücadelesinde yaygınlaştırılmasını amacıyla daha önce COP 20'de kabul edilen Lima çalışma programı genişletildi. Beş yıllık bir toplumsal cinsiyet eylem planı oluşturularak devreye sokuldu.⁵⁵

• **Paris sonrası gelişmeler:** Glasgow'da 2021'de düzenlenen COP26'da daha önce konulmuş olan küresel uyum hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak Glasgow-Sharm el-Sheikh Çalışma Programı oluşturuldu. İki sene boyunca uyum ile ilgili çeşitli başlıklar hakkında uzmanlar, hükümet yetkilileri, STK'lar ve diğer paydaşların yürüttüğü toplantı ve çalıştaylar sonucunda küresel uyum hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik çalışmalara kılavuz niteliğinde ve başta düşük gelirli ülkeler olmak üzere taraflara uyum çalışmalarında çeşitli yönlerden destek sağlayacak bir çerçevenin oluşturulması kararlaştırıldı. Bunun sonucunda, Dubai'deki COP28'de uyum konusunda önceliklerin ortaya konduğu, 2030'a kadarki somut hedeflerin belirlendiği, çok taraflı bir sürecin yöntem ve içeriğinin ana hatlarını tarif edildiği Birleşik Arap Emirlikleri Küresel İklim Dirençliliği Çerçevesi kabul edildi. Ayrıca, imzalanan Glasgow İklim Paketi'yle gelişmiş ülkelerin iklim uyum için bulundukları mali katkının 2025'e kadar 2019 seviyesinin iki katına çıkarmaları çağrısı yapıldı.⁵⁶ 2022'de toplanan COP27'de etkilenebilirlik seviyesi yüksek olan gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği nedeniyle yaşadıkları olumsuz sonuçları gidermeye ve onarmaya yönelik mali kaynak sağlamayı amaçlayan Kayıp ve Hasar Fonu oluşturuldu.⁵⁷ 2024'te Bakü'de düzenlenen COP29'da, gelişmekte olan ülkelerin zengin ve gelişmiş ülkelerin küresel iklim

⁵² UNFCCC (2024), a.g.e., s. 20.

⁵³ UNFCCC (2024), a.g.e., s. 37.

⁵⁴ UNFCCC (2024), a.g.e., s. 38.

⁵⁵ UNFCCC (2024), a.g.e., s. 53.

⁵⁶ UNFCCC (2024). Doubling Adaptation Finance: Efforts to Respond to the Call of the Glasgow Climate Pact. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Doubling%20Adaptation%20Finance_Efforts%20to%20Respond%20to%20the%20Call%20of%20the%20Glasgow%20Climate%20Pact.pdf

⁵⁷ UNEP (2022, 22 Kasım). "COP27 ends with announcement of historic loss and damage", fund <https://www.unep.org/news-and-stories/story/cop27-ends-announcement-historic-loss-and-damage-fund>



Pedro Armestre / Greenpeace

mücadelesine katkılarının yılda yaklaşık 1 trilyon dolar düzeyine çıkarmaları yönünde çağrıda bulundu. Buna karşın, gelişmiş ülkeler küresel iklim mücadelesine yıllık toplam 300 milyar dolar miktarında finansal katkıda bulunmayı taahhüt etti.⁵⁸

Özetle, uluslararası resmî müzakere sürecinde uyum giderek önem kazandı. Özellikle ilkeler ve hedefler konusunda bazı somut gelişmeler yaşandı. Bununla birlikte, iklim uyum finansmanı konusu ana tartışmalardan biri hâline gelmiş olsa da iklim adaletine uygun bir iklim uyum finansmanının yeterli seviyede oluşturulamadığı görülüyor.

TÜRKİYE'DE İKLİM UYUMU VE İKLİM ADALETSİZLİĞİ

Yer aldığı coğrafi konum, içinde bulunduğu yerel iklim koşulları ve sosyo-ekonomik şartlar Türkiye'yi iklim krizinden en çok ve olumsuz etkilenecek yerlerden biri hâline getiriyor. Yapılan bir analizde, belirlenen 10 iklim kırılganlığı boyutunun 9'unda Türkiye'nin yüksek seviyede etkilenebilir olduğu ileri sürülüyor.⁵⁹ Türkiye aşırı sıcaklar, değişen yağış desenleri ve aşırı yağışlar, deniz seviyelerinin yükselmesi, kuraklık gibi birçok iklim tehlikesiyle karşı karşıya; meydana gelen seller ve su taşkınları, tarımsal üretimde düşüş ve gıda krizi, su varlığının azalması, sıcak dalgaları ve orman yangınları gibi bir dizi felaket, Türkiye genelinde insanların (ve diğer türlerin) canını ve sağlığını tehdit ediyor. Yaşam yerlerini ve geçimlikleri kaybetmelerine ve yoksullaşmalarına yol açıyor.⁶⁰

• **Veriler, iklim olaylarının ve olumsuz etkilerinin Türkiye'de hız kesmeden arttığını gösteriyor:** Türkiye'de 2010-2021 arasında toplam 8.274 meteorolojik afet yaşandı. Bu dönemdeki meteorolojik afetlerin % 32'sini fırtınalar, % 30'unu şiddetli yağışlar ve seller ve %17'sini dolu oluşturdu. Aşırı sıcaklar ve sıcak dalgaları da artış gösteren iklim değişikliğine bağlı olaylar oldu.⁶¹ 2022'de iklim değişikliğiyle ilgili 450 adet sel/su baskını, 18 çığ, 859 heyelan gerçekleşirken 13 obruk oluştu.⁶² 2023'te Türkiye genelinde 5233 afet meydana geldi. Bunların %40'ı su taşkını (2028 adet), %32'si orman yangınları (1711 adet), %11'i heyelan (564 adet) ve %2'si çığ/aşırı kar yağışı (93 adet) şeklinde gerçekleşti.⁶³ 1970- 2021 yılları arasında Türkiye'de meydana gelen seller nedeniyle Türkiye genelinde toplam 2,8 milyar ABD doları zararın oluştuğu hesap ediliyor. Bu dönemdeki seller 758 kişinin hayatını kaybetmesine yol açtı.⁶⁴ Sadece 2023'te başta Adıyaman ve Şanlıurfa olmak üzere Türkiye'nin güneydoğu bölgesinde meydana gelen seller 21 can kaybı ve toplam 3 bin 154 konutun zarar görmesiyle sonuçlandı. Yine aynı yıl İstanbul, Kırklareli, Batman, Zonguldak ve Diyarbakır'da şiddetli yağışlarla oluşan sel felaketleri nedeniyle toplam 18 kişi hayatını kaybetti.⁶⁵

• **İklim değişikliğinin Türkiye'deki yıkıcı etkilerinin sayısı ve yoğunluğu yakın gelecekte artmaya devam edecek:** Türkiye'de 2050 itibarıyla sıcaklık artışları +1,5°C ile sınırlı olduğunda tarımsal kuraklık olma olasılığının 1985-2014 arası döneme göre %18, +2°C olursa %23, +4°C olursa %37 oranında artabileceği öngörülüyor.⁶⁶ Deniz seviyelerinin yükselmesi nedeniyle kıyılarda yaşayan yaklaşık 430 bin kişi yaşadıkların yerlerin sular altında kalmasından etkilenme riskiyle karşı karşıyken bu sayı 2050'de 480 bine çıkabilecek.⁶⁷ Kuraklıkların sıklığının ve yoğunluğunun da artması bekleniyor. Türkiye'nin de bulunduğu Akdeniz bölgesinde yaşayanların %18-54'ünün su kıtlığına maruz kalacağı tahminler arasında. Kuraklığın farklı emisyon azaltım senaryolarına göre 2-4 kat daha uzun sürmesi de bekleniyor.⁶⁸

Sıcak dalgalarının süresiyse sıcaklık artışları +1,5°C ile sınırlı olduğunda 1985-2014 arası döneme göre %284, +2°C olursa %774, +4°C olursa %4,242 artacak.⁶⁹ 2004-2017 arasında Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında gerçekleşen ve toplam 257 gün süren 30 sıcak dalgası sırasında fazladan 4.281 can kaybı oldu.⁷⁰ Avrupa genelinde yılda ortalama yaklaşık 2700 kişinin sıcaklık artışı nedeniyle hayatını kaybettiği hesaplanıyor. Bu rakamın 2050'de yılda 30 bine çıkma ihtimali bulunuyor. Bu can kayıplarının çoğunluğun da Türkiye'yi de kapsayan Güney Avrupa'da olması bekleniyor.⁷¹

İklim değişikliğine bağlı sıcaklık artışları, nem seviyesindeki düşüş ve kuraklık gibi olaylar, orman yangınlarının miktarının ve şiddetinin artmasına yol açıyor. Türkiye genelinde 1997-2011 arasında yılda ortalama 2 bin orman yangını çıktı. 2012-2022 arasıdaysa ortalama yıllık orman yangını sayısı 2.665 oldu. Bu artış orman yangınlarının sayısı sınırlı kalmadı. Türkiye genelinde 1997-2011 arasında yılda ortalama 9.085 hektar, 2012-2022 arasında yılda ortalama 21.786 hektar orman yandı.⁷²

⁵⁹ World Bank (2022). Türkiye Country Climate and Development Report. CCDR Series, World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/37521>.

⁶⁰ Kurnaz, M. L. (2023). "İklim Değişikliği ve Uyum Süreçlerinde Türkiye", Dirençlilik Dergisi, 7(1):199-208.

⁶¹ UNDP Türkiye ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İklim Değişikliği Başkanlığı (2024). İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı (2024-2030), Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İklim Değişikliği Başkanlığı.

⁶² AFAD (2023, 3 Temmuz). 2022 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri, Erişim adresi: https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Istatistikler/2022-Yili-Doga-Kaynakli-Olay-Istatistikleri.pdf.

⁶³ AFAD (2024, 1 Temmuz). 2023 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri, Erişim adresi: https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Istatistikler/2023Yilidogakaynakliolayistatistikleri-1.pdf.

⁶⁴ T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Başkanlığı. (2024). İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı. Erişim adresi: <https://iklim.gov.tr/eylem-planlari-i-19>.

⁶⁵ EkoIQ (2024, 10 Ocak). 2023'te Türkiye'de Yaşanan Çevresel Felaketler, Eko IQ, Erişim adresi: <https://www.ekoIQ.com/2023te-turkiyede-yasanan-cevresel-felaketler/>.

⁶⁶ Spano D. vd. (2021). G20 Climate Risk Atlas. Impacts, policy and economics in the G20, Erişim adresi: <https://www.g20climaterisks.org/>.

⁶⁷ Spano D. vd. (2021), a.g.e.

⁶⁸ IPCC (2022). Climate Change 2022: *Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

⁶⁹ Spano D. vd. (2021), a.g.e.

⁷⁰ Çulpan, H. C., Şahin, Ü. ve Can, G. (2022). "A Step to Develop Heat-Health Action Plan: Assessing Heat Waves' Impacts on Mortality", Atmosphere 2022, 13 (12).

⁷¹ IPCC (2022), a.g.e.

⁷² Özyer, B. (2023, Ağustos). İnsan Faktörü ve İklim Krizi Bir Araya Geline: Orman Yangınları, İstanbul Planlama Ajansı (İPA) Kent Gündemine Bakış, <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-ORMAN-YANGINLARI-1.pdf>.



Daniel Müller / Greenpeace

Türkiye’de yaşanmakta olan tüm bu iklim risklerinin eşit dağılmadığını ve bir iklim adaletsizliğinin yaşanmakta olduğunu söylemek mümkün: Türkiye’de gelir ve servet eşitsizlikleri oldukça yüksek bir seviyede bulunuyor. Nüfusun en yoksul %50’si gelirin %11,9’una, toplam servetinse %3,7’sine sahip. Buna karşılık, en varlıklı %10’un sahip olduğu gelirin toplam içindeki payı %54,5. Bu grup servetin %67,5’ini elinde tutuyor. Servet sahipliği ve gelir dağılımındaki eşitsiz görünüm karbon salım paylarına da yansıyor. 2019 verilerine göre, Türkiye nüfusunun en varlıklı %10’unun yıllık kişi başına ortalama karbon salımı 22,6 tCO₂e. Bu rakam geliri en düşük %50 için 3,1 tCO₂e.⁷³

Türkiye’de adil olmayan biçimde yaşanan ve artmaya devam eden iklim risklerine karşı kapsamlı, etkin ve iklim adaletine çerçevesine uygun iklim uyum eylemlerine acil ihtiyaç bulunuyor. Ulusal ölçekte iklim değişikliğine uyum konusunda ilk eylem planı, 2011-2023 dönemini kapsayan **Türkiye’nin İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı** oldu. Bu plan; su kaynakları yönetimi, tarım sektörü ve gıda güvencesi, ekosistem hizmetleri, biyolojik çeşitlilik ve ormancılık, doğal afet risk yönetimi ve insan sağlığı sektörlerini kapsayan hedef ve eylemlerden oluşmaktaydı. Bunun yanı sıra, **Ulusal Kuraklık Yönetimi Strateji Belgesi ve Eylem Planı** (2017-2023), Türkiye Arazi Tahribatının Dengelenmesi Ulusal Raporu (2016-2019) ve **Ulusal Havza Yönetim Stratejisi ve Eylem Planları** (2014-2023) gibi farklı eylem planlarında iklim uyuma katkı yapacak eylem ve hedefler yer almaktaydı. Türkiye, Paris Anlaşması’nı

22 Nisan 2016’da imzaladı. Anlaşma, 7 Ekim 2021’de Meclis’ten geçti ve onaylanmış oldu. Anlaşmanın onaylanmasıyla beraber, merkezi hükümetin iklim uyum çalışmaları da Paris Anlaşması ve sonrasındaki süreçle ilgili olarak gelişti ve önceki döneme göre daha kapsamlı çalışmalar başlatıldı. Paris Anlaşması kapsamında oluşturulması gereken ve UNFCCC’ye 13 Nisan 2023’te sunulan Güncellenmiş Birinci Ulusal Katkı Beyanı’nda, referans senaryoya göre, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonunu %41 azaltacağını taahhüt edilirken salımların en geç 2038’de tepe noktasına ulaşacağı bildirildi. Beyanda uyum başlığına da ayrıca yer verildi.

Uyum, Türkiye’nin iklim politikalarına yön vermek ve yol haritasını çıkarmak amacıyla 21-25 Şubat 2022 tarihleri arasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından düzenlenen çeşitli paydaşların katıldığı İklim Şurası’nda da çalışma konularının arasında bulunuyordu. Buradan çıkan tavsiye kararları arasında “iklim değişikliği etki, etkilenebilirlik ve risk analizleri yapılarak ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte sektörlerin uyum eylemleri belirlenmeli, uygulanmalı ve izlenmelidir” kararı doğrultusunda ulusal ölçekli iklim uyum strateji ve eylem planı hazırlama süreci başlatıldı. İklim uyum üzerine yürütülen çalışmalar, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’yla (UNDP) beraber İklim Değişikliğine Uyum Hibe Programı’nı yürüttü. Finansmanı Avrupa Birliği ve Türkiye tarafından ortak olarak yapılan ve 2019-2023

73 Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. vd. (2022). *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab [wir2022.wid.world](https://www.wid.world).

TABLO 2

Ulusal İklim Uyum Eylem Planı'nda stratejik hedefler, uyum eylemleri, sorumlu ve ilgili kurumlar

Sektör	Stratejik Hedef	Uyum Eylemi	Sorumlu ve İlgili Kurum
Kent	3	12	13
Su Kaynakları Yönetimi	2	14	18
Tarım ve Gıda Güvencesi	3	12	18
Biyolojik Çeşitlilik ve Ekosistem Hizmetleri	4	12	29
Halk Sağlığı	2	12	31
Enerji	2	11	12
Turizm ve Kültürel Miras	3	11	19
Sanayi	6	8	14
Ulaşım ve İletişim	4	12	15
Sosyal Kalkınma	4	6	26
Afet Risk Azaltma	4	8	27
Yatay Kesen Konular	3	11	29
Toplam	40	129	

Kaynak: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) (2024). *İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı*.

Erişim adresi: <https://iklim.gov.tr/eylem-planlari-i-19>.

arasında uygulanan proje kapsamında Türkiye genelindeki 16 farklı ilde 29 uyum projesine hibe aldı. Proje kapsamında yürütülen çalışmalar sonucunda **Ulusal İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı (İDUSEP)** 2024-2030 hazırlandı ve Mart 2024'te yayımlandı.⁷⁴

2024-2030 dönemini kapsayan Ulusal İklim Uyum Eylem Planı'nda, 12 alanda/sektörde (tarım ve gıda güvenliği, ekosistem hizmetleri ve biyolojik çeşitlilik, su kaynakları yönetimi, turizm ve kültürel miras, sanayi, kent, sosyal kalkınma, halk sağlığı, ulaşım ve iletişim, enerji, afet risk azaltımı ve yatay kesen konular) hayata geçirilmesi planlanan toplam 40 stratejik hedefi ve 129 uyum eylemi bulunuyor.

Uyum eylem planına ek olarak, 2023-2027 dönemini kapsayacak biçimde yenilenen **Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı**, 2022-2036 dönemi için tarım, mera

ve otlaklar, iç sular ve ormanları kapsayan **Anadolu Bozkır Ekosistemleri için İklim Değişikliğine Ekosistem Tabanlı Uyum Stratejisi** gibi eylem plan ve stratejileri de iklim uyuma katkı sağlayacak plan, proje ve eylemleri içeriyor.

Başta İDUSEP olmak üzere Ulusal Katkı Beyanları (NDC'ler) ve ilgili diğer iklim uyum plan ve stratejileri incelendiğinde Türkiye'nin iklim uyuma giderek artan düzeyde önem verdiği ancak iklim uyum politika ve planlarının iklim adaleti çerçevesine uygun biçimde oluşturulmadığı görülüyor: Türkiye'nin iklim uyum strateji ve eylemleri öncelikli olarak artımlı uyum yaklaşımına göre şekillenmiş durumda. Eylemler genellikle belirlenen sektörlerde uygulamaya konulan/konulacak altyapı geliştirme ve yenileme, teknoloji kullanımı, yasal düzenlemeler ve farkındalık/eğitim çalışmalarından oluşuyor. Buna karşılık, dönüşümsel uyum prensiplerine uygun kapsamlı ve köklü sosyal ve ekonomik dönüşümler hedeflenmiyor.

74 T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) (2024). *İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planı*. Erişim linki: <https://iklim.gov.tr/eylem-planlari-i-19>.



Shayne Robinson / Greenpeace

İklim adaleti üzerine farklı kaynaklardan yola çıkarak iklim uyum eylem planlarının iklim adaleti çerçevesine uygunluğunu değerlendiren endeks çalışmalarında kullanılan kriterlere göre değerlendirildiğinde İDUSEP'te iklim adaletini sağlamaya yönelik bazı unsurlar bulunsada bunların hem nicelik hem de nitelik olarak oldukça yetersiz olduğu görülüyor.⁷⁵

• **İklim adaletinin tanınma boyutuna göre incelendiğinde,** İDUSEP'te sosyal eşitsizlik ve adaletsizliklerle beraber cinsiyet, yaş, engellilik, yoksulluk, geçim sıkıntısı gibi sosyal, ekonomik ve demografik etkenlerin iklim tehlikelerine maruziyeti ve etkilenebilirlikleri etkilendiğine işaret edilmekte.⁷⁶ Buna bağlı olarak, toplum içerisinde dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların iklim değişikliğinden farklı biçimde daha olumsuz etkilendiği ve bu grupların farklı ihtiyaçları olduğu belirtiliyor. “Kırılgan” olarak tanımlanan gruplar ağırlıklı olarak kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engelli bireylerden oluşuyor. Yoksulluk da etkilenebilirlik düzeyini yükselten bir etken olarak ele alınıyor. Bunun yanı sıra, özellikle tarım ve gıda güvenliği başlığı altında olmak üzere tarım işçilerine ve mevsimlik işçilere de atıfta bulunuluyor. Aynı zamanda birden fazla mağduriyetin bir arada yaşandığı kesişimsellik durumuna da dikkat çekiliyor. Ancak bu grupların iklim değişikliği literatüründe genel olarak tanımlanan grupları içermesi, Türkiye'deki etkilenebilirlik seviyesi yüksek dezavantajlı grupların kimler olduğunu, şartlarını ve yaşadıkları mağduriyetleri ortaya koyan risk analizlerinin yapılmadığı anlaşıyor. Aynı zamanda planda, LGBTIQ+'lar, göçmenler ve farklı dini/etnik kimliğe sahip

birey topluluklar gibi toplumsal hayatta sosyal ve ekonomik adaletsizlikleri bir arada yaşamalarından ötürü etkilenebilirlik seviyelerinin yüksek olması beklenen diğer gruplara ise İDUSEP'te yer verilmiyor. İDUSEP'te bulunan bir olumlu gelişme de iklim değişikliğiyle insan hakları arasındaki bağın kurulması, bunun nedenlerinden söz edilmesi. Ancak iklim uyum eylemleriyle temel hakların nasıl korunacağını ortaya koyan bir strateji eksik.

• **Planın bölüşüm adaleti boyutuna dair unsurları ele alındığında,** sosyal kalkınmanın iklim mücadelesi ve iklim uyum eylemleriyle bir arada ele alınması gerektiği de genel hatlarıyla vurgulansa da etkilenebilirlik ve risk analizlerinin Türkiye geneli, bölgeler, kentler ve sektörler üzerinden yapıldığı anlaşıyor. Genel olarak iklim değişikliğinin toplumsal yaşam üzerindeki etkisini ele alan ve sosyal ve ekonomik etkenlerle ilişkisini kuran araştırmaların yetersizliğinin ve bunun sonucunda ortaya çıkan veri eksikliğinin altı çiziliyor. Bununla birlikte, planda sosyal ve ekonomik gruplara göre yapılan risk analizleri bulunmuyor. Sektörler ve kentler içerisindeki dezavantajlı konumlardaki gruplara göre dağılımı yansıtan analizlere rastlanmıyor. Örneğin, kent sektörü ve şiddetli yağış ilişkisini üzerine yapılan risk analizinde, etkilenebilirlik seviyesinin bileşenlerinden duyarlılığına ait göstergeler arasında “yoksul mahalleler”, “düşük gelirli nüfus oranı”, “sosyal yardım alanlar” ve “göçmen nüfusu” gösterilirken bu etkenlerin risk analizlerine dâhil edilmediği de kaydediliyor.⁷⁷ Planda, bu konuyla ilgili olarak genellikle araştırmaya ve veri toplamaya yönelik altyapı

⁷⁵ Juhola, S. vd. (2022). “Connecting climate justice and adaptation planning: An adaptation justice index”, Environmental Science & Policy, 136: 609-619; <https://10insightsclimate.science/year-2023/9-new-tools-operationalise-justice-enable-effective-climate-adaptation/>

⁷⁶ ÇŞİDB (2024), a.g.e., s.352.

⁷⁷ ÇŞİDB (2024), A.g.e., s.352.



oluşturma ve hazırlık çalışmalarına yer veriliyor. Diğer yandan, uyum eylemlerinin maliyetlerinin ve faydalarının veya olası uyumsuzlukların (maladaptation) olumsuz etkilerinin toplumsal gruplar arasında nasıl bölüşüleceğine dair hesaplar ve öngörüler de bulunmuyor.

• **Süreçsel adalet boyutuyla ilgili olarak** İDUSEP'in dayandırıldığı ana prensipler arasında kapsayıcılık bulunuyor. Kapsayıcılık prensibi, iklim değişikliğinden etkilenen tüm kamu kurumları, STK'lar, özel sektör, yerel topluluklar ve bireylerin tanımlanarak iklim uyum sürecine katılımlarının sağlanması olarak tarif ediliyor. Kapsayıcılık ilkesinin, özellikle de dezavantajlı konumlardaki grupların katılımının hem eylemlerin sahiplenilmesi hem de eylemleri kendilerinin uygulamaları için önemli olduğunun altı çiziliyor. Uyum eylem planında, hazırlık aşamaları boyunca

bazı katılım mekanizmalarının kullanıldığı kaydediliyor. Bunlar arasında 21-25 Şubat 2022 tarihleri arasında devlet kurum ve kuruluşları, STK'lar, üniversiteler ve özel sektör gibi çeşitli paydaş gruplarından toplam 5000 civarında kişinin katılımıyla gerçekleştiği belirtilen İklim Şurası ve yine kamu, özel sektör, akademi ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin katılımıyla hazırlık sürecinin çeşitli aşamalarında düzenlenen istişare toplantıları ve çalıştaylar yer alıyor. Bu toplantılarda etkilenebilirlik ve risk analizleri bulgularının paylaşıldığı, görüş alışverişinde bulunulduğu, eylem seçenekleri tartışıldığı ve taslak eylem listelerinin hazırlandığı ifade ediliyor. Eylemlerin önceliklendirilme çalışmasının yapıldığı ve stratejik hedefler, sektörler arası etkileşimleri, çıkışan eylem alanları, kurumsal yapılanma ve işbirliği fırsatları, veri ve bilgi altyapısı, izleme sistemleri ve finansman gibi

konularının tartışıldığı vurgulanıyor. İletişim, farkındalık ve eğitim konularının ele alındığı aktarılıyor. Özetle, İDUSEP hazırlık süreci boyunca toplam 180 kamu, özel sektör, üniversite ve STK'dan 2000'den fazla kişinin katıldığı 25'ten fazla toplantının düzenlendiği belirtiliyor.

Her ne kadar hazırlık süreci boyunca katılımcı mekanizmalara işaret edilmiş olsa da bu mekanizmaların işleyişi ve niteliği konusunda belirsizlikler bulunuyor. Öncelikli olarak İklim Şurası'na ve çalışma gruplarına katılımcılara çağrının kapalı davet usulüne göre yapıldığı biliniyor. Bu da iklim adaletinin altını çizdiği herkese açık ve eşit katılım ilkesinin uygulanmadığını gösteriyor. Çevre STK'larının değerlendirilmelerinde, özellikle azaltım konusunda yürütülen komisyon çalışmalarında öncelikli konuların katılımcı biçimde belirlenmesine rağmen bunların tavsiye kararlarına yansıtılmadığı ve bazı yeni kararların eklendiği yönünde şikâyetler bulunuyor.⁷⁸ Eylem planında katılımcı kamu kurum ve kuruluşlarının listesine yer verilirken bu kurumların hangi kriterlere göre sürece dâhil edildiğinin açıklanmadığı görülüyor. Aynı zamanda katılımcı devlet kurum ve kuruluşlarının, özel sektör ve uluslararası kuruluşların temsilcilerinin tümünün isimleri açıklanırken katılımcı üniversiteler, belediyeler ve bir kısım STK için detaylı bir dökümü yapılmadığı da görülüyor.

Süreçsel adaletin sağlanmasında önemli unsurlarından biri de iklim eylem planlarının izleme ve değerlendirme sürecinin katılımcı bir biçimde yürütülmesi. İDUSEP'te izleme ve değerlendirme için yöntemle beraber kurumların sorumluluk ve görevlerinin anlatıldığı bir model paylaşıyor. Ancak bu süreçte devlet kurum ve kuruluşları dışında paydaşların katılımı ve üstelenecekleri roller belirtilmiyor. Aynı zamanda dezavantajlı konumlardaki kesimlerin denetleme, izleme ve yenileme süreçlerine katılımına yönelik mekanizma ve araçlar bulunmuyor. Eylemlerde kaydedilen aşamaları belirten göstergeler planda her eylem için veriliyor. Ancak dikkat çeken bir nokta, eylemlerin sosyal ve ekonomik göstergelerinin oldukça az miktarda dâhil edilmiş olması.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kentlerin iklim mücadelesi içerisindeki yeri ve önemi artıyor. 2022 itibarıyla Türkiye'de yoğun ve orta yoğun kent olarak sınıflandırılan yerlerde yaşayanların oranı %83 civarında bulunuyor.⁷⁹ Hızla yükselmiş olan kentli nüfusunun yanı sıra kentlerde beton ve asfalt yoğunluklu bir altyapının olduğu ve kentlerin birçok yönden iklim riskleriyle karşı karşıya bulunduğu göz önüne alındığında Türkiye'de yerel yönetimlerin hem azaltım hem de uyum

bakımından üstlenmesi gereken kritik roller bulunuyor. Diğer yandan Türkiye, gücün merkezde toplandığı ve yerel yönetimlerin merkezin kontrolü altında olduğu bir siyasi yapıya sahip. Belediyelerin iklim mücadelesinde, özellikle de uyum konusunda, merkez tarafından tanımlanmış bir dizi sorumluluğu ve yetkisi bulunuyor. Öncelikli olarak, yerel yönetimlere ilgili kanunlarda belediyelere iklim değişikliğiyle ilgili doğrudan tanımlanmış görevler verilmiyor. Ancak bu kanunlarda iklim mücadelenin kapsamında yer alan bir dizi yetki ve sorumluluk tanımlanıyor. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda imar, ulaşım ve toplu taşıma, su ve kanalizasyon, dere ıslahı, tabiat varlıkları, doğal afetler, yeşil alanlar, halk sağlığı gibi iklim uyum kapsamına giren alanda planlama, düzenleme, onaylama, uygulama ve denetim yetki ve sorumlulukları tanınıyor.⁸⁰ 22 Ocak 2019 tarihli Cumhurbaşkanlığı İklim Değişikliği ve Afet Önlemleri Genelgesi'yle de iklim değişikliğine bağlı olarak gelişen sel/ su taşkınlar ve diğer afet durumlarında yerinde ve öncelikle müdahale sorumlusunun yerel yönetimlerde olduğu kaydedildi.⁸¹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planı 2018-2022'de de büyükşehir belediyelerinin tümüne 2022 itibarıyla Yerel İklim Değişikliğine Uyum Stratejisi ve Eylem Planlarını (YİDEP) oluşturma zorunluluğu getirilirken büyükşehir belediyelerinin dışındaki kalan il ve ilçelerde olabildiğince çok sayıda belediyenin de YİDEP'lerini hazırlaması hedeflenmekte ve teşvik edilmekteydi.⁸²

Yerel ölçekteki iklim (uyum) plan ve eylemleriyle ilgili mevzuat değişiklikleri ve gelişmeler yaşansa da belediyelerin bunları hayata geçirmelerinin önünde kapasite eksikliği, siyasi irade eksikliği, merkezle yaşanan siyasi çekişmeler ve veri eksikliği gibi engellerle beraber iklim adaleti çerçevesinin yeterli seviyede uygulanmaması gibi sorunlar bulunuyor. Bu engellerin başında da finansal kaynak sıkıntısı geliyor. 29 büyükşehir ve bağlı kuruluşun çevre koruma ve iklim değişikliği (ÇKİD) bütçelerinin toplam yıllık bütçeleri içindeki payı 2022'de %25 iken 2023'te %24'e, 2024'te %23'e düştüğü görülüyor. Bu büyükşehir belediyelerinin 2024 yılı bütçesinde ÇKİD'e ayrılan bütçenin toplamı yaklaşık 184 milyar TL. Bu oldukça düşük bir bütçe. Örneğin, çalışma ve uygulamaları fosil yakıt kullanımının sürmesine ve artmasına katkıda bulunan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2024 bütçesi yaklaşık 267 milyar TL.⁸³ Bununla birlikte, ÇKİD bütçesinin ortalamada ancak %50'ye yakın bir oranının iklim uyum eylemlerine ayrıldığı düşünüldüğünde yerel yönetimlerin etkin bir iklim mücadelesi verirken uyum kapasitesini artırmasının oldukça güç olduğu anlaşıyor.⁸⁴

⁷⁸ Yeşil Gazete (2022, 28 Haziran). "İklim Şurası kararları sessiz sedasız açıklandı", Yeşil Gazete, <https://yesilgazete.org/iklim-surasi-kararlari-sessiz-sedasiz-aciklandi/>

⁷⁹ TÜİK (2023). Kent-Kır Nüfus İstatistikleri 2022, <https://data.tuik.gov.tr/bulten/index?p=kent-kir-nufus-istatistikleri-2022-49755>.

⁸⁰ Talu, N., Demir, M. E., Deniz, A. C. ve Tosun, O. (2021). Türkiye'de İklim Değişikliğine Uyum Eyleminin Güçlendirilmesi Projesi, Türkiye'de İklim Değişikliğine Uyum Çalışmaları TR2017 ESOP MI A3 04, https://iklimeuyum.org/dokumanlar/Turkiyede_Iklim_Degisikligine_Uyum_Calismalari.pdf

⁸¹ Talu N. (ty.) Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri, İklimin, https://www.iklimin.org/egitimmateryalleri/Kent_YEI_P_NT.pdf

⁸² Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017). 2018-2022 Stratejik Plan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara.

⁸³ KAHİP (2024). 30 Büyükşehir Belediyesinin Çevre Koruma ve İklim Değişikliği (ÇKİD) ile ilgili Performans Hedefleri: 2023-2024 İzleme Sonuçları. <https://www.kahip.org/wp-content/uploads/2024/10/30-Buyuksehir-Belediyesinin-Cevre-Koruma-ve-Iklim-Degisikligi-CKID-ile-Ilgili-Performans-Hedefleri-2023-2024-Izleme-SonucLari-Dijital-Paylasim.pdf>

⁸⁴ KAHİP (2024). A.g.e. <https://www.kahip.org/wp-content/uploads/2024/10/30-Buyuksehir-Belediyesinin-Cevre-Koruma-ve-Iklim-Degisikligi-CKID-ile-Ilgili-Performans-Hedefleri-2023-2024-Izleme-SonucLari-Dijital-Paylasim.pdf>



KÜRESEL UYUM FİNANSMANI, İKLİM UYUMU VE KAMU MALİYESİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

KÜRESEL UYUM FİNANSMANI

İklim krizinin etkileri katlanarak büyüdükçe dikkatler azaltımın yanı sıra **uyum stratejileri** üstünde de yoğunlaşıyor. İklim değişikliğine kapsamlı ve etkin biçimde uyum sağlanması için plan, strateji, politika ve eylemlerin yöntem ve içeriğine dair UNFCCC kapsamında artan sayıda çalışma, düzenleme ve girişim bulunuyor. **İklim uyum ve iklim adaleti**, gerek uluslararası iklim müzakerelerinde gerekse ulusal ve yerel ölçekte, artan düzeyde kabul gören ve önem kazanan konular hâline geliyor.

- **Uyum stratejileri, azaltım tartışmalarının gerisinde kalıyor:** Temiz ve yenilenebilir enerji kaynaklarına geçişin maliyetlerini “Kimin?” “Nasıl?” ve “Ne kadar?” karşılayacağı, uluslararası iklim siyasetinin ana konularından biri olmaya devam ediyor. Bununla birlikte azaltım kadar uyum stratejileri için de geçerli olan bu sorulara dair mutlak cevapların üretildiğini; küresel düzeyde yeterli, etkin ve hakkaniyetli biçimde işleyen düzenleme ve mekanizmaların olduğunu söylemek mümkün gözüküyor.

- **Uyuma ayrılan finansman yetersiz:** İklim uyumuna dair bilgi ve birikim hızla oluşurken uygulamada tersi bir durum söz konusu. İklim uyumuna ayrılan finansman kaynaklarının yetersiz oluşu, eylem ve planların hayata geçirilmesinin ve konulan hedeflere ulaşılmasının önünde büyük engel oluşturuyor.

- **Farklılaştırılmış sorumluluklar ve görelî yeterlilikler:** UNFCCC sürecinin dayandığı temel ilkelerin başında, iklim mücadelesi içerisinde ülkelerin birbirinden farklılaşan yapabilirlik ve sorumluluklara sahip olduklarının kabul edilmesi ve iklim mücadelesindeki rol ve sorumlulukların bu durum göz önüne alınarak paylaşılması

olarak özetlenebilecek “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve görelî yeterlilikler” (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC) geliyor.⁸⁵ CBDR-RC ilkesi, UNFCCC sürecinin başından itibaren genel olarak iklim mücadelesinin finansmanı için de referans olarak alınıyor.⁸⁶ Ancak, iklim finansmanı alanında da bu ilkeye dayanan uygulama ve düzenlemelerin yeterli seviyede işlemediği ve çoğu kez sonuçsuz kaldığı görülüyor.⁸⁷

Uyum Fonu’nun oluşturulması: İklim değişikliğiyle mücadelede finansman sağlayan ilk çok taraflı finansal mekanizma **Küresel Çevre Fonu** (Global Environmental Facility - GEF), 1991’de kuruldu. Atıktan biyoçeşitliliğe kadar farklı çevre konularında projelere finansal destek sağlayan GEF, UNFCCC’nin 1994’te kurulmasıyla iklim değişikliği için de ana finans mekanizması oldu.⁸⁸

İklim uyum finansmanı, esasen 2000’lerin başından itibaren resmî müzakerelerde gündem oldu. 2001’de COP7’de kabul edilen Marakeş Kararları kapsamında GEF’in Kyoto Protokolü’ne bağlı olarak **Uyum Fonu** (Adaptation Fund) oluşturuldu. Fonun kaynağı ülkelerin gönüllü olarak yapacakları katkılar dışında **Temiz Kalkınma Mekanizması** altındaki projelerden alınacak %2 oranında paydan oluşuyordu ancak bu yolla fona sürekli bir kaynak akışı sağlanamadı. Paris Anlaşması’nın hedefleri doğrultusunda kullanılacak finansal araçlardan biri olarak belirlenen Uyum Fonu hakkında 2019 ve 2021’de bazı düzenlemeler yapıldı ve fona Temiz Kalkınma Mekanizması projelerinden aktarılan pay %5’e yükseltildi.⁸⁹

2001 yılında Marakeş Kararları’na bağlı olarak oluşturulan diğer iki finansal mekanizma da GEF çatısı altında yer alıyor. Bu finansal mekanizmalardan ilki **En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu** (LDCF), gelişmiş ülkelere, başta Ulusal Uyum Programlarını

⁸⁵ <https://climatenexus.org/climate-change-news/common-but-differentiated-responsibilities-and-respective-capabilities-cbdr-rc/>

⁸⁶ Ratajczak-Juszkó, I. ve Nyka, M. (2022). “Financial aspects of international legal regulations of climate change: between two concepts: the common concern of humankind and the common but differentiated responsibilities”. İçinde A. Michaelowa ve Sacherer, A. K. (der.) Handbook of International Climate Finance, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 84–103.

⁸⁷ Basak, R. ve Karlsson-Vinkhuyzen, S. (2022). The Green Climate Fund: history, status and legitimacy. In Handbook of International Climate Finance (pp. 135-166). Edward Elgar Publishing. Fund. Public Administration and Development, 42(5), 261-280.

⁸⁸ Michaelowa, A. ve Sacherer, A. K. (2022). “Introduction to the Handbook of International Climate Finance: Is climate finance a meteoric fashion or a stable pillar of the global response to anthropogenic climate change?”, içinde A. Michaelowa ve A. K. Sacherer (der.) Handbook of International Climate Finance. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Online, 1-14.

⁸⁹ UNFCCC (2024). 30 Years of Adaptation under the Convention and the Paris Agreement. Report by the Adaptation Committee, Birleşmiş Milletler, s.40.

(NAPA) hazırlamaları ve uygulamaya koymaları olmak üzere, uyum çalışmalarında finansal destek sağlamak amacıyla kuruldu. 2012'de alınan bir kararla bu ülkelerin Ulusal Uyum Planlarının (NAP) oluşum ve uygulanışına da destek olmasına karar verilen LDCF, bu ülkelerdeki uyum projelerine Haziran 2023-Haziran 2024 arasındaki dönemde toplam 394,1 milyon ABD doları destekte bulunacağını onayını verdi. 20 Haziran 2024 tarihine kadar NAP'lar için toplam 60,3 milyon ABD doları kaynak sağlarken, toplam 51 ülkenin NAPA hazırlık ve uygulama sürecine katkıda bulundu.⁹⁰ **Özel İklim Değişikliği Fonu (SCCF)** ise gelişmekte olan ülkelere iklim değişikliğinin etkileriyle mücadele etmeleri ve uyum sağlamalarında destek verilmesi amacıyla 2001 yılında kuruldu. SCCF kapsamında verilen destekler afet risk yönetimi, su kaynakları yönetimi, tarım ve kıyı yönetimi gibi konularını kapsıyor.

100 milyar ABD doları taahhüdü ve Yeşil İklim Fonu: 2009'da Kopenhag'da düzenlenen COP15'te, gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkelerin iklim azaltım ve uyum eylem ve projelerini desteklemek üzere 2020 yılı itibarıyla yılda toplam **100 milyar ABD doları** vermeyi taahhüt etti.⁹¹ Cancun'da 2010'da toplanan bir sonraki COP16'da yılda toplam 100 milyar ABD doları hedefini gerçekleştirmek üzere **Yeşil İklim Fonu** (Green Climate Fund, GCF) kuruldu. Cancun'da çok taraflı uyum fonlarının GCF üzerinden dağıtılması kararlaştırıldı. İklim uyum fonlarının ana mecra olarak konumlandırılan GCF için başlangıç kaynağı olarak 9,3 milyar ABD doları, 2020-2023 arasındaki birinci yenilenmede (GCF-1) toplam 9,9 milyar ABD doları toplanabildi.⁹² Böylelikle, GCF'nin kuruluş aşamasındaki yıllık 100 milyar ABD doları hedefinin oldukça gerisinde kaldı.

Kaynakların yarısı uyum projelerine ayrılan GCF, dört ana alanda projelere finansal destek sağlıyor: (i) Geçim kaynakları; (ii) sağlık, gıda ve su güvenliği, (iii) altyapı ve yapı çevre ve (iv) ekosistem ve ekosistem hizmetleri. Paris Anlaşması'ndan sonraki dönemde GCF En Az Gelişmiş Ülkeler (LDC), Gelişmekte Olan Küçük Ada Ülkeleri (SIDs) ve Afrika ülkelerine Ulusal Uyum Planlarını (NAP) oluşturma süreçlerine de destek sağlanmaya başladı. 2022-2023 döneminde ikinci kez başlatılan yenilenme (GCF-2) süreci sonunda 2024-2027 arasındaki proje desteklerinde kullanılmak üzere toplam 12,8 milyon ABD doları toplandı.⁹³

İklim finansmanı, Paris Anlaşması'yla beraber yeniden yapılandırılma sürecine girdi: Anlaşmanın 9. Maddesi'nde

“gelişmiş ülkelerin” “gelişmekte olan” ülkelere azaltım ve uyum eylemleri için finansal destekte bulunacağı karara bağlanırken Kopenhag Anlaşması'nda belirlenen 2020 itibarıyla “gelişmekte olan ülkelere” yönelik yıllık 100 milyar ABD doları sağlanması hedefinin takvimi 2025'e uzatılarak tekrarlandı. İklim uyum eylemleri hakkında, Anlaşma'nın 7. Maddesinde, dirençliliği düşük seviyede ülkelerin kullanmasına yönelik “yeterli ve öngörülebilir” finansal kaynakların oluşturulmasına işaret edildi. Yeşil İklim Fonu, Özel İklim Değişikliği Fonu ve En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu Anlaşma'nın hedef ve kararlarına göre tekrar düzenlendi.⁹⁴ Paris Anlaşması'yla başlayan yeni dönemde iklim finansmanına dair en çarpıcı gelişmelerinden biri de 2022 yılında COP27'de iklim etkilenebilirliği yüksek Küresel Güney ülkelerinin kayıp ve hasarlarını karşılamak üzere bir fonun kurulma çalışmalarının başlatılması oldu. Oluşturulan komitenin tavsiyeleri doğrultusunda COP28'de ülkelere toplam 792 milyon ABD doları tutarında kaynak için taahhüt alındı.⁹⁵

Tüm bu gelişmelere karşın, UNFCCC kapsamında oluşturulan ve yürütülen uluslararası iklim finansman mekanizmalarının nicel ve nitel olarak iklim adaletini sağlayacak etkinlikte olduğu söylenemez: Küresel Kuzey'den Küresel Güney'e uyum için finansal kaynak aktarımında artış oldu. Bu miktar 2021'de toplam 22 milyar ABD doları iken 2022'de 28 milyar ABD dolarına çıktı.⁹⁶ Ancak dünya genelinde iklim uyum için yılda 215–387 milyar ABD doları toplam finansal kaynağa ihtiyaç olduğu hesaplanıyor. 2022'de COP26'da kabul edilen Glasgow İklim Paketi'ndeki “gelişmiş ülkelerin” “gelişmekte olan ülkelere” uyum konusundaki finansal desteklerini 2025 itibarıyla 2019 oranlarının iki katına çıkaracağına dair bir madde bulunsu da ihtiyaç olan ve sağlanan finansal destek arasında öyle büyük bir uçurum var ki bu madde uygulanırsa bile bütçe açığının sadece %5'i karşılanabiliyor.⁹⁷ Buna ek olarak, Küresel Güney'de yer alan ülkeler, azaltımdan çok uyum eylemleri için finansman çağrısında bulunsu da 2021-2022 yıllarının verisi küresel seviyedeki toplam iklim finansmanının sadece %11'inin uyuma ayrıldığını gösteriyor.⁹⁸ Bir önceki 2 yıllık dönemle karşılaştırıldığında uyuma ayrılan pay %28 oranında artmış olsa ve 2021-2022'da ortalama yıllık 63 milyar ABD dolarına ulaşsa da bu miktar ihtiyaç ve beklentilerin oldukça gerisinde kalıyor. Keza, Küresel Güney'de yer alan ülkeler, azaltımdan çok uyum eylemleri için finansman çağrısında bulunuyor.⁹⁹

⁹⁰ UNFCCC (2024), a.g.e.; GEF (2024) Report of the Global Environment Facility to the Twenty-Ninth Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Global Environmental Facility.

⁹¹ UNFCCC (2009). Copenhagen Accord, <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>

⁹² <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation>

⁹³ <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-2>

⁹⁴ Semra Cerit-Mazlum, S. (2019). Küresel İklim Politikaları, AB İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 2, Ankara.

⁹⁵ UNFCCC (2024), a.g.e.

⁹⁶ United Nations Environment Programme (UNEP) (2024). Adaptation Gap Report 2024: Come hell and high water —As fires and floods hit the poor hardest, it is time for the world to step up adaptation actions, Nairobi.

⁹⁷ UNEP (2024), a.g.e.

⁹⁸ UNFCCC (2024). UNFCCC Standing Committee on Finance Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA6_Summary_Web_Final.pdf

⁹⁹ SCF (2024). The Addendum to the Report of the Standing Committee on Finance: Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, Unedited version, Bonn: UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA6_Summary_Web_Final.pdf



©Glasgow Actions Team / Global Citizen / Greenpeace / SOLIDARITY

Son olarak, Küresel Kuzey ülkelerinin tarihsel sorumlulukları da göz önüne alınarak küresel düzeyde oluşturulacak bir fona kaynak aktarması ve bu fonda toplanan finansal kaynakların Küresel Güney'e aktarılması büyüyen bir ihtiyaç. Ancak bu bugüne kadar gerçekleşmemiş durumda. 2024'te Bakü'de düzenlenen COP24 zirvesinde ABD; AB ülkeleri ve Japonya gibi Küresel Kuzey ülkeleri Küresel Güney'in iklim eylemlerinde desteklemek amacıyla 2035 itibarıyla yıllık en az 300 milyar ABD doları sağlamayı taahhüt etti. Ancak miktarca yenilenen fon, çoğunluğunun hâlihazırda zaten taahhüt edilmiş kaynaklardan oluşması, 2035'e kadarki olası enflasyon oranının hesaplara yansıtılmaması ve ihtiyaç içerisindeki Küresel Güney ülkelerinden katkıların beklenmesi gibi nedenlerle yetersiz bulunuyor.¹⁰⁰

Nicel açığın yanı sıra, finansal kaynak aktarımının yönü ve işleme biçimi de iklim adaletsizliğini pekiştiren nitel yetersizlik ve hataların olduğunu gösteriyor. İklim uyum finansal akışlar ağırlıklı olarak artımlı (incremental), tepkisel (reactive) ve tekil proje temelli uyum çalışmalarına yönlendirilmeye devam ediyor. İklim adaleti çerçevesine uygun öngörüye dayanan (anticipatory), planlı ve dönüşümsel uyum çalışmalarına ayrılan finansal kaynaklar ise oldukça sınırlı. Ayrıca uyum finansmanı büyük oranda borç olarak sağlanıyor. Bu durum, hâlihazırda kamu bütçeleri borç yükü altında olan Küresel Güney ülkelerinin daha da yoksullaşmasına yol açıyor.

Hem iklim mücadelesinin geneliyle hem de iklim uyumla ilgili yaşanan zorluk, eksiklik ve diğer sorunların bir kısmı şöyle sıralanıyor¹⁰¹:

- Küresel Güney ülkelerin kontrol eksikliği ve bu ülkelerin ihtiyaçlarının karşılanmaması,

- Finansal katkı sağlama sorumluluğunu verilen Küresel Kuzey ülkelerinin Küresel Güney ülkeleriyle anlaşmazlıkları ve bunun sonucunda ortaya çıkan finansman ve bilgi açığı,

- İklim finansmanı hedeflerine dair belirsizlikler ve hesap verebilirliğin eksik olması,

- Küresel Güney ülkelerinin fonlara erişimde yaşadığı zorluklar, yerel düzeyde fonların erişimin olmaması ve bunun sonucunda iklim fonlarının büyük/mega projelere yönlendirilmesi,

- Finansman katkısı sağlayan Küresel Kuzey ülkelerinin azaltım eylem ve projelerini daha kazançlı görmelerinin de etkisiyle uyuma yeterli kaynağın ayrılması,

- Küresel Güney ülkelerinde yaygın olarak yaşadıkları kapasite eksikliği nedeniyle iklim finansmanı kullanımının ve iklim projelerinin etkin olmaması ve projelerden fayda sağlayamamaları,

- Yoksulluğun engellenmesine yönelik olarak kalkınma ile iklim değişikliği arasındaki ters yöndeki ilişkinin dikkate alınmaması ve iklim finansal desteklerinde düşük karbonlu kalkınmanın desteklenmemesi,

- Etkilenebilirliği en yüksek toplulukların ihtiyaçlarının ve dirençliliğinin artırılmasının yeterince göz önünde bulundurulmaması ve finansal kaynakların dağıtımında yerel seviyedeki adalet meselelerinin dikkate alınmaması.

¹⁰⁰ Gabbatiss, (2024, 3 Aralık). "Analysis: Why the \$300bn climate-finance goal is even less ambitious than it seems", Carbon Brief, https://www.carbonbrief.org/analysis-why-the-300bn-climate-finance-goal-is-even-less-ambitious-than-it-seems/?utm_source=cbnewsletter&utm_medium=email&utm_term=2024-12-04&utm_campaign=Daily+Briefing+04+12+2024.

¹⁰¹ Sheridan, T., ve Jafry, T. (2019). "The inter-relationship between climate finance and climate justice in the UNFCCC". İçinde T. Jafry (Ed.), Routledge Handbook of Climate justice, Routledge, s.165–183.

İKLİM UYUMU VE KAMU MALİYESİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN POLİTİK İKTİSADİ ÇERÇEVESİ

İklim uyumunu finanse edecek kaynakların geliştirilmesini, adil ve şeffaf bir şekilde yeniden tahsisini hedefleyen bir politika tasarımı, öncelikle iklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi belirginleştirmeyi gerektiriyor. Bunun için **mevcut politik iktisadi görünümün belirlediği genel çerçeveyi** ve sonrasında **uyum stratejileriyle kamu maliyesi arasındaki bağı kurabilecek alternatif stratejileri** değerlendirmenin faydalı olacağı gözüküyor. Çünkü politika tasarımı, bölüşüm ilişkileri ve politika meşruiyetini gözetken bir politik iktisadi görüşle çok daha sağlıklı ve geliştirilebilir bir nitelik kazanıyor.¹⁰² Farklı çıkar grupları arasındaki ilişkilerin önceden belirlenerek hareket edilmesi, politika yapıcılarının gün sonunda iklim aciliyetiyle politik ve sosyal sürdürülebilirlik arasında bir uzlaşma sağlama arayışına katkı sunuyor.

Okumakta olduğunuz rapor kapsamında da merkeze alınan adil vergi reformları ve çevresel sürdürülebilirlik arasında oluşturulması beklenen güçlü temeli sağlamanın yolu, öncelikle, söz konusu politik iktisadi çerçevenin anlamlandırılması ve sonrasında iklim uyumunun ve vergi politikalarının bu

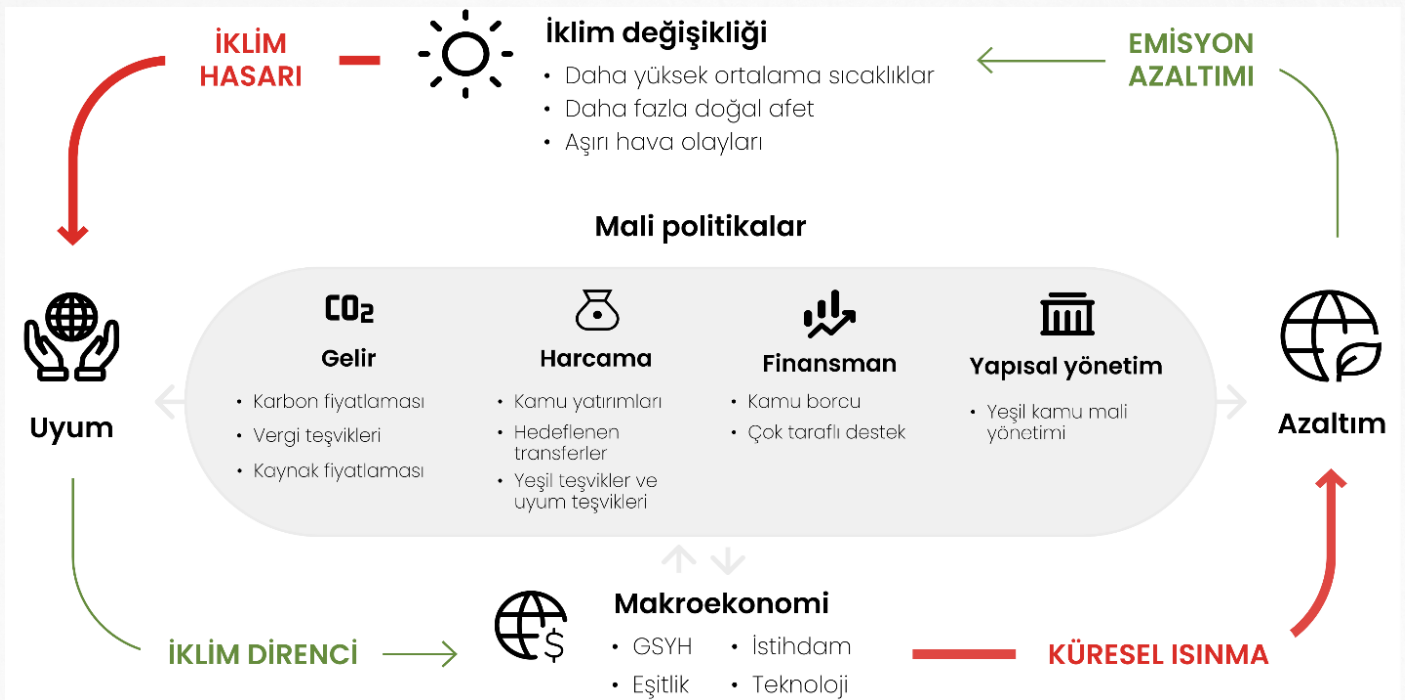
çerçeve dâhilindeki konumunu değerlendirmekle mümkün.

Genel çerçeve

İlk etapta, hükümetlerin harcama, vergilendirme, düzenleme ya da üçünün bir kombinasyonu yoluyla firmaları ve hanehalklarını karbonsuzlaşmaya nasıl teşvik edebileceği kilit bir soru olarak değerlendirilebilir.¹⁰³ Bu sorunun cevabını ararken, küresel iklim hedeflerinden ülkelerin kalkınma ihtiyacına ve firmalarla hane halklarının karbonsuzlaştırma eylemlerine verdikleri tepkilere kadar uzanan karmaşık bir denge söz konusu. Bu nedenle **maliye politikaları, iklim ve makroekonomi arasındaki etkileşimi bir arada değerlendirmek** gerekiyor: Yeşil dönüşüm, sera gazı emisyonlarının azaltılmasını ve iklim risklerine karşı direnç oluşturulmasını içeriyor. Ekonomik faaliyetler sera gazı salımına neden olarak çevresel zararlara yol açıyor ve bu durum olumsuz ekonomik etkilere neden oluyor. Azaltım politikaları emisyonları azaltmayı amaçlarken, uyum politikaları ülkelerin ekonomik ve sosyal aksaklıklarını sınırlandırmak için dayanıklılığını artırmayı hedefliyor. Tüm bunlar mali politikalar, makroekonomi ve iklim sonuçları arasındaki iç içe geçmiş bağlantıları işaret ediyor (Şekil 1).

ŞEKİL 1

Maliye politikası, iklim ve makroekonomi arasındaki ilişki ağı



Kaynak: IMF, Fiscal Monitor (Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World)

¹⁰² Hallegatte, S., Godinho, C., Rentschler, J., Avner, P., Dorband, I. I., Knudsen, C., Lemke, J., & Mealy, P. (2023). Within reach: Navigating the political economy of decarbonization. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1953-7>

¹⁰³ International Monetary Fund. (2023). Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781513595170.087>

Alternatif stratejiler

Bu karmaşık denge dâhilinde, iklim hedeflerinin mevcut politik iktisadi görünüm ve iklim politikalarıyla bağıni kuracak alternatif stratejiler gündeme getiriliyor:¹⁰⁴

- **Kurumsal bağlamın kullanımı:** Kurumsal yapı ve kurumsal bağlamın kullanımı, iklim yönetiminde önemli bir belirleyicidir. Çünkü siyasi, ekonomik ve sosyal etkileşimi yapılandıran ve böylece ekonominin standart kısıtlamalarıyla birlikte seçim setlerini tanımlayan kuramlar, ekonomik faaliyette bulunmanın ekonomik ve sosyal açılardan uygulanabilirliğini belirler.¹⁰⁵ Aktörler arasındaki ilişki ve çıkarları görünür kılar. Bu bakımdan kurumların stratejik kullanımı, politika oluşturma ve uygulama aşamasında gerekli norm ve prosedürlerin belirlenmesini sağlar. Örneğin, aktörler arasında iklim politikalarına dair kutuplaşmanın düşük olduğu bir toplumda, paydaşların katılımını artırmak ve destekleyici koalisyonları teşvik etmek üzere stratejik iklim kurumları kurulabilir. Avrupa Birliği'nin 2030 yılına kadar emisyonlarını en az %55 oranında azaltarak iklim hedefleriyle uyumlu hâle getirmesini destekleyen Fit for 55¹⁰⁶ girişimi, bu bağlamda dengeli ve hem sosyal hem ekonomik olarak sürdürülebilir bir çerçeve sunar. Fakat iklim uzlaşısının olmadığı ve iklim politikalarının tartışmalı olduğu bir bağlamda bu adımı atmak, kutuplaşmayı ve iklim eylemine muhalefeti daha da artırması bakımından gerçekçi olmayabilir. Bu durumda süreç, iklim yönetişiminin mevcut kurumsal yapılara ve siyasi önceliklere dâhil edilmesiyle sürdürülebilir. Örneğin Hindistan'da, iklim perspektifi mevcut kurumlara dâhil edilerek birçok bakanlıkta aktif iklim kurumları oluşturulmuştur.¹⁰⁷ Bunun sonucunda sektör temelli –güneş enerjisi, enerji verimliliği ve elektrikli araçlarla ilgili girişimler gibi– aşağıdan yukarıya doğru yapılandırılmış iklim kurumları, kalkınma hedeflerinin yan faydaları olarak önemli azaltım kazanımları sağlamış; 2014-2022 yılları arasında Hindistan'ın hidroelektrik dâhil yenilenebilir enerji üretim kapasitesi 2,2 kat artmış, güneş enerjisi 3 gigavat'tan 63 gigavat'a yükselmiştir.

- **Kısa ve uzun vadeli hedefler arası denge:** İklim yönetişimi, statik bir yapıda değildir. Politika yapım süreci de buna karşılık olarak dinamik bir yaklaşımla tasarlanmalıdır. Uzun vadeli ve yapıcı bir politika tasarımı, teknik bir yönetim kabiliyetinin ötesinde iklim eylemleri için aktif bir destek oluşturmaya ve maliyetleri azaltma becerisine sahip olmayı gerektirir.

Örneğin, benzinli araçların vergilendirilmesi verimli bir politika aracı olabilir ancak alternatif ulaşım araçlarına erişim olmadığı durumda aktif bir destek bulamayacaktır. Bu noktada, kısa vadede daha büyük yatırımlar gerektirse de toplu taşımaya yatırım yapmak ya da şarj istasyonlarını sübvans etmek gibi dönüşümler uzun vadeli iklim hedeflerine ulaşılmasında daha yapıcı adımlar olabilir. Uygulanacak politikaların kapsam ve bağlayıcılık gibi niteliklerine karar verilirken ilgili bölgenin mevcut kurumsal kapasite, bilgi birikimi ve sosyal dinamikleri de gözletilmelidir.

- **Dağılımsal etkiler ve sivil katılım:** İklim politikaları farklı grupları birçok açıdan etkiler. İklim politikalarının sürekliliği açısından, ortaya çıkan bu heterojen dağılımsal etkilerin aza indirilmesi ve belirli durumlarda telafi edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle çok boyutlu analizlerin gerçekleştirilmesi, adil politikalar tasarlamak için önem kazanır. Aktif işgücü politikaları, yeniden beceri kazandırma programları, sosyal koruma sistemleri ve yeşil sanayi politikaları, politika yapıcılarının yoğunlaşmış etkileri azaltmak, geçişi kolaylaştırmak ve politikaları zaman içinde daha sürdürülebilir hâle getirmek için kullanabilecekleri araçlar arasında yer almalıdır. Öte yandan, kapsayıcı ve şeffaf süreçlerin benimsenmesi ve böylece politikaların meşruiyetinin artırılması gerekir. Politika söylemi sosyal fırsatları, riskleri ve diyalogu içermelidir. Sivil katılım, söz konusu politikaların tasarımını geliştirebilir, meşruiyetini artırabilir, uzlaşmayı teşvik edebilir ve istenmeyen sonuçların erkenden tespit edilmesine yardımcı olabilir.

Öncelikler ve üçlü çıkmaz

Mevcut politik iktisadi görünüm ve strateji tartışmaları kapsamında, gelişmekte olan ekonomilerin temel önceliğini **büyüme ve kalkınma** oluşturuyor. İklim hedefleri odaklı bir ekonomik dönüşüm, özellikle harcamaya dayalı tedbirlere dayanıyorsa, ek maliyetlere yol açıyor. Bu durum, kamu maliyesi açısından *vergi* kapasitesinin artırılması ve harcamaya verimliliğinin iyileştirilmesi gibi zorlukları beraberinde getiriyor. İklim hedeflerine ulaşmak, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde, efektif bir borç kontrolüyle vergi gelirlerinde kayda değer ve sürdürülebilir bir artışı gerektiriyor.¹⁰⁸ Fakat bu ekonomilerde mali manevra alanının dar olduğu görülüyor. Bu nedenle vergi kapasitesi, hem devletin harcamalarının finansmanını hem de piyasayı destekleyen kurumların kalitesini artırması bakımından önemseniyor.

Öte yandan insanlar, genel olarak, **zorlayıcı olmayan** iklim politikalarını (sübvansiyonlar, ahlaki ikna yöntemleri gibi)

¹⁰⁴ Hallegatte, S., Godinho, C., Rentschler, J., Avner, P., Dorband, I. I., Knudsen, C., Lemke, J., & Mealy, P. (2023). Within reach: Navigating the political economy of decarbonization. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1953-7>

¹⁰⁵ North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>

¹⁰⁶ Council of the European Union. (n.d.). Fit for 55. Council of the European Union. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/>

¹⁰⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Chapter 13: National and sub-national policies and institutions*. In P. R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, & P. Vyas (Eds.), *Climate change 2022: Mitigation of climate change* (AR6 Working Group III). Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter_13.pdf

¹⁰⁸ International Monetary Fund. (2023). *Building tax capacity in developing countries* (Staff Discussion Note No. SDN/2023/003). Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/09/15/Building-Tax-Capacity-in-Developing-Countries-535449>

zorlayıcı politikalara (cezaî düzenlemeler, vergiler gibi) tercih ediyor.¹⁰⁹ Zorlayıcı olmayan politikaların tercih edilmesi, birey için algılanan mali ve davranışsal maliyetlerin daha düşük olmasıyla açıklanabilir. Ancak sadece ekonomik maliyet ve faydalara dayanan değil, aynı zamanda politik ekonomiyi etkileyen ve ortak hedefler doğrultusunda fikir birliği ve ivme yaratan politikaların seçilmesi de gündeme taşınmalıdır. Bunun için daha zor politika araçlarını kilit paydaşlar için kabul edilebilir ve hatta cazip hâle getirmeye çalışmak, bu paydaşlarla erkenden ilişki ve açık bir iletişim süreci kurmak ve onların çıkarlarını politika tasarımına yansıtmak gerekiyor.

Tam da bu noktada **(i) iklim hedeflerine ulaşma, (ii) mali sürdürülebilirlik ve (iii) siyasi fizibilite** arasında üçlü bir çıkmaz oluşuyor. Bu üç hedefe aynı anda ulaşmanın tek yolu, ülkeden ülkeye değişen, bölüşüm ilişkilerini ve hayat pahalılığını ele alan bir politika karışımıyla mümkün gözüküyor.¹¹⁰ En uygun karışım, borç ve gelir artırma kapasitesi, iklim riski kırılganlıkları, ekonomik büyüme ve kalkınma hedefleri gibi bileşenlere bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiyor.¹¹¹ Örneğin yüksek kamu borcuna sahip gelişmekte olan ekonomiler, iklim adaptasyonu ve diğer kalkınma hedeflerine dair acil önceliklerle karşı karşıya olduğundan, artan borcun geri ödenmesi konusunda zorlanıyor. Bu durum, özel finansman sağlamak ve büyümeyi hızlandırmak için yapısal reformlar gerçekleştirme çabalarıyla birlikte, ekonomik büyüme ve harcama verimliliğini iyileştirmek için harekete geçilmesini zorunlu kılıyor.

İklim uyumunun politik iktisadi çerçevesi

Peki tüm bu politik iktisadi çerçeve dâhilinde iklim uyumunu nasıl tartışmak gerekmektedir? İklim uyumu ve kamu maliyesi ekseninde politika tasarımına dair kapsayıcı ve geniş bir literatür bulunduğunu söylemek mümkün olmasa da genel tartışmalar dâhilinde iki önemli argüman ortaya çıkıyor:¹¹²

İlk olarak, **uyum finansmanında kamu ve özel sektörün rolüne** dair tartışmalar öne çıkıyor. Özel sektör, beşeri ve fiziki sermayeye yapılan yatırımdaki, kamu ise bireysel aktörlerin eylemlerinin koordinasyonundaki rolü bakımından önemseniyor.¹¹³ Fakat uyum stratejileri, ancak faydaları maliyetlerini aştığı takdirde verimli oluyor ve söz konusu kamusallığın ve özel üretim faaliyetlerinin dışsal etkilerinin ortaya çıktığı durumlarda piyasaların verimli uyum stratejilerini uygulamada

başarısız olabileceği görülüyor. Öte yandan uyum stratejilerinin uzun vadede kalkınma stratejilerini destekler nitelikte olması beklenir ve bu bakımdan bu stratejiler kamunun çeşitli biçimlerde müdahalesini gerektirir.¹¹⁴ Kamu müdahaleleri, iklim değişikliği ve aşırı hava olaylarına karşı sosyal ve ekonomik dayanıklılığı artırmak için tasarlanmış kamusal altyapı yatırımlarına ya da kamusal kaynakların ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliğine odaklanır.

İkinci olarak ise –yukarıda açıklanan alternatif stratejiler ve kamu ile özel sektörün rolüne dair tartışmayı takiben– **iklim uyumu önlemlerinin zamanlaması** da ayrıca önem kazanıyor. Ülkeler, önceden tasarruf etmek yerine, bütçe gelirlerini (örneğin vergi gelirlerini) ancak iklim değişikliğinin olumsuz etkileri yaşandıktan sonra yeniden iyileştirmek eğilimindedir.¹¹⁵ Doğal afetler sonrasında müdahale için bütçe ayrılrsa da sağlanan kaynaklar, maliyetleri karşılamakta yetersiz kalıyor. Uyum stratejileri, hem önleyici hem de iyileştirici eylemleri içeren çok yönlü bir stratejiyi işaret etse de önleyici önlemlerin erkenden devreye alınması, hiçbir eylemde bulunmama ya da eylem gerekliliğine kadar beklemeye kıyasla sermaye stokunun dayanıklılığını artırıp kamu borcunu daha kontrol edilebilir kılıyor. Doğal afetlerle başa çıkmak üzere yeterli mali alanı sağlıyor ve daha yüksek milli gelir büyüme oranlarını beraberinde getiriyor. Önleyici eylemler, iklim değişikliğiyle ilişkili refah kayıplarını azaltarak uzun vadede daha yüksek seviyede büyümeyi ve daha fazla makroekonomik istikrarı destekliyor.

Çevre vergileri için politika tasarımı

İklim değişikliğiyle mücadele ederken toplum refahını da gözetmek üzere en etkili araçlar arasında yer alan **mali araçlar**, çevresel direnci artırırken aynı zamanda doğal afetlerle ilişkili ekonomik riskleri yönetebilir. Hükümetler –ülkeden ülkeye değişen mevcut politik iktisadi görünümü gözeten bir politika karışımıyla– kamusal alanların kullanım tercihlerini düzenlemek, fiyatları doğru belirleyerek dışsallıkların yönetimini iyileştirmek ve özel aktörleri çevreye verdikleri zararları dikkate almaya teşvik etmek için vergi ve düzenlemeleri kullanmak başta olmak üzere birçok farklı strateji izleyebilir. Bu kapsamda, fosil yakıtların kullanılması başta olmak üzere çevreye zarar veren diğer faaliyetleri caydırmak ve bu faaliyetlerin çevresel etkilerini azaltmak üzere **çevre vergileri** ön plana çıkar. Çevre vergilerinden elde edilen gelir, **ekonominin iklim**

¹⁰⁹ Adger, W. N., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005>

¹¹⁰ International Monetary Fund. (2023). *Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World*. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781513595170.087>

¹¹¹ International Centre for Tax and Development. (2023). *Fiscal and financial policy in developing countries*. International Centre for Tax and Development. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, https://www.icr-facility.eu/wp-content/uploads/2023/08/fiscal_and_financial_policy-en.pdf

¹¹² Forni, L., Catalano, M., & Pezzola, E. (2019). Increasing resilience: Fiscal policy for climate adaptation. In M. A. Pigato (Ed.), *Fiscal policies for development and climate action* (pp. xx-xx). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/97334d40-8b3a-5fe7-867f-da219db50caa/content>

¹¹³ Mendelsohn, R. (2012). The economics of adaptation to climate change in developing countries. *Climate Change Economics*, 3(2), 1250006. <https://doi.org/10.1142/S2010007812500066>

¹¹⁴ Barrage, A. (2015). *Adaptation and mitigation in fiscal policy*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/03/Barrage_2015_Adaptation_Mitigation_Fiscal.pdf

¹¹⁵ International Monetary Fund. (2017). *The macro-fiscal aftermath of weather-related disasters: Do loss dimensions matter?* (Working Paper No. WP/17/261). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/11/08/The-Macro-Fiscal-Aftermath-of-Weather-Related-Disasters-Do-Loss-Dimensions-Matter-45296>

KUTU 5

GELİR, SERVET VE SALIM EŞİTSİZLİKLERİ

Gelir, servet ve salım eşitsizlikleri, iklim uyumunun politik iktisadi çerçevesi dâhilinde değerlendirilmesi gereken en önemli konuların başında gelir. Bunun nedeni, düşük gelir gruplarının iklim değişikliğinin etkilerinden (örneğin sel, kuraklık, aşırı hava olayları) genel nüfus ortalamasına kıyasla daha fazla etkilenmesidir. Bu sebeple, iklim değişikliğinin etkilerinden en çok zarar gören grupların ihtiyaçlarının önceliklendirilmesi ve iklim krizine uyum için gerekli kaynaklara erişim açısından yaşadıkları eşitsizliklerin giderilmesi gerekiyor. Uyum politikalarının tasarımı düşük gelir gruplarının korunması ihtiyacı öne çıkıyor. Muhtemel politikaların (örneğin karbon vergisi) düşük gelir grupları üzerindeki etkisi üstünde durmak önem arz ediyor. Yapılan çalışmalar da iklim değişikliğinin sadece bir çevre sorunu olmadığını, aynı zamanda büyük gelir eşitsizlikleriyle de bağlantılı bir sosyal adalet meselesi olduğunu ortaya koyuyor.

- **Gelir ve dağılımındaki eşitsizlik:** Küresel ölçekte son derece eşitsiz bir gelir dağılımı bulunuyor. En yüksek gelir grubundaki %10'luk kesim, toplam gelirin %20-70'ini elde ederken, en düşük %50'lik kesim bu gelirden yalnızca %5-25 arasında bir pay alıyor. Kuzey Avrupa gibi bazı bölgelerde bu dağılım daha adil olsa da dünyanın geri kalanında bu dağılım oldukça eşitsiz. Servet dağılımına bakıldığında eşitsizlik hâli daha da belirginleşiyor. En zengin %10, dünya servetinin %60-90'ını kontrol ederken, en yoksul %50 ise bu servetten en fazla %5 civarında pay alabiliyor.¹¹⁷

- **Gelir seviyesi ve karbon salımı ilişkisi:** Gelir seviyesi ile karbon salımları arasında doğrudan bir ilişki bulunuyor. 2019 verilerine göre, dünya nüfusunun en düşük gelire sahip %50'lik kesimi küresel sera gazı salımlarının yalnızca %12'sine neden olurken en zengin %10'luk kesimi toplam salımların neredeyse yarısına -%48'ine- yol açıyor. Gelir seviyesi en

yüksek %1'lik kesime bakıldığında, küresel düzeyde en varsıl bu kesimin küresel sera gazı salımlarının %17'sine neden olduğu ve anlaşılıyor. Bu miktar, en yoksul %50'nin toplam karbon salımını aşıyor.¹¹⁸ En yüksek gelir seviyesinde sahip kesimin karbon ayak izinin bu kadar yüksek olmasında, daha fazla kaynak kullanımına yol açan tüketim biçimlerinin ötesinde, sahip oldukları servete bağlı olarak fosil yakıt kullanımına yol açan yatırım kararları ana etken olarak öne çıkıyor.¹¹⁹

Varsıllar ve yoksulların karbon salımı oranlardaki fark, karşılaştırmalı olarak ele alındığında daha da çarpıcı hâle geliyor. 1990-2019 arasındaki veriler, dünyanın en zengin %1'lik kesiminin (yaklaşık 77 milyon kişi) ortalama karbon ayak izinin, en düşük %50'lik kesiminden (yaklaşık 3,8 milyar kişi) 75 kat daha fazla olduğunu gösteriyor.¹²⁰

Gelir ve servet eşitsizliklerinin karbon salım eşitsizlikleri üzerindeki etkisi yıllar içinde değişiklik göstermektedir. 1990 yılında, küresel karbon salım eşitsizliğinin yaklaşık üçte ikisi (%62) ülkeler arasındaki farklarla ilişkilirken 2019'a gelindiğinde küresel karbon salım eşitsizliğinin %64'ünün ülkeler içindeki eşitsizliklerle bağlantılı hâle geldiği hesaplanmıştır. Bu değişim, özellikle gelişmiş ülkelerde toplum-içi eşitsizliklerin arttığını ve bu ülkelerdeki zengin kesimlerin karbon salımında daha da büyük paya sahip olduğunu işaret ediyor.

İklim değişikliği ve yoksulluk arasında sarmal hâlinde ilerleyen doğrudan bir ilişki bulunuyor. İklim olaylarından en çok yoksul kesimler etkilenir. Bu etkiler de daha da yoksullaşmaya ve iklim dayanıklılığının giderek düşmesine yol açar. Dünya genelinde 92 ülke üzerine yapılan bir çalışma, iklim değişikliğinin tüm ülkelerde nüfusun en az gelir seviyesine sahip %40'lık kesiminin üzerinde %70'e varan düzeyde daha fazla etkisi bulunduğunu ortaya koyuyor.¹²¹

değişikliğine karşı direncini artırma hedefine destek sunacak sağlık, eğitim, sosyal koruma ve kamu altyapısı harcamalarını finanse etmek için kullanılabilir.¹¹⁶

Bu anlamda, diğer vergi harcama ve politikalarıyla da uyumlu

olacak biçimde düzenlenen bir çevre vergisi reformuyla üç farklı alanda fayda sağlanabilir: (i) çevresel kirliliğin azaltılması, (ii) kamu mallarının/hizmetlerinin üretilmesi ve finansmanı, (iii) ekonomik faaliyetlerin artırılması. Fosil yakıtları kaynaktan vergilendirecek şekilde tasarlanan ve elde

¹¹⁶ Forni, L., Catalano, M., & Pezzola, E. (2019). Increasing resilience: Fiscal policy for climate adaptation. In M. A. Pigato (Ed.), *Fiscal policies for development and climate action* (pp. xx-xx). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/97334d40-8b3a-5fe7-867f-da219db50caa/content>

¹¹⁷ Baviskar, A. (2023). *Nature, culture, and inequality*. Other Press. <https://otherpress.com/product/nature-culture-and-inequality-9781635424577/>

¹¹⁸ World Inequality Database. (2023). CBV 2023: Climate inequality report. World Inequality Database. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://wid.world/www-site/up-loads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-3.pdf>

¹¹⁹ World Inequality Database. (2023). a.g.e

¹²⁰ Chancel, L., (2022). Global carbon inequality over 1990–2019. *Nature Sustainability*, 5(7), 551–563.

¹²¹ Hallegatte, S., & Rozenberg, J. (2017). Climate change through a poverty lens. *Nature Climate Change*, 7(4), 250–256. <https://doi.org/10.1038/nclimate3253>

edilen geliri istihdam ve ücret üstündeki vergileri azaltmak veya kamu yatırımlarını ve sosyal harcamaları artırmak için kullanan bir çevre vergisi reformu, gelişmekte olan ülkelerin refahını (örneğin daha temiz su ve daha güvenli yollara erişimi, enerji erişimi, sağlık ve eğitim gibi önemli kamu mallarının finanse edilmesini) artırırken **iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılmasına** yardımcı olabilir. İstihdamda artış veya verimlilikte iyileşme gibi doğrudan ekonomik faydalar sunabilir (Şekil 2). Örneğin kömür ithalatı veya çıkarılması üzerinden alınan ve elde edilen gelirle kamu altyapısının genişletilmesini finanse eden bir vergi reformunu, yoksul hanelere doğrudan yardımla desteklemek mümkündür.

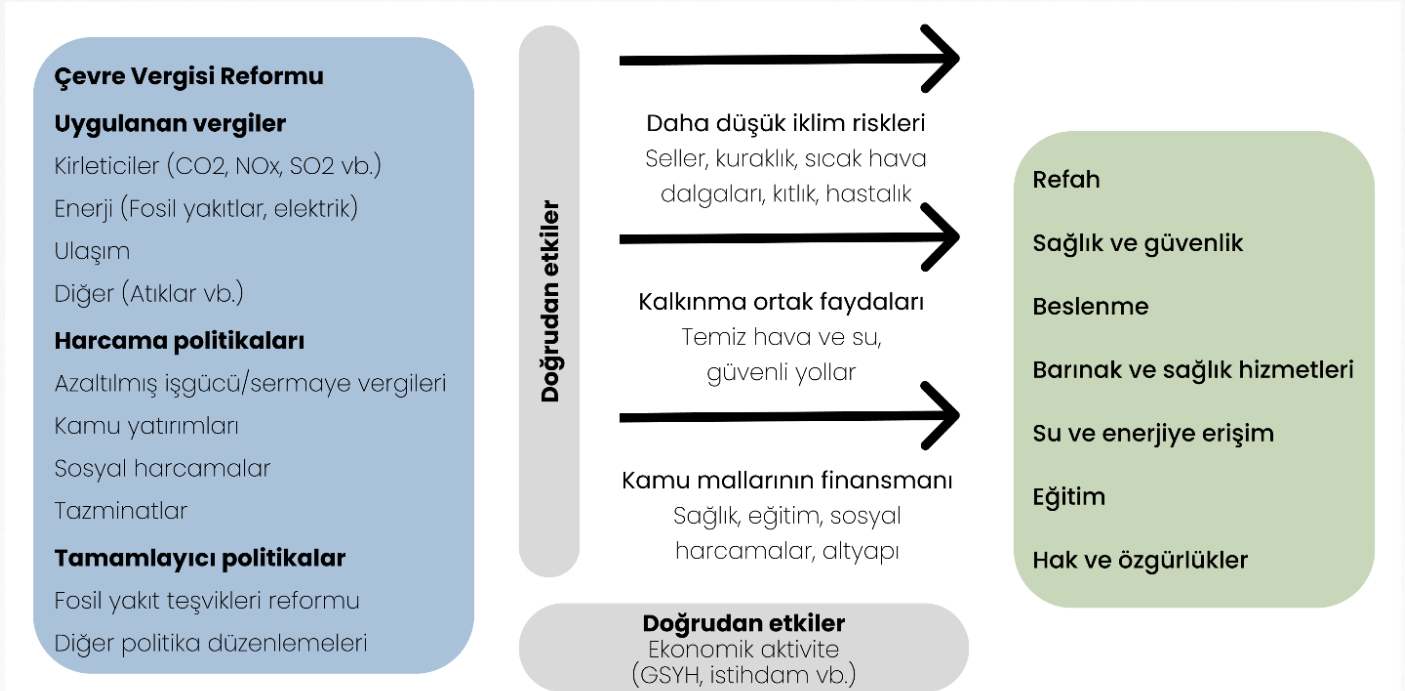
Fakat burada hedeflenen faydaların ekonomik kalkınmayı engellemeyecek şekilde sağlanması hedefleniyor.¹²² Çevre vergilerinin etkili ve verimli araçlar olarak değerlendirilmesi için, **fosil yakıtlar üstündeki mevcut muafiyetlerin azaltılması ve dışsallıkları kapsama oranının artırılmasının** (örneğin vergi matrahının genişletilmesi, sübvansiyonların daraltılması) gerekli olduğu öngörülmüyor. Bu aşamada söz konusu muafiyetler ve sübvansiyonlar belirli ekonomik sektörlerin uluslararası rekabet gücü üzerindeki olumsuz

etkileri sınırlamak, belirli hanehalklarının ekonomik sıkıntıların hafifletmek veya çevreye daha zararsız ürün çeşitlerinin kullanımını teşvik etmek gibi nedenlerle uygulanıyor. Bu durum, uyum politikalarının kapsam ve etkisini sınırlayıcı bir nitelik kazanıyor. Bir yandan çevre etkilerini gözetilen bir mali reform tartışması sürerken¹²³ diğer yandan fosil yakıtlar hâlâ düşük oranda vergilendiriliyor ya da aksine sübvansiyon ediliyor.

Çevre vergisi reformunun ekonomi politiği, sektörel rekabet gücü ve gelir dağılımı üzerindeki muhtemel olumsuz etkileriyle birlikte de değerlendiriliyor. Kirlenici sektörlerde uygulanacak yüksek oranlı vergilerin elbette hem ulusal hem de küresel düzeyde çevresel hedeflere ulaşılmasında katkısı olacaktır. Fakat politika yapıcılar, ulusal düzeydeki çevre etkileri kadar sektörel düzeydeki potansiyel kayıplarla ilgilenme eğilimindedirler. Farklı girdi kombinasyonları ve bunların sonucunda ortaya çıkan emisyon profillerindeki farklılıklar nedeniyle, belirli bir sektördeki firmalar herhangi bir ekonomik araç kullanımından aynı şekilde etkilenmeyecek ama uygulanacak politikanın değer zincirinde geri ve ileri yönlü etkileri hem diğer sektörlerdeki üreticileri hem de tüketicileri

ŞEKİL 2

Çevre vergisi reformunun refaha etkisi



Kaynak: World Bank (2019), Fiscal Policies for Development and Climate Action

¹²² Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *The political economy of environmentally related taxes*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264025530-en>

¹²³ Cangöz, M. C. (2023, Ocak 31). *İklim değişikliği ve ekonomik eşitsizlik: Türkiye'nin zorlukları ve fırsatları*. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10838>



Michele Lapini / Greenpeace

etkileyecektir. Öte yandan çevreyle ilgili vergilerin, özellikle enerji vergilerinin, doğrudan etkilerinin hanehalklarının gelir dağılımı üzerinde geriletici bir etkisi bulunsa da bu etkilerin yumuşatılabilir olduğu ve hatta doğrudan ortadan kaldırılabilceği ortaya konuluyor. İstenmeyen dağıtım etkileri genel olarak sosyal güvenlik sistemleri ve vergi sistemleri aracılığıyla ele alınabilir. Buna göre, muafiyetler ya da hedeflenen

gruplar için tüketim vergisi oranlarının düşürülmesi bir seçenek oluşturabilir. Bugüne kadarki örneklerde çevreyle ilgili vergilerin olumsuz gelir dağılımı etkilerinin, gelirin diğer vergilerin azaltılması için kullanılmasıyla yumuşatıldığı görülüyor.¹²⁴ Bu konuda önlem alınmaması, ortaya çıkardığı maliyet nedeniyle güçlü bir muhalefetle karşılaşabilir ve bu durum çevresel tedbirlerin uygulanamamasına yol açabilir.

124 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). The political economy of environmentally related taxes. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264025530-en>

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ÇEVRE VERGİLERİ HAKKINDA DEĞERLENDİRME

Çevre politikası kapsamında değerlendirilen **mali araçlar**, çevresel olarak istenmeyen davranışları daha maliyetli hâle getiren (vergiler, emisyon ticareti gibi) veya çevresel hedefleri destekleyen (çevresel açıdan faydalı vergi teşvikleri, sübvansiyonlar, hibeler gibi) mekanizmalar olarak tanımlanır.¹²⁵ **Çevre vergileri**, eldeki araç setinden yalnızca biridir ve –belirsizliklerin ve asimetrik bilginin hakim olduğu dünyada verimlilik kayıplarıyla karşı karşıya olmalarının yanında– fiyat oynaklığı içermemesinden ötürü, kamu maliyesi çerçevesinde, **karbon ticaretine** kıyasla daha avantajlı olarak değerlendirilir. Karbon salımlarının yanında su ve hava kirliliği ya da atık yönetimi gibi uyum politikalarını da kapsamının yanı sıra¹²⁶ farklı sektörlerle göre de uyarlanabilir.¹²⁷ Karbon ticaretinden farklı olarak, karbon salımı azaltım sonucunu önceden tanımlamaz. İki mali araç arasında bir üstünlük tanımlamak mümkün değildir ve hangi aracın tercih edileceği, kurumsal bağlama, idari yapıya ve bölgeden bölgeye değişen ekonomik-sosyal koşullara göre farklılık gösterir.

Bu bölümde, çevresel kirliliğin azaltılması, kamu mallarının/ hizmetlerinin finansmanı ve ekonomik faaliyetlerin artırılması gibi faydalarıyla birlikte çevre vergilerinin kapsamı ve niteliği inceleniyor. Türkiye'deki **Çevre Temizlik Vergisi** uygulaması, kapsamı ve adil bir vergi politikası olup olmadığı bağlamında değerlendiriliyor. Böylece çalışmanın iklim uyumunu finanse edecek kaynakların yeniden tahsisini sağlayan, adil ve şeffaf bir vergi sistemini değerlendirme amacı da destekleniyor.

Çevre vergilerinin ekonomik ve sosyal etkileri

20. yüzyıl, iklim bilimi alanındaki çalışmaların/kanıtların güçlendiği ve buna bağlı olarak hem çevreye dair kirlilik, biyoçeşitliliğin kaybı gibi konularda endişelerin arttığı hem de küresel ısınma karşısında uluslararası iş birliğinin kuvvetlendiği kapsamlı bir dönüşümü içerir. Çevre vergileri, özellikle 1970'ler ve sonrasında İskandinav'da atılan ilk adımlarla birlikte, uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda en öne çıkan uygulama ise karbon vergileridir.

Karbon vergisi, sera gazı emisyonlarının –daha yaygın olarak fosil yakıtların– karbon içeriğine dair bir vergi oranı tanımlar ve doğrudan karbonun fiyatını belirler.¹²⁸ Karbon vergileri, geniş tabanlı eylemi teşvik etmeleri ve sürdürülebilir teknolojilerin kullanımını özendirmeleri sayesinde, diğer piyasa temelli araçlara kıyasla daha verimli bir seçenek olarak değerlendirilir.¹²⁹

• **Karbon vergisi uygulamaları:** Karbon vergisi, 1990 yılında Finlandiya, 1991 yılında İsveç, Norveç, Hollanda ve 1992 yılında Danimarka'da uygulanmaya başlanmıştır.¹³⁰ Vergi gelirleri Finlandiya, İsveç ve Norveç'te merkezi hükümet bütçesinde yer alan bir fonda toplanır.¹³¹ Hollanda'da elde edilen gelirin bir kısmı iklim değişikliği programları için kullanılırken, Danimarka'da gelirlerin bir kısmı çevresel kuruluşlara, bir kısmı da tüketicilere ve sektörlerle geri aktarılır. Birleşik Krallık, 1990'lı yıllardan itibaren çok sayıda diğer ekolojik vergi uygulamalarıyla (iklim değişikliği vergisi, hava yolcuları vergisi, motorlu taşıtlar vergisi gibi) öne çıkmaktadır.¹³²

Bu politikalar, uygulanma usulleri ve söz konusu ülke-lerin emisyon azaltımlarını destekleyici nitelikte olmalarıyla önemseniyor. İsveç'teki çevre vergisi uygulaması vergi oranının kademeli olarak artırılması, elde edilen gelirin yeniden dağıtılması ve bir diğer taraftan çevrenin korunmasını desteklemek üzere diğer sektörlerle teşvikler sağlanması nedeniyle başarılı olarak değerlendiriliyor.¹³³ Ülkede 1990 - 2010 yılları arasında sera gazı emisyonlarında %9 oranında düşüş sağlanmıştır.¹³⁴ Bu durumun ortaya çıkmasında karbon vergilerinin çevresel teşviklerle desteklendiği, böylece daha yüksek oranda dışallığın kapsandığı bir politika yapım süreci etkili olmuştur. Öte yandan 1990-2010 yılları arasında %8 emisyon azaltım hedefine sahip olan Birleşik Krallık, bu hedefe 1999 yılında ulaşmıştır.¹³⁵

Uyum finansmanını azaltım olmadan tek başına değerlendirmek mümkün değil. Bu nedenle her ne kadar iklim uyumuyla doğrudan ilişkili olmasa da karbon vergileri, uyum tartışmaları dâhilinde, yeni teknolojilerin gelişimi ve

¹²⁵ Türkiye Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). *Yeşil Vergileme: Uluslararası gelişmeler, sorunlar ve çözüm önerileri* (Çalışma Grubu Raporu). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/8/2024/01/5Yesil-Vergileme-Uluslararası-Gelistmeler-SorunlarCozum-Onerileri-2023-1-1.pdf>

¹²⁶ European Environment Agency. (1996). *Environmental taxes - Implementation and environmental effectiveness* (Environmental Issue Report No. 1/-1). European Environment Agency. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/92-9167-000-6>

¹²⁷ Parry, I. W. H., Black, S., & Zhunussova, K. (2022). Carbon taxes or emissions trading systems? Instrument choice and design. *International Monetary Fund*. <https://doi.org/10.5089/9798400212307>

¹²⁸ World Bank. (n.d.). *Pricing carbon*. World Bank. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon>

¹²⁹ Türkiye Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). *Yeşil Vergileme: Uluslararası Gelişmeler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (Çalışma Grubu Raporu). Türkiye Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/8/2024/01/5Yesil-Vergileme-Uluslararası-Gelistmeler-SorunlarCozum-Onerileri-2023-1-1.pdf>

¹³⁰ Nekrasenko, L. (2021). *Perspective of environmental tax reform in Europe*. Academia.edu. https://www.academia.edu/86183181/Perspective_of_Environmental_Tax_Reform_in_Europe?auto=download

¹³¹ Türkiye Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). *Yeşil Vergileme: Uluslararası Gelişmeler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (Çalışma Grubu Raporu). Türkiye Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/8/2024/01/5Yesil-Vergileme-Uluslararası-Gelistmeler-SorunlarCozum-Onerileri-2023-1-1.pdf>

¹³² Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. (2013). *Climate change policies and the UK business sector* (Policy Report). London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2013/11/Climate-change-policies-and-the-UK-business-sector-Nov2013.pdf>

¹³³ Conway, D., Richards, K., Richards, S., Keenlyside, P., Mikolajczyk, S., Streck, C., Ross, J., Liu, A. A., & Tran, A. (2020). *Carbon tax guide: A handbook for policy makers*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/728421535605566659/carbon-tax-guide-a-handbook-for-policy-makers>

¹³⁴ Nekrasenko, L. (2021). *Perspective of environmental tax reform in Europe*. Academia.edu. https://www.academia.edu/86183181/Perspective_of_Environmental_Tax_Reform_in_Europe?auto=download

¹³⁵ Leicester, A. (2006). *The UK tax system and the environment* (R68). The Institute for Fiscal Studies. https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/r68.pdf

KUTU 6

KARBON VERGİLERİYLE BİRLİKTE FOSİL YAKIT TEŞVİKLERİNİ DE DEĞERLENDİRMEK GEREKMEKTEDİR

Karbon vergilerini cazip kılan öncelikle azaltım tarafında sağladığı katkıdır. Fakat emisyon azaltımı yaparken, elde edilen geliri destekleyecek bir diğer adımı fosil yakıt teşviklerinin kaldırılması oluşturuyor.¹³⁸ Çünkü karbon vergileriyle sağlanacak faydalar hem ekonomik kalkınma hem de hanehalkları üstündeki gelir etkisi düşünülerek değerlendiriliyor.

Fosil yakıt teşvikleri, fiyatları baskılayarak düşük gelirli grupları korumayı amaçlasa da önemli maliyetler oluşturuyor.¹³⁹ Mali açıdan bakıldığında, sübvansiyonlar daha yüksek vergilere/borçlanmaya veya daha düşük harcamalara yol açıyor. Kaynak ve gelir dağılımına verimsiz bir biçimde etki edebiliyor ve fosil yakıtların neden olduğu olumsuz sağlık etkilerinin artmasına neden oluyor. Fosil yakıt teşvikleri, fosil yakıt kullanımını artırarak çevre ve sağlık üzerine ek maliyetler yaratmanın yanı sıra fosil yakıtlara yenilenebilir enerji kaynakları karşısında maliyet avantajı da sağlıyor. Böylece yenilenebilir enerji kaynaklarının tercih edilmesini zorlaştırıyor.

- **Fosil yakıt teşvikleri:** IMF hesaplarına göre 2022 yılında fosil yakıt sübvansiyonları **7 trilyon ABD doları** seviyesine–küresel gelirin %7,1'ine– ulaşüyor. Enerji fiyat destek politikalarının kademeli olarak çözülmesi ve uluslararası fiyatların düşmesiyle sübvansiyonların yakın vadede azalması bekleniyor. Ancak, gelişmekte olan pazarlarda yakıt tüketiminin payı artmaya devam ettikçe, sübvansiyonların 2030 yılına kadar 8,2 trilyon ABD doları seviyesine yükselmesi öngörülüyor.¹⁴⁰ 2022 yılındaki sübvansiyonların %18'i doğrudan, %82'si ise dolaylı sübvansiyonlar

oluşturuyor. Bu hesaplama hem doğrudan maliyetlendirilen hem de parasallaştırılamayan diğer etkileri içeriyor.

OECD verilerine göre, fosil yakıt teşviklerinde 2022 yılı itibarıyla **1,4 trilyon ABD dolarını** aşıyor.¹⁴¹ Aynı dönemde kömüre yönelik desteğin 36,1 milyar ABD doları seviyesine çıktığı gözlemleniyor. Kömüre yönelik küresel desteğin maliyeti 2013 yılından bu yana %60 oranında artıyor.

IEA'ya göre 2022 yılında sübvansiyonlar ilk kez **1 trilyon ABD doları seviyesini** aşmıştır.¹⁴² Bir önceki yıla kıyasla incelendiğinde, özellikle yıl içinde yaşanan enerji krizi ve enerji piyasasında yaşanan aksaklıkların bir sonucu olarak, sübvansiyonlarda iki kattan daha fazla bir artış yaşandığı görülmektedir.

Burada vurgulanması gereken önemli bir konu, söz konusu teşviklerden en fazla yararlanan kesimin yaygın kanının aksine yoksul hanehalkları değil, onlardan daha fazla enerji tüketen zengin hanehalkları olmasıdır. IMF tarafından 20 adet gelişmekte olan ülkedeki fosil yakıt teşviklerinin dağılımsal etkisinin incelendiği çalışmada¹⁴³ da bu durum ortaya konuluyor. Çalışmaya göre nüfusun en zengin %20'lik kesimi fosil yakıt sübvansiyonlarının %43'lük kısmından fayda sağlıyor. Bu oran, en yoksul %20'lik kesim için ise sadece %7 seviyesindedir. Hatta nüfusun en yoksul %60'lık kesimi fosil yakıt teşviklerinden en zengin %5'lik kesim kadar bile fayda sağlayamıyor. Fosil yakıt teşviklerini tartışırken bu adaletsizliğin de göz önünde bulundurulması gerekiyor.

bir uluslararası karbon piyasasının desteklenmesi adına önemli bir mali araç olarak değerlendiriliyor.¹³⁶ Ayrıca öncelikli amacı kamu için gelir sağlamak olmasa da karbon vergisinden elde edilecek gelir bütçe açıklarını kapatmak ya da kamu yatırımlarını artırmak üzere kullanılabilir.¹³⁷ Karbon vergilerinin de diğer tüm vergilerde olduğu gibi ekonomi üstünde bozucu mali etkileri bulunuyor. Bölüşüm ilişkilerini

ve politik meşruiyeti gözetken bir karbon vergisi uygulaması ve sonrasında elde edilecek gelirin nasıl kullanılacağına karar, karbon vergilerinin söz konusu etkilerine ve bu etkilerin nasıl yönetileceğine bağlı. Bu kapsamda, karbon vergisinin düşük gelirli hanehalkları veya belirli sektörlerin rekabet gücü üstünde oluşturacağı olumsuz etkiler üstünde de durmak gerekiyor.

¹³⁶ de Mooij, R. A., & Keen, M. (2012). Fiscal instruments for climate finance. In *Fiscal policy and climate change: Design and implementation* (Chapter 7). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781616353933.071>

¹³⁷ Demir, E. (2018). *Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelede kullanabileceği iktisadi araçların değerlendirilmesi: Karbon vergileri ve emisyon ticaret sistemleri* (Yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul. <https://nek.istanbul.edu.tr/ekos/TEZ/57907.pdf>

¹³⁸ Demir, E. (2018), a.g.e.

¹³⁹ International Monetary Fund. (n.d.). *Energy subsidies*. International Monetary Fund. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>

¹⁴⁰ International Monetary Fund. (n.d.), a.g.e.

¹⁴¹ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels: Country notes*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-companion-to-the-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-country-notes_5a3efe65-en.html

¹⁴² International Energy Agency. (2022). *Fossil fuel consumption subsidies 2022*. International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/fossil-fuels-consumption-subsidies-2022>

¹⁴³ International Monetary Fund. (2010). *Fiscal policy and the environment: The case of carbon taxes* (WP/10/202). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10202.pdf>

TABLO 3

Karbon vergisi tasarımının beş adımı

Vergi tabanının oluşturulması	Vergi oranının belirlenmesi	Potansiyel istenmeyen etkilerin değerlendirilmesi	Gelirlerin kullanımının belirlenmesi	Gözetim ve uyumluluğun sağlanması
- Hangi sektörlerin ve hangi gazların dâhil edileceğine karar verilmesi - Düzenleme başlıklarının ve ilgili kurumların belirlenmesi	- Vergi orana ilişkin esasların ve oranın zaman içinde nasıl gelişeceğini belirlenmesi - Farklı vergi oranlarının politika hedeflerine ulaşma üzerindeki etkilerini tahmin etmek için modelleme kullanımının değerlendirilmesi	- Verginin karbon kaçacağına yol açma veya olumsuz dağılımsal etkiler yaratma riskinin değerlendirilmesi - Riskleri azaltmaya yönelik önlemlerin maliyet ve faydalarının değerlendirilmesi - Diğer önlemlerin maliyet ve faydalarının değerlendirilmesi - Yardım tedbirlerine uygunluğun belirlenmesi için kriterler belirlenmesi	- Karbon vergisinden elde edilmesi öngörülen gelirin hesaplanması - Gelirlerin yeniden dağıtılıp dağıtılmayacağına, gelir vergilerinin düşürülüp düşürülmeyeceğine ve sosyal harcamaların artırılıp artırılmayacağına karar verilmesi - Offset'lere izin verilip verilmeyeceğine karar verilmesi	- Vergi yönetimi için gerekli rol ve işlevlerin haritalandırılması, yönetimi için kapasite değerlendirilmesi - Anlaşılır prosedürlerle kilit kuruluşlar arasındaki koordinasyonun sağlanması - Uyumsuzluklar için için anlaşılır ve anlamlı cezalar ekleyin

Kaynak: World Bank, Carbon Tax Guide A Handbook for Policy Makers

• **Hane halkları:** Karbon vergisi enerji başta olmak üzere ürün ve hizmetlerin fiyatlarına artış olarak yansımaktadır. Tüketim üzerine konan her vergide olduğu gibi karbon vergisi de ürün ve hizmet fiyatlarını artıracak, bu artıştan en çok etkilenenler özellikle düşük gelirli hanehalkları olacaktır. Bozucu mali etkiler karşısında, düşük gelirli hane gruplarını transfer ödemeleriyle desteklemek veya vergi politikalarında değişiklik yaparak diğer vergi oranlarını düşürmek gibi seçenekler değerlendirilebilir. Literatürde **çifte kazanç** olarak adlandırılan bu durumun öncelikli koşulu, çevre kaynaklı bir fayda için elde edilecek gelirin kullanımının emek üstündeki vergileri azaltmak üzerine kurgulanmasıdır.¹⁴⁴

• **Sektörler:** Karbon vergisiyle ortaya çıkacak enerji fiyatlarındaki artış, enerji sektörünü ve karbon yoğun sektörleri doğrudan etkileyecektir. Vergiler, sektör düzeyinde ürün talebini ve şirketlerin rekabet gücünü azaltarak yatırımları yavaşlatacak ve ürünlerin ithal yoluyla ikamesini teşvik edecektir. Bu durum, ilgili sektörlerin küçülmesine ve istihdamın azalmasına yol açacaktır. Sektörler bazında ise sosyal yardımların artırılması veya diğer vergilerin düşürülerek belirli sektörlerdeki kayıpların önlenmesi, karbon vergisinden elde edilen geliri azaltacaktır.¹⁴⁵

Bir karbon fiyatlamasının (karbon vergileri ya da emisyon ticareti) tasarımı, geniş kapsamlı birçok soruya yönelik doğru kararlar almayı gerektiriyor.¹⁴⁶ Bu tasarımın, nihayetinde **maliyet ve faydaların adil bir şekilde dağıtılmasına** katkıda bulunması ve **kirleten öder** ilkesi üstüne kurulması gerekiyor. Düşük karbonlu alternatifler için eşit fırsatlar sağlaması, daha geniş bir iklim ve iklim dışı politikalar dizisiyle etkileşim içinde bulunması, istikrarlı ve öngörülebilir olmasının yanı sıra şeffaflık ilkesine bağlı kalması, ekonomik verimliliği desteklenmesi ve emisyon azaltım maliyetlerini düşürücü yönde etki yaratması gerekiyor.

Türkiye'de vergi görünümü ve çevre vergileri

Peki Türkiye'de çevre vergilerinin görünümü/kapsamı, ekonomik ve sosyal etkileri, adil biçimde uygulanıp uygulanmadığı nasıl değerlendirilmelidir?

Vergi görünümü: Türkiye'de çevre vergilerinin görünümünü değerlendirirken, öncelikle Türkiye'de vergi görünümünü değerlendirmek faydalı olacaktır: Türkiye, otuz sekiz Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*) ülkesinin vergi sistemlerini 40'tan fazla değişkeni değerlendirerek

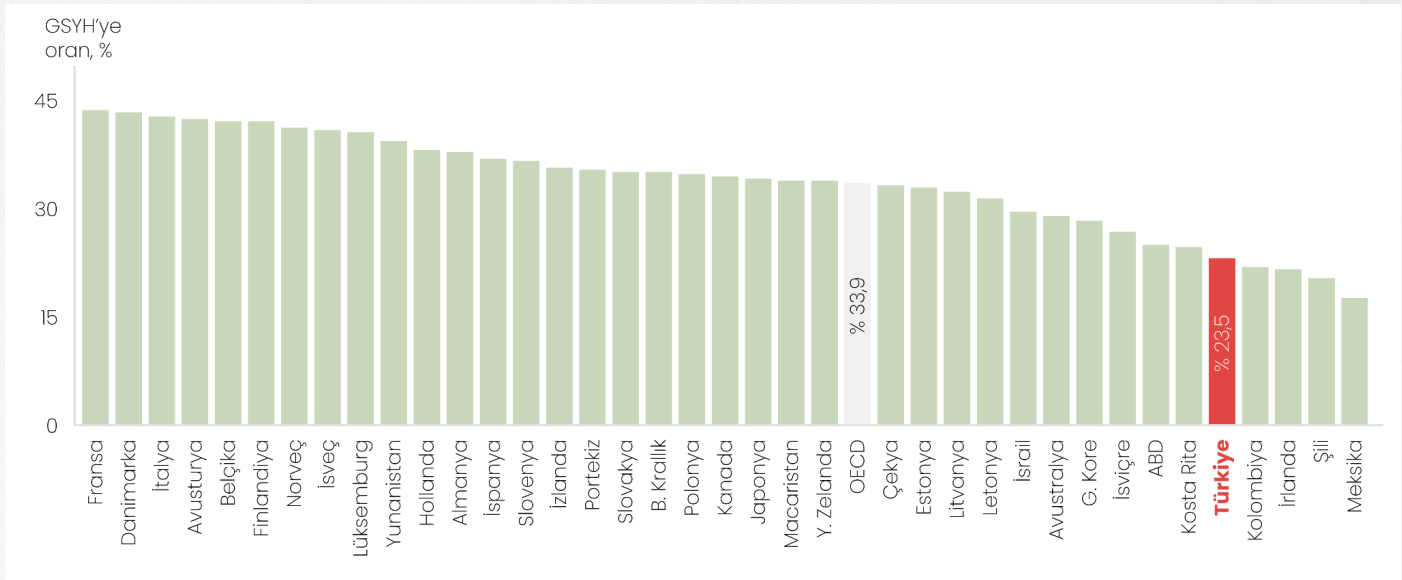
¹⁴⁴ de Mooij, R. A., & Keen, M. (2012). Fiscal instruments for climate finance. In *Fiscal policy and climate change: Design and implementation* (Chapter 7). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781616353933.071>

¹⁴⁵ de Mooij, R. A., & Keen, M. (2012). a.g.e.

¹⁴⁶ World Bank. (2019). *Carbon tax guide: A handbook for policy makers* (Main Report). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/728421535605566659/pdf/129668-V1-WP-PUBLIC-Carbon-Tax-Guide-Main-Report.pdf>

ŞEKİL 3

Vergi gelirlerinin milli gelire oranı, %, 2024



Kaynak: OECD Revenue Statistics 2024

karşılaştıran Uluslararası Vergi Rekabet Edebilirliği Endeksi'ne (*International Tax Competitiveness Index - ITCI*) göre, vergi politikasının rekabet edebilirliği ve tarafsızlığı açısından OECD ülkeleri arasında 11. sırada yer alıyor.¹⁴⁷ Bir önceki yıla kıyasla Türkiye'nin dört sıra gerilediği görülüyor. Türkiye "Kurumlar vergisi", "bireysel vergiler", "tüketim vergileri", "emlak vergileri" ve "sınır ötesi vergi kuralları" alt başlıklarında sırasıyla 21., 7., 16., 22. ve 6. sırada bulunmaktadır. Genel sıralamadaki konumu, vergi sisteminin uluslararası standartlarda rekabetçi, vergi politikalarının yatırımcılar için cazip ve ekonomik büyümeyi destekleyici nitelikte olduğuna işaret ediyor. Fakat Türkiye'nin vergi gelirlerinin milli gelire oranı, 2023 yılında %23,8 olmuştur. Aynı yıl OECD ortalaması %33,8 seviyesindedir ve Türkiye, 38 ülke içinde 34. sıradadır.¹⁴⁸ Bu sıralama, Türkiye'de vergi adaletsizliğine dair tartışmalardan bağımsız olarak, Türkiye'nin mali sürdürülebilirlik, gelir adaleti ve kamu hizmetlerinin finansman kapasitesi gibi kritik unsurlar açısından nerede durduğunu değerlendirmek bakımından önem arz ediyor.

Yetersiz vergi tahsilatı, bir ülkenin kalkınma potansiyelini ciddi şekilde sınırlıyor. Son yıllardaki küresel krizler (COVID-19, Rusya'nın Ukrayna'yı işgali gibi) ekonomik ve iklimsel

dayanıklılığı teşvik etmek için sağlık hizmetleri, sosyal koruma, iklim eylemi ve altyapıya yönelik kamu yatırımlarını artırma ihtiyacını doğuruyor, bu da daha yüksek gelir akışları gerektiriyor.¹⁴⁹ Söz konusu krizlerden kaynaklanan yüksek kamu borcunun sürdürülebilir yönetimi de daha yüksek bir vergi gelir eşiğine sahip kapsayıcı bir büyüme modeli ihtiyacını ortaya çıkarıyor. Düşük vergi/GSYH oranı, mali açıklara yol açarak borçlanmaya olan bağımlılığı artırıp potansiyel olarak sürdürülemez borç seviyelerine yol açabiliyor. Yapılan çalışmalar, mali dengesizlikleri gidermek üzere gelişmekte olan ve düşük gelirli ekonomilerin kamu kurumlarını güçlendirerek ve vergi tasarımı iyileştirerek vergi gelirlerinin milli gelire oranını 9 puan kadar artırma potansiyeline sahip olduğunu gösteriyor.¹⁵⁰ Düşük bir vergi/GSYH oranı, aynı zamanda vergi tahsilatındaki verimsizlikleri veya genellikle büyük bir kayıt dışı ekonomi veya yetersiz vergi idaresi nedeniyle dar bir vergi tabanını yansıtabiliyor.¹⁵¹

Bu iki gösterge ışığında Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund - IMF*) yüksek enflasyonist baskıların son bulması ve makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için maliye, para ve gelir politikalarında bir eşgüdüm öneriyor.¹⁵² Genel hükümet borcunun GSYH'ye oranının %25 seviyesinde olduğu

¹⁴⁷ Tax Foundation. (n.d.). *Turkey tax rates & rankings*. Tax Foundation. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://taxfoundation.org/location/turkey/>

¹⁴⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Revenue statistics: Turkey* (OECD Report). OECD. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-turkiye.pdf>

¹⁴⁹ Choudhary, R., Ruch, F. U., & Skrok, E. (2024). *Taxing for growth: Revisiting the 15 percent threshold* [PDF]. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062724151523023/pdf/P1778861e0c40b081186a61ced16cac6cde.pdf>

¹⁵⁰ Gaspar, V., Mansour, M., & Vellutini, C. (2023, Eylül 19). *Countries can tap tax potential to finance development goals*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/09/19/countries-can-tap-tax-potential-to-finance-development-goals>

¹⁵¹ Adan, H., Atsebi, J.-M. B., Gueorguiev, N., Honda, J., & Nose, M. (2023). *Quantifying the revenue yields from tax administration reforms* (WP/23/231). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/10/09/quantifying-the-revenue-yields-from-tax-administration-reforms-540443>

¹⁵² International Monetary Fund. (2024, Ekim 11). *IMF Executive Board concludes 2024 Article IV consultation with Turkey*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/10/11/pr-24369-turkiye-imf-executive-board-concludes-2024-aiv-consultation>

ŞEKİL 4

Çevre vergisi gelirlerinin milli gelire oranı, %, 2024



Kaynak: OECD Data Explorer

Türkiye’de sürdürülebilir bir kamu borcuna dikkat çekiliyor.¹⁵³ Bunun için vergi harcamalarının rasyonelleştirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi ve enerji sübvansiyon reformu için çağrıda bulunuluyor. Ayrıca enflasyon hedeflemesi kapsamında geniş çaplı asgari ücret artışlarının yerine düşük gelirli kesimlere yönelik hedeflenmiş sosyal programların tercih edilmesi tavsiye ediliyor.¹⁵⁴ Enerji şoklarına karşı ekonominin direncini artırmak ve mali sürdürülebilirliği desteklemek amacıyla enerji sübvansiyonlarının azaltılması ve yenilenebilir enerji üretiminin artırılması da öneriler arasında yer alıyor. Bu öneriler ışığında, iklim değişikliğinin etkilerinden en çok etkilenen ve enerjiye erişimi kısıtlı olan düşük gelirli hanehalklarının ihtiyaçlarının önceliklendirilmesi gerektiğinin vurgulanması, iklim değişikliğinin yalnızca bir çevre sorunu değil, aynı zamanda gelir eşitsizlikleriyle bağlantılı bir sosyal adalet meselesi olduğunun da altının çizilmesi gerekiyor.

Çevre vergileri: Avrupa Birliği ve OECD üye ülkeleri tarafından uygulanan çevre vergileri, mali amaçtan öte çevrenin korunmasını hedefliyor.¹⁵⁵ Çevresel dışsallıkların içerilmesini hedeflerken tüketicileri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendiriyor ve çevreye duyarlı teknolojilerin gelişmesini destekliyor. Fakat çevre vergilerinin milli gelirden aldıkları

pay, diğer vergi türlerine kıyasla çok düşük. 2022 yılı itibarıyla OECD ülkelerinin çevre vergilerinin milli gelire oranı %1,3 iken, Türkiye’de bu oran %1,8 seviyesinde.¹⁵⁶ Bu oranın düşük olması ise çevre vergileri özelinde vergi tahsilatındaki verimsizlikleri, ekonomideki kayıt dışılığı veya vergi yönetimindeki eksiklikleri işaret ediyor ve bu durum, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma girişimlerine yatırım yapma kabiliyetini de sınırlıyor.¹⁵⁷

Türkiye’de **Çevre Temizlik Vergisi** (ÇTV) dışında doğrudan çevresel amaç güden bir çevre vergisi bulunmuyor. 1993 yılında yürürlüğe giren¹⁵⁸ ÇTV, “katı atık ile ilgili” ve “atık su ile ilgili” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ancak verginin karmaşık yapısı, “atık su ile ilgili” verginin ücret ve harç olarak nitelendirilmesi ve vergilendirme işlemlerinin yargı kararlarıyla sık sık iptal edilmesi nedeniyle 2003 yılında ÇTV’de değişikliğe gidilmiştir. “Katı atık” ve “atık su” ayrımının kaldırılmasıyla vergi gelirlerinin özel fonda toplanma ve çevre temizlik hizmetlerine tahsis edilmesi esası sona erdirilmiştir. Bunun yerine, esas itibarıyla tek bir çevre temizlik vergisine geçiş yapılmıştır. Ancak, 2003 yılı sonrasında da yürürlükteki birincil çevre vergisi olan, ÇTV’nin niteliğine dair tartışmalar devam etmektedir.

¹⁵³ International Monetary Fund. (n.d.). *Data mapper: Turkey - GDP (World Economic Outlook)*. International Monetary Fund. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/TUR?zoom=TUR&highlight=TUR

¹⁵⁴ Reuters. (2024, Ekim 23). *IMF urges Turkey to avoid repeat of bumper minimum wage hike*. Reuters. https://www.reuters.com/world/middle-east/imf-urges-turkey-avoid-repeat-bumper-minimum-wage-hike-2024-10-23/?utm_source=chatgpt.com

¹⁵⁵ Ercan, E. (2015). *Türkiye’de çevre vergileri mi çevre vergisi mi?* TBB Dergisi. Erişim adresi: <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-119-1493>

¹⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Environmental taxes and revenues* [OECD data explorer]. OECD. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_ERTR%40DF_ERTR&df\[ag\]=OECD.ENV.EPI&dq=A.TAXREV.T.T.USD.&pd=2017%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_ERTR%40DF_ERTR&df[ag]=OECD.ENV.EPI&dq=A.TAXREV.T.T.USD.&pd=2017%2C&to[TIME_PERIOD]=false)

¹⁵⁷ Arslanalp, S., Kostial, K., & Quiros-Romero, G. (Eds.). (2023). *Tax policy and climate change: How to integrate climate goals into tax policy* (ISBN: 9798400217296). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400217296.071>

¹⁵⁸ Ercan, E. (2015). *Türkiye’de çevre vergileri mi çevre vergisi mi?* TBB Dergisi. Erişim adresi: <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-119-1493>

KUTU 7

TÜRKİYE'DE FOSİL YAKIT TEŞVİKLERİ

Türkiye'de çevre vergilerinin etkinliğini gözetirken, tıpkı dünya genelinde olduğu gibi, fosil yakıt teşviklerini de değerlendirmek gerekiyor. Çünkü kamu maliyesi ve çevre/iklim politikaları söz konusu olduğunda; KDV muafiyeti, gelir vergisi istisnaları, yatırım destekleri, işveren tarafından ödenen sigorta primlerine istisnalar, vergi indirimleri gibi tedbirler yoluyla kömür, petrol ve fosil gazda ithalata bağımlılığın azaltılmasına odaklanan önemli destekler bulunuyor. Önümüzdeki yıllarda kömürle çalışan termik santrallerde hedeflenen kapasite artışlarının gerçekleştirilmesi için ise bu alanda daha fazla bütçe ve vergi harcaması yapılması beklenebilir.

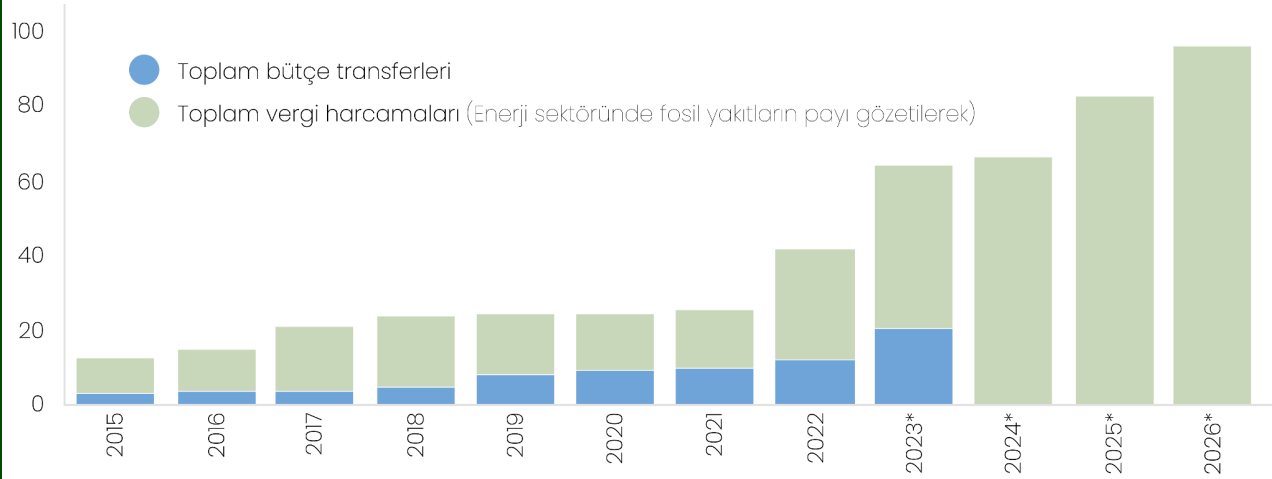
Türkiye'de 2022 yılında 41,4 milyar TL olan toplam fosil yakıt teşvikleri, 2023 yılı itibarıyla 63,8 milyar TL'ye yükseliyor. Alt kırılımlarına bakıldığında 2022 yılında 29,3 milyar TL olan vergi harcamaları 2023 yılında 43,8 milyar TL'ye; aynı dönemde bütçe transferleri ise 12,1 milyar TL'den 20 milyar TL'ye ulaşıyor.¹⁶⁰

Buradan da görülebileceği gibi fosil yakıt teşviklerinden vazgeçilmesi kamu maliyesi açısından önemli bir kaynağa işaret ediyor. Türkiye'nin fosil yakıt teşviklerini sürdürmekteki ısrarı, hatırı sayılır bir kaynak harcamasına neden olmasının yanında, enerjide ithal bağımlılığını artırması bakımından da cari işlemler dengesini bozucu bir etkiye neden oluyor. Bunun yanında çevresel, sosyal ve sağlık maliyetleri, ve özellikle de Türkiye'nin 2053 net-sıfır hedefleri göz önünde bulundurulduğunda, fosil yakıt teşviklerinin kaldırılmasından sağlanacak tasarruflar, kamu faydasını gözetken ve Türkiye'nin 2053 net-sıfır patikası ile uyumlu kalkınma patikasını destekleyecek alanlara yönlendirilebilir.

Elbette fosil yakıt teşviklerinin kaldırılması, dağılımsal etkileri de dikkate alarak, özellikle en kırılgan kesimler üzerinde oluşması muhtemel olumsuzlukları kontrol edecek bir program dâhilinde tasarlanmalı.

Şekil 5

Türkiye'de fosil yakıt teşvikleri, milyar TL



Kaynak: SEFİA Fosil Yakıt Teşvikleri Takibi

*Vergi harcamaları 2022 yılına kadar gerçekleşen değerleri, 2023 ve sonrasında ise tahmin değerlerini kapsamaktadır.

Bütçe transferleri için 2024 ve sonrasında dair veri bulunmamaktadır.

• **ÇTV'ye dair tartışmalar ve esas problem:** ÇTV, belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan tüm binalar üzerinden alınıyor.¹⁵⁹ Her ne kadar üretim ya da tüketim birimlerince doğrudan su ve toprak kirliliğine neden olan faaliyetlerin çevre üzerinde yarattığı negatif dışsallıkların içselleştirilmesini hedeflese de ÇTV, çevresel hedeflerin tamamını içermiyor. Çünkü su ihtiyacını belediyece

tesis edilmiş su şebekesinden karşılayan konutlarda vergi miktarı –katı atık miktarları gözetilmeksizin– yalnızca su tüketim miktarları esas alınarak belirleniyor. Vergi matrahını, su tüketim bedeli oluşturuyor. Öte yandan bu durum, katı atık-sıvı atık ayrımı yapmanın güç olduğu, vergi miktarının bina niteliklerine göre belirlendiği binalarda daha da zorlaşıyor.

¹⁵⁹ Ercan, E. (2015), a.g.e.

¹⁶⁰ SEFİA. (10 Ekim 2023). *Fosil yakıt teşvikleri ışığında yeni vergi paketi: İklimi de, kamu maliyesini de iyileştirmek mümkün.*

Erişim adresi: <https://sefia.org/blog/fosil-yakit-tesvikleri-isiğında-yeni-vergi-paketi-iklimi-de-kamu-maliyesini-de-iyilestirmek-mumkun/>

Yine de ÇTV çevresel motivasyonlarla hayata geçirilmesi, hanehalklarını su tüketimini azaltmaya yönlendirmesi, negatif dışsallıkları kısmen de olsa içermesi ve kirlüten öder prensibini benimsemesi bakımından çevre vergisi niteliğini koruyor. Bu aşamada esas problemi, ÇTV'nin belirlenmesine ilişkin yöntemin doğrudan çevre kirliliğiyle ve Türkiye'nin iklim hedefleriyle ilişkili olmaması oluşturuyor.

ÇTV'yle birlikte **Motorlu Taşıtlar Vergisi** (MTV) ve uygulandığı ürün gruplarının niteliğine göre **Özel Tüketim Vergisi** (ÖTV) de çevresel problemlere sunduğu dolaylı katkıyla değerlendirilebilir.¹⁶¹ MTV, mali bir vergi olmasına rağmen, ulaşım sektörü kaynaklı emisyonların azaltılmasına, toplu taşımanın teşvik edilmesine ve elektrikli yeni teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılmasına dolaylı olarak katkıda bulunarak çevresel kirliliğin önlenmesine etki ediyor. Benzer şekilde, ÖTV özelinde madeni yağlara vergi konulduğu görülüyor. Böylece, hazineye gelir sağlamanın ötesinde, kirlletici kaynaklar üstündeki caydırıcı etkisi nedeniyle ÖTV de çevreye fayda sağlayan bir vergi olarak değerlendirilebilir. Benzer şekilde, –bir çevre vergisi olmasa da, **Katma Değer Vergisi** (KDV) kapsamında ham petrol, fosil gaz ve bunların ürünlerinin boru hattı ile taşınması hizmetleri de vergilendiriliyor. Bu durum, özellikle karbon bazlı yakıtlar olmak üzere çevreye zararlı ürünlerin maliyetini artırıyor. Tıpkı MTV ve ÖTV'de olduğu gibi KDV de çevre kirliliğinin önlenmesine dolaylı bir katkı sunuyor.

Türkiye'de adil bir çevre vergisi reformu mümkün mü?

Türkiye'de maliye politikaları ve çevresel sürdürülebilirlik konu olduğunda, tıpkı diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, ekonomik büyüme ve kalkınma amaçları önceliklendiriliyor. Bu durum, vergi kapasitesinin artırılmasını, harcama verimliliğinin iyileştirilmesini ve efektif bir borç kontrolünü gündeme taşıyor. İklim riski kırılganlıkları büyüme ve kalkınma önceliğiyle değerlendirilirken Türkiye de üçlü çıkmazla –iklim hedeflerine ulaşma, mali sürdürülebilirlik ve siyasi fizibilite– karşı karşıya kalıyor.

Üçlü çıkmazın ve ÇTV'nin mevcut kısıtlarının yanı sıra iklim uyum stratejilerini henüz müdahale gerektirmeden ve kamu borcunun daha kontrol edilebilir olduğu erken aşamalarda uygulanması gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin kapsamlı bir çevre vergisi reformuna ihtiyaç duyduğu açıkça görülüyor.

Bu doğrultuda Türkiye'de vergilendirmenin gelir sağlama amacından öte kalkınmayı teşvik edecek bir mali araç olarak tasarlandığı dikkate alındığında çevresel faktörler, iklim uyumu ve kamu maliyesi açısından uygulanacak bir çevre vergisi reformunun adil olup olmadığı da ayrıca tartışmaya açılıyor. Bu çerçevede, maliyet ve faydaların adil bir şekilde dağıtıldığı ve “kirlüten öder” ilkesi üstüne kurulu bir reformun tasarımı Türkiye'nin dolaylı vergilendirmeye olan yüksek bağımlılığı, mevcut vergi yapısının karmaşıklığı ve sık yapılan politika değişiklikleri, çevre vergisi reformlarının uygulanmasında önemli engeller olarak öne çıkıyor.¹⁶²

Türkiye'de vergi adaleti: Piyasa, kendi dinamiklerine bırakıldığında, piyasa başarısızlığı nedeniyle gelir dağılımında adaletten uzaklaşılabilir.¹⁶³ Bu aşamada vergilendirme, bu söz konusu birincil dağıtım sonuçlarını, geçerli olan adalet anlayışı doğrultusunda yeniden tesis etmek üzere bir araç olarak değerlendirilir. Ancak hem adalet kavramı ne ifade ettiği ve niteliği bağlamında kendi içinde çok katmanlı bir tartışma barındırıyor hem de vergilendirmede adaletin kişiye, topluma, yere ve zamana göre değişken bir yapısı bulunuyor.

Vergi adaleti, bir mali araç olarak vergi yükünün yükümlüler arasında nasıl paylaşılacağına, sosyoekonomik bir politika aracı olarak da ne şekilde kullanılacağına dair bir kavramdır. Vergi yükünün yükümlüler arasında nasıl dağılması gerektiğine dair **fayda** ve **mali güç** olmak üzere iki yaklaşım bulunuyor:

• **Fayda ve mali güç yaklaşımları:** Fayda yaklaşımına göre vergilemede **yatay adaletin** sağlanması için aynı fayda seviyesine sahip olanların aynı vergiyi ödemesi, **dikey adaleti** sağlamak için de kim daha fazla fayda sağlıyorsa onun daha fazla vergi ödemesi gerekir. Fakat bu yaklaşımda kamusal mal ve hizmetler, piyasadaki mal ve hizmetler gibi değerlendirildiği¹⁶⁴ için alternatif bir vergileme prensibi olan mali güç yaklaşımı geliştirilmiştir. Mali güç yaklaşımına göre mükelleflerin gelir, servet ve harcama düzeyleri birbirinden farklıdır ve herkesin mali gücüne göre vergilendirilmesi gerekmektedir.¹⁶⁵

Herkesin kamu harcamalarının finansmanına mali gücü doğrultusunda katkıda bulunması beklenir. **Harcama, gelir ve servet** kategorilerinin her biri bütün olarak veya ayrı ayrı ödeme gücünün değişik yansımaları olarak kabul ediliyor ve ayrı ayrı vergilendiriliyor.¹⁶⁶ Yatay ve dikey eşitliğin sağlanması vergi adaletinin sağlandığını gösteriyor.

¹⁶¹ Ercan, E. (2015). Türkiye'de çevre vergileri mi çevre vergisi mi? *TBB Dergisi*. Erişim adresi: <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2015-119-1493>

¹⁶² Cangöz, M. Coşkun, & Arslan, İ. (2024). *Politik ekonomi paradigmasının değişimi ve Türkiye'de çevresel vergi reformu gerekliliği* (WP202403). Türkiye Ekonomi Politikası Araştırma Vakfı (TEPAV). Erişim adresi: <https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/482>

¹⁶³ Kılıç, Ö. (2018). *Türkiye'de vergi adaleti*. *Akademik Bakış Dergisi*, 66, 396.

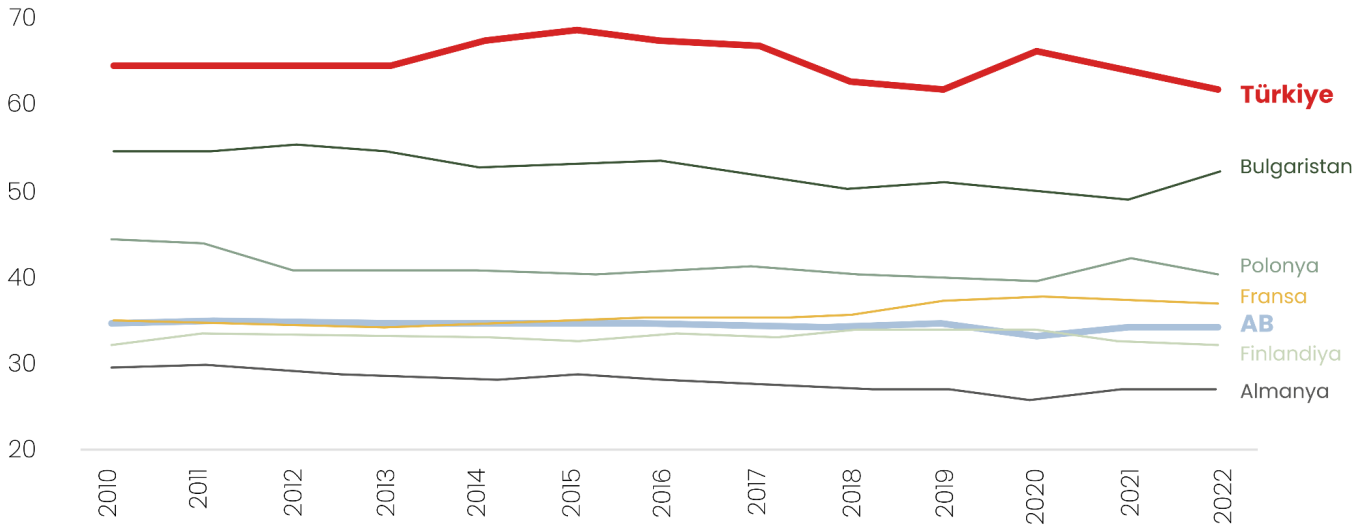
¹⁶⁴ Ata, A. Y. (2001). *Vergi teorisi açısından bir vergileme ilkesi olarak adalet ilkesinin incelenmesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe University, Social Sciences Institute, Department of Finance, Turkey. Advisor: A. B. Yereli. Erişim adresi: <https://avesis.hacettepe.edu.tr/yonetilen-tez/024a428d-f6bb-4248-8844-788ad9255707/vergi-teorisi-acisindan-bir-vergileme-ilkesi-olarak-adalet-ilkesinin-incelenmesi>

¹⁶⁵ Akdoğan, A. (2023). *Kamu maliyesi*. Gazi Kitabevi.

¹⁶⁶ T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2024). *Türk vergi sisteminin vergi adaleti bakımından değerlendirilmesi raporu*. Erişim adresi: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/8/2024/07/Turk-Vergi-Sisteminin-Vergi-Adaleti-Bakimindan-Değerlendirilmesi-Raporu.pdf>

ŞEKİL 6

Türkiye ve seçilmiş AB ülkelerinde dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki oranı, %



Kaynak: EUROSTAT, Hazine ve Maliye Bakanlığı

Bu üçlü ayırımın daha sade ve daha bilindik bir diğer görünümünde, karşımıza vergilerin “doğrudan ve dolaylı vergiler” şeklindeki ikili sınıflandırması çıkıyor. Harcamalar üstünden tahsil edilen vergiler (KDV, ÖTV, BSMV, ÖİV, şans oyunları, damga, gümrük, harçlar ve mahalli idarelerce tahsil edilen) **dolaylı vergileri**, gelir (gelir ve kurumlar vergisi) ve servet (MTV, emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, çevre temizlik vergisi) üstünden alınan vergiler ise **doğrudan vergileri** oluşturuyor.

Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranının yüksek olması, gelir seviyesi ve marjinal tüketim eğilimi farklılıklar nedeniyle bazı grupların gelirlerine kıyasla yüksek bir vergi yüküne maruz kalmasına yol açıyor. Harcama vergileri ağırlıkla temel tüketim maddeleri üstünden alınıyor. Düşük gelir gruplarının harcamalarının büyük bir bölümünü temel tüketim maddeleri oluşturduğundan, dolaylı vergilerinden elde edilen gelir arttıkça, bu grupların vergi yükü de orantılı olarak artıyor.

Bu kapsamda Türkiye’de vergi adaletinin sağlandığını söylemek mümkün gözüküyor: Türkiye’de vergi gelirleri incelendiğinde; dolaylı vergilerin toplam gelirin içindeki payı 2024 itibarıyla %65 seviyesindedir. Tarihsel olarak incelendiğinde, 2006 yılından bu yana söz konusu oran aynı seviyede kalmıştır.¹⁶⁷ Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı,

Avrupa Birliği üye ülkeleri için 2022 yılında %34 seviyesinde gerçekleşmiştir.¹⁶⁸ Ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, bu oranın en yüksek olduğu ülke %53 ile Bulgaristan, en düşük olduğu ülke ise %20 ile Norveç olmuştur.

Dolaysız vergiler, vergide adaletsizliği derinleştiren birincil unsur olarak öne çıkarken, gelir ve servet vergilerinin de adil bir bölüşümden uzaklaştığı görülüyor.¹⁶⁹ Gelir vergisi tahsilatının büyük ölçüde tevkifata dayanması, vergi yükünün ücretliler üstünde yoğunlaşmasına neden oluyor. Kurumlar, farklı yollarla vergiden kaçınabilirken, servet üstünden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı oldukça düşük seviyelerde kalıyor.

Vergi adaleti konusunda iki önemli gösterge daha öne çıkıyor: **vergi afları** ve **kayıt dışılık**. Türkiye’de vergi af kanunlarına sıkça başvurulmasında ekonomik ve politik maliyetlerinin düşük olması, tasarruf yetersizliği, kısa vadede yüksek gelir elde etme amacı, mali sistemin yapısal sorunları, vergi uyumlaştırması ve mali krizler gibi birçok sebep etkili oluyor. Özellikle ekonomik kriz zamanlarında gelir artışı sağlamaları hedefi bakımından öne çıkarılsa da yapılan çalışmalar, 2003 yılından sonra çıkarılan vergi aflarından hedeflenen gelir artışının sağlanamadığını gösteriyor.¹⁷⁰ Gelişmiş ülkelerdeki uygulamalara paralel olarak, vergi aflarının 8-10 yıl gibi uzun

¹⁶⁷ T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (n.d.). *Kamu finansmanı istatistikleri*. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>

¹⁶⁸ European Commission. (n.d.). *Data on taxation trends*. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis/data-taxation-trends_en

¹⁶⁹ Kılıç, Ö. (2018). *Türkiye’de vergi adaleti*. *Akademik Bakış Dergisi*, 66, 396. Erişim adresi: <http://www.akademikbakis.org>

¹⁷⁰ Sert, S. (2020). *Türkiye’de vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisinin olay analiziyle ölçülmesi [Measuring the effect of tax amnesties on tax receipts in Turkey by means of event study]*. *ResearchGate*. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, https://www.researchgate.net/publication/338938720_Turkiye%27de_Vergi_Aflarinin_Vergi_Gelirleri_Uzerindeki_Etkisinin_Olay_Analiziyle_Olculmesi

aralıklarla ve dar kapsamlı biçimde uygulanması gerektiği vurgulanıyor.¹⁷¹ Sık sık vergi affı uygulamasına gidilmesinin vergi suçlarının hafif bir suç olduğu algısı yaratması, bunun temel nedenini oluşturuyor. Türkiye'de 1980 yılından bu yana 1,5 yılda bir vergi affı kanunu çıkarılıyor.

Kayıt dışılık da vergi adaletsizliği açısından öne çıkan diğer önemli göstergedir. Adaletsiz vergi yükü, kayıt dışılığın hem nedenini hem de sonucunu oluşturuyor. Hükümetler, kayıt dışılık arttıkça vergi gelirlerindeki azalışı telafi etmek için dolaylı vergileri artırma yoluna gidiyor. Fakat dolaylı vergilerin artırılması, düşük gelirli gruplar üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırarak adaletsizliği derinleştiriyor, bu da kayıt dışılığı teşvik ediyor. Böylece vergi adaletsizliği ve kayıt dışılık arasında bir kısır döngü ortaya çıkıyor.

Türkiye'de iklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi güçlendirmek: Yenilikçi finansman ve yeşil bütçeleme

Bu aşamada iklim uyumunun finansmanının adil ve şeffaf bir biçimde tahsis edilmesi ve iklim uyumuyla kamu maliyesi arasındaki bağın güçlendirilmesi üstüne tartışmaların gündeme getirilmesi gerekiyor. Bunu yaparken Türkiye'nin iklim uyum planında iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarına cevap verecek strateji ve hedeflerin yeterli seviyede bulunmadığı, gelir ve servet eşitsizliklerinin oldukça yüksek olduğu, vergi adaletinin sağlandığını söylemenin mümkün gözükmediği de göz önünde bulundurulmalıdır. Öte yandan Türkiye'de odaklı bir çevre vergisinin bulunmaması doğrudan iklim adaletine olumsuz etki ediyor.

Türkiye özelinde mevcut durumda çevre vergileri ve çevre vergisi gelirleri artsa bile, bu gelirleri iklim uyumuna yönlendirmek üzere tanımlı bir araç bulunmuyor. Bu kapsamda yenilikçi finansman araçlarını ve yeşil bütçeleme uygulamalarını değerlendirmek, Türkiye için önemli bir alternatif olabilir.

Yenilikçi finansman araçları: Çevre vergileriyle elde edilmesi beklenen gelirin odaklı/mevcut harcamalarla uyumlu olmamasından ötürü ortaya çıkan belirsizlik, yeşil finansman imkânlarının değerlendirilmesiyle giderilebilir: Türkiye'de ÇTV haricinde, doğrudan çevresel amaçla kurulmuş bir çevre vergisi bulunmuyor. Ayrıca ÇTV'nin belirlenmesine ilişkin yöntem doğrudan çevre kirliliğiyle ve Türkiye'nin iklim hedefleriyle de ilişkili değildir. Bu nedenle, yenilikçi finansman araçlarının kullanımı, iklim uyum hedeflerine ulaşmak için gerekli yatırımın ölçeğini büyütme açısından önemli bir rol oynayabilir. Söz konusu finansman araçlarının yanında afet

finansmanı araçları da iklim krizi kaynaklı felaketlerin zararlarının karşılanmasında önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Yeşil bütçeleme: Doğal kaynakların bozulmasını önlemek ve çevreyi korumak için bütçe araçlarının kullanılması, "yeşil bütçeleme" olarak adlandırılıyor.¹⁷² Bu bağlamda, maliye politikası kullanma yetkisi ve bütçe hakkı olan devletin bütçe, vergiler, idari para cezaları, ruhsat iptalleri gibi unsurları çevreye duyarlı ve sürdürülebilir büyüme kapsamında değerlendirmesi bekleniyor. Kamu yatırımı, kamu harcaması, vergilendirme ve teşvikler gibi unsurların çevre hassasiyeti gözetilerek düzenlenmesi, yeşil bütçeleme uygulamalarının en önemli araçları olarak öne çıkıyor.

Yeşil bütçeleme uygulamalarında ülkeler, kendi özel koşullarına göre farklı yöntemler benimseyebilse de belirli ortak çerçeveler oluşturuluyor. Yeşil bütçelemenin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle uygun bir idari ve siyasi zeminin hazırlanması gerekiyor. Buna göre azaltım ve uyum stratejilerini birlikte ele alan iklim değişikliği ve çevreyle ilgili ulusal planlar ve stratejilerin belirlenmesi en öncelikli adım olarak öne çıkıyor. Rollerin ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlandığı güçlü bir kurumsal yapı, zaman çizelgesi ve gerekli çıktılarla tasarlanmış bir yasal çerçeveye bakanlıklar arasında etkin bir koordinasyon sağlanması gerekiyor.

• **Türkiye'de yeşil bütçeleme, OECD ortalamasının oldukça gerisinde:** Ülkeler, net-sıfır taahhütleri kapsamında kamu bütçesini de çevresel faktörleri dikkate alarak hazırlamaya başlıyor. Yeşil bütçeleme, genel olarak iklim ve çevresel hedeflere ulaşmaya yardımcı olmak için bütçe araçlarının kullanılmasını ifade ediyor. Türkiye'de Orta Vadeli Program'da 2025-2027 (OVP) yer alan öncelikli reform alanlarından biri, yeşil dönüşümün hızlandırılması. Fakat OVP esas olarak sektörel düzenlemeler içeriyor. Kamu maliyesi alanında ise ne yapılacağı belirtilmiyor.¹⁷³ OECD Yeşil Bütçeleme Anketi, OECD bünyesindeki 36 ülkeden 12'sinin 2022 yılında yeşil bütçe uyguladığını ortaya koyuyor. uyguluyor. Yeşil bütçeleme, bu ülkelerin 11'inde (Avusturya, Fransa, Hollanda, İtalya, İspanya, İsveç, Kore, Lüksemburg, Meksika, Slovak Cumhuriyeti ve Şili) yasa ile mali çerçevenin bir parçası hâline getiriliyor.¹⁷⁴ Bu ülkelerde, yerel bütçelerden ziyade merkezi yönetim düzeyinde düzenlemelere rastlanıyor.¹⁷⁵ Ülkeler, genel bir uygulama birliği olmamakla birlikte, yeşil bütçelemeye ilişkin unsurlara bütçe, stratejik ve mali çerçeve ya da kamu maliyesine ilişkin kurumsal düzenlemelerde farklı seviyelerde yer veriyor. Örneğin İtalya, 2009 yılında bütçe harcamalarının belirlenmesinde belirli çevresel raporların aranmasını zorunlu hâle getiriyor. Bazı ülkelerde

¹⁷¹ Akbelen, Z., & Aydın, Z. B. (2019). Vergi afları ve vergilemede adalet algısının vergi uyumuna etkisi: Bursa ili örneği. *International Journal of Social Inquiry*, 12(2), 409-437. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/884258>

¹⁷² Armağan, A. (2023). Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı: Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*, 3 (1), 1-22.

¹⁷³ Arslan, İ. (2024, Ekim). *Yeşil Bütçeyi Ne Zaman Konuşacağız?*. TEPAV. <https://tepav.org.tr/blog/s/7444>

¹⁷⁴ Arslan, İ. (2024), a.g.e.

¹⁷⁵ Armağan, A. (2023). Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı: Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*, 3 (1), 1-22.

KUTU 8

YENİLİKÇİ FİNANSMAN ARAÇLARI

Türkiye'de çevre adına toplanan vergiler, ilgili alanlara aktarılamıyor. Bu durum, iklim krizi karşısında dirençliliği zayıflatırken çevresel ve sağlık sorunları yaratıyor. Bu aşamada yenilikçi finansal araçlar, bu bağlamda, iklim uyum hedeflerine ulaşmak üzere gereken yatırım ölçeğini büyütmenin bir yolu olarak değerlendirilebilir.¹⁷⁸

• **Borçlanma araçları:** Borçlanma araçları, borç veren ile borç alan arasında yapılan, borç verenin genellikle faizle birlikte sabit ödeme(ler) aldığı anlaşmalar olarak tanımlanır. Tahviller, ipotekler ve krediler bu araçlara örnek olarak gösterilebilir. Tahvil veya kredi gibi borçlanma araçları genellikle hedeflerine göre –örneğin yeşil, mavi, sosyal, toplumsal cinsiyet ve sürdürülebilirlik gibi- kategoriler altında adlandırılıyor. Bu hedef odaklı borçlanma araçları yoluyla toplanan fonlar arttıkça, bu kaynaklar iklim uyum projeleri ve programları için önemli bir gelir kaynağı hâline geliyor.

• **Finansal risk yönetimi araçları:** Finansal risk yönetimi, yatırım kararlarındaki belirsizliğin tanımlanması ve analiz edilmesi sürecini ifade ediyor. Bu süreçte karşılaşılan riskleri azaltmak için finansal risk yönetimi araçları kullanılıyor. Bu araçlar, riskleri bir taraftan alıp sigorta şirketleri gibi riski daha iyi üstlenebilecek veya yönetebilecek başka bir tarafa aktarmaya yarıyor. Bu bağlamda kamu-özel ortaklıkları, kredi geliştirme araçları ve afet bonoları gibi finansal risk yönetimi araçları önemli bir rol oynuyor.

• **Sonuca dayalı finansman:** Sonuçlara dayalı finansman, borç verenin veya finansörün, önceden tanımlanmış ve doğrulanabilir sonuçların elde edilmesine bağlı olarak sermaye sağladığı bir finansman yöntemidir. Bu yöntem, kalkınma sonuçlarını ve hesap verebilirliği iyileştirmenin yanı sıra yenilikçiliği ve verimliliği teşvik etmeyi amaçlıyor.

(Lüksemburg, Fransa, Kolombiya, İtalya, İrlanda, Meksika ve Norveç), yeşil bütçe etiketleme yöntemi uygulanıyor. Etiketleme yöntemiyle bütçedeki harcamalar kalem kalem değerlendirilerek hangi harcamaların çevreye duyarlı olup olmadığı belirlenir ve bu sayede karar vericilere daha bilinçli ve sürdürülebilir tercihler yapma konusunda kolaylık sağlanıyor. Fakat kurumsal düzenlemelere, yöntem ve araçlara, hesap verilebilirliğe, şeffaflığa ve ortam elverişliliğine göre değerlendirildiğinde Türkiye'de yeşil bütçeleme OECD ortalamasının oldukça gerisinde kalıyor. Bu alanda atılmayan adımlar, iklim değişikliğine uyum söz konusu olduğunda vergi gelirlerinin uyum eylemiyle eşgüdümlü şekilde harcanıp harcanmadığının izlenmesinde ya da bu eylemlere yönelik ek kaynak oluşturulmasında engel teşkil ediyor.

• **Türkiye'de yeşil bütçeleme uygulamalarının gerçekleştirilmesi için öncelikle iklim dayanıklılığının faydalarını yansıtacak düzenlemeler, stratejik planlama ve politika arasında uyumun sağlanması gerekiyor:** Yeşil bütçeleme uygulamasının hayata geçirilmesinin önündeki en önemli engeller, çevresel etkileri değerlendirmek için metodoloji eksikliği, siyasi irade yetersizliği ve teknik uzmanlık desteğinin sınırlı olması.¹⁷⁶ Uyum stratejileriyle kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi güçlendirebilecek alternatif stratejiler değerlendirildiğinde, Türkiye'nin

yeşil bütçeleme reformlarını hayata geçirebilmesi için iklim dayanıklılığını artıracak düzenlemelerle stratejik planlamaya ihtiyacı olduğu görülüyor. Bunun öncelikli koşulu olarak Türkiye'nin uyum ihtiyaçlarını belirlemesi, iklim ve iklim uyum hedeflerini belirginleştirmesi ve bunları orta-uzun vadeli planlarına/programlarına dâhil etmesi; sonraki süreçlerde yeşil bütçeleme reformlarının derinleştirilmesi ve geliştirilmesi için iklim ve uyum hedeflerinin bütçe süreçlerine entegrasyonu, bunun için de ilgili kurumlar arasında stratejik iş birliği kurulması ve politik uyumun sağlanması gerekiyor. Ayrıca teknik kapasitenin geliştirilmesi ve farkındalık yaratma çabalarının güçlendirilmesi, yeşil bütçelemenin etkin şekilde uygulanmasına önemli katkı sağlar.¹⁷⁷

Kutu 10, bu bağlamda, kurumlar arası iş birlikleriyle uzun vadeli finansman imkânlarının geliştirilmesine, somut hedefler ortaya koyarak uyum yatırımlarının faydalarının araştırılmasına, risk değerlendirmesi yapan ve veriye dayalı gerçekçi çalışmalarla uyum ve kamu maliyesi arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine dair örnekler sunuyor.

¹⁷⁶ Armağan, A. (2023), a.g.e.

¹⁷⁷ Global Commission on Adaptation. (2020). *The role of domestic budgets in financing climate change adaptation*. Global Commission on Adaptation. Erişim adresi: https://gca.org/wp-content/uploads/2020/12/The_Role_of_Domestic_Budgets_in_Financing_Paper_Final.pdf

¹⁷⁸ NAP Global Network. (n.d.). *Inventory of innovative financial instruments for climate change adaptation*. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://napglobalnetwork.org/innovative-financing/?category=debt-instruments>

KUTU 9

DOĞAL AFETLERİN ZARARLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN AFET ÖNCESİ FİNANSAL ARAÇLAR

İklim krizinin etkileriyle artan doğal afetlerin finansmanı, kamu bütçelerini doğrudan etkiliyor.¹⁷⁹ Bu durum, afetlerin ekonomik ve sosyal etkilerini azaltmaya yönelik finansal araçların geliştirilmesini gerektiriyor. Bu nedenle afet finansmanı araçları, iklim uyum ve doğal afetlere hazırlık politikaları kapsamında değerlendirilebilir. Örneğin Dünya Bankası, afet tahvilleri sunmaktadır ve buna ek olarak kuraklık tahvili adında yeni bir finansal araç üzerinde çalışıyor. Doğal afetlerin finansmanı yalnızca kamu harcamalarını artırmakla kalmaz, yanı zamanda dış borçlanma, monetizasyon, kamu bankalarının görev zararları, yerel yönetimlerin harcamaları ve sosyal fonlardan aktarılan kaynaklardan sağlanan finansman ile de ilişkilidir. Bu bakımdan afet öncesi finansal araçlar, doğal afet zararlarının karşılanmasında önemli bir yer rol oynuyor.

• **Afet rezerv fonu:** Afet rezerv fonu, afetler dolayısıyla ortaya çıkan küçük çaplı ve tekrar eden zararları karşılayan önemli bir afet riski finansman aracıdır. Bu fon, genellikle yıllık bütçe ödeneklerinden finanse edilir ve mali yıl sonunda kalan bakiyeler ya biriktirilir ya da zaman aşımına uğrayarak kaybolur. Afet rezerv fonunun temel avantajı, afetlerin hemen ardından ihtiyaç duyulan mali kaynakların hızlı bir şekilde temin edilebileceği bir kaynak olmasıdır. Bu fonlar acil müdahale, yardım, kurtarma ve yeniden yapılanma gibi çeşitli amaçlar için kullanılabilir.

Afet rezerv fonlarında uygulamasında hükümetler, bütçenin belli bir oranını veya tutarını bu fona ayırır. Fonda biriken paralar afet tahvili gibi finansman araçlarına yatırılarak fonun büyümesi sağlanabilir. Fona aktarılabilecek payın belirlenmesinde, afetin toplam maliyetinin yıllık gerçekleşme oranına bölünmesi ile elde edilen miktar belirleyici olur.

Afet rezerv fonunun oluşturulabilmesinde ülkenin bütçe dengesinin sağlanmış olması veya bütçe fazlası vermesi önemli etkenler olarak değerlendirilir. Bütçe açığına sahip bir ülkenin fon sıkıntısı çekmesi muhtemel olduğundan, böyle bir fon oluşturulması finansal açıdan zorlayıcı olabilir.

• **Afet tahvili:** Afet tahvili, doğal afetlerin yol açabileceği finansal riskleri yönetmek için kullanılan etkili araçlardan biridir ve deprem, kasırga, sel gibi doğal afetlerle ortaya çıkan riskleri kapsar. Riskin gerçekleşmesi durumunda sigortalı varlıklarda meydana gelebilecek maddi hasar, tahvil yatırımcıları tarafından karşılanır. Böylece, gerçekleştirilecek büyük

afetler sonucu ortaya çıkabilecek yüksek mali riskler sermaye piyasasında dağıtılarak daha geniş bir kitle tarafından üstlenilir.

Afet tahvillerinin temel özelliği, tanımlanan afet olayının belirli bir vadede gerçekleşmemesidir. Eğer belirtilen afet bu süre içinde gerçekleşirse, tahvil sahipleri, faiz ödemesini ya da faiz ve anapara ödemesini alamaz. Afetin gerçekleşmemesi durumunda vade sonunda tahvil sahiplerine faiz ve anapara ödemesi yapılır.

Türkiye'de ilk afet tahvili, 2013 yılında Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) tarafından Bermuda'da kurulan Bosphorus 1 Re isimli özel amaçlı şirket tarafından ihraç edilmiştir. Bu tahvil, İstanbul'da olası bir deprem riskine karşı, 3 yıl vadeli olarak çıkarılmıştır. S&P'den BB+ kredi notunu alan tahvilin ihraç tutarı başlangıçta 100 milyon ABD doları olarak belirlenmiş, daha sonra 400 milyon ABD doları seviyesine yükseltilmiştir. Portföyün yönetimi yüksek kredi derecesine sahip ABD hazine para piyasası fonlarında Munich Re'nin varlık yönetim şirketi olan MEAG tarafından yapılmaktadır ve portföy, varlıkların değerlendirildiği araçların getirisinin %2,5 üzerinde yıllık getiri sağlamaktadır.

• **Olağanüstü durum kredisi:** Olağanüstü durum kredisi düşük faiz oranları ile borçlanabilme imkânı sağlar. Başka bir deyişle doğal afetler gibi acil durumlar sırasında kaynaklara hızlı ve esnek erişim olanağı sunar ve hükümetlerin afet sonrası kısa vadede daha esnek bir biçimde hareket edebilmesine yardımcı olur.

Olağanüstü durum kredisi, riskin başka bir tarafa transfer edilmesi yerine, ödemelerin zamana yayılmasını sağlar. Kredi seçenekleri çoğu zaman alternatif risk transfer araçları altında değerlendirilir çünkü doğal afetlerden önce yalnızca yıllık küçük idari maliyetlere sahipken, afet sonrasında büyük borç geri ödeme yükümlülüğü yaratır.

Olağanüstü durum kredilerini özellikle Hint Okyanusu'nda bulunan ada ülkeleri gibi iklim değişikliğinin etkilerine açık ve ekonomik kaynakları sınırlı ülkeler mali direnç sağlamak amacıyla kullanılır. Kredilerin afet sonrasında hükümetlere ek bir finansman kaynağı sağlamasına rağmen, miktarı ülkenin borçlanma kapasitesi ile sınırlandırılır. Yüksek borç miktarına ve sınırlı borçlanma kapasitesine sahip olan pek çok küçük ada ülkesi için bu durum afet sonrası toparlanma sürecinde ek bir yük oluşturabilir.

KUTU 10

DOĞAL AFETLERİN ZARARLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN AFET ÖNCESİ FİNANSAL ARAÇLAR

• **Asya Kalkınma Bankası'nın İklim Uyum Yatırım Planlaması süreci:** Asya Kalkınma Bankası, Asya-Pasifik bölgesindeki 12 ülke ile çalışarak, bu ülkelerin NAP veya ND-C'lerde belirtilen kilit sektörlerdeki uyum önceliklerini Uyum Yatırım Planlarına dönüştürmelerine destek oluyor.¹⁸⁰ Bu planların ülkelerin orta vadeli planlarına ve mali çerçevelerine entegre edilmesi amaçlanıyor. Yapılandırılmış bir süreç izlenerek, elverişli ortamın teşhis edilmesi, uyum ihtiyaçlarının anlaşılması, yatırımların önceliklendirilmesi ve uygun finansman fırsatlarının belirlenmesi hedefleniyor. Uyum ihtiyaçlarının genel mali kararlara entegre edilmesi için her ülkenin kamu mali yönetim sistemi ile entegrasyonu sağlanacak şekilde tasarlanıyor. Süreç, maliye bakanlıklarını, sektörel bakanlıkları ve iklim değişikliğinden sorumlu bakanlıkları bir araya getiriyor.

• **Birleşik Krallık İklim Değişikliği Komitesi ve Uyum Komitesi:** Birleşik Krallık İklim Değişikliği Komitesi (CCC), hükümetin iklim eylemi konusundaki ilerlemesine ilişkin geri bildirim ve değerlendirme sağlamak üzere tasarlanmış bir danışma organıdır. Uyum konusunda CCC'nin ilerlemeyi izlemesi, değerlendirmesi, raporlaması ve politika yapıcılara iklim değişikliğinin sunduğu riskler ve fırsatlar konusunda tavsiyelerde bulunması yasal olarak zorunludur. 2009 yılında CCC, Birleşik Krallık'ın NAP'ını, İskoçya'nın İklim Değişikliği Uyum Programını ve bağımsız bir iklim değişikliği risk değerlendirmesi sağlamak için iki yılda bir uyum ilerleme raporları hazırlayan Uyum Komitesi'ni kurmuştur. Bağımsız bir yasal organ olarak Birleşik Krallık hükümetleri arasında önemli bir liderlik rolü üstlenen CCC modeli stratejik uyum, politika tutarlılığı ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yardımcı olmuş ve dünyadaki diğer ülkeler tarafından örnek alınmıştır.

• **Hollanda'nın Delta Programı:** Su yönetimi, Hollanda'da yüksek önceliğe sahiptir. 2012 Delta Yasası, iklim değişikliği de dahil olmak üzere acil konulara karşı tutarlı ve uyarlanabilir bir yaklaşım benimsenmesini desteklemeyi amaçlayarak taşkın risklerini yönetmek için mevcut planlama yapısını oluşturmuştur.¹⁸¹ Her yıl, belirli yatırımları ve önerilen politika tedbirlerini içeren bir Delta Programı yayımlanır. Bu yatırımlar, büyük ölçüde 2024-2037 yılları arasındaki tedbirler için toplam 25 milyar Avro bütçe içeren Delta Fonu (ulusal bütçe içinde özel bir unsur) aracılığıyla finanse edilmektedir. Planlama süreci uzun vadeli bir bakış açısıyla (2050 yılına kadar) ele alınır ve uzun vadeli finansman güvencesiyle uyumlu somut hedefler belirlenir.

• **Amerika Birleşik Devletleri'nde Doğal Sermaye Muhasebesi:** ABD'de arazi, su, hava ve diğer doğal varlıkların durumundaki ve ekonomik değerindeki değişiklikleri izlemeye yardımcı olacak ölçütler sağlayan bir Doğal Sermaye Muhasebesi (NCA) sistemi kurulmuştur.¹⁸² Bu sistem, politika yapımında iklim adaptasyonunun yaygınlaştırılmasına ve iklim risklerinin yanı sıra adaptasyona yatırım yapmanın faydalarının daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamayı hedefleniyor. Örneğin, iklimle ilgili felaketlere karşı dirençliliğin ekonomik değerini tahmin etmek için bu sistem kullanılabilir.

• **Kanada'da İklim Dirençli Altyapı Standartları:** Kanada'da İklim Dirençli Yapılı Çevre Girişimi 2021-2028 dönemini kapsıyor. 25 milyon USD tutarındaki bu program, Kanada Ulusal Araştırma Konseyi tarafından yönetiliyor, iklim dirençli yapılar için araştırma, özel araçlar ve rehberliğin geliştirilmesini destekliyor.¹⁸³ Program örneğin, köprüler için temel standart ve kodların, iklim değişikliği etkilerini hesaba katacak şekilde revize edilmesini sağlayacak araştırmalar içeriyor.

• **Diğer bir girişim ise Altyapıda Dayanıklılığı Destekleyen Standartlar Programıdır (2021-2026).** 8,6 milyon ABD doları tutarındaki bu program, Kanada Standartlar Konseyi tarafından yürütülüyor ve iklim risklerini ele almak için yeni standart ve rehberlik geliştirmeyi hedefliyor. Bu program, 36 yeni standart ve teknik rehber dokümanı geliştirmeyi ve ilgili sektörlerde revize edilmiş rehberlerin benimsenmesini teşvik etmeyi amaçlıyor.

• **Grenada'da İklim Dirençli Su Sektörü:** Grenada, artan sıcaklıklar, değişen yağış modelleri ve deniz seviyesinin yükselmesi nedeniyle yeraltı su kaynaklarına tuzlu su girişi nedeniyle su kaynakları üzerinde baskılarla karşı karşıyadır. Yeşil İklim Fonu (GCF), Grenada'da su verimliliği ve yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çabaları 38,7 milyon ABD doları tutarında bir hibe ile destekleniyor. GIZ (Alman Kalkınma Ajansı) tarafından uygulanan bu proje, su güvenliğini artırmayı amaçlayan entegre bir önlem paketi içeriyor. Bu önlemler arasında ulusal bir düzenleyici kurum olarak Su Kaynakları Yönetim Birimi'nin (WRMU) kurulması, veri toplama süreçlerinin iyileştirilmesi ve su verimliliğini teşvik etmek amacıyla su tarifelerinin revize edilmesi yer alıyor. Ayrıca, tarım ve turizm sektörlerinde su kullanım verimliliğini artırmak için yağmur suyu hasadı gibi uygulamalara teknik ve mali destek sağlanıyor.

¹⁸⁰ Asian Development Bank. (2023). *Climate adaptation and infrastructure program*. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/927306/caip-brochure.pdf>

¹⁸¹ Delta Programme. (2023, Eylül 19). *Delta Programme 2024*. Delta Programme. <https://english.deltaprogramma.nl/documents/publications/2023/09/19/delta-programme-2024-english>

¹⁸² OECD. (2023). *Measuring progress in adapting to a changing climate*. https://www.oecd.org/en/publications/measuring-progress-in-adapting-to-a-changing-climate_8cfe45af-en.html

¹⁸³ Canada Mortgage and Housing Corporation. (n.d.). *Codes, standards, and guidance for climate resilience*. Government of Canada. Erişim tarihi 31 Ocak 2025, <https://housing-infrastructure.canada.ca/climate-resilience-climatique/codes-standards-normes-guidances-eng.html>

TÜRKİYE'DE VERGİ VE İKLİM ADALETİ ALGISI

Caner Özkan / Greenpeace



ARAŞTIRMANIN KAPSAMI

Açıktır ki gezegenin dört bir yanında ekolojik krizler şiddetlenirken sosyal adaletsizlikler de derinleşiyor. Milyarlarca insan iklim krizinin sonuçlarından doğrudan etkileniyor, artan yaşam maliyetleri, yangınlar, seller ve kuraklık gibi tehditlerle yüzleşiyor. Ancak tüm bunlar olup biterken iklim krizini hızlandıran, doğal varlıkları ve insan emeğini sömürerek zenginleşenler servetlerini artırıyor. En zengin %1, dünya nüfusunun %66'sından daha fazla emisyon üretip, kendi çıkarları için gezegeni kirletip yağmalamaya devam ediyor.¹⁸⁴ Ancak bunun bedelini ödemiyorlar.

Dünya genelindeki tartışmalar, vergi yükünün düşük ve orta gelirli vatandaşların sırtına yüklendiği, kirleten zenginlerin ise bu yükten kaçındığını; oysa kirletenlerin ve zenginlerin vergi sistemi içindeki payını artırarak, düşük ve orta gelirli vatandaşların vergi yükünün azaltılması, elde edilen kamusal gelirin herkesin iyiliği için harcanmasının mümkün olduğunu ortaya koyuyor.¹⁸⁵

Greenpeace Türkiye olarak, yukarıda genel bir bakışını sunduğumuz kavramsal çerçeveye ilave olarak, hararetlenen bu küresel tartışmalara ve Türkiye'deki mevcut duruma yönelik kamuoyunun bakışını, bir araştırma yaparak öğrenmek istedik. Bu amaçla yürütülen araştırma, Infakto Research Workshop tarafından 20 Aralık 2024 – 11 Ocak 2025 tarihleri arasında gerçekleştirildi. Türkiye temsili olan araştırma, 29 ilin kentsel ve kırsal bölgelerinde çok aşamalı katmanlı örnekleme yöntemi kullanılarak yürütüldü. 18 yaş ve üzeri bireylerden oluşan 1017 kişilik örneklem ile hanelerde yüz yüze görüşmeler gerçekleştirildi. Basit rastgele örnekleme (SRS) varsayımı altında, %95 güven düzeyinde araştırmanın hata payı $\pm\%3,1$ olarak hesaplandı.

BAZI BULGULAR

Vergi Algısı ve Adalet

Araştırma bulguları, Türkiye'de vergi sistemine yönelik algının genel olarak olumsuz olduğunu gösteriyor. Sonuçlara göre; katılımcıların %72'si mevcut vergi sisteminin adil olmadığını düşünüyor. Bu algı, özellikle gençler, yüksek eğitimli bireyler ve büyük şehirlerde yaşayanlar arasında daha yaygın olarak gözlemleniyor.

Vergi Uygulamaları Hakkında Görüşler

Katılımcılara vergi uygulamalarına ilişkin çeşitli ifadeler sunuldu ve bunlara katılım düzeyleri ölçüldü. %70 oranında katılımcı, “yüksek gelirli bireylerin düşük gelirli bireylere kıyasla orantılı olarak daha fazla vergi ödemesi gerektiği” görüşünü destekliyor. Aynı zamanda, %69 oranında katılımcı,

tamamen yasal olan bazı vergi indirimlerinin yalnızca zenginlerin faydalanabildiği için adil olmadığını düşünüyor. Öte yandan, vergi sistemine yönelik genel memnuniyetin düşük olduğu görülüyor. “Genel olarak, gelir vergisi yükünün adil şekilde dağıtıldığına inanıyorum” ifadesine katılanların oranı yalnızca %13. Benzer şekilde, “Ödediğim vergiler karşılığında hükümetten aldığım hizmetleri makul buluyorum” diyenlerin oranı %21 olarak belirlendi.

Vergi Reformuna Duyulan İhtiyaç

Araştırmada, katılımcılara vergi reformu ihtiyacına dair görüşleri de soruldu. Bulgular, toplumun büyük bir kısmının vergi sisteminde kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyduğunu düşündüğünü ortaya koyuyor. Katılımcıların %58'i, vergi reformunun gelir adaletini ve sosyal adaleti artıracığını düşünüyor.

Vergi reformuna ilişkin en sık dile getirilen talepler arasında, maaşlardan kesilen gelir vergilerinin azaltılması ve dolaylı vergilerin düşürülmesi bulunuyor. Katılımcıların %66'sı “maaşlardan kesilen gelir vergilerinin”, %65'i ise “KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin” yeniden düzenlenmesi gereken alanlar arasında yer aldığını belirtiyor. Bunun yanı sıra, %18'lik bir kesim “kira, kar gibi gelirlerden kesilen vergilerin” de yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünüyor.

Hükümetin Vergi Gelirlerini Kullanma Şeffaflığı

Hükümetin vergi gelirlerini nasıl harcadığı konusunda toplumda belirgin bir güvensizlik olduğu görülüyor. Katılımcıların %62'si, hükümetin vergi gelirlerini kullanma konusunda şeffaf davranmadığını ifade ediyor.

Siyasi görüşlere göre bu algı farklılık gösteriyor. Kendini siyasi yelpazenin solunda tanımlayan katılımcıların %90'ı, hükümetin vergi gelirlerini kullanmada şeffaf olmadığını belirtirken, bu oran siyasi yelpazenin sağında konumlananlar arasında %33'e düşüyor. Bu sonuçlar, hükümetin mali yönetimine dair algının siyasi kimlikler arasında farklılık gösterdiğini ortaya koyuyor.

Çevre ve Vergilendirme

Araştırma, çevreyle ilgili vergi politikalarına dair kamuoyu algısını da inceledi. Katılımcıların %84'ü iklim değişikliğine karşı tedbir olarak uygulanacak yeşil alanların artırılması, altyapının güçlendirilmesi veya su kaynaklarının korunması gibi projelere devlet kaynaklarının aktarılması görüşünü destekliyor. Ayrıca, %80'lik bir oran, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini engelleme amacıyla zenginlerden ve şirketlerden daha yüksek vergi alınması gerektiğini savunuyor. Bu durum, kamuoyunun çevre koruma ile ilgili ekonomik düzenlemelere sıcak baktığını ancak vergi yükünün adil dağıtılması gerektiğini düşündüğünü gösteriyor.

¹⁸⁴ Oxfam'dan aktaran, Greenpeace International. Tax the super-rich. Erişim adresi: <https://www.greenpeace.org/international/act/tax-the-super-rich/>.

¹⁸⁵ Tax Justice Network. (2025, Haziran 16). Reclaiming tax sovereignty to transform global climate finance, <https://taxjustice.net/2025/06/16/reclaiming-tax-sovereignty-to-transform-global-climate-finance/>.

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

İklim uyum politikalarıyla kamu maliyesi arasındaki bağın güçlendirilmesi, uluslararası finansal kaynak eksikliğiyle beraber değerlendirildiğinde, kamu bütçesinden daha çok pay ayrılmasını gündeme getiriyor. Bu süreçte, iklim uyumunun finansmanının adil ve şeffaf bir biçimde tahsis edilmesi ve sosyal riskleri de gözeten bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesi gerekiyor. Mali araçlar servet ve gelir eşitsizliğini, ayrıca vergi adaletsizliğini dikkate alarak tasarlanmalı ve uygulanmalı. Adil bir vergi sistemi ve çevre vergisi reformu, hem sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri hafifletmek, hem de iklim uyumu için finansman sağlamak için kritik öneme sahip. Mali yükü, düşük ve orta gelirlielerin üstünden alarak, maliyetler üstünde tarihsel sorumluluğu olan kirlenen zenginlere aktarmak bu konuda atılacak önemli bir adım.

Türkiye’de iklim uyum stratejisi, iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarında yetersiz kalıyor. Ayrıca gelir eşitsizliği ve vergi adaletsizliği gibi mevcut sorunlar çözüm arayışlarını daha da karmaşık hâle getiriyor. Türkiye’de Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ve Katma Değer Vergisi (KDV) çevre problemlerine dolaylı katkı sağlıyor olarak değerlendirilse de Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) haricinde doğrudan çevresel amaçlarla ilişkilendirilmiş bir çevre vergisi bulunmuyor. ÇTV’nin belirlenmesine ilişkin yöntemin de doğrudan çevre kirliliğiyle ilişkili olmaması, mevcut gelirlerin iklim uyum amaçlı hedeflere yönlendirilmesini engelliyor, bu durum adalet perspektifine zarar veriyor. Öte yandan Türkiye’nin fosil yakıt teşviklerini sürdürmekteki ısrarı, kamu maliyesindeki manevra alanını da ayrıca kısıtlıyor. Bu noktada, özellikle iki ihtiyaç ön plana çıkıyor:

- Türkiye’nin iklim uyum stratejisi ve hedefleri, iklim adaleti çerçevesinin tanınma, bölüşüm ve süreçsel adalet boyutlarına cevap verecek şekilde yeniden değerlendirilmeli.
- Vergi ve bütçe alanında yapılacak reformlarla Türkiye’de merkezi bütçeye aktarılan vergi gelirlerinin adil ve şeffaf bir biçimde tahsis edilmesi, iklim adaleti perspektifine bağlı kalarak ekolojik ve sosyal adalet ilkelerine uyumlu harcanması ve bunun şeffaf bir biçimde takibinin sağlanması gerekir.

İklim adaleti unsurlarının, rapordaki değerlendirmeler ışığında, İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı’da (İDUSEP) ve uyumla ilgili diğer plan ve projelerde acil olarak uygulanması gerekiyor: Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de iklim değişikliğine uyum giderek önem kazanan bir mesele. İklim değişikliğine uyuma dair mevzuat ve planlama çalışmaları özellikle Paris Anlaşması’nın onaylanmasından sonra hız kazanmış durumdadır. Ancak bu çalışmaların iklim adaleti çerçevesine uygun biçimde ilerlemediği görülüyor. 2024-2030 dönemini kapsayan İDUSEP’te görüldüğü üzere

dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların yaşamakta olduğu iklim değişikliği karşısındaki tanınma, bölüşüm ve süreçsel adaletsizliklerini gidermeye yönelik hedef ve eylemler oldukça yetersiz kalıyor. İDUSEP ve uyumla ilgili diğer plan ve projelerde uygulanması gereken iklim adaleti unsurlarını şu şekilde sıralamak mümkün:

- Sektörlerin, kentlerin ve bölgelerin geneline odaklanılan risk analizlerinin merkezine dezavantajlı konumlardaki birey ve grupların alınması,
- Bu grupların saha araştırmaları ve risk analizleriyle belirlenmesi ve yaşadıkları iklim mağduriyetlerinin, yüksek etkilenebilirlik ve hak kayıplarının sınıf, toplumsal cinsiyet, etnik/dini köken, yaş gibi ayrımlar gözetmeksizin tanınması ve kabul edilmesi,
- Dezavantajlı konumlardaki birey ve toplulukların iklim riskleri karşısındaki durum ve etkilenebilirlik seviyelerini belirlemeye yönelik veri ve araştırmaların hızlı ve kapsamlı biçimde gerçekleştirilmesi,
- İklim uyum eylemlerinde, iklim risklerinin yanı sıra kaynaklara ve hizmetlere erişim konusunda yaşanan bölüşüm adaletsizliklerini giderecek hedef ve eylemlere yer verilmesi,
- İklim uyumun sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri önlemeye yönelik politikalarla bir arada ele alınması ve bu politikalar içerisinde ana-akımlaştırılması,
- Ulusal ve yerel iklim uyum eylem planlarında, kısa ve orta vadeli acil gereksinimlere cevap verecek aşamalı olarak artan uyum eylemlerinin yanı sıra orta ve uzun vadede iklim adaletsizliklerinin temel nedenlerini ortadan kaldıracak sistem değişikliklerine odaklanan dönüşümsel uyum eylemlerine yer ve ağırlık verilmesi,
- Başta dezavantajlı gruplar olmak üzere sivil toplum aktörlerinin, iklim uyum eylemlerinin oluşturulması ve uygulanması süreçlerindeki kararlara doğrudan katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması,
- İklim uyum eylemlerine dair ölçülebilir kısa, orta ve uzun vadeye yayılan hedeflerin konulması ve bu eylemlerin uygulanma aşamasında elde edilen sonuçların düzenli, kapsamlı ve herkesin erişimine açık biçimde paylaşılması,
- İklim uyum konusunda çalışma, plan ve eylemlerin yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde eşgüdümlü olarak ele alınması ve özellikle kentlerde iklim uyum eylemlerini yerine getirme sorumluluğu bulunan yerel yönetimlere daha fazla finansal kaynak sağlanması.



Shayne Robinson / Greenpeace

Mevcut durumda çevre vergileri ve çevre vergisi gelirleri artsa bile bunu iklim uyuma yönlendirmek üzere tanımlı bir araç bulunmuyor. Bu kapsamda **yenilikçi finansman** ve **yeşil bütçeleme** uygulamalarını değerlendirmek, Türkiye için bir alternatif olabilir. Bu konuda atılacak adımlar, aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Türkiye yeşil dönüşüme yönelik hedeflere ulaşmakla ilgili finansman imkânlarına erişimde gerekli bilgi birikimine ve tecrübeye sahip bir ülke konumunda. Fakat bu konuda daha somut ve kalıcı adımların atılması için iklim uyumu adına finansman ihtiyaçlarının tespitinin kapsamlı araştırması, analizi ve ilgili finansman imkânlarının bu ihtiyaçları karşılayacak biçimde yönlendirilmesi gerekli. Yenilikçi finansman ve doğal afetlerin yol açtığı zararların finansmanında kullanılan afet öncesi finansal araçlar bu kapsamda önem kazanıyor.
- Rapor boyunca ortaya konan küresel ve ulusal politik iktisadi çerçevenin de gösterdiği üzere, iklim uyumu adına ilgili finansmanın belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda yönlendirilmesinin yanında Türkiye'nin kendi kaynaklarından ve kamu bütçesinden pay ayırması gerekiyor. Bu açıdan merkezi bütçeye ek olarak mahalli idareler düzeyinde de gerekli çalışmaların değerlendirilmesi önem arz ediyor.
- Azaltım ve uyumda iklim adaletini gözetken adil bir vergilendirme sisteminin, vergi harcamalarında iklim uyumunu önceliklendirecek ve bunu izlemeyi mümkün kılacak bir mekanizmanın tasarlanması, finansman imkânlarının hayata geçirilmesinde en yüksek önceliğe sahip. Vergi sistemlerinin daha adil hâle getirilmesi, vergi yoluyla toplanan kaynakların iklim adaletine uygun biçimde dağıtılmasının ilk adımı olabilir. Bunu mümkün kılacak yeni yaklaşımların kamu maliyesi sistemine entegre edilmesi ve vergide adaletin sağlanmasına yönelik gerekli adımların atılması, Türkiye'nin iklim finansmanına erişiminde ve bu finansmanın etkin kullanımda önemli fırsatlar yaratma potansiyeline sahip.

• İklim uyumu ve kamu maliyesi arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi –kamu yatırımları, kamu harcaması ve vergilendirmede çevreye dair hassasiyetlerin dikkate alınması– bağlamında, Türkiye için öncelikli adımların başında yeşil bütçeleme uygulamaları geliyor. Yeşil bütçeleme için öncelikle uygun bir idari ve siyasi zeminin hazırlanması gerekir. Bu aşamada azaltım ve uyum stratejilerini birlikte gözetken iklim değişikliği ve çevreyle ilgili ulusal planlarla stratejilerin belirlenmesi en büyük öncelik olarak öne çıkıyor. Rollerin ve sorumlulukların tanımlandığı güçlü bir kurumsal yapı, zaman çizelgesi ve çıktı gerekliliklerini içeren bir yasal çerçeve, buna ilaveten bakanlıklar arasında güçlü bir koordinasyon gerekiyor.

• Yeşil bütçeleme süreçleri hayata geçerken teknik yardım, araç ve standartların yaygınlaştırılması büyük önem taşıyor. Uyum harcamalarının verimliliği ve etkinliğinin izlenmesi, yeşil bütçe etiketleme gibi konularda teknik destek sağlanması, mevcut politika bağlamına uygun, sosyal riskleri ve fırsatları içeren şeffaf ve katılımcı süreçlerin benimsenmesi önemli.

• Uyum planlarının güçlendirilmesi ve kamu maliyesi içinde ana akımlaştırılması adına ülke örneklerinin incelenmesi ve bu alanda bilgi kapasitesi oluşturulması, paydaşların katılımının teşvik edilmesinde ve şeffaf bir politika yapım sürecinin yürütülmesinde önemli bir araç olacak.

• STK'lar ve medya, hükümetlerin kamu bütçelerini iklim uyumu için nasıl tahsis edip ve yönettiklerini üzerine daha aktif bir şekilde izlemeli. Yasama organları, önerilen bütçeleri ve hükümet hesaplarını rutin olarak incelemeli, performans denetimi için iklimle ilgili standartların geliştirilmesi ve sosyal denetim uygulamalarının oluşturulmasında iklim değişikliğinin bir unsur olarak dahil edilmesi süreçlerinde rol almalı.

EK: 10 SORUDA İKLİM KANUNU

Yazan: Emel Türker Alpay - Greenpeace Türkiye
İklim ve Enerji Kampanya Sorumlusu¹⁸⁶



İklim Kanunu Temmuz 2025 itibarıyla Meclis'te kabul edildi. Peki bu kanun iklim kanunu olma özelliğini taşıyor mu, Türkiye'nin ihtiyacı ne, bundan sonra ne olacak? İşte 10 soruda iklim kanunu.

Türkiye'de İklim Kanunu, Greenpeace'in de aralarında olduğu sivil toplum örgütlerinin itirazlarına karşın Meclis'te kabul edildi. İklim kanunu nedir, Türkiye'nin böyle bir kanuna ihtiyacı var mı, nasıl bir iklim kanunu olmalı?

İklim kanunu nedir?

İklim kanunları, ülkelerin iklim değişikliğiyle mücadele politikalarını yasal bir zemine oturtan düzenlemeler bütünüdür. Temel amacı, iklim değişikliğinin nedeni olan sera gazı emisyonlarını azaltmak, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine uyumu sağlamak ve iklim değişikliği ile mücadelede ulusal hedeflere ulaşmak için bir yol haritası sunar. Bu amaca ulaşmak için uzun vadeli hedefler belirler, kurumsal yapılanmaları tanımlar ve bu hedeflere ulaşmak için kullanılacak çeşitli araçları belirler.

Dünyada iklim kanunu örnekleri var mı?

Evet, dünyada İngiltere (2008), Yunanistan (2022), Almanya, Güney Afrika, Zambia, Avrupa Birliği gibi örnekleri verilebilecek pek çok ülkede iklim kanunları bulunuyor. Örneğin, Avrupa Birliği'nin Avrupa İklim Yasası 2050 yılına kadar net sıfır emisyon hedefi koyarak emisyon azaltım hedefini yasal olarak bağlayıcı hale getiriyor. Dünyanın İklim Değişikliği Kanunları veri tabanına göre dünyada şu anda iklim değişikliğine ilişkin çeşitli kapsamlarda 72 kanun bulunuyor.

Dünyada iklim kanunlarına neden ihtiyaç duyuldu?

İklim krizinin etkilerinin her geçen gün ciddiyetini artırdığı bir dünyada iklim kanunları bir gereklilik haline geldi. Paris Anlaşması gibi uluslararası iklim anlaşmaları ve düzenlemeleri kapsamında ülkelerin verdikleri taahhütleri yasal olarak bağlayıcı hale getirerek garanti altına alması gerekiyor. İklim değişikliği ile mücadele edebilmek için uzun vadeli, kapsamlı ve tutarlı politikalar gerekiyor. Yukarıda belirtildiği gibi iklim kanunları bu politikaların çerçevesini çiziyor. Hedefler yasal olarak bağlayıcı hale getirildiği için hükümetleri hesap verebilir kılar ve topluma da bu taahhütleri takip etme imkanı tanır. İklim değişikliği ile mücadelenin politikası yanında çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından uygulama araçları da

tanımlandığı için iklim değişikliği ile mücadele daha geniş kesimler tarafından takip edilebileceği toplumsal farkındalık artar. İklim değişikliği ile mücadelenin sera gazı azaltımları yanındaki ayağı uyumdur. İklim kanunu ile iklim değişikliğinin neden olduğu sel, kuraklık, aşırı sıcaklar gibi afetlere karşı uyum ve direnç planlarını yasal zemine oturtulur. Aynı zamanda iklim hedeflerine uyumlu yatırımlar konusunda özel sektör açısından da öngörülebilirlik ve güven sağlanmış olur.

Türkiye'nin bir iklim kanununa ihtiyaç var mı? Neden?

Dünyada iklim kanununa ihtiyaç duyulmasının nedenleri Türkiye için de geçerlidir. Türkiye, Akdeniz havzasındaki konumu nedeniyle de iklim krizinden en çok etkilenecek ülkelerden biri. İklim değişikliğinin sonuçları olan orman yangını, kuraklık ve sel gibi aşırı hava olayları Türkiye'de de sıklığını ve şiddetini artırıyor. Bütün bu etkiler biyoçeşitliliği ve doğal varlıkları da tehdit ediyor. Türkiye 2021 yılında Paris Anlaşması'nı onayladı ve 2053 net sıfır emisyon hedefi ile 2038 yılında sera gazı emisyonlarını artıştan %41 azaltma taahhüdünde bulundu. Bu enerji kaynaklarından sanayide üretime ülke ekonomisinin büyük bir değişim geçirmesini gerektiriyor. İklim değişikliğinin etkileriyle mücadele edebilmek, iklim değişikliğine karşı kırılgan grupları ve doğal varlıklarımızı koruyabilmek, taahhütleri yerine getirmek ve dönüşümü doğru şekilde gerçekleştirebilmek için iklim kanunu gerekli.

Onaylanan iklim kanunu bu ihtiyacı karşılayabilir mi?

İklim kanunu bir ihtiyaç ancak Meclis'te onaylanan iklim kanunu bu ihtiyacı karşılamıyor. Bir iklim kanunu için en kritik olan mutlak azaltım hedefi, fosil yakıtlardan çıkış planı, adil geçiş mekanizması gibi konular kanunda yer almıyor.

Greenpeace Türkiye'ye göre, onaylanan İklim Kanunu'ndaki eksikler neler?

Öncelikle kanunun yapım şekli katılımcılık ve şeffaflıktan uzak şekilde gerçekleşti. Teklifin hazırlanması sürecinde sivil toplum kuruluşları ve toplumun görüş verebileceği katılımcı ve şeffaf bir süreç işletilmedi. Kanunun kendisine baktığımızda pek çok eksik görüyoruz.

İklim krizi ile mücadelenin ilk önemli adımı sera gazı salımlarının azaltımı için bağlayıcı hedefler konulması. Ancak kanunda 2053 net sıfır hedefi ve buna ulaşmayı sağlayacak ara dönem hedeflerine yer verilmiyor. Bu hedefe ulaşmak için kömür başta olmak üzere fosil yakıtlardan çıkış için bir takvim belirlenmesi gerekiyor. Kanunda böyle bir taahhüt ya da çıkış planı yok. Fosil yakıtlardan çıkış sürecinde etkilenecek işçiler

¹⁸⁶ Greenpeace Akdeniz - Türkiye (2025, 13 Temmuz). 10 Soruda Dünyada ve Türkiye'de İklim Kanunu, <https://www.greenpeace.org/turkey/blog/10-soruda-dunyada-ve-turkiyede-iklim-kanunu/>.



Jiri Rezac / Greenpeace

ve iklim değişikliğine karşı kırılgan gruplar için bir mekanizma oluşturulması gerekirken adil geçişe yönelik herhangi bir mekanizma kanunda yer almıyor. Meclis görüşmeleri sırasında kanuna eklenen emisyon ticaret sistemi (ETS) gelirlerinin %10'unun adil geçişe ayrılması konusu mekanizmanın ve adil geçiş faaliyetlerinin tanımlanmaması nedeniyle havada kalıyor. Biyoçeşitliliğin korunması ve korunan alanların artırılması özellikle iklim değişikliğine uyum konusunda büyük öneme sahip. Bu nedenle iklim kanununun bu bağlamda da somut hedefler içermesi gerekir, ancak biyoçeşitliliğe ilişkin herhangi bir hedef kanunda yer almıyor. Hedeflerin, politikaların ve politika araçlarının belirlenmesinde, izleme ve değerlendirme süreçlerinde kritik öneme sahip bağımsız bir bilimsel danışma kurulu kanunda bulunmuyor. Diğer yandan kanunun öne çıkan düzenlemesi olan ve emisyonların azaltılması hedefini taşıyan emisyon ticaret sistemi de azaltım hedefine değil sistemin ticari işleyişine odaklanıyor.

Onaylanan İklim Kanunu'nun etkileri ne olacak?

Mecliste onaylanan haliyle iklim kanunu yetersiz ve belirsiz hedef ve uygulamalar nedeniyle iklim krizi ile mücadele etmekten uzak olduğu açık. O nedenle iklim politikalarında ve etkilerinde büyük ve hızlı bir değişim olmayacak. Ancak kanun il İklim Değişikliği Koordinasyon Kuralları, yerel iklim değişikliği eylem planları, Emisyon Ticaret Sistemi ve Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması gibi planlama ve uygulama araçları tanımlıyor. Fakat hem kanunda bu araçlarla ilgili net düzenlemeler ve mekanizmalar yok hem de mutlak azaltım hedefi ve fosil yakıtlardan çıkış planı gibi temel eksiklerin altında bu araçların nasıl çalışacağını ilgili yönetmelik ve düzenlemeler olmadan tam olarak anlamamız mümkün görünmüyor. Bu nedenle kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bütün bunlar için sıkı bir takip yapılması gerekiyor.

Kanunun öne çıkan yönü olan Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) nedir? Emisyonların azaltılmasında etkili olabilir mi?

ETS, hükümetlerin enerji santralleri, ağır sanayi gibi büyük emisyon kaynaklarını içeren belirli sektörlerdeki toplam sera gazı emisyonlarına bir üst sınır koyması ve izin verilen emisyonların tahsisatlar yoluyla bu şirketlere dağıtılmasına dayanan bir piyasa mekanizması. Buna göre koyulan üst sınırın kademeli olarak azaltılması yoluyla toplam emisyonların düşürülmesi hedefleniyor. Eğer bir şirket emisyonlarını belirlenen tahsisat miktarının altında tutabilirse, artan tahsisatlarını emisyonlarını aşan diğer şirketlere satabilir. Tersine, eğer bir şirket tahsisatlarından daha fazla emisyon salıyorsa, piyasadan ek tahsisat satın almak zorunda. Bu alım satım süreci de bir “karbon piyasası” oluşturuyor. Şirketler, yıl sonunda saldıkları sera gazı emisyonlarını doğrulamak ve bu emisyonlara karşılık gelen tahsisatları yetkili kuruma teslim etmek zorunda. Yeterli tahsisatı olmayan şirketlere ise cezalar uygulanıyor.

İklim kanununda yer alan ETS sisteminin amacına uygun çalışması eksikleri nedeniyle mümkün görünmüyor. Kanunda zaten bir mutlak emisyon azaltımı ve fosil yakıtlardan çıkışa dair bir hedefin yer almaması ETS'nin temel çalışma mantığına uygun değil. Kanunda kim oldukları belli olmayan şirketlere ücretsiz tahsisat verilmesine ve karbon denkleştirmeye izin vererek emisyon azaltımı hedefini gerçekleştiremiyor. Kanunun kendisi gibi ETS süreci de şeffaflık ve katımlılıktan uzak. Ayrıca bu sistemden elde edilecek gelirlerin ne şekilde kullanılacağı belirsiz. Avrupa Birliği örneğinden hareketle ETS'lerin güçlü ve zorlayıcı kamu politikaları olmaksızın etkili olmadığını biliyoruz. Bu nedenlerle, ETS sisteminin, kanundaki mevcut düzenlemesi ile gerçek emisyon azaltımı iddiasını gerçekleştirmesi mümkün görünmüyor.

Diğer yandan ETS ortaya çıktığı ilk günden itibaren şirketlere kirletme hakkı sunması, atmosferi metalaştırması, piyasa temelli bir sistem olması, gerçek emisyon azaltımına hizmet etmemesi ve iklim adaletini sağlamaktan uzak olması gibi yönleriyle eleştiriliyor.

Kamuoyunda iklim kanununun yapay gıdaları teşvik edeceği, tarıma ciddi sınırlamalar getireceği, vatandaşlara yeni vergiler konulacağı ve suya erişimi yasaklayacağı gibi söylemler yer aldı. Bu iddialar gerçekleri yansıtıyor mu, kanun gerçekten bu tür düzenlemeler içeriyor mu?

İklim Kanunu, bu konularda herhangi bir spesifik düzenleme içermiyor. Kanun, iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında tarımın sürdürülebilirliğinin sağlanması için ekosistem temelli uyum yaklaşımı, doğa temelli çözümler ve su bütçesini dikkate alan planlama araçları gibi uygulamalar öngörüyor. Kanunda yer alan karbon fiyatlandırma yöntemi olan ETS, bireylere değil şirketlere yönelik bir emisyon bedeli ödeme sistemi. Ayrıca su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi, su verimliliği ve su tasarrufu gibi konulara atıf yaparak uyum

ve direnç kapasitesi kapsamında düzenlemeler öngören maddeler içeriyor. Fakat kanunda bu düzenlemeler ve uygulamalar belirtilmiyor.

İklim Kanunu onaylandı. Greenpeace Türkiye bundan sonra bu kapsamda ne yapacak?

İklim kanunun eksikleri olduğu tartışmasız. Ancak Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelede bir iklim kanununa olan ihtiyacı açık. Bizim iklim kanunundan beklentilerimiz şu 12 maddeyi kapsamasıydı:

- Şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir süreçler
- Uyum planları (seller, yangın, aşırı sıcak vs.)
- Sağlık sistemi düzenlemeleri
- İklim adaleti, nesiller arası ve cinsiyet eşitliği gözetimi
- Biyolojik çeşitlilik ve %30 korunan alan hedefi
- Adil geçiş mekanizmaları
- 2053 net sıfır hedefinin yasalaşması
- 1,5 °C uyumlu emisyon azaltımı
- Yenilenebilir enerji potansiyelinin dört kat artırılması
- Bireysel enerji üretimine destek
- 2030'a kadar kömürden çıkış
- Enerji verimliliği ve tasarrufu hedefleri

Kanun, bu talepleri karşılamaktan uzak. Ancak bundan sonra kanunda çizilen çerçeve için başta ETS olmak üzere kanuna bağlı yönetmelik ve düzenlemeler yapılacak. Bu nedenle bu süreçleri yakından takip etmeye devam edeceğiz.



GREENPEACE

Greenpeace çevreyi korumak ve barışı desteklemek için faaliyet gösteren bağımsız küresel bir organizasyondur.

Bağımsızlığını korumak için Greenpeace hiçbir hükümet veya şirketten bağış kabul etmez. Greenpeace 1971’de gönüllüler ve gazetecilerle dolu küçük bir tekneyle, Amerika’nın yeraltı nükleer test yaptığı yer olan Alaska’nın kuzeyindeki Amchitka adasına doğru yelken açtığı günden beri çevre sorunlarına karşı kampanyalar yürütüyor. “Tanıklık etme” ve “şiddetsiz eylem” geleneği ve gemileri hâlâ Greenpeace kampanyalarının vazgeçilmezidir.

Greenpeace Türkiye

www.greenpeace.org/turkey/

bilgi.tr@greenpeace.org