

# EUROSAI ÇEVRE DENETİMİ ÇALIŞMA GRUBUNUN SU KALİTESİ VE YÖNETİMİ KONULU TOPLANTISI

**Burak KÖROĞLU\***

## **Arka Plan/ EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu**

1999 yılında Paris'te düzenlenen 4. EUROSAI Kongresi'nde alınan karar üzerine oluşturulan EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu çevrenin ve doğal kaynakların yönetiminin geliştirilmesine kamu denetimi aracılığıyla katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda Avrupa sayıştayları arasında eşzamanlı ve koordineli çevre denetimlerinin başlatılması ve yürütülmesini teşvik eden Çalışma Grubu, çevre denetim metodolojilerinin geliştirilmesi ve iyi uygulama örneklerinin üye ülke sayıştayları arasında paylaşılmasını sağlayacak bir platform sunmaktadır. Ülke sayıştayları arasında işbirliğini geliştirme çabasının yanı sıra Çalışma Grubu, denetçilerin çevre denetimine yönelik bilgilerini artırma amaçlı eğitim seminerleri düzenlediği gibi, tamamen sayıştayların deneyimlerinin yansıtıldığı e-learning projeleri (Massive Open Online Courses) vasıtasıyla daha fazla denetçiye ulaşmayı hedeflemektedir.

Avrupa Birliği Sayıştayının yanı sıra 41 ülke sayıştayının üye olduğu Çalışma Grubu bahar ve güz aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanmaktadır. Her toplantıda atık yönetimi, yenilenebilir enerji, sürdürülebilir kalkınma, tarım, ormanların korunması, biyolojik çeşitlilik vb. farklı çevre konularına odaklanılmakta ve bu alanlarda denetim yapan Sayıştaylar deneyimlerini paylaşmaktadır.

## **Toplantının Amacı ve Kapsamı**

Ekim ayında 15. düzenlenecek olan EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu'nun yıllık toplantısı öncesinde 25-26 Nisan 2017 tarihleri arasında Ljubljana'da yapılan bahar toplantısında su kalitesi ve yönetiminin farklı yönleriyle denetlenmesi temasının işlenmesi amaçlanmıştır.

Toplantıda su kalitesi ve su yönetimine sayıştayların, gerçekleştireceği denetimler yoluyla yapabilecekleri katkılar ele alınmıştır. Ayrıca toplantı süresince, suyun kullanılabilirliği ve sürdürülebilir yönetimi, tatlı su ekosistemlerinin korunması, bunların Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile ilişkisi ve sayıştayların bu alandaki rolü ile sayıştayların bu konuları denetlemesi sonucu elde ettiği deneyimler de paylaşılmıştır.

\* Sayıştay Uzman Denetçisi, burakkoroglu@sayistay.gov.tr

## Toplantı İçeriği

Toplantı, Avrupa Komisyonunda görevli çevre direktörünün (European Commission, Directorate-General for Environment) ve Çevre Kanunu'nun Uygulanması ve Yaptırımı için Avrupa Birliği Ağı'ndan (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law - IMPEL) bir akademisyenin açılış konuşmalarıyla ("keynote speaker") başlamıştır.

Avrupa Komisyonundan gelen temsilci tarafından üye ülkelerin "AB Su Çerçeve Direktifi" karşısındaki durumu ile direktifin hedefleri doğrultusunda şimdye kadar gerçekleşen ilerlemeler hakkında bilgi verilmiştir. Temsilci, bu kapsamdaki temel sorunların;

- ✓ Su kaynağından çekilen miktarın kontrol edilememesi,
- ✓ Su fiyatlamasının maliyetleri karşılamaması ile
- ✓ Altyapı

olduğunu ifade etmiş ve denetçilerin su yönetimine ilişkin yapacakları denetimlerde odaklanmaları gerektiğini düşündüğü çerçeve direktifleri, denetim önerisi olarak sunmuştur.

IMPEL temsilcisi tarafından yapılan sunumda ise kısaca IMPEL ve faaliyet alanları tanıtılmış ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 35 Avrupa ülkesinde çevre konularıyla ilgili veri toplayan, bilimsel araştırmalar yapan ve çevre sorunlarına çözüm üretmeye odaklanan kar amacı gütmeyen bir birlik olduklarını belirtmiştir. Sunumda özellikle tarımsal ilaçlamanın ve tarımda kullanılan su miktarının boyutlarının su kaynakları üzerinde oluşturduğu baskıya işaret ederek su yönetiminde odaklanılması gereken hususlar ile sorunların çözümüne yönelik IMPEL tarafından geliştirilen öneriler paylaşılmıştır.

Açılış konuşmalarının ardından Avrupa Birliği Sayıştay'ı ile ülke sayıştaylarından gelen denetçilerin su yönetimi konusunda yürüttükleri denetimler hakkındaki sunumlarla toplantı devam etmiştir. Denetçiler tarafından yapılan toplam 16 sunumda su yönetimi konusunda gerçekleştirilen performans denetimlerinin;

- ✓ Amacı ve kapsamı,
- ✓ Metodolojisi ve yaklaşımı,
- ✓ Bulgu ve önerileri,
- ✓ Denetimin etkileri ve denetlenen idareler tarafından yapılan değişiklikler,

- ✓ Denetim sonuçlarının kamuoyundaki etkisi,
- ✓ Denetim esnasında karşılaşılan güçlükler ile bunlara karşı denetim ekibi tarafından geliştirilen çözümler,
- ✓ Denetim sonucunda çıkarılan dersler

ile ilgili bilgi verilmiştir. Bu çerçevede toplam onaltı sunum yapılmıştır. Sunumlarda denetim ekiplerinin öncelikle su yönetimine ilişkin mevzuatı ve konu ile ilgili parlamento, üniversite, sivil toplum kuruluşları ve devlet kurumları tarafından hazırlanan rapor, makale vb. şeyleri incelediği, uzman kişilerle mülakatlar yaptığı ve bu çalışmalar neticesinde edinilen bilgi çerçevesinde denetim soru ve kriterlerini hazırladıkları ifade edilmiştir.

Toplantının bir diğer amacı da ülke sayıştayları tarafından uygulanan denetim metodolojisi ve yaklaşımları hakkında birbirlerini bilgilendirmeleriydi. Bu doğrultuda toplantı süresince iki atölye çalışması (workshop) yapıldı ve ilkinde denetim kriterlerinin oluşturulma süreçleriyle ilgili her katılımcıdan ülke uygulamaları hakkında bilgi paylaşılması istenmiştir. Diğer çalışmada ise su yönetimine ilişkin denetimde kullanılmak üzere bir denetim matrisi oluşturulmasına yönelik fikir alış verişinde bulunulmuştur. Bu çalışmaların ve sunumların sonunda tüm katılımcı ülke sayıştaylarının tamamının performans denetimi metodolojisine uygun olarak denetimlerini yürüttüğü ve raporlarını hazırladığı anlaşılmıştır. Diğer taraftan Macaristan Sayıştay'ı diğer ülkelerden farklı olarak denetim kriterlerini belirleyen ve denetim matrisini hazırlayan ekiple denetimi gerçekleştiren ekibin ayrıştırıldığını belirtmiştir. Bu ayrım performans denetimi aşamalarının sadece birbirinden farklı olduğunu değil, aralarında kritik bir önem farklılığı da olduğunu çarpıcı biçimde göstermiştir. Denetim matrisinin hazırlanmasıyla tamamlanan ön çalışma süreci aynı zamanda denetimde kullanılacak soru, kriter ve metodolojinin belirlenmesi aşamalarını da kapsamaktadır. Denetim kanıtlarının elde edilmesi ve raporun yazılmasıyla sonuçlanan tam çalışma süreci tam çalışma aşaması olarak adlandırılır. Macaristan Sayıştayının bu süreçlerden sadece denetim matrisinin oluşturulmasını bu konuda uzman bir ekibe bırakmış olduğu anlaşılmıştır ki bu üzerinde düşünölmeye değer bir gelişmedir.

### **Sunumların Değerlendirilmesi<sup>1</sup>**

Yapılan sunumlar birlikte değerlendirildiğinde benzer coğrafyaya sahip ölkelerin su yönetimindeki sorunlarının ortak olduğu; su azlığı yaşayan Akdeniz'e

1 Toplantı kapsamında yapılan bütün sunumlara <http://www.eurosaiwgea.org/meetings/Pages/Spring-Session-Water-Quality.aspx> linkinden erişilebilir.

kıyası olan Avrupa ülkelerinde sorun olarak su miktarı ön plana çıkarken sanayisi diğerlerine nispeten gelişmiş orta, batı ve kuzey Avrupa ülkelerinde su kalitesine ilişkin sorunlar öne çıkmış ve Sayıştayların da denetimlerinde bu farklılığı yansıtacak biçimde denetimlerini yapılandırdıkları görülmüştür.

Katılımcıların büyük çoğunluğunun Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden gelmesinden dolayı denetim konusu olarak çoğunlukla ülkelerindeki su yönetimine ilişkin uygulamanın, AB Su Çerçeve Direktifi (SÇD) karşısındaki durumunun ele alındığı görülmüştür. Bu noktada Avrupa Komisyonunda görevli çevre direktörü ile Avrupa Birliği Sayıştayından gelen katılımcıların sunumlarından kısaca bahsetmek yararlı olacaktır.

Direktör, üye ülkelerin bugüne kadar SÇD'ye uyum konusundaki ilerlemeleri ile bu alandaki performans risklerini belirten bir sunum yapmıştır. Bu bağlamda SÇD'nin ulusal yasalarla ne oranda uyumlu hale getirildiği, su kirliliği, suyun arıtılması, yeraltı su kaynaklarından çekilen su miktarının ölçülmesi, suyun fiyatlamasının yatırımları karşılayacak düzeyde olup olmadığı gibi hususlara Komisyonun verdiği önem anlatılarak, bu konuda denetim önerileri getirilmiştir.

AB Sayıştay temsilcilerinden bir denetçi de SÇD'nin AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) ile uyumlu çalışıp çalışmadığını inceledikleri denetimin yöntemi, kapsamı, metodolojisi ve sonuçları hakkında bilgi vermiştir. Raporlarında;

- ✓ SÇD'nin uygulanmasını etkileyen gecikmeler ve zayıflıkların OTP ve su politikasının entegre olmasını engellediği,
- ✓ Uyumun sağlanmasına sebep olan zafiyetler ve kırsal kalkınma programlarının suyun yönetimi üzerine etkileri,
- ✓ Suyun kalitesi ve miktarı ile tarım uygulamaları arasındaki bağlantının daha iyi yönetilmesi için izleme sistemlerinin olmadığı,
- ✓ Aşırı iddialı politika hedeflerinin OTP araçları ile uyumsuz olduğu belirtilmiştir.

Diğer AB Sayıştay temsilcisi ise AB Su Tedariki ve Atık Su Altyapısı konusunda alınan yapısal önlemler üzerine yürütülen üç farklı denetim raporundan bahsetmiş ve denetimlerin kapsamı, yöntemi, soruları, teknikleri ve bulguları hakkında bilgi vermiştir. Temsilci, bu denetimler sonucunda;

- ✓ Üye ülkelerin su tarifelerini işletim, bakım ve yıpranma maliyetlerini dahi karşılayamayacak seviyede belirlediği ve su gelirleri maliyetleri karşılamadığından projelerini AB hibelerine dayandırdığını,

- ✓ Atık su arıtma tesislerinin kapasitelerinin üzerinde çalıştırılması nedeniyle işletim maliyetlerinin çok yüksek olduğunun,
- ✓ Üye ülkelerin Katılım Anlaşması'nı yanlış uygulamaları nedeniyle öngörülemeyen maliyet artışlarının çok fazla olduğunun,
- ✓ Su talebinin iyi yönetilerek ve daha ucuz ya da daha yakın su kaynaklarının kullanılarak ihtiyaç duyulan yeni su kaynağı miktarının azaltılabileceğinin

belirlendiğini ifade etmiştir.

### **“Türkiye’de İçme Suyu Yönetimi” Sunumu**

Programın tecrübe ve bilgi paylaşımı amacıyla farklı yüksek denetim kurumlarının sunumları için ayrılan bölümünde, Türkiye Sayıştayına adına “Türkiye’de İçme Suyu Yönetimi” konulu bir sunum yapılmıştır. Sunum, T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından 2010 yılında tamamlanan “İçme Suyu Yönetimi” konulu performans denetimi sonucu elde edilen bilgiler ışığında gerçekleştirilmiştir. Sunumda denetimin;

- ✓ İçme suyu yönetim faaliyetleri sağlıklı bir şekilde planlanmakta mıdır?
- ✓ İçme suyu yönetim faaliyetleri uygun yetkilendirme ile maliyet etkin bir şekilde yürütülmekte midir?
- ✓ Kalitesinin ve su kaynaklarının korunması için etkin bir kontrol mekanizması kurulmuş mudur?

temel soruları çerçevesinde yürütüldüğü belirtilerek denetim kapsamı ve yaklaşımı ile kritik bulgu, sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

Bu çerçevede, raporda açıklanan;

- ✓ Türkiye’de su yönetimindeki en önemli problemin altyapıdan kaynaklanan su kayıpları olduğu,
- ✓ bu olgunun su temin edilmesine yönelik planlama çalışmaları ve karar süreçleri üzerindeki olumsuz ve yanıltıcı etkilerde bulunduğu,
- ✓ Türkiye’de yaşanan su azlığı sorununun başat nedeninin kuraklık değil, denetim yapılan dönem itibarıyla ortalama %54 olan su kayıpları olduğu,
- ✓ Yerel yönetimlerin, maliyeti kendi bütçeleri ile karşılanacak içme suyu şebekelerini iyileştirerek su kayıplarını azaltmak yerine maliyeti merkezi idare (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü - DSİ) bütçesinden karşılanacak

Yeni su kaynağından su temin edilmesi yolunu tercih etmelerinin sorunun önemli bir boyutunu oluşturduğu, dolayısıyla şebekede yapılacak iyileştirmelerle önemli ölçüde halledilebilecek sorunun DSI'nin yüksek maliyetli yatırımlara girişiyle üstesinden gelinmeye çalışıldığı sonuç ve değerlendirmelerine vurgu yapılmıştır.

Sunumda ayrıca bazı önemli denetim etkileri üzerinde de durularak, raporda yer alan bulgu, sonuç ve öneriler üzerine Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği" ile belediyelere şebekeden kaynaklanan su kayıplarını belediye büyüklüğüne bağlı olarak beş ve dokuz yıllık sürelerde önce %30, sonra da %25 seviyelerine indirme hedeflerinin verildiği ifade edilmiştir.

Sunumun son bölümünde ise denetim yaklaşımı üzerinde durulmuş ve bu denetim sonucunda çıkarılan aşağıdaki dersler doğrultusunda tüm sayıştaylar için öneriler dile getirilmiştir.

- ✓ İlk olarak; kamu kaynağının asıl sahibi olan vatandaşlar, insanlık ve gelecek nesiller için yaşamsal öneme sahip «Su Yönetimi» gibi konularda vatandaş odaklı bir denetim yaklaşımına sahip olunmasının Sayıştayların önemli bir misyonu olduğu ve bu nedenle sayıştayların performans denetimlerini dizayn ederken «Su Yönetimi» gibi yaşamsal konularda parlamento ve hükümet amaçlarından yola çıkan klasik yaklaşımlarının yanında vatandaşın ihtiyaç, talep ve beklentilerine dayanan *aşağıdan yukarıya perspektiften* de yararlanmaları gerektiği vurgulanmıştır. Sayıştayların bu yolla sağlayacakları bağımsız ve objektif bilgi ile Parlamentolara ve hükümetlere mevcut politikalarını revize etme, yeni politikalar üretme yolunda eşsiz olanaklar sunduğu belirtilmiştir.
- ✓ Diğer taraftan çevreyle ilgili birçok konuda olduğu gibi (hava kalitesi, deniz kirliliği vb.) içme suyu yönetimine ve su kaynaklarının korunmasına yönelik faaliyetlerin ülke sınırlarını aşan boyutlara sahip olduğu; ülkelerin su yönetimi-kalitesi alanında oluşturacakları politikalar ve alacakları kararların olumlu ya da olumsuz olarak, komşu ülkelere de etki ettiği; dolayısıyla bu alandaki sorunların çözümünün çoğunlukla bölge ülkelerinin ortak inisiyatif ve çabasını gerektirdiği; bu alanda sayıştaylarca yürütülecek ortak/koordineli denetimlerin, bu ortak sorun ve çözümlere ışık tutarak parlamentoları bilgilendirmeye ve ülkeleri birbirleriyle işbirliğine sevk etmeye katkıda bulunacağı ifade edilmiştir.

## **Sonuç**

Yapılan sunumlarla tecrübelerin paylaşılması sonucunda sayıştayların su yönetimine ilişkin denetim kapasitesinin yetkin bir seviyede olduğu ve bu gelişkinliğin yaygınlaştırılması gereği vurgulanarak bu doğrultuda hazırlanan taslak e-learning projesi (MOOC – Massive Open Online Course) Çalışma Grubunun sekretaryasını yürüten Estonya Sayıştayı tarafından tanıtılmış ve içeriğinin belirlenmesine yönelik olarak tüm EUROSAI WGEA üyesi sayıştaylardan katkı sağlanmasının beklendiği ifade edilmiştir.