

Giriş

E-Devlet dersinin bu bölümünde e-Devlet alanındaki gelişmelerin ulusal düzeyde sevk ve idaresi için nasıl bir örgütsel yapının en iyi sonucu verebileceği incelenmektedir. Bu konunun incelenebilmesi için bu tür bir örgütsel yapıdan alınmak istenen sonuçların neler olduğunun açıkça ortaya konulması gerekir.

E-Devletin Örgütsel Yapılanması

E-Devlet uygulamalarını yönetecek etkin bir örgütsel yapının:

1. Kamu kaynakları ile e-Devlet sürecine katılan özel sektör ve üçüncü sektör aktörlerinin kaynaklarını verimli bir şekilde kullanması,
2. Başta kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere e-Devlet uygulama süreçlerinde rol oynayan ulusal ve uluslar arası düzeydeki tüm aktörlerin (şirketler, STK'lar, uluslar arası kuruluşlar, vb.) eşgüdümünü yapması,
3. Sürece dâhil olan kamu kurum ve kuruluşları üzerinde yaptırım gücü olan ve onları belli kural ve standartlara zamanında uymaya zorlayabilecek bir yapıda olması beklenir.

Bu türden bir örgütsel yapının tür olarak ne olabileceği, örgüt kuramı tarafından ortaya konulmuştur: Örneğin Powell (1990), örgütsel yapıları, bürokrasiler, piyasalar ve ağlar olarak üçe ayırmıştır.

Bu bölümde e-Devlet uygulamalarını yönetecek örgüt türünün ne olması gerektiği meselesinden sonra ele alınan bir diğer husus; eğer örgütsel tercih bürokratik bir yapıdan yana kullanılacaksa, bu yapının Türkiye Cumhuriyeti'nin idari şemasında nereye oturacağıdır.

Bu bölümde bu soruların yanıtını bulmak amacıyla dünyadaki ve Türkiye'deki akademik yazın ile uygulamaya dair gelişmeler incelenmiştir.

E-Devlet Uygulamalarını Yönetecek Örgüt Türü Ne Olmalı?

Yukarıda da bahsedildiği gibi, yönetim bilimi ve örgüt kuramı, tüm örgütleri temelde üç ana kategoriye ayırmaktadır: Devlet aygıtının bir parçası olan kamu bürokrasileri, piyasalar (özel şirketler) ve ağlar (*networks*).

Bürokratik yapı olarak ülkemizin kamu yönetimi sistemi içinde görülen yapılar ise şu şekilde sıralanabilir:

- Bakanlıklar,
- Bakanlık Altı/İçİ Örgütlenmeler:
 - Genel Müdürlükler,
 - Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri,
- Kurum-Kurul Düzeni (Bağımsız İdari Otoriteler) ve
- Ajanslar

Bu sıralamada ilk üç kategori olan bakanlık, genel müdürlük ve daire başkanlığı ile şube müdürlüğü, e-Devlet uygulamalarını yönetebilecek “klasik bürokratik birimler” olarak adlandırılabilir.

Son iki kategori olan kurum-kurul ve ajans yapıları ise, son dönemde (2011 yılı itibarıyla kurum-kurul yapısı için son 30 yıl, ajans yapısı için son birkaç yıl) ortaya çıkmışlardır. Ayrıca henüz Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin idari şemasındaki yerlerinin neresi olduğu ve hangi kategori içerisinde değerlendirilecekleri üzerinde bir

fikir birliği oluşmamıştır¹. Bu birimlere de yukarıda sıralanan nedenler ve yönetişimci yapı ve işleyişleri nedeniyle “neo-klasik bürokratik birimler” denilebilir.

Piyasalar ana kümesi ise temelde ikiye ayrılabilir:

- Şirketler
- Özel statülü şirketler
 - Bu tür şirketler, piyasa kurallarına göre işletilen, fakat kamu sektörü ile yasal ve/veya işlevsel bağı olan şirketlerdir. Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) olarak da bilinen belediyelere bağlı şirketler bu kümededir. Konumuzla ilgili olarak, e-Devlet Ana Kapısı'nın işletilmesinin sorumluluğunu üstlenen TÜRKSAT da özel statülü bir şirkettir. 5809 sayılı Kanun ile kamu örgütlerinin e-Devlet ile ilgili hizmet alımlarında TÜRKSAT'a imtiyaz sağlanmıştır. Rekabete zarar veren bu durum karşısında Akkaş, TÜRKSAT'ın “bilgi teknolojileri sektörünün adeta DMO'su (Devlet Malzeme Ofisi) haline getirildiği” yorumunu yapmaktadır (Akkaş'tan aktaran Bozkurt, 2009: 25).

Ağlar (network) ise örgütsel yapılanma açısından ikiye ayrılabilir:

- Örgütleri birbirine bağlayan ağlar
- Örgütsel yapıların içindeki ağlar (Wise, 1990).

E-Devlet uygulamalarının örgütsel yönetimi alanında ülkemizdeki durum, karma bir yapıyı gözler önüne sermektedir: Başbakanlık İdareyi Geliştirme

¹ Örneğin Sezen (2003: 109-141), kurum-kurul yapılanmasını “hizmet yerinden yönetim kuruluşları” olarak değerlendirenler olduğu gibi, bunların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde ayrı bir kategori oluşturdukları da savunanlar olduğunu yazmaktadır.

Başkanlığı'na bağlı olarak ağ yapılanmasını andıran bir örgütlenme olan “E-Devlet Danışma Grubu”, e-Devlet proje önceliklendirmesi ve yasal altyapının hazırlanması ve uyumlaştırılması konularında 2008 yılından beri çalışmalar yürütmektedir.

Yakın zamanda bir kanun hükmünde kararname ile Teknoloji Bakanlığı'na bağlanan Devlet Planlama Teşkilatı içerisindeki “Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı”, 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'nı hazırlamıştır ve bu alandaki çalışmalarına devam etmektedir.

Biraz önce anlatıldığı üzere, e-Devlet hizmetlerinin sunulduğu “<http://www.turkiye.gov.tr>” adresli ana kapının işletmesini TÜRKSAT yürütmektedir.

Bu dersin e-Devletin yasal altyapısının anlatıldığı bölümünde anılan “Evrensel Hizmet Yasası” ile iletişim teknolojilerine erişimi teşvik eden politikaların yönetimi de dâhil olmak üzere e-Devlet ile ilgili bazı konularda Ulaştırma Bakanlığı yetkilidir. Dolayısıyla e-Devlet uygulamalarının eşgüdümü ve yönetimi dağıtık bir yapıda örgütlenmiştir.

Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde, e-Devletin yönetiminde örgütsel yapı tercihi olarak tekçi (üniter) devlet yapılarında genellikle bakanlık, federal devlet yapılarında ise içinde çoğunlukla bakanlığın yanı sıra kurum, ofis, konsey adını taşıyan özerk örgütlerin de bulunduğu çok-kurumlu bir yapının tercih edildiği görülmektedir (Bensghir, 2000: 34-36).

2009 yılı sonlarında kamuoyu ile paylaşılan “E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanun Tasarısı Taslağı”, orta büyüklükte bir yapı ve özel sektörden hizmet alımı öngören bir E-Devlet Ajansı yapısının kurulmasını önermiştir. Eşgüdümü sağlamak üzere her kurumda bir e-Dönüşüm yöneticisi ve bir e-Dönüşüm panelinin kurulmasını öngören tasarı, henüz yasalaşmamıştır.

Akkaş ve Türkiye Bilişim Derneği yetkilileri, öngörülen ajansın Kamu İhale Kanunu'na tabii olmamasını, uygulama ile denetleme görevlerini aynı çatı altında toplamasını, Sayıştay denetimi dışında hiçbir uzmanlık denetimine tabii olmamasını ve özel sektörün sunabileceği danışmanlık hizmetini sunmasını sektördeki rekabete zarar verebileceği düşüncesiyle eleştirmiştir (Akkaş'tan aktaran Bozkurt, 2009: 24-25; TBD, 2009: 26-27).

Bu bölümün başındaki kümelenmede “neo-klasik bürokratik birimler” türüne dâhil edilen ajans tipi bir yapılanmanın olumsuz bir yönü, bu yönetişimci örgütlenme tipinin henüz birkaç yıldır somut olarak kamu yönetimi sistemine “kalkınma ajansları”nın kuruluşuyla dâhil olması ve dolayısıyla bu örgütlenme türünün yönetsel performansı ve sorunlarının henüz yeteri kadar incelenememiş oluşudur. Ajans yapılanmasının bir diğer olumsuz özelliği ise, yukarıda da anıldığı üzere, idari şemadaki yerinin olup olmadığı, varsa nerede olduğu üzerinde bir görüş birliğinin bulunmamasıdır (Övgün, 2008).

Bir diğer “neo-klasik bürokratik birim” olan bağımsız idari otorite (kurum-kurul) türü yapılanma ise ülkemizde 1981'de sermaye piyasası alanında Sermaye Piyasası Kurumu'nun (SPK) kurulması ile başlayan 30 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bir örgüt tipi olarak olumlu ve olumsuz tarafları ile idari şemadaki yeri konusu, ajans yapılanmasına nazaran daha fazla değerlendirilebilmiştir. Bu örgüt tipinin, son tahlilde Sayıştay ve TBMM tarafından denetlendiğinden daha hesap verebilir olduğu söylenebilir. Sonuç olarak, eğer eşgüdümücü ve yaptırımcı gücünün olabileceği bir şekilde Başbakanlık'a bağlı olursa, kurum-kurul türü bir yapılanma ajans türü bir yapılanmaya tercih edilebilir.

Piyasa türü bir yapılanma da çeşitli olumsuzluklar barındırmaktadır: İlk olarak kamusal bilgi ve hizmetleri sunan sistemler olan e-Devlet uygulamaları, kişisel bilgileri içeren büyük veritabanlarını kullanarak çalışmaktadırlar. Bu çerçevede, özel bir şirket, bir kamu kurumu gibi kamu yararını gözetebilir mi? Kişisel verilerin mahremiyetine dikkat edebilir mi? Aynı soru söz konusu veritabanlarında tutulan hassas bilgiler, devlet sırları ve ticari sırlar için de sorulabilir. Adaletli bir değerlendirme yapmak adına, daha önce de belirtildiği gibi, kamu kurumlarının da söz konusu bilgilerin mahremiyetini korumak konusunda her zaman duyarlı ve başarılı olduklarının söylenemeyeceğini kabul etmeliyiz.

TÜRKSAT uygulaması özelinde, piyasaya dayalı bir örgütlenme konusundaki ikinci olumsuz nokta ise bu şirketin e-Devlet ana kapısının işletilmesi dışında uydu ve kablolu sistemler konularında da görevlerinin olmasıdır. Tek başına bir kurumu meşgul edebilecek kadar ağır bir görev olan e-Devlet Ana Kapısı'nın işletilmesi, tek işi bu olan bir yapı gerektirebilir.

E-Devlet uygulamalarının yönetim ve eşgüdümünü tek bir bakanlık elinde toplamak fikri de uzun süredir gündemdedir. E-Devlet veya bilgi toplumu adıyla yeni bir bakanlık kurulması fikrinin, mevcut iktidarın benimsediği yeni kamu işletmeciliğinin “devletin büyürse hantallaştığı, dolayısıyla devletin küçültülmesi ve küçük tutulması” mantığıyla çeliştiğini de not etmek gerekir.

Bensghir, Türkiye Cumhuriyeti'nin 57. Hükümeti döneminde, 2000 yılında, Bilgi Toplumu Bakanlığı kurulması yönündeki yasa tasarısını incelediği çalışmasında, eşgüdümden çok hizmet vermeye yönelik tasarlanmış bakanlık yapısının e-Devlet alanındaki gelişmeleri yönetmek ve yönlendirmek için yeterli olamayacağı tespitinde bulunmuştur (Bensghir, 2000: 38, 58).

Yazar, kurumsal yapılanma açısından doğrudan Başbakan'a bağlı bir Bilgi Toplumu Müsteşarlığı'nın gerekli eşgüdüm ve yaptırım gücüne sahip olacağından dolayı, bakanlık yapısına göre amaca daha çok hizmet edeceğini belirtmiştir. Müsteşarlık yapısı tercih edilecekse, kararların mümkün olduğunca yerinden alındığı ve ekip çalışmasına dayalı, uzman yönetsel ve teknik kadroların gereken tüm kurumlardan alınıp bir araya getirildiği bir yapıyı tavsiye etmiştir (Bensghir, 2000: 59-60).

Bensghir, çalışmasının son bölümünde e-Devlet alanındaki gelişmelerin sevk ve idaresinde ağ örgütlenme ve sanal örgütlenmenin de tartışılması gerektiğini yazarken (Bensghir, 2000: 58, 60), aslında Başbakanlık'ta, incelenen bu makalenin yayımlanmasından neredeyse 10 yıl sonra kurulan E-Devlet Danışma Grubu'nu daha o günden öngörmüştür.

E-Devlet uygulamalarının sorumluluğunun tek bir bakanlığa verilmesi mevcut eşgüdüm ve yaptırım sorunlarını çözemeyebilir; çünkü bir bakanlığın bir diğer bakanlık üzerinde yaptırımı olamamaktadır. Eğer bir bürokratik yapılanma tercih edilecekse, bu yapının eşgüdümcü ve yaptırımcı gücünün olabileceği bir şekilde Başbakanlık'a bağlı olması yararlı olur.

E-Devlet uygulamalarının yönetim ve eşgüdümünün çok fazla tartışılmayan bir de uluslar arası boyutu vardır. Bu dersin başka bir bölümünde ayrıntıları ile incelendiği gibi, Türkiye'nin son on yılda benimsediği aktif dış politikasına da paralel bir biçimde, e-Devlet konusunda elde ettiği bilgi ve deneyimini dost ve komşu ülkelerle de paylaşması yönünde çalışmalar vardır. İlk örnekleri Suriye ve Makedonya gibi bölge ülkeleriyle yapılan görüşmelerde kamu yönetiminin teknoloji yoluyla reformu ve e-Devlet hizmet sunumunun yaygınlaştırılması konularında işbirliği

olanaklarının olduğu anlaşılmıştır. Bu yöndeki çalışmalar, Dış İşleri Bakanlığı ve Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (TİKA) gibi kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdümünde, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de katılımıyla yürütülmektedir (Yıldız, Sadioğlu ve Altınok, 2009).

Bölüm Özeti

Bu bölümde e-Devlet uygulamalarının yönetim ve eşgüdümünde ne tür bir örgütsel yapının gerekli olduğu konusu incelenmiştir. Yapılan değerlendirmede doğrudan Başbakanlık'a bağlı bir bürokratik yapılanmanın veya aynı şekilde Başbakanlık'a bağlı bağımsız idari otorite (kurum-kurul) türünden bir örgütün diğer seçeneklere göre daha avantajlı görüldüğü fikrine ulaşılmıştır.

Tartışma Soruları:

1. E-Devlet alanındaki gelişmelerin sevk ve idaresinde ağ örgütlenme ve sanal örgütlenmenin uygulanabilirliğini tartışınız.
2. Metinde bahsedilen E-Devlet ve Bilgi Toplumu Yasa Tasarısını inceleyerek ajans türü örgütlenmenin E-Devlet alanındaki gelişmelerin sevk ve idaresinde kullanılmasının olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendiriniz.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Bensghir, Türksel Kaya (2000), “Bilgi Toplumu Bakanlığı Kuruluşu Üzerine: Mekanik Bir Örgüt mü”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33(3): 33-62.
2. Bozkurt, Aslıhan (2009), “Akkaş: Taslak Anayasa’ya Alenen Aykırı”, **TBD Bilişim Dergisi**, Ekim 2009, s. 24-25.
3. Övgün, Barış (2008), “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 62(3): 233-255.
4. Powell, W.W. (1990). “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, In B.M. Staw & L.L. Cummings (Eds.) **Research in Organizational Behavior**, 12: 295-336.
5. Seriyse Sezen (2003). **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE Yayınları.
6. Türkiye Bilişim Derneği (2009), “TBD: Tüm Tarafların Kaygıları Giderilmeli”, **TBD Bilişim Dergisi**, Ekim 2009, s. 26-27.
7. Wise, Charles R. (1990). “Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organizations Design in the Post-Privatization Era”, **Public Administration Review**, 50: 141-155.
8. Yıldız, Mete; Sadioğlu, Uğur & Ramazan Altınok (2009), “Exchange of Experiences and Know-How on E-Government as a Tool for Regional Cooperation: The Turkish Case”, **European Group for Public Administration (EGPA) Konferansı**, Malta, 11 Eylül 2009.
9. Yıldız, Mete; Sadioğlu, Uğur & Ramazan Altınok (2008), “Managing E-Government Innovation in Turkey: The Case of E-Government Advisory Group in The Office of The Prime Minister”, **European Group for Public Administration (EGPA) Konferansı**, Rotterdam, Hollanda, 10 Eylül 2008.