



YEŞİL KAMU İHALE SİSTEMİ

Paris Anlaşması, küresel emisyonların yüzde 55'i oluşturan 55 ülkenin onaylaması ile 4 Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise, anlaşmayı ancak beş yıl sonra onaylamış ve anlaşma, 07.10.2021 tarih ve 31621 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece, anlaşmayı onaylayan ülkelerin sayısı, Avrupa Birliği de dahil olmak üzere 3 Ekim 2022'de 193'e yükselmiştir.

Paris Anlaşması'nın temel amacı, iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonunun azaltılmasıdır. Amaca ulaşmak için taraf ülkelerin ulusal katkı beyanlarında yer alan emisyon azaltım adımlarıyla küresel sıcaklık artışını 2°C'nin altında tutmayı başarmak, mümkünse 1,5°C'de sınırlamak ve 2050 itibarıyla tüm gezegende net sıfır emisyon² hedeflenmektedir.

Türkiye, 30 Eylül 2015'te Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği (United Nations Climate Change –UNFCCC) sekreteryasına sunduğu Ulusal Katkı Niyet Beyanı'nda, 2030 yılı itibarıyla sera gazı emisyonlarındaki artışı %18 ila yüzde %21 oranında azaltacağını belirterek, niyet edilen ulusal katkıya enerji, sanayi, ulaştırma, binalar-kentsel dönüşüm, tarım, atık ve yutak alanlarda uygulanacak politikalar ile ulaşacağını bildirmiştir. Yani Türkiye, emisyon azaltımını değil, emisyon artışını azaltılacağını taahhüt etmiştir. 6-18 Kasım 2022 tarihlerinde, Mısır'ın Şarm El-Şeyh kentinde düzenlenecek olan 27. Taraflar Konferansı arifesinde, Türkiye'nin 2053 net-sıfır kararına uygun olarak mutlak azaltım hedefiyle güncellenmiş Ulusal Katkı Beyanını UNFCCC sekreteryasına sunmasını beklemekteyiz.

Bu bağlamda kamu alımları, hükümetlerin sera gazı emisyonlarının gidişatını değiştirmeleri ve Paris Anlaşması, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (UN

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1444>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

² Net sıfır emisyon: Atmosfere salınan sera gazı emisyon miktarı ile yutak alanların tuttuğu karbon miktarının birbirini dengelemesidir. Detaylar için: <https://www.birbucukderece.com/sss>

Sustainable Development Goals) gibi uluslararası taahhütlerde yer alan hedeflerine ulaşmaları açısından kilit bir öneme sahiptir.

Gerçekten de Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından hazırlanan Kamu Alımları İzleme Raporuna³ göre ülkemizde; 01.01.2020-31.12.2020 döneminde Kamu İhale Kanunu (“Kanun”) kapsamına giren idareler tarafından mal alımı, yapım işi ve hizmet temini amacıyla imzalanan sözleşme bedeli toplamı 163,1 milyar TL’dir. Bu tutar, doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarını kapsamamaktadır. Anılan rapora göre doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarının toplam bedeli ise 9,4 milyar TL’dir. Sonuç olarak, KİK kapsamındaki idarelerin 2020 yılında bu Kanun hükümlerine göre imzaladıkları sözleşmelerin tutarı 172,5 milyar TL olmuştur.

2021 yılı Kamu Alımları İzleme Raporuna⁴ göre ise idareler tarafından mal alımı, yapım işi ve hizmet temini amacıyla imzalanan sözleşme bedeli toplamı 287,5 milyar TL’ye yükselirken bu tutara doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımları da eklendiğinde 2021 yılında imzalanan sözleşme bedeli toplamı 300,7 milyar TL’ye ulaşmıştır.

Kanun kapsamındaki kamu alımlarının yanı sıra kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli de ülkemizde sıkça kullanılmaktadır. KÖİ sözleşmeleri kendi özel kanunlarında belirtilen esas ve usullere göre imzalandığı için Kanun kapsamında değildir. Dolayısıyla yukarıdaki tutarlara bu KÖİ modeli çerçevesinde imzalanan sözleşmeler dahil değildir.

Sadece Kanun kapsamındaki kamu alımlarına ilişkin rakamlar dikkate alındığında bile kamu idaresi, mal/hizmet temini ve yapım işlerinden kaynaklanan önemli bir mali etki gücüne sahiptir. Ülkemizin uluslararası anlaşmalar kapsamında vermiş olduğu taahhütler de dikkate alındığında kamunun bu etkin gücünün düşük karbonlu altyapı, mal ve hizmetlerin inovasyonu ve ticarileştirilmesinde önderlik edecek şekilde kullanması yerinde bir politika tercihi olacaktır. Bu bağlamda kamu, bir taraftan özel sektöre örnek olurken diğer taraftan da uluslararası taahhütlerinin yerine getirilmesine de katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla kamu alımlarının Paris Anlaşması’nın 9. maddesinde yer verilen iklim değişikliğine direnci artırmak ve sera gazı emisyonunu azaltmak amacıyla teknoloji geliştirme amacı gözetilerek yapılması önem arz etmektedir.

Kanun kapsamındaki kamu alımlarının Paris Anlaşması dikkate alınarak gerçekleştirilmesi, bu Anlaşmanın 2.1 (c) ‘de yer alan *“finans akışlarının düşük sera gazı emisyonları ve iklim değişikliğine dirençli kalkınmaya yönelik eğilimle tutarlı hale getirmek”* hedefi çerçevesinde kamu projelerinin finansmanında ülkemizin uluslararası finansman kuruluşlarının uygun koşullu finansman kaynaklarına erişimi konusunda çok büyük avantaj sağlamasına yol açacaktır. Aynı şekilde Paris Anlaşması’nın 9 (1) maddesinde yer alan; *“Anlaşmaya taraf olan gelişmiş ülkeler, Sözleşme kapsamındaki mevcut yükümlülüklerinin devamı olarak gelişmekte olan ülkelere hem azaltım hem de uyum konusunda yardımcı olmak amacıyla finans kaynağı sağlar”* hükmüne istinaden ikili ve çok taraflı bölgesel finansman kaynaklarına erişimde de büyük bir avantaj elde edilmiş olacaktır.

Ülkemizin Paris Anlaşmasına uyumunun ve uygun koşullu finansmana erişimin kolaylaştırılmasını teminen Kanunda gerekli düzenlemelerin öncelikli olarak yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda önümüzdeki dönemde kamunun mal, hizmet alımları ve yapım işlerine ilişkin ihale sürecinde düşük emisyonlu kalkınmayı teşvik etmek yani sera gazı

³ Kamu Alımları İzleme Raporu 2020, KİK Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Şubat 2021, Ankara

⁴ Kamu Alımları İzleme Raporu 2021, KİK Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Şubat 2022, Ankara

emisyonusunu azaltmak/ortadan kaldırmak veya olumsuz etkilerini en aza indirme teklifinde bulunan isteklilere avantaj sağlayan bir kamu ihale sistemi oluşturulmalıdır.

Önerilen bu sistemin hayata geçirilmesinde aşamalı bir yaklaşım izlenmesi, başlangıçta bu sistemin gönüllük bazında olması, ilan edilecek bir takvime uygun olarak ihaleye katılanlara sera gazı emisyonu azaltımı konusunda teklifte bulunma imkanı tanınması ve bu şekilde teklif verenlere teklifte bulunmayanlara göre bir avantaj puanı verilmesi şeklinde bir ihale sisteminin kurgulanarak bu model ile pilot projeler ile hayata geçirilebileceği düşünülmektedir. Belli bir geçiş dönemini müteakip kamunun tüm mal, hizmet temini ve yapım işlerinin Yeşil İhale Sistemi ile tedarik edilmesi önerilmektedir.

Öte yandan sera gazı emisyonu azaltımını önceliklendiren bir kamu ihale sisteminin hayata geçirilmesinde yüklenicilerin ihale aşamasında teklif ettikleri ve ihale sonrasındaki yükümlülükleri sistemde öngörüldüğü şekilde yerine getirip getirmediğinin takip ve denetimi için gerekli mekanizmaların da oluşturulması zorunluluk arz etmektedir. Bu kapsamda ihaleyi yapan kamu idarelerindeki teknik kadroların ihale şartnamelerinin hazırlanmasından, tekliflerin değerlendirilmesi, kabulü ve hayata geçirilmesi süreçlerini uygulayacak şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yüklenicilerin, tekliflerinde yer alan taahhütleri ile gerçekleşeni takip edip doğrulayacak şekilde bağımsız akreditasyon kuruluşlarının oluşturulması sistemin etkin bir şekilde ve sürdürülebilir olarak teşkil edilmesini sağlayacaktır. Nitekim SPK Yeşil Bono tebliğindeki dış değerlendirme hizmet kuruluşları bunun bir örneğini oluşturmaktadır.

Bu sistem hâlihazırda Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç gibi Nordik ülkelerinde uygulanmaktadır. Ayrıca İrlanda Çevre Koruma Ajansı da 2021 Eylül ayında 10 farklı sektörde kullanılmak üzere Yeşil İhale Rehberini yayımlamıştır.

Ülkemizde ise Avrupa Birliğine uyum çalışmaları kapsamında KİK tarafından 2011 yılında kamu ve özel sektörde, satın alım yaklaşımının çevre dostu ve sürdürülebilir bir anlayışla yeniden belirlenmesi amacıyla Yeşil Alım Projesi başlatılmıştır. Ancak bu çalışmaların sonuçlandırılarak yasal bir altyapıya kavuşturulmadığı bilinmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın koordinasyonunda hazırlanmakta olan kanun tasarısı taslağında Yeşil Kamu İhale sisteminin de ülkemiz gündemine alınması, kanun tasarısı taslağında KİK'e bu sistemin yasal altyapısının oluşturulması konusunda görev verilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşım ile bir yandan uluslararası taahhütlerimizi yerine getirirken diğer yandan da bu tür projelerin gerçekleştirilmesi için sağlanan uygun koşullu finansman kaynaklarına erişim imkanı artacaktır. Böylece sera gazı emisyon azaltımının daha düşük maliyetle gerçekleştirilmesine de katkı sağlanmış olacaktır.