

# Kurumsal Mimari ve Stratejik Konumlandırma: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı rneđi

## zet

Ülkelerin küresel ölçekte karŐılaŐtırmalı rekabet üstünlüklerini firmalarının kapasiteleri belirlemektedir. Uluslararası ölçekte faaliyet gösteren firmaların işlemlerini ulusal düzeyde düzenleyip bunları denetleyen kamu kurumları, bu firmaların üretkenlik kapasitelerini sınırlama potansiyeli en fazla olan firma dıŐı aktörlerdir. Bu kapasitenin geliŐtirilmesinin hızlandırılmasında kamu kurumlarının kaldıraç görevi görmeleri de mümkündür. Kamu kurumlarının ülkenin bir bütün olarak küresel rekabet gücü üzerinde sınırlama ya da kaldıraç etkisi yaratma potansiyelleri ise bu kurumların kurumsal yapılanmaları ile yakından ilgilidir. Kurumsal yapılanmanın merkezine vatandaşların sosyal, ekonomik ve finansal çıkarlarının yerleŐtirilebilmesi bahse konu sınırlama etkisi ile kaldıraç etkisi arasındaki ince çizgidir. Bu açıdan bakıldığında stratejik kapasiteyi geliştirecek, doğru ve hızlı karar alma mercileri oluŐturacak ve bunları etkin bir Şekilde uygulayıp sonuçlarını izleyebilecek bir kurumsal mimarinin oluşturulması önem arz etmektedir. Bu alıŐmada, Gümrük İdaresine ilişkin bir kurumsal mimarinin asgari bileŐenleri oluŐturulmaya alıŐılmıŐtır.

**Anahtar Kelimeler:** Kurumsal Mimari, Stratejik Planlama, Stratejik Konumlandırma, Kurumsal Dizayn, Gümrük İdaresi

**JEL Sınıflandırma Kodu:** H11, L3

## Organizational Architecture and Strategical Positioning: Ministry of Customs and Trade Example

### Abstract

There is no doubt that it is the companies of a nation that makes the nation competitive in global arena. However, public administrations are one of the main third party actors who have a significant potential to affect productive capability of firms. The corporate architecture of a public administration can either limit or leverage nation's competitive advantage. Putting social-economical and financial benefits of citizens at the center is key to create such leverage. Thus it is important to establish a corporate architecture that would enhance strategic capability and promote rapid decision making process. In this article the minimal components of business architecture for Turkish Customs Administration are discussed.

**Keywords:** Business Architecture, Strategic Planning, Strategic Positioning, Corporate Design, Turkish Customs.

**JEL Classification Codes:** H11, L3

## Giriş

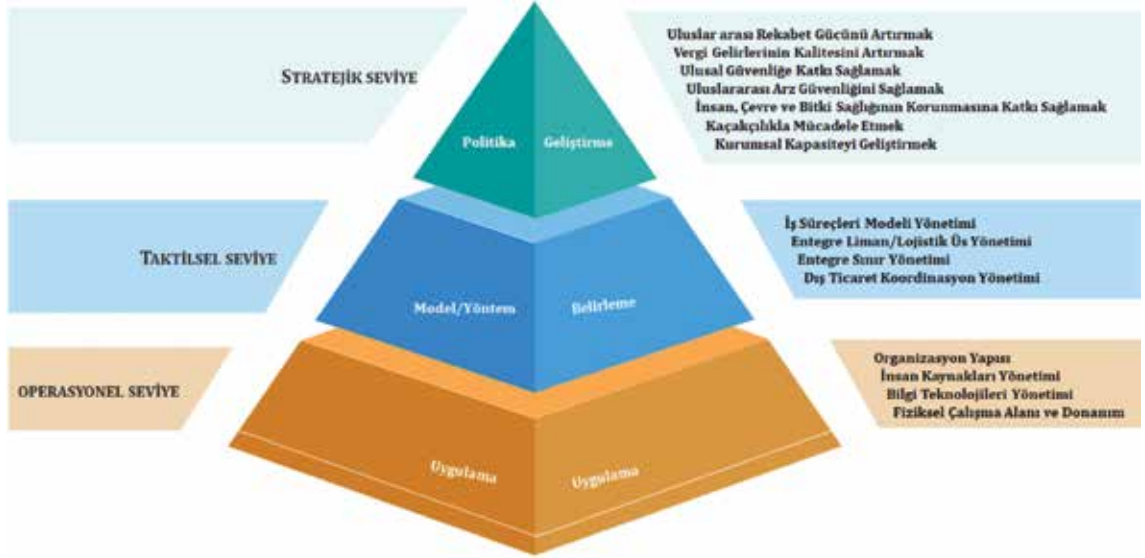
Kurumsal mimari, bir kurumun hiyerarşik yapısının, iş süreçlerinin, bilgi teknolojilerinin ve insan kaynaklarının kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlaştırılmasını sağlayan yönetsel bir enstrümandır (Weske, 2007). Bahse konu kaldıraç etkisinin oluşturulabilmesi için bu mimari tasarlanırken tüm kurumsal kaynakların aynı vizyon ekseninde konumlandırılmaları gerekmektedir. Bu tasarım, tüm kurumsal faaliyetlerin stratejik, taktiksel ve operasyonel faaliyetler olmak üzere üç farklı seviyede ele alınmasını gerektirmektedir. Kurumsal mimariyi bir piramit yardımıyla ifade etmek gerekirse, piramidin en üst kısmı stratejik seviyeyi, orta kısmı taktiksel seviyeyi ve alt kısmı da operasyonel seviyeyi temsil etmektedir.

Örneğin Gümrük ve Ticaret Bakanlığının yapmış olduğu tüm faaliyetleri bu üç grup altında toplamak mümkündür. Bakanlığın hiyerarşik yapılanması ile kurumsal mimarisi bir birine karıştırılmamalıdır. Stratejik faaliyetler genel müdürlükler, taktiksel faaliyetler bölge müdürlükleri ve operasyonel faaliyetler de gümrük müdürlükleri tarafından yapılan faaliyetler değildir. Herhangi bir kurumsal faaliyeti stratejik faaliyet yapan unsur onun stratejik amaçlarla olan ilişkisidir. Bu açıdan stratejik faaliyetler en üst seviyede belirlenen ve Bakanlığın kurumsal varoluşunu izah eden faaliyetleridir. Başka bir ifadeyle basit “Beş N Bir K” kuramında “Ne” ve “Niçin” yapıyoruz sorularının cevap bulduğu alandır. Taktiksel faaliyet-

ler, stratejik seviyede belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için yöntem ve enstrüman geliştirme faaliyetleridir. Aynı kuramdan devam edilecek olunursa “Nasıl”, “Nerede” ve “Ne Zaman” sorularına verilen cevaptır. Son olarak operasyonel faaliyetler ise taktiksel seviyede tespit edilen yöntem ve enstrümanların hayata geçirildiği faaliyetlerdir. Başka bir deyişle “Kim” sorusunun yanıt bulunduğu alandır. Her bir alt seviyedeki faaliyetin performansı bir üst seviyedeki faaliyetin performansı ile doğrudan ilişkilidir. Stratejik ve/veya taktiksel seviyede yanlış veya eksik yürütülen faaliyetler, doğrudan operasyonel faaliyetlerin başarısızlığıyla sonuçlanmaktadır. Operasyonel seviyedeki faaliyetler doğrudan vatandaşlara yansıyan ve onlar tarafından hissedilen ve dolayısıyla onların memnuniyet düzeylerini belirleyen faaliyetlerdir. Kurumsal çıktı ve kurumsal performans ve dolayısıyla da kurumsal başarı bu memnuniyet düzeyi ile doğru orantılıdır.

Kurumsal mimarinin en önemli özelliklerinden birisi yukarıdan aşağıya doğru inen bir alan yapılanmasına sahip olmasıdır. Başka bir ifadeyle stratejik seviyede önce amaç ve hedeflere yönelik politika geliştirilir; sonra taktiksel seviyede bu politikanın başarıya ulaşması için hangi yöntem ve araçların kullanılacağına dair model oluşturulur ve operasyonel seviyede bu model, kurumun insan ve bilgi kaynakları aracılığıyla hayata geçirilir. Dolayısıyla kurumsal dizayn politika geliştirme, enstrüman belirleme ve uygulama olmak üzere üç alandan oluşmaktadır.

**Şekil 1: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kurumsal Mimari Örneği**



**Not: Bu tasarım Bakanlığın sadece Gümrük kesimini kapsamakta olup Ticaret kesimi bu tasarıma dahil edilmemiştir.**

## 1. Stratejik Seviye

Bu seviye bir piramitle ifade edilmeye çalışılan tasarımın en üst alanıdır. **Bu alan kurumsal zekanın en derin şekilde tezahür ettiği alandır.** Politika geliştirme alanı denilen bu alan, tarihi misyonun bilincinde ve geleceği şekillendirecek vizyonun eşliğinde gümrük politikasının oluşturulduğu alandır. Bu alan kendinden sonraki iki alanı doğrudan etkileyen alandır. Bu alana farklı bir açıdan bakabilmeyi başarmak ve bu alanı yeniden tanımlayabilmek önem arz etmektedir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB) için 7 farklı ana başlık altında toplanabilecek olan bu alan, gümrük stratejisinin yeniden tanımlanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan fonksiyonların en üst seviyede kategorize edildiği alandır. Her bir alanın kendi içerisinde çok detaylandırılmış alt açımları olmakla beraber; bu çalışmada her bir alana dair sadece genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır.

Politika geliştirme alanı olan bu seviyede ortaya konulan politikalar temel olarak stratejik planlarda somut olarak ortaya konulur. Bu açıdan stratejik seviyede belirlenmesi gereken politikaların hangi unsurlardan oluşması gerektiğine geçmeden önce stratejik planlamaya dair genel bir değerlendirme yapmak faydalı olacaktır.

Post-modern yönetim felsefesinin en iyi uygulama örneklerinden birisi olan Stratejik Planlar; Kurumların tarihi misyonu ve gelecek vizyonu çerçevesinde şekillenen amaç ve hedefleri ile bunlara ulaşmanın yöntemlerini içeren birer politika belgeleridir. Kurumlar, ulaşılabilir amaç ve hedeflerini bu planlarda belirleyerek bunları maliyetleri ile birlikte kamuoyuna ilan ederler. Bu Planlar kurumların en üst seviye politika belgeleri olup kurumların stratejik eksenlerinin ve strateji geliştirme kapasitelerinin somut olarak tezahür ettiği belgelerdir.

Stratejik Planlamada; kamu kurumları iktidarların siyasi vizyonu ve idarenin kurumsal vizyonu çerçevesinde ulaşılabilir stratejik amaçlarını belirlerler. Daha sonra bu amaçlara ulaşılmasını sağlayacak stratejik hedeflerini tespit ederler. Bir stratejik amaca ulaşmak için birden çok stratejik hedefe ulaşmak gerekebilir. Bu stratejik amacın altında yer alan hedeflerin tamamına ulaşıldığı zaman, o stratejik amaç elde edilmiş kabul edilir. Her bir stratejik hedefin altında ise bu hedefe ulaşmak için gerekli olan faaliyetler/projeler yer alır ve her bir faaliyetin/projenin bir veya birden çok performans göstergesi bulunur. Sayısal olarak ölçülebilir (SMART) olması gereken bu göstergeler elde edildiği zaman o faaliyetin/projenin başarıya ulaştığı kabul edilir. Dolayısıyla Stratejik Amaç/Stratejik Hedef/Faaliyet/Proje şeklinde yukarıdan aşağıya doğru şelale gibi inen bir yapılanma vardır.

Örneğin Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planında; 2 tanesi gümrük 2 tanesi ticaret ve 1 tanesi de kurumsal olmak üzere toplam 5 stratejik eksen altında 14 stratejik hedef belirlenmiş; bu hedefleri gerçekleştirmek üzere toplam 105 adet faaliyet, performans göstergeleri ile birlikte projelendirilmiş ve her bir stratejik hedefin maliyeti oluşturulmuştur.

Belirlenen hedeflerin amaçları gerçekleştirmeye, performans göstergelerinin de faaliyetleri ölçmeye uygun olmaları gerekmektedir. Bu açıdan operasyonel performansın stratejik amaçlarla uyumunun güçlendirilmesi gerekmektedir (Plant, 2006; Poister, 2010). Bunun yanı sıra söz konusu faaliyetlerin maliyet unsurlarının da doğru bir şekilde hesaplanması önemlidir. Örneğin Bakanlığın bütçesinin Genel Müdürlükler arasında paylaştırılarak, her bir faaliyetten sorumlu Genel Müdürlüğün bütçesinden ilgili faaliyete bir miktar verilmek suretiyle geleneksel bir maliyetlendirme yapılması, söz konusu faaliyetin

ya da projenin hem mali ve hem de idari performansının eksik ve yanlış ölçülmesiyle sonuçlanabilir. Gerçek proje maliyetlerinin ortaya konulması sadece performans esaslı bütçeleme kapasitenin değil aynı zamanda stratejik planlama kapasitesinin de gelişmesini sağlayacaktır.

Stratejik Planlamada genel olarak en çok yapılan hatalardan birisinin, planlamanın yukarıdan aşağıya doğru inen değil aşağıdan yukarıya doğru çıkan bir zemin üzerine kurulmaya çalışılmasının olduğu söylenebilir. Stratejik seviyede planlama yapılmadığı için; mevcut ve rutin olarak yürütülen faaliyetler/projeler baz alınarak, bu faaliyet ve projelere ilişkin bir takım hedefler oluşturulmakta; bu şekilde belirlenen stratejik hedefler ise bir takım stratejik amaçlar altında kümelendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, stratejik amaçlar belirlenip bunlara yönelik stratejik hedefler ve projeler geliştirilemediği için; **mevcut, rutin ve geleneksel faaliyetlere uygun stratejik amaçlar icat edilmektedir**. Bu durum ise kamu yönetiminde **stratejik açığın** ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Stratejik Planlama kapasitesi geliştirilemediği sürece kapatılması mümkün olmayan bu stratejik açık; kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açtığı için **performans açığının** da en büyük sebeplerinden birisi olmaya devam etmektedir.

Stratejik planlamaya dair bu kısa değerlendirmenin ardından, kurumsal mimarinin bileşenlerini incelemeye devam etmek gerekirse; bu mimarinin en üst seviyesi olan stratejik seviyede geliştirilecek olan politikaların aşağıda detayları belirtilen 7 farklı eksen etrafında değerlendirilmeleri mümkündür.

### 1.1 Uluslararası Rekabet Gücünü Artırmak

Rekabet Gücü; bir ülkenin firmaları için daha fazla değer ve insanları için daha fazla refahın yaratılmasını sağlayan bir çevrenin oluşturulması ve sürdür-

rülmesi yeteneğidir (Atik, 2005). Bu kısa ve genel tanımdan hareketle gümrük idaresi açısından ülkenin bir bütün olarak rekabet gücünün artırılabilmesi için dış ticaret yapan firmalarca yaratılan değer maksimize edilmesi ve bu durumun sürdürülebilir kılınması gerekmektedir. Rekabet üstünlüğünün üretkenlikle doğrudan ilintili olduğu dikkate alındığında (Porter, 1990); bu değer hangi firmalar tarafından ve ne ölçüde yaratıldığının çok iyi bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Kuşkusuz ticari faaliyet yürüten tüm firmalar ülke ekonomisi için belli bir değer yaratmaktadır. Dolayısıyla tüm firmalar önemlidir ve sadece belirli büyüklükteki veya belirli yeterliğe sahip firmaların işlemlerinin değil; dış ticaret yapan bütün firmaların işlemlerinin kolaylaştırılması ve hızlandırılması gerekmektedir.

Dış ticaret faaliyetlerinin firmalar için yarattığı değer ile vatandaşlar için yarattığı refahın sürdürülebilir kılınması için; bu firmalara **zaman avantajı, maliyet avantajı ve itibar avantajı** sağlanması gerekmektedir. Bu anlamda zaman avantajı, siparişin verilmesinden/alınmasından başlayarak ürünün teslim alınmasına/edilmesine kadar geçen her bir iş adımının tek tek tespit edilerek, adımlar arası yatay ve dikey bilgi akışının elektronik ortama aktarılması ile sonucu değiştirmeyecek gereksiz iş adımlarının elimine edilmesi dahil olmak üzere bu adımların her birinde geçen süreyi minimize etmek suretiyle sağlanabilir. Maliyet avantajı her bir adımda oluşan maliyeti minimize etmek üzere izlemek, kontrol altına almak ve gerekirse denetlemek suretiyle sağlanabilir. İtibar avantajı ise; uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde belirli firmaların, gümrük işlemlerinde uluslararası düzeyde akredite edilerek sertifikalandırılmaları ve bu sertifikaların ticaret yaptıkları ülkelerde tanınmasının sağlanması suretiyle gümrükleme işlemlerinde kendilerine uluslararası bir statü kazandırılmasıdır.

Bununla birlikte yaratılan toplam katma değer alt bileşenlerinin çok detaylı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Kuşkusuz yaratılan toplam değer çok önemli bir kısmı, sınırlı sayıdaki firmaya aittir. Bu sınırlı sayıdaki firmanın tespitinde temel kriter olarak dış ticaret hacminin baz alınması eksik ve yetersiz bir değerlendirmedir. Bu seçim yapılırken geleneksel yöntemin ötesine geçmek gerekecektir. Zira yüksek dış ticaret hacmine sahip firmalar bu işlemlerini sürdürülebilir ve yönetilebilir kılmak için kurumsallaşmak zorundadırlar. Ancak her kurumsal ve yüksek dış ticaret hacmine sahip firmanın ülke ekonomisi için çok büyük değer yarattığını söylemek mümkün değildir. Bunu tersten okumak gerekirse daha düşük ticaret hacmine sahip firmaların ülke ekonomisi için çok daha fazla değer yaratabileceği hakikati göz ardı edilmemelidir. Bu anlamda yaratılan değer mercek altına alınması ve daha yakından incelenmesi; hem ülke ekonomisi ve hem de yaratılan değer açısından **stratejik sektörlerin tespit edilmesi ve bu sektörlerde faaliyet gösteren firmalara özel uygulamalar geliştirilmesi** gerekmektedir.

## 1.2 Vergi Gelirlerinin Kalitesini Artırmak

Gümrüklerin kadim fonksiyonlarının başında gelir toplama fonksiyonu gelmektedir. Toplanan bu gelirler, mevcut durumda toplam bütçe gelirlerinin %20'si gibi çok önemli bir kısmını oluşturduğundan, üzerinde özellikle durulması gereken bir konudur. Ancak gümrüklerin zamanla değişen işlevleri dolayısıyla gelir toplamak artık bir amaç değil, bir **sonuç** olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu anlamda gümrük idaresinin amacı; bu **sonucu iyileştirmek** ve onun kalitesini artırmak şeklinde değişmek zorundadır. Bu ise ancak tahsil edilen birim liranın tahsilat maliyetini azaltmak, tahakkuku ile tahsili arasında geçen toplam süreyi kısaltmak, zama-

naşımına uğrayan kısmını minimize etmek, tahakkukun yerindeliliğini sağlamak ve tahsil edilemeyen birim liranın alternatif maliyetini ölçülebilmekle mümkün olabilecektir.

### 1.3 Ulusal Güvenliğe Katkı Sağlamak

Gümrükler hem ulusal ve hem de uluslararası güvenliği tehdit edebilecek kişi ve/veya eşyaların ülkeler arasında el değiştirebileceği alanlardır. Bu durum eşya ve yolculara ilişkin emniyet ve güvenlik kontrollerinin yapılmasını teminen, bu unsurların bileşenlerinin hareket noktasından hareketlerinden önce gümrük idaresine bildirilmesi gerekli kılacaktır.

Binlerce satır yolcu listelerini ya da onbinlerce satır eşya listelerini, konşimento ya da konteyner numaralarını veya gönderici ya da alıcı veya taşıyıcı listelerini sadece kaydetmek ve sistem üzerinde saklamak suretiyle ulusal güvenliğe katkı sağlamak mümkün değildir. Yapılan bu bildirimlerin içerdiği verileri işlemek, kategorize etmek, karşılaştırmak, analiz etmek, yorumlamak ve varsa buradaki tehdit unsurunu gümrük bölgesine ulaşmasından önce tespit etmek üzere bir yöntem ve sisteme ihtiyaç vardır. Bu bildirimler konusu verilerin eşyanın vergisel boyutu itibarıyla değil; öncelikle ve özellikle ulusal güvenlik açısından incelenmeleri daha önemlidir.

### 1.4 Uluslararası Arz Güvenliğini Sağlamak

Uluslararası arz güvenliği elbette ki uluslararası tedarik zincirinin tüm aşamalarında güvenliğin sağlanmasını gerektirdiğinden çok taraflı bir döngüdür. Her bir ülkenin sorumluluğu, zincirine dahil olduğu tüm halkalarda arz güvenliğini sağlamaktır. Bu durum, taşınan eşya ve yolcunun ya da taşıtın kendisinin **maddi ya da mali güvenlik riski** oluşturmayacak şekilde kontrol altında tutulmasını gerektirir. Tedarik zincirinin her bir halkasının unsurlarının (eşya cin-

si, miktarı, taşıma şekli, taşıtın ve taşıyanın kimliği, gönderici ve alıcı kimliği, eşyanın menşei, kıymeti ya da yolcu kimlik bilgileri vb.) kayıt altına alınarak bunların varış yerinden hareketlerinden önce uygun bulunmaları dahil bu unsurların gümrük bölgesine girişinden nihai varış noktasına kadar, taşıma konusu eşyanın liman ve GDY-antrepo güvenliği dahil nihai tüketicilerine ulaştırılıncaya ya da gümrük bölgesini terk edinceye kadar tüm süreçlerinin kayıt ve kontrol altında tutulması ile sağlanabilir.

### 1.5 İnsan, Çevre ve Bitki Sağlığının Korunmasına Katkı Sağlamak

Dış ticarete konu ürünler, toplum sağlığını ve çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir. Ticaret hacmindeki artışa paralel olarak etkilenme derecesi de artmaktadır. Bu anlamda insan sağlığını ve çevreyi olumsuz etkileyen bu ürünlerin kontrol altında tutulması önem arz etmektedir. Gümrükler bu ürünlerin toplumsal/çevresel hayata girmeye başladıkları ilk noktalarıdır. Bu ürünlerin bu noktalara gelmeden veya bu noktalarda ya da en geç nihai tüketicie ulaşmadan önce tespit edilmesi ve bunlara müdahale edilmesi gerekmektedir. Bu anlamda dış ticarete konu olan ve çok yüksek risk içeren ürünlerin mahrecinde, orta risk içeren ürünlerin gümrükte ve daha düşük risk içeren ürünlerin ise gümrükten sonra olsa bile nihai kullanıcıya ulaşmadan önce kontrol edilmesi gerekmektedir.

Böyle bir kontrole tabi olan ürünün bu kontrollerden geçmeden durumuna göre ülkeye girişini, ilgisine teslim edilmesini veya tüketime sunulmasını önlenmesi gerekmektedir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen bu kontrollerin tam, doğru ve zamanında yapılması ve sonuçlarının hızlı bir şekilde gümrük idaresiyle paylaşılması, kontrole tabi ürünün gümrük performansı doğrudan etkileyen en önemli unsurdur. Bu manada **farklı kurumlar-**

ca aynı ürün üzerinde **aynı amaçla** yapılacak olan kontrollerin tek bir kurumca yapılmasını sağlamak; genel olarak aynı ürüne ilişkin olarak ilgili diğer kurumlarca yapılan kontrollerin eş zamanlı yapılmasını ve kontrol sonuçlarının elektronik ortamda gümrük idaresine aktarılmasını sağlamak gerekmektedir.

### 1.6 Kaçakçılıkla Mücadele Etmek

Kaçakçılıkla mücadele etmek gümrük idarelerinin tıpkı vergi toplamak gibi en kadim görevlerinden biridir. Kaçakçılıkla mücadele, Stratejik Seviyede yürütülen tüm faaliyetlerin üzerine inşa edildiği alan olup, bu seviyede gerçekleştirilen faaliyetlerin performansını doğrudan etkileyen bir alandır. Kaçakçılıkla mücadelede başarılı olunamaması halinde, ülkenin uluslararası rekabet gücüne, toplanan vergi gelirlerine, ulusal güvenliğe, uluslararası arz güvenliğine ya da insan, çevre ve bitki sağlığının korunmasına katkı sağlanamaz. Bu alanların herhangi birinde başarılı olunamaması halinde kaçakçılıkla mücadelede başarılı olunması mümkün değildir. Dolayısıyla kaçakçılıkla mücadelenin Stratejik Seviyede sayılan bu beş eksen üzerinde yeniden tanımlanması gerekmektedir.

### 1.7 Kurumsal Kapasiteyi Geliştirmek

Kurumsal kapasite, bir kurumun değişimi yönetebilme ve kendisini geleceğe hazırlayabilme becerisidir. **Kurumun** stratejik amaç ve hedeflerine ulaşabilme başarısını belirleyen **performansının katsayısıdır**. Kurumsal kapasite, yukarıdaki piramidin üzerine inşa edildiği altyapıdır ve piramidin tamamıyla ilgili olmasına rağmen kurumsal kapasitenin geliştirilmesi faaliyeti mutlak suretle stratejik seviyede gerçekleştirilmesi gereken bir faaliyet olup hem taktiksel ve hem de operasyonel alanda yer alan tüm enstrümanların doğrudan iyileştirilmesini ifade etmektedir.

## 2. Taktiksel Seviye

Bu seviye piramidin orta tabakası olup, kurumsal yapının en somut bir şekilde tezahür ettiği alandır. Kendinden önceki seviyeden doğrudan etkilenen ve kendinden sonraki seviyeyi doğrudan etkileyen tek alandır. Bu alan, stratejik seviyede belirlenen amaçlarının nasıl elde edileceğine dair sorulan sorunun cevap bulunduğu alandır. Bu alan stratejik amaçlara ulaşılmasını sağlayacak yöntemlerin somut olarak geliştirildiği alandır. Söz konusu alanı 4 ana başlık altında kategorize etmek mümkündür. Her bir alanın kendi içinde detaylandırılmış alt açılımları olmakla beraber, bu çalışmada sadece genel çerçeve çizilmeye çalışılmıştır.

### 2.1 İş Süreçleri Modeli Yönetimi

İş süreçleri yönetimi; kurumun iş süreçlerini yöneterek kurumsal performansı geliştirmeye odaklanan bir yönetim disiplindir (Harmon, 2005). İş süreçleri yönetimi; kurumsal hedeflerin, temel iş süreçlerinin geliştirilmesi, yönetilmesi ve kontrol edilmesiyle elde edilmesidir. Kaynakların etkin kullanımı sağlamak ve vatandaşlar için etkin ve etkili sonuçlar elde edebilmek için iş süreçlerinin stratejik amaçlar ve vatandaş ihtiyaçlarıyla uyumlaştırılması gerekir.

Vatandaşlara sunulan tüm kamusal hizmetler, bir takım kamusal aşamalardan geçerek nihai kullanıcıları/faydalanıcıları olan vatandaşlara ulaştırıldığı için, bu hizmetlerin vatandaşlar için anlam ifade eden değerini maksimize etmek üzere bu değeri yaratan faaliyetlerin yakından takip edilmesi ve kendilerinden beklenen maksimum değeri yaratacak şekilde yönetilmeleri gerekmektedir.

Buradan hareketle, özellikle operasyonel seviyede yürütülen faaliyetlerden başlanarak her üç seviyedeki tüm faaliyetlerin İş Süreçleri Yönetimi modeli

çerçevesinde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Temel olarak tanımlama, doküman etme (haritalama), ölçme, yönetme ve geliştirmeden oluşan süreç yönetim modelinin başarıya ulaşabilmesi için bir yönetim felsefesi haline dönüşmesi gerekmektedir.

Bu şekilde hem tüm faaliyetlerin girdileri ve çıktıları net bir şekilde ortaya konulabilecek ve hem de tüm süreçleri maliyetleri, etkileri ve performansları itibarıyla ölçmek, kontrol etmek ve yönetmek mümkün olabilecektir. Böylece süreçleri elektronik ortama aktarmak daha kolay ve hızlı olacağı gibi dijital hizmet sunum kanalları geliştirme noktasında da önemli bir adım atılmış olacaktır.

## 2.2 Entegre Liman/Lojistik Üs Yönetimi

Taşıma şekilleri açısından değerlendirildiğinde dış ticaretin yarısından fazlası deniz yoluyla yapılmaktadır. İhracatın yaklaşık %55'i ve ithalatın yaklaşık %58'i olmak üzere toplam dış ticaretin yaklaşık %57'si deniz yoluyla yapılmaktadır (GTB,2016). Bu durum limanların önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Dış ticarete konu olan toplam ürünlerin yarısından fazlasının limanlarda elleçlendiği hususu dikkate alınarak, tüm limanlarda standart iş akışlarının olduğu bir Entegre Liman Tesis Yönetim modelinin geliştirilmesi gerekmektedir. Kara ve demir yolları aracılığıyla diğer limanlar ve lojistik üslerle bağlantıları oluşturulmuş, her türlü gümrük iş akışı dâhil liman içi eşya, taşıt ve konteyner hareketlerine dair iş akışlarının haritalandırıldığı ve elektronik ortamda takip edildiği ve aynı zamanda tüm çalışanlar açısından güvenli iş alanlarının oluşturulduğu Entegre Liman Tesis Yönetim modelinin oluşturulması kaçınılmazdır. Diğer taraftan toplam dış ticaretin yaklaşık %10'u havayoluyla gerçekleştirildiğinden benzer bir modelin hava limanları içinde geliştirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte toplam dış ticaretin çok önemli bir kısmı da karayoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda ihracatın yaklaşık %35'i ve ithalatın da yaklaşık %15'i olmak üzere toplam dış ticaretin yaklaşık %22'si karayoluyla gerçekleştirilmektedir (GTB,2016). Toplam ihracatın yaklaşık %43'ünün AB ülkelerine yapıldığı hususu dikkate alınırsa, söz konusu ülkelere olan coğrafik yakınlığın sağlamış olduğu mukayeseli üstünlüğün bir sonucu olarak ihracatın karayoluyla yapılan kısmı ithalatın karayoluyla yapılan kısmından daha fazladır. Bu mukayeseli üstünlüğün sürdürülebilmesi hiç kuşkusuz limanlar ve sınır kapıları ile entegre edilmiş bir Lojistik Üs Yönetimi Modelinin oluşturulabilmesine bağlıdır. Özellikle AB ülkelerine yapılan ihracatta karayolundaki mukayeseli üstünlüğün kaybedilmesi bu pazarların da kaybedilmesi riskini ortaya çıkaracaktır. Bu kapsamda dış ticaret hacmi ve potansiyeli yüksek olan illerde dağınık halde bulunan gümrük idarelerini bir araya toplayarak, içerisinde antrepo ve geçici depolama yerlerini de barındıran Entegre Lojistik Üsler oluşturulabilir. Bu durumda söz konusu tesise giren ve buradan çıkan tüm eşyaların bu tesislerde kalma süreleri dâhil tüm performansını ölçmek ve yönetmek mümkün olabilecektir.

Bu modeller oluşturulduktan sonra gümrük idarelerinin denetiminde hali hazırda faaliyette bulunan tüm hava ve deniz limanlarının ve diğer sahaların bu modellere uygun olarak yeniden yapılandırılmaları sağlanabilir.

## 2.3 Entegre Sınır Yönetimi

Gümrük idaresi açısından Entegre Sınır Yönetimi fiziki olarak ülkenin sınırlarının kontrol edilmesi değil; bu sınırları kontrol etmekle görevli kamu kurum ve kuruluşlarıyla yapılan işbirliğini en üst seviyede devam ettirerek bu sınırlar üzerinde bulunan sınır



kapılarının yönetimidir. Ülkemizde 30 karayolu, 7 demiryolu, 68 denizyolu ve 62 havayolu olmak üzere toplam 167 sınır kapısı mevcuttur. Bu sınır kapılarından yıllık ortalama 4 milyon araç girişi ve 4 milyon araç çıkışı; 56 milyon yolcu girişi ve 56 milyon yolcu çıkışı olmaktadır (GTB,2016). Yolcu girişi ve çıkışının çok önemli bir kısmının havayoluyla yapıldığı hususu dikkate alınarak, yolcu işlemlerine ilişkin iş akışlarının Entegre Liman Tesis Yönetimi modelinde havalimanları, yat limanları ve kruvaziyer limanları için geliştirilecek olan modelde yer alması daha faydalı olabilir. Toplam dış ticaretin yaklaşık 90 milyar dolar gibi çok önemli bir kısmının karayoluyla yapıldığını göz önünde bulundurulduğunda, Sınır Yönetiminin ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılabilir.

2016 yılı verilerine göre ihracat beyannamelerinin %81'inin işlemleri, sürecinin başladığı andan itibaren ilk yarım saatte, %95'inin işlemleri ilk 4 saatte tamamlanmaktadır. Bununla birlikte toplam ihracat beyannamelerinin %98'inin işlemleri ilk 24 saatte tamamlanmaktadır (GTB,2016). İhracat beyannamelerinin işlemlerinin bu kadar hızlı tamamlanması coğrafik yakınlık dolayısıyla ihracat pazarlarında sahip olunan rekabetçi üstünlüğün sürdürülebilmesi için gerekli ancak yeterli değildir.

Çünkü asıl olan ihracat beyannamelerinin işlemlerinin tamamlanma süreleri değil bu beyannamelerin kapanma süreleridir. Bu süre ihracat işlemi tamamlanan bir eşyanın transit işlemlerinin ve çıkış (sınır kapısı) işlemlerinin de performansını dikkate almaktadır. Bunu kontrol etmenin yolu ise Entegre Tesis Yönetimi modelinde eşyanın ihracat işlemi yapmak üzere tesise giriş ve transit işlemlerinin tamamlanmasını müteakip tesisten çıkış süresi ile sınır gümrüğüne sevk edilen eşyanın fiziki olarak Gümrük Bölgesini terk etme süresinin yönetilmesinden geçmektedir.

Sınır kapılarında aynı eşya, taşıt ve şoför için aynı kayıtların her iki ülkenin gümrük idaresince ayrı ayrı tutulması (birinde çıkış diğerinde giriş olarak) kaynak kullanımında etkisizliğe yol açmaktadır. Tek Gümrük Kapısı uygulamasıyla her iki ülkenin sınırda yapmış oldukları işlemlerin entegre edilmesi, bu işlemlerin bir yerde ve tek bir ülke tarafından yapılması ve diğer ülke gümrük idaresine elektronik ortamda aktarılması lojistikte sahip olunan mukayeseli üstünlüğün sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir. Örneğin Ortak Transit Rejimi çerçevesinde bu bilgiler karşı ülkeye elektronik ortamda zaten aktarıldığı için, bu uygulamanın altyapısı rejime taraf ülkelerle olan sınır kapılarında tek sınır kapısı uygulamasına geçiş için temel alınabilir.

#### **2.4 Dış Ticaret Koordinasyon Yönetimi**

Dış ticarete konu ürünlerin çeşitliliğinin fazla olmasının bir sonucu olarak bu ürünlerin imalatını, ithalatını, ticaretini veya piyasa arzını düzenleyen kamu kurumlarının sayısı da bir o kadar fazladır. Bu kamu kurum ve kuruluşları, kendi otorite alanlarına bırakılmış olan eşya hareketlerine ilişkin farklı zamanlarda farklı gerekçelerle yasal düzenlemeler yapmaktadırlar. Bu düzenlemelerin gerekliliklerinin eksiksiz bir şekilde yerine getirildiğinin kontrol edilmesinin sorumluluğu genel olarak gümrük idaresine bırakılmaktadır. Dış ticarete regülasyon yapan bir kamu otoritesi, yapmış olduğu düzenlemenin genel olarak dış ticaretin işleyişinde, dış ticarete paydaş olan diğer kamu kurum ve kuruluşları ve özelde gümrük idaresi nezdinde yaratacağı etkiyi dikkate alamayabilir. Etki analizi yapılmadan yürürlüğe konulan bu düzenlemeler, çok önemli mağduriyetler ve çok büyük maliyetler yaratmak suretiyle firmaların uluslararası rekabet gücünün olumsuz etkilenmesine sebep olabilir.

Bu kapsamda dış ticarete paydaş olan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, bunlar adına karar alabilecek kadar üst seviyede ve yapılan işlemin sonuçlarını yorumlayabilecek kadar teknik düzeyde temsilcilerinden oluşan ve sekretaryasının GTB'ce yürütüleceği bir Dış Ticaret Koordinasyon Kurulu oluşturulabilir. Herhangi bir eşyanın dış ticarete gümrük idaresince yapılacak kontrolüne ilişkin **diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak** olan herhangi bir yasal bir düzenlemenin etkileri bu Kurulda tartışılıp gerekli kararları alındıktan sonra yürürlüğe girmesi sağlanabilir.

Diğer taraftan, dış ticarete paydaş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürürlüğe konulan bir düzenlemenin uygunluk denetiminin gümrük idaresince nasıl yapılacağı hususunda Tek Pencere Sistemiyle önemli bir oranda gelişme sağlanmıştır; Bununla birlikte diğer paydaş kamu otoritelerince e-belge düzenlenmeden önce eşyanın muayenesinin veya fiziki olarak kontrolünün gerektiği durumlarda, bu fiziki kontrollerin gümrük idaresince gümrük işlemleri için yapılan fiziki kontrollerle zaman ve mekan yönüyle uyumlu olması önem arz etmektedir. Bu durumda kontrollere ilişkin zamansal ve mekânsal uyumun iletişiminin elektronik ortamda Tek Pencere Sistemine entegre edilmesi sağlanabilir.

### 3. Operasyonel Seviye

Bu seviye kurumsal mimarinin zeminini oluşturmaktadır. Tüm kurumsal yapı bu zemin üzerine inşa edilmektedir. Bu seviye temel olarak dört bileşenden meydana gelmektedir. Bu bileşenler organizasyon yapısı, insan kaynakları, bilgi teknolojileri ve fiziksel çalışma alanlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla bu alan, kurumun bütün kaynaklarının toplandığı alan olup kaynak kullanımındaki etkinliğin derinliği bu seviyede ortaya çıkmaktadır. Bu alan tüm kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu en çok benzeşen alan-

dır. Tüm kamusal yapılanmalarda kurumsal yapı bu alan üzerine inşa edilir

#### 3.1 Organizasyon Yapısı

Türk Kamu Yönetiminde organizasyon yapısı fonksiyonel bir şekilde oluşturulmuştur. Kendi içinde hiyerarşik olan bu yapılanma kamu kurumunun sunduğu hizmetin işlevine göre yapılanmıştır. Fonksiyonel yapılanmanın en temel avantajlarından birisi her bir fonksiyonel yapı içerisindeki çalışanların, alanlarında derin bir uzmanlık bilgisine sahip olmalarıdır. Fonksiyonel departman sayısında artış, artan iş yüküyle beraber uzmanlık getirirken, fonksiyonel departman sayısının olması gerekenden fazla olması, üst düzey karar alma sürecinin yavaş işlemesine sebep olmak suretiyle kurumsal performansı olumsuz etkilemektedir. Fonksiyonel bir departman olarak her Genel Müdürlüğün keskin bir şekilde ayrı bir kurumsal kimlik ve aidiyet duygusu oluşturmaması, diğer fonksiyonel departmanlarla olan iletişimi, iş bölümünü ve birlikte çalışabilirlik ile işin sahiplenilmesi hususunu olumsuz etkileyebilir. Bu durum bazı işlerin sürüncemede kalmasına, bazılarının zamanında tamamlanamamasına sebep olduğu gibi, farklı departmanların aynı işi bir birinden habersiz bir şekilde yapmalarına da sebep olmak suretiyle kaynak kullanımında etkisizliğe sebep olabilir.

Diğer taraftan fonksiyonel departmanların hangi Genel Müdürlüklerden ibaret olması gerektiği hususu, kurumun yüklenmiş olduğu stratejik işlemlerle yakından ilişkili olmak durumundadır. Örneğin Gümrük İdaresi, beş farklı fonksiyonda Genel Müdürlük olarak örgütlenmiştir. Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü ve Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğünün fonksiyon ve görev tanımları Gümrük İdaresinin stratejik işlemleriyle doğrudan ilgili iken; Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Tasfiye Hizmetleri Genel

Müdürlüğünün Gümrük İdaresinin stratejik işlevleri ile doğrudan değil dolaylı olarak ilgileri vardır. Bu iki Genel Müdürlüğün görev tanımları Gümrük İdaresinin stratejik işlevlerinin bir sebebi değil sonucudur.

### 3.2 İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynağı bir kurumun sahip olduğu en stratejik kaynaktır. Kurumsal başarının da başarısızlığın da mimarı insan kaynağıdır. Bu açıdan bakıldığında çalışanlar bir kurumun sahip olabileceği en değerli “Kaynak” olup kurumsal amaçların elde edilmesinde ihtiyaç duyulan en kritik bileşendir. Bu durumda insan kaynağının yeterli ve yetkin olup olmadığı hususu ile bu kaynağın doğru yönetilip yönetilemediği hususu önem arz etmektedir. İnsan kaynağının yeterliliği iş yükünün dağılımı ile ilgiliyetkinliği doğrudan işin kalitesiyle ilgilidir. Bu açıdan stratejik ve taktiksel seviyedeki faaliyetlere ilişkin insan kaynağı planlaması yapılırken bu yeterlilik ve yetkinliğin dikkate alınması ve bu sürecin iyi yönetilmesi gerekmektedir.

Yukarıda taktiksel seviyede bir model olarak bahsedilen iş süreçleri analizi yapılmadan etkin bir insan kaynağı planlamasının yapılması mümkün değildir. İş süreçleri modeli her bir iş adımında ihtiyaç duyulan insan kaynağını ortaya çıkarmanın en pratik yöntemidir. Bu model ile sadece ihtiyaç duyulan insan kaynağı sayısı değil aynı zamanda bu kaynağın profili de tam olarak tespit edilebildiğinden hem yeterlilik ve hem de yetkinlik değerlendirmesi yapmak mümkündür. Başka bir ifadeyle sadece kaç kişiye ihtiyaç olduğu değil bu kişilerin hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği de ancak iş süreçleri yönetim modeli ile ortaya konulabilmektedir.

İnsan kaynakları yönetimini personel birimi yönetiminden ayıran en temel farklardan birisi performans ölçümü ve değerlendirme biçimidir. Genel olarak öl-

çülmeyen şey kontrol edilemez, kontrol edilemeyen şey ise yönetilemezdir. Maalesef Türk Kamu Yönetimi henüz performans esaslı bir insan kaynakları yönetim modeli geliştirememiştir. Ancak bu durum yönetsel açıdan kurumsal seviyede bir performans ölçme ve değerlendirme modeli geliştirilmesine ve uygulamasına engel değildir. Buradan hareketle her kademe çalışanın performansını bilimsel bir şekilde ölçebilecek bir sisteme ihtiyaç vardır. Performansı ölçerek, iş yükünün dağılımını kontrol etmek suretiyle gerçek kapasitenin ortaya çıkarılması ve böylece yüksek performans sahibi çalışanların ödüllendirilmesi, düşük performans sahiplerinin ise motive edilmesi sağlanabilir.

### 3.3 Bilgi Teknolojileri Yönetimi

Bilgi Teknolojileri (BT) tıpkı insan kaynağında olduğu gibi kurumsal hedeflerin elde edilmesinde stratejik öneme sahiptir. Bu açıdan bütçe harcamalarının önemli bir kalemini bilgi teknolojileri harcaması oluşturur. Çok önemli yatırımlar yapılan bilgi teknolojilerinin yönetilmesi, sadece veri güvenliği açısından değil; aynı zamanda hem iş süreçlerinin elektronik ortama aktarılmasını sağladığı ve hem de üretilen kurumsal verinin analiz edilmesini sağladığı için de önem arz etmektedir. Bu çerçevede kurumsal ve stratejik hedeflerle uyumlu bir bilgi teknolojileri yönetimi modeli geliştirilmelidir. Kurumsal ve stratejik hedefleri desteklemeyen ya da bu hedeflerden bağımsız bir şekilde geliştirilen bir BT yönetim modelinin başarılı olma şansı yoktur. Örneğin Uluslararası kabul görmüş bir kuruluş olan ISACA tarafından geliştirilen COBIT çerçeve uygulaması, bilgi teknolojileri yönetim modeli oluşturulması ve uygulanması anlamında önemli bir kaynaktır.

Bilgi sistemlerinin oluşturulmasında alınması gereken en stratejik kararlardan birisi kuruma ait olan BT mimarisinin çerçevesini oluşturan yazılımların

dışarıdan tedarik edilip edilmemesi hususudur. Tüm yazılımların kurum tarafından yapılması göreceli bir güvenlik avantajı doğuruyor gibi görünse de; ihtiyaç duyulan BT projelerinin sayısı ve bunların tamamlanma hızlarına bağlı olarak önemli bir stratejik zafiyetin ortaya çıkmasına da sebep olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında hangi yazılımların ve hangi BT projelerinin kurumsal açıdan stratejik güvenlik açığı doğurabileceği hususu tespit edilerek, bu kategoride değerlendirilmeyen diğer tüm BT projelerinin dışardan temin edilmek suretiyle hayata geçirilmesi BT'nin kurumsal ve stratejik hedefleri destekleme katsayısında önemli bir artışa vesile olabilecektir.

### 3.4 Fiziksel Çalışma Alanı ve Donanım

Fiziksel çalışma alanları kurumsal performansı doğrudan etkileyen en temel unsurlardan birisidir. Bu alanların iş akışlarının etkinliği, çalışanların verimliliği, kurum kimliği ve kurum imajı açısından doğru bir şekilde tasarlanması gerekmektedir. Diğer taraftan gümrük idaresinin ihtiyaç duyduğu her türlü araç ve gerecin mevcut olup olmadığı idarenin performansını doğrudan etkilemektedir. Gümrük idaresinin taşradaki mevcut donanımı ve çalışma alanları ile bunun kaynağı olan yasal düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi önem arz etmektedir. Zira altyapısı oluşturulamadan bunun üzerine inşa edilecek olan her türlü kurumsal üst yapı çökmeye mahkumdur.

## Sonuç

Kamu kurumları geliştirdikleri hizmet sunum kanallarıyla ülkenin bir bütün olarak küresel rekabet gücünü etkilemeye devam etmektedirler. Bu etkinin yönünü ve şiddetini hiç şüphesiz Vatandaşın sunulan hizmetin merkezine olan uzaklığı belirlemektir. Vatandaş Odaklı Hizmet sunum kanalları geliştirme katsayısının artırılması ve bu yöndeki kapasitenin

geliştirilmesi açısından kurumsal yapılanma önemli bir rol oynamaktadır.

Küresel ölçekte değişimin çekim alanında bulunan gümrük idaresinin, hem kurumsal dinamik kapasitesinin oluşturulması ve yönetilmesi ve hem de strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi açısından, yeniden tanımlanarak stratejik konumlandırmasının yapılması kaçınılmazdır.

Bu açıdan kurumsal mimarinin, kurumun bahse konu kapasitesini geliştirecek şekilde tasarlanması ve iyileştirilmesi gerekmektedir. Kurumsal çıktıyı belirleyen temel faktörlerden birisi; stratejik, taktiksel ve operasyonel olmak üzere üç farklı seviyede değerlendirilip doğru bir şekilde dizayn edilen kurumsal mimaridir. Her bir seviyeyi oluşturan bileşenin doğru bir şekilde tespit edilmesi, geleneksel anlam ve işlevinin ötesine geçilerek yeniden tanımlanması ve konumlandırılması kurumsal başarıyı da beraberinde getirecektir.

## Kaynakça;

- Weske. M. (2007), Business Process Management Concepts, Languages, Architectures
- Porter, M.E. (1990), The Competitive Advantage of Nations, HBR
- Plant.T. (2006), Public Sector Strategic Planning: An Emergent Approach
- Poister T.H. (2010), The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance, Public Administration Review
- Atik, H. (2005). Yenilik ve Ulusal Rekabet Gücü. Ankara, Detay Yayıncılık.
- Harmon, P. & Wolf, C. (2008) , The State of Business Process Management,
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, (2016), İdare Faaliyet Raporu
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, (2016), Veri Bültenleri