

Avrupa Birliği'nde Yeşil Kamu Alımları: Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler ve Avrupa Birliği'nin Etkinliği

Omca Altın¹

Özet

Çevreye duyarlı sürdürülebilir bir büyüme hedefi doğrultusunda yeşil kamu alımları, Avrupa Birliği'nde (AB) sürdürülebilir üretim ve tüketim için etkili bir kamu politikası olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmada, AB'nin yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirdiği çalışmalar ele alınarak, yeşil kamu alımlarının uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve AB'nin, üye devletlerin yeşil kamu alımlarını uygulamasında ne derece etkin olduğu değerlendirilmeye çalışılacaktır. AB tarafından yeşil kamu alımlarına yönelik birçok yasal düzenleme yapılmış ve birçok politika gerçekleştirilmiş olsa da yeşil kamu alımlarının uygulanmasında birçok güçlükle karşılaşmakta ve Birliğin, üye ülkelerin yeşil kamu alımlarını uygulamasında istenilen etkiyi gösteremediği görülmektedir.

1. Giriş

Çevre ile ilgili problemler son yıllarda giderek artış göstermiş ve hemen her devlet için en önemli sorunlarından biri olmuştur. Devletler, çevre sorunları ile mücadele etmek ve ekolojik dengeyi olumsuz yönde etkileyecek tüm iktisadi faaliyetlerden kaçınmak için çevre dostu ekonomik bir model benimseme girişiminde bulunmuştur. Bu doğrultuda, mal, hizmet ve iş alımlarının ana tedarikçisi konumunda olan kamu kurumlarına büyük bir iş düşmüş, ürün ve hizmetlerden kaynaklanan çevresel etkilerin azaltılmasında kilit bir rol oynamaya başlamıştır. Özellikle 2000'li yıllardan sonra kamu alımlarının çevreye zarar vermeden yapılması ve kamu alım aşamasında yeşil kriterlerin gözetilmesi durumu ön plana çıkmış ve çevreye duyarlı sürdürülebilir bir büyüme hedefi doğrultusunda sürdürülebilir üretim ve tüketim için etkili

1 Dr. Öğr. Üyesi, Kastamonu Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü,
oaltin@kastamonu.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-2529-4979

bir kamu politikası aracı olarak yeşil kamu alımlarına yönelim olmuştur. Aynı zamanda, günümüzde AB de çevresel sürdürülebilirliği yükseltmek için çevre politikalarının temel unsurlarından biri olan yeşil kamu alımlarını bir politika aracı olarak kullanmaya başlamıştır.

AB kurumları, Komisyon'un kamu alımları ihale sürecinde çevre ile ilgili endişelerin ne şekilde dikkate alınabileceğini ilk defa açıklayan "Kamu Alımlarına Uygulanabilir Topluluk Hukuku ve Çevresel Hususların Kamu Alımlarına Entegre Edilmesi Olanakları" hakkında yorumlayıcı bir tebliğ kabul ettiği 2001'den bu yana yeşil kamu alımlarının önemine vurgu yapmaktadır. Yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirdiği birçok politika, yayınladığı birçok tebliğ ve direktif ile yeşil kamu alımlarının faydalarından bahsetmekte, yeşil üretimi, endüstriyel yeşil teknolojilerin gelişimini ve çevresel etkisi daha düşük olan mal, hizmet ve işleri satın almayı farklı bir ifade ile yeşil satın almayı teşvik etmeye çalışmaktadır. Ancak tüm bunlara rağmen yeşil kamu alımlarının uygulanmasında önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Bu çalışmada, AB'nin yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirdiği çalışmalar ele alınarak, yeşil kamu alımlarının uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve AB'nin, üye devletlerin yeşil kamu alımlarını uygulamasında ne derece etkin olduğu değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu amaçlar doğrultusunda çalışmada, AB'de yeşil kamu alımlarının uygulanmasında karşılaşılan güçlükler nelerdir? AB, üye ülkelerin yeşil kamu alımlarını uygulamasında ne kadar etkindir? sorularına cevap aranacaktır. Elde edilen bulguların ise literatüre katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci kısmında yeşil kamu alımları kavramına değinilmekte ve yeşil kamu alımlarının öneminden bahsedilmektedir. İkinci kısımda AB'de yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirilen politikalar ve yasal düzenlemeler ele alınmaktadır. Üçüncü ve son kısımda ise yeşil kamu alımlarının uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerle değinilmekte ve AB'nin, üye ülkelerin yeşil kamu alımlarını uygulamasında ne kadar etkin olduğu değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

2. Yeşil Kamu Alımları Kavramı ve Önemi

Çevre problemleri ile mücadele etmek ve ekolojik dengeye zarar verecek tüm iktisadi faaliyetleri önlemek için çevre dostu sürdürülebilir bir ekonomik modelin benimsenmesi devletler açısından son derece önemli bir gereklilik haline dönüşmüştür. Devletler, çevrenin korunması doğrultusunda yeşil vergiler, yeşil kamu alımları, emisyon ticaret sistemleri, sorumluluklar ve çevreye zarar veren faaliyetlere ilişkin teşvik uygulamaları gibi mali tedbirler almakta, denetim, kontrol ve raporlama aşamalarını gerçekleştirmekte,

sürdürülebilir ekonomi politikaları ortaya koymakta ve ekolojik bakımdan olumlu olan faaliyetler gerçekleştirmektedir. Çevrenin korunması sürecinde devletin bir diğer önemli sorumluluğu ise doğrudan faaliyetler ile ilgilidir. 1950'lerden sonra devletin ekonomideki rolü artmış buna paralel olarak kamu harcamalarında da bir artış yaşanmıştır. 1980'li yıllarda da kamu harcamalarındaki artış devam etmiştir. 2000'li yıllardan sonra da kamu alımlarının çevreye zarar vermeden yapılması ve kamu alım aşamalarında yeşil kriterlerin temel alınması ön plana çıkmıştır. Kamu alımları, daha çevreci ürünlere olan talebi teşvik etme açısından son derece umut verici olarak görülmüştür. Dolayısıyla çevreye duyarlı sürdürülebilir bir büyüme hedefi doğrultusunda yeşil kamu alımları, sürdürülebilir üretim ve tüketim için etkili bir kamu politikası aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Eroğlu, 2021: 156-159,160; Patrikka-Alhola, 2008: 472; Zhu, Geng ve Sarkis, 2013: 85).

Yeşil kamu alımları kavramına bakıldığında, bu kavrama yönelik literatürde ortak bir tanım bulunmamakta birlikte kavramsallaştırmaların genellikle sürdürülebilir kamu alımları ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Sürdürülebilir kamu alımları ile kastedilen kamu sektörü kuruluşlarının mal, hizmet ve iş alımında çevresel, ekonomik ve sosyal ölçütleri göz önünde bulundurmasıdır (Perera, Chowdhury ve Anandajit, 2007: 15). Dolayısıyla, sürdürülebilir kamu alımlarının çerçevesini kamu kurumları belirlemektedir ve kamu kurumları hedefleri doğrultusunda birer müşteri ya da tüketici konumundadır (Donatello vd., 2019: 2; Czarnecki, 2019: 33). Diğer bir ifade ile sürdürülebilir kamu alımları, kamu kuruluşlarının mal, hizmet, iş ve kamu hizmetleri ihtiyaçlarını karşılarken, çevreye verilen zararı en aza düşürürken sadece kuruluşa değil bunun yanında topluma ve ekonomiye de yarar sağlamak için paranın karşılığını alacak şekilde hareket ettikleri bir süreçtir (Kopp, 2011: 6). Sürdürülebilir kamu alımlarına ilişkin gerçekleştirilen tüm bu tanımlamaların ortak noktalarının çevreye duyarlılık olduğu görülmektedir. Dolayısıyla alım sürecinde çevresel değerlerin dikkate alınması halinde alımlar “yeşil kamu alımları” şeklinde nitelendirilmektedir (Kuran ve Akdeniz, 2022-3: 1457).

Yeşil kamu alımları, kamu güçlerinin çevresel kısıtları satın alma süreçlerinin her aşamasıyla bütünleştirdikleri; çevre üzerinde en az etkiye sahip olacak sonuçları ve çözüm yollarını araştırarak ve tespit ederek çevresel teknolojilere yönelik farkındalığın artmasını, çevre ile uyumlu olan ürünlerin ortaya çıkarılmasını teşvik ettikleri bir yaklaşımdır (Bouwer vd., 2006: 1). Yeşil kamu alımlarında, politika odaklı çevresel gereklilikler, satın alınan mal ya da hizmetlerin yaşam döngüsü boyunca çevresel etkilerini azaltmak amacıyla resmi satın alma sürecine dâhil edilmektedir (Sparrevik, Wangen,

Fet ve De Boer, 2018: 879). Kısaca, yeşil kamu alımları, ürün ya da hizmet yaşam döngüleri boyunca çevresel etkileri azaltan bir satın alma şeklinde de ifade edilebilir (Rainville, 2017: 1029). Dolayısıyla, yeşil kamu alımlarının çevresel iyileştirmede ve yeşil teknolojilerin yayılmasında önemli bir etkisi bulunmaktadır (Aldenius ve Khan, 2017: 250). Kısaca yeşil kamu alımları, hem çevreye duyarlı ürün tasarımı teşvik etmek hem de üreticileri çevresel etkileri azaltılmış ürünler üretmeleri için motive etmek açısından oldukça etkili bir yöntemdir (Patrikka-Alhola, 2008: 472).

Yeşil kamu alımları, getirmiş olduğu yeşil kriterler sayesinde yalnızca tedarik aşamasında değil aynı zamanda çevreye duyarlı ürünlerin ve hizmetlerin üretilmesi ya da bunlara ilişkin yenilik faaliyetleri, tedarik sonrası temin edilen malların ve hizmetlerin eko tüketimi ve geri dönüştürülmesi süreçlerinde de etkilidir. Bu yönüyle de ekolojik bir döngü sürecidir. Dolayısıyla, yaşam döngüleri boyunca çevreye duyarlı malların, hizmetlerin ve işlerin üretilmesine, aynı zamanda satın alınmasına destek olur (Eroğlu, 2021: 160). Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi yeşil kamu alımları, doğal çevrenin korunması ve kaynakların tahrip olmasının engellenmesi açısından önemli bir araçtır. Mal, hizmet ve işlerde kamu kurumları, çevreye duyarlılığı gözeterek vatandaşların paralarını çevreye yarar sağlayan işlerde ve çevresel problemleri engellemede kullanmaktadır. Aynı zamanda, sürdürülebilir üretim ve tüketimi teşvik ederek, çevreye duyarlı mal ya da hizmetleri tercih etmeleri konusunda vatandaşlarda farkındalık yaratmaktadır. Bunun yanında kamu kurumları, özel sektördeki kurum ve kuruluşlara da örnek teşkil etmektedir. Diğer bir ifade ile pozitif dışsallık sağlamaktadır (Dikmen ve Şanlı, 2020: 101).

Yeşil kamu alımlarının çevreye aynı zamanda doğal kaynakların korunması dışında sosyal, ekonomik ve politik yararları da bulunmaktadır. Bu doğrultuda, politik faydalarına bakıldığında, kamu sektörünün sürdürülebilir üretim-tüketime ve çevreye olan hassasiyetini göstermenin oldukça etkili bir yoludur. Sosyal faydalarına bakıldığında, yaşam standartlarını yükselttiği, ürün ve aynı zamanda hizmetler için yüksek çevresel verim elde etme kriterlerinin oluşturulmasına katkısı olduğu görülmektedir. Ekonomik faydalarına bakıldığında ise sektöre yenilikler kazandırmak için teşvikler sağlamak, çevre dostu teknolojilerin gelişimine destek olarak rekabeti tetiklemekte ve fiyatların düşmesinde önemli bir rol oynamakta, yaşam döngüsü maliyetleri göz önünde bulundurulduğunda para ve kaynak bakımından ciddi bir tasarruf sağlamaktadır (Dikmen ve Şanlı, 2020: 101).

3. Avrupa Birliği'nde Yeşil Kamu Alımlarına Yönelik Gerçekleştirilen Politikalar ve Yasal Düzenlemeler

Yeşil Kamu alımları, hem AB'de hem de üye ülkelerde çevre politikalarının temel taşıdır (Testa, Iraldo, Frey ve Daddi, 2012: 88). AB kurumları, Komisyon'un kamu alımlarında ihale sürecinin her bir ayrı aşamasında çevresel kaygıların nasıl dikkate alınabileceğini ilk kez açıklayan "Kamu Alımlarına Uygulanabilir Topluluk Hukuku ve Çevresel Hususların Kamu Alımlarına Entegre Edilmesi Olanakları" hakkında yorumlayıcı bir tebliğ kabul ettiği 2001 yılından bu yana yeşil kamu alımlarının önemini vurgulamaktadır (Renda vd., 2012: i). 2004 yılında AB kamu alımlarına ilişkin iki direktif yayınlanmıştır. Bu direktiflerden 2004/17 sayılı direktif enerji, su, taşımacılık ve posta sektörlerine yönelik düzenlemeleri içermektedir. 2004/18 sayılı direktif ise kalan tüm kamu alımlarına ilişkin genel çerçeveyi ve çeşitli prensipleri belirlemektedir. Söz konusu direktiflerdeki çevreci alımlara yönelik resital ve maddelere bakıldığında; 1. resitalde, direktifin hazırlanma sebeplerine yönelik bilgilerin yer aldığı görülmektedir. Aynı zamanda, bu resitalde ihale üzerinde bırakılan isteklinin belirlenmesi sürecinde çevresel kriterlerin öngörülmesinin mümkün olduğu konusundaki Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihadına özel olarak atıfta bulunmaktadır. Bu durum, ihalenin konusu ile ilişkili olmak, idarelere sınırsız bir yetki vermemek, Antlaşma'nın ana maddeleri ile uyumlu olmak koşuluyla kabul edilmektedir. 5. resitalin 62. maddesinde, çevrenin korunmasına yönelik gerekliliklerin, özellikle sürdürülebilir kalkınma hedefinin desteklenmesi ile Topluluğun politika ve faaliyetleriyle bütünleştirilmesinden bahsedilmektedir. Dolayısıyla direktifte idarelerin, ihale sürecinde bir taraftan paranın karşılığını en iyi şekilde nasıl alacakları bir taraftan da bunu gerçekleştirirken çevreye zarar verilmemesine ve sürdürülebilir kalınmanın teşvik edilmesine nasıl katkı sağlayabilecekleri ifade edilmektedir. 29. resitale bakıldığında, idarelere, topluluğun sürdürülebilir üretim ve tüketim politikasının bir parçası olup, tüketim ve üretimin sağlık, iklim ve çevredeki olumsuz etkisini düşürmeyi hedefleyen eko-etiketler ve çevreci ilkelerin teknik özelliklerde talep edilmesi olanağı sunulmaktadır. Direktif'in 23. maddesinde de teknik özelliklerin, çevresel özellikler taşıyan işlevsel gerekliliklere ve performansa göre belirlenebileceği vurgulanmaktadır. Direktif'in 26. maddesinde idarelerin sözleşmenin uygulanmasına yönelik özel şartlar talep edebileceği, bu şartların toplumsal ve çevresel hususlarla bağlantılı olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu durumda, belirlenen şartların Topluluk Hukuku ile uyumlu olması ve ihale ilanında ya da ihale dokümanında vurgulanması gerekmektedir. Direktif'in 27. maddesinde idarenin ihale belgesinde isteklilerin işin gerçekleştirileceği ya da hizmetin verileceği üye ülke, bölge ya da bir yerde vergiler, çevre

koruma ve çalışma koşullarına yönelik bilgileri hangi yollarla bulabileceğini belirtmesi gerektiği hükmü yer almaktadır. 44. resitalde, ihale dokümanında isteklilerin teknik bakımdan yetkinliğinin saptanabilmesine yönelik olarak, sözleşmenin yürütülmesi sürecinde işin ya da hizmetin doğası gereği uygulanabilecek olan çevresel yönetim ölçütleri ya da programları ile ilgili düzenleme gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır. 48. maddede de idarelerin yapım işi ve hizmet alımı ihalelerinde, gerekli olması halinde, isteklilerin teknik yetkinliklerine yönelik çevresel yönetim ölçütlerinin talep edilebileceği açık bir şekilde kabul edilmektedir. 50. maddede, 48. maddeye atıf yapılarak, idareler tarafından iktisadi işletmelerin çevre yönetimi kıstaslarına uygun olup olmadığının bağımsız kuruluşlarca hazırlanan sertifikalar aracılığıyla onaylanmasının talep edildiği durumlarda, ilgili Avrupa ve uluslararası standartları temel alan çevre yönetimi standartlarına atıf yapılabileceği, diğer üye devletlerde kurulan kuruluşlarca düzenlenen eş değer sertifikalar ile iktisadi işletmelerin sunmuş olduğu eş değer çevre yönetimine ilişkin önlemlerin yer aldığı belgelerin de kabul edileceği düzenlemesine yer verilmektedir. 46.resitalde ekonomik bakımdan en avantaj sağlayan teklifin belirlenmesinde ekonomik kriterler ile kaliteye yönelik kriterlerden bahsedilirken, çevre ile ilgili gerekliliklerin karşılanmasına ilişkin kriterlerin kullanılması örnek olarak verilmektedir. Direktifin 53. maddesinde ihalelerde ekonomik bakımdan en avantaj sağlayan teklifin, fiyat dışı unsurlar gözetilerek ya da en düşük fiyat esasına göre tespit edilebileceği ifade edilmekte ve fiyat dışı unsurlara ilişkin verilen örneklerde çevresel özellikler de yer almaktadır. Aynı zamanda, bu unsurların sözleşmenin konusuyla ilişkili olması gerektiği belirtilmektedir. Görüldüğü gibi bu direktif üye ülkeler açısından doğrudan bir bağlayıcılığı olan çevresel hükümlere sahip olmamakla beraber, ihalenin ekonomik bakımdan en avantajlı teklifte bırakılmasına ve bu teklifin belirlenmesine yönelik kıstaslar bakımından idarelere takdir yetkisi verilmesine imkân yaratarak, yeşil kamu alımlarına yönelik yasal çerçeveyi oluşturmuş olması açısından son derece önemlidir (Kantarıcı, 2014: 272-275; Official Journal of European Union, 2004a; Official Journal of the European Union, 2004b, Official Journal of European Union, 2010: 27/1).

AB'nin yeşil kamu alımlarına ilişkin gerçekleştirdiği bir diğer çalışma ise 2008 yılında Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı "Daha İyi Bir Çevre İçin Yeşil Kamu Alımları" tebliğidir. Tebliğde yeşil kamu alımlarının önemi vurgulanmış, kamu sektörü tüketiminin sebep olduğu çevresel etkinin azaltılmasına ve çevresel teknolojiler, ürünler ve hizmetlerde yenilik için yeşil kamu alımlarının nasıl uygulanacağına ilişkin yol gösterilmektedir (Commission of the European Communities, 2008: 2; European Commission, 2016: 76).

Tebliğde kamu alımlarının, üretim ve tüketim süreçlerini şekillendirebileceği, kamu otoritelerinin daha yeşil ürünler tercih etmelerinin çevre dostu ürün ve hizmetlere ilişkin pazarlar yaratılmasında ve bunların genişlemesinde önemli bir rol oynayacağı ifade edilerek, şirketlerin çevre teknolojileri geliştirmelerine de teşvik sağlanacağı vurgulanmıştır. Aynı zamanda, özellikle doğal kaynakların ve hammaddelelerin çok daha sürdürülebilir bir biçimde kullanılmasının genel ekonomiye, çevreye büyük bir fayda sağlayacağı gibi yeşil ekonomiler için de fırsatlar yaratacağı belirtilmiştir (Commission of the European Communities, 2008: 2).

Tebliğde yeşil kamu alımları, kamu kurumlarının benzer işleve sahip mallar, hizmetler ve işler arasından yaşam döngüleri boyunca çok daha az bir çevresel etkiye sahip olan mallar, hizmetler ve işler temin etmeye çalıştıkları bir süreç şeklinde tanımlanmıştır (Commission of the European Communities, 2008: 4). Bunun yanı sıra tebliğde AB’de 2010’a kadar tüm kamu ihale aşamalarının (özellikle inşaat, temizlik ürünleri ve hizmetleri ve ulaşım gibi öncelikli alanlarda) %50’sinin yeşil olması gerektiğine yönelik gösterge şeklinde bir hedef belirlenmiştir. Birlik tarafından yeşil kamu alımlarının geliştirilmesine ve uygulanmasına ilişkin de birçok direktif yayınlanmıştır (Eroğlu, 2021: 163; European Commission, 2016: 76-77).

27 Ocak 2011’de Komisyon, AB kamu alımları piyasasını çok daha etkin bir hale getirmek için kamu alımları politikasını modernize edecek “AB 2020 Stratejisi”ni meydana getiren “Yeşil Kitap” yayımlamıştır. Yeşil Kitap’ta, belirtilen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla kullanılması gereken piyasa temelli araçlar arasında kamu alımlarının son derece önemli olduğu vurgulanmaktadır. Kamu alımları aracılığı ile ulaşılması gereken hedefler ise kamu alımlarının talep yönlü bir politika aracı şekliyle tam olarak kullanılması ve yaratıcı sektörler için kapsamın geliştirilmesi, yeşil kamu alımlarının daha geniş kullanımının teşvik edilmesi ile düşük karbon emisyonu üreten ürünlere destek olunması, çevre ekonomisini ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) gelişiminin sağlanmasıdır (European Commission, 2011: 3; Kantarcı, 2014: 277-278).

2014 yılına gelindiğinde AB’de yeşil kamu alımlarına yönelik bazı gelişmeler olmuştur. Bu gelişmelerden birincisi “Avrupa Kaynak Verimliliği Platformu”dur. Avrupa Kaynak Verimliliği Platformu’nda Avrupa Komisyonu kaynakların çok daha etkin olarak kullanıldığı bir ekonomiye geçiş amacıyla üye ülkeler ve aynı zamanda özel aktörlere yönelik üst seviyede bir rehber doküman olan “Manifesto ve Politika Tavsiyeleri”ni yayınlamıştır. Manifesto, yeşil kamu alımlarına ilişkin iyi uygulama örneklerinin paylaşımına yönelik bir Avrupa ağıının oluşturulması önerisinde bulunarak, yeşil kamu alımlarının çok

daha etkili bir şekilde uygulanması gerektiğini vurgulamıştır (Eroğlu, 2021: 165). 26 Şubat 2014'te Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun kamu alım süreçlerini çok daha kolay ve esnek bir hale getirmek amacıyla kabul ettiği iki direktif de diğer önemli bir gelişme olmuştur. Bu doğrultuda, enerji, su, taşımacılık ve posta sektörlerine yönelik düzenlemeleri içeren 2004/17 sayılı direktif ile kalan tüm kamu alımlarına ilişkin genel çerçeveyi ve çeşitli prensipleri belirleyen 2004/18 sayılı direktif yürürlükten kaldırılarak, yerlerine kamu alımlarına ilişkin 2014/24 sayılı direktif ve su, enerji, ulaşım ve posta hizmetleri alanında faaliyette bulunan kuruluşların alımlarına ilişkin 2014/25 sayılı direktif getirilmiştir (Dikmen ve Şanlı, 2020: 99; Official Journal of the European Union, 2014: 65,68). Bu yeni kamu ihale kuralları ile ortak toplumsal amaçların çok daha fazla satın alma sürecine dâhil edilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçlar arasında iklim değişikliği ile mücadele, yenilik, istihdam, çevrenin korunması, sosyal sorumluluk, halkın sağlığı, diğer sosyal ve çevresel konular yer almaktadır (Eroğlu, 2021: 165; Official Journal of the European Union, 2014). Dolayısıyla bu direktifler kamu alımlarında çevre kriterleri de içeren stratejik planlamanın önemini vurgulamaktadır (Malatinec, 2021: 526-527). Komisyon tarafından 2016'da yayımlanan ve üye devletler için bir kılavuz görevi gören ve 7 bölümden meydana gelen “Yeşil Satın Alma: Yeşil Kamu Alımları Üzerine Bir El Kitabı” ile yeşil kamu alımlarının uygulama ve süreçlerine yer verilmektedir. Yeşil kamu alımları uygulamaları AB üye ülkeleri için bir zorunluluk, bağlayıcılık yaratmasa da yeşil kamu alımlarına yönelik AB tarafından gerçekleştirilen birçok teklif ve aynı zamanda direktif yeşil kamu alımlarının yararlarını vurgulayarak, yeşil üretimin gerçekleştirilmesinde, yeşil teknolojilerin gelişiminde ve bireyleri yeşil satın almaya teşvik etme noktasında oldukça önemli bir rol oynadığı açıkça görülmektedir (Eroğlu, 2021: 165; European Commission, 2016).

4. Yeşil Kamu Alımlarının Uygulanmasında Karşılaşılan Güçlükler ve Avrupa Birliği'nin Etkinliği

Yeşil kamu alımları çevresel faydalar sağlayan oldukça etkili bir politika aracıdır. Ancak her ne kadar yeşil kamu alımları çevresel faydalar sağlayan oldukça etkili bir politika aracı olsa da uygulanmasında birçok güçlükle karşılaşmaktadır. Yeşil kamu alımlarının yeni bir alan olması, uygulamanın üretimden tüketim sürecine kadar geniş bir ekolojik döngüyü kapsamaması, birçok paydaşın bu sürecin içerisinde yer alması yeşil kamu alımları uygulamalarında birçok güçlükle karşılaşılmasında önemli bir rol oynamıştır. Özellikle 2006 yılında Avrupa Komisyonu'nun “Avrupa'da Yeşil Kamu Alımları” araştırmasında yeşil kamu alımlarının uygulanmasına ilişkin bazı zorluklar tespit edilmiştir. Yönetim desteğinin eksikliği, yeşil ürünlerin çok

daha maliyetli olduğu düşüncesi, çevresel kıstasların uygulanmasında hukuki uzmanlık eksikliği, pratik araç ve bilgi eksikliği, sistematik uygulama ve yönetim sistemlerine entegrasyon ihtiyacı, eğitim eksikliği, yetkililer arasında işbirliği eksikliği ve ürün/hizmetlere yönelik belirlenmiş çevresel kıstasların oldukça sınırlı olması Avrupa Komisyonu tarafından tespit edilen zorluklar arasında yerini almıştır (Eroğlu, 2021: 168; Hasabeigi, Becque ve Springer, 2019: 87; Malatinec, 2021: 528-529).

Yönetim desteğinin eksikliği, yeşil kamu alımlarının uygulanmasında önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Üst düzey yetkililer yeşil kamu alımlarının ana iç etkenlerinden biri olarak görülmekte, yeşil kamu alımları stratejileri geliştirme ve uygulama konusunda kurumsal kaynakların harekete geçirilmesini teşvik etme noktasında önemli bir rol oynamaktadırlar. Yeşil kamu alımları konusunda açık bir stratejik yönlendirme olmaksızın, yeşil satın alma'nın uygulanması oldukça güçtür. Dolayısıyla, kamu sektöründeki üst düzey yetkililerin yeşil kamu alımlarının önemini farkında olması ve bunu satın alma personellerine de açıkça ifade etmeleri gerekmektedir. Diğer bir ifade ile yeşil kamu alımlarını etkili bir şekilde uygulamak için kamu sektöründeki üst düzey yetkililerin yeşili anlaması, satın almada yeşil tercihlerle ilgili konulara ve bunun önemine aşina olması ve bu durumu satın alma personellerine de aktarmaları son derece önemlidir (Ahsan ve Rahman, 2017: 183-184; Hasabeigi, Becque ve Springer, 2019: 87). Aynı zamanda, teklifler arasında karar verirken ürün ya da hizmetin tüm yaşam döngüsü maliyetini kullanmak yerine tamamen satın alma fiyatına odaklanmak yeşil ürün ve hizmetlerin tercih edilme ihtimalini ciddi oranda düşürmektedir. Diğer bir ifade ile satın alma birimleri yeşil ürünlerin çok daha maliyetli olduğunu düşünmekte dolayısıyla teklifler arasında karar verirken satın alma fiyatı üzerinde durmaktadır. Tam tersine satın alma gücünün çevresel etkisi düşük mal ve hizmetlerin seçilmesi için kullanılması yeşil üretim ve tüketime de kayda değer bir fayda sağlayacaktır. Diğer bir ifade ile her ne kadar satın almalara çevresel kıstasların uygulanması bazen daha yüksek ilk satın alma maliyetleriyle sonuçlansa da uzun vadede genel maliyetleri azaltacaktır. Yüksek ilk satın alma maliyetleri, daha düşük işletme, bakım veya imha maliyetleriyle dengelenecektir. Bu sebeple AB'de yer alan birçok kamu sektörü kuruluşu satın alma birimindeki algıların ve karar verme kıstaslarının değiştirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Yeşil kamu alımlarının uygulanmasının önündeki güçlüklerden çevresel kıstasların uygulanmasında hukuki uzmanlık eksikliği kapsamında da kamu otoritelerindeki birçok alıcının, belirli ürün ya da hizmetleri satın alma'nın çevresel ya da sosyal etkileri konusunda bilgi sahibi olmaması, dolayısıyla alıcıların, çevresel ya da sosyal bakımdan tercih edilebilir ürün veya hizmetlerin ne olduğu ve buna uygun ilgili kriterlerin

ihaleye nasıl dâhil edileceğini tanımlamada güçlük çektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, istekliler tarafından çevresel kriterlere göre sunulan bilgilerin doğru bir şekilde değerlendirilmesi ve doğrulanması son derece önemlidir. Diğer yandan, ülkelerin bazılarında yetkililer, pratik araç ve bilgi eksikliğinin yeşil kamu alımlarının uygulanmasını etkileyen bir unsur olduğunu ifade ederek, yeşil kamu alımlarının sistematik bir şekilde uygulanması ve yönetim sistemlerine entegre edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Özellikle merkezi olmayan kuruluşlar, yeşil kamu alımlarının tutarlı bir biçimde uygulanabilmesi için etkili yönetim sistemlerine ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda ortak satın alma bu tür engellerin önüne geçmek için muhtemel bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeşil kamu alımlarının uygulanabilmesinde tedarikçilerin bir ürünü ya da hizmeti değerlendirebilmeleri, dolayısıyla bunun için de yeşil kamu alımları uygulamasının yasal ve teknik yönleri dışında aynı zamanda yaşam döngüsü analizi ve yaşam döngüsü maliyeti ile ilgili eğitim almaları da son derece önemlidir. Aynı zamanda yeşil kamu alımlarının AB'de geliştirilmesi için Birlik hem resmi hem de gayri resmi işbirliği yapmalıdır. Yeşil kamu alımlarının Avrupa'da oldukça az sistematik uygulaması bulunmaktadır. Kamu yetkililerinin birçoğu tek başına, genellikle kendi inisiyatifleri ile hareket etmektedir. Özellikle iyi uygulamaların koordineli değişiminin olmaması ve yetkililer arasında bir ađ oluşturma eksikliği, yeşil kamu alımlarının geniş çapta uygulanmasının önündeki engellerdir. Diğer yandan, birçok ürün ve hizmet grubu için kamu yetkilileri, satın alma direktiflerinin ve diğer satın alma düzenleme kaynaklarının gerekliliklerine uyarken, çevresel hususları ihalelerine dâhil etmelerine imkân tanıyan açık ve doğrulanabilir kıstaslara erişememesi de yeşil kamu alımlarının uygulanmasını etkileyen bir faktördür (Badell ve Rosell, 2021: 3; Hasabeigi, Becque ve Springer, 2019: 88).

Bunun yanı sıra piyasada tanımlanan yeşil kamu alımları kıstaslarını karşılayan ürünlerin varlığı, yeşil ürün tedarikçilerine ulaşılabilirlik ve tedarikçilerle işbirliği de yeşil kamu alımlarının etkin bir şekilde uygulanması için gerekli diğer faktörlerdir (Ahsan ve Rahman, 2017: 181).

AB'nin yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirmiş olduğu yasal düzenlemelerin karmaşıklığı, kamu yetkililerinin yeşil kamu alımlarını uygulamaya çalışırken birtakım belirsizliklerle karşılaşmasına neden olmakta ve dolayısıyla bu durum yeşil kamu alımı uygulamalarını engellemektedir (Melon, 2020: 1; Sapir, Schraepen ve Tagliapietra, 2022: 178). Aynı zamanda yeşil kamu alımları uygulamaları hala AB ülkeleri açısından gönüllülük esasına dayanan bir araçtır. AB'de kamu alımları ve hizmetlerine yönelik gerçekleştirilen ihale direktifleri üye ülkelerin yeşil kamu alımlarını benimsemesini zorunlu kılmamaktadır. Diğer bir ifade ile yeşil kamu

alımlarının kullanımı AB'de isteğe bağlıdır ve yeşil kamu alımlarının ne ölçüde uygulanacağını kararını AB üye ülkelerinin kendisi vermektedir. Zorlayıcı bir yetki olmadan yeşil politika alımları sadece teşvik niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, AB'nin yeşil ihale politikalarının temelini teşvik uygulamaları oluşturmaktadır (Aldenius ve Khan, 2017: 251; Badell ve Rosell, 2021: 4; Eroğlu, 2021: 165).

5. Sonuç

Son yıllarda çevre kirliliğinin gitgide artması devletleri harekete geçirmiş, devletler çevre kirliliğini önlemek için ekolojik dengeye zarar veren tüm iktisadi faaliyetlerden uzak durmaya çalışmıştır. Dolayısıyla, çevre dostu ekonomik bir model benimsemeyi tercih etmiştir. Bu doğrultuda, mal, hizmet ve iş alımlarının ana tedarikçisi durumunda olan kamu kurumlarına büyük bir iş düşmüş ve ürün ve hizmet kaynaklı çevresel etkilerin azaltılmasına odaklanılmıştır. Özellikle 2000'li yıllardan sonra kamu alımlarının çevreye herhangi bir zarar vermeden yapılması ve kamu alım aşamasında yeşil kriterlerin gözetilmesi önemli bir konu haline gelmiştir. Böylece kamu otoriteleri tarafından mal, hizmet ve iş alımlarında en az zararı olan mal, hizmet ve işlerin tercih edildiği etkili bir politika aracı olan yeşil kamu alımları kullanılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda, günümüzde AB tarafından da çevresel sürdürülebilirliği yükseltmek için çevre politikalarının temel faktörlerinden biri olan yeşil kamu alımları bir politika aracı olarak kullanılmaktadır.

Önemli bir politika aracı olan yeşil kamu alımlarına yönelik AB'de güçlü yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak Birlik yasal düzenlemeler kapsamında her ne kadar yeşil kamu alımları ile ilgili birçok tebliğ, direktif yayınlamış, birçok politika gerçekleştirmiş olsa da uygulamada ciddi güçlüklerle karşılaşmıştır. Bunun temel nedenleri arasında yönetim desteğinin eksikliği, yeşil ürünlerin çok daha maliyetli olduğu düşüncesi, çevresel kıstasların uygulanmasında hukuki uzmanlık eksikliği, pratik araç ve bilgi eksikliği, sistematik uygulama ve yönetim sistemlerine entegrasyon ihtiyacı, eğitim eksikliği, yetkililer arasında işbirliği eksikliği ve ürün/hizmetlere yönelik belirlenmiş çevresel kıstasların oldukça sınırlı olması, piyasada tanımlanan yeşil kamu alımları kıstaslarını karşılayan ürünlere, yeşil ürün tedarikçilerine ulaşma zorluğu ve tedarikçilerle işbirliği eksikliği sayılabilir. Diğer taraftan, yeşil kamu alımları uygulamasının Birlik üye ülkeleri açısından gönüllülük esasına dayanması, AB kamu alımları ve hizmetlerine ilişkin gerçekleştirilen ihale direktiflerinin üye ülkelerin yeşil kamu alımlarını benimsemesini zorunlu kılmaması farklı bir söylemle yeşil kamu alımlarının uygulanmasının AB'de isteğe bağlı olması ve yeşil kamu alımlarının ne

kadarının uygulanacağına Birlik üye ülkelerinin karar vermesi de yeşil kamu alımlarının uygulanmasını etkileyen önemli hususlardır. Özellikle bu durum Birliğin yeşil kamu alımlarının uygulanmasında üye ülkeler üzerinde etkin olmadığını da bir göstergesidir.

Yeşil kamu alımlarının uygulanmasında yaşanan bu zorluklarla mücadele kapsamında, kamu sektöründeki üst düzey yetkililerinin yeşil kamu alımlarının önemini farkına varması, satın alma gücünün çevresel etkisi düşük mal ve hizmetlerin seçilmesi için kullanılması, kamu otoritelerindeki birçok alıcının, belirli ürün ya da hizmetleri satın almanın çevresel ya da sosyal etkileri konusunda bilgi sahibi olması, yeşil kamu alımlarının sistematik bir şekilde uygulanması ve yönetim sistemlerine entegre edilmesi, tedarikçilerin bir ürünü ya da hizmeti değerlendirebilmeleri, dolayısıyla bunun için de yeşil kamu alımları uygulamasının yasal ve teknik yönleri dışında aynı zamanda yaşam döngüsü analizi ve yaşam döngüsü maliyeti ile ilgili eğitim almaları, piyasada tanımlanan yeşil kamu alımları kıstaslarını karşılayan ürünlere ve yeşil ürün tedarikçilerine kolaylıkla ulaşılabilmesi, tedarikçilerle işbirliği yapılması, yeşil kamu alımlarının AB'de geliştirilmesi için Birliğin hem resmi hem de gayri resmi işbirlikleri yapmaları gerekmektedir. Diğer yandan AB'nin yeşil kamu alımlarına yönelik gerçekleştirmiş olduğu yasal düzenlemelerin karmaşıklığı giderilmeli ve hatta yeşil kamu alımlarının üye ülkelerde uygulanmasını sağlayacak çok daha etkili yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve politikalar yaratılması son derece önemli olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ahsan, K. ve Rahman, S. (2017). Green Public Procurement Implementation Challenges in Australian Public Healthcare Sector. *Journal of Cleaner Production*, 152, 181-197. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.055>
- Aldenius, M. ve Khan, J. (2017). Strategic Use of Green Public Procurement in the Bus Sector: Challenges and Opportunities. *Journal of Cleaner Production*, 164, 250-257. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.196>
- Badell, D. ve Rosell, J. (2021). Are EU Institutions Still Green Actors? An Empirical Study of Green Public Procurement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1-18. <http://doi.org/10.1111/jcms.13204>
- Bouwer, M., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nappa, V., Nissinen, A., Parikka, K., Szuppinger, P. ve Vigano, C. (2006). *Green public procurement in Europe: Conclusion and recommendations*. Erişim adresi https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/green_public_procurement_in_europe_-_conclusions_and_recommendations_general_11.pdf
- Commission of the European Communities. (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Public procurement for a better environment*. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:pdf>
- Czarnezki, J. J. (2019). *Green public procurement, legal instruments for promoting environmental interests in the United States and European Union*. Erişim adresi <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1360875/FULLTEXT01.pdf>
- Dikmen, S. ve Şanlı, Dağlıoğlu, İ. (2020). Avrupa Birliği'nde Çevre Politikası Aracı Olarak Yeşil Kamu Alımları. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 19(1), 85-119.
- Donatello, S., Quintero, R. S., Caldas, G. M., Wolf, O., Tichelen, V. P, Hoof, V. V. ve Geerken, T. (2019). *Revision of the EU green public procurement criteria for road lighting and traffic signals*. European Commission. Erişim adresi https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/contenttype/product_group_documents/1581682046/JRC115406_eu_gpp_road_lighting_technical_report.pdf
- Eroğlu, E. (2021). Yeşil Kamu Alımları Uygulaması Faydalar ve Uygulama Sürecinde Karşılaşılan Zorluklar. *Vergi Raporu*, 265, 156-174.
- European Commission. (2011). *Green paper on the modernisation of EU public procurement policy towards a more efficient European Procurement market*. Erişim adresi <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04a30c4a-e533-41ec-a039-231f1aa39645/language-en>

- European Commission. (2016). *Buying green! A hand book on green public procurement*. Erişim tarihi https://sustainable-procurement.org/fileadmin/user_upload/layout/Documents/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf
- Hasabeigi, A., Becque, R. ve Springer, C. (2019). *Curbing carbon from consumption: The role of green public procurement*. San Francisco CA: Global Eciency Intelligence. Erişim adresi <https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2019/09/Green-Public-Procurement-Final-28Aug2019.pdf>
- Kantarçı, Ö. (2014). Çevreci Kamu Alımları, Kamu İhale Hukukunda Temel Konular içinde (259-282). Çolak, M. ve Demirboğa, A. D., Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları.
- Kopp, A. (2011). *Marrakech task force on sustainable public procurement ley by Switzerland*. the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN). Erişim adresi <https://sustainableprocurement.eu.com/documents/MT-FonSPPReportCSD19FINAL.pdf>
- Kuran, Ak, S. ve Akdeniz, H. İ. (2022-3). Yeşil Kamu Alımları Farkındalığı: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği. *İdealkent*, 13(37), 1453-1484. <https://doi.org/10.31198/idealkent.1125277>
- Malatıneç, T. (2021). Local Barriers in the Efficient Use of Green Public Procurement - Case of Slovakia. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*, Bucharest Academy of Economic Studies, Law Department, 11(3), 524-534.
- Mélon, L. (2020), More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU, *Sustainability*, 12(3), 1-24. Erişim adresi <https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v12y2020i3p988-d314466.html>
- Official Journal of the European Union. (2004a). *Directives 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0017:20100101:EN:PDF>
- Official Journal of the European Union. (2004b). *Directives 2004/18/EC of the European Union Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018>
- Official Journal of European Union. (2010). *Regulation (EC) No 66/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009*. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0001:0019:en:PDF>
- Official Journal of the European Union. (2014). *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement*

- and repealing directive 2004/18/EC*. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- Patriikka-Alhola, K. (2008). Promoting Environmentally Sound Furniture by Green Public Procurement. *Ecological Economics*, 68 (1-2), 472-485. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.05.004>
- Perera, O., Chowdhury, N. ve Goswami, A. (2007). *State of plain in sustainable public procurement*. International Institute for Suitable Development (IISD), The Energy and Resources Institute. Erişim adresi https://www.iisd.org/system/files/publications/state_procurement.pdf
- Rainville, A. (2017). Standards in Green Public Procurement- A Framework to Enhance. *Journal of Cleaner Production*, 167, 1029-1037. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.088>
- Renda, A., Pelkmans, J., Egenhofer, C., Schrefler, L., Luchetta, G. ve Selçuki, C. (2012). *The uptake of green public procurement in the EU 27: Submitted to the European Commission. DG Environment*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Erişim adresi <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/ceps-coe-gpp20main20report.pdf>
- Sapir, A., Schraepen, T. ve Tagliapietra, S. (2022). Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?. *Intereconomics*, 57(3), 175-178. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1044-7>
- Sparrevik, M., Wangen, F. H., Fet, M. A. ve De Boer, L. (2018). Green Public Procurement-A Case Study of an Innovative Building Project in Norway. *Journal of Cleaner Production*, 188, 879-887. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.04.048>
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. ve Daddi, T. (2012). What Factors Influence the Uptake of GPP (Green Public Procurement) Practices? New Evidence from an Italian Survey. *Ecological Economics*, 82, 88-96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>
- Zhu, Q., Geng, Y. ve Sarkis, J. (2013). Motivating Green Public Procurement in China: An Individual Level Perspective, *Journal of Environmental Management*, 126, 85-95. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.04.009>