



Türk Arşivciler Derneği

Arşiv Dünyası Dergisi

The Journal of Archival World

Sayı/Number: 21, Sayfa/Pages: 1-21

İstanbul, İlkbahar-Kış/Spring-Winter 2018

Elektronik Nüsha ISSN: 2147-2599



KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ*

Challenges Encountered When Applying Electronic Records Management in Public Institutions: A Review of Technical Specifications

Ceyhan GÜLER

İstanbul Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü

ceyhan.guler@istanbul.edu.tr

Alındığı tarih: 12.11.2018; Kabul tarihi: 19.12.2018

Öz

Teknik şartnameler, elektronik belge yönetim sistemlerinin işleyiş ve kullanım ölçütlerinin tam teşekküllü olarak bir projeye yansıtılmasında önemli bir yere sahiptir. Bu yönüyle teknik şartnameler, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'ne yönelik projelerde etkinliği ve projenin sürdürülebilirliğini sağlayan temel unsur olarak görülebilir. Bu çalışmada; EBYS ile ilgili hazırlanan ihale teknik şartnamelerinin Türk Standartları (TS) 13298:2009¹ Elektronik Belge Yönetimi'ne uygunluğunun değerlendirilmesi ve projelerin hayata geçirilmesinde önemli bir unsur olan şartnamelere ilişkin gözlemlenen ve yaşanan sorunların

* Bu makale, 2015 yılında İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsünde tamamlanan "Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi Uygulamalarında Karşılaşılan Problemler: Teknik Şartnamelerin İncelenmesi" başlıklı yüksek lisans tezindeki verilere dayanmaktadır.

¹ Türk Standartları Enstitüsünün Bilişim İhtisas Kurulu'na bağlı TK01 Bilişim Teknolojileri Teknik Komitesi'nin TS 13298: 2009'un revizyonu olarak TS 13298: 2015 elektronik belge ve arşiv yönetim sistemi hazırlanmış ve TSE Teknik Kurulu'nun 23 Ekim 2015 tarihli toplantısında kabul edilerek yayımına karar verilmiştir (TSE, 2018).

tanımlanması amaçlanmıştır. İnceleme ve karşılaştırmanın yapıldığı bu makalede içerik analizi kullanılmıştır. Çalışmada, Kamu İhale Kurumunun Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden erişim sağlanan (2013) 12 kamu kurumunun EBYS uygulama projelerine ait teknik şartnameleri incelenmiştir. Bu teknik şartnamelerin TS 13298 standardında açıklanan dosya tasnif planları, elektronik belgelerin kayıt işlemleri, EBYS kullanım özellikleri, erişim kontrolü ve güvenlik, sistem tasarım ve yönetimi, doküman yönetimi elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk gibi temel başlıklara² ve alt kriterlerine uygunluğu incelenmiştir. Bu araştırma sonucunda, teknik şartnamesi incelenen 12 kamu kurumunun TS 13298:2009'deki temel başlıklara ve alt kriterlerine uygunluk yüzdesi %54,4 olarak ölçülmüştür. Bu sonuç kamu kurumlarının e-devlete geçiş sürecinde çok önemli bir başarı sağlayamadığını göstermektedir. Teknik şartnamesine ulaşılan ancak TS 13298'e uyumlu olmayan çok sayıda kurum (11) ortalamaya dâhil edilmemiştir. Ortalamaya katılmayan kurumların ortalamaya dahil edilebilmesi halinde, söz konusu oranın çok daha düşük olacağı aşikârdır. Ayrıca, çalışmada teknik şartnamelerde karşılaşılan problemler tanımlanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, kamu kurum ve kuruluşları, elektronik belge yönetim sistemi, teknik şartnameler.

Abstract

The technical specifications have important place in to fully reflect the functioning and usage criteria of electronic records management systems in a project. In this respect, the technical specifications can be seen as a key element in ensuring the effectiveness and sustainability of the project for the Electronic Records Management System (ERMS). In this study; aimed to the technical specifications of the tender prepared regarding the ERMS is evaluated according to Turkish Standards (TS) 13298: 2009 Electronic Records Management compliance. It is also aimed to identify observed and encountered the problems of regarding the specifications, which is an important element in the realization of the projects. Content analysis is used in this article in which review and comparison is made. In this study, the technical specifications were examined of the 12 public institutions (2013) that were accessed via the Electronic Public Procurement Platform (EKAP) of the Public Procurement Authority. These technical specifications' compatibility has been researched to these basic headings and sub-criterias which mentioned in TS 13298: file classification plans, capture of electronic records, ERMS usage features, access control and security, design and management of system, document management and compliance with the non-electronical systems. As the result of this study, the compatibility percentage of examined 12 public institutions according to technical specifications to basic headings and sub-criterias mentioned in ERMS Standard have been measured at the level of %54,4. This result has been show the public institutions that implement ERMS applications could not achieve very

² Güncellenen TS 13298: 2015 bir önceki revizyonuna ilave olarak kurumlar arası belge paylaşımı, kayıtlı elektronik postaların yönetimi, elektronik yazışma paketi ve elektronik arşivlerin yönetimi başta olmak üzere bazı yenilikler getirmektedir. Standardın bu revizyonunda Elektronik Arşivleme Sistemi Referans Modeli (ELAS/RM) adı altında yeni bir bölüm de eklenmiştir (TSE, 2018).

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

important success during the transition process to e-Government. A large number of institutions (11) whose technical specifications have been achieved but not compatible with TS 13298 have not been included in the average. If these were included, it would obviously be much lower. In addition, the problems encountered in the technical specifications were tried to be defined.

Keywords: Turkey, public institutions and organizations, electronic records management system, technical specifications.

Giriş

Avrupa Birliği müktesebatı kapsamında Türkiye’de son zamanlarda e-devlet olma yolunda önemli bir mesafe alındığı söylenebilir. e-Devlet, vatandaşların kamu kurumlarıyla iş birliği içinde görevlerin ve sorumlulukların karşılıklı olarak yerine getirilmesini gerektiren ekonomik ve hızlı bir yapıya sahiptir. Bu yapı, kamu kurumlarında elektronik ortamda üretilen belgelerin önceden üretilmiş olan fiziksel belgelerle bir dosya bütünlüğü oluşturması gerekliliği konusunda bazı ön hazırlıkları zorunlu kılmıştır. Bu ön hazırlıkların başında e-devlet kapsamında elektronik uygulamaların benimsenmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gelmektedir. Tercih edilen elektronik belge uygulamalarının sürdürülebilirliği, hizmet alım yoluyla işin ihale edildiği yüklenici firmalara verilen teknik şartnamelerin öncelikle sorunsuz düzenlenmesine bağlıdır.³ Bu nedenle, kamu kurumlarına ait elektronik belge uygulamalarına ilişkin teknik şartnamelerin incelenmesi önemli bir konudur.

³ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (2002, m. 18), idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç usulden birinin uygulanmasını istemektedir. Söz konusu Kanun’un “Temel İlkeler” başlığı altında (m. 5) “Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. [...] Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir” ifadeleri pazarlık usulünün özel hallerde kullanılabileceğini ifade etmektedir. İlgili Kanunun “Şartnameler” (12. m) başlığı altında “İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir” şeklinde ihale usullerine bakılmaksızın teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması veya hazırlatılması istenmiştir. Dolayısıyla bu araştırmadaki teknik şartnameler, ihale usulüne bakılmaksızın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri ilgilendirmektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde faaliyet gösteren idarelerin 67.613 Türk Lirası’na kadar; diğer belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren idarelerin ise 22.524 Türk Lirası’na kadar olan meblağlardaki mal, hizmet ve yapım işleri için “doğrudan temin” hakları vardır (Kamu İhale Kanunu, 2002, m. 22/d; Kamu İhale Tebliği, 2018). Dolayısıyla, tek kalemde yapılabilecek mal, hizmet ve yapım işlerinin ilgili idare tarafından makul şekilde başka adlar altında, eşik değerleri aşmayan ve küçük kalemlere bölünen alım işini hayata geçirmeleri mümkündür. Bu durum, bir idarenin ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işleri için -eşik değerler korunmak kaydıyla- ihaleye çıkma zorunluluğunun olmadığını, eşik değerleri aşmayan “doğrudan temin”ler ile ilgili teknik şartnamelerin EKAP’ta yayınlanmayacağını ve “doğrudan temin” yoluyla küçük parçalar halinde EBYS alımlarının yapılabileceğini göstermektedir.

Teknik şartnameler, yapılacak olan işin teknik ayrıntılarının kapsamlı bir şekilde belirtildiği dokümanlardır. Bu dokümanlar kurumsal bilgi alt yapısı için kurumların ihtiyaç duyduğu teknik ayrıntıların hazırlandığı yazılı isterlerdir. Bu isterler ihaleyi alacak firmaya yapılacak işler hakkında nelerin istendiğini göstermektedir. Bu isterler, kurumlarca hazırlanan plan ve projeler ile yerine getirilmektedir. Bu plan ve projelerin amaçlarının sağlanmasında ve sonuçlarının ortaya konmasında bazı problemler yaşanabilmektedir. Bu problemlerin en aza indirilmesi için teknik şartname niteliklerinin nasıl düzenleneceği belirlenmelidir. Dolayısıyla konu kapsamında hazırlanan projelerin hayata geçirilmesinde teknik şartnamelerin TS 13298 EBYS standardına uygun bir şekilde hazırlanması önem arz etmektedir. Bunların yanı sıra, EBYS uygulamalarında gözlemlenen ve yaşanan sorunların söz konusu teknik şartnamelerle ilişkisinin incelenmesi önemli bir diğer noktadır. Teknik şartnamelerin TS 13298'e göre hazırlanması yine problemlerin asgariye çekilmesi bakımından önemlidir. Bunun yanında kamu kurumlarında EBYS yazılım ihtiyaçları için TS 13298'e uygunluk, 2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile zorunlu hale gelmiştir.

1. Araştırmanın Yöntemi

Teknik şartnameler hakkında inceleme ve kamu kurum ve kuruluşlarının yapmayı planladıkları EBYS uygulamalarına ilişkin karşılaştırmanın yapıldığı bu makalede içerik analizi kullanılmıştır. Bu araştırmanın soruları ise şu şekildedir:

- Teknik şartnameler Elektronik Belge Yönetimi uygulamalarına yönelik projelerde verimliliği önemli ölçüde etkileyen bir unsur mudur?
- Teknik şartnamelerin incelenmesi, tüm EBYS uygulamaları için geçerli bir problem çözme yaklaşımı mıdır?
- Teknik şartnameler, EBYS'nin etkinliğine⁴ ve verimliliğine olan etkisinin belirlenmesinde uygun bir başlangıç noktası mıdır?
- Ele alınan teknik şartname ve EBYS ile olan ilişkilerden kaynaklanan problemler dışında kontrol altına alınamayan problemler de söz konusu mudur?
- İlk 4 sorunun cevabı için teknik şartnamelerin TS 13298:2009'a uygunluk oranlarıyla ilişkisi nedir? Standart dışı ortaya konulan sorunlar ilk 4 sorunun cevaplanması için yardımcı olabilmiş midir?

Çalışmanın sınırlılıkları da şu şekildedir:

- EKAP'ta EBYS ihale teknik şartname dokümanlarının büyük bir oranda yayınlanmaması, bu çalışmanın 12 kamu kurumuyla sınırlı kalmasına neden olmuştur. Bir çalışmaya göre Ocak 2009 - Haziran 2016 tarihleri arasında Kamu İhale Kurumu internet sayfası üzerinden 139 EBYS ihalesinin yayınlamış olduğu ve bunlardan 11 tanesinin çeşitli sebeplerden iptal edildiği ifade edilmektedir (Yalçınkaya, 2015). Birçok kamu kurumunun EBYS projesine yönelik ihaleye çıkılmasına rağmen bu kurumların teknik şartnamesine EKAP üzerinden erişim sağlanamamıştır.

⁴ Kamu kurumlarında EBYS'lerin etkinliği; hesap verebilirlik, şeffaflık ve işlemlerde hızlılık (Arslan ve Kaya, 2017, s. 2014) olarak ifade edilmektedir. EBYS'ler e-devletin söz konusu etkinlikleri yerine getiren araçları olarak görülmektedir.

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

- 11 kamu kurum ve kuruluşu her ne kadar EBYS'nin bir parçası olarak görülse de fiziksel arşivlerin düzenlenmesine veya dijitalleştirmeye / sayısallaştırmaya yönelik hazırlamış oldukları proje teknik şartnameleri çalışmaya dâhil edilmemiştir. Kurumların sadece EBYS'ye yönelik proje teknik şartnameleri değerlendirilmiştir.
- İhale teknik şartnamelerinin TS 13298'deki başlık ve alt kriterlere göre sıralanmaması ve kullanılan ifadelerin farklılık arz etmesi gibi nedenler şartnamelerin TS 13298 ile karşılaştırılmasında bazı sapmalara sebep olmuştur.
- Bu çalışmanın verileri 2013 yılına kadar EKAP üzerinden yayınlanan kamu ihalelerini konu alan EBYS teknik şartnameleridir. Dolayısıyla hem 2013-2015 tarihleri arasındaki EBYS teknik şartnameler hem de yeni düzenlemeye konu olan bu tarihten sonraki (2015-2018) EBYS teknik şartnamele bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Teknik şartnamelerin EBYS'ye uygunluğu ise aşağıdaki başlıklara bağlı olarak yapılmıştır:

- 1) Dosya tasnif planları.
- 2) Elektronik belgelerin kayıt işlemleri.
- 3) EBYS kullanım özellikleri.
- 4) Erişim kontrolü ve güvenlik.
- 5) Sistem tasarım ve yönetimi.
- 6) Doküman yönetimi
- 7) Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk.

Şartnameler, bu başlıkların kapsadığı 33 alt kritere göre değerlendirilmiştir. Kurumların EBYS bağlamında tek bir kritere uygunluğu 'var' veya 'yok' şeklinde ifade edilmiştir. Kurumların EBYS'ye uygunluğu sağlayan kriterler bağlamında iş süreçleri yüzdelerle değerlendirilmiştir. Yüzdeler her bir kurumdaki EBYS iş süreciyle ilişkili tek kriteri sağlama değeridir. Bunun yanı sıra incelenen 12 kurumun başlık ve alt kriterlerin toplamını sağlama yüzdeleri de verilmiştir.

Aşağıda 2011-2013 yılları arasında EKAP'ta ilan edilen toplam yirmi üç teknik şartname kurum adları esas alınarak alfabetik olarak listelenmiştir. Teknik şartnamesi incelenen ve çalışma kapsamında belirlenmiş olan kriterlere uygunluğu görülen teknik şartnameler, "koyu siyah" yazıyla gösterilmektedir:

- 1) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)**
- 2) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)**
- 3) Başakşehir Belediyesi
- 4) Düzce Üniversitesi**
- 5) Ekonomi Bakanlığı**
- 6) Fatih Belediyesi
- 7) İstanbul Üniversitesi
- 8) İzmir Büyükşehir Belediyesi**
- 9) Kadıköy Belediyesi
- 10) Kalkınma Bakanlığı
- 11) Kartal Belediyesi**
- 12) Kültür ve Turizm Bakanlığı**

13) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)

14) Pendik Belediyesi

15) Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)

16) Sultanbeyli Belediyesi

17) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)

18) Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)

19) Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TKİ)

20) Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)

21) Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)

22) TÜRKSAT

23) Ümraniye Belediyesi

2. Literatür Değerlendirmesi

EBYS uygulamalarına ilişkin teknik şartnamelerin TS 13298 standardına uygunluğunun değerlendirildiği herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bunun yanında, teknik şartnamelerdeki gözlemlenen sorunların dile getirildiği ve üç farklı kamu kurumunun hazırlamış oldukları teknik şartnameler teknik ve idari açıdan karşılaştırılmıştır (Çiçek, 2013).

Elektronik belge yönetimi uygulamalarında karşılaşılan sorunların analizi ve çözüm önerilerinin sunulduğu bir diğer çalışma da -artık ilga edilen- Kalkınma Bakanlığı örneği üzerinden yürütülen araştırmadır (Umut ve Külücü, 2014). Araştırmada teknik şartnamelere dair veriye yer verilmezken, teknik şartname kaynaklı bazı sorunlar ele alınmıştır. Arşiv ve belge yönetim sistemiyle ilgili personel gruplarına yapılan anket sonuçlarına göre, bu sorunların, grubun yarısından fazlasının kararsız ve olumsuz görüş bildirdikleri bazı hususların teknik şartnameye bağlı sorunlar olduğu tespit edilmiştir. Bunlar; sistem üzerinde belgelerin düzenli olarak ayıklanmaması, sorunlara dönük teknik desteğin yetersizliği, sistemin kullanımı ve özelliklerine yönelik eğitim faaliyetlerinin yetersizliği, sistemin e-posta sistemleri ile entegre çalışmaması ve sistemde çevrimiçi yardım hizmetinin yetersizliğidir (Umut ve Külücü, 2014, s. 120).

Bu araştırmayla doğrudan ilişkisi olmayan bir diğer makalede, elektronik belge yönetimi uygulamalarında başarıyı etkileyen risk unsurları değerlendirilmiştir (Yalçınkaya, 2015). Bu çalışmada teknik şartnamelere ilişkin olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının edindikleri uygulamaların asgari olarak referans modeline dayanılarak hazırlandığını, TSE tarafından yapılan denetimler neticesinde 40 kurumun standarda uygun iş süreçleri geliştirdikleri ifade edilmiştir (Yalçınkaya, 2015). Yine aynı çalışmada 2009-2016 yılları arası toplam 139 EBYS ihalesinin yapılmış olduğu, bunlardan 11'inin iptal edildiği, geriye kalan 127 ihalenin ise yapılmış olduğu belirlenmiştir. 127 ihalenin yapıldığı kurumlardan 40'i TSE'den TS 13298 uygunluğu almıştır. EBYS ihalesi yapan 87 kurumun uygunluk alması noktasında bilgi yoktur.

Bu araştırmanın soruları arasında EBYS'nin etkinliğinin teknik şartnamelerle olan ilişkisi 2011 yılında yapılan bir çalışmayla anlam kazanmaktadır. Bu çalışmaya göre, etkinliğin unsurları görülen şeffaflık, hesap verilebilirlik ve hızlılık kamu kurumlarının evrak kayıt ve belge yönetim sistemlerinin kurulmasına bağlıdır (Keskın, 2011; 2011). Kamu kurumlarının etkinliği sağlayabilmelerinin belge yönetim

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

sistemlerinin kurulmasına bağlanması, bu araştırmanın EBYS etkinliğini vurgulaması açısından önemlidir. Çünkü belge yönetim sistemlerinin bu etkinlikleri tam olarak sağlayabilmesi teknik şartnamelerin mevcut standartlara uyumluluğunun sağlanmasıyla mümkün olabilir.

Görüldüğü üzere, teknik şartnameler konusunda Türkiye’de pek az çalışma yapılmıştır. Bu çalışmanın, teknik şartnamelerin TS 13298 bağlamında uyumluluğunun değerlendirilmesi bakımından literatür eksikliğine katkı vermesi umulmaktadır. Ayrıca, bu araştırma 2013 yılı ve öncesi için geçerli verileri sunmaktadır. 2015 sonrası için yapılan EBYS ihale teknik şartnamelerinin durumunu ortaya koyacak yeni bir araştırmaya da ihtiyaç duyulmaktadır.⁵ Bu konuyla alakalı olarak, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar, -Türkiye’deki gibi her kurumun kendi teknik şartnamesini hazırlaması yerine- hazırlanan teknik gereklilikler, geliştirilen modeller ve standartlar yoluyla EBYS süreçlerinin tamamlanması şeklindedir. Örnek olarak, Avrupa Birliği için hazırlanan Model Requirements for the Management of Electronic Record (MoReq) (2001), MoReq2 (2008) ve son olarak MoReq2010 (2010) küçük veya büyük çaplı tüm kurumlar tarafından elektronik belge yönetim sistemleri kurmak için model olarak kullanılmaktadır. Bu model, tüm Avrupa Birliği (AB) ülkeleri için düşünülmüş ve geliştirilmiştir.

3. Bulguların Değerlendirilmesi

3.1. Teknik Şartnamelerin TS 13298:2009’a Uygunluğu

Teknik şartnamelerin EBYS’ye uygunluğu aşağıdaki başlıklara bağlı olarak yapılmıştır:

- 1) Dosya tasnif planları.
- 2) Elektronik belgelerin kayıt işlemleri.
- 3) EBYS kullanım özellikleri.
- 4) Erişim kontrolü ve güvenlik.
- 5) Sistem tasarım ve yönetimi.
- 6) Doküman yönetimi.
- 7) Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk.

3.1.1. Dosya tasnif planları (DTP)

Dosya tasnif planları, planın oluşturulması, tanımlanması ve yönetilmesi olmak üzere 3 kriter bağlamında karşılaştırılmıştır. Bu kriterler kurumsal yapıyı anlamak ve bunu teknik şartnameye yansıtmak açısından önemli sayılabilir.

Tablo 1. Dosya tasnif planları (DTP)

Kurumlar	DTP oluşturulması	DTP elemanlarının tanımlanması	DTP’nin yönetilmesi	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)	Yok	Yok	Yok	0	%0
Bankacılık Düzenleme ve	Yok	Yok	Yok	0	%0

⁵ Konuya ilişkin güncel sorunların karşılaştırmalı analizini ve sonuçlarını ortaya koyacak yeni bir çalışma tarafımızdan tamamlanmak üzeredir.

CEYHAN GÜLER

Denetleme Kurulu (BDDK)					
Düzce Üniversitesi	Var	Var	Var	3	%100
Ekonomi Bakanlığı	Var	Var	Var	3	%100
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Yok	Yok	Yok	0	%0
Kartal Belediyesi	Yok	Yok	Yok	0	%0
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Yok	Yok	Yok	0	%0
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Yok	Yok	0	%0
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Var	Var	Var	3	%100
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Var	Var	Var	3	%100
Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)	Var	Var	Var	3	%100
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Yok	Yok	Yok	0	%0
Tüm Kurumlar	5	5	5	15	%41,66

Dosya tasnif planlarındaki kriter uygunluk tablosuna (Tablo 1) göre 12 kamu kurumunun uygunluğu, dosya planının oluşturulması, dosya tasnif planı elemanlarının tanımlanması ve dosya tasnif planının yönetilmesi olarak 3 kriterle belirtilmiştir. Tabloya göre, 12 kurumun dosya tasnif planına uygunluğu %41,66'dır.

3.1.2. Elektronik belgelerin kayıt işlemleri

Elektronik belgelerin kayıt işlemleri, dokümanların belgeye dönüştürülmesi, taşınması, belge türlerinin bilinmesi ve teknik şartnameye uygulanması sebebiyle elektronik belge yönetim sistemleri için önemli sayılabilecek kriterlerdir. Bu kriterlerin karşılaştırılması Tablo 2'de yapılmıştır.

Tablo 2. Elektronik belgelerin kayıt işlemleri

Kurumlar	Genel Özellikler	Dokümanların belgeye dönüştürülmesi ve ilişkilendirme	Belge türleri	Taşıma, kopyalama ve silme	Referans kodlarının verilmesi	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDTYK)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	0	%0
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Yok	Yok	Yok	Var	Yok	1	%20
Düzce Üniversitesi	Yok	Yok	Yok	Var	Yok	1	%20
Ekonomi Bakanlığı	Yok	Var	Yok	Var	Yok	2	%40
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Yok	Yok	Yok	Var	Yok	1	%20
Kartal Belediyesi	Var	Yok	Yok	Yok	Yok	1	%20
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Var	Yok	Yok	Var	Yok	2	%40
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Yok	Yok	Var	Yok	1	%20
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Var	Var	Var	Var	Yok	4	%80
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Var	Var	Var	Yok	3	%60

**KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA
KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ**

Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜ-LOMSAŞ)	Yok	Yok	Var	Var	Yok	2	%40
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	0	%0
Tüm Kurumlar	3	3	3	9	0	18	%30

Tablo 2’de, elektronik belgelerin kayıt işlemleri ile ilgili kriterlere 12 kamu kurumunun uygunluğu genel özellikler, dokümanların belgeye dönüştürülmesi ve ilişkilendirme, belge türleri, taşıma, kopyalama-silme ve referans kodlarının verilmesi olarak 6 kriter altında incelenmiştir. İncelemeye göre belirtilen kamu kurumlarının elektronik belgelerin kayıt işlemleriyle uygunluğu %30’dur.

3.1.3. EBYS kullanım özellikleri

Elektronik belge yönetim sisteminin kullanım özellikleri, belgelerin erişiminin yanı sıra sistemdeki belge kullanım istatistikleri için de önemli sayılmaktadır. EBYS kullanım özellikleri Tablo 3’te görüldüğü üzere 5 kriter altında değerlendirilmiştir.

Tablo 3. EBYS kullanım özellikleri

Kurumlar	Genel Özellikler	Arama	Görüntüleme	Yazdırma	Raporlama	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)	Yok	Var	Yok	Yok	Yok	1	%20
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Var	Var	Var	Yok	Yok	3	%60
Düzce Üniversitesi	Yok	Var	Var	Var	Yok	3	%60
Ekonomi Bakanlığı	Var	Var	Var	Yok	Yok	3	%60
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Var	Var	Var	Var	Yok	4	%80
Kartal Belediyesi	Yok	Var	Var	Var	Yok	3	%60
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Var	Var	Var	Var	Yok	4	%80
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Var	Yok	Yok	Yok	1	%20
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Var	Var	Var	Var	Yok	4	%80
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	0	%0
Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜ-LOMSAŞ)	Yok	Var	Var	Var	Yok	3	%60
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Var	Var	Var	Var	Yok	4	%80
Tüm Kurumlar	6	11	9	7	0	33	%55

EBYS kullanım özellikleri ile ilgili kriter uygunluk tablosuna (Tablo 3) göre 12 kamu kurumunun uygunluğu, genel özellikler, arama, görüntüleme, yazdırma ve

CEYHAN GÜLER

raporlama olarak 5 kriterde incelenmiştir. Buna göre kurumların EBYS kullanım özellikleri kriterlerine uygunluğu %55'tir.

3.1.4. Erişim kontrolü ve güvenlik

Erişim kontrolü ve güvenlik, belgelerin erişimi ve kullanıcıların profil ve rollerinin belirtildiği 9 kriter altında aşağıdaki tabloda değerlendirilmiştir.

Tablo 4: Erişim kontrolü ve güvenlik

Kurumlar	Sisteme giriş	Erişim hakları	Kullanıcı profilleri	Kullanıcı rolleri	Kullanıcı grupları	Kayıtlara erişim haklarının atanması ve uygulanması	Üretim sorumluluğu	Bilgi edinme hakkı ve özel hayatın korunması	Denetim	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDYYK)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	Var	1	%11,11
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Yok	Var	Var	Var	Var	Yok	Yok	Yok	Yok	4	%44,44
Düzce Üniversitesi	Yok	Var	Var	Var	Var	Yok	Yok	Yok	Var	5	%55,55
Ekonomi Bakanlığı	Var	Var	Var	Var	Var	Yok	Yok	Var	Var	7	%77,77
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Var	Var	Var	Var	Var	Yok	Yok	Yok	Var	6	%66,66
Kartal Belediyesi	Yok	Var	Var	Var	Var	Yok	Var	Yok	Var	6	%66,66
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Yok	Var	Var	Var	Var	Yok	Var	Yok	Var	6	%66,66
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Yok	Var	Var	Var	Yok	Yok	Yok	Var	4	%44,44
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Yok	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	8	%88,88
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Yok	Var	Var	Var	Yok	Yok	Var	Var	5	%55,55
Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)	Yok	Yok	Yok	Var	Var	Var	Var	Yok	Yok	4	%44,44
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Yok	Var	Var	Var	Yok	Yok	Yok	Yok	Var	4	%44,44
Tüm Kurumlar	2	8	10	11	10	2	4	3	10	60	%55,55

12 kamu kurumunun erişim kontrolü ve güvenlik ile ilgili kriterlere uygunluğu (Tablo 4), sisteme giriş, erişim hakları, kullanıcı profilleri, kullanıcı rolleri, kullanıcı grupları, kayıtlara erişim haklarının atanması ve uygulanması, üretim sorumluluğu, bilgi edinme hakkı ve özel hayatın korunması ve denetim olarak 9 kriterle incelenmiştir. Kurumların erişim kontrolü ve güvenlik kriterlerine uygunluğu %55,55'tir.

3.1.5. Sistem tasarımı ve yönetimi

Sistem tasarım ve yönetimi, kullanım kolaylığı performans ölçülebilirliği, verilerin depolanması gibi özelliklerin değerlendirildiği 4 kriter altında Tablo 5'te karşılaştırılmıştır.

**KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA
KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ**

Tablo 5. Sistem tasarım ve yönetimi

Kurumlar	Sistem bütünlüğü ve güvenilirlik	Kullanım Kolaylığı	Performans ölçülebilirlik	Verilerin depolanması	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)	Yok	Var	Yok	Var	2	%25
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Yok	Var	Var	Var	3	%75
Düzce Üniversitesi	Yok	Var	Var	Var	3	%75
Ekonomi Bakanlığı	Yok	Var	Yok	Yok	1	%25
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Yok	Var	Yok	Var	2	%50
Kartal Belediyesi	Yok	Var	Yok	Var	2	%50
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Yok	Var	Var	Yok	2	%50
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Yok	Yok	Yok	0	%0
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Yok	Var	Var	Var	3	%75
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Var	Var	Var	3	%75
Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)	Yok	Yok	Yok	Var	1	%25
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Yok	Var	Yok	Yok	1	%25
Tüm Kurumlar	0	10	5	8	23	%47,91

12 kamu kurumunun sistem tasarım ve yönetimi ile ilgili kriterlere uygunluğu (Tablo 5), sistem bütünlüğü ve güvenilirlik, kullanım kolaylığı, performans ölçülebilirlik ve verilerin depolanması olarak 4 kriter altında incelenmiştir. Buna göre değerlendirilmeye alınan kurumların sistem tasarım ve yönetimi kriterlerine uygunluğu %47,91'dir.

3.1.6. Doküman yönetimi

Doküman yönetimi, dokümanların tanımlanması ve indekslenmesi, gelen ve giden dokümanların yanı sıra depolama ile ilgili kriterleri kapsamaktadır. Toplam 4 kriter altında karşılaştırılan bu bölüm Tablo 6'da değerlendirilmiştir.

Tablo 6. Doküman yönetimi

Kurumlar	Girdi yönetimi	Tanımlama ve indeksleme	Depolama/ Yedekleme	Çıktı yönetimi	Toplam	Oran
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)	Var	Yok	Var	Yok	2	%50
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Var	Var	Var	Var	4	%100
Düzce Üniversitesi	Var	Var	Var	Var	4	%100
Ekonomi Bakanlığı	Yok	Yok	Yok	Yok	0	%0
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Var	Var	Var	Var	4	%100
Kartal Belediyesi	Var	Var	Var	Yok	3	%75
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Var	Var	Yok	Yok	2	%50
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Yok	Yok	Yok	Var	1	%25
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Var	Yok	Var	Var	3	%75
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Yok	Var	Yok	1	%25

CEYHAN GÜLER

Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)	Yok	Var	Var	Yok	2	%50
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Yok	Var	Yok	Yok	1	%25
Tüm Kurumlar	7	7	8	5	27	%56,25

Doküman yönetimi ile ilgili kriterlere 12 kamu kurumunun uygunluğu (Tablo 6), girdi yönetimi, tanımlama ve indeksleme, depolama/yedekleme ve çıktı yönetimi olarak 4 kriterle incelenmiştir. Kurumların doküman yönetimi kriterlerine uygunluğu %56,25'tir.

3.1.7. Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk

Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk, fiziksel belgelerin tanımlanması, erişimi ve kullanımı ile ilgili ölçütleri kapsamaktadır. Bu bağlamda 3 kriter üzerinden karşılaştırma yapılmıştır (Tablo 7).

Tablo 7. Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk

Kurumlar	Fiziksel dosya ve belgelerin sisteme dâhil edilmesi	Tanımlama	Erişim kontrolü ve kullanım	Toplam	Yüzde (%)
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDITYK)	Var	Var	Yok	2	%66,66
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)	Var	Var	Var	3	%100
Düzce Üniversitesi	Var	Var	Var	3	%100
Ekonomi Bakanlığı	Yok	Yok	Var	1	%33,33
İzmir Büyükşehir Belediyesi	Yok	Var	Var	2	%66,66
Kartal Belediyesi	Var	Var	Yok	2	%66,66
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Var	Var	Yok	2	%66,66
Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	Var	Yok	Var	2	%66,66
Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)	Yok	Yok	Var	1	%33,33
Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Yok	Yok	Var	1	%33,33
Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş. (TÜLOMSAŞ)	Var	Var	Var	3	%100
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü (TPAO)	Var	Var	Var	3	%100
Tüm Kurumlar	8	8	9	25	%69,44

Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk ile ilgili kriterlere göre ((Tablo 7)) 12 kamu kurumunun uygunluğu, fiziksel dosya ve belgelerin sisteme dâhil edilmesi, tanımlama ve erişim kontrolü-kullanım olarak 3 kriterle incelenmiştir. Kurumların elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk kriterine uygunluğu %69,44'tür.

3.2. Tüm Kurumların EBYS'ye Uygunluğu

Teknik şartnamesi değerlendirilen 12 kurumun elektronik belge yönetim sistemi, toplam 7 temel başlık altında Tablo 8'de yüzdelerik değer olarak verilmektedir.

Tablo: 8. Tüm kurumların EBYS'ne uygunluğu

Ana Kriterler	Oran
Dosya tasnif planları	%41,66
Elektronik belgelerin kayıt işlemleri	%30

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

EBYS kullanım özellikleri	%80
Erişim kontrolü ve güvenlik	%55,55
Sistem tasarım ve yönetimi	%47,91
Doküman yönetimi	%56,25
Elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk	%69,44
Tüm Kriterler	%54,4

Teknik şartnamesi incelenen 12 kamu kurumunun, tüm kriterlere uygunluk yüzdesi %54,4'tür. Tablo 8'den anlaşıldığı üzere kurumların toplam kriterlerin yarısından fazlasını sağladığı görülmektedir. Ancak -%54,4 oranı her ne kadar yapılan işlerin yarıdan fazlasını ilgilendiriyor gibi görünse de- elektronik devlet olma yolunda kurumlarını EBYS'ne hazırlamak arzusunda olan bir devlet ve onun kurumları için yüksek bir değere ulaşıldığı anlamına gelmemektedir.

4. Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinde Teknik Şartnamelerle İlgili Karşılaşılan Sorunlar

4.1. Firmalara Ait Yeterlilik Değerlendirmesi

Alanda faaliyet gösteren firmaların uygulanabilir EBYS sağlamaları kurumlar için önemlidir. Teknik şartnamelerin muhatabı olan firmaların yeterliliklerine dair bazı bilgi ve belgeler kamu kurumlarınca istenmektedir. Bu bilgi ve belgeler firmaların EBYS kurmak için uygunluğunu ölçmek açısından anlamlıdır. Kamu kurumlarınca firmalardan istenen bilgi ve belgeler, olası problemlerin çözümü için ve önceden önlemlerin alınması bakımından önemlidir. Firmalardan talep edilen bilgi ve belgelerin en önemlisi TS 13298 standardına uygunluk şartıdır. Bu şart açısından bakıldığında teknik şartnamelerin birçoğunda firmaların TS 13298 belgeli olması ifade edilmemiştir. Firma yeterliliklerine ilişkin, teknik şartnamelerin net olmayan ifadelerle, zaman zaman daha önce yapılmış şartnamelerden veya sektörden temin edilen öneri dokümanlarından alıntılar ile hazırlanmış olması ve teknik şartnamelerin yeterli detayda ve sözleşmeye imza atacak her iki tarafın görev ve sorumluluklarını yeterli detayda tanımlayacak şekilde hazırlanmamış olması (Afyonluoğlu, 2014) da karşılaşılan problemler arasındadır. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun (AKDITYK) "Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) Teknik Şartnamesi"nin (2012) "Genel Şartlar" bölümünde firmaya ait yeterlilik için şöyle denilmiştir:

4.1. İSTEKLİ ihaleye teklif verebilmek için ihale tarihi itibarıyla geçerli Türk Standartları Enstitüsü tarafından verilen TS 13298 sayılı Elektronik Belge Yönetimi standardına sahip olduğunu belgeleyecektir. İSTEKLİ TS 13298 sayılı belgesini teklif edeceği yazılım için almış olmalıdır.

Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün "Belge Yönetimi Yazılımı Yaygınlaştırma ve Kurumsal Uygulamaların Bakım ve Teknik Desteği için Hizmet Alımına Ait Teknik Şartname" (2012) sinde ise şöyle denilmektedir:

5.1.73. EBYS, aşağıda belirtilen mevzuata ve standartlara uygun olarak hazırlanmalı ve çalışmalıdır. Standartlarda ve/veya yasal mevzuatta yapılan değişiklikler, standardın ve/veya mevzuatın yürürlük tarihinde Kurum tarafından kullanılacak biçimde EBYS'ye ücretsiz olarak uygulanmalıdır.

EBYS projelerinde firmaların sahip olması gereken en önemli yeterlilik belgesi TS 13298 numaralı Elektronik Belge Yönetim Standardı'dır. AKDITYK'nın teknik şartnamesinde firmanın TS 13298 belgesine sahip olmasının yanı sıra teklif edeceği yazılım için de aynı belgeye sahip olması gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Türkiye Kömür İşletmeleri Müdürlüğü'nün teknik şartnamesinde belirtilen mevzuat ve standartlara uygun olması olarak ifade edilmiş, "5.1.73.6. TS 13298 Elektronik Belge Yönetimi standardı" maddeler arasında listelenmiştir. Listelenmesi haricinde yüklenicinin teklif edeceği yazılım için aynı belgeye sahip olması ifade edilmemiştir. Her ne kadar standartlara uygun olarak hazırlanıp çalışılması istenmiş olsa da, yüklenicinin yazılım için TS 13298 belgesine sahip olması tercih edilmelidir.

EBYS için önemli olan TS 13298 belgesi, bu belgeye sahip olmayan bir firmanın ihalenin şartlarını yerine getirmesi bakımından ve kamu kurumu tarafından böyle bir talebin teknik şartnameye yansıtılmaması da problemlerin kaynağını işaret etmektedir.

4.2. Amaçların Yanlış Tespiti

Amaçlar kurumun iç işleyişle ilgili olmakla beraber çatısında e-devlet yapısına uygun olması gerekliliği unutulmamalıdır. Kamu kurumları, bütünlüğü gözetmeli, kamu işleyişinin bir parçası olduğu bilinciyle hareket etmeli ve bu yönde amaçlar edinmelidir. Her kurumun kendi EBYS uygulamasını kurması kendi başına bir amaç teşkil etmemektedir. Bir kurum her ne zaman bütünün bir parçası olmayı amaçlar ve ona göre kurumsal bilgi sistemlerini oluşturursa, kendine düşen ödev ve sorumluluğu o zaman yerine getirmiş sayılır.

EBYS kurmayı amaçlayan kurumların, EBYS'yi niçin kurmak istediğini, kurumsal bilgiyi nasıl yönetebileceğini ve kurumun kendi mevcut durumunu göz önünde bulundurması gerekir. Ayrıca mevcut yasal düzenlemeler, kurumları EBYS uygulamalarını hayata geçirmeleri konusunda zorlayıcı bir rol oynamaktadır.

Bir kurumun etkinliği ve başarısı, bütün personelin aynı misyon ve vizyonla hareket etmesine bağlıdır. Misyon ve vizyonu güncel tutacak, personelinin sevk ve idare edebilecek idarelerin elektronik belge yönetim sistemleri için de aynı hassasiyeti göstermeleri beklenir. Bilgi teknolojilerini yakından takip eden, gelişmelerden haberdar, bilgiyi aktif olarak kullanan idarelerin hazırladıkları teknik şartnamelerde belirtilen amaçlar idarenin kabiliyetini, konu bakımından gösterdiği hassasiyeti ve söz konusu iş için yetkin personele sahip olduğunu göstermektedir. Söz konusu amaçlar, kendi iç dinamiklerini tanımlamalı, tanımlanan bu dinamiklerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla uygunluğu da düşünülmelidir.

4.3. İlgili Düzenlemelere Uygunsuzluk

Kamu kurum ve kuruluşları e-devlet sistemine dâhil olmak için kurmaya çalıştıkları elektronik belge yönetim sistemlerini TS 13298 numaralı Elektronik Belge Yönetim Standardı dâhilinde yürütmektedir. Kurumlar teknik şartnamelerini hazırlarken bu standart kriterlerini kendi kurumsal amaçlarıyla bütünleştirerek şartnameyi oluşturmalıdır.

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

4.4. Ödeme Planıyla İlgili Sorunlar

Ödemeler genelde projenin bitimiyle firmaya verilmektedir. Garanti süresi ise çoğunlukla 2 yılla sınırlı kalmaktadır. Durum böyle olunca iki yıldan sonra kurumların firmalar üzerinde herhangi bir yaptırım yetkisi kalmamaktadır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) ödeme ve garanti süresini birleştirerek firma üzerinde yetkinlik ve yakın dönemde karşılaşılabilecek sorunları çözmek için etkinlik sağlamıştır. Kurumun, “Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) Teknik Şartnamesi”sinde (2013) ödeme ve garanti şeklinin nasıl olduğu şöyle ifade edilmektedir:

Sözleşmede yer alan toplam bedelin kalan %40'lık bölümü muayene kabul yapıldığı tarihten 5 yıllık garanti süresi sonuna kadar olan zaman diliminde taksitlendirilerek ödenecektir. Garanti süresi içerisinde yapılacak ödemenin yıllara göre dağılımı aşağıdaki şekilde planlanmıştır:

Garanti süresinin 1. yılında sözleşmede yer alan toplam bedelin %12'lik bölümü
Garanti süresinin 2. yılında sözleşmede yer alan toplam bedelin %10'luk bölümü
Garanti süresinin 3. yılında sözleşmede yer alan toplam bedelin %8'lik bölümü
Garanti süresinin 4. yılında sözleşmede yer alan toplam bedelin %5'lik bölümü
Garanti süresinin 5. yılında sözleşmede yer alan toplam bedelin %5'lik bölümü

Kurum ihtiyaçları, ağ ve internet teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak teknik destek ve uygunluk açısından zamanla yeniden şekillenebilmektedir. Kurum bütçeleri açısından önemli bir kalem olan EBYS'ler, esneme ve genişleme çerçevesinde şekillenmelidir. Garanti ve ödeme sürelerinin uzun tutulması, yüklenici firmalardan istenebilecek teknik destek ve yeni uygulama modülleri için kurumlar açısından çok değerlidir.

4.5. Firmaların Yetkin Kişileri İstihdam Etmemesi

İncelenen teknik şartname dokümanlarında birçok kamu kurumunun elektronik belge yönetim sistemi çalışmalarında istihdam ettikleri personelin genellikle işinde uzman olmayan kişiler olduğu görülmektedir. Özellikle örnek bir teknik şartname olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) elektronik belge yönetim sistemi teknik şartnamesinde (2013) arşivci veya bilgi belge uzmanından bahsedilmemiştir. Mevzuat ve standartlara uygunluk çerçevesinde;

- 1) Birlikte Çalışabilirlik Rehberi,
- 2) Standart Dosya Planı,
- 3) Haberleşme Kod Sistemi,
- 4) TS 13298 standardı,
- 5) Elektronik İmza Kanunu,
- 6) Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli,
- 7) Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik,
- 8) Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

gibi maddelerin var olması fakat alanında uzman personelin belirtilmemesi dikkat çekicidir. Bu istenen maddeler belge yönetimiyle ilgili olduğu için belge yönetimi alanında uzman personel istihdamının gerekli olduğu düşünülmektedir. İncelenen 12 teknik şartnamenin belediyelere ait olanları dışında arşivci veya bilgi belge uzmanı istihdamı söz konusu değildir.

Sultanbeyli Belediyesinin “Belediye Belgelerinde Fiziki Düzenleme Yapılması, Bilgisayar Ortamına Aktarılması ve Yönetim Sisteminin Kurulması İş Teknik Şartnamesi” başlıklı teknik şartnamede “Teknik Destek ve Danışmanlık” bölümünde (2011);

14.1.2. İş Akış Analiz Uzmanı (1 Kişi)

- Kurumun evrak altyapısını, iş süreçlerini, inceleyecek ve bu doğrultuda evrak akışı ile ilgili raporlamaları, kuruma uygun analizleri çıkaracak kişilerdir.
- Belge-Bilgi Yönetimi, Arşivcilik veya Endüstri Mühendisliği bölümü mezunu
- En az 5 Yıl Tecrübeli
- En az 3 proje de Analiz uzmanı olarak çalışmış olmalıdır.

şeklinde arşivci veya bilgi belge uzmanı olarak ifade edilmiş olsa da bilgisayar mühendisliği vb. alanlar için de istihdama yönelik bilgilere yer verilmiştir.

Yine Kartal Belediyesinin “Elektronik Belge Yönetim Sistemi Temini ve Arşiv Tarama Teknik Şartnamesi” başlıklı şartnamenin “Proje Ekibi” bölümünde (2012);

1.5.6.4. Arşiv Uzmanı (1 kişi)

Üniversitelerin 4 (dört) veya 2 (iki) yıl Arşivcilik veya Bilgi ve Belge Yönetimi bölümlerinden mezun olmalı veya ihale konusu işe benzer sayılabilecek en az 1 (bir) projede devreye alma sürecinde çalışmış olmalıdır.

Teknik şartname hazırlamak genellikle kurumların bilgi işlem bölümlerindeki personelce yapılmaktadır. Bilgi işlem bölümlerindeki personel profilinin üniversitelerin hangi bölümlerinden mezun olduğu önemlidir. Genel olarak bilgisayar mühendisliği bölümlerinden mezun kişiler olarak düşünülmektedir. Durum böyle olunca teknik şartname sorumlusu da bilgisayar mühendisliği alanındaki uzmanların inisiyatifinde olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları bu inisiyatifi sadece bilgi işlem personeline değil kurumda bulunan veya bulunmuyorsa üniversitelerin bilgi ve belge yönetimi bölümlerindeki yetkin kişileri teknik şartname hazırlama sürecine dâhil ederek değerlendirmelidir.

4.6. Ortak Bir Yazılımın Olmaması ve Yazılım Lisans Hakkı

Teknik şartnamelerin incelenmesinde dikkat çekici iki nokta vardır. Bunlar; ortak bir elektronik belge yönetim sistemi yazılımı ve yazılım lisans hakkının kime ait olduğu meselesidir. Bunlar aşağıda tartışılmıştır:

1) Ortak bir elektronik belge yönetim sistemi yazılımı: Kamu kurumları belge işleyişini sağladığı elektronik belge yönetim sisteminin önceki kullanılan yazılımla uyumlu olmasını talep etmektedir. Her bir kamu kurumu hâlihazırda farklı bir yazılım kullanıyor olabilir. Bu kurumlar elektronik belge yönetim sistemini mevcut olan yazılımla entegre ettiklerinde kurumlarda ortak bir yazılım olmasına mani olan büyük bir problem olarak ortaya çıkmasına da neden olmaktadır.

2) Yazılım lisans hakkı: Yüklenici firmalar sağladıkları yazılım lisans hakkını genellikle kendi firması adına almalarıdır. Teknik şartnamede belirtilmesi gereken ise, yazılımın lisans hakkının iş yapılan kurum adına olmasıdır. Türkiye Petrolleri Petrol Dağıtım A.Ş.’nin “Elektronik Belge ve Arşiv Yönetim Sistemi Teknik Şartnamesi”nin “Genel Şartlar” (2013) bölümünde yazılımla ilgili madde şu şekilde ifade edilmektedir:

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESİNİN İNCELENMESİ

7.10. Yüklenici, EBYS için yurtdışı kaynaklı ek bir yazılım paketi kullanacaksa; ihaleyi kazanması halinde bu yazılım için gereken lisans alım sözleşmesini yurt dışındaki ana firmanın onaylamasını sağlayacak ve buna ait belgeyi, Türkçe tercümesi ile birlikte İDARE'ye teslim edecektir.

Her ne kadar lisans alım sözleşmesinin idareye teslim edilmesi belirtilmişse de, alınan lisansın işin sahibi olan kurum adına olması ifade edilmemiştir. Diğer bir teknik şartname ise Kültür ve Turizm Bakanlığının "Elektronik Doküman Yönetim Sistemi (EDYS) Teknik Şartnamesi (2013)"dir. Yazılımla ilgili şartnamede ifade edilen madde şöyledir:

4.26. İSTEKLİ, ticari faaliyetinin durması, yurtdışı kaynaklı yazılım kullanıyorsa yurtdışındaki ana Firma ile ortaklığın sona ermesi vb. olasılıklar durumunda, ana Firmadan yazılımla ilgili destek alınabileceğine dair resmi nitelikte garanti temin edecek ve belgesini İDARE'ye teslim edecektir.

Görüldüğü üzere bu şartnamede de kurum adına alınması gereken lisans hakkıyla ilgili bir ibare bulunmamaktadır.

Sonuç ve Öneriler

EBYS; geleneksel arşiv belgelerinin yanı sıra modern belgeleri, tek çatı altında toplamaktadır ve elektronik devlet olma yolunda, belge yönetim alanındaki yeniliklerin uygulanabildiği bir yapıdır. EBYS, hızlı ve ekonomik olmanın getirdiği faydalara sahiptir. Güvenlik sistemlerinin de sağlanmaya çalışılması, söz konusu sistemi daha kullanılabilir hale getirecek önemli bir çözümdür.

Teknik şartnameler, yapılacak olan işin teknik ayrıntılarının kapsamlı bir şekilde belirtildiği dokümanlardır. EBYS projelerine ilişkin teknik şartnamelerin TS 13298 standardına uygun hazırlanması, EBYS'lerin söz konusu yararlarının gerçekleşmesi açısından önemlidir. Bu önemle, kamu kurumlarındaki teknik şartnamelerin standarda uygunluğu değerlendirilmiştir.

Başbakanlık Genelgesi (2008) ile TS 13298'in kamu kurumları için EBYS'ye yönelik projeler için zorunlu koşulması, tüm kamu kurumlarının teknik şartname hazırlama zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, teknik şartnameler elektronik belge yönetimi uygulamalarına yönelik projelerde verimliliği önemli ölçüde etkilemektedir. Teknik şartnamelerin incelenmesi, tüm EBYS uygulamaları için geçerli bir problem çözme yaklaşımı olarak kabul edilebilir. EBYS'lerin teknik şartnamelere bağlı olarak etkinliklerini artırabileceği de düşünülmektedir.

Teknik şartnamesi TS 13298'e göre uyumluluğu 2011-2013 yılları arasında gerçekleştirilen EBYS ihaleleri için hazırlanan teknik şartnamelerin değerlendirilmesi sonucunda 12 kamu kurumunun dosya tasnif planlarına %41,66, elektronik belgelerin kayıt işlemleri %30, EBYS kullanım özellikleri %80, erişim kontrolü ve güvenlik %55,55, sistem tasarım ve yönetimi %47,91, doküman yönetimi %56,25 ve elektronik olmayan sistemlerle uyumluluk %69,44 şeklinde bulgular elde edilmiştir. Tüm kamu kurumlarının TS 13298'e uyumluluğu %54,4 olarak ölçülmüştür. Bu oran, kamu kurumlarının EBYS uygunluk oranında fazla bir başarı elde etmediğini göstermektedir. Teknik şartnamesine ulaşılan ancak TS 13298'e uyumlu olmayan çok sayıda kurum (11) ortalamaya dâhil edilmemiştir. Eğer bunlar da dâhil edilebilmiş olsaydı gerçekte bu oranın, çok daha aşağılarda olacağı aşikârdır. Ele alınan

CEYHAN GÜLER

teknik şartnameler, TS 13298'e uyumluluk sorunundan ayrı olarak başka problemlere de sahip olabilmektedir. Bunlar, firmalara ait yeterlilik değerlendirmesi, amaçların yanlış tespit edilmesi, ilgili düzenlemelere uygunsuzluk, ödeme planının doğru yapılamaması, firmaların yetkin kişileri istihdam etmemesi, ortak bir yazılımın olmaması ve kullanılan yazılımın lisans hakkına sahiplik meseleleridir.

Çalışmada ortaya çıkan bulgular, teknik şartname uygunluk oranlarının oldukça düşük olduğunu ortaya koymuştur. Bu sonuç kamu kurumlarının EBYS uygulamalarına ilişkin ihalelerinin standart ölçülerde ve bu ihaleler için hazırlanacak teknik şartnamelerin her iş süreci düzeyinde ayrı ayrı hazırlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu durum, kamu kurumlarının ihtiyaç duydukları EBYS merkezli her iş süreci için ortak bir teknik şartname taslağını gerekli kılmaktadır. Standart dosya planına benzer teknik gereklilikler planının olması, teknik şartnamelerin uzmanlarınca incelenmesini ve onaylanabilmesini sağlayabilmek için ulusal düzeyde bir değerlendirme ve belgelendirme kuruluşunun varlığı önerilmekte, dahası bunlar gerekli görülmektedir. Ayrıca, bilgi ve belge yönetimi alanında yetişmiş uzman kişilerin EBYS proje süreçlerine dâhil edilmesinin, projelerin ilgili düzenlemelere uygunluk noktasında yardımcı olabileceği de düşünülmektedir.

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

Kaynakça

- Afyonluoğlu, M. v.d., (2014, 19-20 Eylül). e-Devlet projelerinde başarılı proje yönetimi Türkiye deneyimleri. I. Uluslararası Katılımlı Proje Yönetim Konferansı'nda –UKPYK2014- sunulan bildiri, İstanbul Teknik Üniversitesi İşletme Fakültesi, İstanbul.
- Arslan, M. ve Kaya, T. (2017). e-Devlet uygulaması olarak EBYS'nin etkinliği ve verimliliği üzerine bir araştırma: Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi EBYS örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (Kayfor 15 Özel Sayısı), 1999-2009.
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu. (2012). *Elektronik belge yönetim sistemi (EBYS) teknik şartnamesi*, 74572. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu. (2013). *Elektronik belge yönetim sistemi (EBYS) teknik şartnamesi*, 919. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2013). Kişisel verilerin korunmasına ilişkin ulusal ve uluslararası durum değerlendirmesi ile bilgi güvenliği ve kişisel verilerin korunması kapsamında gerçekleştirilen denetim çalışmaları. Erişim adresi: <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk56.pdf>.
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü. (2012). *Elektronik belge yönetimi sistemi kurulum ve destek teknik şartnamesi*, 106607. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.
- Çiçek, N. (2012, 21-23 Kasım). Kamu kurumlarında yürütülen elektronik belge yönetimi ve sayısallaştırma uygulamalarında karşılaşılan teknik ve idari problemler: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ÇAYKUR ve Esenler Belediyesinin ihale teknik şartnameleri üzerine karşılaştırmalı bir inceleme. M. Yıldırım ve S. Kadioğlu (Yay. Haz.), *Osmanlı Coğrafyası Kültürel Arşiv Mirasının Yönetimi ve Tapu Arşivlerinin Rolü Uluslararası Kongresi* (s. 857-873) içinde. Ankara: Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü.
- DLM Forum Foundation. (2011). *MoReq2010®: Modular Requirements for Records Systems — Volume 1: Core Services & Plug-in Modules*. Erişim adresi: <http://moreq2010.eu/>.
- Düzce Üniversitesi. (2013). *Elektronik belge yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 51024. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama>.
- Ekonomi Bakanlığı. (2013). *Elektronik belge yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 110642. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2012). *Belge, doküman, iş akış ve form süreç yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 27422. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.

CEYHAN GÜLER

- Kamu İhale Kanunu. (2002, 22 Ocak). *Resmi Gazete* (Sayı: 24648). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>.
- 2018/1 No.lu Kamu İhale Tebliği. (2018, 19 Ocak). *Resmi Gazete* (Sayı: 30306). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180119-6.htm>
- Kartal Belediyesi. (2012). *Elektronik belge yönetim sistemi temini ve arşiv tarama teknik şartnamesi*. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- Keskin, İ. (2011). Şeffaflaşma aracı olarak bilgi edinme ve araştırma hakkı. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 3 (22), 557-572.
- Keskin, İ. (2011). “E-devlet uygulamalarının kamu yönetiminde şeffaflaşmaya etkisi”, *9th international conference on knowledge, economy & management proceedings* içinde (1715-1728), Zeki Parlak, İbrahim Güran Yumuşak (Eds.), Sarajevo: International University of Sarajevo.
- Kültür ve Turizm Bakanlığı. [t.y.]. *Elektronik doküman yönetim sistemi (EDYS) teknik şartnamesi*, 3946. https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi. (2013). *Elektronik belge yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 162377. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- Sultanbeyli Belediyesi. (2011). *Belediye belgelerinde fiziki düzenleme yapılması, bilgisayar ortamına aktarılması ve yönetim sisteminin kurulması işi teknik şartnamesi*, 74442. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.
- Türk Standardları Enstitüsü. (2015). *TS 13298 Elektronik Belge ve Arşiv Yönetimi Standardı*. Ankara.
- Türk Standartlar Enstitüsü. (2009). *TS 13298 Elektronik Belge Yönetimi*. Ankara.
- Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi. (2012). *Elektronik belge yönetimi sistemi teknik şartnamesi*. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.
- Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü. (2012). *Belge yönetimi yazılımı yaygınlaştırma ve kurumsal uygulamaların bakım ve teknik desteği için hizmet alımına ait teknik şartname*. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.
- Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi Anonim Şirketi. (2012). *Elektronik belge yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 29204. Erişim adresi: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama>.
- Türkiye Petrolleri Petrol Dağıtım A.Ş. (2013). *Elektronik belge ve arşiv yönetim sistemi teknik şartnamesi*, 66807. Erişim adresi: https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/ihalearama2_D.aspx.

KAMU KURUMLARINDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ UYGULAMALARINDA
KARŞILAŞILAN PROBLEMLER: TEKNİK ŞARTNAMESLERİN İNCELENMESİ

- Umut, G. ve Külcü, Ö. (2014). Elektronik belge yönetimi uygulamalarında karşılaşılan sorunların analizi ve çözüm önerileri: Kalkınma Bakanlığı örneği. *Bilgi Dünyası*, 15 (1), 102-124.
- Yalçınkaya, B. (2015). Elektronik belge yönetimi (EBY) uygulamalarında başarıyı olumsuz etkileyen risk unsurları. *Bilgi ve Belge Araştırmaları Dergisi*, 4, 20-40.