

Bitmeyen Senfoni: Belediyelerde Performans Denetimi*

Never-Ending Symphony: Performance Auditing in Municipalities

Hacer Tuğba EROĞLU

*Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
heteroglu@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0067-2766>*

Makale Başvuru Tarihi: 09.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 03.01.2020

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Anahtar Kelimeler:

*Performans
Yönetimi,*

*Performans
Denetimi,*

*Belediyelerde
Performans
Denetimi,*

ÖZET

Performans ölçümü ve denetimi kamu yönetiminde reform çalışmaları içerisinde önemli başlıklardan bir tanesini oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının hesap verebilirlik, saydamlık, sonuç odaklılık, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk gibi ilkeleri ile birlikte kamu yönetiminde kaynak kullanımından insan kaynaklarının değerlendirilmesine kadar her alanda performans denetiminin önemi artmaktadır. Yerel yönetimlerde de bu kapsamda çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'deki yerel yönetim reformları ile performans denetimi hakkında olumlu ve olumsuz yönleri belirlemeye çalışılacaktır. Ayrıca konu ile ilgili tartışmalara bir katkı olması açısından performans denetimi ile belediyelerin sağlayabileceği faydalar üzerinde durularak uygulanabilecek bir performans denetimi modelinin nasıl olabileceği tartışılacaktır.

Keywords:

*Performance
Management,*

Performance Audit,

*Performance Audit
in Municipalities,*

ABSTRACT

Performance measurement and audit is one of the important topics in reforming public administration. With the principles of new public management approach such as accountability, transparency, result-oriented, efficiency, efficiency and economy, the importance of performance auditing in all areas from the use of resources to the evaluation of human resources is increasing. Local governments are also working on this. This study will try to determine the positive and negative aspects about the performance audit of local government reform in Turkey. In addition, in order to contribute to the discussions on the subject, performance audit and the benefits of municipalities will be emphasized and a performance audit model that can be implemented will be discussed.

* Bu çalışma, 24-26 Ekim 2019 tarihleri arasında Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi tarafından düzenlenen KAYFOR'17'de sözlü olarak sunulmuş aynı başlıklı bildirden hazırlanmıştır.

1. GİRİŞ

Kamu performans yönetiminin önemli bir aşaması performans denetimidir. Bu aşamada kaynakların belirlenen amaçlara göre kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir. Performans denetimi, planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre iş ve görevlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmesine bakılmasıdır (Bilgin, 2004:31).

Kamu sektöründe harcamaların artması, sorumluluğun önem kazanması ve kamu yönetimi reformları performans denetiminin önemini artırmıştır (Atakan vd., 1997:1). Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu olarak görülen kamu denetimi, performans denetimi olarak da değerlendirilmeye başlanmıştır (Özer, 1997:181).

Performans denetimi; “*kamu idarelerinin kaynaklarını ne kadar etkin, verimli ve tutumlu bir biçimde kullandığı hakkında görüş oluşturmak amacıyla elde edilebilen kanıtlardan yararlan bir süreçtir*” (Sayıştay, 2002:iii). Bu süreçte öncelikli olarak denetim stratejisi tespit edilmekte, denetimin gerçekleştirilmesinde ön çalışma hazırlıkları yapılmaktadır. Bir sonraki aşama uygulama aşamasıdır ve burada kaynakların verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının gösterilmesi ve karar vericilerin bu konudaki sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini tespit etmek üzere analizler yapılmaktadır. Analiz sonuçlarını içeren bir rapor hazırlanmaktadır. Raporun görüşülmesi, ilgili birimlere sunulmasının ardından denetim sonuçları izlenmektedir. Son aşamada, amaçlanan sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünün ardından elde edilen sonuçlara uygun olarak yeniden denetim stratejileri belirlenmekte ve süreç tekrar başlamaktadır (Eroğlu, 2010:81).

Performans denetimi, içsel ve dışsal olarak gerçekleştirilmektedir. İçsel performans denetimi kurum içi, dışsal performans denetimi de kurum dışı birimler tarafından yapılmaktadır. Önemli olan kurumsal performansın iyileştirilmesidir. Performans denetimi ile kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı değerlendirilmektedir. Klasik denetimde kamu idarelerinin gelir ve giderleri üzerinden bir değerlendirme yapılırken performans denetimi ile verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçütlerine bağlı olarak bir denetim yapılmaktadır (Güran, 2005:92-93).

Geleneksel kamu yönetiminde neyin nasıl üretildiği, bir hata var ise sorumlusunun kim olduğu ya da iyi bir iş yapıyorsa övgüyü kimin hak ettiği tam olarak bilinemiyordu. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı girdilere odaklanmaktaydı, çıktılar ve sonuçlara odaklanma yoktu ve yöneticiler için bütçelerinin büyüklüğü, çalışanlarının onlara bağlılığı ve otoriteleri performanstan daha önemliydi (Ömürgönülşen, 2002:104). Kamu sektöründe yeni işletmeciler ve girişimci anlayış ile birlikte (Ömürgönülşen 1997 ve 2000’den akt.: Ömürgönülşen, 2002:104) vurgu girdilerin kontrol edilmesinden çıktı ve sonuçların kontrol edilmesine kaymıştır (Holmes ve Shand, 1995:555’ten Ömürgönülşen, 2002:104). Artık amaçların tanımlanması, bu amaçlara ulaşmak için kaynakların açıklanması, ve kurumların amaçlarına ulaşip ulaşmadıklarının kontrol edilmesi yönetimin en ciddi problemlerinin biri olmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 2002:104-105).

Amaç ve sonuç karşılaştırmasına dayanan performans denetiminin kamu idarelerine sağlayacağı yararlar oldukça fazladır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Atakan vd., 1997:1; Sayıştay, 2002:3-4);

- Bir projenin, programın ya da kurumun faaliyetleri hakkında değerlendirmeler yapıp bir görüş ortaya konulmaktadır.
- Objektifliğin sağlanması için performansı ölçen, karşılaştırma yapılabilmesini sağlayan, denetim sonucunda anlamlı yargılara ulaşmayı sağlayacak standartlar belirlenmektedir.
- Kamu kaynaklarını yöneten kişilerin ve kuruluşların eylemlerinin hesabını verir durumda bulunmalarını sağlamaktadır.
- Açıklanan program amaçlarının gerçekleşip gerçekleşmediği ve ne ölçüde gerçekleştiğini belirlemektedir.
- Kaynakların tutumluluk, verimlilik ve etkinlik yönlerinden uygunluğunu denetlemektedir.
- Hesapverebilirliği geliştirmektedir.
- Kamu kaynaklarının yönetiminin kalitesi hakkında yurttaşlara bilgi ve güvence sağlamaktadır.
- Kamu hizmeti sunumunda kaliteyi artırmakta ve gelişmiş yönetim planlaması kontrolünü sağlamaktadır.
- Kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesi ve iyi kurumsal yönetim için yardımcı olmaktadır.

Dolayısıyla performans denetimi, kurumun kaynaklarını nasıl kullandığı, sorumluluklarını yerine getirip getirmediği, beklenen amaçların gerçekleşip gerçekleşmediğini denetleyerek kamu performans yönetiminin başarısını da belirlemektedir (Eroğlu, 2010:83).

Kamu performans yönetimi ile hizmet sunumunda etkinlik ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, kaynakların doğru ve yerinde kullanılması, karar vericilerin sorumluluklarının artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca performans bilgisi, ölçümü ve denetimi aracılığıyla finansal denetimin ötesinde kurumun işleyişini, hizmet sağlayıcıların ve hizmetlerden yararlananların memnuniyetlerini ölçen ve performansın sürekli geliştirilmesine yönelik bir kurum kültürünün oluşturulmasına zemin hazırlayan kurumsal yapının oluşturulmasına vurgu yapılmaktadır (Eroğlu, 2010:86).

Bu çalışmada böylesi bir kurum kültürünün oluşturulabilmesi için faaliyet raporlarının performans denetimindeki yeri ve önemi belediyelerin hazırlamış oldukları faaliyet raporlarına ilişkin faaliyet genel değerlendirme raporları incelenerek ele alınacaktır.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ

Performans denetimine ilişkin Türk kamu yönetiminde yürütülen çalışmalar 2000 yılı öncesi yapılan çalışmalar ve 2000 yılı sonrası yapılan çalışmalar olmak üzere olmak üzere iki dönem halinde ele almak mümkündür. Performans denetimi kavramı Türkiye’de ilk kez 1938 tarihli 3460 sayılı “*Sermayenin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabelen Hakkında Kanunu*”nda yer almıştır (Yenice, 2006a:156). MEHTAP Raporunda kamu idarelerinin kendilerine verilen görevleri etkinlik ve tutumluluk içinde yerine getirmediklerine dikkat çekilmiştir (TODAİE, 1966). 1970’den itibaren yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içindeki önemini ortaya çıkarmıştır (Yenice, 2006b:126). 1970’lerde İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkelere ve Öneriler adlı raporda, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gerekliliği üzerinde durulmuş (TODAİE, 1971), 2171 sayılı “*Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu*” ile bu çalışmalara ağırlık verilmiştir (Özer, 1997:196). 1991 yılında KAYA Raporunda etkililik ve verimlilik sorunlarından söz edilmiş, kurumların etkililik ve verimliliklerinin artırılması yönünde çözüm önerileri dile getirilmiştir (TODAİE, 1991).

2000’den sonraki ilk çalışmalardan bir tanesi 2003 tarihli 58. Hükümet Acil Eylem Planı’dır. Bu planda merkezde reform başlığı altında “*kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi*”ne yer verilmiş ve Sayıştay’ın performans denetimini yapması ile birlikte kamu yönetiminde etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı uygulamalarının yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve kontrol sistemi yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiştir. Kanun ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu yeni sistemle birlikte kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ile göstergelerini stratejik planlarında sunmaları, performans programları ile bütçelerini yıllık performans hedefleri ile ilişkilendirerek hazırlamaları gerekmektedir. Bütçenin uygulanması ile kamu idarelerinin faaliyet raporu aracılığıyla performanslarını ilgili hedef ve göstergelerle ilişkilendirerek yıl sonunda raporlaması gerekmektedir. Bu üç doküman stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu, performans esaslı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Bu belgelerin hazırlanması ve paylaşılması ile saydam ve hesapverebilir bir yönetim sistemi hedeflenmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014:5).

İçişleri Bakanlığı’nca 2003-2007 yılları arasında BEPER olarak bilinen bir belediye performans izleme sistemi ve sonrasında da belediyelerden gerekli bütün verilerin toplanması için YERELBİLGİ sistemi kurulmuş ve sürdürülmüştür (undp.org.tr, 2019). BEPER Projesi, performans dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Projenin amacı; belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak, etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek, karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak; demokratik katılım ve şeffaflığı güçlendirmek, hesap verebilirliği artırmak, belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmektir (Nangır, 2007:120). Proje kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300’ün üzerinde soruya cevap alınarak performans kriterleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır (Bilge, 2007). Ancak belediyelerin veri girişlerinde yaşanan aksaklıklar, eksik veri girişleri gibi yaşanan birtakım olumsuzluklar projenin başarısını etkilemiştir.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 36. maddesinde Sayıştay’ın denetim görevleri düzenlilik ve performans denetimi olarak düzenlenmektedir. Bu maddeye göre performans denetimi, hesap

verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014:5).

Merkezi reformun yanı sıra yerel reform kapsamında yapılan düzenlemelerde de performans odaklı yönetim üzerinde durulmuştur. İlgili kanunlarda yerel yöneticilerin yerel idareleri stratejik plâna uygun olarak yönetmek, yerel idarenin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak yer almaktadır.

Ayrıca yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak da yerel yönetimlerde performans odaklı yönetim çerçevesinde beklenen yükümlülükler arasında yer almaktadır. İç ve dış denetimden de bahsedilerek, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığına denilerek performans ölçütleri ve performans denetiminin yasal bir zorunluluk olarak yerel yönetimlerde nasıl yer aldığına işaret edilmektedir.

3. KAMUDA PERFORMANS DENETİMİ KİTERLERİ

Performans denetiminin nasıl yapılacağı ilişkin olarak Sayıştay tarafından hazırlanmış olan dokümanlarda kriterler sıralanmaktadır. Bu kriterler kurumların stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, uygulanması ve başarılı olup olmadığının değerlendirilmesinde önemli birer ölçüt olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 1. Kamu Performans Denetimi Kriterleri

Denetim Kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
İyi tanımlama	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dahil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izleniyor olması
Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2014:7.

Bu kriterler üzerinden yapılan denetimlere ilişkin olarak performans denetim rehberinde örnek değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu kriterler çerçevesinde kurumların belirledikleri amaçların ve hedeflerin belirlenen gerçekleştirilebilirlikleri, amaçların ve hedeflerin iyi tanımlanıp tanımlanmadıkları, performans göstergelerinin ölçülebilirlikleri stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır.

Bu belirlenen kriterlere bağlı olarak performans denetiminin yürütülebilirliğine ilişkin bir takvim belirlenmiştir. Kamu idarelerinin bu takvime uygun olarak stratejik planlarını, performans programlarını, faaliyet raporlarını hazırlamaları ve sunmaları beklenmektedir. Bu takvime uygun hareket etme de denetim kriterleri içerisinde yer almaktadır.

Tablo 2. Performans Denetimi Zaman Planı

Denetim Aşaması	Denetim Kriteri	Denetim Kapsamı	Zaman Planı
Planlama			Haziran
Uygulama (Stratejik Plan ve Performans Programı)	-Mevcudiyet -Zamanlılık -Sunum -İlgililik -Ölçülebilirlik -İyi tanımlama	Stratejik Plan Performans Programı	Temmuz-Eylül
Uygulama (Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi)	-Güvenilirlik	Seçilen Veri Kayıt Sistemleri	Eylül-Şubat
Uygulama (Faaliyet Raporu)	-Mevcudiyet -Zamanlılık -Sunum -Tutarlılık -Doğrulanabilirlik -Geçerlilik/İkna Edicilik	Faaliyet Raporu	Şubat (İl Özel İdareleri İçin Mart, Belediyeler İçin Nisan)
Raporlama			Mart (İl Özel İdareleri İçin Nisan, Belediyeler İçin Mayıs)
İzleme			

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2014:9.

Hazırlanan dokümanların bu zaman aralıklarına uygun denetlenmesi yukarıda da bahsedildiği gibi hesapverebilir ve saydam bir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için oldukça önemlidir. Bu çalışmada bu çizelgeden faaliyet raporlarına ilişkin denetim raporları belediyelere ilişkin değerlendirmelere ele alınarak yıl sonunda belediyelerin amaçları, hedefleri, göstergeleri, ölçütleri arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.

4. MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMELERİ

Performans denetimini mevzuata uygun bir şekilde yapıp yapılmadığının değerlendirilmesi bağlamında özellikle kamu idarelerinin hazırladıkları ve yayımladıkları faaliyet raporlarının denetlenmesinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Tamamlanan faaliyet raporlarının belirlenmiş takvime uygun bir şekilde ilgili birimlere gönderilmeleri beklenmektedir. Bu faaliyet raporları üzerinden gerçekleştirilen inceleme sonucunda kamu idarelerinin hedef, gösterge ve sonuçlar arasındaki tutarlılık denetlenmektedir. Yine bu faaliyet raporları üzerinden plan, program ve rapor bütünlüğünün kurulup kurulmadığı denetlenmektedir. Bu hususlardan hareketle burada Sayıştay tarafından 2012-2018 yılları arasında hazırlanmış ve yayımlanmış olan genel faaliyet raporları içinden belediyelere yönelik değerlendirmeler ele alınmaktadır. Farklı kalemler şeklinde denetlenen belediyelere ilişkin olarak faaliyet raporları üzerinden performans denetimine ilişkin bir analiz yapılmak istenmiştir. Aşağıdaki öncelikle 2012 ve 2013 yılında hazırlanan raporlar ele alınmaktadır. tablolarda bu denetleme kriterlerini karşılamayan belediye sayıları verilmektedir:

Tablo 3. 2012 Yılı ve 2013 Yılı Faaliyet Genel Raporları

2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu	2013 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu
Mahalli idarelerin bütçeleri, fiziki kaynakları, yaptıkları yardımlar, sosyal hizmet harcamaları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeleri, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere raporda yer verilmemektedir.	Mahalli idarelerin bütçeleri, fiziki kaynakları, yaptıkları yardımlar, sosyal hizmet harcamaları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeleri, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere raporda yer verilmemektedir.
Mahalli idarelerle ilgili istatistiki verilerden oluşan bir rapor niteliği taşımaktadır	Mahalli idarelerde istihdam edilen ve hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları aralarında farklar göze çarpmaktadır.
2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya takvime uygun gönderilmemiştir	Belediyelerin banka kredileri, borçları, vergi ve sosyal güvenlik dışındaki diğer yükümlülüklerin artışı ilgili değerlendirmeler raporda yer almamaktadır
Borç yükümlülüğünün başlığı altında yer belirtilen diğer yükümlülükler ile ne kastedildiği açıklanmamıştır.	Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında değerlendirmelere yer verilmemiştir
Mahalli idarelerin borç yüklerindeki artışın nedeni hakkında bilgi verilmemiştir	Değerlendirmeye alınan faaliyet raporlarının hangi idarelere ait olduğu hakkında raporda bilgi verilmemektedir.

Sayıştay'a gönderilen 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan aksaklıkları şu şekilde özetlemek mümkündür (Sayıştay Başkanlığı, 2013);

- Raporda dikkati çeken husulardan bir tanesi mahalli idarelerle ilgili istatistiki verilerden oluşmuş olmasıdır. Yapılması gereken istatistiki verilerden yola çıkarak analizlerin yapılması, değişiklikler varsa bu değişikliklerin nedenlerinin açıklanmasıdır.
- Raporda bütçeler, sosyal hizmet harcamaları, gelir ve gider dengesi, bütçelerinden yapılan yardımlar, kaynaklar, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeler, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür. Oysa Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te bu usul ve esasların tamamı belirtilmiştir.
- Genel faaliyet raporlarının belirlenen takvime uygun bir şekilde ilgili birimlere gönderilmesi gerekmektedir. 2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya gönderilmesinde bu takvime uyulmadığı ifade edilmiştir.
- Hazırlanan raporda mahalli idarelerin borç dağılımlarında toplam borç yükümlülüğünün % 52'si diğer yükümlülükler başlığı altında yer almış ancak diğer yükümlülükler ile ne kastedildiği açıklanmamıştır.
- Mahalli idarelerin borç yüklerinde önemli bir artış olmasına rağmen bu artışın nedeni hakkında bilgi verilmemiştir.

2013 yılında sunulan raporda ise yer alan bilgilerin genel olarak sunum kriterleri ve süreç gereklilikleri olarak uygun olmakla birlikte şu hususlara dikkat çekilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014);

- 2012 yılı raporunda olduğu gibi 2013 raporunda da bütçeler, sosyal hizmet harcamaları, gelir ve gider dengesi, bütçelerinden yapılan yardımlar, kaynaklar, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeler, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür.
- Mahalli idarelerde istihdam edilen ve hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları aralarında farklar göze çarpmaktadır. Ancak raporda bu farkın neden kaynaklandığına ilişkin bir açıklama yer almamıştır.
- Belediyelerin kamu idarelerine borçları, banka kredileri, vergi ve sosyal güvenlik dışındaki diğer yükümlülüklerinde 2012 yılına göre % 41 artış gösterdiği gözlenmiştir. Ancak bu artışla ilgili de bilgi ve değerlendirme yapılmamıştır.
- Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında değerlendirme yer almamıştır.
- Söz konusu faaliyet raporlarının hangi idarelerin raporları olduğu hakkında bilgi verilmemiştir.

2012 ve 2013 yıllarında hazırlanan değerlendirme raporunda sonraki yıllarda hazırlanan raporlar gibi çok fazla ayrıntılı bilgiye yer verilmemektedir.

Tablo 4. 2014-2018 Yılları Arası Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları

Değerlendirme Kriterleri	Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları				
	2014	2015	2016	2017	2018
Faaliyet raporu yayımlamama		2	8	24	29
Mevzuata uygun olmayan faaliyet raporu		32	9	22	6
Mali tablo hazırlamama	20	83	81	113	95
İç ve dış denetim eksikliği	37				
Yardım yapılan birlik, kurum, kuruluş	17	99	89	88	89
Tüm varlık ve yükümlülükleri göstermeme	22	74	41	52	61
Kullanılan kaynakları açıklamama	4	4	32	14	32
Kurumsal kabiliyet ve kapasite değerlendirme eksikliği	3	4	41	55	68
Öneri ve tedbirler eksikliği	6	12			
Performans hedef ve göstergesi eksikliği	9	4			
Hedef ve sonuç arasındaki sapmaların açıklanmaması	33	146	95	124	128
Dış proje kredisi, bağış ve yardım hakkında bilgi verilmemesi	10	42	45	35	40
Başlangıç ve yıl sonu ödenekleri ayrımı yapılmaması	19	62	47	47	43
Hedef ve ödenek cetvellerinin doğrulanamaması	8	28	18	29	29
Yıl sonu ödeneklerinin doğru kaydedilmemesi	12	28	31	23	19
Düzenlilik denetim sonuçlarının eksikliği	4	19	5	3	7
Performans programı hazırlamama	23	55	20	20	53
Performans bilgisinin ölçülebilir olmaması	9	50	19	15	53
Geçerlilik ve ikna edilebilirlik	31	103	45	37	109

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2014-2018 Yılları Arası Faaliyet Genel Değerlendirme Raporlarından hazırlanmıştır.

2014 yılı değerlendirme raporunda 46 belediye, 2015 yılı değerlendirme raporunda 210 belediye, 2016 yılı değerlendirme raporunda 134 belediye, 2017 yılı değerlendirme raporunda 173 belediye, 2018 yılı değerlendirme raporunda 184 belediye değerlendirme kapsamına alınmıştır. 2015 yılında sunum ve içerik yönünden 2 belediyenin; 2016 yılında 8 belediyenin; 2017 yılında 24 belediyenin; 2018 yılında 29 belediyenin faaliyet raporunu yayımlamadığı görülmüştür.

2014 yılı için hazırlanan raporda mali bilgilere ilişkin olarak bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu bilgilerine ve açıklamalarına yer vermeyen belediye sayısı 20 olarak tespit edilmiştir. İç ve dış denetim sonuçları hakkında bilgi vermeyen belediye sayısı 37'dir. Yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgilere faaliyet raporlarında yer vermeyen belediye sayısı 17'dir. Varlık ve yükümlülüklerinin açıklanması gerekliliğine rağmen faaliyet raporlarında bu açıklamalara yer vermeyen belediye sayısı 22'dir. Faaliyet raporlarında mevzuata göre kullanılan kaynaklar ilgili bilgi verilmesi gerekmektedir, oysa bu bilgileri vermeyen belediye sayısı 4'tür. Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirme bilgisine de faaliyet raporlarında yer vermeyen ya da eksik bilgi veren 3 belediye tespit edilmiştir. Faaliyet raporlarında öneri, tedbirler ve muhtemel

risklere karşı yapılacaklar, belirtilmesi gereken hususlar arasındadır. Bu bilgilere yer vermeyen belediye sayısı 6 olarak tespit edilmiştir. Performans bilgisi başlığı faaliyet raporlarının en önemli başlıklarından bir tanesidir. Oysa yapılan inceleme sonucunda faaliyet raporunda performans bilgisine yer vermeyen belediye sayısı 9'dur. Bütçe uygulamaları sonuçlarının değerlendirilmesine bağlı olarak bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmayan belediye sayısı 33, bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin dışında idarenin kullanımın tahsis edilen özel ödenek, dış proje kredisi veya bağış ve yardım gibi kaynakları faaliyet raporunda göstermeyen belediye sayısı 10, bütçe ödeneklerini başlangıç ve yıl sonu ödenekleri olarak ayrı ayrı göstermeyen belediye sayısı 19, bütçe hedefleri ödenek cetvelleri ile karşılaştırıldığında hedefleri doğru gösterilmediği tespit edilen belediye sayısı 8, yıl sonu ödeneklerini doğru kaydetmediği veya ödenek artış, eksiliş ve aktarmaları mevzuata uygun olarak yapmadığı görülen belediye sayısı 12, bütçe gerçekleştirmelerinin düzenlilik denetimi sonuçları itibariyle kontrol edildiğinde gerçeği yansıtmayan belediye sayısı 4 olarak tespit edilmiştir. Performans bilgisinin değerlendirilmesi faaliyet raporlarında yer verilmesi gereken önemli bir başlıklardan bir tanesidir. Bu başlık altında performans sonuçlarının değerlendirilmesi, stratejik planlara ilişkin tespitler, performans programına ilişkin tespitler yer almaktadır. Bu bağlamda faaliyet raporu hazırlayan kamu idarelerinden performans programı hazırlamayan, performans bilgisine yer vermeyen, hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri raporlamayan, hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin tamamını raporlamayan belediye sayısı 23, performans bilgisinin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı tespit edilen belediye sayısı 9, performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklama yapmayan ya da yapılan geçerli ve ikna edici sebeplere dayanmadığı tespit edilen belediye sayısı 31'dir (Sayıştay Başkanlığı, 2015).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te öngörülen bölümlerden (kurumsal kabiliyet, kapasite değerlendirme, öneriler, tedbirler, performans bilgisi gibi) en az birinin faaliyet raporlarında yer alması gerekmektedir. Bu başlıklardan en az birine faaliyet raporlarında 2015 yılında hazırlanan rapora göre yer vermeyen belediye sayısı 20, 2016 yılında 41, 2017 yılında 55, 2018 yılında 68 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Faaliyet raporlarında bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, nakit akış tablosu gibi bilgilerin yer alması gerekmektedir. Bu bağlamda 2015 yılında faaliyet raporlarında temel mali tablolar ve açıklamalarına yer vermeyen belediye sayısı 83, 2016 yılında 81, 2017 yılında 113 ve 2018 yılında 95 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Mali bilgiler kapsamında yardım kurum, kuruluş ve birliklere yapılan yardımlara ilişkin bilgilerin de raporlarda yer alması gerekmektedir. Bu bilgilere faaliyet raporlarında yer vermeyen belediye sayısı 2015 yılında 99, 2016 yılında 89, 2017 yılında 88, 2018 yılında 89'dur. Ayrıca kurumlar kaynakları hakkında da raporlarında gerekli açıklamaları yapmalıdırlar. Faaliyet raporlarında kullanılan kaynaklar hakkında bilgi vermediği tespit edilen belediye sayısı 2015 yılında 4, 2016 yılında 32, 2017 yılında 14, 2018 yılında 32'dir. Yine mali bilgiler başlığı altında tüm varlık ve yükümlülüklerin açıklanması gerekmektedir. 2015 yılında tüm varlık ve yükümlülüklerini faaliyet raporlarında açıklamayan belediye sayısı 74, 2016 yılında 41, 2017 yılında 52, 2018 yılında 61'dir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Mali bilgiler ile ilgili olarak bütçe hedef ve sonuçlarındaki sapmaların nedenlerinin açıklanması da raporda yer alması istenen bilgiler arasında yer almaktadır. 2015 yılında bu sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmayan belediye sayısı 146, 2016 yılında 95, 2017 yılında 124 ve 2018 yılında 128'dir. Mahalli idareler özel ödenek, dış proje kredisi, bağış ve yardım gibi kaynakları da faaliyet raporlarında göstermelidirler. Buna göre 2015 yılında bu kaynakları faaliyet raporunda göstermeyen belediye sayısı 42, 2016 yılında 45, 2017 yılında 35, 2018 yılında 40'tır. Başlangıç ve yıl sonu ödenekleri de ayrı ayrı faaliyet raporlarında gösterilmesi gereken bir ölçüttür. 2015 yılında bu ödenekleri olarak ayrı ayrı göstermeyen belediye sayısı 62, 2016 yılında 47, 2017 yılında 47, 2018 yılında 43'tür. Performans denetiminde değerlendirilen hususlardan bir tanesi de Bütçe hedefleri ve ödenek cetvellerinin karşılaştırılması ve doğru sonuçları vermesidir. 2015 yılında bu karşılaştırma yapıldığında hedeflerini doğru göstermeyen belediye sayısı 28, 2016 yılında 18, 2017 yılında 29, 2018 yılında 29'dur. Ayrıca yıl sonu ödeneklerin doğru kaydedilmesi beklenmektedir. 2015 yılında yıl sonu ödeneklerini doğru kaydetmeyen belediye sayısı 28, 2016 yılında 31, 2017 yılında 23, 2018 yılında 19'dur. Son olarak düzenlilik denetimi sonuçları itibariyle bütçe gerçekleştirmelerinin gerçeği yansıtmaması beklenmektedir. 2015 yılında gerçeği yansıtmayan belediye sayısı 19, 2016 yılında 5, 2017 yılında 3, 2018 yılında 7'dir (Sayıştay

Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Performans bilgisinin değerlendirilmesi performans denetimi açısından önemli ölçütlerden bir tanesidir. Performans sonuçlarının plan, program, raporlarla uyumlu olması önemlidir. 2015 yılında hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri raporlamayan belediye sayısı 55, 2016 yılında 20, 2017 yılında 20, 2018 yılında 53 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

2015 yılında faaliyet raporlarında verdiği bilginin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı tespit edilen belediye sayısı 50, 2016 yılında 19, 2017 yılında 15, 2018 yılında 53'tür (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

2015 yılında performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen tüm sapmaların nedenlerine ilişkin açıklama yapmadıkları veya yapılan açıklamaların geçerli ve ikn edici sebeplere dayanmadığı tespit edilen belediye sayısı 101, 2016 yılında 45, 2017 yılında 37, 2018 yılında 109'dur (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Raporlardan anlaşılmaktadır ki 2012 yılından itibaren var olan sorunlara ilişkin olarak çözümler üretmek yerine bu sorunların artarak devam ettiği görülmektedir. Özellikle saydam ve hesap verebilir bir yönetim sisteminin oluşturulması hususunda ciddi sorunlar olduğu görülmektedir. Performans denetiminin işlevselliğinin artırılması için bu konularda yeni çalışmaların başlatılması ve yeni önlemlerin alınması gerekmektedir.

SONUÇ

Kamuda performans yönetimi ile birlikte yönetsel süreçlerde etkinlik ve kaynakların kullanımı konusunda paydaşlara nitelikli bilgilerin sağlanması hedeflenmektedir. Kamu performans yönetimi ile birlikte kamusal karar ve eylemlerin belirlenmesinde stratejik davranılması söz konusudur. Kamu performans yönetimi ve en önemli aşaması olan performans denetimi kamu yönetiminde sadece kaynakların doğru kullanımını sağlamamaktadır. Kurumların belirledikleri amaçların ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirilebilir olduklarını da denetlemektedir. Bunun yanı sıra kurumların belirledikleri performans göstergelerinin ölçülebilirlikleri ile birlikte başarılı ve başarısızlıklarının değerlendirilmesinde birer ölçüt belirlemektedir.

Kamuda performans denetimi kamu performans yönetiminin en önemli aşamasıdır. Başta belirlenen amaçlar ile elde edilen sonuçların birbirleriyle örtüşüp örtüşmediğinin karşılaştırılmasına bağlı olarak kamu idarelerinin bu konuda yetkinlikleri değerlendirilmektedir.

Sayıştay tarafından yapılan performans denetimi bu konuda oldukça önemli bir yer almaktadır. Sayıştay bu denetimi uluslararası denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirmektedir. Yapılan bu denetimde mevcut kanun ve yönetmelikler belirleyici olmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda performans esaslı bütçeleme çerçevesinde kamu idarelerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları hazırlamaları, yayımlamaları ve ilgili birimlere sunmaları beklenmektedir. Bu dokümanların hazırlanmasına ilişkin olarak yayımlanmış olan yönetmeliklerde de usul ve esaslar belirlenmiştir. Kamu idarelerinin bu usul ve esaslara uygun olarak belirlenen zaman aralıklarında ilgili dokümanları sunmaları beklenmektedir.

Bu çalışmada özellikle belediyeler ele alınarak belediyelerin faaliyet raporları üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Sayıştay denetimi içerisinde yer alan belediyelerin sunmuş oldukları faaliyet raporları sunum, içerik, zamanlılık, performans bilgisi, mali bilgiler gibi birtakım ölçütler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda ortaya çıkan rakamlar 2012 yılından itibaren bakıldığında performans denetimine ilişkin ciddi sıkıntıların devam ettiğini göstermektedir. Faaliyet raporlarını zamanında yayımlamayan belediyeler, mevzuata uygun hazırlamayan belediyeler olduğu göze çarpmaktadır. Yayımlanan faaliyet raporlarında ise özellikle saydamlık ve hesap verebilirlik bakımından sorunlar olduğu görülmektedir. Yapılan incelemeler sonucunda belediyelerin özellikle borç yükümlülüğüne ilişkin olarak diğer başlığı altında çok açıklayıcı bilgi vermedikleri görülmektedir. Personel istihdamına yönelik eksik bilgiler olduğu görülmektedir. Performans hedef ve göstergelere ilişkin olarak eksik bilgiler yer almaktadır. Amaçlar ve sonuçlar arasında meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanmasında sorunlar olduğu görülmektedir. Bu

sorunlar sadece sunum ve içerik ile değil doğrudan saydamlık, hesap verebilirlik, kaynak disiplini ile ilgili sorunlardır.

Tekrar eden bu sorunların çözümlenmesinde boşlukların bulunması ve bu eksikliklere ilişkin bir yaptırımın olmaması maalesef bu sorunların devam etmesine neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak kamu yönetiminde daha az hata, daha kaliteli hizmet, daha saydam bir yönetim sistemi isteniyorsa özel sektörde affedilmeyecek böylesi hataların kamu yönetiminde de azaltılması gerekmektedir. Bunun için de sadece mevzuatta olacak bir performans denetimi değil gerçekten işlevselliği sağlanacak bir performans denetiminin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ATAKAN, Nevin, COŞKUN, Arife ve SONUVAR, S. Melda (1997), **Performans Denetimi Pakistan Sayıştay Uygulaması**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- BİLGE, Semih (2007), “*Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi*”, **E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.59, <http://www.e-akademi.org> (Erişim Tarihi: 01.01.2020).
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- EROĞLU, Hacer Tuğba (2010), **Kamu Yönetiminde Performans (Balanced Scorecard)**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÜRAN, M. Cahit (2005), **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü: Türkiye’deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara.
- NANGIR, Esin Oral (2007), “*Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S.2(25), ss.115-122.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “*The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management*”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S.52(1), ss.517-565.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2000), “*The New Public Management: A “New Fashion” or an “Irreversible Change” in the Public Sector*”, **Discussion Paper in Management and Organization Studies**, Faculty of Social Sciences, Management Centre, No. 00/06, Leicester University, U.K..
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002), “*Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects*”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.20(1), ss.99-134.
- ÖZER, Hüseyin (1997), **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (1997), **INTOSAI Denetim Standartları**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2002), **ASOSAI Performans Denetimi Rehberi** (Çev. Sacit Yörüker, Baran Özeren), Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2013), **2012 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2014), **2013 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2014), **Performans Denetimi Rehberi**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2015), **2014 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2016), **2015 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2017), **2016 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2018), **2017 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2019), **2018 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.

TODAİE (1966), **Merkezi Hükümet Araştırması Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1971), **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1991), **Kamu Yönetimi Araştırma Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.

YENİCE, Ebru (2006a), “*Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması*”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ed. Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayınları, Ankara, ss.147-165.

YENİCE, Ebru (2006b), “*Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi*”, **Maliye Dergisi**, S.150, ss.122-133.

https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/TUR/LAR%20III_Inception%20Report_Final%20Submission_TR_1.01.19.pdf (Erişim Tarihi: 01.01.2020).