



SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARINA ULAŞILMASINDA ÇEVRE DENETİMLERİNİN ROLÜ

THE ROLE OF ENVIRONMENTAL AUDITS IN ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Süleyman DİKMEN¹

ÖZ

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA'lar), dünyanın karşı karşıya kaldığı çevresel, ekonomik ve sosyal sorunlarla mücadele edilmesine yardımcı olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 2015 yılında kabul edilen amaç ve hedeflerden oluşmaktadır. Yüksek denetim kurumları (YDK'lar), sürdürülebilir kalkınma için etkili, hesap verebilir, şeffaf, etkin ve kapsayıcı kurumların merkezinde yer almakta olup bireysel yetki ve görevleri çerçevesinde SKA'ları takip eder ve gözden geçirirler. Sürdürülebilir kalkınmanın öneminin artması ile YDK'lar, çevreye ve çevre politikasına karşı rol ve sorumluluklarının farkına varmış ve çevre denetimi, YDK'ların denetim faaliyetlerinin önemli bir parçası haline dönüşmüştür. Çalışma YDK'ların çevre denetimini SKA'lar çerçevesinde ele almayı amaçlamakta olup çevre denetiminin SKA'lara nasıl katkıda bulunabileceğini incelemektedir. Bu kapsamda sürdürülebilir kalkınma ve YDK'lar arasındaki ilişkiye ilişkin literatürden, Çevre Denetimi Çalışma Grubu (Working Group of Environmental Auditing - WGEA) tarafından yayımlanan anket bulgularından ve YDK'ların denetim raporlarından yararlanarak konuya ilişkin yeni değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışmada çevre denetiminin SKA'lara ulaşılmasına olumlu katkı yapabileceği, YDK'ların gözetim işlevlerini kullanarak SKA'ların uygulanması konusunda mali kaynakların etkin, etkili ve şeffaf harcanmasını teşvik edebileceği ve bu anlamda hükümetleri sorumlu tutabileceği ve bağımsız bilgiler sağlayabileceği belirlenmiştir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, suleymandikmen@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5434-0532

Gönderim Tarihi/Submitted: 13.11.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 26.11.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 05.12.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 06.12.2023

Atıf/To Cite: Dikmen, S. (2023). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Ulaşılmasında Çevre Denetimlerinin Rolü. Sayıştay Dergisi, 34(131), 543-570. <https://doi.org/10.52836/sayistay.xxxxx>

ABSTRACT

The Sustainable Development Goals (SDGs) are a set of goals and targets adopted by the United Nations (UN) in 2015 to help tackle the environmental, economic, and social challenges facing the world. Supreme Audit Institutions (SAIs) are at the center of effective, accountable, transparent, efficient, and inclusive institutions for sustainable development and monitor and review the SDGs within their individual mandates. With the increasing importance of sustainable development, SAIs have realized their roles and responsibilities towards the environment and environmental policy, and environmental auditing has become an important part of SAIs' audit activities. The study aims to address the environmental audit of SAIs within the framework of the SDGs and examines how environmental audits can contribute to the SDGs. In this context, new assessments have been made by utilizing the literature on the relationship between sustainable development and SAIs, the survey findings published by the Working Group of Environmental Auditing (WGEA), and the audit reports of SAIs. The study found that environmental auditing can contribute positively to the achievement of the SDGs, encourage efficient, effective, and transparent spending of financial resources on SDG implementation by using the oversight functions of SAIs, hold governments accountable in this context, and provide independent information.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA'lar), Yüksek Denetim Kurumları (YDK'lar), Çevre Denetimi

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs), Supreme Audit Institutions (SAIs), Environmental Audit

GİRİŞ

Çevresel krizlere dair farkındalığın artması ile ortaya çıkan (Du Pisani, 2006: 83) sürdürülebilir kalkınma düşüncesinin kökenleri 1972 BM İnsan Çevresi Konferansı'na dayanmakta olup 1987 Brundtland Raporu ve 1992 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı ile sürdürülebilir kalkınmanın önemi artmaya başlamıştır (Klarin, 2018; Mensah, 2019). Bu iki konferans, hükümetlerin büyüyen çevresel krizleri ele alması yönündeki kamu talebinin resmi kurumsallaşmasını temsil ederken, aynı zamanda yeni siyasi faaliyet dönemlerinin başlangıcına işaret ettiği için önemlidir (Nabhi, 2023: 7-8). Diğer taraftan 1987 Brundtland Raporu ile çevre hareketlerinin küresel bir olgu olması güçlenmiş ve sürdürülebilir kalkınmanın üç temel bileşeni olan çevre, ekonomi ve topluma vurgu yapılmıştır (Du Pisani, 2006: 93).

1992 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda alınan kararların uygulanmasını gözden geçirmek üzere 2002 yılında Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi düzenlenmiş, bir uygulama planı geliştirilmiş ve sürdürülebilir kalkınma için bir dizi

çok paydaşlı ortaklık başlatılmıştır (Mensah, 2019: 7). 2012 yılında ise Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen BM Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı'nda SKA'lar geliştirilmiş ve insanlığın karşı karşıya kaldığı çevresel, politik ve ekonomik zorluklarla ilgili bir dizi küresel hedef oluşturulmuştur (UNDP, 2023a). 2015 yılında BM'ye üye devletlerin tamamı tarafından Dünyamızı Dönüştürmek: Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Gündemi kabul edilmiştir. Gündem'in temelinde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin küresel bir ortaklık içinde harekete geçmesi gerektiği 17 SKA yer almaktadır (UN, 2023a) ve SKA'lar 2000 yılında yoksullukla mücadele için küresel bir çaba olarak başlatılan Binyıl Kalkınma Amaçlarının (BKA) yerini almıştır (UNDP, 2023a). SKA'lar, herkes için daha iyi ve daha sürdürülebilir bir geleceğe ulaşma planıdır. Yoksulluk, eşitsizlik, iklim değişikliği, çevresel bozulma, barış ve adaletle ilgili olanlar da dahil olmak üzere karşılaştığımız küresel zorlukları ele almaktadır (UN, 2023b).

BM'ye üye devletlerin oluşturduğu uluslararası iş birliği, SKA'ları farklı açılardan ele alan akademik araştırmaları tetiklemiştir. Başta enerji etkinliği (Zakari vd., 2022), ekonomik büyüme ve kalkınma (D'Adamo vd., 2022), yüksek öğrenim (Chankseliani ve McCowan, 2021), kamu-özel ortaklıkları (Pedersen, 2018), dijital dönüşüm (ElMassah ve Mohieldin, 2020) ve temel sağlık hizmetlerinin (Chotchoungchatchai vd., 2020) SKA'lar üzerindeki etkisini ele alan pek çok teorik ve pratik araştırma yapılmıştır. Ulusal denetim organları tarafından yapılan denetimlerin çevresel boyutu çerçevesinde konunun ele alınması ise daha geç kalınmış bir durumdur. Bu bağlamda SKA'lar ve çevre denetimleri arasındaki ilişkiyi ele alan çalışmalarda SKA'lar ve Uluslararası Yüksek Denetim Örgütü (INTOSAI) arasındaki iş birliği (Köse, 2022; Köse, 2023), SKA'lar için şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında çevre denetiminin rolü (Montero ve Le Blanc, 2019), SKA'ların uygulanmasında performans denetimleri (Sari vd., 2022) ele alınmıştır. Bu çalışmada ise YDK'ların SKA perspektifine sahip çevre denetimi kapasitesinin güçlendirilmesi ele alınmaktadır. Bu çerçevede çalışmada mevcut literatürdeki çalışmalar, WGEA tarafından hazırlanan anket bulguları ve YDK'lar tarafından hazırlanan denetim raporları göz önünde bulundurularak SKA'lar üzerinde YDK'ların çevre denetimlerinin etkinliği ve rolü incelenmektedir.

Çalışmada öncelikle sürdürülebilir kalkınmanın teorik çerçevesi tarihsel ve kavramsal boyutta ele alınmaktadır. İkinci olarak SKA'lar ile YDK'lar arasındaki ilişki incelenmekte ve sürdürülebilir kalkınma bağlamında çevre denetimi irdelenmektedir. Son bölümde YDK'ların SKA perspektifine sahip denetim kapasitesinin artırılmasına yönelik öneriler sunulmaktadır.

1. BİNYIL KALKINMA AMAÇLARINDAN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARINA

Sürdürülebilir kalkınma doğası gereği karmaşık, normatif, belirsiz ve öznel bir kavram olup (Loorbach ve Rotmans, 2006: 188), sürdürülebilirlik kavramı genellikle ulaşılmak istenen nokta olarak kavramsallaştırılırken sürdürülebilir kalkınma bu noktaya ulaşmak için bir araçtır (Monkelbaan, 2019: 9). Başka bir ifadeyle sürdürülebilirlik, sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmak için kalkınmanın tüm yönlerini koordine eden yaklaşımı veya yol gösterici çerçeveyi belirler (Ozili, 2022: 5).

Literatürde sürdürülebilir kalkınma için en sık başvurulan tanıma, 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (Brundtland Komisyonu) tarafından yayımlanan Ortak Geleceğimiz isimli raporda yer verilmiştir. Raporda sürdürülebilir kalkınma "gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneğinden ödün vermeden bugünün ihtiyaçlarını karşılayan kalkınma" şeklinde tanımlanmıştır. Tanımın odak noktasına çevrenin insan eylemlerinden, hırslarından ve ihtiyaçlarından ayrı tutulmaması gerektiği düşüncesinden yola çıkarak çevreyi değil; insan ve insan ihtiyaçlarını koymuştur (WCED, 1987: xi). Raporda yer alan ihtiyaçlar kavramı dünyada öncelik verilmesi gereken yoksulların temel ihtiyaçlarını vurgulamaktadır. Diğer taraftan sürdürülebilir kalkınma kavramı teknoloji ve sosyal örgütlenme, çevrenin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçları karşılama kabiliyetine getirdiği kısıtlama fikrini içerir (WCED, 1987: 43).

Sürdürülebilir kalkınma, genellikle ayrı ama birbirleriyle bağlantılı olan çevre, toplum ve ekonominin kesişimi olarak ifade edilir (Giddings vd., 2002). Bu nedenle sürdürülebilirliğin temeli ekonomi, toplum ve çevrenin bağlamsal özelliklerini veri olarak almak ve ilgili grupları çevresel ve sosyal açıdan talihsiz girişimlere karşı önleyici bir yaklaşım olarak doğru soruları aramaya ve sormaya yönlendiren bir süreç tasarlanmasıdır (Flint, 2007: 4). Sürdürülebilir kalkınma üzerine çalışmalar yapan uluslararası kurum ve kuruluşların tüm dünyada kabul görmüş önemli belgelerinde sürdürülebilir kalkınmanın sahip olması gereken temel özellikleri ortaya koyulmuştur. Bu özellikler (UN, 2012: 5);

- Ekonomik, sosyal ve çevresel boyutların dengeli bir şekilde ele alınması,
- Sektörler arasında mümkün olduğunca entegre planlamanın benimsenmesi (entegre planlama, yatay koordinasyon, uygunluk/tutarlılık),

- Gelecek nesillerin çıkarlarının göz önünde bulundurulması,
- İlgili tüm paydaşların karar alma süreçlerine anlamlı bir şekilde dahil edilmesi, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya süreçler (katılım) arasında etkili bir denge sağlanması,
- Bilgiye erişimin ve adalete erişimin iyileştirilmesi için çaba gösterilmesi.

BKA'lar, 2000 yılında BM Binyıl Zirvesi'nde Binyıl Bildirgesi'nin kabul edilmesinin ardından 2015 yılı için belirlenen sekiz uluslararası kalkınma amacıdır (UN, 2023c). BKA'lar, ulusların küresel bir sosyal gündem oluşturabilmek için uzun vadeli stratejiler üzerinde nasıl iş birliği yapabilecekleri konusunda uzun yıllardır devam eden tartışmanın sonucudur (Servaes, 2017: 6). Bildirge aracılığıyla dünya liderleri yoksulluk, açlık ve hastalıklarla mücadele etme, tüm çocuklara eğitim sağlama, kadınlara ve erkeklere eşit fırsatlar sunma, çevreyi koruma, kalkınma için küresel bir ortaklık kurma ve bu hedeflere 2015 yılına kadar ulaşma taahhüdünde bulunmuşlardır (UN, 2023c). Söz konusu sekiz kalkınma amacı şunlardır (UN, 2023c):

BKA 1- Aşırı yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak

BKA 2- Evrensel ilköğretime ulaşmak

BKA 3- Toplumsal cinsiyet eşitliğini teşvik etmek ve kadınları güçlendirmek

BKA 4- Çocuk ölümlerini azaltmak

BKA 5- Anne sağlığını iyileştirmek

BKA 6- HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele etmek

BKA 7- Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak

BKA 8- Kalkınma için küresel bir iş birliği geliştirmek

BKA'ların başarıları üzerine inşa edilen ve devamı niteliğinde olan (Servaes, 2017: 9) SKA'lar çevresel, sosyal ve ekonomik sürdürülebilirliği içeren daha geniş kapsamlı bir gündeme sahiptir (Chiba ve Katsuma, 2022: 6). 2015 yılında BM tarafından yoksulluğu sona erdirmek, gezegeni korumak ve 2030 yılına kadar tüm insanların barış ve refah içinde yaşamasını sağlamak için SKA'lar, evrensel bir eylem çağrısı olarak kabul edilmiştir (UNDP, 2023b). Dolayısıyla SKA'lar sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, sosyal ve ekolojik boyutlarındaki sistemik zorlukları ele almak için eylemi harekete geçirmeyi amaçlamıştır.

SKA'lar kapsam, ölçek ve yapı açısından BKA'lardan farklılık göstermektedir. BKA'ların birincil amacı, gelişmekte olan ülkelerdeki sosyoekonomik koşulları iyileştirmek olsa da amaçlar, kalkınma durumlarına bakılmaksızın tüm ülkeler için geçerlidir. Sürdürülebilir kalkınmanın tüm parametrelerine ulaşılabilmesi sebebiyle 2015 yılında gelişmiş ülkeler de gelişmekte olan ülkelerle birlikte SKA'ları gerçekleştirmeyi hedeflenmiştir (Walsh vd., 2022: 2).

SKA'lar, 2030 yılına kadar ulaşılması öngörülen 17 amaç, 169 hedef ve 232 gösterge içermektedir. Bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi, küresel dayanışmayı güçlendirerek sürdürülebilir kalkınma için küresel bir ortaklık kurulmasına ve çözüme ulaşılmasına olanak sağlayacaktır (UN, 2015). BM tarafından belirlenen 17 amaç şu şekildedir (UN, 2023a):

- SKA 1- Yoksulluğa Son
- SKA 2- Açlığa Son
- SKA 3- Sağlık ve Kaliteli Yaşam
- SKA 4- Nitelikli Eğitim
- SKA 5- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği
- SKA 6- Temiz Su ve Sanitasyon
- SKA 7- Erişilebilir ve Temiz Enerji
- SKA 8- İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme
- SKA 9- Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı
- SKA 10- Eşitsizliklerin Azaltılması
- SKA 11- Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar
- SKA 12- Sorumlu Üretim ve Tüketim
- SKA 13- İklim Eylemi
- SKA 14- Sudaki Yaşam
- SKA 15- Karasal Yaşam
- SKA 16- Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar
- SKA 17- Amaçlar için Ortaklıklar

Amaçlar ve hedefler, 2015-2030 yılları arasında insanlık ve gezegen için kritik öneme sahip alanlarda eyleme geçilmesi için tasarlanmıştır. SKA'ların beş temel unsuru mevcut olup bunlar insan, gezegen, refah, barış ve ortaklıklardır (EUROSAI, 2023: 5). Beş unsur ve bu unsurlarla ilişkili olan SKA'lar Tablo 1'de gösterilmiştir. Tüm unsurlar birbirleriyle ilişkili ve bağımlı olup SKA'lar ve hedefler farklı ulusal gerçeklikler, kapasiteler ve kalkınma düzeyleri dikkate alınarak ve ulusal politika ve önceliklere saygı gösterilerek evrensel boyutta uygulanabilir (EUROSAI, 2023: 6).

Tablo 1: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Temel Unsurları Arasındaki İlişki

| SKA'nın Temel Unsuru | Açıklama | İlişkili Olduğu SKA |
|----------------------|--|--|
| İnsanlar | Her türlü yoksulluk ve açlığın sona erdirilmesi ve saygınlık ve eşitliğin sağlanması | SKA 1- Yoksulluğa Son SKA 2- Açlığa Son SKA 3- Sağlık ve Kaliteli Yaşam SKA 4- Nitelikli Eğitim SKA 5- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği |
| Gezegen | Gelecek nesilleri çevresel yıkımdan ve kaynakların tükenmesinden korumak | SKA 6- Temiz Su ve Sanitasyon SKA 12- Sorumlu Üretim ve Tüketim SKA 13- İklim Eylemi SKA 14- Sudaki Yaşam SKA 15- Karasal Yaşam |
| Refah | Doğa ile uyum içinde elverişli ve tatmin edici yaşamlar sağlamak | SKA 7- Erişilebilir ve Temiz Enerji SKA 8- İnsan Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme SKA 9- Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı SKA 10- Eşitsizliklerin Azaltılması SKA 11- Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar |
| Barış | Barışçıl, adil ve kapsayıcı toplumlar yaratmak | SKA 16- Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar |
| Ortaklık | Küresel ortaklık yoluyla kalkınma çalışmaları yürütmek | SKA 17- Amaçlar için Ortaklıklar |

Kaynak: EUROSAI (2023: 5).

SKA'ların temel amacı sosyal, çevresel ve ekonomik unsurları göz önünde bulundurarak toplum refahını sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda SKA'ları gruplara ayırmak mümkündür. Sosyal SKA'lar; SKA 1- Yoksulluğa Son, SKA 4- Nitelikli Eğitim, SKA 5- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, SKA 10- Eşitsizliklerin

Azaltılması ve SKA 16- Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar'dır. Çevresel SKA'lar; SKA 6- Temiz Su ve Sanitasyon, SKA 7- Erişilebilir ve Temiz Enerji, SKA 11- Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar, SKA 12- Sorumlu Üretim ve Tüketim, SKA 13- İklim Eylemi, SKA 14- Sudaki Yaşam ve SKA 15- Karasal Yaşam'dır. Son olarak ekonomik SKA'lar; SKA 2- Açlığa Son, SKA 3- Sağlık ve Kaliteli Yaşam, SKA 8- İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme, SKA 9- Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı ile SKA 17- Amaçlar için Ortaklıklar'dır (Del-Aguila-Arcenales vd., 2022).

2. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI VE YÜKSEK DENETİM KURUMLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Sürdürülebilir kalkınma için etkili, hesap verebilir, şeffaf, etkin ve kapsayıcı kurumların merkezinde yer alan (Schweinfest, 2018: 4) YDK'lar, BM'ye göre bu unsurların teşvik edilmesi ve geliştirilmesinde gerekli olan kurumların başında gelir (Rajaguguk vd., 2017: 30). 2015 yılında BM'ye üye devletlerin 2030 Gündemi'ni kabul ederek SKA'lara bağlı kalacakları yönünde taahhütte bulunmaları üzerine INTOSAI, üye YDK'ları kendi görev ve yetkileri çerçevesinde SKA'ların takip edilmesine ve gözden geçirilmesine katkıda bulunmaya çağırmıştır (IDI, 2019: 6).

SKA'ların küresel bir nitelik taşıması ve denetim sürecinde YDK'lar arasındaki koordinasyonun önemli olması nedeniyle INTOSAI, SKA'larla ilgili denetimler için bir çerçeve geliştirmeye yönelmiştir (Rajaguguk vd., 2017: 30). Bu kapsamda INTOSAI ve YDK'ların çabalarına bir katkı olarak INTOSAI Kalkınma Girişimi (INTOSAI Development Initiative - IDI) kapsamında, YDK'ların SKA'lara ilişkin yüksek kalitede denetimler yapmalarını desteklemek amacıyla "SKA'ların Denetimi" girişimi başlatılmıştır. Bu girişimin bir parçası olarak Afrika, Asya, Karayipler, Avrupa, Latin Amerika ve Pasifik'teki 73 YDK ve bir alt ulusal denetim ofisi, SKA'ların uygulanması için hazırlık denetimleri gerçekleştirmiştir (IDI, 2023).

BM Genel Kurulu, 66/209 ve 69/228 sayılı kararları ile YDK'ların ulusal amaç ve önceliklerin yanı sıra uluslararası kabul görmüş kalkınma amaçlarına ulaşılmasına katkıda bulunabileceğini kabul etmiştir (The Federal Court of Accounts, 2018: 7-8). Bu kararlara dayanarak INTOSAI'nin ilgisi, "Sürdürülebilir Kalkınma için YDK'ların Rolü ve Uygulama Araçları" konulu 23. BM-INTOSAI Ortak Sempozyumu'nun sonuç bildirgesinde dile getirilmiştir. Sempozyumun ardından INTOSAI, 2015 yılında BM Üst Düzey Siyasi Forumu'nda (HLPF) 2030 Gündemi'nin takip ve gözden geçirme mekanizmasında rol sahibi olmayı

savunmuş ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin YDK'ların rolüne ilişkin denetim standardı (ISSAI 5130) geliştirmiştir (Montero ve Le Blanc, 2019: 6). SKA'ların başarısına katkı sağlamak için INTOSAI'nin başlattığı bir diğer girişim ise 2016 yılında Abu Dabi'de düzenlenen 22. INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions)'dir ve SKA'ların gözden geçirilmesi ve izlenmesinde YDK'ların rolü Kongre'nin iki temel temasından birisi olmuştur.

Diğer taraftan INTOSAI'nin bu alana ilişkin hedefleri, stratejik planlarında da ifade edilmiştir. INTOSAI'nin 2017-2022 Stratejik Planı dört temel amaç üzerine kurulmuş olup bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlamak üzere ortak öncelikler belirlenmiştir. "INTOSAI'nin Uluslararası Bir Örgüt Olarak Değerini En Üst Düzeye Çıkarmak" başlıklı stratejik amacın gerçekleştirilmesi için "Her ülkenin kendine özgü sürdürülebilir kalkınma çabaları ve YDK'ların bireysel yetkileri bağlamında SKA'ların izlenmesine ve gözden geçirilmesine katkıda bulunulması" gerekmektedir ve INTOSAI, üye devlet YDK'larına bu yönde çağrıda bulunmaktadır (INTOSAI, 2016b). INTOSAI'nin stratejik amacı doğrultusunda, WGEA 2017-2019 Çalışma Planı'nda, çevre denetimine odaklanan 2030 Gündemi'nin uygulanmasına ilişkin bir denetim rehberinin geliştirilmesi önerilmiştir (WGEA, 2017a: 7). Bu çerçevede "Çevre Denetimine Odaklanarak BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Denetlenmesi ve Uygulanması" isimli denetim raporu hazırlanmıştır (WGEA, 2017b).

22. INCOSAI'den günümüze, 100'den fazla üye YDK'nın, SKA'lar ile ilgili denetimlere ilgisi artmıştır. Bu nedenle INTOSAI, denetçilerin bakış açısından SKA'ların uygulanmasıyla yoğun bir şekilde ilgilenmektedir. Bunu yaparken, kapsamlı bir denetim yaklaşımı ve dış paydaşların denetimlere dahil edilmesi ihtiyacını da dikkate almaktadır. Bu durum aynı zamanda denetimler veya göstergelerin uygulanması yoluyla SKA'ların uygulanması için bir teşvik sağlamaktadır. Ayrıca koordineli denetimler karşılıklı bilgi ve deneyim alışverişi için de değerli fırsatlar sunmaktadır (INTOSAI, 2023). SKA'ları benimseyerek ulusal planlar oluşturan ülkeler, etkinlik ve verimlilik açısından faaliyetlerini gözden geçirerek denetlemek için hazırlık çalışmalarını yürütmektedir. Bu kapsamda ulusal YDK'lar hazırlık denetimlerini yapmaktadırlar (Zaralı, 2021: 179). Hazırlık denetimlerinin tamamlanması ile pek çok ülke uygulama denetimlerine başlamıştır. Uygulama denetimlerinde SKA'lara ilişkin politika ve programların uygulanma durumu değerlendirilmektedir.

Uygulama denetimleri SKA'larla ilgili politika ve programların mali, uygunluk ve performans denetimleri çerçevesinde yapılmaktadır. 2016 yılında INTOSAI ISSAI 5008 standardı ile SKA'ların denetiminde iş birliğine dayalı denetimlerin nasıl yürütüleceğini düzenlemiştir. İş birliğine dayalı denetimler iki veya daha fazla YDK tarafından gerçekleştirilen denetimler olup üç tür iş birliğine dayalı denetim vardır: paralel, koordineli ve ortak denetim (INTOSAI, 2016a). İş birliğine dayalı denetim türlerinin özellikleri Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2: İşbirliğine Dayalı Denetimin Özellikleri

| | Denetim Türü | | | |
|---------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|
| | Paralel Denetim | Koordineli Denetim | | Ortak Denetim |
| Ekip | Ulusal Denetim Ekipleri | Ulusal Denetim Ekipleri | Ortak Denetim Ekipleri | Ortak Denetim Ekipleri |
| Amaçlar | Benzer / (Kismen) Aynı | Benzer / (Kismen) Aynı | Aynı | Aynı |
| Kapsam | Benzer | Benzer / (Kismen) Aynı | Aynı | Aynı |
| Metodoloji | Benzer | Benzer / (Kismen) Aynı | Aynı | Aynı |
| Uygulama | (Hemen hemen) Eşzamanlı | Eşzamanlı | | |
| Rapor | Ulusal Denetim raporları | Ortak Denetim raporu | Ulusal Denetim raporları | Ortak Denetim raporu |
| Değerlendirme | Ulusal Denetim Ekipleri | Ulusal Denetim Ekipleri | Ortak Denetim Ekipleri | Ortak Denetim Ekibi |

Kaynak: INTOSAI (2016a: 11).

Paralel denetimde, benzer denetimler iki veya daha fazla denetim organı tarafından eş zamanlı olarak yürütülür. Her bir denetim organının kendi yetki alanına giren konularda kendi yönetim organına rapor veren ayrı bir denetim ekibi olsa da her ikisi de denetim metodolojisini ve yaklaşımını paylaşır. Koordineli denetim ya YDK yönetim organlarına ayrı ayrı denetim raporlarının sunulduğu ortak bir denetimdir ya da (ayrı ulusal raporlara ek olarak) tek bir denetim raporunun sunulduğu paralel bir denetimdir (INTOSAI, 2016a: 4). YDK'lar koordineli denetimler ile uluslararası anlaşmalara uyumu ve çevresel yönetişimin sürdürülebilir kalkınmaya yönelik gelişimini teşvik edebilir (The Federal Court of Accounts, 2018: 3). Ortak denetimde, önemli kararlar paylaşılır ve denetim, genellikle her bir kurumun yönetimine sunulmak üzere tek bir ortak

denetim raporu hazırlayan iki veya daha fazla bağımsız denetim kurumunun denetçilerinden oluşan tek bir denetim ekibi tarafından yürütülür (INTOSAI, 2016a: 4). SKA'larda kullanılacak en yaygın iş birliği denetimleri uygunluk ve performans denetimleridir (Rajaguguk vd., 2017: 33).

Schweinfest'a (2018: 4) göre SKA'ların sağlamlığında YDK'ların temel rol ve sorumlulukları şu şekildedir:

YDK'lar, gözetim işlevleri aracılığıyla SKA'ları uygulama çabalarından dolayı hükümetleri sorumlu tutabilirler.

SKA'ların uygulanması için harekete geçirilen mali kaynakların verimli, etkili ve şeffaf bir şekilde harcanmasını sağlamaya yardımcı olabilirler.

Aynı zamanda SKA'lara ulaşmaya yönelik program ve politikaların sonuçları ve etkileri, kritik riskler ve zorluklar ile SKA'ları uygulamak için gerekli yönetim sistemlerinin kurulması gibi alanlardaki iyi uygulamalar hakkında bağımsız bilgiler sağlayabilir.

3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAĞLAMINDA ÇEVRE DENETİMİ

Sürdürülebilir kalkınmanın popüler hale gelmesi ve SKA'ların benimsenmesi, çevre denetiminin anlamının yeniden düşünülmesini gerektirmiştir. Çevre denetimi; doğal kaynakların yönetimi, doğanın korunması, biyoçeşitlilik, iklim değişikliği, sürdürülebilir kalkınma ve diğer çevresel konularla ilgilidir (WGEA, 2021). Çevre denetimleri, özel sektör açısından ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde 1970'lerin sonlarında gündeme gelmeye başlamıştır. Çevre denetiminin ortaya çıkmasına sebep olan temel faktör; 20. yüzyılın son çeyreğinde küresel arenada çevre mevzuatının güçlendirilmesine yol açan insan faaliyetlerinin neden olduğu çevre sorunlarıdır (Watson ve Mackay, 2003: 627). 1980'lerin sonunda kamu sektöründe YDK'lar çevreye ve çevre politikasına karşı sorumluluklarının farkına varmış ve çevre denetimi, YDK'ların yarısından fazlasının denetim çalışmalarının önemli ve düzenli bir parçası haline dönüşmüştür (Leeuwen, 2004).

1992'de YDK'ların yüksek kaliteli katkıları ve görünürlükleri ile çevre denetimi alanındaki uzmanlığı artırmak ve çevresel yönetimi geliştirmek amacıyla INTOSAI bünyesinde WGEA kurulmuştur (WGEA, 2023a). WGEA çevre denetimini, "çevre politikaları ve programları aracılığıyla çevre sorunlarının ele alınmasında yetkililerin eylemlerini değerlendiren ve bunlar hakkında görüş

bildiren mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi (ve bazı ülkelerde ön denetim)" olarak tanımlanmaktadır (WGEA, 2021). Çevre denetimi kavramı bağımsız dış denetim bağlamında kullanılır. YDK'lar, çevre denetiminin prensipte YDK'lar tarafından uygulanan diğer denetim yaklaşımından çok farklı olmadığı ve tüm denetim türlerini kapsayabileceği hususunda görüş birliği içerisindedirler (Başaran, 2007: 94). Bu tür denetimlerde, YDK'lar işletmelerin, hükümetlerin ve diğer kurumların kaynakları ve çevresel etkilerini verimlilik, etkinlik ve tutumluluklarının yanı sıra ilgili yasa, yönetmelik ve politikalara uygunluğunu da sistematik olarak izler ve değerlendirir (Stafford, 2006: 172).

Çevre denetiminin amaç ve hedefleri, yönetim sistemlerinin iyi işleyip işlemediğini, sağlık ve güvenlik mevzuatına uygunluğu ve kurumun faaliyetlerinin çevre üzerindeki etkisini düzenli ve sistematik olarak kontrol etmektir (Watson ve Mackay, 2003: 627). Çevre denetimi, hükümetlerin daha iyi bir kentsel çevre elde etmek için bir ölçüt olarak kurumların çevresel koşulları yerine getirip getirmediğini izlemesi için bir izleme sistemi olarak yardımcı olabilir. Çevre denetiminin yürütülmesinde kullanılan standartlar ve kılavuzlar denetlenen kurumun sektörüne bağlıdır. Kamu sektöründe, çevre denetiminin yürütülmesine ilişkin standartlar ve kılavuzlar yaygın olarak INTOSAI tarafından sağlanır (Brunelli vd., 2022: 3).

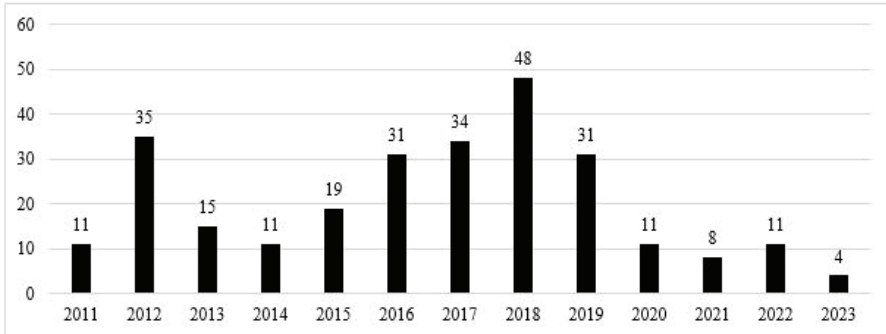
WGEA her üç yılda bir çevre denetimi konusunda anket düzenlemektedir. Anketler tüm YDK'ların başkanlarına gönderilmektedir. En son anket 2021 yılında gerçekleştirilmiştir ve WGEA tarafından şimdiye kadar on anket yürütülmüştür. Anketler, her bir WGEA çalışma planının geliştirilmesinde etkili olmakta ve INTOSAI üyelerinin ihtiyaçlarına hizmet etmektedir. Çevre denetimi uygulayıcıları, anket sonuçlarını kendi çalışmalarını diğer ülkelerin çalışmalarıyla karşılaştırmak için kullanabilirler. Çevre denetiminde yeni olan veya yaygın bir uygulama olarak çevre denetimi yapmayan YDK'lar için anket sonuçları, çevre konularının denetiminin önemli olduğunu ve kendi ülkelerinde fark yaratmış meslektaşlarından öğrenebileceklerini göstermektedir. Anket sonuçları aynı zamanda çevresel ve sürdürülebilir konularla ilgilenen uluslararası çevre topluluğuna da YDK'ların önemli bir rol oynadığını göstermektedir (WGEA, 2023b).

YDK'lar, belirli bir çevre sorununu, politikasını veya programını ele alırken ve hükümetin çevre konularını yönetme performansını değerlendirirken, 2030 Gündemi'nin bazı özelliklerini ve ilkelerini çevre denetim sürecine dahil edebilir (WGEA, 2017b: 18). Bu anlamda WGEA gerçekleştirdiği anketlerde sürdürülebilir

kalkınma ve Gündem 2030 ile ilgili hususları çevre denetimi anketlerinde araştırmaktadır. 10. Çevre Denetimi Anketi'nde SKA'ların YDK'ların çalışmalarını nasıl etkilediği ve YDK'ların bu amaçları denetleyip denetlemediği de ele alınmıştır. Anket bulgularına göre YDK'ların %63'ü denetim konularını belirlerken SKA'ları dikkate almışlardır. YDK'ların %54'ü SKA'ları denetim kriteri olarak kullanmıştır. YDK'ların %44'ü SKA'ları tüm denetimlerine ve Gündem 2030'a; %43'ü ise Gündem 2030 ile diğer çevre dışı denetimlere entegre etmiştir. Diğer taraftan yanıt veren YDK'ların %58'i Gündem 2030 veya 17 SKA'dan biriyle doğrudan ilişkili denetimler gerçekleştirdiklerini açıklamıştır. Ayrıca bazı YDK'lar, hükümetlerin SKA'ları uygulamaya hazır olup olmadıklarına ilişkin bir denetim yürüttüklerini, ancak bu denetimin özel olarak çevresel konuları ele almadığını belirtmiştir (Niemenmaa vd., 2021: 24-25).

WGEA, YDK'lar tarafından gerçekleştirilen çevre denetimlerini, denetim veri tabanında muhafaza etmektedir. YDK'lar da çevre denetimlerini düzenli ve isteğe bağlı olarak veri tabanına yüklemektedir. Veri tabanındaki konulardan birisi de yönetim başlığı altında yer alan sürdürülebilir kalkınmadır. Veri tabanındaki raporlar incelendiği zaman 2011 yılından Eylül 2023 yılına kadar YDK'lar tarafından 269 tane sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin çevre denetimi gerçekleştirildiği belirlenmiştir. Grafik 1'de Ocak 2011- Eylül 2023 döneminde yıllar itibarıyla YDK'lar tarafından 17 SKA'ya ilişkin yapılan denetim sayıları gösterilmiştir. En fazla denetim 2018 yılında yapılmış olup toplam 48 denetim raporu mevcuttur. Ayrıca Covid-19 pandemisinin başlaması ile 2020 yılından sonra denetim raporlarında bir azalışın olduğu görülmektedir (WGEA, 2023c).

Grafik 1: Yıllar İtibarıyla Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Çevre Denetimi Sayısı, (2011-2023)



Kaynak: INTOSAI WGEA veri tabanından derlenmiştir.

Tablo 3'te Ocak 2011- Eylül 2023 döneminde YDK'lar tarafından gerçekleştirilen 17 SKA'ya ilişkin çevre denetimlerinin amaçları gösterilmiştir. YDK'ların ilgili dönemde gerçekleştirdiği sürdürülebilir kalkınmaya yönelik çevre denetimleri ile özellikle üç temel amacı içerdiği anlaşılmaktadır. Bu amaçlarından birincisi; hükümet çevre politika ve programlarının gerçekleştirilmesi, ikincisi; yerel çevre politikalarına uyum sağlanması ve üçüncüsü ise yerel çevre mevzuatına uyum sağlanmasıdır.

Tablo 3: SKA'lara İlişkin Çevre Denetimlerinin Amaçlarının Dağılımı (2011-2023)

| Denetimin Amacı | Denetim Sayısı |
|--|----------------|
| Mali tabloların ve harcamaların güvenilir şekilde sunulması | 37 |
| Uluslararası çevre anlaşmalarına uyum sağlanması | 59 |
| Yerel çevre mevzuatına uyum sağlanması | 167 |
| Yerel çevre politikalarına uyum sağlanması | 180 |
| Hükümet çevre politikaları ve programlarının performansı | 223 |
| Çevresel olmayan hükümet programlarının çevresel etkileri | 68 |
| Önerilen çevresel politika ve programların çevresel etkilerini değerlendirilmesi | 87 |

Kaynak: INTOSAI WGEA veri tabanından derlenmiştir.

Tablo 4'te YDK'ların 17 SKA'ya yönelik Ocak 2011- Eylül 2023 döneminde yaptığı çevre denetimlerinin denetim türlerine göre dağılımı sunulmuştur. YDK'ların mali, uygunluk ve performans denetim türlerinin tamamını çevresel faaliyetlerin denetiminde kullandığı fakat özellikle performans denetimlerinin öncelikli olduğu görülmektedir. Ayrıca YDK'lar birden fazla denetim türünü kullanarak denetimler gerçekleştirmiştir. İlgili dönemde YDK'lar çevresel olayların denetiminde 241 performans denetimi; 115 uygunluk denetimi, 27 mali denetim, 15 ise ön denetim yapmıştır. Toplam denetimlerin yaklaşık olarak %59'u performans denetiminden oluşmaktadır. Ayrıca raporların yaklaşık %2'sinde hangi denetim türü kapsamında denetimin yapıldığına dair bilgiye yer verilmemiştir.

Tablo 4: Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Denetimlerin Türlerine Göre Dağılımı (2011-2023)

| Denetim Türü | Denetim Sayısı | Yüzde (%) |
|---------------------|----------------|---------------|
| Mali Denetim | 27 | 6.6% |
| Uygunluk Denetimi | 115 | 28.3% |
| Performans Denetimi | 241 | 59.2% |
| Ön Denetim | 15 | 3.7% |
| Cevap yok | 9 | 2.2% |
| Toplam | 407 | 100.0% |

Kaynak: INTOSAI WGEA veri tabanından derlenmiştir.

Ocak 2011- Eylül 2023 döneminde sürdürülebilir kalkınmaya yönelik en fazla denetim yapan ülke 35 denetim ile Hindistan'dır. Hindistan özellikle performans ve uygunluk denetimi metodolojisi ile çevresel konuları denetlemiştir. Kanada ve Birleşik Krallık ise ilgili dönemde 18'er çevre denetimi yapmıştır. Peru 15, Ürdün 13, Norveç 12, Fransa ve Portekiz ise 10'ar çevre denetimi gerçekleştirmiştir (WGEA, 2023c).

4. ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI VE ÇEVRE DENETİMİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

BM, bugünün ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına çevresel bozulmaya karşı çevreyi ve gezegeni koruma konusundaki kararlılığını SKA'lar ile ortaya koymaktadır (UN, 2023d). Bu kapsamda BM'nin 2030 Gündemi'nde yer alan 17 SKA'dan 7 tanesi çevresel amaçlardan oluşmaktadır: Temiz su ve sanitasyon (SKA6), erişilebilir ve temiz enerji (SKA7), sürdürülebilir şehirler ve topluluklar (SKA11), sorumlu üretim ve tüketim (SKA12), iklim eylemi (SKA13), sudaki yaşam (SKA14), karasal yaşam (SKA15) (WGEA, 2023b).

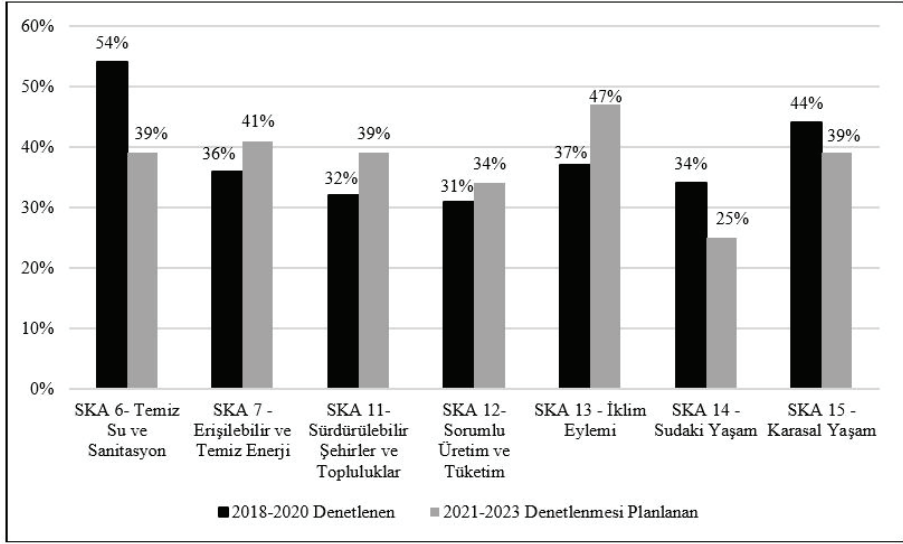
YDK'lar iklim değişikliğini, doğayı ve biyolojik çeşitliliği etkileyen kamu kaynaklarının kullanımını denetlemektedir. Bu bağlamda YDK'lar, SKA 6 kapsamında içme suyu ve atık su yönetimi, SKA 7 kapsamında toplum için uygun fiyatlı, güvenilir, sürdürülebilir ve modern enerjiye erişimin sağlanması, SKA 11 kapsamında şehirlerin ve insan yerleşimlerinin kapsayıcı, güvenli, dirençli ve sürdürülebilir kılınmasını, SKA 12 kapsamında sürdürülebilir tüketim

ve üretim kalıplarının sağlanmasını, SKA 13 kapsamında iklim değişikliği ve etkileri ile mücadele edilmesini, SKA 14 kapsamında okyanusların, denizlerin ve deniz kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir şekilde kullanılmasını ve SKA 15 kapsamında ise karasal ekosistemin korunması, ormanların sürdürülebilirliği, çölleşme ile mücadele edilmesi ve biyolojik çeşitlilik kaybının durdurulmasını denetlemektedirler.

Bu kapsamda YDK'lar tarafından 2011 yılı Ocak ayından 2023 yılı Eylül ayı sonuna kadar içme suyu ve atık su yönetimine ilişkin olarak toplam 99 (89'u performans denetimi), erişilebilir ve temiz enerjiye ilişkin olarak toplam 72 (69'u performans denetimi), sürdürülebilir şehirler ve topluluklara ilişkin olarak toplam 112 (103'ü performans denetimi), sorumlu üretim ve tüketime ilişkin olarak toplam 78 (73'ü performans denetimi), iklim eylemine ilişkin olarak toplam 114 (107'si performans denetimi), okyanusların, denizlerin ve deniz kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir kullanımına ilişkin olarak toplam 51 (38'i performans denetimi), karasal yaşama ilişkin olarak toplam 131 (105'i performans denetimi) olmak üzere toplam 657 adet denetim gerçekleştirilmiştir.

Çevre denetiminin geliştirilmesine odaklanan ve YDK'lar arasında karşılıklı öğrenme ve deneyim paylaşımı için bir platform sağlayan WGEA, özellikle çevresel SKA'lara odaklanarak SKA'ların takip ve gözden geçirilmesine katkıda bulunmayı hedeflemektedir (WGEA, 2022). Bu amaçla WGEA tarafından gerçekleştirilen çevre denetimine ilişkin her üç yılda bir uygulanan ankette çevre odaklı SKA'ların bir listesi verilmiş ve YDK'ların SKA'ları denetleyip denetlemedikleri veya denetlemeyi planlayıp planlamadıkları da araştırılmıştır. YDK'ların denetimlerini belirli SKA'larla ilişkilendirmemiş olması mümkün olsa da YDK'lar ile alakalı SKA'lar hakkında fikir sunması açısından önemlidir. Grafik 2'de görüldüğü üzere 2018-2020 döneminde YDK'lar en sık SKA 6 - Temiz Su ve Sanitasyon konulu (%54) denetim yürütmüşlerdir. Temiz su ve sanitasyon faaliyetleri özellikle Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (ASOSAI) bölgesindeki YDK'lar tarafından daha fazla denetlenmiştir. SKA-6'yı, SKA 15 - Karasal Yaşam (%44) ve SKA 13 - İklim Eylemi (%39) konulu denetimler izlemiştir. SKA'ların 2021-2023 dönemine ilişkin denetim planlarına bakıldığında ise durumun farklılık gösterdiği görülmektedir. YDK'lar bu dönemde iklim eylemiyle ilgili SKA - 13'ü (%47) en sık denetlemeyi planlamıştır. SKA 7 - Erişilebilir ve Temiz Enerji (%41) konulu denetimler ise ikinci sıradadır.

Grafik 2: YDK'ların Çevresel SKA Denetimine İlişkin Planlamaları ve Gerçeklemleri



Kaynak: Niemenmaa vd. (2021: 26).

5. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AÇISINDAN ÇEVRE DENETİMLERİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

SKA denetiminde YDK'ların karşılaştığı zorluklar iki kapsamda değerlendirilebilir. Birinci gruptaki sorunlar daha genel nitelikte olup YDK'lar için kronik problemlerdir. İkinci gruptaki problemler ise daha spesifik olup çevrenin ve sürdürülebilir kalkınmanın yapısından kaynaklanan problemlerdir. YDK'ların bağımsızlığı, görev ve yetkileri, iletişim politikaları ve stratejileri daha genel nitelikteki problemlerdir. YDK'ların daha spesifik problemleri ise Köse'nin (2022: 511-513) de ifade ettiği gibi yeterli ve nitelikli verilere erişim sorunu, SKA'ların uygulanmasında koordinasyon eksikliği ile SKA hedef ve göstergelerinin sınırlılıklarıdır. Söz konusu sorunların çözüme kavuşturulması adına INTOSAI ve ulusal YDK'lar çeşitli çalışmalar yürütmekte ve geliştirdikleri çözüm önerileri ile SKA perspektifine sahip çevre denetimlerinin etkinliğini artırmayı amaçlamaktadırlar.

Bu kapsamda INTOSAI, 2016 yılındaki 22. INCOSAI Kongresi'nde YDK'ların dört yaklaşım aracılığıyla denetim ve incelemeler gerçekleştirerek SKA'ların uygulanmasında önemli bir rol oynayacağını ortaya koymuştur (INTOSAI, 2023):

- a) Ulusal hükümetlerin SKA'ları uygulamaya hazır olup olmadıklarının değerlendirilmesi,
- b) SKA'lar bağlamında performans denetimlerinin gerçekleştirilmesi,
- c) Etkin, hesap verebilir ve şeffaf kurumlar öngören SKA 16'nın uygulanmasına katkıda bulunulması,
- d) YDK'ların kendi faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik modeli olarak hareket etmeleridir.

Son yıllarda BM raporlarında SKA'larda başarı sağlanamadığı ortaya koyulmuş ve bu alanda daha etkili bir yönetişime ihtiyaç olduğu hissedilmiştir (Köse, 2023: 498). YDK'ların SKA'ların uygulanmasında sahip olduğu aktif rol bu anlamda etkili bir iyi yönetişimi ve dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayabilir. Özellikle YDK'lar programların, yasaların, yönetmeliklerin ve sürdürülebilirlik hedeflerinin ulusal ve uluslararası düzeyde nasıl yönetildiğini, uygulandığını ve izlendiğini objektif, titiz ve pratik bir şekilde analiz ederek bu amaca hizmet edebilir (WGEA, 2019: 16).

Diğertaraftan şeffaflığı ve hesap verebilirliği tahsis etmenin önemli bir yolu da YDK bağımsızlığını korumak ve geliştirmektir. Hükümetleri faaliyetlerinden sorumlu tutabilmek ve SKA'lara ulaşabilmek için YDK'ların denetledikleri kurumlardan bağımsız olmaları gerekir. Fakat IDI bağlamında hazırlanan yakın tarihli bir YDK Durum Değerlendirme Raporu, YDK bağımsızlığının son yıllarda kötüleştiğini, sınırlı mali özerklik, YDK liderlerinin haksız yere görevden alınması nedeniyle yetersiz yasal koruma, bilgiye sınırlı erişim ve denetim sonuçlarını izleme yeteneğinin olmayışı gibi zorluklarla karşı karşıya kalındığını ortaya koymuştur (IDI, 2020). YDK'ların bağımsızlıklarının güçlendirilmesi, SKA'ların uygulama kapasitesinin artması ve iyi uygulamaların gelişmesine de önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

Geleneksel çevre denetiminden farklı olarak SKA'lar perspektifine sahip bir çevre denetimi, daha geniş ve kapsamlı bir bakış açısına sahip olup denetlenen çevre politikası ile bu politikanın etkileyebileceği diğer politikalar, programlar

ve kurumlar arasındaki bağlantıları dikkate alır. SKA perspektifine sahip bir denetim, denetime belirli bir SKA'yı etiketlemekten çok daha fazlasıdır. Örneğin, bir YDK atık su yönetimi politikasına ilişkin bir çevre denetimi yürütüyorsa ve denetimi yalnızca SKA-6 (temiz su ve sanitasyon) ile ilişkilendiriyorsa, bunu SKA perspektifine sahip bir denetim olarak nitelendirmez. Ancak, örneğin bu YDK, su yönetimi politikasının diğer ilgili veya etkilenen çevresel, ekonomik ve/veya sosyal politikalarla entegrasyonunu ve tutarlılığını değerlendirirse veya bu politikaların uyumlu olup olmadığını ve SKA-6'nın gerçekleştirilmesine katkıda bulunup bulunmadığını kontrol ederse, bu gelişme, YDK'nın SKA perspektifiyle bir denetim yürüttüğü anlamına gelir (WGEA, 2017b: 44). Dolayısıyla SKA perspektifine sahip bir çevre denetimi, ulusal ve uluslararası bir koordinasyon ve iş birliği gerektirir. Ayrıca kaliteli, erişilebilir ve güncel veriyi doğru zamanda üretmek açısından da sistematik bir iş birliği ve koordinasyon önemlidir (Köse, 2023: 498). Diğer taraftan ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların karmaşık yapısı ve politikaların uygulama sürecine çeşitli aktörlerin dahil edilmesi ihtiyacı göz önünde bulundurularak, bir uyum oluşturulmalıdır. Kamu politikalarının entegrasyonu ve tutarlılığı, farklı hükümet düzeylerinde farklı sektörel politikalar arasındaki sinerjiden yararlanmak için önemli olabilir.

Çevresel sorunların çok yönlü doğası ekonomik, sosyal ve çevresel politikalar arasında karşılıklı ilişkilerin anlaşılmasını gerektirir. İş birliği doğrultusunda ortaya çıkan karşılıklı deneyim paylaşımı ve bilgi alışverişi, SKA denetimlerinin ve YDK kapasitesinin güçlendirilmesi açısından faydalı olabilir. Özellikle SKA'ları denetim anlayışının merkezine alan YDK'ların görev ve yetki tanımları genişlemiş ve kapasitelerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Günümüzde bazı YDK'lar SKA'ları denetim alanlarına dahil etmiş olsa da pek çok YDK'nın mevcut görev ve yetkilerini gözden geçirmesi ve çevresel SKA'ları da denetim alanına dahil etmesi gerekir. Ayrıca denetçilerin SKA'ları dikkate almaları için çeşitli kılavuzların hazırlanması ve eğitimlerin verilmesi faydalı olabilir.

SONUÇ

21. yüzyılda SKA'ların popüler olmasıyla denetim organlarının denetim kapsamı da genişlemiştir. Özellikle 2030 Gündemi'nin ortaya koyulması sonrası bu tarz denetimler ulusal hükümetler tarafından dikkat çekmeye başlamıştır. INTOSAI'nin girişimleri ve rehberliğiyle YDK'lar sürdürülebilir kalkınma ile daha yoğun bir şekilde ilgilenmeye başlamış ve SKA'ların denetimine yönelik politika ve standartlar geliştirmiştir. INTOSAI dört temel alanda bu sürece katkıda bulunmayı hedeflemektedir. İlgili alanlar; ulusal hükümetlerin SKA'ları uygulamaya hazır olup olmadığının değerlendirilmesi, SKA'lara katkıda bulunan programların denetlenmesi, şeffaf ve hesap verebilir kurumları teşvik edip SKA-16'ya katkıda bulunulması ve YDK'ların kendi faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik modeli olarak hareket etmesidir.

YDK'ların sürdürülebilir kalkınma perspektifinden yaptığı çevre denetimlerinin en temel amacı; hükümetlerin çevresel politika ve programlarının performansını görmektir. Ayrıca YDK'lar ulusal çevre politikaları ile mevzuatına uyumu sağlamak için denetime başvurmaktadır. Bu amaçlar için YDK'ların son yıllarda ağırlıklı olarak performans denetimine yöneldiği görülmektedir. Fakat son yıllarda iş birliğine dayalı denetimlerin de ön plana çıktığı görülmektedir. YDK'lar denetim bulgularını raporlaştırarak SKA perspektifinden yapılan çevresel faaliyet ve programların etkinliğini, verimliliğini ve etkililiğini izleyebilir ve gözden geçirebilir.

BM'nin 2030 Gündemi'nde yer alan 17 SKA'dan yedi tanesi (temiz su ve sanitasyon, erişilebilir ve temiz enerji, sürdürülebilir şehirler ve topluluklar, sorumlu üretim ve tüketim, iklim eylemi, sudaki yaşam, karasal yaşam) çevreye ilişkin öncelikleri olan amaçlardır. Bu çerçevede YDK'lar iklim değişikliğini, küresel ısınmayı, doğal yaşamı etkileyen kamu kaynaklarının kullanımını denetlemektedir. Söz konusu acil çevre sorunları, küresel olarak artan bir ilgi görmekte ve sorunlar ulusal sınırların ötesine hızla geçtiği için uluslararası bir iş birliği oldukça fazla önem arz etmektedir.

Araştırma bulgularından hareketle, YDK'ların SKA perspektifiyle yürüttüğü çevre denetimlerinin etkinliğinin artırılmasında dikkat edilmesinin önemli olduğu düşünülen temel hususlar şu şekilde sıralanabilir:

- İyi yönetim ilkelerine daha fazla uyum sağlanmalı, şeffaflık ve hesap verebilirlik güçlendirilmelidir.
- YDK'ların bağımsızlığını engelleyecek olası durumlar tespit edilerek, ortadan kaldırılmalıdır.
- YDK'lar düzenli olarak SKA'lara yönelik denetimler gerçekleştirmeli ve SKA'ların uzun vadede uygulanmasına katkı sağlamalıdır.
- SKA'ların denetimi YDK'ların stratejik planlarına ve yıllık programlarına dahil edilmelidir.
- SKA'lara ilişkin verilerin nicelik ve niteliklerinin artırılması sağlanmalıdır.
- Çevresel etki değerlendirilmelerine önem verilmelidir.
- Ulusal ve uluslararası koordinasyon ve iş birliği geliştirilmeli, koordineli denetim olanakları artırılmalıdır.
- Uzun vadeli planlamalar ve değerlendirmeler yapılmalıdır.
- Ulusal ve uluslararası mevzuat, standart ve politikalar göz önünde bulundurulmalı ve gerekli durumlarda geliştirilmesine odaklanılmalıdır.
- YDK denetim personelinin SKA çerçevesinde donanım ve bilgisi artırılmalıdır.

Çalışma özellikle WGEA tarafından 2011 yılı sonrasında yayımlanan çevre denetimi raporlarını veri olarak aldığı için sınırlıdır. Daha geniş kapsamlı bir veri seti ile uzun soluklu araştırmalar yapılmasına ihtiyaç vardır. Ayrıca gelecek çalışmalarda ekonometrik modeller ile konunun incelenmesi, literatüre olumlu katkı sunacaktır. Buna ek olarak, çevresel SKA'lar dışında ekonomik ve sosyal SKA'ların çevre denetimi ile ilişkisinin incelenmesi faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Başaran, F. (2007). Küresel Bir Kamu Mali Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 18(65), 89–110.
- Brunelli, S., Murzakhmetova, A. ve Falivena, C. (2022). Environmental Auditing in Rural Areas: Current Patterns and Future Challenges in Central Asia. *Sustainability*, 14(22), 15163.
- Chankseliani, M. ve McCowan, T. (2021). Higher Education and the Sustainable Development Goals. *Higher Education*, 81(1), 1–8.
- Chiba, M. ve Katsuma, Y. (2022). The Sustainable Development Goals (SDGs) as International Norms. İçinde P. Bacon, M. Chibave F. Ponjaert (Ed.), *The Sustainable Development Goals* (ss. 3–12). London: Routledge.
- Chotchoungchatchai, S., Marshall, A. I., Witthayapipopsakul, W., Panichkriangkrai, W., Patcharanarumol, W. ve Tangcharoensathien, V. (2020). Primary Health Care and Sustainable Development Goals. *Bulletin of the World Health Organization*, 98(11), 792–800.
- D'Adamo, I., Gastaldi, M. ve Morone, P. (2022). Economic Sustainable Development Goals: Assessments and Perspectives in Europe. *Journal of Cleaner Production*, 354, 131730.
- Del-Aguila-Arcenales, S., Alvarez-Risco, A., Jaramillo-Arévalo, M., De-la-Cruz-Díaz, M., ve Anderson-Seminario, M. de las M. (2022). Influence of Social, Environmental and Economic Sustainable Development Goals (SDGs) over Continuation of Entrepreneurship and Competitiveness. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 8(2), 73.
- Du Pisani, J. A. (2006). Sustainable Development – Historical Roots of the Concept. *Environmental Sciences*, 3(2), 83–96.
- ElMassah, S. ve Mohieldin, M. (2020). Digital Transformation and Localizing the Sustainable Development Goals (SDGs). *Ecological Economics*, 169, 106490.
- EUROSAI (2023). UN-SAI Country-Level Collaboration on SDG Audits: Recommendations for Auditors. European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI).
- Flint, R. W. (2007). *Sustainability Manifesto. Exploring Sustainability: Getting Inside the Concept*. Seattle, USA. http://www.eeeee.net/manifesto_download.pdf, Erişim: 19.10.2023.

- Giddings, B., Hopwood, B. ve O'Brien, G. (2002). Environment, Economy and Society: Fitting Them Together into Sustainable Development. *Sustainable Development*, 10, 187–196.
- IDI (2019). Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? Supreme Audit Institutions' Insights and Recommendations. INTOSAI Development Initiative (IDI).
- IDI (2020). Global SAI Stocktaking Report 2020. INTOSAI Development Initiative [IDI].
- IDI (2023). Auditing the SDGs. INTOSAI Development Initiative (IDI). <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs>, Erişim: 10.9.2023.
- INTOSAI (2016a). ISSAI 5800 - Guide on Cooperative Audits. International Organisation of Supreme Audit Institutions [INTOSAI].
- INTOSAI (2016b). Strategic Plan of INTOSAI 2017–2022. International Organisation of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]. <https://www.eurosai.org/en/databases/products/Strategic-Plan-of-INTOSAI-20172022/>, Erişim: 10.9.2023.
- INTOSAI (2023). Sustainable Development Goals – SDGs. International Organisation of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]. <https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs/sais-a-regions>, Erişim: 10.9.2023.
- Klarin, T. (2018). The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. *Zagreb International Review of Economics and Business*, 21(1), 67–94.
- Köse, H. Ö. (2022). Çevresel Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Denetimi ve INTOSAI Rehberliği. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 501–516.
- Köse, H. Ö. (2023). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Birleşmiş Milletler ve INTOSAI İş Birliği. *Sayıştay Dergisi*, 34(130), 497–505.
- Leeuwen, S. Van. (2004). Developments in Environmental Auditing by Supreme Audit Institutions. *Environmental Management*, 33(2), 163–172.
- Loorbach, D. ve Rotmans, J. (2006). Managing Transitions for Sustainable Development. İçinde X. Olsthoorn & A. J. Wiecek (Ed.), *Understanding Industrial Transformation* (C. 44, ss. 187–206). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Mensah, J. (2019). Sustainable Development: Meaning, History, Principles, Pillars, and Implications for Human Action: Literature Review. *Cogent Social Sciences*, 5(1), 1653531.

- Monkelbaan, J. (2019). *Governance for the Sustainable Development Goals*. Singapore: Springer Singapore.
- Montero, A. G. ve Le Blanc, D. (2019). *The Role of External Audits in Enhancing Transparency and Accountability for the Sustainable Development Goals* (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, DESA Working Paper No. 157). New York.
- Nabhi, U. (2023). *Environmental Governance for Sustainable Development*. London: Routledge India.
- Niemenmaa, V., Tarvainen, M., Hämäläinen, S., Roland, I., Aroalho, S. ve Kesküla, K. (2021). *Environmental and Climate Audits on the Rise – 10th INTOSAI WGEA Survey on Environmental Auditing*. Helsinki, Finland: INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th-intosai-wgea-survey-publication.pdf>, Erişim: 10.9.2023.
- Ozili, P. K. (2022). *Sustainability and Sustainable Development Research Around the World*. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/115767/1/MPRA_paper_115767.pdf, Erişim: 5.10.2023.
- Pedersen, C. S. (2018). *The UN Sustainable Development Goals (SDGs) are a Great Gift to Business!* *Procedia CIRP*, 69, 21–24.
- Rajaguguk, B. W., Yatnaputra, I. G. B. T. ve Paulus, A. (2017). *Preparing Supreme Audit Institutions for the Sustainable Development Goals*. *International Journal of Government Auditing*, 44(2), 30–33.
- Sari, D.A., Margules, C., Lim, H.S., Sayer, J.A., Boedhihartono, A.K., Macgregor, C.J., Dale, A.P., Poon, E. (2022). *Performance Auditing to Assess the Implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) in Indonesia*. *Sustainability*, 14(19), 12772.
- Schweinfest, S. (2018). *Coordinated Audits can Strengthen SAIs' Contributions to the Sustainable Development Goals*. İçinde *Coordinated Audit Sustainable Development Goals, Executive Summary* (s. 4). Brasilia, Brazil: The Federal Court of Accounts.
- Servaes, J. (2017). *Introduction: From MDGs to SDGs*. İçinde J. Servaes (Ed.), *Sustainable Development Goals in the Asian Context* (C. 2, ss. 1–22). Singapore: Springer Singapore.
- Stafford, S. L. (2006). *State Adoption of Environmental Audit Initiatives*. *Contemporary Economic Policy*, 24(1), 172–187.

- The Federal Court of Accounts (2018). Coordinated Audit Sustainable Development Goals: Executive Summary. Brasilia: The Federal Court of Accounts. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDGs_and_SAls/regions_reports_activities_sdgs/SDGs_prep_OLACEFS_coordaudit_EN.pdf, Erişim: 8.9.2023.
- UN (2012). National Institutions for Sustainable Development - A Preliminary Review of the Institutional Literature. United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1372Study2_final.pdf, Erişim: 10.9.2023.
- UN (2015). Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations [UN]. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>, Erişim: 3.9.2023.
- UN (2023a). Do You Know All 17 SDGs?, United Nations. <https://sdgs.un.org/goals>, Erişim: 15.9.2023.
- UN (2023b). Take Action for the Sustainable Development Goals. United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, Erişim: 10.9.2023.
- UN (2023c). Background. United Nations. <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>, Erişim: 3.9.2023.
- UN (2023d). Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations. <https://sdgs.un.org/2030agenda>, Erişim: 10.10.2023.
- UNDP (2023a). Sustainable Development Goals, Background on the Goals. <https://www.undp.org/sdg-accelerator/background-goals>, Erişim: 10.9.2023.
- UNDP (2023b). What are the Sustainable Development Goals?, <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>. Erişim: 18.10.2023.
- Walsh, P. P., Banerjee, A. ve Murphy, E. (2022). The UN 2030 Agenda for Sustainable Development. İçinde E. Murphy, A. Banerjee ve P. P. Walsh (Ed.), Partnerships and the Sustainable Development Goals (ss. 1-12). Cham: Springer International Publishing.
- Watson, M. ve Mackay, J. (2003). Auditing for the Environment. *Managerial Auditing Journal*, 18(8), 625-630.
- WCED (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future. World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press.

- WGEA (2017a). 2017-2019 Work Plan. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://wgea.org/media/5286/the-2017-2019-intosai-wgea-workplan.pdf>, Erişim: 5.9.2023.
- WGEA (2017b). Auditing and Implementing the United Nations Sustainable Development Goals Focusing on Environmental Auditing. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/media/112856/21h-guidance-on-auditing-the-2030-agenda-focusing-on-environmental-auditing-31-jan-2019-clean-ok.pdf>, Erişim: 10.9.2023.
- WGEA (2019). Environmental Audit and the Sustainable Development Goals: A Discussion Paper. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. https://wgea.org/media/113691/21h-wgea_sdgs_18-sep-2019.pdf, Erişim: 5.9.2023.
- WGEA (2021). 10th Survey on Environmental Auditing. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/media/117587/questionnaire-10th-survey-on-environmental-auditing.pdf>, Erişim: 10.9.2023.
- WGEA (2022). INTOSAI WGEA and SAI action on SDGs 14 and 15. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/media/tcxjnlto/intosai-wgea-and-sai-action-on-sdgs-14-and-15-final-final.pdf>, Erişim: 10.9.2023.
- WGEA (2023a). About. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.wgea.org/about>, Erişim: 10.9.2023.
- WGEA (2023b). Surveys. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/publications/surveys/>, Erişim: 15.9.2023.
- WGEA (2023c). INTOSAI WGEA Audit Database. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. <https://www.environmental-auditing.org/audit-database/>, Erişim: 28.9.2023.
- Zakari, A., Khan, I., Tan, D., Alvarado, R. ve Dagar, V. (2022). Energy Efficiency and Sustainable Development Goals (SDGs). *Energy*, 239, 122365.
- Zaralı, F. (2021). Sayıştaylar Tarafından Yürütülen BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına İlişkin Denetimler. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 175-184.

THE ROLE OF ENVIRONMENTAL AUDITS IN ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Süleyman DİKMEN

EXPENDED ABSTRACT

The SDGs, which were first put forward at the UN Conference on Sustainable Development in 2012, aim to solve environmental, political, and economic problems. In 2015, with the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development, 17 goals and 169 targets were set. Following the increasing interest in the SDGs, many theoretical and practical studies have started to be carried out. The environmental dimension of audits conducted by national auditing bodies and their handling within the framework of the SDGs is quite new. In this framework, this study analyses the effectiveness and role of SAIs' environmental audits on SDGs by evaluating the studies in the existing literature and considering the survey findings prepared by WGEA.

SAIs are one of the foremost institutions in the promotion of sustainable development, and SAIs monitor and review the SDGs in the context of their mandates. INTOSAI has a great influence on the role of SAIs in this process and addresses the effective audit of SDGs in symposia and meetings. INTOSAI aims to contribute to this process in four main areas. These areas are assessing the readiness of national governments to implement the SDGs, auditing programs contributing to the SDGs, contributing to SDG-16 by promoting transparent and accountable institutions, and SAIs acting as models of transparency and accountability in their operations. With the initiatives of INTOSAI, SDGs are currently audited in more than 100 countries.

The concept of an environmental audit is used in the context of independent external audits. In principle, environmental auditing is not different from the other audit approaches applied by SAIs but also includes other types of audits. In this sense, environmental audit refers to financial audit, compliance audit, and performance audit, which assess and express an opinion on the actions of authorities in addressing environmental problems. In addressing a particular environmental issue, policy, or program and assessing the government's performance in managing environmental issues, SAIs consider the issue within the framework of sustainable development and also assess it in terms of the SDGs.

In 1992, WGEA was established within INTOSAI to enhance the expertise of SAIs in environmental auditing and to improve environmental governance. WGEA organizes a survey on environmental audits every three years. The survey includes the topic of sustainable development. 269 environmental audits on sustainable development were conducted by SAIs from January 2011 to September 2023. The highest number of audits was conducted in 2018, with a total of 48 audit reports. In addition, there is a decrease in audit reports after 2020, with the onset of the Covid-19 pandemic. SAIs pursued three main objectives with environmental audits for sustainable development in the relevant period. The first of these objectives is the realization of government environmental policies and programs; the second is compliance with local environmental policies; and the third is compliance with local environmental legislation. It is seen that SAIs use all four types of audits in the audit of environmental issues, but especially performance audits come to the forefront. However, in recent years, collaborative audits have also come to the fore. SAIs can monitor and review the effectiveness, efficiency, and effectiveness of environmental audits from an SDG perspective by reporting audit findings. In the relevant period, the highest number of audits was conducted in India with 35 audits.

The main issues that should be taken into consideration in enhancing the effectiveness of environmental audits conducted by SAIs from an SDG perspective can be listed as follows:

- The level of compliance with good governance principles should be increased, and transparency and accountability should be strengthened.
- The independence of SAIs should be supported and strengthened.
- SAIs should regularly carry out audits of the SDGs and contribute to their long-term implementation.
- SDGs should be included in the strategic management processes of SAIs, and their use should be ensured.
- The quality of the data collected should be strengthened.
- Environmental impact assessments should be better conducted.
- National and international coordination and cooperation should be improved.
- Long-term planning and assessments should be made.
- National and international legislation, standards, and policies should be taken into consideration and monitored frequently.