



ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARININ DENETİMİ VE INTOSAI REHBERLİĞİ

AUDIT OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGs) AND INTOSAI GUIDANCE

Hacı Ömer KÖSE¹

GİRİŞ

Dünyada hemen her alanda yaşanan hızlı ve kapsamlı değişimlerin evrendeki doğal dengenin bozulmasına ve kalıcı tahribatlara yol açtığı bilinmektedir. Özellikle yeryüzündeki canlı yaşamı tehdit eden çevresel baskıların artması, gezegenimizin geleceğine dair derin endişelere kaynaklık etmektedir. Bu durum, gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakabilmek için gezegenimizi tehdit eden çevresel sorunlara çözüm üretilmesi çabalarını yoğunlaştırmakta, uluslararası gündemin temel maddelerinden birini bu çabalar oluşturmaktadır. 2015 yılında gerçekleştirilen ve "Dünyamızı Dönüştürmek: Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi"nin (Gündem 2030'un) kabul edildiği Birleşmiş Milletler (BM) Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, çevrenin korunması ve sürdürülebilirliğin sağlanması çabalarına en kapsamlı ve yaygın kabul gören stratejik bir eylem çerçevesi sunması açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Gündem 2030 kapsamında, 2030 yılına kadar ulaşılması gereken 17 amaç, 169 hedef ve 232 gösterge taahhüdünü içeren Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA'lar), tüm kişi, kurum ve kesimler için kapsamlı bir yükümlülükler çerçevesi ortaya koymaktadır. SKA'lar, gezegenimizin korunması, her alanda sürdürülebilirliğin sağlanması ve barış ve refah içinde bir yaşamın güvence altına alınmasına yönelik evrensel bir eylem çağrısı olarak nitelendirilebilir.

1- Doç. Dr., Grup Başkanı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, kosehomer@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

Atıf/To Cite: Köse, H. Ö. (2022). Çevresel Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Denetimi ve INTOSAI Rehberliği. Sayıştay Dergisi, 33(126), 501-516

2030 Gündeminin hayata geçirilmesi, SKA'ların sadece sahiplenilmesini değil, tüm paydaşların bu amaçları uygulamaya yönelik güçlü bir taahhütte bulunmasını gerektirmektedir (UN DESA, 2021). Bu taahhütlerin uygulamadaki başarısını değerlendirmek ve hesap verebilirliğini sağlamak için de denetim önemli bir araç haline gelmektedir. Bu gerçekten hareketle Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), kongrelerinde aldığı kararlar ve 2017-2022 Stratejik Planında (INTOSAI, 2007) belirlediği hedefler doğrultusunda, bağlı uzman kuruluşları ve bölgesel teşkilatları aracılığıyla yoğun bir şekilde SKA'ların desteklenmesi, uygulanması ve izlenmesine yönelik denetimlere odaklanmıştır.

INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDİ), 2030 Gündeminin uygulanmasına yönelik ulusal hazırlıkların denetimine yönelik rehber ve SKA denetimleri için bir model geliştirmiş; aynı zamanda tüm bölgelerden 73 Sayıştay (Yüksek Denetim Kurumu – YDK) tarafından yürütülen hazırlık denetimlerine destek sağlamıştır. INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) ise INTOSAI Stratejik Planının bir parçası olarak, 2020-2022 Çalışma Planı kapsamında YDK'ların SKA'ların izlenmesi ve etkili bir şekilde uygulamaya geçirilmesine katkı sunma potansiyelini artıracak çalışmalara yoğunlaşmıştır.

Kuruluş misyonu gereği YDK'lara denetimleri için rehberler geliştiren INTOSAI'nin ve INTOSAI WGEA'nın, görece yeni ve önemli bir alan olan SKA denetimlerine ilişkin yürüttüğü araştırmalar, yayımladığı rehberler ve rehber niteliğindeki belgeler, YDK'ların küresel gündemi yakalayarak vatandaşların hayatına değer katma potansiyellerini güçlendirmede önemli bir işleve sahiptir.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARININ DENETİMİNDE INTOSAI VE YDK'LARIN ROLÜ

2015 yılında 193 ülke tarafından kabul edilen ve 2030 yılına kadar ulaşılması gereken 17 amaç, 169 hedef ve 232 gösterge taahhüdünü içeren Gündem 2030'un hedefi, sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla dengeli bir şekilde sağlanmasına yardımcı olmaktır. SKA'lar genel olarak yoksulluğu ve açlığı sona erdirmek, eşitsizlik ve adaletsizlikle mücadele, enerji, iklim değişikliği, sürdürülebilir sorumlu üretim ve tüketim, barış ve adalet, eğitim ve sağlık gibi birçok alanda sağlanması gereken iyileştirmeler için referans noktaları oluşturmaktadır.

Gündem 2030'a taraf ülkelerin SKA'ların etkili şekilde uygulamaya geçirilmesi ve sağlanan ilerlemelerin izlenerek sürekli geliştirilmesi için sistematik inceleme, izleme ve değerlendirmeye katılmayı taahhüt etmiş olması, bu alanda etkili mekanizmalara duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır. BM tarafından yayımlanan ve uygulama sonuçlarını değerlendiren Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları 2022 Raporu (UN, 2022), dünyada son iki yılda SKA'larda ilerleme sağlanmadığını ortaya koymaktadır. Rapor, özellikle de veri sistemlerinin zayıflığı ve istatistik üretmede yaşanan sorunların sağlıklı bir izleme, değerlendirme ve gelişmeyi güçleştirdiğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda YDK'lar, denetimleri aracılığıyla SKA'ların ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi, özellikle de SKA'lar arası karşılıklı bağımlılıkların dikkate alınarak bütüncül bir yaklaşımla ve sektörler arasında entegrasyon sağlanarak uygulamaya konulmasını teşvik etmek, uygulamayı izlemek ve tüm amaçlarla ilgili yürütülen sürdürülebilir kalkınma çabalarına yönelik iyileştirme fırsatlarını belirlemek gibi işlevleriyle Gündem 2030'u destekleme konusunda eşsiz fırsatlara sahiptir (WGEA, 2019: 16).

INTOSAI, 2016 ve 2019 yıllarında gerçekleştirdiği kongrelerinin ana gündem maddeleri arasında SKA'ların denetimine ağırlıklı olarak yer vermiş; INTOSAI ve YDK'ların SKA'lara ilişkin denetimlere katkıda bulunmasını sağlayacak temel yaklaşımlar bu kongrelerde belirlenmiştir. 2030 Gündeminin vatandaşların yaşamlarında fark yaratma konusundaki önemine binaen, SKA'lara 2017-2022 Stratejik Planında (INTOSAI, 2017) öncelikli amaçlar arasında yer vermiştir. Stratejik Planın, SKA'ların YDK'larca denetimi için gerekli kapasitenin oluşturulmasına ilişkin hedefleri çerçevesinde doğrudan ve bağlı kuruluşları aracılığıyla kapsamlı eğitim, yönlendirme, metodoloji ve rehber geliştirme faaliyetleri yürütmüştür.

INTOSAI, SKA'ların uygulanmasına yönelik ulusal, bölgesel ve küresel çabalarda ve kaydedilen ilerlemenin izlenmesi ve değerlendirilmesinde YDK'ların destekleyici ve geliştirici bir role sahip olduğunu vurgulamaktadır (INTOSAI, 2022; Zaralı, 2021). Stratejik Planında SKA'ların ulusal yönetimlerce uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için ulusal sistemlerin oluşturulmasına yönelik hazırlık faaliyetlerinin denetlenmesi; SKA'lara katkı yapan programların performans denetimlerinin gerçekleştirilmesi; etkin, hesap verebilir ve şeffaf kurumlar öngören SKA 16'nın uygulanmasına katkıda bulunmaları için YDK'ları desteklemeye yönelik hedefler belirlemiştir.

INTOSAI, YDK'ları kendi yetkileri ve ülkelerinin sürdürülebilir kalkınma çabaları çerçevesinde SKA'ların izlenmesine ve uygulamaya geçirilmesine katkıda bulunmaya çağırırken, INTOSAI Geliştirme Girişimi YDK'ların bu alanda nitelikli denetimler yürütmelerini desteklemek üzere "SKA'ların Denetlenmesi" girişimini başlatmış ve bu alanda YDK'lara pratik bir kılavuz sunmak amacıyla SKA'lar için Denetim Modelini (ISAM) (IDI, 2022a) geliştirmiş; SKA denetimlerinin yürütülmesi için YDK'ların ihtiyaç duyduğu metodoloji ve rehberler geliştirmiştir. Bu girişimin bir parçası olarak 73 YDK, SKA'ların uygulanmasına yönelik hazırlık faaliyetlerinin performans denetimlerini gerçekleştirmiştir (IDI, 2022b; IDI, 2022c).

Çevre denetimi alanında rehber geliştirmede 30 yıllık deneyimi ile INTOSAI WGEA, 2019 yılında çevresel denetim bağlamında SKA'lar hakkında bir müzakere belgesi (WGEA, 2019) yayımlamıştır. INTOSAI IDI ise 2019 yılında, 2030 Gündeminin uygulanmasına ilişkin ulusal hazırlıkların denetlenmesini konu alan bir rehber (IDI, 2019) geliştirmiştir.

Yenilikçi çevre denetimleri aracılığıyla sürdürülebilir ortak bir gelecek hedefine katkı sağlamayı amaçlayan WGEA'nın 2020-2022 İş Planının temel hedefleri, küresel olarak çevre denetiminde uzmanlığı artırmak, bu denetimlerin kalitesine katkıda bulunmak ve görünürlüklerini artırmak suretiyle çevresel yönetişimi geliştirmektir (ECA, 2020). Bu amaçla plastik atıklar, iklim finansmanı ve ulaşım alanlarındaki SKA denetimlerine yönelik üç ayrı araştırma ve rehberlik belgesi yayımlamıştır. YDK'ların Gündem 2030'a yönelik ulusal faaliyetleri denetlemesine yardımcı olmayı amaçlayan ve çeşitli YDK deneyimlerinden örnekler de sunan bu belgeler, ilgili alanda yürütülecek denetimlerin etkili bir şekilde planlanması konusunda YDK'lara kapsamlı bilgi ve yaklaşımlar sunmaktadır. IDI ve WGEA'nın rehberlik, metodoloji katkısı, özendirme ve fiili koordinasyonu sonucu yüzden fazla YDK'nın SKA'lara ilişkin denetimler gerçekleştirdikleri bilinmektedir.

2. ÇEVRESEL SKA DENETİMİ İÇİN REHBER: PLASTİK ATIKLAR, İKLİM FİNANSMANI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR ULAŞIM İÇİN TEMATİK BELGELER

INTOSAI WGEA, üç ayrı çalışma paketi şeklinde sunduğu rehber mahiyetindeki dokümanlarla plastik atıkların, iklim finansmanının ve sürdürülebilir ulaşımın denetiminde uygulanabilecek metodoloji için zengin ve güçlü bir çerçeve ortaya koymaktadır. Yürütülecek denetimlerde, bu belgelerle birlikte diğer YDK'larca gerçekleştirilen uygulamalardan elde edilen deneyimlerden de yararlanılması gereğine her bir belge özellikle vurgu yapmaktadır.

2.1. Plastik Atıkların Denetimine İlişkin Araştırma Sonuçları ve Uygulanacak Metodoloji İçin Rehber

Ekonomik büyümenin ve sentetik modernitenin itici gücü (Kumar vd., 2021: 2) olan, topluma konfor, hijyen ve güvenlik gibi birçok alanda fayda sağlayan plastik; tek kullanımlık doğası, bozulmaya karşı direnci ve çevrede uzun süreli kalıcılığı nedeniyle giderek artan çevresel bir tehlike haline gelmiştir. Küresel plastik üretimi, 1950 yılında 1,5 milyon tondan 2019 yılında 370 milyon tona çıkmış olup, teknolojik yenilikler ve diğer müdahalelerle gerekli iyileştirmelerin sağlanmaması ve mevcut olağan seyrini sürdürmesi durumunda, doğal ekosistemlerdeki plastik çöpün 2050 yılına kadar 12 milyar tona ulaşacağını tahmin edilmektedir (Geyer vd., 2017: 2).

Kısa bir ilk kullanım döngüsünden sonra, plastik ambalaj malzemesi değerinin %95'i veya yıllık 80-120 milyar dolar ekonomik kayıp oluşmakta; daha da vahim olarak plastik ambalajların %32'si bir şekilde toplama sistemlerinden kaçmakta ve okyanus gibi hayati doğal sistemlerin üretkenliğini azaltarak ve kentsel altyapıyı tıkayarak önemli ekonomik maliyetler üretmektedir (WEF, 2016: 10). Plastiklerden kaynaklanan yaygın küresel kirliliğe rağmen, 17 SKA ve 169 hedef arasından yalnızca Sudaki Yaşam başlıklı SKA 14'ün 14.1.b göstergesi doğrudan plastik kirliliği ile ilgili olup, 2025 yılına kadar özellikle kara faaliyetlerinden kaynaklanan deniz (mikro)plastik moloz yüklerinin azaltılmasına odaklanmaktadır (Walker, 2021).

INTOSAI Stratejik Planı çerçevesinde WGEA'nın hayata geçirdiği "Sorumlu Tüketim ve Üretim – Plastik Atık Odaklı Çalışma Paketi 2", plastik atık politikalarının uygulanmasına ilişkin denetimlerin gerçekleştirilmesinde YDK'ları desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu çalışma paketi kapsamında hazırlanan ve söz konusu denetimler için rehber niteliği taşıyan "Plastik Atıkların Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları İçin Araştırma ve Denetim Ölçütleri" başlıklı belge (WGEA, 2022a), yaygın plastik kirliliğinin neden olduğu etkilere ve sera gazı emisyonları gibi plastik üretiminden kaynaklanan dışsallıklara yanıt vermede, SKA 12 kapsamında sürdürülebilir tüketim ve üretim kalıplarını benimsemenin önemine vurgu yapmaktadır. Belge, SKA 12'nin diğer birçok SKA ve alt hedeflerinin uygulanmasını kolaylaştıran niteliğini ve gerek uygulamada, gerekse denetimlerde bu özel SKA'ya daha fazla odaklanmanın gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

SKA 12 kapsamında yer verilen hedef veya göstergelerin hiçbiri açıkça plastik atık konusuna odaklanmamakla birlikte, plastik atıkları kapsayan atıklar için bazı hedefler belirlenmiştir. Örneğin SKA 12.5, atıkların önlenmesi, azaltılması, geri dönüştürülmesi ve yeniden kullanılması için geniş çapta geçerlidir ve plastik malzemeleri de içerecektir.

Güvenilir izleme ve raporlama için geçerli olan veri kısıtlılığı, hükümetlerin SKA'ların ve özellikle plastik atıkla ilgili hedefleri uygulamasının da önündeki engeller olarak tanımlanmaktadır. Veri mevcudiyeti ve finansman eksikliği, SKA 12'ye ulaşma ve plastik atıkların etkilerini azaltmanın önündeki temel güçlüklükler olarak vurgulanmaktadır.

Belge denetçilere, paydaş kurum ve kuruluşların SKA 12 kapsamındaki hedeflere ulaşmak için koordinasyon içinde çalışıp çalışmadığını ve plastikte azalmaya ilgili olarak SKA 12.5 ve diğer ilgili hedeflere ulaşmaya yönelik ilerlemeyi değerlendirmek için izleme mekanizmalarının mevcut olup olmadığını belirlemelerini tavsiye etmektedir. Denetçiler, örneğin plastik atıkların azaltılması için belirlenen hedeflere ulaşmak için ulusal göstergelerin benimsenmesine odaklanabilir.

Belgede ayrıca plastik atık denetimlerinin yürütülmesi için olası denetim soruları ve sürdürülebilir tüketim ve üretim kalıpları ile plastik atıkların sağlanması için özellikle SKA 12 uygulamasının denetimlerine ilişkin bir bölüme yer verilmektedir. SKA 12 ve plastik atık için kullanılacak denetim kriterlerinin kaynakları arasında politika belgeleri, sorumlu makamlar tarafından yapılan hedef gösterge haritalaması, ilgili ülkelerin gönüllü ulusal raporu ve 2030 Gündeminin SKA ve hedefleri için küresel gösterge çerçevesi sayılmaktadır (WGEA, 2022a: 61-74).

Belge, ekonomik ve sosyal ilerleme için plastiklerin benzeri görülmemiş üretim ve tüketiminin çevre, ekonomi ve toplum üzerinde etkileri olan kritik bir aşamaya ulaştığının altını çiziyor. Döngüsel ekonomi, entegre atık yönetimi ve plastik kirliliğini azaltmak için plastik ile ilgili daha katı düzenlemelere ve SKA 12'ye ulaşmak için olası düzenlemelere ilişkin fikirlerin giderek daha fazla vurgulandığı tespitini de yer vererek, plastik üretiminin azaltılmasına odaklanan ve daha döngüsel ve sürdürülebilir üretim tarzına geçiş ihtiyacına vurgu yapmaktadır.

2.2. İklim Finansmanının Denetimi

İklim değişikliğinin yıkıcı etkilerinin hemen her alanda ve tüm bölgelerde bariz hale gelmesi, iklim değişikliğine uyum sağlama ve olumsuz etkileri ile

mücadele çabalarının önemini artırmaktadır. İklim değişikliğinin olumsuz dışsallıkları, sağlıktan çocuk işgücüne, enerji üretim güvenliğinden kültürel miras kaybına kadar uzanan geniş bir alanda etkisini gösterirken (Hanbay Kahrıman, 2020: 101), bu etkileriyle mücadele için geliştirilen araçlar da her geçen gün çeşitlenmektedir. Bu bağlamda iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı önlemler içeren projelerin finansmanı için kullanılan sürdürülebilirlik tahvilleri, özellikle yeşil tahviller son yıllarda hızla yaygınlaşmakta (Turan, 2022: 311); yeşil dönüşüm hedefinin gerçekleşmesini olumsuz etkiyebilecek çevreye zararlı sübvansiyonların engellenmesi (Akay ve Giray, 2021) ve yeşil yıkama gibi uygulamaların önlenmesi (Sapmaz Veral, 2022), ulusal yönetimler için olduğu kadar Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kuruluşlar için önemli politika alanlarından biri haline gelmiştir (Milonis vd., 2021: 10). İklim değişikliği ile ilgili azaltım ve uyum çabalarının büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç göstermesi ise, iklim finansmanını etkili bir araç olarak gündeme getirmiştir.

İklim değişikliğini azaltmak ve etkilerine uyum sağlamak için büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyulduğundan, SKA 13.a kapsamında *"gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla 2020 yılı itibarıyla tüm kaynaklardan yıllık 100 milyar ABD Dolarının ortaklaşa harekete geçirilmesi"* taahhüdünün gerçekleştirilmesi ve Yeşil İklim Fonunun faaliyete geçirilmesini içeren iklim finansmanı, "İklim Eylemi"nin etkinleştirilmesinin önemli bir bileşenini oluşturmaktadır. Bu çerçevede WGEA Çalışma Paketi 3, iklim değişikliği ve etkileri ile mücadele için acilen eyleme geçilmesine ilişkin "İklim Eylemi" başlıklı SKA 13'e; daha spesifik olarak da BM İklim Değişikliği Sözleşmesine taraf gelişmiş ülkelerin ortaklaşa her yıl 100 milyar ABD dolarını harekete geçirme hedefi doğrultusunda üstlendikleri taahhüdü uygulamaya ilişkin SKA 13.a'ya odaklanmıştır.

Bu kapsamda hazırlanan "İklim Finansmanının Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları için Araştırma ve Denetim Kriterleri" başlıklı belge (WGEA, 2022c), görece yeni bir alan olarak iklim finansmanı konusunu denetlemek isteyen YDK'lara öneriler sunan ve denetim ekiplerine ilk adımı atmalarında rehberlik sağlamayı amaçlamaktadır. Belge, iklim finansmanı performans denetimlerini planlamak, yürütmek ve raporlamak için bütüncül bir yaklaşımı öngörmektedir.

YDK'lar için iklim finansmanına odaklanmak, alıcı ülkelere sera gazı emisyonlarını azaltmalarına ve iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine hazırlık çalışmalarına yardımcı olmanın ana aracı olduğu için önemlidir (WGEA, 2022c: 7). Keza taahhüt edilen yıllık 100 milyar dolarlık kaynak, büyük ölçekli bir kapasitenin

inşası için önemli bir fırsat oluştururken, bu kaynağın etkin kullanımının sağlanması ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi, amaçladığı etkiyi sağlaması için temel bir zorunluluktur. Ancak söz konusu belgede de ifade edildiği üzere, iklim finansmanına ilişkin SKA 13.a ve bu amaca ilişkin 13.1.a.1 göstergesinin kullanımıyla ilgili sınırlamalar söz konusudur.

Bu sınırlamalardan ilki, Paris Anlaşması'nda veya BM tarafından iklim finansmanı tanımı üzerinde uluslararası olarak kabul edilmiş bir tanımın sağlanmamış olmasıdır. 2020'de WGEA üyelerine uygulanan bir anket, bağış yapan ülke YDK'larından katılımcıların hiçbirinin, hükümetlerinin resmi bir iklim finansmanı tanımına sahip olduğunu bildirmedeğini ortaya koydu. Alıcı ülkelere ait 24 YDK'dan ise sadece 8'inin resmi bir tanıma sahip olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir sınırlama, uluslararası olarak belirlenmiş metodoloji ve standartlar mevcut olmasına rağmen, göstergelere ilişkin verilerin ülkeler tarafından hala düzenli olarak üretilmiyor olmasıdır. Bu durum, ülke düzeyinde iklim finansmanı verilerinin yetersiz olmasını da beraberinde getirdiğinden, denetimi güçleştirici bir etki oluşturmaktadır. SKA göstergesi, bireysel taahhütlerin değil, toplu taahhütlerin ölçülmesini öngördüğü için, iklim finansmanı ile ilgili hedeflerin oluşturulmasında hükümetler için zorluklar da ortaya koymaktadır. Ayrıca gösterge, sağlanan desteğin etkinliği veya verimliliğinden ziyade iklim finansmanının miktarını ölçmeye yöneliktir (WGEA, 2022b: 20).

Bu tür güçlükleri aşabilmek için belge, YDK'ların iklim finansmanını denetlerken kriter olarak kullanabilecekleri alternatif göstergeler geliştirmiş olup, bunlar arasında ulusal yasalar ve politikalar, Rio göstergeleri ve işbirliği için en iyi uygulamalar yer almaktadır. Belgede, iklim finansmanına ilişkin çeşitli denetim uygulamalarında YDK'ların bu alternatif göstergeleri nasıl kullandığına ilişkin örnekler de sunulmaktadır. YDK'ların iklim finansmanı ve SKA 13.a ile ilgili denetimleri nasıl tasarlayabileceklerine dair bir yol haritası sunan belge, YDK'lar arasında işbirliğini ve ortak denetimleri, daha etkin sonuçlara ulaşmasını mümkün kılacak bir yöntem olarak önermektedir.

2.3. Sürdürülebilir Ulaşımın Denetimi

WGEA Çalışma Paketi 4, sürdürülebilir ulaşımın denetlenmesinde YDK'ları desteklerken, "Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar – Ulaşım Odaklanma" başlı SKA 11'e odaklanmaktadır. Bölgeler ve insanlar arasında bağlantıyı ve ekonomik entegrasyonu sağlama, sosyal eşitliği güçlendirme ve kırsal ile kent

arasındaki bağlantıları geliştirme potansiyeli nedeniyle ulaşım, ekonomik ve sosyal kalkınmada çok önemli bir role sahiptir. Ancak sera gazı emisyonu ve hava kirliliğine sebebiyet vermesi, kazaların yol açtığı ölüm ve yaralanmalar gibi olumsuz çevresel ve sosyal etkileri de önemli boyutlardadır. Bu nedenle sürdürülebilir ulaşım, ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlar ile azaltılmış etkiler arasında optimal bir denge sağlamaya çalışır.

Bu kapsamda üretilen "Sürdürülebilir Ulaşımın Denetlenmesi: Yüksek Denetim Kurumları için Rehberlik" başlıklı belge (WGEA, 2022d), SKA 11, özellikle de kentsel erişime ilişkin 11.2'ye ilişkin bir denetim perspektifi ortaya koymakta ve sürdürülebilir ulaşımın başarılması ile ilave 7 SKA ve 13 hedefin destekleneceğine dair detayları ortaya koymaktadır. Belge, sürdürülebilir ulaşım ile ilgili olası denetim konuları ile birlikte, bu denetimlerde kullanılacak denetim kriterleri ve denetim hedefleri gibi metodolojik bilgilerle denetçilere rehberlik yapmayı hedeflemektedir. Denetim için seçilebilecek konular arasında sürdürülebilir ulaşım planlaması, ulaşım fonları, ulaşım güvenliği, ulaşımın çevresel etkisi, yeni enerji ve yeni teknoloji uygulamaları yer almaktadır.

Sürdürülebilir ulaşım da geçerli eğilimler, politikalar ve uygulamaları da ortaya koyarak sürdürülebilir ulaşım denetiminin tasarımına ilişkin bir çerçeve sunan belgenin amacı, sürdürülebilir ulaşım sistemlerinin hayata geçirilmesi ile ilgili güçlükleri ele almada YDK'lara rehberlik etmektir. Zira YDK'lar tarafından bu konuda yürütülecek denetimler, ülkelerinde sürdürülebilir ulaşım sistemlerini harekete geçirebilir ve küresel olarak ulaşım yönetimini iyileştirebilir. Denetim önerilerinin etkisinin yalnızca sürdürülebilir ulaşım yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomi sağlamakla sınırlı kalmaması, aynı zamanda SKA 11'in gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak çevre ve eşitlik konularında da gelişme sağlaması beklenmektedir (WGEA, 2022d).

2.4. Geliştirilen Belgelerin Birbirini Tamamlayıcılığı

SKA'lar doğası gereği birbirine bağlantılı olup, WGEA Belgeleri bu hususa ve Gündem 2030'un kesişen unsurlarına vurgu yapmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ulusal yönetimlerin SKA'ları bağımsız hedefler olarak ele almaktan ziyade, bir bütün olarak ele almaları (WGEA, 2019: 13) ve bütüncül stratejilerle hayata geçirmeye çalışmaları, bu açıdan elzem görünmektedir.

WGEA belgelerinde denetimine yönelik metodolojilerin ele alındığı SKA 11, 12 ve 13.a arasında da güçlü bağlantılar bulunmaktadır. Örneğin ulaştırma sektörü, küresel olarak sera gazı yayan kaynakların en önemlilerinden biridir. Bu nedenle SKA 11 ve alt hedef 11.2 kapsamında sürdürülebilir ulaşımı teşvik etmeye yönelik eylemler, SKA 13 kapsamında sera gazı azaltımı hedefini de desteklemektedir. Dolayısıyla uluslararası iklim finansmanına ilişkin SKA 13.a, iklim değişikliğini hafifletmek amacıyla sürdürülebilir ulaşım projeleri için finansman tahsis etmekte; Küresel İklim Fonu bu açıdan stratejik bir işlev üstlenmektedir. Sorumlu tüketim ve üretime ilişkin SKA 12 ile bağlantılı plastik atık konusu da diğer SKA'ların odak alanlarıyla yakından bağlantılıdır. Örneğin plastik üretimi hidrokarbonlara dayanır ve sera gazı emisyonlarına katkıda bulunur; dolayısıyla SKA 13'e yönelik çabaları kısıtlar. Ulaşım sektörü de plastik atıklarla bağlantılıdır, çünkü yollardaki arabalar ve kamyon lastikleri, çevre ve insan sağlığı için artan bir endişeyi temsil eden mikroplastiklerin önemli bir kaynağıdır (WGEA, 2022b).

Plastik atıkların denetimine ilişkin belge, SKA 12'nin ve yanlış yönetilen plastik atıkların yol açtığı sorunların geri kalan 16 SKA'nın tümünü nasıl etkileyebileceğine dair bir genel bakış sunmaktadır. Sürdürülebilir ulaşım ile ilgili belge de ulaşımın doğrudan ve dolaylı olarak diğer birçok SKA ve SKA hedeflerine katkıda bulunan ortak bir alan olduğunu ortaya koymaktadır. Ulaşım; karayolu güvenliği (SKA 3.6), enerji verimliliği (SKA 7.3), sürdürülebilir altyapı (SKA 9.1), kentsel erişim (SKA 11.2) ve fosil yakıt sübvansiyonları (SKA 12.c) olmak üzere beş SKA ile doğrudan bağlantılıdır. Aynı zamanda tarımsal verimlilik (SKA 2.3), hava kirliliği (SKA 3.9), güvenli içme suyuna erişim (SKA 6.1), yenilenebilir enerji (SKA 7.2), sürdürülebilir şehirler (SKA 11.6), gıda kayıplarının azaltılması (SKA 12.3), iklim değişikliğine uyum (SKA 13.1) ve iklim değişikliğinin azaltılması (SKA 13.2) gibi sekiz SKA ve alt hedeflerine de dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır (WGEA, 2022b).

SKA'lar arasındaki bağlantı ve etkileşimlerin analizi, YDK ve denetçiler için daha derinlemesine bir kavrayışa ve yenilikçi yaklaşımların keşfine de fırsat tanıyan geniş bakış açılarına imkan sağlayabilecektir. Dolayısıyla denetim yaklaşımlarının daha geniş bir vizyonla, evrensel bir düzlemde, bütüncül ve derinlikli bakış açılarıyla yeniden şekillendirmesinde, SKA denetimlerinin ve bu amaçla hazırlanmış WGEA belgelerinin önemli katkısı olacaktır.

Öte yandan sürdürülebilir kalkınmanın birçok yönü (çevre, ekonomi ve toplum) birbirinden bağımsız olarak gerçekleşmediği ve çeşitli aktörler ve

politikalarından etkilendiği için, SKA'ların karşılıklı bağımlılığının dikkate alınması, geliştirilen politikalar arasında entegrasyon ya da en azından tutarlılığın sağlanması açısından önem taşımaktadır. WGEA'nın bu amaçla hazırlanan "Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin Denetlenmesi: Yüksek Denetim Kurumları için Politika Tutarlılığı ve Çok Paydaşlı Katılıma İlişkin Temel İlkeler ve Araçlar" (WGEA, 2022e) başlıklı Çalışma Paketi 5 belgesi, YDK'ların kendi çalışmalarında kullanabilecekleri temel ilkeleri ve araçları tanımlayarak hem politika tutarlılığını hem de çok paydaşlı katılımı daha ayrıntılı olarak ele almaktadır.

3. ÇEVRESEL SKA'LARIN DENETİMİNDE TEMEL SORUNLAR

Sürdürülebilir kalkınma alanında yapılacak denetimler için karşılaşılan temel sorun ya da sınırlılıklar, söz konusu WGEA belgelerinde şu başlıklar altında ele alınmıştır:

Nitelikli Veri Sorunu

Yeterli veri eksikliğinin SKA'lara ulaşılmasında önemli bir engel teşkil ettiği, daha önce de belirtildiği üzere çeşitli belgelerde ifade edilmiştir. Veriler, denetimler sırasında sağlıklı analizlerin yapılması ve güçlü bulgu ve sonuçlara ulaşılmasında kilit bir rol oynadığından, nitelikli veri eksikliği denetçiler için de güçlükler yol açmaktadır. Raporlama ve izleme için bilgi ve verilerin güvenilirliğinin zayıf olması, ulusal hükümetlerin SKA hazırlık ve uygulama aşamalarında karşılaştığı temel sorunlardan (WGEA, 2019: 9) olup, ne yazık ki, WGEA tarafından Çalışma Paketleri 2-4 kapsamında incelenen üç tematik alan da karmaşık sürdürülebilir kalkınma konularında sıklıkla var olan veri kısıtlamalarından müstesna değildir ve bu durum, denetim konularının seçimini etkileyebilecek düzeydedir (WGEA, 2022b).

Plastik atıklarla ilgili belge (WGEA, 2022a), veri eksikliğini, atık ve tehlikeli atık yönetimi ve üretimi (SKA 12.4), geri dönüşüm (SKA 12.5), kurumsal sürdürülebilirlik raporlaması (SKA 12.6) ve yaşam tarzları ve sürdürülebilirlik araştırma ve teşviki konularındaki (SKA 12.8, 12.a) ilerlemeyi değerlendirmede bir kısıtlama olarak tanımlamaktadır. İklim finansmanı ile ilgili belge de kullanılabilir verilerin yetersizliğini bir güçlük olarak tanımlamakla birlikte, veri eksikliğinin SKA 13.a hedefinin doğasından kaynaklandığını kabul etmektedir. Ancak yeterli veri olmadan ülkelerin Paris Anlaşması kapsamında belirlenen iklim finansmanı hedeflerine yönelik ilerlemeyi ölçmekte zorlandıkları saptamasına da yer verilmektedir. YDK'lara yönelik mini bir anket de yetersiz iklim finansmanı verilerinin denetçiler için bir güçlük oluşturduğunu ortaya koymuştur.

Kullanılabilir güvenli verinin sınırlılığı, ulaşım sektörü için de geçerlidir. Belge (WGEA, 2022d), sürdürülebilir ulaşım hakkında bir denetim konusunun seçilmesi için kullanılabilir ulaşım verilerinin varlığını ön koşul olarak kabul eder. Sürdürülebilir ulaşım konusunda yürütülen performans denetimleri için de kilit konulardan birinin, performansı ölçmek için verilerin mevcut ve güvenilir olup olmadığını belirlemek olduğunu vurgular. Avrupa Sayıştayı tarafından yürütülen “Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planlamasının Özel Denetimi” başlıklı 2018 performans denetiminde olduğu gibi, sunulan çeşitli denetim örneklerinde güvenilir veri eksikliği, temel bulgulardan biri olarak ön plana çıkmaktadır.

YDK’lar, SKA ile ilgili veri altyapısının geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenebilir. Veri eksikliği, bir denetimin kilit bulgusu olabilir ve YDK’lara veri kalitesini ve kullanılabilirliğini artırmaya yönelik öneriler sunma fırsatı verir. Keza daha yenilikçi yaklaşımlarla, SKA ile ilgili geleneksel olmayan veri biçimlerinin kullanılabilirliğini artırmak için diğer aktörlerle işbirliği içinde bir SKA veri ekosisteminin oluşmasına aktif katkı sunabilirler (ACCA, 2020: 32).

SKA’ların Uygulanmasında Koordinasyon Eksikliği

Paydaşlar arasında programlarda ve politikalarda bölünme ve boşluklara neden olan koordinasyon eksikliği, tematik belgelerde başarılı SKA uygulamasının önündeki en önemli engel olarak ifade edilmiştir. SKA’ların uygulamaya konması, yalnızca “bütün kamu” yaklaşımını değil, aynı zamanda “bütün toplum” yaklaşımını da gerektirir. Bütün kamu yaklaşımı, sürdürülebilir kalkınma ile ilişkili karmaşıklık ve karşılıklı etkileşimler nedeniyle, devletin tüm düzeylerinde ve yetki alanlarında koordinasyon ve işbirliğini gerektirir. Ayrıca Gündem 2030, devlet dışındaki tüm paydaşların da katılımının önemini kabul ederek, daha geniş bir “bütün toplum” yaklaşımı çağrısında bulunur. Bu durumda paydaşlar arasında sivil toplum kuruluşları, akademi, özel sektör ve vatandaşlar yer alacaktır. Dolayısıyla denetçiler de denetlenen kurumun SKA’ları desteklemek için ilgili tüm paydaşları sürece dahil etmek için yeterli önlemleri alıp almadığını değerlendirmek durumundadır (WGEA, 2022b: 12-13).

Plastik atıkların denetimine ilişkin WGEA Belgesinde (WGEA, 2022a) yer verilen Finlandiya ve Irak Sayıştaylarına ait iki denetim çalışması örneğinde, paydaşlar arasında yetersiz işbirliği ve koordinasyon konusundaki sorunların bulgu konusu yapıldığı görülmektedir. İklim finansmanı belgesi de aynı şekilde SKA’lara ulaşmada koordinasyon ve işbirliği ihtiyacına vurgu yaparken, Meksika

Sayıştayının 2018'de, iklim değişikliği konusundaki taahhütlerin uygulanmasını garanti altına almak için hükümet düzeyleri arasında koordinasyon ve işbirliğine odaklanan kapsamlı bir ulusal politikasının olmadığı tespitini örnek olarak sunmaktadır (WGEA, 2022b).

SKA Hedef ve Göstergelerinin Sınırlılıkları

SKA hedefleri ve gösterge çerçevesi, YDK'lara kendi ulusal bağlamlarında SKA'ların entegrasyonunu ve ilerlemesini teşvik etme fırsatı sağlayan çok çeşitli konulardaki denetim kriterleri için net bir kaynak sağlar (WGEA, 2019: 16). Ancak SKA'lar, YDK'ların denetimlerde kullanmaları için açık ve tutarlı bir kriter kaynağı sağlasa da, bazı durumlarda bunların uygulanmasında önemli sınırlamalarla karşılaşılabilir.

İklim finansmanı raporunda belirtildiği gibi SKA'lar, devletçe uygulamaya konulan belirli girişimler için denetim kriteri olarak etkili şekilde kullanılmayacak kadar yüksek düzeyde olabilir. Ülkelerin ilerlemelerini değerlendirecek göstergelerin yokluğunda, ulusal ilerlemeyi ölçmek için alternatif göstergelerin kullanılması gerekecektir. Göstergelerin bölge ve alt bölgelere göre uyumlu hale getirilmesi ve kendi özel bağlamlarına göre uyarlanması mümkündür. Plastik atık denetimine ilişkin belge de bu konuya değinmekte; plastik atık yönetimine yönelik ilerlemeyi ölçmek için yeterli göstergelerin yokluğunun, kamu politikaları oluşturmaktan sorumlu yetkililer ve izleme ve kontrol ile görevli yetkililer için önemli bir zorluk oluşturduğunu belirtmektedir (WGEA, 2022b).

SONUÇ

WGEA tarafından 2020-2022 Çalışma Planı çerçevesinde hazırlanarak yayımlanan üç tematik belge, halen yüzden fazla YDK'nın bu alanda yürüttükleri denetimlerde rehberlik işlevi görmüş ve küresel düzeyde bu alandaki denetimlerin önemi hakkında bir farkındalık oluşmasına önemli katkılar sunmuştur. Plastik atık, iklim finansmanı ve sürdürülebilir ulaşım konularını ele alan bu belgeler, görece yeni olan bu tür alanlarda özellikle yeterli deneyimi olmayan YDK'lar için denetimlerin tasarlanması, uygulanacak metodoloji, izlenecek yöntem ve kullanılacak araçlar konusunda kapsamlı bir çerçeve sunduğu gibi, ilgili olduğu SKA veya alt hedefi ile ilgili iyi uygulamalar ve YDK'ların deneyimlerine ilişkin kapsamlı bilgiler de paylaşmaktadır. Her bir belge belirli bir çevresel SKA'yı ele almakla birlikte, SKA'ların birbiri ile bağlantılı doğasını ve aralarındaki karşılıklı

güçlü ilişkileri de göz önünde bulundurarak, denetimlerin daha kapsayıcı ve bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereğine dikkati çekmektedir.

Çevresel SKA'ların denetiminde YDK'ların etkin rol oynaması ve denetim kapasitelerinin artırılmasını amaçlayan belgelerde, denetim sırasında karşılaşılabilecek olası güçlükler ve sınırlılıklar da analiz edilmekte; kaliteli veri eksikliği, SKA'lara ulaşılmasında rol alan tüm paydaşlar ve kamu otoriteleri arasında koordinasyon eksikliği ve SKA hedef ve göstergelerinin denetim kriteri olarak kullanılmasının yol açabileceği sınırlamalar gibi konularda izlenebilecek alternatif stratejilere yer verilmektedir. SKA'lar ile ilgili alanlarda etkili bir denetim için yetersiz veri sorunu başta olmak üzere karşılaştıkları sınırlılıkları aşmak için dijital çözümler dahil yenilikçi yaklaşımlar geliştirmek, denetimlerin yetkin ekipler ve ilave desteklerle yürütülmesini sağlamak, denetim bulgu ve önerilerinin gereğinin yerine getirilmesi suretiyle SKA uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi için ilgili kamu idareleri ve diğer paydaşlarla etkili bir koordinasyon ve işbirliği sağlamak, YDK'lar büyük önem taşımaktadır.

YDK'lar, çevresel sürdürülebilirlik açısından sahip oldukları rolün ve potansiyelin önemini kavrayarak, gerek ulusal düzeyde gerekse küresel yönetim mekanizmalarını etkilemek suretiyle tüm dünyada etkili bir uygulama performansının yakalanmasında aktif sorumluluk üstlenmelidir. Bu amaçla, INTOSAI tarafından geliştirilen belgelerden ve diğer YDK'ların deneyimlerinden hareketle, çevresel SKA'ların denetimine odaklanmak ve aynı zamanda diğer alanlardaki denetimlerinde SKA'lara da denetim kriterleri arasında yer vermek suretiyle, Gündem 2030'a ulaşmada gerekli adımların daha hızlı ve etkili şekilde atılmasına önemli katkılarda bulunabilirler.

KAYNAKÇA

- ACCA (2020). Auditing the SDGs: Progress to 2030. Association of Chartered Certified Accountants.
- Akar, H. ve Giray, F. (2021). Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları. Sayıştay Dergisi, 32 (121), 65-97.
- ECA (2020). Public auditors from around the world working together for a common sustainable future – the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. ECA Journal, 2020/2.
- Geyer, R.; Jambeck, J.R.; Law, K.L. (2017). Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made. Science Advances, 3, e1700782.
- Hanbay Kahrıman, E. (2020). Küresel İklim Değişikliğinin Olumlu ve Olumsuz Dışsallıkları Üzerine Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, 33 (118), 101-131.
- IDI (2022a). IDI's SDGs Audit Model (ISAM). INTOSAI Development Initiative, <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/audit-sdgs-implementation/isam>. Erişim: 19.09.2022.
- IDI (2022b). Auditing the SDGs. INTOSAI Development Initiative, <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs>. Erişim: 19.09.2022.
- IDI (2022c). Performance Audit of Preparedness for Implementation of the Sustainable Development Goals. INTOSAI Development Initiative, <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/sdgs-preparedness-audit>. Erişim: 19.09.2022.
- IDI (2019). Are Nations Prepared for Implementation of the Agenda 2030?. INTOSAI Development Initiative.
- INTOSAI (2022), Sustainable Development Goals – SDGs, <https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs/sais-a-regions>, Erişim: 17.09.2022.
- INTOSAI (2017). Strategic Plan 2017-2022. International Organisation of Supreme Audit Institutions, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Overview/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf. Erişim: 22.09.2022.
- Kumar, R.; Verma, A.; Shome, A.; Sinha, R.; Sinha, S.; Kumar Jha, P.; Kumar, R.; Kumar, P.; Shubham; Das, S.; Sharma, P. ve Prasad, P.V. (2021). Impacts of Plastic Pollution on Ecosystem Services, Sustainable Development Goals, and Need to Focus on Circular Economy and Policy Interventions. Sustainability, 13, 1-40.

- Milionis, N.; Kose, H.O. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32(122), 9-35
- Sapmaz Veral, E. (2022). Yeşil Yıkama ile Mücadele: Avrupa Birliği'nde Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi, 33(124), 101-129.
- Turan, N. (2022). Yeni Bir Borç Enstrumanı Olarak Yeşil Tahviller: Global Piyasalar ve Türkiye'deki Mevcut Durum Üzerine Tespitler. Sayıştay Dergisi, 33(125), 311-341.
- UN (2022). The Sustainable Development Goals Report 2022. United Nations.
- UN DESA (2021). Sustainable Development: History, United Nations Department of Economic and Social Affairs, <https://sdgs.un.org/goals>, Erişim: 18.09.2022.
- Walker, T.R. (2021). (Micro)plastics and the UN Sustainable Development Goals. Current Opinion Green Sustainability Chemistry, 30, 1-9.
- WEF (2016). The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics. World Economic Forum. Geneva, Switzerland.
- WGEA (2022a). Auditing Plastic Waste: Research and Audit Benchmarks for Supreme Audit Institutions. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.
- WGEA (2022b). Enhancing Understanding of the Environmental Sustainable Development Goals (SDGs): Summary of INTOSAI WGEA Work on Plastic Waste, Climate Finance, and Sustainable Transport. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.
- WGEA (2022c). Auditing Climate Finance: Research and Audit Criteria for Supreme Audit Institutions. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.
- WGEA (2022d). Auditing Sustainable Transport: Guidance for Supreme Audit Institutions. INTOSAI. Working Group on Environmental Auditing.
- WGEA (2022e). Auditing Sustainable Development Goals: Policy Coherence and Multi-stakeholder Engagement. Working Group on Environmental Auditing.
- WGEA (2019). Environmental Audit and the Sustainable Development Goals: Discussion Paper. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.
- Zaralı, Ferište (2021). Sayıştaylar Tarafından Yürütülen BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına İlişkin Denetimler. Sayıştay Dergisi, 32(123), 175-184.