

# strateji bülteni

TEMMUZ - AĞUSTOS • 2007 • SAYI 4

8175

Yeni Kamu Mali Yönetimi ve  
Bileşenleri Hakkında

Hiyerarşiye Meydan Okuyan Model:  
Hiperarşi

E-Devlet Kapısı Projesi

Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

İç Kontrol Sistemi

Maliye Bakanlığı Stratejik Planı (2008-2012)  
Yayımlandı

**SGB**  
strateji  
geliştirme  
başkanlığı



# içindekiler

Editörden

03

**Yeni Kamu Mali Yönetimi ve  
Bileşenleri Hakkında**  
M. Sait ARCAĞÖK

04

**Hiyerarşiye Meydan Okuyan Model:  
Hiperarşi**  
Ezgi CEVHER

11

**E-Devlet Kapısı Projesi**  
K. Önder ERGÜN

16

**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**  
A. Tayfur KÜÇÜKTİĞLİ

18

**İç Kontrol Sistemi**  
A. Emre ÖZ

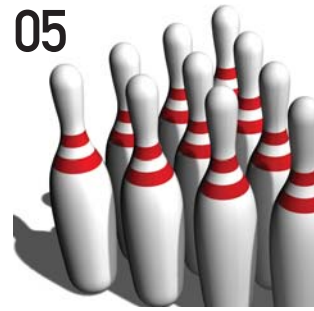
22

**Maliye Bakanlığı Stratejik Planı (2008-2012)  
Yayımlandı**  
Şaban KÜÇÜK

24

**Kitap Tanıtımı: Performance Budgeting for  
State and Local Government**  
Ayşenur YILDIRIM

30



*fark edilmenizi sağlar*

**promedya**

[www.promedya.com.tr](http://www.promedya.com.tr)



# editörden

## Değerli Strateji Bülteni Okuyucuları,

Temel ilkemiz olan “bilgi paylaştıkça çoğalır” felsefesi ile hazırladığımız Temmuz-Ağustos Strateji Bülteni ile yeniden sizlerle birlikte olmaktan büyük mutluluk duyuyoruz. Bültenimizin önceki sayılarında olduğu gibi yeni sayımızda da yeni kamu mali yönetimi ve iyi yönetim ile ilgili edindiğimiz bilgi ve tecrübeleri sizlerle paylaşıyoruz. Değerli zamanlarını ayırarak bize söyleşi imkânı veren, yazı ve makalelerini yollayan, öneri ve görüşlerini bizlerle paylaşan, bülten hazırlama çalışmalarında katkıda bulunan herkese teşekkür ediyoruz.

Bu sayımızda öncelikle Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı Sn. M. Sait ARCAGÖK ile 5018 sayılı KMYKK ve özellikle bu Kanunla kamu sektöründe önemli bir yere sahip olan İç Kontrol Sistemi hakkında yapmış olduğumuz söyleşiye yer veriyoruz. Kamu kurumlarında katılımıcılığı ve yaratıcılığı azaltması nedeni ile eleştirilen, hiyerarşik yapıya alternatif teşkil edebilecek olan hiperarşi modeli hakkında Sn. Ezgi CEVHER’in yazısı ile kurumların örgüt yapılarına farklı bir yaklaşımını görmüş olacağız. Günümüzde bilgi toplumuna dönüşüm, toplumun her kesiminde farklılığında arttırmaktadır. Bunun

en önemli göstergelerinden biri de devletin bu kavrama bakışının değişmesidir. E-Devlet Kapısı Projesi yazısında bilgi toplumu kavramına yönelik devlet faaliyetleri ile ilgili değerli bilgilere ulaşacaksınız. Kurumlar kendilerine tahsis edilen kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanmak zorundadır. Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi bu amaca ulaşmakta önemli bir adımdır. İç kontrol sistemi hakkında bültende yer alan yazımızla sistem hakkında önemli bilgilere ulaşacağınıza inanıyoruz. Bir sonraki bölümde ise Bakanlıklar arasında ilk stratejik planı hazırlayan Maliye Bakanlığı Stratejik Planının hazırlama süreci ve Bakanlık deneyimleri hakkında Daire Başkanı Sn. Şaban KÜÇÜK ile yaptığımız söyleşiye yer veriyoruz. Son olarak vazgeçilmez bölüm kitap tanıtımı...

Bülten ile ilgili görüş ve önerilerinizi paylaşmanız bizim için önem arz etmektedir. Bülten aboneliği ve bülten ile ilgili görüş ve önerileriniz için [bulten@sgb.gov.tr](mailto:bulten@sgb.gov.tr) adresine başvurabilirsiniz.

**Bir sonraki sayıda aynı heyecan ve coşkuyla görüşmek dileğiyle.....**

## yeni kamu mali yönetimi ve bileşenleri hakkında

### 1 Öncelikle Sayın M. Sait ARCAĞÖK'ü kısaca tanıyabilir miyiz?

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunuyum. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimimi tamamladım. 1987 yılında Stajyer Bütçe Kontrolörü olarak Maliye Bakanlığında göreve başladım. Maliye Bakanlığında 1987-2002 tarihlerinde Stajyer Bütçe Kontrolörü, Bütçe Kontrolörü, Bütçe Başkontrolörü olarak görev yaptım. 2002-2006 tarihlerinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde Devlet ihaleleri, harcama öncesi kontrol ve iç kontrol konularından sorumlu Daire Başkanı olarak görev yaptım. Ocak 2007 tarihinden bu yana Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulamasından sorumlu Genel Müdür Yardımcısı olarak çalışmaktayım.

### 2 Türk Kamu Mali Yönetiminde 2000'li yıllarda başlayan değişim sürecinin nedenlerinden kısaca bahsedebilir misiniz?

Bu değişim sürecinin nedenlerini 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, 2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine Dair Ulusal Programda bulmak mümkündür.

Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol sisteminde yaşanan değişim sürecinin çeşitli iç ve dış etkenlerden kaynaklandığını söylemek

mümkündür. Bilindiği gibi kamu mali yönetim sistemimiz esas itibarıyla 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunuyla düzenlenmişti. Zaman içerisinde meydana gelen teknolojik gelişmeler kamu hizmetlerinin kapsam ve sunum şeklinin değişimini zorunlu kılmış, kamu idarelerimizin sayı, tür ve fonksiyonlarında önemli değişiklikler olmuştur. Diğer taraftan, genel ve katma bütçeli idarelerin dışında fon, döner sermayeli işletmeler ve ayrı bütçeli idarelerin sayı ve bütçe büyüklüğünde önemli bir artış olmuştur. Parlatmentonun onayı dışında yönetilen kamu bütçeleri oluşmuş, mali disiplin açısından ciddi sıkıntılar ortaya çıkmıştı. Ayrıca, planlarla bütçeler arasında gerekli bağlantının kurulmamış olması, tüm mali işlemlerin bütçede yer almaması, bütçe türlerine göre farklı mali yönetim yapılarının oluşmuş olması, idarelere yeterli inisiyatif sağlanmamış olması, Sayıştay'ın denetim alanının sınırlı kalması gibi nedenler de ifade edilmiştir.

Dış etkenler olarak da IMF ile imzalanan 17 ve 18 inci Stand-by anlaşmaları ve bu anlaşmalar uyarınca verilen niyet mektupları, Dünya Bankası ile yapılan PFFSAL anlaşması ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Birlik Müktesebatının üstlenilmesi sayılabilir. Özellikle dış etkenlerin bu süreci hızlandırdığını belirtmek gerekir.

Ayrıca, dünyada kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinde yaşanan değişimin ve bu değişimin perde arkasında yer alan yeni kamu yönetimi anlayışının etkisini de unutmamak gerekir.



# 3

**5018 Sayılı Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu değişim için kamu mali yönetimine neleri sunuyor? Araçlarından bahsedebilir miyiz?**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kamu mali yönetim sistemimize getirdiği araçları özetle şu şekilde saymak mümkündür.

- Yönetim Sorumluluğu Modeli
- Kaynakların Etkili, Ekonomik, Verimli Kullanımı
- Stratejik Planlama
- Performansa Dayalı Bütçeleme
- Çok Yıllı Bütçeleme
- Hesap Verebilirlik
- Mali Saydamlık
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- İç Kontrol Sistemi
- İç Denetim Faaliyeti
- Geniş Kapsamlı Dış Denetim

Özellikle son 20-30 yıldır kamu kesiminin kaynak kullanımında etkinlik arayışları daha popüler bir konu haline gelmiştir. Bilindiği üzere, kamu kesiminin vergiler yoluyla özel kesimden kamu kesimine aktardığı kaynakların bir alternatif maliyeti vardır. Bu alternatif maliyet, kamu yerine aynı kaynağın özel kesim tarafından kullanılması halinde getireceği faydadır. Dolayısıyla toplumsal fayda bundan doğrudan etkilenmektedir. Bu açıdan kamuda kaynak yönetiminde etkinlik konusu daha fazla tartışılmaya başlanmıştır.



5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetim sistemimize sunulan araçların en önemli amaçlarından biri kamunun kaynak yönetiminde etkinlik arayışı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu çerçevede, kaynakların önceden belirlenmiş stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi, kaynakların etkin ve etkili bir şekilde kullanılması, bu suretle idarelerin amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu öngörünün gerçekleşebilmesi için de planlama-programlama, iç kontrol, gelecek ve sonuç odaklılık, mali saydamlık ve hesap verebilirlik unsurlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

**4** Sizce bu araçları nasıl değerlendirmeliyiz, bir bütünün parçaları mı yoksa ayrı ayrı yönetim araçları olarak mı?

Aslında bu araçların her biri doğru işi yapmak ve işi doğru bir şekilde yapmak amacını taşıyan birer yönetim aracıdır. Bu araçlar daha iyi bir yönetim, daha iyi kaynak kullanımı ve daha iyi sonuç elde etmek için kullanılan araçlardır. Bu araçlar birbirleriyle bağlantısız da değildir. Aksine bu araçlar birbirini tamamlayan ve etkileyen araçlardır. Sistemin unsurlarından birindeki başarısızlık diğer unsurların etkinliği ve etkililiğini azaltır. Örneğin mali saydamlığın olmadığı yerde hesap verebilirlikten bahsedilemez. Standartlara uygun iç kontrol sisteminin kurulmadığı yerde iç denetim faaliyeti başarılı olamaz. Uygun bir iç kontrol sisteminin kurulmadığı yerde performans esaslı bütçeleme başarılı olamaz. Kapsamlı ve etkili bir dış denetim sistemi olmadan diğer unsurların kalitesi tartışılır hale gelir. Bunların hepsinden önemlisi yönetim kültürü anlayışıdır. Yönetim kültürü ile bu unsurların uyumlu olması gerekir.

**5** Sizin de özellikle üzerinde çalıştığınız iç kontrol sistemi ve bileşenlerini biraz açar mısınız?

İç kontrol sistemini anlamak ve açıklamak uygulayıcılar için her nedense biraz zor olmaktadır. Sanırım bu biraz da kontrol kavramının dilimizdeki yaygın anlamından kaynaklanmaktadır. Genellikle kontrol kavramı, yapılan bir işin veya işlemin belirlenmiş usul,

esas ve mevzuata uygunluğunu tespit etmek anlamında kullanılmaktadır. İç kontrol kavramı ise idarenin amaçlarına ulaşmak üzere alınan tüm önlemleri içeren bir süreç olarak anlaşılmalıdır. Bir başka deyişle iç kontrol, idarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda güvence sağlayan yönetim araçlarının bütünüdür ifade etmektedir. Bu yaklaşımda iç kontrol sistem ve araçları, idareye ve yöneticilerine dayatılan kural ve uygulamalar olmayıp, yöneticilerin, idarenin amaç ve hedeflerini gerçekleştirme konusunda ihtiyaç duyduğu mekanizmalardır. Bu açıdan, yönetim aracı olarak iç kontrol, özellikle üst yöneticilerin olumlu bakış açısını gerektirmektedir.

Bilindiği üzere, iç kontrol alanında ilk model çerçeve COSO tarafından geliştirilmiştir. COSO modelinde iç kontrol; üst yönetimden başlayarak en alt kademe çalışanına kadar süreçte görev yapan tüm çalışanlar tarafından uygulanan ve idarenin; faaliyetlerinin etkinliği ve etkililiği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve mevzuata uygunluk açılarından hedeflerine ulaşabilmesi konusunda kabul edilebilir bir güvence sağlamayı amaçlayan bir süreç olarak tanımlanmaktadır. COSO modelinde iç kontrolün beş bileşeni bulunmaktadır.

- Kontrol Ortamı
- Risk Değerlendirmesi
- Kontrol Faaliyetleri
- Bilgi ve İletişim
- İzleme



### Kontrol ortamı bileşeni;

- Dürüstlük ve etik değerler,
- Üst yönetim tarafından iç kontrole gösterilen ilgi ve bu alandaki yönlendirmesi,
- Yöneticilerin yönetim tarzı,
- Örgütsel yapı,
- Görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi,
- İnsan kaynakları politikası ve uygulamaları, gibi unsurları kapsamaktadır. Kontrol ortamı bileşeni iç kontrol sisteminin diğer bileşenleri için bir zemin oluşturmaktadır.

Risk değerlendirme bileşeni ise idarenin, plan ve programlarında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri tanımlaması, incelemesi, alınması gereken önlemleri belirlemesi için gerekli mekanizmaları oluşturmasını ifade eder.

Kontrol faaliyetleri bileşeni idarenin bütün birimlerinde ve her seviyede uygulanan yöntemler ve politikaları ifade eder. Buna göre idare önleyici, tespit edici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyetini belirler ve uygular. Kontrol faaliyetleri; yetkilendirme, onay, tasdik, hesaplarda mutabakat, varlıkların güvenliği, görevler ayrılığı ilkesi gibi hususları kapsar.

Bilgi ve iletişim bileşeni, idarenin bilgi sistemi, iş ve işlemlerin yürütülmesi ve kontrol edilmesini sağlayan faaliyetleri ve mevzuata uygunlukla ilgili bilgileri kapsar. Bilgi, ilgililerin iç kontrole ilişkin sorumluluklarını yerine getirebilmelerini sağlayacak şekilde ve zamanında iletilmelidir.

Gözetim bileşeni ise iç kontrol sisteminin sürekli olarak izlenmesi, gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesini kapsar. İç kontrol sistemi özellikle üst yöneticiler tarafından izlenmeli, aksayan yönler tespit edilmeli ve gerekli önlemler alınmalıdır. Gözetim, yönetim faaliyetleri yürütülürken yapılabileceği gibi bu konuda bağımsız inceleme ve değerlendirme yoluyla da yapılabilmektedir.

**6** İç kontrol sistemi açısından kamu idarelerinde yapılan çalışmalarını kısaca değerlendirebilir misiniz?

Ülkemizde iç kontrol mekanizmaları açısından geleneksel ve güçlü bir yapının var olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, dünyada değişen kontrol anlayışı paralelinde yeni sistem ve mekanizmaların zamanında sistemimize kazandırılmadığını görüyoruz.

Son yıllarda ülkemizde de iç kontrol sistemi alanında küçümsenemeyecek ilerlemeler kaydedilmiştir. Öncelikle 5018 sayılı Kanunu vurgulamak gerekir. 5018 sayılı Kanunun beşinci kısmı “İç Kontrol Sistemi”ni düzenlemektedir. Kanunun anılan kısmında yapılan düzenlemeler kapsamında; iç kontrolün tanım ve amacının belirlenmesi, kontrol yapısının açıklanması, mali hizmetler biriminin kurulması, muhasebe hizmeti ile bu alandaki yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, muhasebe yetkililerinin sertifikalı olması, iç denetim faaliyetinin varlığı, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim alanlarında merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurulması sağlanmış, bu alanlarda Kanunun uygulanması için gerekli

ikincil ve üçüncül düzey düzenlemeler hazırlanarak uygulamaya konulmuş bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra iç kontrol alanında çeşitli düzenlemeler de yapılmıştır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, düzenleyici etki analizi yapılması gibi düzenlemeler ile e-bütçe, say2000i gibi elektronik işletim sistemleri iç kontrolü destekleyen önemli hususlardır.

Bilindiği gibi 5436 sayılı Kanunla kamu idarelerinde mali hizmetler biriminin fonksiyonlarını yürütmek üzere strateji geliştirme birimleri kurulmuş bulunmaktadır. Bu birimler 1/1/2006 tarihinden itibaren faaliyete geçmiş bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunla idarelerin mali yönetim ve kontrol faaliyetlerini yürütme görevi bu birimlere verilmiş bulunmaktadır. Bu birimin ana fonksiyonlarından biri de idarede iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalarını yürütmektir. Tabii burada bir yanlış anlaşılmayı önlemek gerekir. İç kontrol sistemi idarede herhangi bir birimin veya kişi/kişilerin görevi değildir. İç kontrol, idarede, üst yöneticiden başlayarak en alt kademe çalışanına kadar herkesin çeşitli şekillerde rol aldığı bir süreçtir. Ama sistemin kurulması çalışmaları strateji geliştirme birimi tarafından yürütülecektir. İç kontrol sisteminin bir unsuru olarak ön mali kontrol görevi de bu birim tarafından yürütülmektedir.

Tüm bu düzenleme ve çalışmalara rağmen idarelerde iç kontrol sistemin kurulmasına yönelik faaliyetlerin gereken ölçüde yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir.

**7** İç kontrol sisteminin kurulması açısından kamu idarelerinde eksik görülen alanlar ve nedenleri hakkında bizi kısaca bilgilendirir misiniz? Sizce bu eksiklikleri gidermek için neler yapılmalı?

Öncelikle kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin iyi anlaşılmasının sağlanması gerekmektedir. İç kontrol sisteminin evrak kontrolü olmadığı, idarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere alınan her türlü önlemin iç kontrol olduğu bilinmelidir. İkinci olarak iç kontrolün herhangi bir işlem veya işlemler bütünü değil, herkesin farklı düzeylerde rol aldığı bir süreç olduğu bilinmelidir. Son olarak iç kontrolün mali alanla sınırlı olmadığı anlaşılmalıdır.

İdareler iç kontrol sistemi için neler yapmalıdır açısından bakacak olursak şunları söylemek mümkündür:

- İç kontrol sisteminin iyi anlaşılması ve etkili bir şekilde uygulanması için idare personeline yeterli düzeyde ve sürekli bir şekilde eğitim verilmelidir.
- Strateji geliştirme birimlerinde yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilmelidir.
- Strateji geliştirme birimlerinin idarede etkili bir şekilde çalışması sağlanmalıdır.
- 5018 sayılı Kanunun iç kontrol başlıklı kısmında yer alan hükümlere uyulmalıdır.



## ► yeni kamu mali yönetimi ve bileşenleri hakkında

■ 5018 sayılı Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerin idarede etkili bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır.

■ İç kontrolün bir unsuru olan ön mali kontrol faaliyeti risk esasına dayalı olarak gerçekleştirilmelidir.

■ Kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde iç kontrol standartları esas alınmalıdır.

■ Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmelidir. Her birimin ayrıntılı görev dağılım çizelgeleri oluşturulmalıdır.

■ İdarede ve birimlerinde yürütülen faaliyetlere yönelik olarak süreç akış şemaları hazırlanmalı ve faaliyetlerin bu şemaya uygun olarak yürütülmesi sağlanmalıdır.

■ İdarenin ve birimlerinin faaliyetleri için prosedürler belirlenmelidir. Hangi işin nasıl yapılacağı yazılı olarak belirlenmeli ve personele duyurulmalıdır.

■ Bütün faaliyetlerin yürütülmesinde görevler ayrılığı ilkesi esas alınmalı, bir işin bir kişi tarafından başlatılıp sonuçlandırılması önlenmelidir. Karar veren, uygulayan ve kontrol edenlerin farklı kişiler olması sağlanmalıdır.

■ Faaliyetlere yönelik olarak kontrol listeleri ve öz değerlendirme formları oluşturulmalıdır.

■ İdarede uygun bir iletişim ağı olmalıdır. Yürütülen faaliyetler, yapılan kontroller uygun zaman ve formatta ilgililere raporlanmalıdır.

■ İç ve dış denetim faaliyetlerinden etkili bir şekilde yararlanılmalıdır.

■ İdare faaliyetlerinde saydamlık sağlanmalıdır.

■ Strateji geliştirme birimi, iç denetçiler ve harcama yetkilileri arasında sıkı bir işbirliği sağlanmalıdır. Bu kapsamda iç kontrol sistem ve uygulamaları yakından izlenmeli, değerlendirilmeli ve alınması gereken tedbirler belirlenerek üst yöneticiye sunulmalıdır.

■ İdare varlıklarının korunmasını sağlamak üzere belirli dönemlerde fiziki kontroller yapılmalıdır.

■ Belirli dönemlerde bütçe ve muhasebe kayıtları kontrol edilmelidir.

■ Harcama birimleri iç ve dış denetime hazırlanmalıdır.

■ Mali mevzuatta yapılan değişiklikler, idare tarafından belirlenen politika ve öncelikler zamanında ilgililere duyurulmalı ve uygulamalar izlenmelidir.

■ İdarede tüm yönetim kademelerinin ihtiyacını giderecek nitelikte bir yönetim bilgi sistemi oluşturulmalıdır.

■ **Strateji geliştirme biriminin alt birimi olarak iç kontrol alt birimi şu görevleri yürütmelidir:**

- 1 İdare faaliyetlerinin stratejik plan, performans programı ve bütçeye uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,
- 2 İdarede iç kontrol sisteminin kurulması, iç kontrolün uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak, kontrol sisteminin etkililiğini artıracı öneriler geliştirmek,
- 3 İç kontrol standartlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek,
- 4 İdare için gerekli görülen her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin ayrıntılı standartları hazırlamak,
- 5 Ön mali kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmak,
- 6 Ön mali kontrol görevini yürütmek,
- 7 İdare faaliyetlerine yönelik kontrol prosedürlerini hazırlamak,
- 8 İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sisteminin işleyişini, yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporları dikkate alarak yılda en az bir kez değerlendirmeye tâbi tutmak ve alınması gerekli önlemler konusunda çalışmalar yapmak,
- 9 İdarenin iç kontrole yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak,
- 10 İç kontrol uygulamaları hakkında üst yönetici ve harcama yetkililerine danışmanlık yapmak,
- 11 İdarenin risk analizi çalışmalarına katkıda bulunmak.

# Hiyerarşiye meydan okuyan model: hiperarşi

Ezgi CEVHER

Süleyman Demirel Üniversitesi  
Avrupa Birliği Proje Grubu Üyesi

Bilgi teknolojisinin giderek arttığı günümüzde bilginin etkin yönetimi, bilgi devri süresinin minimizasyonu ve ekip çalışmasının yarattığı sinerjiyi etkin biçimde amaçlara yöneltebilme gibi konular önem kazanmıştır. Bu yüzden artık kurumsal anlamda , " doğru işi yapmak " kadar, " doğru örgüt modelleri " üzerinde de durarak, organizasyon mimarisine ilişkin stratejileri de uygulamaya koymak gerekli olmaktadır. Bu süreçte, klasik ve düzenli hiyerarşi (bkz: hiyerarşi: bir toplulukta, bir kuruluşta kişileri alt-üst ilişkilerine, görev ve yetkilerine göre sınıflandıran sistem) modellerinden oluşan bilinen yönetim uygulamalarının yerini daha dinamik, etkin, şeffaf ve takım temelli yapılanmalara dayanan hiperarşi örgüt modelleri almıştır.

Hiperarşi terimi ismini World Wide Web (www), hiperlink (bkz: hiperlink: bir bilgi parçası ile diğeri arasındaki bağlantı) ve hiyerarşi kelimelerinden almaktadır. Zamanla şirket içindeki hiyerarşilerin kaybolarak, şirketin elektronik bilgi ağlarıyla yönetilir hale gelmesi olarak tanımlanabilir. Hiperarşi, mantıklı veya güçlü olsa bile tüm hiyerarşilere ve aynı zamanda seyrek erişim ve bilgi simetrisine meydan okuyan; hiyerarşi piramidinin tersi olan bir yapıya sahiptir.



## ► hiyerarşiye meydan okuyan model: hiperarşi

Klasik hiyerarşik yapılanma katılıma ve yaratıcılığa izin vermemektedir. Yönetim tarzı emir komuta zincirine dayanmaktadır ve hiyerarşik yapılarda mevcut durum aşağıdaki gibidir:

► Karar mekanizması ve bilgi akışı çoğunlukla yukarıdan aşağıya doğru işler.

► Süreçlerin iyileştirilmesi konusunda aşağıdan yukarıya doğru az sayıda geri bildirim gelir.

► İşlerin emir komuta zinciriyle yapılması sonucunda kişisel çabalar, katma değer yaratan işlerden çok kontrol ve denetime yönelik işlere sarf edilir.

► Ayrıca bilgiye sahip olma ve fikir üretecek düzeyde olma güç ile eş anlamlıdır. Bu yüzden organizasyonda bilgi ve fikir üretme sürekli kontrol altında tutulur.

► Mevcut dengelerin, organizasyonel değişiklikler ve yeni gelişmeler ile yönetim yapısını tehdit eden boyutlara ulaşip bozulması arzu edilmez. Dolayısıyla; değişiklik ve gelişmeler yöneticiler tarafından yakın takibe alınır ve kontrol altında tutulmaya çalışılır.

► Geleneksel / hiyerarşik organizasyonlarda yeralan çok sayıda yönetim kademesi, karar mekanizmalarının ağır işlemesine yol açar. Ayrıca, organizasyon içi süreçlerin tümüne hakim olan gruplar olmadığından, süreçlerin bütününe görülüp sürekli iyileştirilmesi mümkün olmamaktadır.

Bu kapsamda ele alındığında geleneksel hiyerarşik yönetim anlayışının yukarıdaki

engelleri günümüz gerçeklerine uyum sağlamayı güçleştirir niteliktedir. İşlerin performansını artırabilme, mevcut teknolojik olanaklardan yeterli derecede yararlanabilme ve stratejik bir güç olarak bilginin işletme düzeyine simetrik yayılımı bu sistemde mümkün olmamaktadır. İşte hiperarşi modeli, kurumsal dengeyi hiyerarşiden uzak bir yaklaşımla, katılıma açık biçimde ifade eden, takım çalışmasının en üst düzeyde olduğu temelinde ise teknolojik desteğin bulunduğu yönetim modelidir. Organizasyon yapısını tamamen değişik bir şekilde kurmaya dayanan bu sistem, iletişimi ast - üst ilişkilerinden kurtarıp, kullanılan teknoloji sayesinde özgürlüğe kavuşturmayı öngörmektedir. Hiperarşi modelinin özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir.

► Hiperarşi anlayışında dikey örgütlenme kavramı yerini ağ tipi örgütlenmeye bırakmaktadır.

► Hiperarşi anlayışının örgüt birimi kendi kendini yöneten ekiplerdir. Çalışanları kısıtlamak bir yana serbest bıraktığı için iç motivasyonu sağlayıcı özelliktedir.



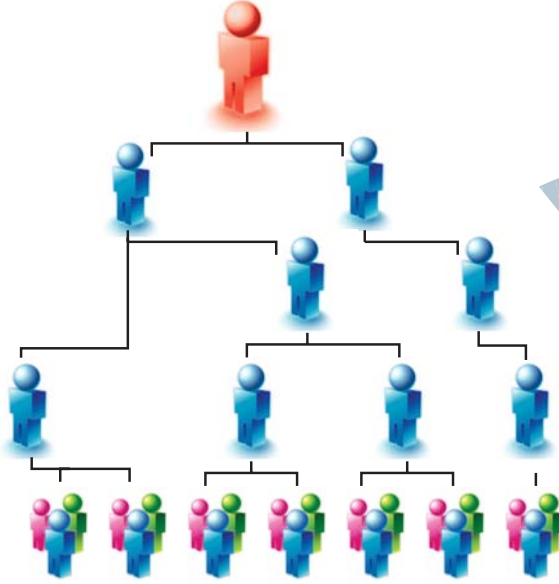
## ► hiyerarşiye meydan okuyan model: hiperarşi

- Fonksiyonelliğe ve uzmanlığa dayalı örgütlenme terkedilerek, süreç ve proje odaklı bir anlayış ile organizasyon yapısı oluşmaktadır.
- Organizasyon yapısındaki yetkilendirilmiş takımların birbirleriyle çapraz iletişimi teşvik edilmektedir. Hiperarşiler, basit kuralları ve saydamlığı/şeffaflığı artırmak için bilgi simetrisini kullanır.
- Kontrol eden ve emir veren yöneticilerin yerini, yardımcı olan, yol gösteren antrenör gibi takım liderleri almaktadır.
- Beyin gücü ve katılım izdüşümlü organizasyon yapısı söz konusudur.
- İş yapanların yetki ve sorumluluğu artmaktadır.

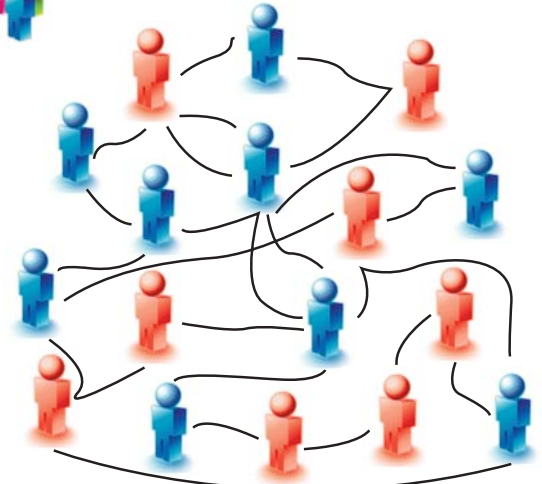
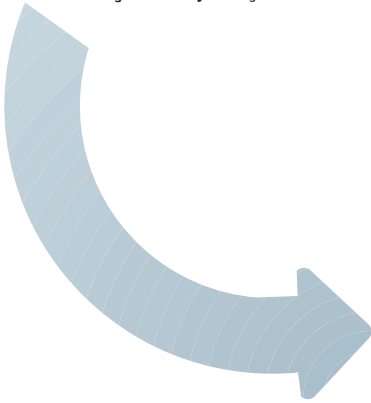
- Performans ve süreç odaklı yapı ortaya çıkarken kıdem ve üst kademe yöneticisi gücünün olduğu organizasyon modeli terkedilmiştir. Organizasyon, tüm katılımcılara, hedefleri, ilerlemeleri ve memnuniyetleri için geniş bir seçim yelpazesi sunar. Şeffaf ve güvenli bir ortam yaratır. Hiperarşideki tüm katılımcılar güvenin ve güvenin kaynağının farkındadır.



► hiyerarşiye meydan okuyan model: hiperarşi



Şekil. Hiyerarşi



Şekil. Hiperarşi



## ► hiyerarşiye meydan okuyan model: hiperarşi

Hiperarşi içinde öncelikle işlemlerin güvenilirliği birlikte çalışma prensibine dayanır. Hiperarşik örgütler yüksek aşamalı, yukarıdan aşağıya hiyerarşilerin olduğu örgüt yapılarından türemiştir. Dijital bilginin dahil olduğu hiperarşi sürecinde sadece internet yer almaz. Süreç aynı zamanda interaktif ses, text mesajları, interaktif PDA lar (cep bilgisayarları), cep telefonları, video konferansları gibi unsurları da içerir. Hiperarşi sayesinde bilgi hızla teknolojik başarı sağlamada evrim geçirir, insanlardan bilgiler ihtiyaçlar doğrultusunda hızla ve etkili şekilde taşınır. Bilgi hiperarşileri olarak adlandırılan bu yapı ise geleneksel bilgi akış modellerini kırmakta, organizasyondaki tüm üyelere işbirliği sağlamaktadır. Hiperarşik bilgi konseptleri iletişim bariyerlerini kırmaktadır. Tüm üyeleri, video, işitsel cihazlar ve sanal gerçeklik araçlarıyla bir araya getirmekte ve bu sayede esnek prosedürler kurmaktadır. Hiperarşik yapılanma içerisinde örneğin dijital konferanslar, yüzyüze toplantılara meydan okur.

En iyi bilinen hiperarşi ise Linux Projesidir. Çünkü Linux işletim sistemleri büyük değer yaratır. Tüm Linux programcıları kimlerin neler yapabildiklerini gördükleri zaman herkes karşılıklı hareket etmeye gönüllüdür. Herkes bilgiyi paylaştığında , paylaşım yönü içinde

ortaklar toplum içinde baştan sona güçlü bir itibara sahip olur.

Türkiye'de yapılan bir araştırmaya göre de R&D (Araştırma ve Geliştirme ) faaliyetlerinde özellikle teknoloji projelerinde hiperarşiden öte hiperarşilerin tercih edildiği saptanmıştır.

### KAYNAKÇA

1. KWANG-HOON Kim, CTRL, Ph.D, *Collaboration Technology Research Laboratory Department of Computer Science, Kyonggi University*
2. MURPHY Caroline, *A Practicum Report submitted in partial fulfillment of the requirements for degree of master of science in information systems and software* , Regis University, Denver Colorado, December 10, 2005
3. JOSEPH Martine, *Research & Development in Turkey* , USA , <http://ieeexplore.ieee.org>
4. Paul S, *Benchmarking the world wıde web ın Student collaboratıyon, Chinowsky,1 Associate Member, Journal Of Computıng In Cıvyıl Engıneerıng* , October 1999
5. GANY Loren, , *The Next Ideas The Rise of Hyperarchies, 2004 by Harvard Business School Publishing Corporation. All rights reserved*
6. EATMAN Richard, President, *The Eastman Group, Inc., ATTIS 2001 Americas, The Conferences and Exhibition for Air Transport and Travel Information Systems*
7. Woolner & Kelly , *Organisation and Management in the Networked Era*, 1998

# e-devlet kapısı projesi

**K. Önder ERGÜN**  
Maliye Uzman Yardımcısı  
Maliye Bakanlığı

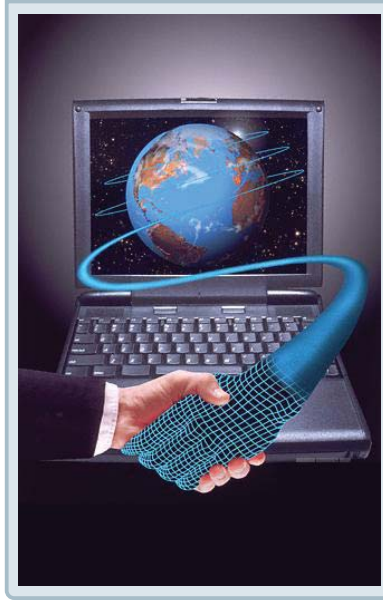
Günümüz dünyası, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin temellerinin atıldığı, değişim ve dönüşümlerin inanılmaz bir hızla yaşandığı bir dünya haline gelmiştir. Bilgi toplumuna dönüşümün ve sürekli gelişen teknolojik olanakların devletlerin bakış açısını ve yönetim anlayışını da etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Bu gelişmeler; tüm dünyayı olduğu gibi ülkemizi de etkisi altına almıştır. Ülkemizin bilgi toplumu'na dönüşmesi süreci kamuda da yenilenme sürecini hızlandırmış ve yeni kavramları gündemimize yerleştirmiştir. Bunların başında gelen **e-Devlet** kavramı, bilgi teknolojisi araçlarının devlet yönetiminde, devletin vatandaş ve iş dünyası ile olan bilgi ve hizmet alış verişinde etkin bir şekilde kullanılması anlamını taşımaktadır. Smart Devlet (Akıllı Devlet) olarak da adlandırılan elektronik devlet esas olarak kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla vatandaş odaklı, etkin ve verimli çalışan bir organizasyon olarak tanımlanabilir.

Dünyadaki bilgi toplumuna dönüşüm sürecinde gelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde de eğitimden

sağlığa, iş hayatından emekliliğe kadar birçok alanda sunulan devlet hizmetlerinin dijital platformda daha hızlı ve daha doğru verilmesi beklentisi vardır. Bu dönüşüm ve beklentiler, ülkeleri, vizyonlarını değiştirerek gerekli atılımları yapmaya yöneltmiştir. **e-Devlet Kapısı**

**Projesi** de ülkemizde bu yönde yapılan en kapsamlı oluşumlardan birisidir. 2003 yılında e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu ile başlayan e-Dönüşüm Türkiye Projesi kapsamında yürütülen e-Devlet Kapısı Projesi koordinasyon görevi 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Ulaştırma Bakanlığına, yapım görevi ise Türksat A.Ş.'ye verilmiştir. Kamu Hizmetlerini vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına ve diğer ülkelere tek noktadan bilgi ve iletişim teknolojileri imkanlarını kullanarak etkin ve verimli bir şekilde sunmayı hedefleyen e-Devlet Kapısı Projesinin 2007 yılı Eylül ayında hayata geçirilmesi planlanmıştır.

e-Devlet Kapısı, bilgi ve iletişim teknolojileriyle, vatandaşların ve iş dünyasının kamu hizmetlerine tek noktadan erişimini sağlayacak bir projedir. Bu projenin hayata geçirilmesi ile internet üzerinden, mobil teknolojileri veya çağrı merkezi aracılığı ile vatandaşların kamu hizmetlerine hızlı, güvenli



ve kesintisiz ulaşımını sağlayan bir geçit kurulmuş olacaktır. Vatandaşlara kamu kesiminin fonksiyonel bölümlenmesine göre değil, kendi ihtiyaçlarına göre belirlenmiş yaşam olaylarına göre yapılandırılmış olan online kamu hizmetleri verilecektir. Bu hizmetler kişiselleştirilmiş içerik, kullanıcıya göre düzenlenme, farklı kanallardan erişim desteği ve e-imza desteği gibi özelliklere sahip olacaktır. Esnek, açık, şeffaf ve hızlı bir temel yapı üzerine kurulmaya çalışılan e-Devlet Kapısı ile bürokrasinin azaltılması ve vatandaş kapı kapı gezdirmek yerine tek noktadan 24 saat hizmetlerin sunulduğu bir platform oluşturulması amaçlanmaktadır. Projenin hayata geçirilmesi ile doğum-kayıt işlemlerinden okul kayıtlarına, sınav başvurularına kadar; askerlik işlemlerinden emeklilik işlemlerine ve sosyal güvenlik hizmetlerine kadar birçok alanda vatandaşlar teknolojik alt yapıyı kullanarak işlerini en kısa zamanda, tek adresten (internet yoluyla) kolayca halledebilecekler.

**e-Devlet Kapısı** projesinin vatandaşlara ve işletmelere sağladığı faydaların yanı sıra kamuya da büyük yararlar sağlayacağı görülmektedir. Kamu bu proje ile sunduğu hizmetlerde şeffaflığı ve eşitliği sağlarken aynı zamanda tutarlı, doğru ve güncel bilgiler sunabilecektir. Hem hizmet kalitesi artacak hem de önemli miktarda tasarruf imkanı doğacaktır. Kurumlar arası iletişimde hız ve zaman kazanılacak, mükerrer yatırımlar önlenecektir. Sistem esnek bir yapı üzerine kurulacağı için kamu otoriteleri sisteme, hizmetlerin entegre olması ve vatandaşlara

e-Devlet Kapısı portalı üzerinden sunulması için kolaylıkla katılabileceklerdir. e-Devlet Kapısı, doğası gereği genişletilebilir olduğundan kamu içerik ve hizmetlerine değer katan yenilik getirci hizmetler de istenildiğinde sisteme dahil edilebilecektir.

E-Devlet Kapısı sisteminin en verimli şekilde işlemesi açısından özellikle iki konu büyük önem taşımaktadır. Birincisi sistemin hukuki alt yapısının oluşturulması ve gerekli kanun değişikliklerinin yapılmasıdır. Mevcut teknolojik imkanlar **e-Devlet Kapısı** projesinin hayata geçirilmesi için yeterli seviyede olup içerikle ilgili çalışmalar genişletilmektedir. Ancak çeşitli verilerin paylaşılması, bazı işlemlerin internet üzerinden gerçekleştirilmesi teknolojik açıdan mümkün iken hukuki açıdan uygun olmayabilir. İkinci mesele ise entegrasyon standartlarının belirlenmesidir. 20 Haziran 2007 tarihinde ilk kez toplanan entegrasyon standartları komisyonu, kurumlar arası ortak paydanın belirlenmesi süreci ile çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçte, veri sınıflarının ve kategorilerinin belirlenmesi, arz ve talep edilen verilerin tespit edilmesi ile kurumlar arasında bilgi paylaşımı kültürünün yerleştirilmesi çok önemlidir.

Vatandaşların doğrudan yarar göreceği e-Devlet Kapısı projesi ile devletle olan işler kolaylaşacak ve kamu hizmeti anlayışında yepyeni bir dönem başlayacaktır. Bu süreç içinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarına büyük görev düşmektedir. Bu bilinçle gelişmeler yakından takip edilmeli, çalışmalara aktif olarak katılım sağlanmalı ve yapıcı önerilerde bulunulmalıdır.

# performans esaslı bütçeleme sistemi

**A.Tayfur KÜÇÜKTIĞLI**

Uzman / Süleyman Demirel Üniversitesi  
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı

Kamu yönetiminde, yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan idari ve mali sorunlar ve bunun bir neticesi olarak ortaya çıkan sistem tıkanıklıkları, köklü yapısal reformların gerçekleştirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede uluslararası standartlara uygun daha etkin bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla kamu mali yönetim sistemimizi yeniden düzenleyen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber hemen reform çalışmalarına girişilememiştir. Zira 5018 sayılı Kanun mâli yapıda ciddi bir değişim ve dönüşüm getirdiği için onu destekleyecek ikincil mevzuatın hazırlanması vakit almıştır. Bu yüzden Kanun 2003 yılının sonunda kabul edilmesine rağmen Kanunun öngördüğü büyük çapta değişikliklere başlamak 2006 yılına kalmıştır. Yani 2006 yılı mâli yönetimimizde köklü değişikliklerin gerçekleştirildiği bir yıl olmuştur. Mâli yönetim reformu sürecinde kamu kaynaklarının kullanılmasında performans esaslı bütçeleme ile mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ön plana çıkmıştır. Türkiye’de bundan önce 1970’lerden beri Program Bütçe Sistemi uygulanmış fakat çeşitli sebeplerden ötürü etkin ve verimli bir sonuç alınamamıştır. Bunun neticesinde Program bütçe sistemi terk edilmiş ve yerine Batılı ülkelerde 1980’li yıllarda uygulanmasına başlanan Performans

Esaslı Bütçeleme yöntemine geçilmesi ilke olarak kabul edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 9. ve 41. maddeleri “Performans Esaslı Bütçeleme”ye ayrılmıştır. Kanunda bu bütçeleme sisteminden çok teferruatlı bahsedilmemiş, çıkarılması öngörülen ikincil mevzuat çıkarılmamıştır. Ancak, DPT Müsteşarlığınca Stratejik Planlama Kılavuzu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi gibi iki yardımcı belge yayınlanmıştır. Bunlardan başka 5018 sayılı Kanun kabul edilmeden önce Eylül 2003’te Sayıştay’ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu yayınlanmıştır ki söz konusu raporda da Performans Esaslı Bütçelemeye esas teşkil edecek performans ölçümü ile ilgili araştırma sonuçları verilmektedir.

Performans Esaslı Bütçe oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır ve bu yüzden tam anlamıyla bir tanımını yapmak zordur. Buna karşın çeşitli kurum ve kişiler tarafından tanımlanmıştır. Allen Schick’in yaptığı bilimsel bir tanımlamaya göre Performans Esaslı Bütçeleme kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bir bütçeleme şeklidir. OECD tarafından verilen tanıma göre Performans Esaslı Bütçeleme kısaca, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsil edildiği bütçe türü sayılır. Ertan Erüz’e göre ise Performans Esaslı Bütçeleme, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı

bütçe yaklaşımıdır. Bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi Performans Esaslı Bütçeleme çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme sistemidir. Çıktı ve sonuç odaklı olması ise mali saydamlığı ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacına matuftur. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi için çıktı ve sonuç odaklı bir sistem dediğimize göre çıktı ve sonuç ne anlama gelmektedir, bunlara bakmak gerekmektedir. Çıktı ölçüleri (tamamlanan faaliyetler), ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz sorusuna cevap arar. Çıktılar programın ne ürettiğini belirlemede yararlıdır. Ancak bu ölçüler

programın amacına ulaşmış olup olmadığını, sunulan hizmetlerin verimli ve kaliteli olup olmadığını göstermez. Bunun için sonuç ölçülerine (ulaşılabilir sonuçlar) bakmak gerekir. Sonuç ölçüleri hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusuna cevaplar. Yönetici, politikacılar, müşteriler, paydaşlar, genellikle sonuç ölçüleriyle ilgilidir. Çünkü müşteri ihtiyaçlarının ve paydaş beklentilerinin ne ölçüde karşılandığını gösterir. Bu iki kavram sık sık birbirine karıştırıldığı için örneklerle bakmakta fayda vardır. Çıktılara; verilen ruhsat ve lisansların sayısı, tedavi edilen hasta sayısı, bakımı yapılan yolların uzunluğu örnek olarak verilebilir.



Sonuçlara ise örnek olarak; araçların gaz emisyonlarındaki azalma yüzdesi, turist sayısındaki artış yüzdesi ve eğitim programına katılanlardan iş bulanların yüzdesi verilebilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanımı sağlamak amacıyla performans yönetimi anlayışını getirmektedir. Performans yönetimi; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, performans değerlendirmesi ve faaliyet raporlarının birbirini takip ettiği döngüsel bir yönetim şeklidir. Performans yönetimi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın özel ihtisas komisyonu raporunda da geçmektedir. Bu raporda performans yönetiminin aşamaları sıralanmaktadır. Birinci aşama örgütün amacına daha etkin ulaşabilmesi için gerekli stratejilerin ve geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesidir. İkinci aşama örgütün mevcut performans düzeyinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi, yönetim sistemleri ve süreçlerinin stratejilere uygunluğunun sağlanmasıdır. Üçüncü aşama ise performansı geliştirmek için önlemleri belirleme, bunlara ilişkin taktikleri hazırlamak ve uygulamaya koymaktır. Rapor, performans yönetimi

sürecinin en önemli bölümlerinden biri olarak da denetimi göstermektedir. 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin son fıkrasında da "performans denetimi" diye benzer bir kavram kullanılmıştır. Buna göre: "Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek

olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir."

Burada performans denetimi ile performans değerlendirmesinin farkını ortaya koymakta fayda vardır. Aslında her ikisi de amaç ve hedeflerin hangi oranda gerçekleştirildiği ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. Ancak aralarındaki en önemli farkın denetimin mutlaka bağımsız denetçiler tarafından yerine getirilmesi ve hesap verilebilirliğe daha fazla önem vermesidir. Performans değerlendirmesinde ise değerlendirme yapan kişilerin bağımsız olma zorunluluğu

yoktur ve sorumlulukları tespit etmekten çok problemlerin nasıl üstesinden gelineceğine ilişkin öneriler yapmak daha ön plandadır. Performans değerlendirilirken veya ölçülürken bunların nasıl yapılacağı hususunda hâlâ standart bir yöntem bulunmamaktadır. Bununla alakalı olarak özel sektör alanında geliştirilen

**Yıllardır devletlerin üzerine birikmiş olan bütçe açıkları, uygulanan bütçe modellerinden iyi bir netice alınamaması, yeni arayışları ortaya çıkarmış ve bu arayışların sonucunda Performans Esaslı Bütçe Sistemi adı verilen yeni bir model ortaya konulmuştur.**



fakat kamu sektörüne de bir anlamda uygulanabilir olarak gözüken Kurumsal Karne Yöntemi (Balanced Scorecard) bulunmaktadır. Bu yönteme göre temel olarak işletmenin şimdiki ve gelecekteki performansını saptamaya yönelik dört boyut vardır. Bunlar; finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreçler boyutu, öğrenme ve yenilik boyutu. Bu dört boyutun aynı anda sağlanması şirketin veya kamu kurumunun amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesini sağlayacağı düşünülmektedir.

5018 sayılı kanunla birlikte bütçe sisteminde köklü bir değişiklik getiren Performans Esaslı Bütçeleme konusunda net tanımlamalara gitmek için henüz erken olduğu gözükmemektedir. Performans Esaslı Bütçelemeye neden ihtiyaç duyulduğunu makro bir düzeyden bakarak değerlendirmek daha kolay olacaktır. Yıllardır devletlerin üzerine birikmiş olan bütçe açıkları, uygulanan bütçe modellerinden iyi bir netice alınamaması, yeni arayışları ortaya çıkarmış ve bu arayışların sonucunda Performans Esaslı Bütçe sistemi adı verilen yeni bir model ortaya konulmuştur. Bu sistem sadece mutlak anlamda etkinliği ve verimliliği sağlamaya yönelik bir model mi, yoksa bütün bunların yanında uzun vadede kamu kurumlarının özelleştirilmesine kapı aralayabilecek bir sistem mi? Bu soru bir bilinmeyen olarak karşımızda durmaktadır. Fakat öngörülemez değildir. Çünkü günümüze kadar yaşanan tecrübeler, şimdiye kadar ki özelleştirme politikalarında benzer bir yöntemin takip edildiğini bize göstermektedir.

#### KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006
- Bilgin, Kâmil Ufuk, Kamu Performans Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2004
- Köseoğlu, Mehmed Akif, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü-Uzmanlık Tezi, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, KİT ve Sosyal Güvenlik Dairesi Başkanlığı, Haziran 2005
- Tuncer, Selahattin, "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", Vergi Dünyası, sayı: 299, Temmuz 2006
- Yenice Ebru, "Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yaklaşımı", Bütçe Dünyası, cilt 2, sayı 25, Bahar 2007
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak), Aralık 2004
- Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Mayıs 2003
- Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu, Ankara, Eylül 2003
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000

# İç kontrol sistemi

A. Emre ÖZ

Maliye Uzman Yardımcısı

Maliye Bakanlığı

İç kontrol, kurumsal yönetimin çok önemli bir parçasıdır. Belirlenmiş misyon, vizyon, amaç ve hedeflere ulaşabilmek için birtakım plan, metot ve prosedürleri içerir ve performans esaslı yönetimi destekler. Varlıkların korunmasında, hata ve hilelerin önlenmesinde ve ortaya çıkarılmasında deyim yerindeyse birinci kademe defans görevi görür. Kısaca, iç kontrol, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanımını sağlayacak faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesinde üst yönetime yardımcı olan bir yönetim aracıdır.

İç kontrol sistemine ilişkin temel kriterleri ve genel çerçeveyi, Amerika Birleşik Devletleri'nde gönüllü bir özel sektör organizasyonu olarak faaliyet gösteren COSO adlı kuruluş, 1992 yılında yayımladığı "İç Kontrol-Bütünleşik Çerçeve" adlı rapor ile belirlemiştir. Raporda, iç kontrol sisteminin tanımı, temel kavramlar ve birbiri ile ilişkili beş unsurdan oluşan bütünleşik çerçeve yer almaktadır.

Söz konusu raporda iç kontrol, kurumun amaçlarını gerçekleştirebilmesinde makul (kabul edilebilir) güvence sağlamaya yönelik olarak tasarlanan, yöneticiler ve personel tarafından

yürütülen süreçler olarak tanımlanmıştır. Bu sade tanımlamanın ardından, iç kontrolün daha iyi anlaşılması ve iç kontrole ilişkin birtakım yanlış beklentiler içine girilmemesi için tanımda da sözü geçen bazı kavramlar açıklanmıştır. Bunlara kısaca değinecek olursak ;

**İç kontrol, kurumsal yönetimin çok önemli bir parçasıdır. Belirlenmiş misyon, vizyon, amaç ve hedeflere ulaşabilmek için birtakım plan, metot ve prosedürleri içerir ve performans esaslı yönetimi destekler.**



İç kontrol kurum faaliyetlerinin içine gömülü bir süreçtir : iç kontrol tek bir eylem değildir. Aksine, kurumun genel faaliyetleri içinde sürdürülen ve bir seri eylem ve aktiviteden oluşan bir süreçtir. Zira, yöneticiler iç kontrol sistemini, yönetimin ayrılmaz bir parçası ve kurum faaliyetlerini düzenlerken mutlak surette faydalanmaları gereken bir unsur olarak görmelidirler.

İç kontrol bireylere bağımlıdır: iç kontrol sadece politikalar, talimatnameler, formlar ya da belgelerden oluşan bir sistem değildir. Odak noktasında kişiler, yani yöneticiler ve personel vardır. Yönetim, amaçları belirler, kontrol faaliyetlerini ve mekanizmasını

oluşturur, izler ve değerlendirir. Personel ise kendisine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirerek iç kontrol sürecine aktif olarak katılır.

İç kontrol mutlak değil makul güvence sağlar: etkili bir iç kontrol sistemi kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde yönetime yardımcı olur. Ancak ne kadar iyi tasarlanmış ve kurulmuş olursa olsun, bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde mutlak garanti sunamaz. Keza, yetersiz bir yöneticiyi de işinin ehli bir yönetici haline getiremez.

İç kontrol sistemi, kurumun aşağıda kategorize edilen amaçlarını gerçekleştirebilmesinde makul düzeyde güvence sağlar.

- Kamu kaynaklarının kullanımını içeren kurum faaliyetlerinin etkinliği ve etkililiği,
- Gerek kurum içi, gerekse kurum dışı kullanıcılara bilgi sunan yönetsel ve finansal raporlama sürecinin güvenilirliği,
- Yasalara ve düzenlemelere uygunluk,

Bu amaçların alt kümesi diğer bir ifadeyle alt amacı varlıkların korunmasıdır. Zira, iç kontrol sistemi kamu kaynaklarının yetkisiz edinim ve kullanımını önleyecek ve hemen ortaya çıkaracak şekilde tasarlanmalı ve kurulmalıdır.

İç kontrol sistemi aşağıda sıralanan, birbiri ile bağlantılı, beş standarttan oluşur. Bu standartlar iç kontrol sisteminin en temel düzeyini gösterir ve daima bir bütün olarak değerlendirilir. Yani, unsurlardan herhangi birinin yokluğu ya da uygulanamayı iç kontrol sisteminin var olmadığı manasına gelir. Bunun yanında, standartlar kurumun bütün faaliyet düzeylerine uygulanabilir niteliktedir.

1. Kontrol Çevresi
2. Risk Değerlendirmesi
3. Kontrol Faaliyetleri
4. Bilgi ve İletişim
5. İzleme ve Gözetim

Kontrol çevresi ; kurumun -en üst yöneticisinden, en alt düzeydeki personeline kadar- kontrol şuurunu, iç kontrole ilişkin tavrını, kontrol faaliyetlerini benimseme düzeyini ifade eder.

Risk değerlendirme ; kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini engelleyebilecek içsel ve dışsal risklerin ortaya çıkarılması, analiz edilmesi, bu risklere karşı pozisyon alınmasını, kurumun risk yüklenme kapasitesinin belirlenmesini ifade eder.

Kontrol faaliyetleri ; tanımlanmış risklerin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi ve kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yönetim tarafından belirlenen ve uygulanan bütün politika, prosedür ve işlemleri ifade eder.

Bilgi ve iletişim ; faaliyetlere ilişkin bilgilerin zamanında ve uygun biçimde kayıtlanmasını, sorumluluklarını yerine getirebilmeleri amacıyla yöneticiler ve personele uygun kanallarla iletilmesini ifade eder.

İzleme ve gözetim ; iç kontrol sisteminin performansının, sürekli değişen dinamiklere uygun tepkiler verilebilmesini sağlamak amacıyla sürekli olarak izlenmesini ve değerlendirilmesini ifade eder.

2002

2003

2004

2005

2006

2007

# MALİYE BAKANLIĞI

## STRATEJİK PLANI

2008

2009

2010

2011

2012

2013

# Maliye Bakanlığı Stratejik Planı (2008-2012) yayımlandı

Şaban KÜÇÜK

Daire Başkanı  
Maliye Bakanlığı

## Maliye Bakanlığı Stratejik Planı hangi yılları kapsıyor, nasıl bir süreç sonunda oluşturuldu?

Maliye Bakanlığı Stratejik Planı;

• İlk Bakanlık Stratejik Planıdır.

• Çalışmalar bir yıl sürmüştür. 25 Ağustos 2006 tarihinde başlayan süreç 12 Haziran 2007 tarihinde Stratejik Planın Sayın Maliye Bakanımız tarafından kamuoyuna açıklanmasıyla sonuçlanmıştır. Planın yayımlandığı hafta medyada 100'e yakın ulusal, yerel gazete ve dergi ile haber portalında, 10 televizyon

programında stratejik plan ile ilgili haberler yayımlanmıştır.

• Misyon, vizyon, ilke ve değerlerin belirlenmesi, GZFT analizi, stratejik tema, amaç, hedef ve performans göstergesi çalışmasına 1983 kişi katılmış ve 10.000 sayfaya yakın doküman, rapor ve belge üretilmiştir.

• Maliye Bakanlığı Stratejik Planı;

• 5 stratejik tema

• 9 stratejik amaç

• 27 stratejik hedef ve

• 90 performans göstergesi içermektedir.

• Üst politika belgeleri ile uyum önemli bir konudur. 9. Kalkınma Planı Stratejisi ile bağlantı kurulmuş, Kalkınma Planında yer alan 28 gelişme ekseninden 22 tanesi ile Bakanlık stratejik hedefleri arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Bu çalışma kurum karnesi açısından çok önemli bir adımdır.

• Çalışmalar esas olarak stratejik hedef düzeyinde yürütülmüş, amaç ve temalar tümevarım metoduyla belirlenmiştir.

Faaliyet/proje,





## ► maliye bakanlığı stratejik planı (2008-2012) yayımlandı

performans hedefi ve göstergesi çalışmaları stratejik planlama çalışmaları sırasında başlamış, bunlardan bir kısmı performans programına konulacağı için stratejik planda kullanılmamıştır.

► Planın İngilizce versiyonu uluslar arası takibi kolaylaştırmak için adresinde yayımlanmıştır.

**Stratejik Plan yapılırken hangi birimler oluşturuldu. Bunlar nasıl çalıştı?**

► Çalışmalar Maliye Bakanlığı üst yönetiminden oluşan Strateji Geliştirme Kurulunun onayından geçmiştir.

► Çalışmayı Strateji Geliştirme Başkanlığı koordine etmiş ve Bakanlık birimlerini temsilen yönetici ve uzmanların katılımıyla Stratejik Planlama Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulmuştur. Çalışmalara Stratejik Yönetim Sistemi Projesi çerçevesinde TÜBİTAK destek vermiş ve bir proje grubu oluşturulmuştur.

► Haftalık düzenli toplantı sistemi uygulanmış, her toplantıda katılımcı listesi alınmış ve toplantı notları tutulmuştur.

► Stratejik planın durum analizi kapsamında tarihsel analiz yapılmış ve Maliyenin Dünü Bugünü Belgeseli hazırlanmıştır. Muş ve Niğde illerinde taşra paydaş analizi çalışmaları yapılmış ve paydaş analiz raporları yayımlanmıştır.

► Sürece stratejik yönetim ve planlama kavramlarına ilişkin temel eğitimlerle başlanmış, birim çalışmalarını yürütecek olan Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubuna süreç yönetimi ve çalıştay yönetimi tekniklerine ilişkin bir eğitim verilmiştir.

**Çalışmaları ve süreci değerlendirmek ve analiz etmek için nasıl geribildirimler alındı?**

► Yabancı danışmanlar tarafından sunulan değerlendirme öncesi hazırlık çalışmalarında Maliye Bakanlığı üst yönetiminin strateji yönetimi ve kurumsal performansa ilişkin olarak fikirleri alınmıştır.

► Bunun yanında Maliye Bakanlığı çalışanlarına yönelik olarak gerçekleştirilen ankete 1000'e yakın kişi katılmış ve Maliye Bakanlığı stratejik farkındalık düzeyi ile Palladium Hall of Fame listesindeki kuruluşlar karşılaştırılmış ve uluslar arası geçerliliği bulunan bir değerlendirme raporu hazırlanmıştır.

► Sürecin başından sonuna tüm çalışmalar açık olarak yürütülmüş ve dökümanlar [www.sgb.gov.tr](http://www.sgb.gov.tr) adresinde sürekli olarak yayımlanmıştır. Bir yıla yakın sürede bu adrese 150.000 defa erişilmiştir.

► Stratejik plan çalışmalarına ilişkin olarak [www.sgb.gov.tr](http://www.sgb.gov.tr) adresinde yer alan ankete 304 kişi katılmıştır. Anket sonuçları açık olarak yayımlanmıştır.

► İyi uygulama örnekleri ve kamuda strateji yönetimine ilişkin olarak yapılan örnekler ve uluslar arası çalışmalar Strateji Bülteninde bütün kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bülten Mart, Nisan, Mayıs/Haziran 2007 sayısı ile Strateji Geliştirme Birimlerinin ortak sesinin duyurulduğu bir yayın olmuştur.

**Stratejik Yönetim sürecinde stratejik plandan başka hangi konulara odaklanmak gerekmektedir?**

► Tüm bu çalışmalar stratejik plan, performans programı, performans değerlendirme, faaliyet raporu, iç kontrol sistemi, performans bilgi sistemi olarak değerlendirilen stratejik yönetim sistemi çerçevesinde yürütülmüştür.

► Performans Programının hazırlanması; performans hedeflerinin belirlenmesi, performans göstergesi belirlenmesi, faaliyet ve projelerin belirlenmesi ve maliyet tespiti aşamalarından oluşacaktır.

► Performans hedefleri idarelerin, stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.

► Stratejik hedefler ile harcama birimleri arasında birebir sorumluluk ataması yapılmıştır. Hangi performans göstergelerinin hangi birimlerin sorumluluğu altında olduğu bellidir.

► Birim/hedef tayini çok önemli bir konudur. Girişim projelerinin tespiti; kim ne/nasıl yapacak? soruları ile,

► Sorumluluk/performans sonuçları nasıl değerlendirilecek ve hesap verebilirlik nasıl uygulanacak sorularının cevabını verecektir.

► Maliye Bakanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu ve Strateji Geliştirme Başkanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu da bu anlayış çerçevesinde

Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır.

**Bu süreçten hangi dersler öğrenildi. Planlama ve Strateji Yönetimi sürecine ilişkin neler öğrendiniz?**

► Strateji yönetimi, yönetimin bir fonksiyonudur. Yönetimden ayrı düşünülemez, bu nedenle geliştirilecek stratejinin sahibi de yönetimdir. Kamu mali yönetiminde yönetim sorumluluğu modeli bunu tanımlar.

► Planlamanın yarısı sahiplenilmez. Başta üst yönetim olmak üzere planlama sürecinin sahiplenilmesi şarttır.

► Planlamanın diğer yarısı uygulamadır. Uygulama safhası iyi tanımlanamayan planlar tozlu raflarda yerini alacaktır. Planın uygulamaya aktarılması ve operasyonel planların hayata geçirilmesi hayati önem arz etmektedir.

► Heyecan planların yaşayan bir doküman olmasını sağlayacaktır. Bu heyecanın strateji geliştirme ve stratejik planlama sürecinde canlı tutulması gerekmektedir.

► Bu çalışmaların en önemli katkısı planlama ve politika üretme kapasitesinin artırılmış olmasıdır. Stratejik planlama, strateji geliştirme sürecinin önemli bir aşamasıdır. Planın yapılmış olması strateji geliştirme sürecinin bittiğini

göstermez. Politika oluşturma, bu politikaların sonuçlarını ölçme, değerlendirme ve analiz ederek politikaların maliyetlerini ortaya koymak bu sürecin temel taşlarıdır.

► Ortak akıl platformu paydaş analizi için uygun bir ortamdır.

► Beyin fırtınası ve open space yöntemi, çalıştaylar, fikir tepsisi, bottom-up/top-down fikir üretimi ve benzeri yöntemler strateji geliştirme sürecine önemli katkılar sağlar.

► Durum analizi yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi açısından önemli bir adımdır. Kurumun ürettiği ve sahip olduğu verilerin tanımlanması durum analizi kapsamında belirlenebilmelidir.

► Paydaş analizi konu/sector bazlı olarak yapılmalıdır. Taşra teşkilatında ayrı paydaş analizi çalışmaları yapılmalıdır.

► Reel üretim yapmayan ve politika üreten alanlarda planlama zorluğu ve performansın ölçülmesi çabası kolay olmayacaktır.

► Çalışmaların en önemli sonuçlarından birisi

de dil ve anlam birliğinin sağlanmasıdır. Kurumun ortak vizyon etrafında bir araya gelmesi ve kurumun geleceğinin birlikte tasarlanması bu birliği güçlendirecektir.

**Tüm bu çalışmalar stratejik plan, performans programı, performans değerlendirme, faaliyet raporu, iç kontrol sistemi, performans bilgi sistemi olarak değerlendirilen stratejik yönetim sistemi çerçevesinde yürütülmüştür.**

► Çatışma yönetimi üst yönetimin sorumluluğundadır. Planlama süreci gri alanları ortaya çıkarabilir. Bu alanlar planlama süreci ile netleştirilmeli ve çözümlenmelidir.

► Süreçlerin analiz edilmesi sonucunda ortaya çıkan temel hizmet süreçleri ile paralel olarak belirlenen performans göstergeleri kurumsal performans yönetimine baz teşkil edecektir.

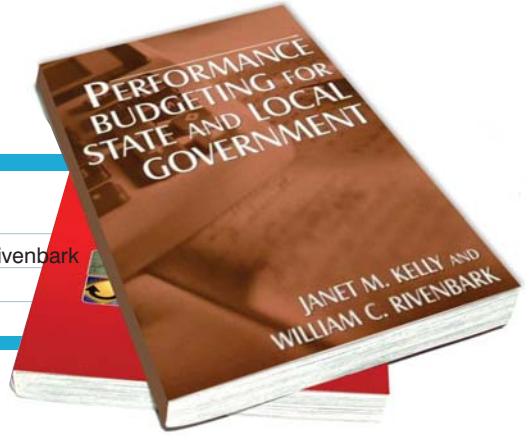
süreçler çerçevesinde tanımlanan riskler uygun bir iç kontrol ortamının oluşmasını

sağlayacaktır.

► Eski ABD Başkanı Dwight Eisenhower'ın "Planlar hiçbir şeydir. Planlama her şeydir." sözüne nazaran planın da önemli bir üretim süreci olduğu ortaya çıkmıştır.

## performance budgeting for state and local government

<b>Kitabın Adı</b>	Performance Budgeting for State and Local Government
<b>Kitabın Yazarı</b>	Janet M. Kelly ve William C. Rivenbark
<b>Yayın Evi</b>	M.E. Sphare
<b>Basım Tarihi</b>	2003



Janet M. Kelly ve William C. Rivenbark, performans bütçelemeyi, performans yönetimi planlaması, performans ölçümü, benchmarking (kıyaslama) ve değerlendirme gibi bileşenlerin merkezi ve yerel yönetim bütçelemesine entegrasyonu olarak tanımlamaktadırlar. Kitap, performans bütçelemeyi sadece bütçeleme tekniği olarak değil aynı zamanda mali ve operasyonel hesap verilebilirliği birleştiren geleneksel bütçeleme sürecinin bir uzantısı olarak sunmaktadır.

Kitapta bütün ülkelerdeki kamu sektörü yöneticilerine uygulanan anket bulgularını, performans bütçelemeye ilişkin çeşitli örnek olay incelemelerini, yöneticiler ve uygulayıcılara yapılan anketleri bulabilirsiniz. Kamu bütçelemesi/mali yönetim alanlarındaki lisan ve yüksek lisans dersleri için tasarlanan kitap aynı zamanda performans esaslı yönetimle ilgilenenlere ve uygulayıcılara değerli bilgiler sunmaktadır.



“bilgi paylaştıkça çoğalır”

