



GÖÇ VE ÇEVRE YÖNETİMİNİN KAMU POLİTİKALARI VE BÜTÇESİNE ETKİLERİ: AVRUPA BİRLİĞİ VE ÜYE ÜLKE SAYIŞTAY RAPORLARINDAN KANITLAR

EFFECTS OF MIGRATION AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT ON PUBLIC POLICIES AND BUDGETS: EVIDENCE FROM THE REPORTS OF ECA AND MEMBER STATE SAIS

Soner AKIN¹

Şenol ADIGÜZEL²

ÖZ

Yoğunlaşan göç hareketleri ve iklim kriziyle ön plana çıkan sürdürülebilirlik hedefleri, AB ülkelerinde kamu maliyesi üzerinde yeni baskılar yaratarak bütçe denetiminin kapsam ve niteliğini derinlemesine etkilemektedir. Bu çalışma, Avrupa Birliği Sayıştay'ı ile üye ülkelerin Sayıştay raporları üzerinden, göç ve çevre unsurlarının kamu bütçesi üzerindeki yansımalarını analiz etmektedir. Göçün sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve altyapı harcamaları üzerindeki etkisi ile çevresel politikaların maliyeti,

1- Doç. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sakin@mku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2403-8041

2- Prof. Dr., Dekan, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sadiguzel@mku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6781-0599

Submitted/Gönderim Tarihi: 15.06.2025

Revision Requested/Revizyon Talebi: 30.06.2025

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 10.08.2025

Accepted/Kabul Tarihi: 13.08.2025

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Akın, S.

Atıf /To Cite: Akın, S. ve Adigüzel, Ş. (2025). Göç ve Çevre Yönetiminin Kamu Politikaları ve Bütçesine Etkileri:Avrupa Birliği ve Üye Ülke Sayıştay Raporlarından Kanıtlar. Sayıştay Dergisi, 36(138), 427-458. DOI: <https://doi.org/10.52836/sayistay.1720374>

denetim süreçlerinde çok boyutlu değerlendirme gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çalışmada, ulaşılan bulgular; göç ve çevre odaklı denetimlerin artış gösterdiğini, bu alanların mali disiplinin yanında sosyal ve ekolojik hedeflerin izlenmesinde de kritik işlev üstlendiğini ortaya koymuştur. Ayrıca raporlar, denetim süreçlerinde entegrasyonun hangi düzeyde gerçekleştiğini ve hangi alanlarda kurumsal kapasite eksikliklerinin bulunduğunu göstermektedir. Bu bağlamda makaledeki analiz, kamu kaynaklarının daha sürdürülebilir, hesap verebilir ve bütüncül biçimde yönetilmesi için AB’de Sayıştay denetim kapasitesinin göç ve çevre unsurlarını kapsar şekilde geliştirilmesinin önemine ve faydasına yönelik somut öneriler sunmaktadır.

ABSTRACT

Intensifying migration flows and climate-driven sustainability goals have placed increasing pressure on public finances in EU countries, reshaping the scope and priorities of budget auditing. This study examines how migration and environmental factors are reflected in public budget audits by analyzing reports from the European Court of Auditors and member states’ supreme audit institutions. The financial implications of migration -particularly in social services, healthcare, education, and infrastructure- along with the rising costs of environmental policies, underscore the need for multidimensional and adaptive auditing frameworks. Through qualitative content analysis, the study finds that audits focusing on migration and environmental issues are growing in number and importance. These audits now serve not only to ensure fiscal discipline but also to track broader social and ecological goals. The reports also expose varying levels of institutional integration and capacity gaps. Accordingly, the article provides concrete policy recommendations to strengthen audit capacities for more sustainable, accountable, and holistic public resource management.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Kamu Bütçesi Denetimi, Sayıştay Raporları, Göç Yönetimi, Çevre Politikaları

Keywords: European Union, Public Budget Auditing, Supreme Audit Institution Decisions, Migration Management, Environmental Policies

GİRİŞ

Kamu bütçesi, devletlerin vatandaşlarına sunduğu hizmetlerin finansmanında hayati öneme sahip bir araçtır ve bu bütçenin etkin ve şeffaf bir şekilde yönetilmesi her dönemin en önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Özellikle son dönemde, küreselleşme, iklim krizi ve göç hareketlerinin yoğunlaşması, kamu bütçelerinin hem gelir hem de gider tarafında yeni baskılar yaratmakta, dolayısıyla denetim süreçlerinin kapsamını ve niteliğini derinlemesine etkilemektedir.

Göç olgusu, Avrupa'nın sosyal, ekonomik ve siyasal yapısını dönüştürmekte, bu dönüşümün kamu maliyesine etkileri giderek artmaktadır. Artan göçmen nüfusu, sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve altyapı gibi alanlarda kamu harcamalarını artırmakta ve yeni yükümlülükler ortaya çıkarmaktadır. Çevre ve sürdürülebilirlik temalı meseleler, yalnızca ekolojik dengeyi değil, aynı zamanda maliyet etkinliği ve kamu tasarrufunu hedefleyen ekonomik politikaları da etkilemektedir. Bu bağlamda, çevresel unsurlar kamu bütçesinin şekillendirilmesinde belirleyici rol oynamakta ve AB'nin Yeşil Mutabakat gibi politikaları, bütçe araçlarının çevresel hedeflerle uyumlu kullanımını zorunlu kılmaktadır.

Bu karmaşık ortamda, AB'nin Sayıştayları (Supreme Audit Institutions - SAI) yalnızca mali usulsüzlükleri tespit etmekle kalmaz, aynı zamanda kamu politikalarının sosyal ve çevresel etkilerini de gözeterek kapsamlı denetim yapmaktadır. AB Sayıştayı (ECA) ve üye ülkelerin Sayıştayları tarafından hazırlanan raporlar, göç ve çevre unsurlarının bütçeye entegrasyonunun başarısını ve iyileştirilmesi gereken alanları ortaya koymaktadır. Bu çalışma, göç ve çevre unsurlarının yönetimin kamu politikaları bütçesine etkisini Sayıştay raporları üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırma, bu faktörlerin bütçe yönetimi ve denetim süreçlerinde nasıl değerlendirildiğini ve uluslararası standartlarla uyumunu inceleyecektir.

Çalışma, Avrupa Birliği (AB) üye ülke Sayıştaylarının yapısı ve denetim yetkilerini göç ve çevre ekseninde değerlendirerek, bütçe denetiminin mali usulsüzlüklerin ötesine geçip sosyal ve çevresel hedeflerle birleştiğini ortaya koymaktadır. Göçün kamu harcamalarına etkisi ve çevresel politikaların maliyetleri, ECA raporlarıyla analiz edilmiştir. Sosyal hizmetler, altyapı ve çevresel yatırımlar üzerindeki yük, disiplinler arası denetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. Göç ve çevre politikalarının iç içe geçtiği, iklim değişikliğinin göçü tetiklediği ve göçün çevresel altyapıya baskı oluşturduğu tespit edilmiştir. Çalışma, Sayıştayların denetim fonksiyonlarının sosyal, çevresel ve ekonomik hedeflere uygunluğu kapsayacak şekilde genişlediğini vurgulamaktadır. Bu bulgular, bütçe denetiminin daha tutarlı ve kapsayıcı bir şekilde yapılması için yol göstericidir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU BÜTÇESİ DENETİMİNDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ

AB, kamu maliyesinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinliği temel ilke olarak benimsemektedir. Bu çerçevede, AB ülkelerinde bütçe denetiminin temel aktörlerinden biri Sayıştaylar'dır (SAİ). Sayıştaylar yalnızca mali usulsüzlükleri tespit etmekle kalmaz, aynı zamanda bütçe uygulamalarının AB hukuku, politikaları ve mevzuatına uygunluğunu denetler. AB düzeyindeki bu denetim, mali disiplini sağlamanın ve kaynakların etkin kullanımını gözetmenin ötesine geçer; sosyal uyum ve sürdürülebilir kalkınma gibi AB'nin ortak hedeflerine ulaşılmasına da katkıda bulunur. Böylece, topluluk çıkarlarının korunmasına ve şeffaflığın güçlendirilmesine katkı sağlanır. AB'nin karmaşık yapısında Sayıştaylar, bu denetim işleviyle temel bir yönetim rolü üstlenir ve kolektif vizyona uygun mali yönetimi destekler.

Türkiye, AB'ye aday ülke olarak bu doğrultuda önemli adımlar atmıştır. Kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik reformlar hayata geçirilmiş, Sayıştay'ın bağımsızlığı ve yetkileri güçlendirilmiş, bütçe denetim süreçleri daha katılımcı ve şeffaf hale getirilmiştir. Türkiye örneği, diğer aday ülkelerin Sayıştaylarının rolünü, mali denetimle sınırlı olmayan, sosyal ve ekonomik hedeflerle uyumu izlemeyi kapsayacak şekilde genişletmeleri yönündeki çabalarını göstermektedir. AB üyeliği sürecinde, denetim süreçlerinin güçlendirilmesi ve şeffaflığın artırılması temel bir reform alanı olmuştur.

Yener ve arkadaşları (2025: 11-14), sayıştayların dünyada ve Türkiye'de mali kontrolün ötesine geçerek hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini desteklemede kilit rol oynadığını vurgulamaktadır. Sayıştaylar, yasa dışı harcamaları önlemenin yanı sıra bütçe süreçlerini anlaşılır ve erişilebilir kılarak demokratik denetimi güçlendirir (Dikmen ve Çiçek, 2020: 69). AB'de, Almanya'daki Bundesrechnungshof ve Fransa'daki Cour des Comptes gibi kurumlar (ulusal sayıştaylar) yasama ve toplum arasında köprü kurarak kamusal güveni artırmakta ve mali düzeni güçlendirmektedir. Bu çabalar, şeffaf yönetimi pekiştirmektedir.

ECA, üye devletlerin mali kaynaklarının doğru ve etkin kullanımını denetleyen üst düzey bir kurumdur. Görevleri mali usulsüzlüklerin tespiti, mali raporların doğruluğu, bütçe uygulamalarının uygunluğu ve mali yönetim sistemlerinin yeterliliğini incelemektir. Bent Flyvbjerg (2013: 142) ve

Balyemez (2023), stratejik alanlarda etkin ve şeffaf kaynak kullanımı için denetimin şart olduğunu, bu anlayışın AB üyesi ülkelerdeki sayıştaylarda da geçerli olduğunu vurgular. Denetim faaliyetleri, mali kontrolün ötesinde kamu politikalarının etkinliği ve amaçlara uygunluğunu değerlendirir. Türk Sayıştay'ına dair çalışmalara bakıldığında, Selen ve Taytak (2017: 198), Türkiye'de Sayıştay'ın yasama içindeki konumu ve hukuka uygun kaynak kullanımındaki rolünü açıklamaktadır ki; bu durum, AB içinde de sayıştayların bağımsızlığının, mali güvenilirlik ve performans denetimi için kritik olduğunu bizlere hatırlatabilmektedir.

Sayıştayların kamu bütçesi denetiminde kullandığı yöntemler ve raporlama sistemleri, denetim etkinliğini doğrudan belirler. ECA'nın raporları, yalnızca mali hesapların doğruluğunu değil, aynı zamanda kamu politikalarının şeffaf ve hesap verebilir yürütülüp yürütülmediğini kamuoyuna aktararak demokratik denetimin temelini oluşturmaktadır (Dikmen, 2019: 57; Subrata vd., 2025: 137). Bircan (2025: 52), denetim sonuçlarının yasama ve toplumla paylaşılmasının hesap verebilirlik kültürünü güçlendirdiğini ifade eder. AB'de Sayıştayların işlevi, mali denetimin ötesine geçerek, kamu yönetiminin etkinliğini ve hesap verebilirliğini pekiştiren stratejik bir role evrilmiştir. Bu, kaynakların verimli ve hukuka uygun kullanımını sağlamak için kritiktir. Selen ve Taytak (2017: 203) ile Köse (2023: 52), bağımsız denetim mekanizmalarının finansal kontrolün ötesine geçerek, mali şeffaflığı artırdığını ve demokratik denetimi güçlendirdiğini vurgular.

Sayıştaylar mali usulsüzlükleri önlemekle kalmaz; etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırarak kamu yönetimine güveni pekiştirmektedir. Bağımsız denetimleriyle kaynak kullanımını izler, süreçleri topluma anlaşılır kılar ve demokratik sorumluluğu güçlendirir (Çalışkan, 2006). Hennette ve arkadaşları (2019) ile Milonis ve arkadaşları (2021: 11), Sayıştayların genişleyen denetim alanlarıyla karmaşık mali ihtiyaçlara yanıt verdiğini vurgulamıştır. Göç ve çevre politikalarındaki artan harcamalar dikkate alındığında, Sayıştay denetimleri sürdürülebilir ve hesap verebilir kaynak yönetimi için hayati önemdedir (Köse, 2023: 52; Küçükaycan, 2023: 10; Elsrud vd., 2017: 675). Sayıştaylar kamu maliyesinde sadece rakamları değil, sonuçları da denetleyen bir yaklaşım benimser. AB ülkelerinde Sayıştaylar, hukuka uygunluk ve performans denetimiyle bütçenin etkinliğini ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamaktadır. Selen ve Taytak (2017: 198), Türkiye'deki Sayıştay'ın konumunu

ve verimli kaynak kullanımına sağladığı katkının önemini vurgulamaktadır. Köse (2023: 40) ise, performansa dayalı denetimlerin mali yapıyı güçlendirerek kamuoyunun devlete güvenini artırdığını belirtmektedir. AB’de Sayıştaylar, topluluk politikalarına ve uluslararası normlara uygunluğu değerlendirirken mali disiplinin ötesinde yöneticilerin hesap verebilirliğini artırabilmektedir.

2. GÖÇÜN AVRUPA BİRLİĞİ KAMU BÜTÇESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Göç, özellikle son yıllarda AB kamu maliyesi üzerinde derin ve çok katmanlı etkiler yaratmaktadır. Artan göç hareketleri, AB ülkelerinde sadece sosyal yapıyı değil, bütçe politikalarını da derinden etkilemektedir. Göçmenlerin entegrasyonu; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda ek maliyetler yaratırken, iş gücü piyasasında da dönüşüm yaratmaktadır. Bu durum, kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasını ve bütçe denetim mekanizmalarının uyarlanmasını gerekli kılmaktadır.

AB’de göçün artışı, kamu bütçeleri üzerinde ciddi baskı oluşturmaktadır. 2021’de mülteci ve göçmen sayısının 2015 senesindeki zirve değerlerine yaklaşması, sosyal harcamaları hızla arttırmıştır. 2020’de AB ülkeleri göçmen entegrasyonu için 20 milyar avrodan fazla harcama yapmıştır (EC, 2021). Almanya yalnızca entegrasyon başlığına programlar bazında 7 milyar avroluk bütçe ayırmıştır (Bundesministerium der Finanzen, 2020). Buna karşın Polonya ve Macaristan gibi ülkelerde harcamalar sınırlı kalmaktadır (ECA, 2025b). Artış, yalnızca kısa vadeli yardımları değil; sağlık, eğitim ve konut gibi uzun vadeli alanları da etkilemektedir. Örneğin Fransa, 2020’de mülteci çocukların eğitimi için yaklaşık 1,5 milyar avro harcamıştır. (OECD, 2021a). Düşük vasıflı göçmen yoğunluğu, sosyal güvenlik sistemlerine ek yük bindirerek mali sürdürülebilirliği tehdit eder bir seviyeye ulaşmıştır (Lipsmeyer vd., 2017).

Lipsmeyer, Philips ve Whitten (2017: 131), göç ve entegrasyon politikalarının Avrupa ülkelerinin bütçe tercihlerinde belirleyici bir rol oynadığını ifade etmektedir. Göçmenlerin konut, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlere olan talepleri, kamu harcamalarında ciddi bir baskı oluştururken, uzun vadeli entegrasyonun başarısı, bu baskıların bütçeye olumlu etkiler yapmasında önemli bir faktördür. Yazarlar, göç politikalarının ülkeler arasında bütçe önceliklerinde farklılıklara yol açtığını ve bu durumun AB bütçesinin ulusal düzeyde uygulanmasını zorlaştırdığını belirtmektedir. Ayrıca, Meral (2019: 81), göçmen işçilerin hareketliliğinin sosyal güvenlik sistemlerinde belirsizlik yarattığını vurgulamaktadır.

Türkiye ile AB arasında yaşanan mülteci krizi, hem insani hem de kamu maliyesi açısından çok katmanlı etkiler yaratmaktadır. Altay ve Özdemir'e (2022: 416) göre, mali yardım programları Türkiye ve AB bütçeleri açısından eşgüdümlü olarak önemli sonuçlar doğurmuştur. 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı çerçevesinde kurulan Mülteciler için Mali Yardım Aracı (FRIT) kapsamında Türkiye'ye 2023 itibarıyla 6 milyar avro aktarılmıştır (EC, 2023). Bu kaynaklar kamu bütçesine doğrudan değil, dolaylı olarak katkı sağlamaktadır. AB'de ise 2021–2027 döneminde Göç ve Entegrasyon Fonu (AMIF) için 9.9 milyar avro ayrılmıştır (European Council, 2021). FRONTEX bütçesi de 2020'deki 460 milyon avrodan 2027'de 1 milyar avroya çıkarılacaktır (ECA, 2022a). Bu çerçevede, mülteci krizinin maliyeti ve yük paylaşımı, AB kamu maliyesi üzerinde doğrudan ve dolaylı etkiler oluşturmaktadır.

Göçün AB kamu bütçesine etkileri, kısa ve uzun vadeli perspektiflerle değerlendirilmelidir. Kısa vadede, göçmenlerin barınma, sağlık ve sosyal yardımlar gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması, bütçelerde yüksek harcama baskısı yaratmaktadır. Özellikle COVID-19 sonrası dönemde, bu baskılar artmıştır. Örneğin, Fransa 2020 yılında göçmenlerin sağlık hizmetlerine 1,3 milyar avro harcamıştır (OECD, 2021a). Uzun vadede ise göçmenlerin ekonomik entegrasyonu ve iş gücüne katılımı, kamu gelirlerine olumlu katkı yapabilir. Avrupa Komisyonu (EC, 2020), bu sürecin vergi gelirlerini artırdığını ve iş gücü piyasasındaki darboğazları aşmaya yardımcı olduğunu belirtmektedir. Lipsmeyer vd. (2017), entegrasyonun uzun vadeli katkı sağladığını ifade etmektedir. Ancak bu katkılar, göçmenlerin eğitim düzeyine, istihdam edilebilirliğine ve toplumsal kabulüne bağlıdır. Yerel düzeyde, göçmen yoğun bölgelerde altyapı ve sosyal hizmetlere yapılan harcamalar artmakta; bu, yerel bütçelerde dengesizlik yaratmaktadır (Önder, 2023: 10). Almanya'da 2015 sonrası dönemde büyük şehirler ciddi yatırımlar yapmıştır (Bundesrechnungshof, 2017). Ancak Avrupa Komisyonu (FRA, 2018), Güney Avrupa ülkelerindeki eğitim fonlarının yetersiz olduğunu vurgulamaktadır. Merkezi ve yerel bütçelerin koordinasyonu ve Sayıştayların denetim rolü bu noktada büyük önem taşımaktadır.

Göçün ekonomik büyümeye olan katkısı göz ardı edilemez. AB ülkelerinde göçmenler, özellikle iş gücü açığının hissedildiği alanlarda istihdam edilmekte ve piyasadaki dengeyi sağlamaktadır. Almanya ve İngiltere gibi ülkelerde göçmenler, inşaat ve hizmet sektörlerinde yerel iş gücünü tamamlayıcı bir rol üstlenmiştir (Card, 2005). Aynı zamanda, Fransa ve İspanya'da göçmenlerin

kurduğu küçük işletmeler, ekonomik büyümeye ve istihdama katkı sunmuştur (Ottaviano ve Peri, 2012: 155). Yenilikçi iş modelleri ve teknoloji sektöründeki girişimler, Avrupa'nın küresel rekabet gücünü artırmaktadır. Avrupa Komisyonu (EC, 2017), bu katkıların ekonomik büyüme stratejilerine entegre edilmesinin önemine dikkat çekmektedir. Göçmenlerin iş gücüne katılımı, uzun vadede hem büyüme hem de kamu bütçesinde vergi gelirlerinin artması açısından stratejik bir fırsat olarak değerlendirilmektedir.

Göçün AB kamu bütçesi üzerindeki etkileri karmaşık olup, ülkelere göre değişkenlik göstermektedir. Bu nedenle göç politikalarının mali boyutlarının analizinde disiplinler arası yaklaşımlar önemlidir. Sayıştay raporları, göçün bütçeye etkisini vurgularken, denetim süreçlerinin uyarlanması gerektiğini belirtmektedir. Etkin denetim, harcamaların hesap verebilir şekilde yönetilmesini sağlar. Göçmen ihtiyaçlarının çeşitliliği ve harcamaların farklı düzeylerde yapılması, mali denetimde koordinasyonu zorlaştırır ve daha esnek, sonuç temelli bir denetim anlayışını gerektirir.

Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler ile birlikte yoğunlaşan göç hareketliliği, AB bütçesi üzerindeki baskıları önemli ölçüde artırmıştır. 2015 sonrası mülteci akışları, AB bütçesini de etkilemiştir. Türkiye'ye yönelik 6 milyar Euro'luk FRIT fonu, kamu hizmetlerinin yükünü hafifletmiştir (ECA, 2024). Bu fonların denetimi, ECA ve Türkiye Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. ECA; mali, uyum ve performans denetimleri yürütürken (ECA, 2019a), Türkiye Sayıştay bu fonların ulusal düzeydeki harcamalarını denetlemektedir. Denetimlerin etkinliği, şeffaf raporlama ve güçlü kurumsal yapılarla artmaktadır. ECA'nın raporları, bütçenin aklanması sürecinde önemli bir rol oynar (Mengiler, 2010). Türkiye Sayıştay ile ECA arasındaki iş birliği, göç gibi karmaşık alanlarda izleme kapasitesini güçlendirir.

3. ÇEVRE UNSURLARININ KAMU BÜTÇESİ YÖNETİMİNDE YERİ

AB'de çevresel sürdürülebilirlik hedefleri, kamu bütçelerini dönüştürmektedir. Çevresel entegrasyon, ekolojik dengeyi ve ekonomik-sosyal istikrarı da güçlendirmektedir. Bütçe yönetimi; çevre dostu politikaların planlanması, finansman ve denetiminde stratejik bir araç olarak görülebilir. Sayıştaylar ve ulusal denetim kurumları, şeffaflık ve hesap verebilirliği birlikte sağlamaktadır. Ekins (2023) ve Ruiz Torres (2023), çevresel vergilendirmenin

ve bütçelerin yeniden yönlendirilmesinin sürdürülebilirliği artırdığını vurgulamaktadır. Smith vd. (2020) de, yüksek denetim kurumlarının çevresel yönetimdeki rolünün genişlediğini ifade etmektedir.

ECA'nın 2023 raporları, AB'nin 2020 iklim hedeflerine ulaştığını ancak 2030 önlemlerinin yetersiz kaldığını belirtir (ECA, 2023c; 2023d). OECD, IMF ve Avrupa Komisyonu'nun "yeşil bütçeleme" çerçeveleri mali ve çevresel hedefler arasındaki uyumu sağlamayı amaçlamıştır (OECD, 2021b). Mancini (2021: 89–102) ve Qu, Ding ve Li (2025: 4) ise, çevresel hedeflerle uyumlu bütçe yönetiminin kritik önemini ortaya koymaktadır.

Çevre yönetiminin kamu bütçesi etkisi, çevresel yönetim stratejileri ve muhasebesinin geliştirilmesiyle yakından ilişkilidir. Gunarathne, Lee ve Hitigala Kaluarachchilage (2021: 829), çevresel muhasebe stratejilerinin maliyet kontrolü ve performans açısından kritik olduğunu vurgulamaktadır. Kamu kurumlarının çevresel maliyetleri doğru hesaplaması, sürdürülebilir bütçe kararlarını kolaylaştırır, israfı engeller ve riskleri minimize edebilir. Avrupa'daki çevresel muhasebe ve raporlama standartları, denetim ve hesap verebilirliğin çevre politikalarına entegrasyonunu destekleyerek şeffaflığı ve kamu güvenini artırmaktadır. (Collison ve Slomp, 2000: 119). Çevre unsurlarının bütçe yönetimine entegrasyonu; planlama, uygulama ve denetim aşamalarında merkezi, yerel ve uluslararası koordinasyon gerektirir (Nguyen, 2024). Bu süreci AB'nin Yeşil Mutabakatı; stratejik ve mali düzenlemelerle destekleyip kaynak kullanımını da optimize etmektedir.

Çevre odaklı bütçe yönetiminin etkinliği, yöneticilerin çevre bilinci, teknik yeterliliği ve siyasi kararlılığına bağlıdır (Fiorino, 2010). Kamu kurumları, çevresel etkileri bütçe kararlarına dahil ederek maliyet azaltımı ve risk yönetimini sağlamak; bu amaçla çevresel muhasebe ve performans göstergelerini planlama ve denetimde yaygınlaştırmak zorundadır. Mancini (2021: 94), Qu, Ding ve Li (2025: 6), Gunarathne ve arkadaşları (2021: 832) ve de Collison ve Slomp (2000: 115)'un çalışmaları, çevre odaklı bütçelemenin sürdürülebilir kalkınmaya katkısını vurgulamaktadır. Ayrıca, Gunarathne, Lee ve Hitigala Kaluarachchilage (2021: 829) çevresel yönetim muhasebesinin (EMA) hem çevresel hem ekonomik performansı artırmada kritik rol oynadığını belirtir. EMA uygulamaları; şeffaflık, hesap verebilirlik ve stratejik kaynak tahsisini güçlendirir. Avrupa'daki EMA standartlarının gelişimi ve AB'nin Yeşil Mutabakatı, çevre dostu kamu maliyesi uygulamalarının entegrasyonunu hızlandırmıştır (Collison ve Slomp, 2000: 117).

Mancini (2022: 48), enerji teknolojilerinin sürdürülebilirliği üzerine geliştirdiği çerçevede, yerel yönetimlerin çevre dostu yatırımlarının çevresel ve ekonomik sürdürülebilirlik üzerindeki olumlu etkilerini incelemiştir. Mancini'ye göre, belediyeler; sınırlı kaynaklarını çevresel projelere yönlendirerek hem yerel ekosistemleri korumakta hem de bölgesel ekonomilere katkı sağlamaktadır. Bu tür bütçeleme uygulamaları, AB'nin çevresel hedeflerine ulaşmada kamu maliyesinin etkin bir araç olarak kullanılabileceğini somut örneklerle göstermektedir. Qu, Ding ve Li (2025: 6) ise çevresel yönetim ile ekonomik kalkınmanın bütçe yönetimiyle nasıl uzlaştırılabileceğini tartışmakta, çevre dostu yatırımların uzun vadede ekonomik büyümeyi desteklediğini vurgulamaktadır.

Bütçe yönetiminde çevresel projelerin etkinliği, disiplinler arası denetim ve raporlama sistemlerine dayanır. Collison ve Slomp (2000: 120), Avrupa'daki çevresel muhasebe ve denetim standartlarının, kamu kurumlarının çevre politikalarına uyum süreçlerinde önemli olduğunu belirtir. Bu standartlar, çevre performansının ölçülmesini ve kamuoyu ile paylaşılmasını sağlar, mali disiplin ve çevresel hesap verebilirliği güçlendirir. Çevresel sürdürülebilirliğin kamu maliyesiyle entegrasyonu çeşitli zorluklar doğursa da, çevresel risklerin doğru analiz edilmesi uzun vadeli ve sağlam finansal planlamanın temel unsurlarından biridir. Gunarathne ve arkadaşlarının (2021: 831) belirttiği gibi, çevresel yönetim muhasebesi sistemleri, bu analizlerin yapılmasına olanak tanır, böylece kamu bütçesinin hem ekonomik hem de çevresel açıdan sürdürülebilir olmasına katkı sağlar. AB'nin Yeşil Mutabakat ve sürdürülebilir finansman stratejileri, üye ülkelerin bütçe uygulamalarını çevresel hedeflerle uyumlu hale getirmelerini zorunlu kılmaktadır (Qu vd., 2025: 6). Çevre unsurlarının kamu bütçesi yönetiminde yeri, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında stratejik bir öneme sahiptir.

AB üye ülkeleri, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerini kamu bütçesine entegre etmekte önemli adımlar atmaktadır. Almanya, çevre dostu projelere yapılan bütçe tahsislerini Sayıştay aracılığıyla izlerken, ECA da bu denetimleri takip etmektedir (ECA, 2025a). Yeşil Mutabakat çerçevesinde Almanya'nın yatırımları, çevre projeleri ve sosyal politikaların birleşimiyle sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir (Qu vd., 2025: 6). Fransa Sayıştay, çevresel harcamaları yalnızca mali açıdan değil, toplumsal ve ekonomik hedeflerle uyumunu da değerlendirir. ECA, çevresel performans denetimleri ile

harcamaların etkinliğini ve verimliliğini ölçerken, aynı zamanda çevresel projelerin toplumsal etkilerini de göz önünde bulundurur (Brenninkmeijer vd., 2018: 15). İspanya’da yerel yönetimler, çevre dostu projeler için özel bütçeler tahsis etmekte ve bu projelerin denetimi, yerel Sayıştaylar ve ECA tarafından yapılmaktadır. Qu, Ding ve Li (2025: 6), çevresel bütçe uygulamalarının yerel yönetimlerle uyumlu çalışmasını sağlamak için çok katmanlı denetim mekanizmalarının gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu süreçler, çevre odaklı bütçe yönetimini etkin kılmaktadır.

4. AB ÜLKELERİNİN SAYIŞTAY RAPORLARI ÜZERİNDEN GÖÇ VE ÇEVRE UNSURLARININ ANALİZİ

AB, sürekli değişen dinamiklere rağmen, gelişmiş mali yönetim ve denetim sistemlerine sahiptir. Göç ve çevre talepleri bütçeleri dönüştürmektedir. AB ve üye ülkelerin Sayıştay raporları, bu etkileri analiz etmekte kilit rol oynar. Buradaki analiz, raporlar ışığında bütçeye yansıyan sorunları ve önerileri değerlendirmektedir.

AB’nin dinamik yapısına uygun olarak, ulusal ve AB düzeyinde yayımlanan Sayıştay raporları, mali yönetim ve denetim süreçlerini analiz etmek için temel kaynaklardır. Bu raporlar, çeşitli AB ülkelerindeki bütçe uygulamaları ve denetim süreçlerinin etkinliğini ölçmek amacıyla seçilmiştir. Göç ve çevre politikaları bağlamında, AB ve üye ülkelerin Sayıştay organları, mali harcamaların doğruluğunun yanı sıra politikaların uzun vadeli etkilerini de değerlendirir. Örneğin, ECA’nın 2025 tarihli raporu (Special report 05/2025), AB’nin göçmen entegrasyonu ve sığınma politikalarına yönelik kaynak dağılımı ve maliyet etkinliğini analiz ederek, uygulama eksikliklerine dikkat çekmiştir. Çevresel sürdürülebilirlikle ilgili olarak 2022 tarihli “AB bütçesine dair yıllık raporu (ECA 2022 Annual report)” ise çevresel fonların etkinliğini sorgulamaktadır (ECA, 2022b).

Bu rapor, AB bütçesinden çevresel amaçlar için ayrılan fonların bazı ülkelerde etkili kullanılmadığını ve fon yönetiminde eksikliklerin bulunduğunu göstermektedir. Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerdeki zayıflıklar, bütçe planlamalarındaki eksiklikleri ortaya koyarak, AB genelinde denetim süreçlerinde iyileştirmeler yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Karşılaştırmalar, bütçe denetimindeki farklılıkları gözler önüne sererek daha etkili bir yönetim modeli

için öneriler sunmaktadır. Özellikle İspanya ve Hollanda'daki başarılı çevresel fon yönetimi, izleme ve değerlendirme sistemlerinin etkinliğini yansıtırken, diğer AB ülkelerindeki eksiklikler, çevresel hedeflerin bütçeye entegrasyonundaki zorlukları göstermektedir. Analiz, çevresel ve göç odaklı bütçe yönetiminde standartların oluşturulması ve denetim süreçlerinin daha etkin hale getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Göç ve çevre politikalarının bütçesel etkileri, AB ile ulusal denetim kurumlarının yakın işbirliğini gerektirir. ECA ile üye ülke sayıştayları arasındaki koordinasyon ve bilgi paylaşımı, çevresel maliyet analizlerini bütçelere entegre ederek denetim etkinliğini artırmaktadır. Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri, göç ve çevre fonlarının verimli kullanımı için kritik olup, raporlardaki öneriler AB'ye örnek teşkil eden bir bütçe yönetim modeli geliştirmeyi hedefler. ECA, AB bütçesinin uygulanmasındaki riskleri değerlendirmek için kapsamlı denetimler yaparak, göç ve çevre alanlarında özel raporlar yayınlamaktadır. 2025 tarihli "ECA Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness" raporu, AB'nin göçmen entegrasyonu ve sığınma politikalarına yönelik kaynakların dağılımı, kullanımı ve maliyet etkinliğini analiz etmiş, bazı ülkelerde harcamaların yetersiz denetlendiğini, diğer ülkelerde ise kaynakların daha etkin kullanıldığını ortaya koymuştur (ECA, 2025b).

Almanya ve İtalya, mülteci entegrasyonu için ayrılan fonları izleme ve değerlendirme süreçlerinde önemli gelişmeler kaydederken, Polonya ve Macaristan gibi bazı ülkelerdeki eksiklikler, mali disiplin ve hesap verebilirlik açısından risk oluşturmaktadır (ECA, 2025b). Bu durum, Sayıştay raporlarında ulusal denetim kurumlarıyla AB denetim organları arasında koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiği önerisini gündeme getirmiştir.

ECA'nın, "ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year" raporunda, AB bütçesinden çevresel amaçlarla ayrılan fonların da etkinliğini sorgulamaktadır (ECA, 2022b). Raporda, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik ve sürdürülebilirlik için tahsis edilen kaynakların bir kısmının beklenen etkiyi yaratmadığı ve finansal yönetim süreçlerinde eksikliklerin bulunduğu belirtilmiştir. İspanya ve Hollanda, çevresel fonların performans değerlendirmesinde olumlu örnekler sunarken, diğer ülkelerde bu standartların karşılanmadığı ve kaynakların israf edildiği tespit edilmiştir (ECA, 2022b).

Göçün artması, AB ülkelerindeki sosyal harcamaların önemli ölçüde artmasına yol açmıştır. Sosyal konut, sağlık, eğitim ve entegrasyon programlarına ayrılan bütçelerde büyümeler görülmüş, ancak bu harcamaların etkin kullanımı denetim kurumlarının odak noktası olmuştur. ECA'nın 2019 tarihli "Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results" raporu, fon kullanımındaki hatalar, göçmenlere dönük yetersiz takip sistemleri ve uyumsuzlukları ortaya koymuştur (ECA, 2019b). Bu raporda, İtalya ve Yunanistan gibi sınır ülkelerinde artan göçmen sayısı nedeniyle hızlı ve acil kaynak tahsislerinin yapılması gerektiği, ancak denetim eksikliklerinin ciddi mali riskler doğurduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, entegrasyon projelerine ayrılan kaynakların hedeflenen gruplara ulaşmasındaki aksaklıklar, mali kaynakların etkin kullanımını engellemiştir. Bu bulgular, Sayıştay raporlarında politika yapıcılar ve denetim kurumları için yol gösterici olmuştur.

Bazı AB ülkelerinin ulusal Sayıştayları da göçün mali etkilerine ilişkin ayrıntılı tespitlerde bulunmuşlardır. Örneğin, Almanya Sayıştay'ının 2022 raporunda, mülteci entegrasyonuna yönelik yapılan harcamaların uzun vadeli ekonomik faydalarının bütçe üzerindeki olumlu etkilerinin yeterince dikkate alınmadığı, kısa vadeli maliyetlerin ön planda tutulduğu eleştirileri yer almaktadır (Bundesrechnungshof, 2022). Bu değerlendirme, AB genelinde denetim ve bütçe planlama süreçlerinde entegrasyon ve mali sürdürülebilirlik arasındaki denge sorununa dikkat çekmektedir.

Çevresel sürdürülebilirlik, AB'nin temel hedeflerinden biri olarak bütçe politikalarında giderek artan bir öneme sahiptir. ECA'nın çevre fonlarının yönetimini de konu alan denetim raporları, çevresel yatırım ve projelerin finansal yönetimi ile performans ölçümünde farklı ülkelerin yaklaşımlarını ortaya koymaktadır. İsveç ve Danimarka'nın yeşil enerji yatırımlarını etkin şekilde denetleyerek kaynakları verimli kullandığı, bu ülkelerin model teşkil ettiği raporda belirtilmiştir (ECA, 2022b).

Öte yandan, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerde çevre fonlarının izlenmesinde zayıflıklar ve çevresel risklerin bütçe planlamasında yeterince hesaba katılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, çevre politikalarının mali yönetimine ilişkin Sayıştay raporlarında sıkça dile getirilen bir sorundur. Ayrıca, çevresel maliyetlerin bütçe dışı bırakılması veya eksik raporlanması, uzun vadeli mali riskler ve çevresel tahribatlara yol açmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun Yeşil Mutabakat stratejisinin uygulanmasına yönelik finansal desteklerin arttıkça, Sayıştay raporları da şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik standartlarının yükseltilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir (ECA, 2022b). AB düzeyinde ortak muhasebe standartlarının geliştirilmesi ve çevre odaklı performans göstergelerinin bütçeye entegrasyonu, denetimlerin başarısını artırmaktadır. Göç ve çevre politikalarının mali etkilerinin yönetilmesi, çok düzeyli iş birliği ve koordinasyon gerektirmektedir. ECA (2023a) raporu, denetim kurumları arasında bilgi paylaşımı ve ortak denetim tekniklerinin önemini vurgulamaktadır.

Bu iş birliği, mali disiplinin korunmasının yanı sıra, politika hedeflerinin bütçe uygulamalarına etkin bir şekilde yansıtılmasını sağlar. Göç politikalarına yönelik fonların merkezi ve yerel yönetimlerde izlenmesi ve raporlanması, mali kaynakların etkinliğini artırırken suistimalleri önler. Çevre alanında, ulusal çevresel harcamaların AB çevre stratejileriyle uyumlu olması için denetim süreçlerinin eşgüdümü kritik öneme sahiptir.

AB ülkelerinin Sayıştay raporları, göç ve çevre unsurlarının kamu bütçesi üzerindeki etkilerini kapsamlı bir şekilde analiz etmeye olanak tanır. Bu raporlar, mali disiplinin korunmasının yanı sıra, sosyal ve çevresel politika hedeflerinin bütçe süreçlerine yansıtılması açısından da yol göstericidir. Göç ve çevre politikalarının mali yönetimindeki zorluklar, denetim uygulamalarının sürekli geliştirilmesini ve kurumsal kapasitenin artırılmasını gerektirir.

2025 tarihli "ECA Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness" ve 2022 tarihli "ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year" raporları, AB düzeyinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Göç ve çevre politikalarının entegrasyonu, mali verimlilik, sosyal adalet ve ekolojik sürdürülebilirlik için kritik bir gereklilik haline gelmiştir.

ECA'nın "Türkiye Mülteciler İçin Mali Yardım Fonu: Mülteciler ve ev sahibi topluluklar için yararlı, ancak etki ve sürdürülebilirlik henüz güvence altına alınmış değil" başlıklı raporunda (Special report 06/2024), Komisyon'un proje maliyetlerinin makuliyetini sistematik olarak değerlendirmedeği belirtilmiş ve şu tespitlere yer verilmiştir:

“Proje bütçelerinin ayrıntılı analizi yapılmadığından, benzer maliyetler karşılaştırılmamış veya faydalanıcı başına maliyet hesaplanmamıştır. Bu durum, projelerin verimliliğini riske atmakta ve AB fonlarının etkin kullanımını engellemektedir (Paragraf 109)... Özellikle sosyo-ekonomik destek projelerinde, katılımcıların büyük çoğunluğunun proje sonrasında işsiz kalması, kaynak israfını açıkça ortaya koymaktadır (Paragraf 106).” (ECA, 2024).

Bu tespitler, göç politikaları kapsamında harcanan kaynakların izlenmesi ve denetiminde yaşanan yapısal sorunları açıkça ortaya koymaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde hızlı fon akışı gerekliliği, mali kontrol süreçlerini zayıflatmakta ve sonuç olarak kaynakların israfı ya da yanlış yönlendirilmesi riskini artırmaktadır. Aynı raporda ayrıca şu vurgu yapılmaktadır:

“Raporlama ve izleme çerçeveleri genellikle sonuçlardan (outcomes) ziyade çıktıları (outputs) ölçecek şekilde tasarlanmıştır. Bu nedenle, özellikle sosyo-ekonomik sektördeki projelerin etkisi ölçülememiştir (Paragraf 114)... Sosyo-ekonomik projelerin mantıksal çerçeveleri, kurslara kaydolun katılımcı sayısına odaklandığından; mezuniyet oranları veya yaratılan iş sayısı gibi etki ölçümlerine izin vermemektedir (Paragraf 81)... Proje lokasyonları, belediyelerle istişare edilerek artan nüfus baskısına göre belirlenmiştir. Ayrıca, bazı sözleşmeler için çevresel ve sosyal etki değerlendirmelerinin (ESIA) tamamlanmasındaki gecikmeler, proje başlangıcını 6 aydan fazla ertelemiştir (Ek-VII).” (ECA, 2024).

Bu denetim tespiti, göç alanındaki denetimin sadece bütçeye uygunluk ile sınırlı kalmaması, aynı zamanda politikaların etkisinin de izlenmesi gerektiğini göstermektedir. 2023 yılında yayımlanan “Special report 29/2023: The EU’s support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead” adlı raporunda, çevre fonlarının kullanımına ilişkin şunları belirtmektedir:

“AB Sayıştay’ı daha önce enerji kaynaklarının vergilendirme seviyesinin genellikle sera gazı emisyonlarını yansıtmadığını belirtmiştir... Komisyon, ‘yakıtların enerji içeriğine göre değil hacme göre vergilendirilmesinin, yenilenebilir yakıtları geleneksel fosil yakıtlar lehine ayrımcılığa uğrattığını’ kabul etmektedir (Paragraf 61)... Enerji Vergilendirme Direktifi teklifi, bu sorunu çözmek için yakıtların vergilendirilmesini enerji içerikleri ve çevresel performanslarıyla daha uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır (Paragraf 62).” (ECA, 2023b).

Bu değerlendirme, kamu bütçesi yönetimince çevresel sürdürülebilirlik hedeflerinin tam olarak bütçeleştirilmediği, dolayısıyla kaynakların israf edilebileceği veya hedeflerin tutturulamadığı durumların denetim yoluyla tespit edildiğini göstermektedir. Raporda ayrıca yenilenebilir enerji veri raporlamasında standartların netleştirilmesinin kritik önem taşıdığı vurgulanarak şu ifadelere yer verilmiştir:

"Komisyon, SHARES aracılığıyla sağlanan bilgileri Yakıt Kalitesi Direktifi kapsamındaki bilgilerle karşılaştırmamakta, böylece üye devletlerin farklı çerçeveler altındaki bildirim tutarsızlıkları tespit edilememektedir (Paragraf 81)... Bu durum, Eurostat veya Komisyon tarafından yayınlanan toplu verilerin temelini oluşturan veri kümeleri arasında uyumsuzluklara yol açmaktadır (Paragraf 79)... Ayrıca, Komisyon'un biyoyakıt üretiminde kullanılan hammaddelerin menşe ülkesi hakkında tam bilgiye sahip olmaması (Paragraf 80), şeffaflık ve denetimi zayıflatmaktadır." (ECA, 2023b).

Bu sorunları çözmek için RED II'nin 28. maddesinin; 2023 sonuna kadar faaliyete geçirilmesi gereken ve tedarik zincirinin tamamını kapsayacak bir Birlik veri tabanı kurulmasını zorunlu kıldığı hatırlatılmasında da bulunan rapordaki bu uyarılar, AB'nin Yeşil Mutabakat hedefleri doğrultusunda çevresel bütçe yönetimini güçlendirmek için atılması gereken adımları da göstermektedir. İtalya Sayıştay'ının (Corte dei Conti) 2023 tarihli raporunda göç ve çevre politikalarının bütçe denetimine ilişkin şu önemli pasaj yer almaktadır:

"Kaynakların taahhüdü ve özellikle harcama kapasitesinde önemli bir zorluk devam etmektedir. Bu olgu, özellikle güneydeki bazı bölgelerde, taahhüt oranı ile ödeme oranı arasındaki ilişkinin önemli ölçüde farklılaştığı durumlarda daha belirgindir... Programlamanın etkinliği kilit bir rol oynamaktadır... Uyum politikasının asıl amacı, sadece kaynakları kullanmamak için AB fonlarını alıp harcamanın ötesinde, bölgesel uyumu güçlendirmektir... Revizyondaki en önemli ikinci kalem, göçmen akışlarının yönetimi ve uluslararası ortaklıklar için ayrılan fonlardaki artıştır." (Corte dei Conti, 2023: 30,16,14)

Bu tür tespitler, ulusal düzeyde de göç ve çevre politikalarının mali yönetiminde ortak sorunların bulunduğunu ve AB seviyesinde standartlaştırılmış denetim yaklaşımlarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. ECA raporlarında sıkça vurgulanan bir diğer husus ise denetim süreçlerinin çok boyutlu ve entegre bir şekilde yürütülmesi gerekliliğidir. Göç ve çevre gibi karmaşık ve birbirine bağlı

alanlarda, mali verilerin yanı sıra performans göstergelerinin ve sosyal etkilerin de dikkate alınması önemlidir. Bu bağlamda, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri sadece mali verilerle sınırlı kalmayıp, politika başarısının bütüncül değerlendirilmesi için temel teşkil eder (ECA, 2025b; 2023b).

“ECA Special report 05/2025: Cohesion’s Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness”, “ECA 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year”, “ECA 2019 Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results” ve “ECA 2023 Special report 29/2023: The EU’s support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead” gibi denetim raporlarında, ulusal ve AB düzeyindeki mali veri sistemlerinin uyumlaştırılması, çok seviyeli yönetişimde koordinasyonun artırılması ve çevre-maliyet analizlerinin bütçe süreçlerine entegre edilmesi gibi iyileştirmeler önerilmektedir (ECA, 2025b; 2022; 2019b; 2023b). Ayrıca, göç fonlarının hedef kitleye ulaşması için etkin izleme ve değerlendirme mekanizmalarının kurulması da önemsenmektedir.

Çevre unsurlarının kamu bütçesi yönetimine entegrasyonu, özellikle AB düzeyinde karmaşık denetim süreçlerini gerektirmektedir. ECA, denetimlerde finansal doğruluğun yanı sıra çevresel projelerin etkinliğini de değerlendirerek, çevredost yatırımların sadece finansmanın sağlanmasında değil, aynı zamanda hedeflenen çevresel etkilerin yaratılmasının gerektiğini vurgulamaktadır. AB üyeleri arasında çevresel harcamaların izlenmesi konusunda farklılıklar gözlemlenmektedir; örneğin, İspanya ve Hollanda şeffaflık ve ölçülebilirlik konusunda olumlu örnekler sunarken, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerde bu standartlar sağlanamamaktadır (ECA, 2023b: 22). Bu denetimler, çevre politikalarının bütçe yönetimindeki rolünü güçlendirirken, sosyal faydaların da göz önünde bulundurulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

AB ve üye ülkelerinin çevre politikaları, çok seviyeli yönetişim yapılarıyla koordine edilmektedir. AB, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için yerel bütçelerin merkezi yönetimle uyumlu olmasını gerektiriyor. İtalya Sayıştay’ının 2023 raporunda, çevresel projelerdeki harcamaların stratejik hedeflerle uyumsuzluğu ve bunun fon kullanımını engellediği belirtilmiştir (Corte dei Conti, 2023: 68). ECA, çevresel ve mali verilerin entegrasyonunu

sağlayarak şeffaflık kazandırmaya özen göstermektedir (ECA, 2025b). Almanya ve İtalya gibi ülkelerde, göç fonları çevresel projelere yönlendirilmekte ve etkinlikleri izlenmektedir (ECA, 2019b). Bu bağlamda, çok seviyeli denetim ve koordinasyon oldukça önemlidir.

5. ULUSLARARASI HUKUK VE AB SAYIŞTAY RAPORLARININ KAMU BÜTÇESİ POLİTİKALARINA YANSIMALARI

Günümüz küresel düzeninde, uluslararası hukuk ve bölgesel kurum kararları, kamu maliyesinin yönetilmesinde giderek daha belirleyici roller üstlenmektedir. AB özelinde, Sayıştay (ECA) kararları, mali kontrolün ötesinde, üye ülkelerin kamu bütçesi politikalarının şekillenmesinde rehberlik etmektedir. Göç ve çevre gibi hassas konular, AB bütçe politikalarına yansırken, uluslararası hukukun normatif çerçevesi ve AB Sayıştay raporları arasında sıkı bir etkileşim ortaya çıkmaktadır.

Buradaki analiz, uluslararası hukukun ilkeleri ile AB Sayıştay raporları çerçevesinde, göç ve çevre temelli kamu bütçesi politikalarının nasıl şekillendiğini ve karşılaşılan zorlukların nasıl aşılabileceğini ele almaktadır. Uluslararası hukuk, devletlerin egemenlikleri ile uluslararası toplumun çıkarları arasında denge kurmaya çalışırken, göç ve çevre konularında bağlayıcı normlar ortaya koymaktadır. İnsan hakları sözleşmeleri, çevre koruma anlaşmaları ve mülteci hukuku gibi yükümlülükler, AB üye devletlerinin kamu bütçesi politikalarına doğrudan yansımaktadır. UNHCR normları, göçmen ve mültecilerin haklarını korumayı ve entegrasyon süreçlerini desteklemeyi gerektirmekte, bu da sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve konut gibi alanlarda önemli mali kaynak ayrılmasını zorunlu kılmaktadır (UNHCR, 2019).

Paris İklim Anlaşması ve Avrupa Çevre Ajansı'nın çevresel standartları, AB bütçe politikalarında çevresel sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm hedeflerinin önceliklendirilmesini sağlamaktadır (UNFCCC, 2015). Bu uluslararası yükümlülükler, AB bütçe planlamasında iklim değişikliğiyle mücadele, yenilenebilir enerji yatırımları ve doğal kaynakların korunması için kaynakların artmasını sağlamıştır. ECA, göç ve çevre kaynaklarının etkin kullanımını denetleyerek, AB bütçe politikalarının şekillenmesine yön vermektedir. 2023'teki raporu (Special Report-05/2025), göç politikalarındaki fonların etkinliğini inceleyerek eksiklikler ve uygulama farklılıklarını tespit etmiştir (ECA,

2025b). Almanya, izleme mekanizmalarıyla iyi örnek sunarken, bazı ülkelerde mali şeffaflık sorunları devam etmektedir. ECA'nın, "2022 yıllık raporu", çevresel fonların kullanımındaki eksikliklere de dikkat çekmiştir (ECA, 2022b). Sayıştay raporları, çevre yatırımlarının finansal ve sosyal etki analizlerine dayandırılması gerektiğini vurgulayarak, sürdürülebilir kamu maliyesi için yeni standartlar önermektedir. Uluslararası hukuk normları ve AB Sayıştay raporları arasında güçlü bir etkileşim vardır; bu da bütçe politikalarının izlenmesini ve uyumunu sağlar.

Bu etkileşim, kamu bütçesi politikalarının ekonomik bir araç olmanın ötesine geçerek, uluslararası sorumlulukları ve sürdürülebilirlik hedeflerini içeren çok boyutlu bir politika alanına dönüşmesini sağlamaktadır. ECA'nın denetimleri, bu dönüşümün finansal disiplinle yürütülmesine ve hesap verebilirliğin sağlanmasına önemli katkılar sunmaktadır. Ancak, bu entegrasyon sürecinde üye devletlerin farklı ekonomik kapasiteleri ve öncelikleri, göç ve çevre politikalarının bütçeleme ve uygulama süreçlerinde tutarsızlıklar yaratmaktadır. Uluslararası hukuk normlarının bağlayıcılığı ile egemenlik hakları arasındaki denge, uygulama ve denetim mekanizmalarının etkinliğini sınırlandırabilmektedir. Sayıştay raporları, göç fonlarının dağıtımı ve kullanımı konusunda ulusal düzeydeki farklılıkların, mali kaynakların verimli kullanımını zorlaştırdığını belirtmektedir (ECA, 2025b). Çevre fonlarının izlenmesi ve performans değerlendirmesindeki ortak standart eksiklikleri de heterojen uygulamalara yol açmaktadır (ECA, 2022b). Siyasi irade eksiklikleri ise; çevre ve göç unsurlarının bütçe politikalarında önceliklendirilmesinde sıkça dile getirilen bir sorundur. Kamu bütçesi yönetiminin sürdürülebilirlik odaklı yeniden şekillendirilmesinde, siyasi kararlılığın artırılması, AB yükümlülüklerinin de etkin şekilde hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

Uluslararası hukuk normları ile AB üye ülke Sayıştay raporları ve ECA raporları ışığında, göç ve çevre odaklı kamu bütçesi politikalarının geliştirilmesinde aşağıdaki öneriler ön plana çıkmaktadır:

- Denetim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi: Ulusal Sayıştaylar ile ECA arasında bilgi paylaşımı ve ortak denetim metodolojilerinin geliştirilmesi, göç ve çevre politikalarının mali yönetiminde şeffaflığı artıracaktır.

- Bütçe Planlama ve Performans İzleme Entegrasyonu: Göç ve çevre projelerinde performans göstergelerinin bütçe süreçlerine entegre edilmesi, kaynakların etkin kullanımının izlenmesini kolaylaştıracaktır.
- Uluslararası Hukuk ve AB Politikalarının Uyumu: Üye devletler arasında uluslararası normlara uyumun artırılması, mali disiplinin korunmasının yanı sıra sosyal ve çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesini destekleyecektir.
- Siyasi İradeyi Güçlendirme: Kamu maliyesinin sürdürülebilirlik odaklı dönüşümü için siyasi kararlılığın artırılması, uzun vadeli başarı için gereklidir.
- Çok Katmanlı Yönetim Modellerinin Geliştirilmesi: Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve kaynak paylaşımı mekanizmalarının iyileştirilmesi, denetim ve uygulama etkinliğini artıracaktır.

Uluslararası hukuk normları ve AB Sayıştay raporları, göç ve çevre gibi alanlarda bütçe yönetiminin dönüşümünde belirleyici rol oynamaktadır. Bu etkileşim, AB'nin sürdürülebilir ve sosyal açıdan adil bütçe politikasına ulaşmasını sağlamaktadır. Sayıştay raporları, uluslararası hukuk normlarının uygulanmasını izleyerek mali disiplin ve hesap verebilirliği artırır. Göç ve çevre politikalarının bütçeye entegrasyonunda karşılaşılan zorluklar, koordinasyon eksiklikleri, performans ölçümü ve siyasi irade sorunlarıyla ilişkilidir. Ancak, uluslararası iş birliği ve AB içi uyum süreçlerinin geliştirilmesi, bu engellerin aşılmasında kritik rol oynayacaktır.

Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komitesi'nin 2021 tarihli kararı, göçmenlerin temel haklarının korunması konusunda devletlerin mali sorumluluklarını net biçimde ortaya koymuştur. Buna göre Devletler;

- Sözleşme hükümlerini uygulamak için gerekli yasal ve diğer tedbirleri almakla yükümlüdür.
- Gözaltı alternatiflerinin (gözaltı dışı veya daha az kısıtlayıcı önlemler) uygulanması için yeterli kaynak tahsis etmeli, gözaltı merkezlerinin ekipman ve koşullarını denetlemeli, personeli uluslararası insan hakları hukuku konusunda eğitmelidir.
- Göçmen gözaltı merkezlerinin bağımsız kuruluşlarca denetlenmesine izin vermeli, insan hakları ihlallerine karşı hesap verebilirlik mekanizmaları kurmalıdır... Mağdurların tazminat hakkı ve şikayet süreçleri güvence altına alınmalıdır.

- Gözaltındaki göçmenlere ilişkin verileri (sayı, yaş, cinsiyet) kamuoyuna açık ve erişilebilir şekilde paylaşmalıdır (UNHRC, 2021: 31, 85-90).

ECA'nın 2025 tarihli 05/2025 raporunda buna paralel bir şekilde, "Ukrayna'dan gelen mültecilere konaklama, sağlık hizmeti, eğitim ve çalışma hakkı gibi temel haklar tanındığının belirtildiği, bu hakların, insan hakları normlarıyla uyumlu olduğu belirtilmektedir. Raporda, AB fonlarıyla desteklenen faaliyetler arasında, psikolojik danışmanlık, engellilere yönelik erişilebilir altyapı, kadınların işgücüne katılımı, çocuklar için eğitim desteği gibi insani ve sosyal içerikli projelerin yer aldığı ve bu faaliyetlerin insan hakları normlarıyla dolaylı olarak uyumlu olduğu; ancak fonların insani sonuçları (örneğin entegrasyon başarısı, haklara erişim) ölçülmediği için insan hakları boyutunun denetiminin eksik kaldığı ifade edilmekte ve Komisyonun, gelecekteki kriz önlemleri için etkinliği izleyecek bir sistem kurması önerilmektedir." (ECA, 2025b: 6-7, 43, 37, 42).

Bu karşılaştırma, uluslararası hukuk normları ile AB mali denetim standartlarının insan hakları bağlamında örtüştüğünü ve tamamlayıcı olduğunu göstermektedir.

Uluslararası Adalet Divanı (ICJ)'nin 23 Temmuz 2025 tarihli "States' Obligations in Respect of Climate Change" başlıklı danışma kararı, devletlerin uluslararası hukuk temelinde iklimle mücadelede bağlayıcı sorumlulukları olduğunu vurgulamaktadır:

"Bir devletin iklim sistemini korumak için uygun tedbirleri almaması... uluslararası hukuka aykırı bir fiil oluşturabilir ... Devletlerin yükümlülükleri... erga omnes niteliğindedir... tüm taraf devletlerin korunmada hukuki menfaati vardır ve diğer devletlerin sorumluluğunu talep edebilir." (ICJ, 2025: 2-5).

Kararda Paris Anlaşmasına taraf devletlerin sıcaklık seviyesi hedefine ulaşmak için yeterli katkı sağlayabilecek tedbirleri alırken özen gösterme yükümlülüğüne sahip oldukları belirtilmekte; ulusal katkı beyanlarını hazırlama, sunma ve sürdürme yükümlülüğü ile birlikte ulusal katkı beyanlarında belirtilen hedeflere ulaşabilecek tedbirleri yürütme; teknoloji ve mali transferler de dahil olmak üzere uyum ve işbirliğini gerçekleştirme; deniz çevresini korumak için tedbirler alma ve iyi niyetle işbirliği yapma yükümlülüklerine vurgu yapılmaktadır.

ECA'nın 2022 senesinde yayımladığı çevre fonları yönetimini de konu alan yıllık bütçe raporunda, Komisyonun tarım ve altyapı harcamalarındaki aşırı tahminler nedeniyle iklim harcamalarını en az 72 milyar € fazla raporladığı belirtilerek, şu hususlar vurgulanmaktadır:

“Üye devletlerin yasal çerçevelerindeki zayıflıklar ve yaptırım eksikliği şeffaflığı azaltıyor... Konsey, bilimsel kanıtlara dayalı sağlam bir iklim izleme metodolojisi gerekliliğini vurguladı... REPowerEU, fosil yakıt bağımlılığını azaltmayı ve yeşil dönüşümü hızlandırmayı hedefliyor... ancak sosyo-ekonomik etkiler hafifletilmeli.” (ECA, 2022b: 117-119, 71).

Bu metinler, uluslararası hukukun çevre koruma yükümlülükleri ile AB’nin mali denetim politikalarının birbirini desteklediğini ortaya koymaktadır.

Uluslararası Ceza Mahkemesi’nin 2017’deki bir kararında, devletlerin uluslararası yükümlülüklerine mali açıdan uygun hareket etme zorunluluğu şu ifadeyle dile getirilir: “Devletler, tazminat emirlerini uygulamak için yeterli kaynak seferber etmeli; kötüye kullanımı önlemek amacıyla şeffaf fon yönetimi sağlamalıdır” (ICC, 2017: 107, 110, 112). Buna paralel olarak, ECA’nın 2023 mali yılı raporunda; “Yönetim, [...] mali işlemlerin [...] yetkili mercilerce belirlenen (kanunlar, yönetmelikler, ilkeler, kurallar ve standartlar) ile uyumlu olmasını sağlamaktan sorumludur” (ECA, 2023a: 17) ifadesine yer verilmektedir. Bu ifadeler de uluslararası mahkemeler ve AB mali denetim organlarının hesap verebilirlik konusundaki ortak anlayışını yansıtmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin 2018 tarihli kararında yer verdiği, “Devletler, göçmenlerin sağlık ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere yeterli kaynak ayırmak zorundadır” (ECHR, 2018) hükmü ile göçmenlerin temel hizmetlere erişim sağlamalarının devletlerin mali sorumluluğu olduğu vurgulanmıştır. ECA’nın 2025 raporunda (05/2025) bu sorumluluğun denetimi şu şekilde açıklanır:

“Bu öneri, göç politikalarına ilişkin bütçe harcamalarının: amacına uygun kullanımını (etkinlik değerlendirmesi), düzenli denetimini (izleme sistemi), gelecekteki süreçlerin iyileştirilmesini (hizmet kalitesi) garanti altına almayı hedeflemektedir” (ECA, 2025b: 41-42).

Buradaki paralellik hem hukuki hem mali boyutta kaynak tahsisi ve izleme zorunluluğuna dikkat çekmektedir. Birleşmiş Milletler Çevre Programı’nın 2021 raporunda, çevre fonlarının etkin kullanımı ile ilgili şu temel tespit yer almaktadır: “Çevresel finansman programlarının başarısı, uluslararası hukukun sağladığı denetim ve raporlama mekanizmalarının etkinliğine bağlıdır” (UNEP, 2021).

ECA'nın 2022 raporunda Doğal Kaynaklar ve Çevre başlıklı 7 nolu bölümü ile Ek 1.1 - Denetim Metodolojisi bölümlerinde ise; "Denetimimiz, kamu alım kuralları ve maliyet uygunluğu dahil olmak üzere işlemlerin düzenliliğini inceler... Denetim metodolojimiz, INTOSAI ve ISSAI uluslararası denetim standartlarına uygundur." (ECA, 2022b: 63-67, 54) ifadeleri yer almaktadır.

Bu iki metin, çevresel finansman ve denetimde uluslararası hukuk ile AB denetim kurumlarının rollerinin ne denli iç içe geçtiğini göstermektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği ülkelerinde göç ve çevre dinamiklerinin kamu bütçesi denetimini nasıl dönüştürdüğünü sistematik olarak inceleyen bu araştırma, temel hipotezi olan "Sayıştayların geleneksel mali denetim işlevinin ötesine geçerek sosyal ve ekolojik hedefleri bütünleştiren bir modele evrildiği" tezini bir ölçüde kanıtlamıştır. Bu dönüşüm, özellikle ECA ve AB üyesi ülke Sayıştaylarının raporlarındaki üç temel bulguyla desteklenmektedir:

Birincisi, göç politikalarının kamu maliyesi üzerindeki çok boyutlu etkileri, yalnızca sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim harcamalarında artışa yol açmakla kalmamış, aynı zamanda denetim metodolojilerinin doğasını dönüştürmüştür. ECA'nın 2025 tarihli özel raporu, üye devletlerin neredeyse yarısında göçmen entegrasyon fonlarının koordinasyon eksiklikleri nedeniyle kaynak israfı yaşandığını belgelemiş (ECA, 2025b), bu durum özellikle Polonya gibi ülkelerde belgesiz harcamaların önlenememesine yol açmıştır. Benzer şekilde, Almanya ve İtalya'da acil göç harcamalarının izleme mekanizmalarındaki yapısal yetersizlikler (ECA, 2019b), performans denetiminin önemini ortaya çıkarırken, Türkiye-AB arasındaki mülteci krizinde FRIT fonlarının denetiminde uluslararası iş birliğinin kritik rolü vurgulanmıştır (Altay ve Özdemir, 2022). Bu bulgular, göç kaynaklı bütçe baskılarının salt mali uygunluk denetimini aşarak, sosyal etki odaklı yeni metodolojiler gerektirdiği alt hipotezini doğrulamaktadır.

İkincisi, çevresel sürdürülebilirlik hedeflerinin bütçe yönetimine entegrasyonu, denetim standartlarında köklü bir paradigma değişimini zorunlu kılmıştır. ECA'nın 2022 yıllık raporu, çevre fonlarının önemli bir bölümünün stratejik uyumsuzluk nedeniyle etkisiz kaldığını ortaya koyarken (ECA, 2022b), bu durumun özellikle Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerde şeffaflık ihlalleriyle birleştiği gözlemlenmiştir. Paris Anlaşması'nın ulusal bütçe planlarıyla uyumsuzluğu (UNFCCC, 2015), çevresel taahhütlerin mali yönetimde yeterince içselleştirilmediğini göstermektedir. Mancini'nin (2021) vurguladığı

çevresel muhasebe stratejileri ile Gunarathne ve arkadaşlarının (2021) işaret ettiği performans göstergelerinin (örneğin karbon azaltım/birim maliyet) eksikliği, bu alandaki denetim boşluklarını derinleştirmektedir. Bu tespitler, çevresel hedeflerin bütçe denetimine entegre edilmediği takdirde mali disiplini zayıflattığı alt hipotezini güçlü biçimde desteklemektedir.

Üçüncüsü, uluslararası hukuk normları ile denetim pratikleri arasındaki simbiyotik ilişki, kamu bütçesi politikalarının normatif temelini genişletmiştir. BM İnsan Hakları Komitesi'nin (2021) göçmen haklarına ilişkin mali sorumluluk vurgusu ile ECA'nın fon kullanımının "insan hakları normlarıyla uyumlu denetlenmesi" talebi (ECA, 2025b), bu sinerjiyi somutlaştırmaktadır. Uluslararası Adalet Divanı'nın (2025) iklimle mücadelede bağlayıcı yükümlülükler içeren danışma görüşü ise, ECA'nın "yeşil yatırımların iklim hedefleriyle bütçelenmesi" önerisiyle (ECA, 2022b) birebir örtüşmektedir. Bu karşılıklı etkileşim, uluslararası hukukun denetim standartlarını şekillendirmede katalizör işlevi gördüğü alt hipotezini doğrularken, denetimin salt teknik bir süreç olmaktan çıkarak normatif bir işlev kazandığını kanıtlamaktadır.

Politika önerileri bağlamında, bu çalışmanın bulguları dört temel eylem eksenine işaret edebilir:

1. Entegre Denetim Platformları: Blokzincir tabanlı AB Bütçe Takip Sistemi'nin FRIT fonları üzerinde pilot uygulaması, koordinasyon zafiyetlerini gidermek için hayati önem taşımaktadır (ECA, 2024). Nitekim; ECA'nın raporlarında vurguladığı üye devletler arasındaki koordinasyon eksiklikleri ve FRIT kapsamındaki uluslararası fon transferlerinde Türkiye-AB iş birliği deneyimi, blokzincir tabanlı entegre platformun zorunluluğunu ortaya koyabilir.
2. Performans Metrik Standardizasyonu: Göç alanında "entegrasyon başarı endeksi" (istihdam/dilyeterliliği), çevre alanında "karbon azaltım/birim maliyet oranı" gibi göstergelerin benimsenmesi (Gunarathne vd., 2021), ölçülebilirlik sorunlarını çözecektir. Zira; çevresel fonların etkisiz kullanımı (ECA, 2022b) ve göçmen entegrasyon projelerindeki izleme boşlukları (ECA, 2019b), Gunarathne ve arkadaşları (2021: 829) tarafından önerilen çevresel performans göstergelerinin (örneğin 'karbon azaltım/birim maliyet') benimsenmesini gerektirebilecektir.
3. Kurumsal Teşvik Mekanizmaları: ECA standartlarını ulusal mevzuata entegre eden üyelere yıllık bütçe fazlasının örneğin %1.5'i oranında mali teşvik sağlanması, Doğu Avrupa'daki kapasite eşitsizliklerini gidermede kilit rol oynayabilecektir. Doğu-Batı Avrupa arasındaki

denetim kapasitesi farklılıkları; örneğin Bulgaristan-Romanya'daki şeffaflık ihlalleri (ECA, 2022b) ve ulusal mevzuat-ECA standartları uyumsuzluğu, kapasite geliştirme için mali teşvik mekanizmasını zorunlu kılabilir.

4. Normatif Uyum Protokolleri: Paris Anlaşması ve UNHCR standartlarıyla uyumun denetim kriterlerine entegrasyonu, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesini garanti altına alacaktır (ICJ, 2025). Uluslararası Adalet Divanı'nın (2025) iklim taahhütlerine ilişkin bağlayıcı yükümlülükleri ile BM İnsan Hakları Komitesi'nin (2021) göçmen haklarına dair mali sorumluluk vurgusu, denetim kriterlerinin uluslararası normlarla entegrasyonunu halihazırda gerekli kılmaktadır.

Değerlendirme kısmında ise, bu araştırmanın kamu mali denetimi literatürüne üç özgün katkı sunduğu ileri sürülebilir:

1. Disiplinlerarası Denetim Modeli: Göç-çevre-bütçe üçlüsünün bütünleşik metodolojik çerçevede analizi (Gunarathne vd., 2021), geleneksel mali denetim paradigmasını aşan yeni bir perspektif sunabilecektir.
2. Hukuk-Maliye Sinerjisi: Uluslararası mahkeme kararları ile Sayıştay bulguları arasındaki normatif bütünlük (ICJ, 2025; ECA, 2022b), küresel yönetimde yeni bir uyum modeline işaret etmektedir.
3. Kurumsal Dönüşüm İmkânı: ECA'nın göç projelerinde tespit ettiği sosyal etki ölçüm eksikliği (örneğin, entegrasyon kaynaklarının hedef kitleye ulaşamaması) ve İtalya Sayıştay'ının vurguladığı yerel düzeydeki denetim zafiyetleri ve bazı bölgelerde kaynak israfı, sivil toplum temelli örgütlenmelerin, örneğin 'bağımsız sosyal etki kurulları'nın katılımcı denetim mekanizmalarını güçlendirecek bir model dahilinde tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yaklaşımın normatif temeli, INTOSA'nın hesap verebilirlik ilkelerindeki (2019) 'sivil denetimin kamusal şeffaflığın ayrılmaz parçası olduğu' vurgusudur.

Neticede göç ve çevrenin bütçe denetimindeki simbiyotik etkisi, salt mali disiplin odaklı modellerin yetersizliğini ortaya koymuştur. AB ve üye ülke Sayıştaylarının "entegre denetim" rolü üstlenmesi, sosyal adalet ve ekolojik sürdürülebilirliğin ancak çok katmanlı yönetimle (merkez-yerel-uluslarüstü koordinasyon) başarılabilirliğini kanıtlamıştır. Bu dönüşüm, kamu maliyesi literatüründe normatif ve operasyonel dengeleri yeniden tanımlayan kalıcı bir katkı sunmaktadır. Çok katmanlı yönetim ile uyumlu entegre denetim

yaklaşımlarının teorik çerçevesinin geliştirilmesi, uygulama örneklerinin daha geniş bir perspektifle incelenmesi ya da farklı politika alanları özelindeki uygulama sonuçlarının analiz edilerek yeni paradigmaya uygun tasarlanmış modellerin ortaya konulması, gelecekteki araştırmaların konusunu oluşturabilir.

KAYNAKÇA

- Altay, A. ve Özdemir, E.A. (2022). Türkiye ve AB arasında mülteci krizi: Mali yardım programı üzerine bir inceleme. Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (24), 409-423.
- Balyemez, A.S. (2023). Dünyada ve Türkiye’de savunma ve güvenlik ekonomisi. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bircan, N.G. (2025). Bağımsız denetimde yeni paradigma: Sürdürülebilirlik güvence denetimi. Sayıştay Dergisi, 36(136), 35-66
- Brenninkmeijer, A., Moonen, G., Debets, R. ve Hock, B. (2018). Auditing standards and the accountability of the European Court of Auditors (ECA). Utrecht Law Review, 14(1).
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Finanzbericht 2020. Bundesministerium der Finanzen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzberichte/finanzbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesrechnungshof (2017). Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Abgerufen von <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2017/bemerkungen-2017-volltext.pdf>
- Bundesrechnungshof (2022). Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Integrationsmaßnahmen des Bundes. Abgerufen am 12. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/integrationsmassnahmen-zugewanderte-gefluechtete-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1&utm_source=chatgpt.com
- Card, D. (2005). Is the new immigration really so bad?. The economic journal, 115(507), F300-F323.
- Collison, D. ve Slomp, S. (2000). Environmental accounting, auditing and reporting in Europe: The role of FEE. European Accounting Review, 9(1), 111-129.
- Corte dei Conti (2023). Relazione annuale 2023 sulla gestione della spesa pubblica per l’integrazione dei migranti e la tutela ambientale. Roma: Corte dei Conti.
- Çalışkan, A. (2006). Sekizinci Yönerge Çerçevesinde Avrupa Birliğinde Bağımsız Denetim. Sayıştay Dergisi, (63), 51-58.
- Dikmen, S. (2019). Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü. Sayıştay Dergisi, (115), 55-81.

- Dikmen, S. ve Çiçek, H.G. (2020). Avrupa Sayıştay'ı ile Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki. *Sayıştay Dergisi*, (117), 57-85.
- Ekins, P. (2023). *Environmental tax reform*. Edward Elgar Publishing.
- Elsrud, T., Lalander, P. ve Staaf, A. (2017). Noise, voice and silencing during immigrant court-case performances in Swedish district courts. *Ethnicities*, 17(5), 667-687.
- EC (2017). An economic take on the refugee crisis (Institutional Paper 033). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-08/ip033_en.pdf
- EC (2020). European Commission, Joint Research Centre- Projecting the net fiscal impact of immigration in the European Union (JRC121937). https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121937/fiscal_impact_report_final_online.pdf
- EC (2021). European Migration Network- Annual report on migration and asylum 2021. European Commission. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN_Annual-report_Migration_report_final.pdf
- EC (2023). European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations- Seventh annual report: Facility for Refugees in Turkey – Results and implementation. https://enlargement.ec.europa.eu/seventh-annual-report-facility-refugees-turkey_en
- ECA (2019a). Annual reports concerning the financial year 2019. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports2019/annualreports-2019_en.pdf
- ECA (2019b). Special report No 24/2019: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=51988>
- ECA (2022a). Frontex, the European Border and Coast Guard Agency– Budget and Performance Report. European Court of Auditors. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap20_02/ap_frontex_en.pdf
- ECA (2022b). 2022 Annual reports on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year and on the activities funded by the 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs) for the 2022 financial year. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_EN.pdf
- ECA (2023a). Annual reports concerning the 2023 financial year. EUR-Lex. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_EN.pdf
- ECA (2023b) Special report 29/2023: The EU's support for sustainable biofuels in transport – An unclear route ahead <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-29>
- ECA (2023c). Special report 18/2023: EU climate and energy targets – 2020 targets achieved, but little indication that actions to reach the 2030 targets will be sufficient. European Court of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-18>

- ECA (2023d). Special report 04/2023: The Global Climate Change Alliance(+) – Achievements fell short of ambitions. European Court of Auditors. Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr23_04
- ECA (2024) Special report 06/2024: The Facility for Refugees in Turkey – Beneficial for refugees and host communities, but impact and sustainability not yet ensured. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-06>
- ECA (2025a). Our methodology. European Court of Auditors. <https://www.eca.europa.eu/en/our-methodology#:~:text=The%20ECA%20conducts%20its%20audits,role%20in%20developing%20these%20standards>
- ECA (2025b). Special report 05/2025: Cohesion's Action for Refugees in Europe – Increased flexibility but insufficient data hinders future assessment of effectiveness <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2025-05>
- European Council. (2021). Regulation (EU) 2021/1147 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj/eng>
- ECHR-European Court of Human Rights (2018). Budayeva and Others v. Russia, Application No. 15339/02, Judgment of 20 March 2018. HUDOC [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-85436%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-85436%22]})
- Fiorino, D. J. (2010). Sustainability as a conceptual focus for public administration. Public administration review, 70, 78-88.
- Flyvbjerg, B. (2013). Making sense of the impact and importance of accountability in planning. In S. Davoudi ve A. Madanipour (Eds.), *Reconsidering localism* (pp. 131-149). Routledge.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2018). Current migration situation in the EU: Impact on local communities – Update. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34740664-12cb-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>
- Gunaratne, A. N., Lee, K. H. ve Hitigala Kaluarachchilage, P. K. (2021). Institutional pressures, environmental management strategy, and organizational performance: The role of environmental management accounting. *Business Strategy and the Environment*, 30(2), 825-839.
- Hennette, S., Piketty, T., Sacriste, G. ve Vauchez, A. (2019). *How to democratize Europe*. Harvard University Press.
- Uluslararası Ceza Mahkemesi-ICC. (2017). Prosecutor v. Germain Katanga (Reparations Order, ICC-01/04-01/07). 24.03.2017. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_05121.PDF
- International Court of Justice- ICJ (2025). Advisory opinion on the obligations of states in respect of climate change (ICJ Advisory Opinion, 23 July 2025). 2025/36 <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-pre-01-00-en.pdf>

- INTOSAI (2019). Principles of transparency and accountability (INTOSAI-P 20). International Organization of Supreme Audit Institutions. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principles-of-Transparency-and-Accountability.pdf>
- Kaçer, F. (2019). Kamu mali yönetiminde değişim ve Sayıştay'ın performans denetimi yetkisinin gelişimi. Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(1), 29–47.
- Köse, H.Ö. (2023). Kamu yönetiminde denetimin işlevleri, dinamikleri ve geleceği. In M. Önder ve H.Ö. Köse (Eds.), Kamu yönetiminde denetim: Temel paradigmlar, değişim ve yeni yönelişler (ss. 37–68). Sayıştay Yayınları.
- Küçükaycan, D. (2023). Yüksek denetim kurumları ve çevre denetimi: Ülke uygulamalarının incelenmesi. In G. Güngör Göksu ve E. Eroğlu (Eds.), Kamu maliye politikaları perspektifinden çevresel sürdürülebilir kalkınma (ss. 1–32). Sayıştay Yayınları.
- Lipsmeyer, C.S., Philips, A. Q. ve Whitten, G. D. (2017). The effects of immigration and integration on European budgetary trade-offs. In Political Budgeting Across Europe (pp. 124–142). Routledge.
- Mancini, F.S. (2021). Environmental sustainability and green public finance: An EU perspective (ss. 89–102). Springer.
- Mancini, F.S. (2022). Proposal for a sustainability framework for energy technologies (ss. 45–67). Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi (JRC).
- Mengiler, Ö. (2010). Avrupa Birliği Sayıştayının Kurumsal Etkinliği. Sayıştay Dergisi, (77), 3–32.
- Meral, Y. (2019). Avrupa Birliği'nde ülkeler arası emeklilik ihracatı (transferi). Traders International Trade Academic Journal, 2(1), 70–98.
- Milionis, N., Köse, H.Ö. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and climate change: An auditor's perspective. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32(122), 9–35.
- Nguyen, T.T.T. (2024). Toward financial optimization: assessing the influence of budget process on effective accounting management. Management Dynamics in the Knowledge Economy, 12(2), 116–132.
- OECD (2021a). Holistic refugee and newcomer education in Europe. [https://one.oecd.org/document/EDU/EDPC\(2021\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/EDPC(2021)17/en/pdf)
- OECD (2021b). Green Budgeting in OECD Countries https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/08/green-budgeting-in-oecd-countries_01618d8b/acf5d047-en.pdf
- Ottaviano, G. I., ve Peri, G. (2012). Rethinking the effect of immigration on wages. Journal of the European economic association, 10(1), 152–197.

- Qu, J., Ding, W. ve Li, J. (2025). Can government budget management reconcile environmental governance with sustainable economic development? *Sustainability*, 17(8), 3720. <https://doi.org/10.3390/su17083720>
- Önder, M. (2023). Kamu yönetiminde güncel eğilimler. In M. Önder ve H. Ö. Köse (Eds.), *Kamu yönetiminde denetim: Temel paradigmlar, değişim ve yeni yönelişler*. (ss.7-36). Sayıştay Yayınları.
- Selen, U. ve Taytak, M. (2017). Türkiye’de bütçenin yasama organı tarafından denetimi ve Sayıştay’ın konumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(1), 193-223.
- Smith, F. H., Retief, F., Roos, C. ve Alberts, R. (2020). The evolving role of Supreme Audit Institutions (SAIs) towards enhancing environmental governance. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 39(2), 131-141.
- Subrata, R., Arifin, F. ve Maarif, I. (2025). Hybrid Dispute Resolution in Administrative Law: Toward an Integrated Model for Government Conflict Management. *International Journal of Public Administration*, 137-162.
- Torres Ruiz, R. (2023). Navigating green public financial management. Bonn ve Eschborn: GIZ.
- UNFCCC (2015). Paris Agreement- United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- UNHCR (2019). Global trends: Forced displacement in 2019. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2019>
- UNEP (2020). State of Finance for Nature: Tripling investments in nature-based solutions by 2030. <https://www.unep.org/resources/state-finance-nature-2021>
- UNHRC (2021). General comment No. 5 (2021) on migrants’ rights to liberty and freedom from arbitrary detention. United Nations Human Rights Committee. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-5-2021-migrants-rights-liberty>
- Yener, M., Charoenpol, M., Suntharanurak, S. ve Köse, H.Ö. (2025). Strategic cooperation of Supreme Audit Institutions of Thailand and Türkiye for digital transformation and innovation in public sector auditing. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 36(136), 9-34.

EFFECTS OF MIGRATION AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT ON PUBLIC POLICIES AND BUDGETS: EVIDENCE FROM THE REPORTS OF ECA AND MEMBER STATE SAIS

Soner AKIN

Şenol ADIGÜZEL

EXTENDED ABSTRACT

Intensifying migration flows and climate-driven sustainability targets are transforming public budget auditing within the European Union (EU), requiring Supreme Audit Institutions (SAIs) to adopt multidimensional oversight frameworks that extend beyond conventional financial compliance. This study synthesizes evidence from the European Court of Auditors (ECA) and several member state SAIs to examine how migration pressures and environmental commitments are reshaping public financial control and accountability. The methodology combines a systematic review of ECA annual and special reports with a purposive selection of national audit reports focused on migration and climate-related spending. The analysis examines budgetary allocations, documented audit findings and methodological critiques, placing particular emphasis on expenditures for asylum, refugee integration and programs labelled as climate action. Comparative review across jurisdictions highlights convergent trends as well as substantive variation in national audit practices, data availability and performance measurement.

Findings indicate a marked increase in migration- and environment-related audits across member states, reflecting growing fiscal, administrative and social implications. Migration exerts pressure on social services, healthcare provision, education systems and local infrastructure: EU countries allocated more than €20 billion for migrant integration in 2020. Audits repeatedly identify coordination failures between central and local governments, inconsistent monitoring of fund effectiveness and insufficient data for assessing long-term socioeconomic integration outcomes.

Environmental audits document misalignments between green fund disbursements and strategic climate objectives, increasing the risk of inefficient resource use and delayed emission reductions. The 2022 ECA Annual Report is highlighted for finding that €72 billion of climate-labelled spending had been overstated due to methodological weaknesses and inconsistent classification.

Migration-focused reviews commonly lack standardized indicators for tracking labour market participation, educational attainment and social inclusion among migrants. Environmental assessments frequently criticize the absence of consistent performance metrics such as carbon reduction per euro spent.

Cross-country disparities are pronounced: Germany and the Netherlands show relatively mature monitoring frameworks, while several Eastern European member states face persistent transparency and compliance challenges. The 2025 ECA Special Report is cited as underscoring that insufficient data impedes cohesive migration policy evaluation and limits auditors' ability to assess effectiveness. To address these issues, the study proposes four integrated reforms designed to strengthen audit effectiveness, policy coherence and accountability.

The first one is adopting multidimensional audit methodologies that link financial compliance with measurable social and ecological outcomes, including migrant integration indices and environmental cost-effectiveness ratios. The second one is to strengthen cross-tier governance and transparency via blockchain pilots for instruments such as the €6 billion Facility for Refugees in Türkiye. Third, harmonizing audit criteria with international norms by aligning evaluation frameworks with UNHCR refugee protections and Paris Agreement obligations can ensure normative consistency. Finally, the fourth one is to boost institutional capacity through EU-wide training programs, technical assistance and incentives for adopting ECA environmental auditing guidelines and standardized performance metrics.

In conclusion, migration and environmental factors are redefining the remit of public budget auditing, shifting SAs from narrow fiscal overseers to stewards of sustainable governance and interdisciplinary accountability. Implementing the recommended reforms would fortify public financial accountability and better ensure that EU resources advance fiscal discipline, social equity and ecological resilience and strengthen trust in public institutions.