

## **Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemlerinde Proje Risklerinin Azaltılması: Türkiye Örneği**

Mehmet KOÇDEMİR\*

Geliş Tarihi (Received): 25.05.2021– Kabul Tarihi (Accepted): 12.04.2022

### **Öz**

Mali yönetim bilgi sistemleri, kamu yöneticilerinin, veriye dayalı olarak karar ve kontrol süreçlerini yönetmesine olanak sağlayan ve kamuoyuna da saydam bilgi sunulmasına hizmet eden yönetim bilgi sistemleridir. Bu sistemler, dünyada, 200 dolayında ülke tarafından mali yönetim reform süreçlerine dahil edilmiştir. Önemi nedeniyle, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar bu reformları desteklemiştir. Sadece Dünya Bankası'nın fon sağladığı projelerin toplam maliyeti yaklaşık 6.5 milyar dolara ulaşmıştır. Bu projelerin gerçekleştirilmesi aşamalarında, yetersiz altyapı, planlama, kapasite, liderlik ya da kurumsal direnç gibi birçok nedene bağlı olarak başarısızlık riskleri gözlemlenmiştir. Bu çalışmada, dünyada yaygın olarak karşılaşılan risklerin kontrol altına alınmasına yardımcı olan yöntem ve araçlar açıklanmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, Türkiye uygulamasının bulgularından yararlanılmıştır. Böylelikle, dünya çapında devam eden ve tamamlanmamış projelerin risklerini azaltmaya yardımcı olacak iyi uygulama örnekleri paylaşılmıştır. Proje yöneticisinin değerlendirmeleri ve Türkiye'de mali bilgi sistemleri kullanıcılarının memnuniyeti, başarısızlığa neden olan risklerin azaltılmasında, idare tarafından alınan önlemlerin, olumlu bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu mali yönetimi, mali yönetim bilgi sistemi, bütünleşik mali yönetim bilgi sistemi.

## **Reducing Project Risk in Integrated Financial Management Information Systems: The Case of Turkey**

### **Abstract**

Financial management information systems are management information systems that enable public managers to manage data-driven decision and control processes while simultaneously providing transparent information to the public. Around 200 countries in the world have adopted these techniques as part of their financial management reform initiatives. Because of their importance, international agencies such as the World Bank have endorsed these reforms. The overall cost of World Bank-funded projects has reached 6.5 billion dollars. Throughout the execution of these programs, failure risks have been identified for a number of reasons, including insufficient infrastructure, planning, capacity, leadership, and institutional resistance. In this study, it has been endeavored to outline the ways and methods that help in the control of risks that are commonly experienced around the world. The findings of Turkey's implementation were used for this purpose. Thus, examples of effective practices for decreasing risks for ongoing and unfinished projects around the world have been shared. Project manager's assessments and the satisfaction of users of financial information systems in Turkey have proven that the administration's measures have a positive influence on managing the risks that lead to failures.

**Keywords:** Public financial management, financial management information system, integrated financial management information system.

---

\* Dr., T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Başkanlığı,  
e-mail:mehmetkocdemir@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-5046-4730

## Giriş

Kamu yönetiminde üretilen bilginin eksikliği, vatandaşların onlar adına yetki kullananlardan hesap sormasını sınırlayabilmektedir (Fung & Veil, 2010, s. 105). Ancak özellikle, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, devletlerin daha fazla dijitalleşmesine olanak tanımış, bu da hizmet sunumu, karar alma ve performansa katkı sağlamış (Gant & Lee, 2011, s. 14), hesap vermeyi kolaylaştırmıştır. Günümüzde kamusal modernizasyon süreçlerinin e-devlet uygulamaları ile daha ileri bir aşamaya ulaştığı bir durumda (Drüke, 2007, s. 59), bir yandan vatandaşın devletle etkileşimi kolaylaşarak katılım artmış, diğer yandan kamu sektörü daha saydam hale geldiğinden, faaliyetlerin izlenebilmesi kolaylaşmıştır (Justice, Melitski, & Smith, 2006, s. 17; Drüke, 2007, ss. 62-63). Bilgi eksikliği aynı zamanda, kamu yöneticilerinin kararlarını da olumsuz etkilemekte, politika ve uygulamalarını kamuoyuna aktarmalarında sorunlara neden olmaktadır (Diamond & Khemani, 2005, s. 3). Bu itibarla, kamu otoritelerinin bilgi kullanması ve bu bilgileri paydaşlara aktarması, kendi çabalarının performansı açısından da önemlidir.

Özellikle, kamu mali yönetimi alanında hem kavramsal düzeyde hem de teknoloji kullanımı düzeyinde yaşanan gelişmeler, mali alandaki ilerlemelere hizmet etmiştir. Kavramsal düzeyde, yakın dönemlerde yapılan kamu mali yönetim tanımları, bütçe gelir ve giderlerini aşarak diğer mali faaliyetleri de kavrayacak şekilde geniş bir bağlam içinde yapılmaktadır. Hatta kamu mali yönetimi, hükümetlerin tüm faaliyetleri ile ilişkilendirilmektedir (Simson, Sharma & Aziz, 2011, s. iv). Kamu mali yönetim norm ve uygulamalarının uluslararası düzeydeki önemli temsilcilerinden biri olan Dünya Bankası, mali yönetimin bileşenlerini esas alarak geliştirdiği tanımında, kamu mali yönetimini, bütçe bağlamını açacak şekilde, bütçeleme, muhasebe, iç kontrol, fon akışı, finansal raporlama ve denetim bileşenleri çerçevesinde ele almaktadır (CIPFA, 2010, s. 6). Benzer şekilde, OECD, kamu mali yönetimini, bütçenin hazırlanması, iç kontrol, denetim, satın alma (tedarik), izleme ve raporlama şeklinde geniş bir kapsama oturtmuştur (OECD, 2003, s. 53). Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verme Organizasyonu (PEFA), 2016 yılında revize ettiği gösterge setlerinde, kamu mali yönetimi kilit yapı taşlarını, bütçe güvenilirliği, kamu maliyesinin şeffaflığı, varlık ve borçların yönetimi, politika bazlı mali strateji ve bütçeleme, bütçe uygulamasında tahmin edilebilirlik, kontrol, muhasebe, raporlama, dış inceleme ve denetim şeklinde genişletmiştir (PEFA, 2016, s. 6).

Uluslararası kuruluşların genişlettiği kapsam, mali yönetim bilgi sistemlerinin de (MYBS) kapsamıdır. Bütünleşik mali yönetim bilişim sistemleri (BMYBS)<sup>1</sup> olarak da adlandırılabilen mali yönetim bilgi sistemleri (Financial Management Information System; FMIS), devletin mali yönetim alanında faaliyet yürüten görevlilerinin günlük faaliyetlerini yönetebildikleri bilişim altyapılarıdır ve mali yönetimin farklı bileşenlerinden oluşur (Hashim, 2014, s. 1). Diğer bir ifadeyle BMYBS, mali olayların izlenerek özetlenmesine hizmet eden (Rodin, 2008, s. 2), kamu mali yönetimiyle ilgili iş süreçlerini basitleştiren ve hızlandıran bilgisayar tabanlı bilgi sistemleridir (Davies, Hashim & Talero, 1993, s. 1). Bu sistemler, mali faaliyetlerin birlikte ve etkileşim halinde yürütülmesini sağlayan ve paydaşlara tam, doğru ve zamanlı bilgi üreten entegre yazılım sistemleridir (Politika Belgesi ve Eylem Planı, 2017, ss. 12-13). Kamu mali yönetim reformlarının temel unsurlarından olan bu bilgi sistemi projeleri, 1980'lerden günümüze Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş tarafından da destek görmüştür (Combaz, 2015, s. 1). Bu sistemler, genel olarak, makro ekonomik planlama, muhasebe, raporlama, bütçe, borç, gelir, varlık, yatırım, taahhüt, ödeme, nakit, tedarik, insan kaynakları yönetimi ile denetim ve değerlendirme gibi bileşenlerden oluşmaktadır (Davies vd.,1993, s. 17; Diamond & Khemani, 2005, ss. 28-31; Dener, Watkins & Dorotinsky, 2011, ss. 1-2).

BMYBS, sadece devletin günlük faaliyetlerini yürüten görevliler için değil, aynı zamanda her düzeydeki bütçe ve diğer mali bilgi kullanıcılarına da bilgi sağladığından, katılım, saydamlık ve hesap vermeye de katkı sunar (Dener vd., 2011, s. 1).

Hesap verme, saydamlık, gözetim, verimlilik gibi temel amaçlarla projelendirilen (Hashim & Piatti, 2016, s. 11) MYBS'leri, kamu yönetimi için doğru ve zamanında mali karar alınması, mali kontrolün güçlendirilmesi, takdirin azaltılması, raporlamayı kolaylaştırması ve yeterli bir denetim izi sunması gibi önemli faydalar sağlar (Hyman, Kambour & Daum, 2014, ss. 63-64). Bu sistemler sayesinde, parlamentolar, genel kamuoyu ve üçüncü taraflar, güvenilir mali verilere hızlı şekilde erişebilmekte, bütçe uygulamalarına ilişkin taahhüt, satın alma, ödeme gibi tüm süreçler gözlemlenebilmekte, yönetim performansının izlenmesi ve geliştirilmesine katkı sağlanmakta, geçmiş tecrübelerle ilişkin sonuçlar sayesinde gelişmiş ekonomik tahminler ve planlama yapılabilmektedir (Diamond, & Khemani, 2005, s. 3).

Birçok otomasyon projesinde, kapsam, zamanlama ve bütçeden kaynaklanan ve projeleri olumsuz etkileyen bazı genel riskler ortaya çıkabilmektedir (Peterson, 2006, ss. 41-

---

<sup>1</sup> Türkiye uygulamasında, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi (BKMYBS) şeklinde adlandırılmıştır.

42) ve benzer riskler MYBS otomasyon projeleri için de söz konusu olmuştur (Combaz, 2015, s. 2). Ayrıca bu projelerde, koordinasyon eksikliği, yetersiz tasarım, planlama ve teknoloji, üst düzey taahhüt/bağlılık olmaması, kurumsal direnç, personel kapasite eksikliği gibi nedenlerle, başarıya ulaşma konusunda ilave risklerin yaşanabildiği de değerlendirilmektedir (Combaz, 2015, s. 4).

Dünya Bankası'nca tamamlanmış 55 MYBS projesi üzerinde yapılan araştırma sonuçları, projelerin başarısızlığına etki eden birçok risk faktörünün olduğunu göstermektedir. Tablo 1, bu projelerde en çok rastlanan ve proje başarısızlığının kaynağını oluşturan alanları göstermektedir (Dener vd., 2011, s. 43).

**Tablo 1.** MYBS Projelerinde Başarısızlık Faktörleri

Başarısızlık Faktörleri	Gözlenen Proje Sayısı
Proje ekiplerinin yetersiz kapasitesi / eğitimi	30
Kurumsal direnç	23
Zayıf proje hazırlığı ve planlaması	22
Karmaşık proje tasarımı	22
Organizasyon yapısının entegrasyon için uygun olmaması	20
Yetersiz bilgi ve iletişim teknolojisi altyapısı	18
Liderlik / bağlılık eksikliği	17
Proje ekibinin beceri eksikliği	17
Uygun olmayan teknoloji	13
Etkisiz proje koordinasyonu	9
Dış çevre	8
Uygulama yetkisinin açık olmaması	6

Kaynak: Dener vd., 2011, s. 43

Tablo 1'de yer alan verilere göre, başarısızlıklar genellikle, planlama ve organizasyonla ilgili olumsuzluklardan kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan, aşamalı sistem geliştirme çabalarının, mali yönetim sistemi geliştirme süreçlerindeki riskleri azaltabileceği değerlendirildiğinden, mali reform çabalarının bir parçası olan bu gibi projeler için aşamalı yaklaşımlar tavsiye edilmektedir (Diamond & Khemani 2005, s. 26; Rodin-Brown, 2008, s. 15; Chêne, 2009, s. 8). Yani bütün projenin bir anda ele alınarak, tüm sonuçların aynı anda elde edilmesi çabası değil, süreçlerin tamamlanan öncül aşama başarıları sonrasında sürdürülmesi önerilmektedir.

MYBS projeleri birkaç açıdan önemlidir. Birincisi, devletler bu tür projelere önemli miktarda kaynak aktarmaktadır. Sadece Dünya Bankası tarafından ek kaynak sağlanan

projelerin proje maliyetleri 6.5 milyar dolar seviyelerine ulaşmaktadır.<sup>2</sup> Diğer yandan bu projeler, karar alma, saydamlık, hesap verme ve açık devlet gibi uygulamalar açısından, önemli veri desteği sağlamaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’de bütünleşik kamu mali yönetim bilgi sistemi (BKMYBS) olarak adlandırılan proje girişimi örneğinden hareketle, MYBS projelerinde, sık rastlanan ve başarısızlık kaynağı olan risklerin yönetilmesi konusundaki uygulama pratiklerini açıklama amacındadır. Bu amaca ulaşmak üzere, risklerin azaltılması yönündeki çabalar, ilgili belgelerin taramaları yapılarak belirlenmiş, çabaların etkinliği ise proje yöneticisi görüşleri ve uygulama sonuçlarına ilişkin kullanıcı memnuniyetini gösteren anket verileri çerçevesinde analiz edilmiştir. Bu amaçla, çalışmanın ikinci bölümü, Türkiye’de BKMYBS konusunda kısa geçmiş bilgilerine yer vermiş, üçüncü bölümde yöntem, dördüncü bölümde bulgular ve beşinci bölümde, sınırlılıklar ve gelecek araştırmaları ile son bölümde, tartışma ve sonuçlara yer verilmiştir.

## **1. Türkiye’de Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemlerinin Kısa Tarihi**

Türkiye’de mali yönetim uygulamalarında, muhasebe, harcama, bütçe, stratejik planlama, vergi, kamu haznedarlığı, yıllık program izleme sistemi gibi birçok alt bilgi sistemi uygulanmıştır (TUBITAK Bilgem, 2017, s. 16). Mali alandaki bilgi sistemlerinin belkemiği muhasebedir (Diamond & Khemani, 2005, s. 9) ve muhasebe bu sistemlerin merkezinde yer aldığından, uluslararası kuruluşların mali yönetim bilgi sistemi tanıtlarını içeren araştırmalarında, Türkiye örneği olarak “say2000i” olarak adlandırılan muhasebe bilişim sisteminden söz edilmiştir (Dener & Min, 2013, s. 97).

Türkiye’de, kamunun muhasebe bilgisinin gerçek zamanlı olarak merkezi bir veri tabanı üzerinden oluşturulması ve yönetilmesi amacıyla, daha önce yerel birimler düzeyinde yürütülen otomasyon çalışmaları “say2000i” adıyla 1999 yılında projelendirilmiş, 2002 yılında kamu muhasebe birimlerinin büyük çoğunluğunda faaliyete geçmiştir. Proje, 1.500’ün üzerinde birim ve 12.000 dolayında kamu personelinin kullanabileceği bir altyapı olarak tasarlanmış, bir yandan operasyonel işlerde kullanılmış, bir yandan da karar alıcılara destek olacak veri üretim sistemi olmuştur.<sup>3</sup> Bu bilgi sistemi, kamuoyunca da başarılı bulunduğundan, 2000 yılında “Yılın En Başarılı Ekibi” ödülü, 2003 yılında ise "Türkiye'nin e-Dönüşüm Liderleri"

---

<sup>2</sup> Bkz. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/fmis-and-open-budget-data-global-dataset>

<sup>3</sup> Mayıs 2005’de TR03-FI-01 Alignment of the Turkish Public Internal Financial Control System with International Standards and EU Practices” Twinning Projesinde Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yapılan dahili sunum.

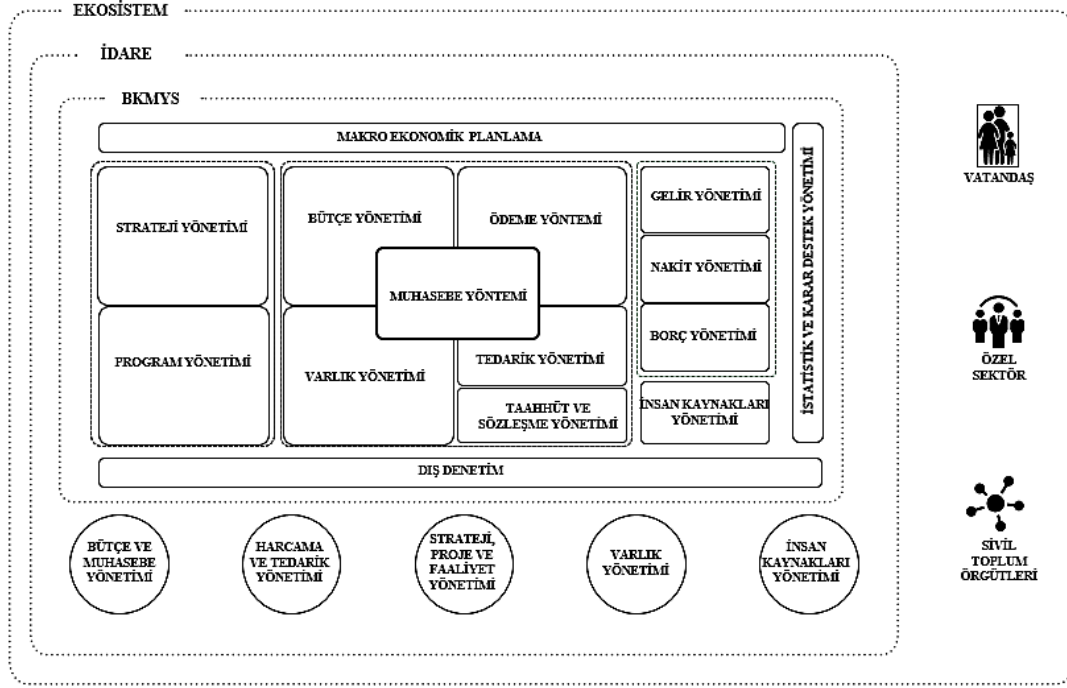
yarışmasında, kamu alanında birincilik ödülü almıştır (Serçemeli, 2010, s. 75). Bu yeni sistemde üretilen açık bütçe verisi sayesinde, Türkiye dünyadaki 198 ülke ekonomisi içinde, yüksek görünürlük kategorisi içerisindeki 24 ekonomi arasında yer almış ve interaktif sorgulamalara izin veren dinamik bir yapı olarak da 12 ekonomi arasına girmiştir (Dener & Min, 2013, ss. 18-22). Bu sistem, 2006 yılında kamu harcama ve muhasebe sistemi (KBS) olarak genişletilmiş ve yaklaşık 46.000 harcamacı birim ve 110.000'den fazla kullanıcının ihtiyaçlarını karşılaması hedeflenmiştir (Dener vd., 2011, s. 57). Bütünleşik mali yönetim sisteminin projelendirilmesi sürecinde, mevcut sistemlerin değerlendirilmesini hedefleyen ve 986 katılımcı ile yapılan anket çalışma sonuçlarında; özellikle muhasebe alanındaki yazılımlarla ilgili olarak, iş ve işlem maliyeti, hızı, zaman tasarrufu ve faaliyet takibi bakımından, kullanıcıların sadece %11'i olumsuz görüş bildirmiştir (TUBITAK Bilgem, 2017, ss. 37-39).

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetiminde saydamlık, hesap verme, karar alma gibi nedenlere bağlı olarak bilgi ihtiyaçları artmıştır. Kamu sektöründe farklı kamu otoritelerince teknolojiye uyum sağlanarak yeni yazılımlar geliştirilmesi bu ihtiyacı karşılamış, ancak sistem farklılıkları nedeniyle birlikte çalışabilme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yani sistemler birbirleri ile veri paylaşımı ve yönetimi bakımından yeterli entegrasyona sahip değildir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)'nin "5.1 Yönetim Bilgi Sistemlerinin Bütünleşik Hale Getirilmesi" başlığı altında, "Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Oluşturulması" hedefi tanımlanmıştır (Politika Belgesi ve Eylem Planı, 2017, ss. 12-13). Bu hedefe ulaşmak üzere, 16 Mayıs 2017 tarih ve 30068 sayılı Resmî Gazete'de 2017/7 sayılı Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Planı ile ilgili Başbakanlık Genelgesi yayınlanmış, yeni BKMYBS'nin amacı ve bu amaca ulaşmak üzere kamu idarelerince izlenecek temel yol haritası gösterilmiştir.

Genelgede söz edilen politika belgesi ve eylem planında, farklı kurumlarca yönetilen ve mali sistemle ilgili olan alt yazılım sistemleri hakkında bilgi verilmiş (Politika Belgesi ve Eylem Planı, 2017, ss. 19-28), bu sistemlerin entegre olarak çalışması için nasıl bir mimarinin hedeflendiği açıklanmıştır (Politika Belgesi ve Eylem Planı, 2017, s. 38).

Yeni sistemin yapılandırılması amacıyla Şekil 1'de yer alan ve entegre bir yapı ortaya koyan üst mimari ile ilgili olarak, iki aşamalı iş paketleri belirlenmiş, bu çerçevede muhasebe sisteminin yenilenmesi, bütünleşik yapıya giden projelendirme sürecinin ilk aşaması olarak ortaya konulmuştur (Ünlü, 2017, s. 6).

## Şekil 1. BKMYBS Üst Mimarisi



Kaynak: Ünlü, 2017, s. 15

Tasarlanan muhasebe sistemi, süreç esaslı biçimde harcamacı birimleri de içine alan 226 kamu idaresini kapsayacak ve 20 ayrı sistemle entegre olacak şekilde, yıllık 35 milyon muhasebe işlemini yönetebilme kapasitesi hedeflenerek yapılandırılmış ve bütünlük sistemin merkezinde yer almıştır (Sağıröğlü, 2019, s. 7).

Sistem tasarımının diğer ana fonksiyonları ve ilgili bileşenleri, belirlenen bütünlük yapının üst mimarisi ve planlanan hedef takvimi Tablo 2'deki gibi 30 ayda tamamlanacak şekilde oluşturulmuştur.

**Tablo 2.** BKMYBS Ana Fonksiyon ve Bileşenleri

Ana Fonksiyon	İlgili Bileşenler	Tamamlanma Süresi
Makroekonomik Tahmin ve Planlama	Makroekonomik Planlama Yönetimi	24 ay
	İstatistik, Analiz ve Karar Destek Yönetimi	24 ay
Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi	Program Yönetimi	24 ay
	Stratejik Yönetim	24 ay
	Muhasebe Yönetimi	36 ay
Bütçe Hazırlama, Bütçe Uygulama, Muhasebe ve Mali Raporlama	Bütçe Yönetimi	30 ay
	Taahhüt ve Sözleşme Yönetimi	18 ay
	Tedarik Yönetimi	30 ay
	Ödeme Yönetimi	12 ay

	İstatistik, Analiz ve Karar Destek Yönetimi	24 ay
Nakit Yönetimi ve Borç Yönetimi	Nakit Yönetimi	18 ay
	Borç Yönetimi	12 ay
Kamu Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi	24 ay
Varlık Yönetimi	Varlık Yönetimi	12 ay
Gelir Yönetimi	Gelir Yönetimi	12 ay
Denetim	Dış Denetim	24 ay

Kaynak: Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem (2017a s. 2) ve Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem (2017b, s. 9)'dan derlenmiştir.

Yeni sistem mimarisi ile ilgili olarak, ana fonksiyon ve bileşenleri kavrayacak şekilde, kamu idarelerinin ilgili birimlerinin değerlendirmeleri de dikkate alınmak suretiyle, uygulama değişikliklerine zemin oluşturacak 1.190 adet tespit yapılmıştır. Bu tespitler 105 adet temel değişiklik gerekçesinin kaynağını oluşturmuştur. Tespit ve değişiklikler, mahiyetleri dikkate alınarak, kurumsal kapasite, mevzuat, yazılım, bilgi güvenliği, süreç, bilişim altyapısı ile veri başlıklarından oluşan yedi farklı çözüm ekseninde sınıflandırılmış ve düşük, orta, yüksek, çok yüksek olmak üzere dört seviyede önceliklendirilerek planlamaya dahil edilmiştir (Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem, 2017c, ss. 1-2). Muhasebe sisteminin yenilenmesi ile başlanılan çalışmalar, süreç tabanlı bu sistemin devreye alınması ve kamu idarelerince kullanılmaya başlanması ile sonuçlanmıştır.

## 2. Yöntem

Yeni BKMYBS'nin kamu sektöründe yönlendiricisi Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü olmuştur. Genel Müdürlük Türkiye'de kamu muhasebe düzenleme ve uygulamalarının ana yönlendirici aktörü olarak muhasebe bilişim altyapısındaki reformcu çabalarını, kamunun tüm mali bilgilerinin entegre olacağı bir yapıya dönüştürmek üzere yeniden projelendirmiş ve TUBİTAK BİLGEM Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü (YTE)<sup>4</sup> ile işbirliğine gitmiştir. Bu örnek olay araştırması, BKMYBS projesinin başlangıcından, yeni muhasebe sistemine ilişkin uygulama sonuçlarının kullanıcılarca değerlendirildiği anket çalışmalarına kadarki hazırlık, planlama, ürünün meydana getirilmesi ve kullanılması gibi tüm süreçlerdeki belgelerin taranması ve incelemeleri içermektedir.

Araştırmada ayrıca idarece yürütülen çabaların, projeleri olumsuz etkileyen riskler üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiş

<sup>4</sup> Bkz. <https://yte.bilgem.tubitak.gov.tr/sites/images/Dosyalar/yte-katalog-tr-190319.pdf>; (Erişim:7.12.2020)



ve Maliye Bakanlığı'nca sistem kullanıcıları nezdinde yapılan memnuniyet anketi sonuçları paylaşılmıştır.

İncelenen belgeler, BKMYBS projelerinde yaygın olarak ortaya çıktığı değerlendirilen risklerle (Dener vd., 2011, s. 43) ilişkisi açısından sınıflandırılmış, ilgili riskleri azaltma potansiyelleri değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, ölçüt olarak kullanılmak üzere, projenin Hazine ve Maliye Bakanlığı nezdindeki proje liderliğini yürütmüş olan ilgili genel müdür yardımcısı ile 26.03.2021 tarihinde telefon yoluyla yarı yapılandırılmış bir mülakat gerçekleştirilmiştir. Yapılan değerlendirmeler daha sonra 03.04.2021 tarihinde elektronik ortamda (e-mail) yapılan haberleşme ile teyit edilmiştir. Mülakatta Dünya Bankasınca hazırlanan ve Tablo 1'de yer alan risk unsurları kullanılmış, bu unsurların Türkiye proje uygulamasında gerçekleştirilen çabalar ile ne düzeyde azaltılabildiği değerlendirilmiştir.

İncelenen belge ve bilgilerin, proje sürecinde, başarı üzerinde olumsuz etkiye neden olabilecek olası riskleri hangi düzeyde kontrol altına aldığı değerlendirilmeye üzere kullanılan bir başka ölçüt, yazılımı kullanan kamu görevlilerinin yazılım konusundaki memnuniyetlerinin sonuçları olmuştur. Zira bu memnuniyet düzeyi, proje ve risk yönetimi sonucundaki nihai çıktının değerlendirilmesini göstermektedir. Bu çerçevede, Bakanlığın 2019 yılında, farklı kamu idarelerinden oluşan 1.106 kullanıcı ile yaptığı ve proje sonuçlarının değerlendirilmesine hizmet eden memnuniyet anketi sonuçları kullanılmıştır.<sup>5</sup>

### **3. Bulgular**

BKMYBS projelerinde ortaya çıkması olası birçok başarısızlık faktörü vardır. Bu araştırmada, Dünya Bankası'nca paylaşılan başarısızlık unsurları (Dener vd., 2011, s. 43) gruplandırılmak suretiyle kullanılmıştır. Ayrıca idare tarafından hazırlanan belgeler ve yapılan çalışmalar sadece bir başarısızlık faktörü ile ilişkili değildir. Bu bakımdan, idarece yürütülen faaliyetlerin birden fazla risk unsuruna etkisi olabileceğinden, bulgular, gruplandırılan başarısızlık faktörleri üzerindeki etkileri çerçevesinde değerlendirilmiştir.

#### **4.1. Liderlik ve Bağlılık/Taahhüt**

Önderlik, yönetimin temel işlevleri arasında görülür (Ergun, 2004, s. 4). Kamu yönetimi uygulamaları açısından bu işlev daha da önemlidir. Zira genel olarak vekalet ilişkisine dayalı olarak yönetilen kamu sektöründe, hiyerarşinin üst seviyeleri tarafından sahiplenilen ve

---

<sup>5</sup> Anket sonuçları 30.11.2020 tarihinde, elektronik haberleşme (e-mail) ile elde edilmiştir.

yönlendirilen kamusal hedefler, hiyerarşinin alt kademeleri tarafından daha çok sahiplenilebilmekte ve hedeflere ulaşma yolundaki isteklilik daha da artabilmektedir. Dahası, özellikle birden fazla kamu idaresi ile ilişkili olan BKMYBS gibi projelerin uygulamaya konulmasında üst yönetimin iradesi ve yönlendirmeleri, belirleyici bir duruma gelmektedir.

Türkiye’de 2017 yılında Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Planı konulu Başbakanlık Genelgesi yayınlanmıştır. Bu genelge hem üst düzey politik irade mesajı bakımından önemli bir belge olmuş hem de kamu yönetiminin tüm aktörleri bakımından önemli bir yönlendirme işlevi görmüştür. Genelge ile Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Gümrük ve Ticaret, İçişleri, Kalkınma, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İstatistik Kurumu temsilcilerinden oluşan “Proje Yönlendirme Kurulu” oluşturulmuş ve projeye en üst seviyelerde bağlılık sağlanmaya çalışılmıştır. Kurul tarafından yürütülecek faaliyetlerin organizasyonu ise oluşturulan “Proje Yürütme Ofisi” tarafından gerçekleştirilmiş ve iş süreçleri, ihtiyaçların belirlenmesi, çalışma takvimi gibi konularda toplantılar yapılmıştır.<sup>6</sup>

Genelge ile ayrıca yeni bütünleşik sistemin meydana getirilmesi sürecinde yürütülecek çalışmalara her türlü destek ve yardımın sağlanması konusunda tüm kamu idareleri üzerinde etki oluşturacak şekilde yönlendirmeler de yapılmıştır.

Genelge ile BKMYBS Politika Belgesi ve Eylem Planı’ndan da söz edilerek, bu belgede yer alan amaç, hedef, beklenti ve eylemler konusunda izlenecek yol haritası belirlenerek, bu konulara kamu sektöründe yer alan tüm aktörlerin dikkati çekilmiş ve tarafların projeye olan bağlılıklarının oluşturulması hedeflenmiştir. Bu belgede ayrıca Başbakan sunuşuna yer verilmek suretiyle en üst seviyede siyasi liderlik desteği de ortaya konulmuştur.

#### **4.2.Planlama ve Tasarım**

Türkiye devlet muhasebesi sisteminde uzun yıllardır “say2000i” adı verilen güçlü bir muhasebe yazılım altyapısı kullanmakta olduğundan, güncellenecek muhasebe yönetim sistemi altyapısı, daha önceki uygulamaların birikimlerinden de yararlanma olanağı bulmuştur. Diğer bir ifadeyle, proje ile revize edilecek yeni muhasebe yönetim sistemi planlama ve tasarım aşamalarında, mevcut sistem uygulamalarının bilgi birikimlerinden yararlanılabilmektedir.

---

<sup>6</sup> Bkz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/duyuru/bkmybs-proje-yurutme-ofisi-bilgilendirme-toplantisi-gerceklestirildi-2>

Öte yandan, projenin tasarım, planlanma ve uygulama süreçleri için TUBİTAK BİLGEM YTE ile işbirliği yapılmış, planlamadan sonuçların alınacağı süreçlere kadar, hedeflenen eylemleri ortaya koyan ve tüm tarafların referans alacağı BKMYBS Politika Belgesi ve Eylem Planı oluşturulmuştur. Bu belgede, mevcut durum analizi, sistemin kavramsal model ve teknik tasarımı, sistemler için birlikte çalışma esasları gibi plan ve tasarım için gerekli temel amaçlar ile eylemlere yer verilmiştir.

2016 yılı içinde potansiyelin anlaşılması için durum analizi yapılmış, 25 farklı kurumdan 314 katılımcı ile odak grup toplantıları gerçekleştirilmiş, 10 farklı kurumdan 58 kişi ile 17 yüz yüze görüşmeler yürütülmüştür. Ayrıca 9-22 Kasım 2016 tarihleri arasında, elektronik ortamda, kamu idarelerinin görüşlerine açık olarak, mevcut sistemi kullanan kamu görevlilerine yönelik bir anket çalışması da yapılmıştır. Ankete %58'i muhasebe, %29'u harcama, %2'si strateji geliştirme ve %11'i diğer birimlerden olmak üzere 986 kamu görevlisi katılmıştır. Bu anket mevcut yazılım sistemlerinin değerlendirilmesi ve hedeflenen yapılanma için gelişim alanlarına katkı sağlayacak unsurların anlaşılması için temel oluşturmuştur.

Planlama ve tasarım aşamalarında ayrıca başka ülkelerde daha önce projelenmiş ve uygulamaya konulmuş olan sistemlerin tecrübelerinden de yararlanılması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, Dünya Bankası, Güney Kore, Kanada, Hollanda, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda gibi ülkelerin uygulama örnekleri analiz edilmiştir (Ünlü, 2017, s. 12). Tüm bu girişimler sonucunda, mevcut durumla ilgili olarak 1.190 tespit ve buna bağlı olarak 105 değişiklik gerekçesi oluşturulmuştur (Ünlü, 2017, s. 8; Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem, 2017d, s. 17).

Tasarım aşamalarında ayrıca, konu ile ilişkisi olan ve aşağıda yer alan ulusal ve uluslararası rapor ve belgeler de incelenmiştir (Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem, 2017c, s. 1-2);

- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018),
- Orta Vadeli Program (2016-2018),
- 2015-2018 Bilgi Toplumu ve Strateji Eylem Planı
- 2016-2019 Ulusal e-Devlet Strateji Belgesi ve Eylem Planı,
- 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı
- Avrupa Birliği 2015 yılı İlerleme Raporu,
- Kamu Harcamalarının Rasyonelleşmesi Programı (2014-2018),
- İstatistik Bilgi Altyapısının Geliştirilmesi Programı (2014-2018),

- Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Geliştirilmesi Programı (2014-2018),
- Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı (2014-2018).

Anket sonuçları, paydaş görüşleri, daha önceki uygulama tecrübeleri ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, sistemin tasarımının farklı boyutlarında öneriler geliştirilmiştir. Bu bağlamda;

- Veri yönetimi kapsamında, farklı sistem özelliklerine uygun farklı çözümlerin değerlendirilmesi yapılarak, sistemler arasında entegrasyon sağlanması,
- Birlikte çalışabilirlik kapsamında, açık standartlar belirlenmesi ve veri alışverişinde bulunması,
- Güvenlik bağlamında, tüm sistemlere destek verecek merkezi bir kimlik doğrulama yapısı, felaket kurtarma senaryo ve merkezlerinin oluşturulması,
- Sistem geliştirme çerçevesinde, açık kaynak kodlu yazılımlar,
- Taşınabilirlik çerçevesinde, sistemlerin, taşınabilirlik olanağı sağlayan platformlar kullanılmak suretiyle hizmete alınması,
- Ölçeklenebilirlik kapsamında, kullanıcı taleplerine bağlı olarak yeni sistemler için yatay ölçeklenebilir yapılar,
- Kullanılabilirlik kapsamında, kullanıcıları yönlendirecek bilgilendirme, uyarı, hata mesajları ve yardım araçları,
- Raporlama bağlamında; az gecikmeli ve salt okunur yapılar, veri ambarı, iş zekası bileşenleri,
- Hata yönetimi kapsamında, sistem hata kayıtlarını tutarak kullanıcıların yönlendirmesi,
- Kayıt ve dijital izlerin tutulması (loglama) ve işlem tarihçesi kapsamında, işlem tarihi, kullanıcı bilgileri ve hataları içeren bir saklama yapısı önerilmiştir.

Proje planlaması ile ilgili önemli tercihlerden biri de projenin iş paketlerine ayrıştırılmış olmasıdır (Ünlü, 2017, s. 6). Böylece yürütülecek faaliyetler adım adım bir strateji çerçevesinde tasarlanmış ve takvime bağlanmıştır (Maliye Bakanlığı, TUBİTAK Bilgem, 2017c, s. 1-2). Bu strateji çerçevesinde, öncelikle yeni muhasebe sisteminin oluşturulması ve kullanılmaya başlanması, daha sonra sistemin diğer parçalarının entegrasyonu hedeflenmiştir.

#### **4.3. Altyapı, Teknoloji, Proje Ekibinin Yetenek ve Kapasitesi**

Proje ekiplerinin yetersiz kapasitesi ya da eğitimi, MYBS projelerinde en fazla başarısızlığa neden olan unsurlardan biri olarak görülmektedir (Dener vd., 2011, s. 43). Bu

başarısızlık faktörü açısından, Türkiye proje sürecinde avantajlı bazı olanaklara sahip olmuştur. Bu avantajların bir kısmı Bakanlığın öteden beri sahip olduğu kapasite ile ilgilidir. Bakanlık “say2000i” projesini çoğunlukla kendi insan kaynakları ile yönettiğinden, önemli bir bilgi birikimine sahip insan kaynağı kapasitesine sahip olmuştur. Ayrıca daha önce kullanılan bilgi sistemleri birikmiş bir teknolojik ve tasarım altyapısı fırsatı da sunmuş, eksik ya da geliştirilebilir alanlar konusunda bu birikimler yol gösterici olmuştur.

Yeni BKMYBS proje sürecinde, Maliye Bakanlığı, TÜBİTAK BİLGEM YTE ile işbirliği yapmıştır. Böylece, proje döneminde, 15 akademik danışman ve 135 kişilik uzman insan kaynağı ile önemli bir yazılım geliştirme, proje ve program yönetim tecrübesine sahip bir kamu kurumunun kapasitesinden yararlanma fırsatı sağlanmıştır (Sağiroğlu, 2019, s. 3).

Sistem tasarımında geliştirilen öneriler arasında, en önemli altyapısal ve teknolojik dönüşümlerin başında, yeni sistem ile açık kaynak kod ve internet tabanlı uygulamalara yönelmek olmuştur. Bu tercihler, teknoloji ve diğer kaynak kullanımı alanlarındaki bağımlılıkların sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Zira açık kaynak kod tercihi ile sistem yapılanması ve geliştirilmesi süreçlerinde üçüncü taraf bağımlılığı, sistemin internet üzerinden kullanımı sayesinde de mekânsal bağımlılıklar ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.

Sistemin geliştirilmesi sürecinde, proje ekipleri kamu mali yönetim sistemi içerisinde görev yürüten birçok aktörden bilgi edinme fırsatı bulmuştur. Bu çerçevede, 29 genel bütçeli idare ve 23 özel bütçeli idareden katılan toplam 986 kamu görevlisi nezdinde yapılan “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi İhtiyaç Belirleme Anketi” sayesinde, proje ekiplerinin, kamu tarafından kullanılan bilgi sistemleri konusunda, mevcut sistemleri doğrudan kullananlardan bilgi edinebilmeleri sağlanmıştır (TUBİTAK BİLGEM, 2017, ss. 11-12). Ayrıca sistem geliştirme süreçlerinde, proje ekipleri ile birçok kamu idaresinden çalışmalara dahil olan katılımcılar birlikte çalışmış, böylece teknik ve uygulayıcı seviyedeki aktörlerin etkileşimi sağlanmıştır.

#### **4.4.Koordinasyon ile Kurumsal ve Çevresel Direnç**

Sistem tasarımına başlamadan önce harcamacı birimler, muhasebe birimleri, strateji geliştirme birimleri ve diğer birimlerden oluşan toplam 52 kamu idaresinden, mutemet, uzman, müdür, defterdar, daire başkanı gibi farklı kadrolarda görev yapan 986 kamu görevlisine yönelik yürütülen anket çalışması, mali yönetim sistemlerini kullanan birçok kamu idaresi

görevlisini kapsadığından, alandaki birçok aktörden hem bilgi edinme hem de onların yeni BKMYBS proje hedefleri konusunda bilgilendirilmesini sağlamıştır.

Kamu yönetiminin genel koordinasyonu ve tüm kamu idaresi görevlilerinin desteğinin sağlanması amacıyla yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, yürütülecek çalışmalarda her türlü yardım ve desteği sağlaması konusunda ihtiyaç duyulan özeni göstermeleri gerektiği ortaya konulmuştur. Böylece kamu mali yönetimi bakımından, en üst seviyeden, tüm kamu otoritelerine katkı sağlamaları konusunda güçlü bir mesaj verilmiştir.

Genelgede, söz edilen Politika Belgesi ve Eylem Planı ile projenin tüm taraflara tanıtımı, projeden beklenen faydalar, proje yönetiminin nasıl gerçekleştirileceği, eylemlerden sorumlu kurumların Maliye Bakanlığına, Bakanlığın da Proje Yönlendirme Kurulu'na üç ayda bir raporlama yaparak gelişmeleri paylaşacağı gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

Maliye Bakanlığı'nca, 21.09.2017 tarihinde, ön analiz raporları ve çalışma takvimleri konusunda Proje Yürütme Kurulu bilgilendirilmiş,<sup>7</sup> 29.09.2017 tarihinde ise projenin devamı süreçlerinde görev alacak çalışma grubu üyelerinin bilgilendirilmesi konusunda toplantı yapılmıştır.<sup>8</sup>

Projenin yürütülmesi sürecinde ise 16 paydaş kurumdan 215 kişinin katılımıyla 13 çalışma grubu oluşturulmuştur (Sağiroğlu, 2019, s. 20). Çalışma gruplarının Ekim 2017-Ocak 2018 döneminde gerçekleştirecekleri toplantılar takvime bağlanarak, iş süreçleri, tespitler, değişiklik gerekçeleri, bileşen ve kabiliyetler ile hedef durum ve yol haritası konularında ayrıntılı çalışmalar gerçekleştirmeleri amaçlanmıştır (Ünlü, 2017, s. 49). Bu çalışma ekipleri 76 toplantı yaparak projeye farklı bakış açılarını içeren önemli katkı sunmuşlardır (Sağiroğlu, 2019, s. 20).

Mali yönetim sistemlerinin ana kullanıcısı olan muhasebe müdürleri, saymanlık müdürleri, malmüdürleri ve saymanlık müdür yardımcılarında 26.12.2017 tarihinde yeni harcama ve muhasebe sisteminin tanıtımı yapılmış,<sup>9</sup> uygulama süreçlerini izlemek ve

---

<sup>7</sup>Bkz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/duyuru/bkmybs-proje-yurutme-fisi-bilgilendirme-toplantisi-gerceklestirildi-2>, Erişim; 18.1.2021

<sup>8</sup> Bkz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/haberler/bkmybs-calisma-grubu-uyeleri-bilgilendirme-toplantisi-yapildi>, Erişim; 18.1.2021

<sup>9</sup> Bkz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/duyuru/butunlesik-kamu-mali-yonetim-bilisim-sistemi-projesi-tanitimi-toplantisi>, Erişim; 18.1.2021

koordinasyonu sağlamak üzere 81 il koordinatörü ile 14-16 Mart 2018 tarihinde bilgilendirme toplantıları gerçekleştirilmiştir<sup>10</sup>.

Pilot çalışmalar ile uygulama süreçlerindeki eksiklerin gözlemlenmesi sağlanmış, uygulama süreçlerine geçildikten sonra, yeni sistemin işleyişine ilişkin değerlendirmeler yapmak, uygulayıcıların görüş ve önerilerini almak, uygulamadan kaynaklanan sıkıntıların giderilmesine yönelik çözüm önerileri geliştirmek üzere Türkiye genelinde bazı illerde merkezden gönderilen denetim elemanları ile incelemeler yapılmıştır. Böylece uygulayıcılar nezdinde sistemin performansının ve geliştirilebilir alanlarının değerlendirilmesi için ilave katkılar elde edilmiştir.

Sistem kullanıcılarının eğitimlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere, eğitici eğitim senaryoları hazırlanmış ve tüm tarafların sistemi tanımalarını kolaylaştırmak ve kullanım pratiğini geliştirmek üzere eğitim videoları gibi eğitim materyalleri oluşturulmuştur.<sup>11</sup>

Son olarak, devreye alınan sistemin son kullanıcıları olan kamu görevlilerine yönelik memnuniyet anketi düzenlenmiş, ankete katılan 1.106 görevlinin görüşleri, sistemin güçlü yanlarının ve eksiklerinin değerlendirilmesi açısından fırsatlar sunmuştur.

#### 4.5.Mülakat ve Anket Sonuçları

Türkiye’de yeni BKMYBS proje yönetimi sürecinde, idarece hem düzenleme hem de uygulama bakımından önceki kısımlarda paylaşılan birçok faaliyet gerçekleştirilmiştir. Tablo 3, genel olarak bu faaliyetleri ve faaliyetlerin BKMYBS projesini olumsuz etkileme olasılığı olan riskler ile “doğrudan” ilişkili yönlerini göstermektedir.

**Tablo 3.** BKMYBS Proje Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetlerin Başarısızlık Faktörleri ile İlişkisi

Yürütülen Faaliyetler	Liderlik ve Bağlılık	Planlama ve Tasarım	Koordinasyon ile Kurumsal ve Çevresel Direnç	Altyapı, Teknoloji, ve Proje Ekibinin Yetenek ve Kapasitesi
Başbakanlık Genelgesi 2017/7	x	x	x	
Politika Belgesi ve Eylem Planı 2017 – 2020	x	x	x	x

<sup>10</sup> Bkz. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/duyuru/butunlesik-kamu-mali-yonetim-bilisim-sistemi-projesi-degerlendirme-toplantisi>, Erişim; 18.1.2021

<sup>11</sup> Bkz. <http://egitim.muhasebat.gov.tr/egitim-kategori/hybs/>, Erişim; 18.1.2021

Proje Yönlendirme Kurulu	x	x	x	x
Kurumlardan Görüş Alınması	x	x	x	
Uluslararası Uygulama Örneklerinin Analizi		x	x	
Ulusal Rapor ve Belgelerin Analizi		x	x	
Ulusal Teknolojik Altyapıların Analizi (say20000i gibi)		x	x	x
TUBİTAK BİLGEM Yazılım Teknolojileri ile İşbirliği Araştırma Enstitüsü İşbirliği	x	x	x	x
Odak Grup Toplantıları	x	x	x	
Yüz Yüze Görüşmeler	x	x	x	
Eksiklerin Belirlenmesi	x	x	x	
Amacıyla Anket Yapılması				
Çalışma Grubu Toplantıları	x	x	x	
Atölye Toplantıları	x	x	x	
Pilot Kuruluşlarda Uygulamalar			x	x
Kamu Muhasebe Yazılımı			x	x
Eğitici Eğitimi Senaryosu				
Uygulama Sonuçlarının Denetimi			x	
Memnuniyetin Anket Çalışması ile Ölçülmesi			x	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İdarenin, projenin hazırlık ve uygulama süreçlerinde yaptığı düzenlemeler ve uygulamaları içeren çabalarının, proje yürütme süreçlerinde riskler üzerindeki gerçek etkilerinin değerlendirilmesini yapmak üzere, ilgili dönemde Bakanlık proje koordinasyonunu ve liderliğini yürüten genel müdür yardımcısı ile 26.03.2021 tarihinde telefon yoluyla yapılandırılmış bir mülakat gerçekleştirilmiş, değerlendirmeler 03.04.2021 tarihinde elektronik haberleşme (e-mail) yoluyla teyit edilmiştir.

Mülakat sonuçları, idare tarafından yürütülen çabaların; proje ekiplerinin yetersiz kapasitesi ve eğitimi, zayıf proje hazırlığı ve planlaması, karmaşık proje tasarımı, yetersiz bilgi ve iletişim teknolojisi altyapısı, proje ekibinin beceri eksikliği, uygun olmayan teknoloji, dış çevre, uygulama yetkisinin açık olmaması gibi alanlarda, riskleri sınırladığını ortaya koymaktadır.

İdarenin proje sürecinde gerçekleştirdiği çabaların, kurumsal direnç, liderlik ve bağlılık eksikliği, proje koordinasyonu gibi alanlarda nispeten sınırlı kaldığı; bazı alanlarda koordinasyonunun etkisiz olması nedeni ile mevcut kurumsal dirençlerin bütünüyle kırılmadığı; kamu mali yönetiminin diğer paydaşlarının sürece katılması için gerekli ortamın sağlanması konusundaki tüm çabalara rağmen, sınırlı ilerleme kaydedildiği ve bu sebeple



paydaşların projeye bağlılıklarında sınırlılıklar yaşandığı; tüm çabalara rağmen, projenin etkin bir biçimde yürütülmesi için gereken yönetim ortamının, koordinasyon sorunlarının bütünüyle aşılmasını sağlayamadığı değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, devreye alınan yeni sistemin başarısını değerlendiren bir başka ölçüt ise BKMYBS uygulamalarının merkezinde yer alan yeni muhasebe sistemi uygulamalarının memnuniyeti konusunda, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce, 2019 yılında kullanıcılar nezdinde yapılan anket olmuştur.

Anket çalışmasına kamu idarelerinin tahakkuk birimleri, muhasebe birimleri ile Hazine ve Maliye Bakanlığı kullanıcılarından oluşan 1.106 kamu görevlisi katılım göstermiştir.

Sorulan sorular, “kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, karasızım, katılıyorum, kesinlikle katılıyorum” değerlendirmelerini yansıtacak şekilde 1-5 puan düzeyinde puanlanmıştır. Anket sonucunda sorulan sorular, bunların memnuniyet düzeyi ile genel memnuniyet düzeyi sonuçları Tablo 4’de yer özetlenmiştir.

**Tablo 4.** BKMYBS Projesi Kapsamında Uygulanan Memnuniyet Anketi Sonuçları

<b>Kullanıcıya Sorulan Soru</b>	<b>Sorusunun Ortalama Memnuniyet Yüzdesi</b>
Yazılımı kullanmayı öğrenmek kolaydır.	73,4%
Yazılıma ait kullanıcı ara yüzleri açık ve anlaşılırdır.	70%
Yazılımı kullanmak kolaydır.	73,8%
Yazılımı kullanırken herhangi bir kişinin yardımı olmaksızın bir iş veya görevi tamamlayabilirim.	68,6%
Yazılımı kullanırken yardıma ihtiyacım olan konularda yardım menüsü, kullanıcı kılavuzu ve benzer yardım kaynaklarında aradığım konu ile ilgili bilgilere ulaşabilirim.	62,7%
Yardım menüsü, kullanıcı kılavuzu ve benzer yardım kaynakları açık ve anlaşılırdır.	63%
Yazılımı kullanırken aldığım hata ve uyarı mesajları, karşılaştığım durumun tanımlanmasında yol göstermektedir.	64,5%
Yazılımı kullanmak işlerin yürütülmesinde kolaylık sağlamaktadır.	73%
Yazılımı kullanmak işlerin yürütülmesini hızlandırmaktadır.	70,5%
Yazılımı kullanmak iş verimliliğini arttırmaktadır.	71,2%
<b>Genel Memnuniyet Düzeyi</b>	<b>69%</b>

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden 30.11.2020 tarihinde elektronik haberleşme (e-mail) ile elde edilmiştir.

Anket sonuçları genel olarak kullanıcıların yazılımdan memnun olduğunu ortaya koymaktadır. Kullanıcılar, yazılımı kullanmanın kolay olduğunu ve yazılımın iş süreçlerini

yürütürken kolaylık sağladığını değerlendirmektedirler. Yazılımın uygulamasında ortaya çıkan sorunların çözümü konusunda sağlanacak desteklerin yeterliliği ise ankette nispeten düşük memnuniyet alan konular olmuştur.

Ankette doğrudan sorulan sorular yanında, kullanıcıların genel görüş ve öneri talepleri de alınmıştır. Genel görüş ve öneri olarak paylaşımda bulunan kullanıcıların sayısı 817'dir. Bu önerilerin bir kısmı sistemin olumlu yönlerini, bir kısmı ise sistemin geliştirilmesine yönelik önerileri içermektedir. Bu çerçevede, kullanıcılarca, iş süreçlerinin ve zaman kaybının arttığı değerlendirilmeleri yapılarak, işlem hızlarının artırılması için teknik kapasitenin geliştirilmesi gerektiği yönünde bazı öneriler paylaşılmıştır. Ancak işlem hızlarının artmasında, yeni yazılım sistemindeki temel dönüşümün etkisi vardır. Zira yeni sistemle, süreç temelli bir iş yönetim modeline geçilmiştir. Diğer bir ifadeyle, tekil görünen bir işlem, öncesinde ve sonrasındaki süreçlerle bir bütün olarak düşünüldüğünde, zaman alıcı olsa da işlemin tüm yönlerinin görünmesi bakımından da kapsayıcı hale gelmiştir.

#### **4. Sınırlılıklar ve Gelecek Araştırmaları**

Bu araştırma bazı sınırlılıklar da içermektedir. Öncelikle, projeyi olumsuz etkileyebilecek risklerin azaltılması için kamu otoritelerince yapılan yönetsel girişimlerin riskleri ne ölçüde sınırladığını gösterecek mutlak bir ölçüt belirlemek güçtür. Bu bakımdan, proje lideri değerlendirmeleri ile yeni sistemin son kullanıcılarına yönelik yapılan memnuniyet anketi sonuçları ölçüt olarak kullanılmıştır. İkinci olarak, BKMYBS projesi bütünüyle tamamlanmadığından, araştırmada, sistemin bütünü hakkında bir değerlendirme yapılmamış, sistemlerin merkezinde yer alan ana bileşen olan muhasebe sistemi üzerinden uygulamalar paylaşılmış ve değerlendirme yapılmıştır.

Bu sınırlılıklar, aynı zamanda BKMYBS'nin bütün olarak faaliyete geçtiğinde, gelecekte yapılabilecek araştırmaların da konusunu oluşturabilir.

#### **5. Tartışma ve Sonuç**

Modern demokratik toplumlarda, devlet faaliyetlerinin halk tarafından daha fazla görünmesi istenilmekte ve bu yöndeki çabalar desteklemektedir. Günümüzde, saydamlık ve açıklık, demokratik yönetim için bir gereklilik olmuş (Meijer, 2014, s. 507), bilgi özgürlüğü batı tipi demokrasilerin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir (Meijer, 2014, s. 509). Devlet faaliyetlerinin daha fazla görünür olması sadece halk açısından değil kamu yönetiminde görev alanlar açısından da önemlidir. MYBS hem kamu yönetiminde yetki kullananların hem

de diğ er paydaş ların mali alandaki bilgi ihtiyaç larını toplayıp, özetleyen bilgi sistemleri olarak, bir yandan karar-kontrol süreçlerini desteklemekte, bir yandan da saydamlık ve hesap vermeye katkı sağ lamaktadır. Bu sistemler, bütçe, muhasebe, gelir, borç, nakit yönetimi gibi kamu mali yönetimi alanında yer alan temel bileş enleri bir ağ şeklinde birbirine bağ layarak, tüm kamunun mali bilgisinin entegrasyonunu ve eriş ilbilirliğini kolaylaşt ırmaktadır.

Tüm Dünyada 200 dolayında ülkenin mali sistem reformlarının bir parç ası olarak gündem olmuş MYBS, Türkiye’de de kamu mali reform süreçlerinin bir parç ası olarak 1999 yılından itibaren, 1.500’ün üzerinde birim ve 12.000 dolayında kullanıcıya hizmet verecek şekilde oluşturulmaya çalış ılmış ve uygulama alanı bulmuştur. Zamanla, teknolojinin geliş imi ve ihtiyaç ların artması sonucu, mevcut sistemlerin geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çı kmıştır. Bu çerçevede, Türkiye’de 2016 yılında, süreç ve internet tabanlı bir yaklaş ım ve açık kaynak kod kullanımı ile daha yaygın kullanılabilirlik ve entegre bir altyapı oluşturmak üzere, BKMYBS adında yeni ve kapsamlı bir projelendirme süreci baş latılmış tır. Bu projenin ilk iş paketi 100.000’in üzerinde kullanıcıya hizmet verecek olan yeni muhasebe altyapısının oluşturulması olmuş ve yeni muhasebe sistemi tamamlanarak kamu sektöründe uygulama alanı bulmuştur.

Dünyada birçok ülke, MYBS inş ası konusunda çaba içerisinde olurken, bu altyapı projelerinin süreçlerinde, bazı faktörlerin başarı üzerinde önemli risk oluşturduğu ve başarısızlıkların kaynağı olduğu gözlemlenmiştir. Bu çerçevede, proje ekiplerinin kapasitelerindeki yetersizlikler, kurumsal direnç, planlama, tasarım ve teknolojik yetersizlikler, liderlik ve bağlılık (taahhüt) eksikliği gibi konular birçok projede başarısızlığın ana kaynakları olarak değerlendirilmiştir (Dener vb., 2011, s. 43).

Dünya uygulamalarında, başarısızlık kaynağı olarak gösterilen benzer risklerin, Türkiye uygulamasında minimize edilmesi için Başbakanlık seviyesinde düzenlemeler yapılmış, politikalar belirlenerek eylem planı hazırlanmış, projenin yönlendirilmesini sağlayacak organizasyonel yapılar oluşturulmuş, teknik kapasite desteğini arttırmak üzere TUBİTAK BİLGEM YTE ile işbirliğine gidilmiş, kapsayıcı biçimde kamu idarelerinden anketler yoluyla görüşler alınmış, farklı kamu idareleri katılımı ile çalışma grupları, odak gruplar oluşturulmuş, yüz yüze çalışmalar yapılmış, uluslararası iyi uygulamaların sonuçlarından yararlanılmış, mevcut teknolojik altyapılar incelenmiş, pilot çalışmalar ve denetim faaliyetleri ile uygulama sonuçları gözlemlenmiş, eğitim materyalleri oluşturulmuş ve kullanıcı memnuniyet anketi yapılmıştır.

Diamond ve Khemani (2005), MYBS'nin geliştirilmesi için bazı ön koşulların bulunması gerektiğini, bunlar mevcut değil ise aşamalı bir yaklaşım içerisinde hedefe gidilmesi gerektiğini paylaşmaktadır. Bu ön koşullar; yetkili makamlar tarafından açık bir sahiplenme ve taahhüt, reform için hazır olunması, yeterli kapasitenin varlığı, güçlü bir proje tasarımı, yeterli proje yönetim kapasitesi, yeterli finansal kaynaktır.

Benzer biçimde, Rodin-Brown (2008), MYBS'deki proje başarısızlıklarının minimize edilmesi için mevcut durum ve ihtiyaçların ayrıntılı biçimde değerlendirildiği, adım adım yaklaşımın benimsenmesini önermektedir. Chene (2009), aynı anlayış içerisinde, süreçlerin ve becerilerin kademeli olarak güçlendirilmesini tavsiye etmektedir.

Proje iş paketleri ve planlaması, Türkiye'de BKMYBS sürecine geçişte temel ön koşulların sağlanmaya çalışıldığını ve aynı zamanda iş paketlerinin ayrıştırılması ile aşamalı bir proje geliştirme anlayışının izlendiğini göstermektedir. Bu bağlamda, öncelikle bu sistemlerin merkezinde yer alan yeni muhasebe sisteminin güncellenmesi gerçekleştirilmiştir. Bu ilk aşama, uzun vadede BKMYBS'nin diğer iş paketindeki bileşenler için önemli bir başlangıç oluşturmuştur. Bu bağlamda, Türkiye uygulaması, daha önce bu tür projelerin geliştirilmesi kapsamında yapılan öneriler ile uyumludur.

Araştırmada incelenen belge ve bilgiler, mülakat ve anket sonucunda elde edilen bulgular; Türkiye'de BKMYBS geliştirme süreçlerinde diğer örneklerinde rastlanan başarısızlık riskleri ile karşılaşıldığını, kamu yönetimince, liderlik, bağlılık, planlama, koordinasyon, uygun kapasite gibi alanlarda gerçekleştirilmiş çabaların, bütünüyle olmasa da başarısızlık risklerinin sınırlanmasında önemli katkı sağladığını göstermektedir. Koordinasyon ve kurumsal dirençler konusunda sınırlı ilerlemeler kaydedilmiş olsa da yeni sistemi kullananların memnuniyet düzeyi 2019 yılı itibarıyla yapılan ankete göre yaklaşık %70 dolayındadır. Bu önemli memnuniyet seviyesi, oldukça yeni sayılabilecek bir sistem uygulaması için önemlidir ve eksikler giderildikçe memnuniyet artacaktır. Gelecekte yapılacak çalışmalarda, memnuniyet ve memnuniyetsizlik alanları analiz edilmeli ve tecrübelerden BKMYBS'nin diğer iş paketlerinin yönetimi süreçlerinde yararlanılmalı ve sistem bir bütün olarak devreye alınabilmelidir.

## Kaynakça

- Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Planı (2017-2020)
- Chêne, M. (2009). The Implementation of Integrated Financial Information Management Systems (IFMS), (<https://www.u4.no/publications/the-implementation-of-integrated-financial-management-systems-ifmis.pdf>; Erişim; 23.01.2021)
- CIPFA. (2009). Public Financial Management and the PFM International Architecture. UK: A Whole System Approach, Consultation Draft
- Combaz, E. (2015). *Implementing integrated financial management information systems* (GSDRC Helpdesk Research Report 1229). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Davies H. M., Hashim, A., & Talero, E. (1993). *Information systems strategies for public financial management*. The World Bank.
- Dener, C., Watkins, J., & Dorotinsky, W. L. (2011). *Financial management information systems: 25 years of World Bank experience on what works and what doesn't*. The World Bank
- Dener, C., & Young (Sandy) Min, S. (2013). *Financial management information systems and open budget data: do governments report on where the money goes?*. The World Bank.
- Diamond, J., & Khemani, P. (2005). *Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries*, WP/05/196, Washington: IMF Working Paper.
- Drüke, H. (2007). *Can E-Government Make Public Governance More Accountable*, p.59-87, Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington: The World Bank
- Ergun, T. (2004). Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Fung, A. & Weil, D. (2010). “*Open Government and Open Society*”, 105-113, Open Government, Daniel Lathrop and Laurel Ruma, USA: O'Reilly Media, Inc.
- Gant, J. & Turner-Lee, N. (2011). *Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government*. USA: The Aspen Institute Communications and Society Program.
- Hashim, A. (2014). *A Handbook on Financial Management Information Systems for Government. A Practitioners Guide for Setting Reform Priorities, Systems Design and Implementation*.
- Hashim, A., & Piatti, M. (2016). “A Diagnostic Framework to Assess a Government’s Financial Management System as a Budget Management Tool.” IEG Working Paper 2016/1. World Bank, Washington, DC
- Hyman, E., Kambour, F.P. & Daum, LK. (2014). *Guide to Public Financial Management*, USA: USAID
- Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006). E-government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: Do the best practitioners employ the best practices?. *The American Review of Public Administration*, 36(3), 301-322.
- Maliye Bakanlığı, TUBİTAK BİGEM (2017a), Hedef Görünüm Üst Düzey Mimari Kitapçığı
- Maliye Bakanlığı, TUBİTAK BİGEM (2017b), Hedef Görünüm Yol Haritası Kitapçığı

Maliye Bakanlığı, TÜBİTAK BİGEM (2017c), Hedef Görünüm Genel İncelemeler Kitapçığı  
Maliye Bakanlığı, TÜBİTAK BİGEM (2017d), Mevcut Durum Genel İncelemeler Kitapçığı  
Meijer, A. (2014). “*Transparency*”, UK: The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, 507-524.  
OECD (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Good Practice Papers A DAC Reference Document, Paris  
PEFA. (2016). *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington DC, USA: PEFA Secretariat  
Peterson, S. B. (2011). Plateaus Not Summits: Reforming Public Financial Management in Africa. *Public Administration and Development*, 31(3), 205–213. <http://doi.org/10.1002/pad.601>  
Rodin-Brown, E. (2008), Integrated Financial Management Information Systems, Washington: A Practical Guide, USAID.  
Sağiroğlu C. (2019) TÜBİTAK BİLGEM Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü (YTE) Tanıtım Sunumu, 16 Eylül 2019 (<https://yte.bilgem.tubitak.gov.tr/tr/kurumsal/icerik-tanitim-materyalleri>, Erişim; 7.12.2020)  
Serçemeli, M. (2010) Devlet Muhasebesi Kavramı, Türkiye’deki İşleyişi Ve Erzurum Defterdarlığı, Narman Malmüdürlüğü’nde Bir Uygulama, Yüksek Lisans Tezi  
Simson R., Sharma N. & Aziz I. (2011). *A Guide To Public Financial Management Literature - For Practitioners in Developing Countries*, Overseas Development Institute, London, UK  
T.C. Başbakanlık Genelgesi 2017/7  
TUBİTAK BİLGEM (2017). Say2000i Yazılımının Yenilenmesi ve Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Teknik Danışmanlık Hizmeti, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine İlişkin İhtiyaçların Belirlenmesi, Anket Analiz Raporu  
TÜBİTAK BİGEM YTE Kataloğu (Erişim:7.12.2020; <https://yte.bilgem.tubitak.gov.tr/sites/images/Dosyalar/yte-katalog-tr-190319.pdf>)  
Ünlü N. (2017). Bkmybs Çalışma Grubu Üyeleri Bilgilendirme Toplantısı Sunumu (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/bkmybs-projesinin-amaci>; Erişim; 7.12.2020),