

## Giriş

E-Devlet dersinin bu haftasında finansman boyutu işlenmektedir. E-Devlet uygulamalarının finansmanı ile aslında üç farklı boyut kastedilmektedir:

İlk boyut, e-Devlet uygulamalarının kurulması ve işletilmesi için gerekli yatırımların kim tarafından yapılacağıdır. Bu sorunun, “kamu sektörü”, “özel sektör” ve “iki sektör arasındaki ortaklıklar/işbirlikleri” olmak üzere üç ana yanıtı olabilir. Bu üç küme, ulusal ve uluslar arası olmak üzere iki farklı boyutta düşünülebilir. Söz konusu kümelere bazı durumlarda “uluslar arası kuruluşlar” da eklenebilir (Yıldız, 2007a).

E-Devlet uygulamalarının finansmanı ile kastedilen ikinci boyut, uygulamaların ücretlendirilmesi ile ilgilidir. E-Devlet sistemlerinin kullanıcıları kullandıkları bilgiler ve hizmetler karşılığında bir bedel ödeyecek midir; yoksa hizmet için harcanan kaynak hazinece mi karşılanacaktır? Eğer ücretlendirme olacaksa, bu alandaki farklı seçenekler nelerdir?

E-Devletin finansmanının üçüncü boyutu, e-Devlet alanında devlet tarafından yapılan masrafların ne kadar şeffaf ve hesap verir bir şekilde kamuoyu ile paylaşıldığıdır. Kaynakların harcandığı e-Devlet projelerinin performans bilgileri de kamuoyu ile paylaşılabilirse, harcanan kamu parasına karşılık alınan sonucun (bilgi ve hizmetlerin) durumu daha net anlaşılabilir.

## E-Devlet Yatırımları

Bir e-Devlet uygulaması ortaya çıkarmak, örneğin bir kamu örgütünün Web sitesini ve arka planda işleyen uygulama ve veri tabanlarını oluşturmak, personeli eğitmek gibi

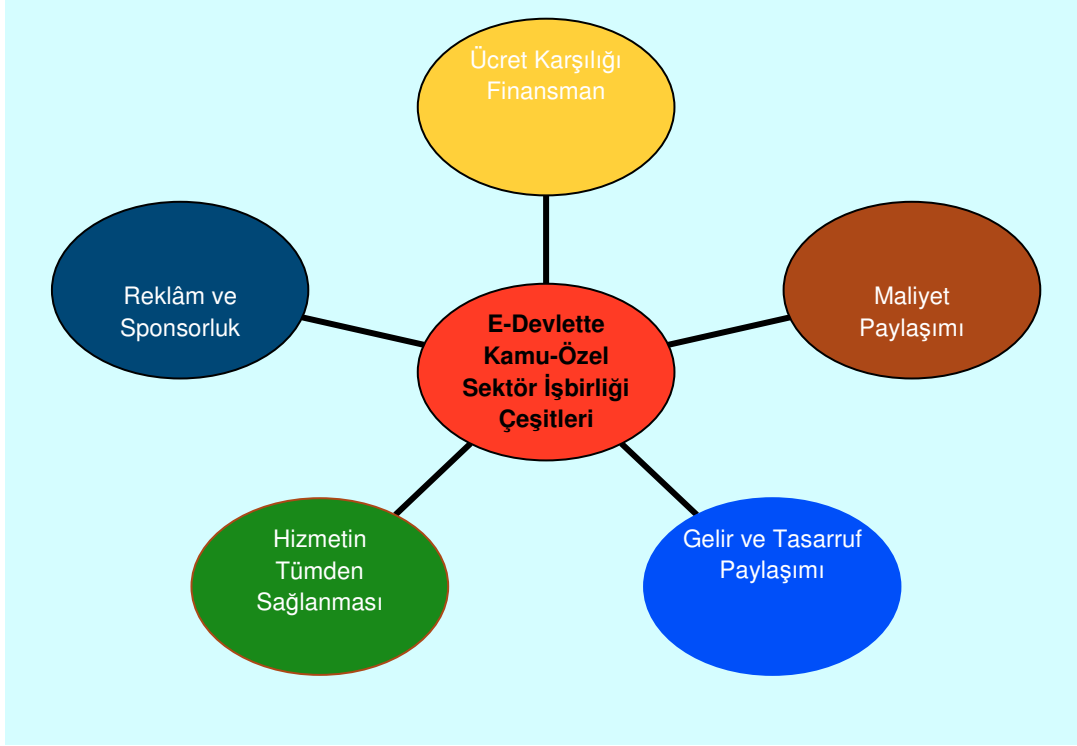
işler, finansal açıdan karmaşık, birkaç yıllık mali planlama gerektiren yatırımlardır. Harcamaların hemen yapılması gerekir ama bu harcama ile elde edilecek yararın niteliği ve niceliği, ancak uzun bir süre sonra netleşecektir. Kamu örgütlerinin amacı kâr etmek değil kamu yararını gerçekleştirmek ve çoğaltmak olduğundan, herkesin tartışmasız kabul edeceği, yapılan yatırımın somut geri dönüşünü gösteren tek bir gösterge de yoktur (Johnson, 2003: 270-271).

Kamu sektöründeki altyapı yatırım kararlarına benzetebileceğimiz e-Devlet uygulamalarının kurulması ve işletilmesi için gerekli yatırımlar, temelde üç aktör tarafından yapılabilir: Bu aktörler, kamu sektörü, özel sektör ve iki sektör arasındaki ortaklıklar şeklini alabilir. Bu aktörler arasında özellikle kamu-özel sektör işbirlikleri finansman modeli dikkat çekmektedir.

Kamu-özel sektör işbirlikleri modeli, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde yatırımları için gerekli kaynaklardan mahrum kalan kamu sektörü ile kamu hizmetlerinin sunumu için maddi kaynak sağlayabilecek özel sektör birimleri ile arasında, “yetki ve sorumlulukların, maliyet ve risklerin, gelir ve yararların, optimum oranlarda paylaşıldığı düzenlemeler” (Eker, 2007: 59) olarak tanımlanmaktadır.

Bu, bir deneyim, risk ve gelir paylaşımı modelidir. Bu modelde genelde özel sektörden ticari, kamu sektöründen de yasal ve politik riskleri taşıması beklenir.

Aşağıda Şekil 7.1’de görüldüğü gibi, kamu bilişim projelerinde kullanılacak birden fazla kamu-özel sektör işbirliği çeşidi vardır: Bunlar, “reklâm ve sponsorluk”, “ücret karşılığı finansman”, “maliyet paylaşımı”, “gelir ve tasarruf paylaşımı” ve “hizmetin tümünden sağlanması” olarak sıralanabilir.

**Şekil 7.1: E-Devlet Uygulamalarında Kamu-Özel Sektör İşbirliği Çeşitleri**

**Kaynak:** Tokgöz, 2006'dan yararlanarak hazırlanmıştır.

Kamu-özel sektör işbirlikleri yoluyla kamu sektörü projelerinin finansmanının özel sektör tarafından yapılması ile kamu kaynaklarının farklı alanlara harcanabileceği iddia edilmektedir. Yine sektör temsilcileri arasında yapılan işbirliği sözleşmelerinde ortaya çıkabilecek tüm sorunlar göz önünde bulundurularak, sözleşmelerin kamu yararını koruyacak şekilde titizlikle hazırlanması hâlinde kamu hizmetlerinin daha az maliyetli ve daha yüksek kaliteli hâle getirilebileceği umulmaktadır (Yıldız, Aydın ve Erten, 2009).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) 2008 yılı Türkiye Raporu'nda kamu-özel sektör işbirlikleri modelinin Türkiye'de kullanılabileceği alanlar ve dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde özetlenmektedir:

1. Birçok önemli altyapı projesi, devlet bütçesinin kısıtlılığı nedeniyle hayata geçirilememektedir. E-Devlet uygulamaları gibi önemli miktarda fiziki ve teknolojik altyapı gerektiren projelere finansal destek sağlamak açısından hükümet, kamu-özel sektör işbirlikleri modelini desteklemektedir.
2. İşbirliği sözleşmeleri, performans hedeflerini ve performansa dayalı ödül ve ceza sistemlerini doğru koyan ve riskleri sektörler arasında adil dağıtan bir yapıda olmalıdır.
3. Sözleşmelerin ayrıntıları, maliyetler ve bütçeler, şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından kamuoyuna duyurulmalıdır.
4. Performans denetimi görevi Sayıştay'a verilmelidir.
5. Özellikle devlet garantili yap-işlet-devret ve yap-işlet gibi modellerde özel sektörün kâr marjının aldığı riske göre hak ettiğinden yüksek olup olmadığına dikkat edilmelidir.

OECD'nin raporunda Türkiye'deki uygulamalara yönelik eleştirilerin de olduğunu belirtmek gerekir:

1. Kamu-özel sektör işbirlikleri modeli ile gerçekleştirilen projelerde, diğer kamu yatırımlarına göre daha az bütçe kısıtlaması yapılmaktadır.
2. Geçmişte özel sektör hak etmediği oranlarda kâr etmiş; sözleşme ayrıntıları, maliyet ve bütçe rakamları kamuoyu ile paylaşılmamıştır.
3. Maliyeti yüksek projeler, kredi riskini yükselterek kamu sektörüne düşen maliyeti artırmıştır.
4. Kapsamlı bir kamu-özel sektör işbirlikleri mevzuatı yoktur; bu mevzuat, en kısa sürede hazırlanmalıdır (OECD Türkiye Raporu, 2008: 83-86).

Bu model için gerekli hukuki altyapının kurulması ve uygulamada yukarıda sıralanan hususlara dikkat edilmesi şartıyla, kamu-özel sektör işbirliği modeli, Türkiye’de e-Devlet uygulamalarının finansmanında kullanılabilir.

E-Devlet uygulamalarının finansmanında bir başka etkili aktör de uluslar arası ve ulus üstü kuruluşlardır. Yıldız (2007: 39-40), Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası/ulus üstü kuruluşların, Türkiye’nin e-Devlet politikalarının belirlenmesindeki ve bu uygulamaların finansmanındaki rol ve katkılarının önemli boyutlarda olduğunu tespit etmiştir.

Örneğin, Türkiye’de uygulanan veya uygulanması planlanan e-Devlet projelerinin finansmanı konusunu araştıran Dener (2003: 5); 1993 ile 2003 yılları arasında gerçekleştirilen 132 proje arasında, 50 civarında e-Devlet projesi için toplam 6.3 milyar Amerikan doları harcadığını; bu miktarın %55’inin (3.47 milyar dolar), devlet bütçesinden, %45’inin (2.83 milyar dolar) ise uluslararası kuruluşlarca karşılandığını bulmuştur (Dener, 2003: 5’ten aktaran Yıldız, 2007: 48-49).

Yıldız’ın (2007: 48) bulguları, uluslar üstü ve uluslararası kuruluşların Türkiye’nin e-Devlet politikalarını hem parasal kaynak, hem de teknik ve yönetsel destek ve/veya denetim desteği sağlayarak etkilediğini göstermiştir.

## **E-Devlet Uygulamalarının Ücretlendirilmesi**

E-Devlet uygulamalarının finansmanının ikinci boyutu, bu uygulamaların ücretlendirilmesi ile ilgilidir. Kullanıcı, kullandığı bilgi ve hizmet karşılığında bir bedel ödeyecek midir; yoksa hizmet için harcanan kaynak, devlet hazinesi tarafından mı karşılanacaktır? Eğer ücretlendirme olacaksa, bu alandaki farklı seçenekler nelerdir?

Eğer e-Devlet uygulamalarının maliyeti devlet hazinesince karşılanacaksa, bu durumda dikkat edilmesi gereken noktalar nelerdir?

E-Devlet uygulamalarının ücretlendirmesi ve bu alanda “kullanan öder” ilkesinin yürürlüğe konulmasının kimi yararlar sağlayacağı düşünülmektedir (Johnson, 2003: 278-283):

1. Vatandaşların kendilerinin kullanmadıkları hizmetlerin bedelinin onların vergilerinden ödenmesini istemeyecekleri varsayımından yola çıkılarak, e-Devlet uygulamalarının maliyetini sadece bu hizmetleri kullananlar çekecektir.
2. Hizmet alan kişi, bir hizmeti bedava kullanmaya nazaran o hizmeti her kullandığında bir ödeme yaptığında, o hizmeti ne kadar kullanacağına daha dikkatle karar verecek ve kullanma sayısını azaltarak ihtiyacı kadar kullanacaktır. Diğer bir deyişle, hizmetin ücretli olması, hizmete olan gerçek talebi ortaya çıkaracaktır. Böylece talep edilmeyen hizmetler sunulmamış ve talep edilenlerse talep edildiği kadar sunulmuş olacaktır. Kamu kaynakları daha verimli bir şekilde kullanılacaktır. Talep edilmeyen hizmetler için kullanılan kaynaklar, farklı alanlara yönelebilecektir.
3. Eğer ücretlendirme iş yoğunluğuna bağlı olarak yapılırsa, yani bir e-Devlet hizmetinin yoğun olarak talep edildiği günlerde ve saatlerde yüksek ücret, yoğunluğun az olduğu günlerde ve saatlerde ise düşük ücret talep edilirse, ücretlendirme iş yoğunluğunun zamana yayılmasına ve daha kolay yönetilebilmesine de fırsat verebilir. Böyle bir sistem, vatandaşların da hizmet

alırken yoğunluktan kaynaklanan aksamalardan mümkün olduğunca az etkilenmesini sağlar.

4. E-Devlet uygulamalarının ücretlendirilmesinde “çapraz finansman” yolu izlenebilir. Yani, bazı hizmetler ücretli hâle getirilirken, bazıları da ücretsiz olabilir. Böylece ücretli hizmetlerin geliri ile ücretsiz hizmetlerin maliyetleri karşılanabilir. Bu kararı verirken;

- a. Söz konusu hizmetin e-Devlet sistemi üzerinden verilmeden önce ücretli mi, yoksa ücretsiz mi olduğu;
- b. Aynı hizmeti e-Devlet sistemi dışı kanallardan (örneğin kamu kurumuna giderek yüz yüze) almanın maliyeti ve
- c. Söz konusu hizmeti yoğun olarak almaya ihtiyaç duyan grupların maddi gücü gibi ölçütler de dikkate alınabilir.

5. Yukarıda sayılan özellikler dışında, fiyatlandırılması düşünülen hizmetin çok sayıda gerçekleşmesi ve elde edilecek gelirin miktarı da önemli etmenlerdir. Örneğin çevrimiçi vergi ödeme gibi belli dönemlerde çok sayıda gerçekleşen ve büyük ödeme miktarlarını içeren e-Devlet hizmetlerinin kullanımının ücretlendirilmesi, devletçe elde edilen geliri de artıracaktır.

Eğer e-Devlet uygulamalarının maliyeti devlet hazinesince karşılanacaksa, bu uygulamada dikkat edilmesi gereken noktalar nelerdir?

Yukarıda da belirtildiği gibi e-Devlet uygulamalarının finansmanı yıllar süren karmaşık süreçlerdir ve idari, ekonomik ve toplumsal çıktıları her zaman çok net ve

öngörülebilir değildir. Elde edilecek yararların hesaplanmaları özel sektör çıktılarına (kâra) nazaran daha zordur.

E-Devlet uygulamalarının kamu kaynaklarınca finansmanının zayıf bir noktası, bu uygulamalarının getireceği maliyet tasarruflarının kamu kurumları tarafından kamuoyuna yansıtılmayabileceği ihtimalidir:

Kurumu tarafından yürütülen bir e-Devlet uygulamasının maliyetten tasarruf sağladığını keşfeden bir kamu yöneticisi, kurumunun gelecek yıl bütçeden alacağı paydan tasarruf miktarı kadar kesinti yapılacağı endişesi ile söz konusu tasarrufu duyurmayabilir. Eğer bu tasarruf miktarı tekrar tasarruf eden kurumun emrine verilirse, bu çekince ortadan kalkabilir (Johnson, 2003: 276).

E-Devlet uygulamalarının kamu kaynaklarınca finansmanında kullanılacak yollardan biri de bu amaçla tahvil çıkararak piyasalardan borç almaktır (Johnson, 2003: 276).

Bir diğer yol ise, e-Devlet uygulamalarının görünen yüzü olan web sitelerine reklâm almaktır. Ülkemizde de TODAİE'nin yürüttüğü Yerel-Net projesi için finansman sıkıntısı çekildiğinde, destekleyici (sponsor) bulma ve reklâm alma seçenekleri değerlendirilmiştir (Yıldız, 2007b: 226).

## **Finansal Bilgilerin Kamuoyu ile Paylaşılması**

E-Devlet uygulamalarının finansmanının üçüncü boyutu, kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile ilgilidir. Bu çerçevede genelde kamu yönetimi sistemi, özelde de e-Devlet için harcanan kaynakların ve bu uygulamalardan elde edilen tasarrufların ve gelirlerin kamuoyu ile ayrıntılı bir biçimde paylaşılması gerekmektedir.



Yukarıda bahsedilen OECD 2008 Türkiye Raporu'nda, e-Devlet uygulamalarında kamu-özel sektör ortaklığı modeli kullanılması bağlamında, benzer bir eleştiri dile getirilmiştir: Rapora göre, geçmişte özel sektör tarafı, kamu-özel sektör ortaklığı sözleşmelerinde hak etmediği oranlarda kâr etmiştir. Ayrıca iki taraf arasında imzalanan sözleşmelerin ayrıntıları ile maliyet ve bütçe rakamları, kamuoyu ile paylaşılmamıştır.

Bu konunun bir boyutu da şeffaflık ile performans arasındaki ilişkinin kurulmasıdır: Kaynakların harcandığı e-Devlet projelerinin performans bilgileri de kamuoyu ile paylaşılabilirse, harcanan kamu kaynağına karşılık alınan bilgi ve hizmetlerin nicelik ve niteliği daha net anlaşılabilir.

Bu uygulama ABD'den verilen bir örnekle somutlaştırılabilir: Federal hükümet tarafından hizmete açılan <http://www.performance.gov> adresinde, 2011 Ağustos itibarıyla sekiz hizmet kümesi ve 24 kurumla ilgili mali performans bilgileri sunulmaktadır. ABD'de uygulanan kamu yönetimi reformunun "kaynakların verimli kullanılması ve gereksiz harcamaların kısılması" alt başlığı altında faaliyet gösteren web sitesindeki bilgiler, son bir yıldır sadece diğer kamu kurumları tarafından görülebilirken, 25 Ağustos 2011 itibarıyla İnternet'ten yayımlanmaya başlamıştır.

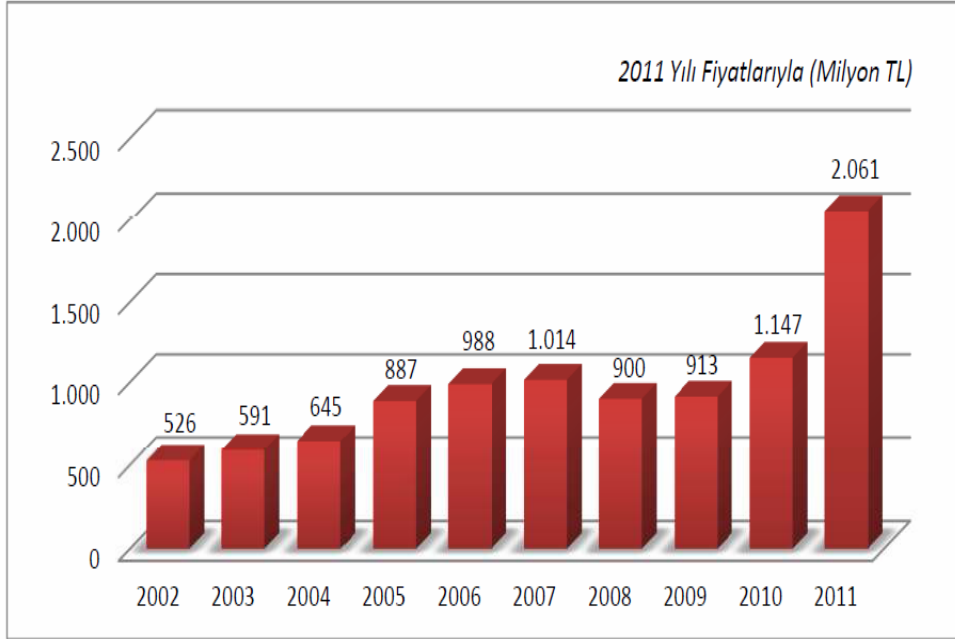
Bu uygulamanın kamu kaynaklarının verimli kullanımına ve şeffaflık ile hesap verebilirliğe hizmet etmesinin yanı sıra, kamu kurumlarının harcamalarının eşgüdümüne ve başarılı örneklerin kamu sektörü içinde yayılmasına da aracılık edeceği düşünülmektedir (Government Technology, 2011). Performans konulu söz konusu web sitesinin görünümü, aşağıda Görsel 7.1'de sunulmuştur.

## Görsel 7.1: E-Devlet ve Performans Bağlantısı



**Kaynak:** <http://www.performance.gov/>, Erişim Tarihi: 27 Ağustos 2011.

Türkiye'den de bir örnek vermek gerekirse, Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırlayıp yayımladığı "Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları" raporu (DPT, 2011), bu türden bir şeffaflık ve hesap verimlilik çabası olarak yorumlanabilir. Raporda, 2011 yılına ait planlanan yatırımlar, geçmişte yapılan yatırımlarla karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. Okuyucuya yatırım miktarları, sektör ve proje temelinde ayrıntılı biçimde sunulmaktadır. Ayrıca, aşağıda Şekil 7.2'de de gösterildiği gibi, 2002'den beri kamu sektöründe bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yapılan yatırımlar hakkında genel bir bilgi de verilmektedir.

**Şekil 7.2: Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları: 2002-2011**

**Kaynak:** DPT, 2011: 2.

Ne var ki bu raporda belli e-Devlet projelerine harcanan para miktarları açıklanırken, bu paranın karşılığı olarak alınan sonuçlar ve performans göstergeleri açıkça ortaya konulmamıştır.

Bu konuda son olarak, Sayıştay tarafından e-Devlet konusunda hazırlanmış raporlardan bahsetmek gerekmektedir: Sayıştay, 2006 yılında e-Devlet konusunda yayımladığı iki adet raporda, kamu kurumlarının web sitelerinin ve e-Dönüşüm Türkiye Projesi çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin performansını inceleyerek raporlamıştır (Sayıştay 2006a ve 2006b). Maalesef bu raporlarda da harcanan kaynaklarla elde edilen performansın detaylı bir karşılaştırmasını bulmak olanaklı değildir.

Kamu kurumlarının web siteleri hakkındaki ilk performans raporunda (Sayıştay, 2006a); bu web sitelerindeki içeriğin standart bir şekilde sunumu ve güncellenmesi, etkileşimli iletişim araçlarının oluşturulması, iş süreçlerinin yeniden

yapılandırılması, e-Devlet bilgi ve hizmetlerine yönelik talebin ölçümü, bilgi güvenliği ve kullanılabilirlik konularına vurgu yapılmıştır. Raporda kamu web siteleri ile ilgili harcama-performans değerlendirmelerine yer verilmemiştir.

E-Dönüşüm Türkiye Projesi çerçevesinde yürütülen faaliyetler hakkındaki ikinci performans raporunda (Sayıştay, 2006b) ise, genel değerlendirmelere yer verilmiştir: Bu değerlendirmeler arasında,

- Yapılan veya yapılması planlanan harcamaların genel yatırım programı ile ilgisinin kurulmadığı (s. 18),
- Temel projeler için yapılacak yatırımların miktarlarının ve kaynaklarının belirsiz olduğu (s. 18),
- Alternatif finansman olanaklarının değerlendirilmeye alınmadığı (s.21) ve
- Maliyet tespitlerinin gerçekçi ve güvenilir olmadığı (s. 109) sonuçlarına varılması dikkat çekmektedir.

Bu raporda da mevcut projeler hakkında her bir projeye özel bir harcama-performans değerlendirmesine rastlanmamıştır.

## Bölüm Özeti:

Elektronik devlet dersinin bu bölümünde e-Devlet uygulamalarının finansmanı konusu, üç boyutuyla ele alınmıştır: İlk boyut, e-Devlet uygulamalarının kurulması ve işletilmesi için gerekli yatırımların kimin tarafından yapılacağıdır. Bu boyutta, kamu sektörü, özel sektör, iki sektör arasındaki işbirlikleri ve uluslar arası kuruluşlar öne çıkmıştır. İkinci boyut, e-Devlet uygulamaların ücretlendirilmesi tartışması ile ilgilidir. E-Devletin finansmanının üçüncü boyutu ise, harcamaların ne kadar şeffaf ve hesap verir bir şekilde kamuoyu ile paylaşıldığıdır. Bölümde her üç boyut ile ilgili açıklamalar ve örnekler sunulmuştur.

## Tartışma Soruları:

1. Dünyadan veya Türkiye'den iki adet e-Devlet bilgi ya da hizmeti seçerek bunların ücretlendirilip ücretlendirilmemesi gerektiği konusunu değerlendirerek tartışınız.
2. Genelde kamu maliyesi, özelde ise e-Devletin finansal boyutu hakkındaki bilgiler ve hizmetler, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verirliliği teşvik edecek şekilde nasıl kullanılabilir?

## Yararlanılan Kaynaklar:

1. Dener, Cem (2003), **E-Türkiye, E-Devlet, E-Maliye Çalışmalarında Son Durum**, Yayınlanmamış Çalışma, Ankara.
2. DPT (2011). **Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları**, Çevrimiçi: [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yatirimlar/Kamu BIT Yatirimlari\\_2011.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yatirimlar/Kamu_BIT_Yatirimlari_2011.pdf), Erişim Tarihi: 16 Ağustos 2011.
3. Eker, Ali Yıldırım (2007), “Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı 25, s. 59-67.
4. Government Technology (2011). “Feds Launch Performance.gov”, **Government Technology**, Çevrimiçi: <http://www.govtech.com/egovernment/FedsLaunchPerformancegov.html?elq=f5a978a50a83406f99430c2495507179>, Erişim Tarihi: 27 Ağustos 2011.
5. Johnson, Craig (2003), Financing & Pricing E-Services, **E-Government 2003**, IBM Endowment, s. 269- 295.
6. Sayıştay (2006a). **E-Devlete Geçişte Kamu Kurumları İnternet Siteleri Performans Raporu**, Çevrimiçi: <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-2Web/2006-Web.pdf>, Erişim Tarihi: 27 Ağustos 2011.
7. Sayıştay (2006b). **E-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler Performans Raporu**, Çevrimiçi: <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-3eDTR/2006-eDTR.pdf>, Erişim Tarihi: 27 Ağustos 2011.
8. Tokgöz, Oya (2006), **Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Alternatif Yaklaşımlar: Kamu Özel İşbirliği**, Çevrimiçi: <http://www.spk.gov.tr/filesys/kaf/sunumlar/HulyaTokgoz.pdf>, Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2011.

9. Yıldız, Mete (2007a), "Uluslararası Kuruluşların Türkiye'nin E-Devlet Siyasalarına Etkisi", **Amme İdaresi Dergisi**, 40(2): 39-55.
10. Yıldız, Mete (2007b), "YerelNet (Local Network): A Web Portal and Web-Enabled Communications Platform for Turkish Local Governments", Bruce Rocheleau (Ed.), **Case Studies on Digital Government**, Hershey, PA: Idea Group Publishing, s. 217- 229.
11. Yıldız, Mete ve Aydın, Mehmet Devrim ve Erten, Murat (2009), **Kamu Bilişim Projelerinde Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli**, Ankara: Türkiye Bilişim Derneği Kamu-BİB Raporu, Çevrimiçi: <http://www.tbd.org.tr>, Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2011.