

## **e-Devlet Projelerinin Yönetilmesi: PolNet Projesi Örneği**

İlker PEKGÖZLÜ

ipekgozlu@egm.gov.tr

### **Managing e-Government Projects: A Case Study of PolNet Project**

#### **Abstract**

Project management plays a significant role in e-government applications. Although it is not easy to categorize, e-government projects can be studied under five topics of project management. The research on the organizational and management category emphasizes the importance of planning, communication, and leadership in project management. This study primarily discusses these three factors and looks at the problems of two public information technology (IT) projects in different countries. Then, the study examines the documents and data obtained from interviews conducted with the experts worked on the PolNet Project, which is one of the earliest public IT projects in Turkey.

**Keywords** : Project Management, e-Government, Police Information Systems.

**JEL Classification Codes** : M1, M15.

#### **Özet**

Proje yönetimi e-devlet uygulamalarında çok önemli bir rol oynamaktadır. Her ne kadar kategorize edilmesi kolay olmasa da e-devlet projeleri proje yönetimine ait beş başlık altında incelenebilir. Örgütsel ve yönetsel kategori üzerine olan araştırma, proje yönetiminde planlama, iletişim ve liderliğin önemine vurgu yapmaktadır. Bu çalışma öncelikle bu üç faktörü tartışmakta ve farklı ülkelerdeki iki kamu bilgi teknolojisi (BT) projesinin problemlerini ele almaktadır. Daha sonra çalışma, Türkiye’de ilk kamu BT projelerinden birisi olan PolNet Projesi’nde çalışmış olan uzmanlarla yapılan görüşmelerden elde edilen veriler ve dokümanları incelemektedir.

**Anahtar Sözcükler** : Proje Yönetimi, e-Devlet, Polis Bilgi Sistemleri.



## 1. Giriş

Bilgi teknolojisi (BT) projelerindeki başarısızlıklarla ilgili dünya istatistikleri gerçekten çarpıcı rakamlar ortaya koymaktadır. 2003 yılındaki tahminler, Batı Avrupa'daki BT proje başarısızlığı ile ilgili yıllık maliyetin 140 milyar ABD doları bulunduğunu ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bu maliyetin herhangi bir yıl için yaklaşık 150 milyar ABD doları olduğunu göstermektedir. Yüksek düzeydeki BT proje başarısızlıklarından birisi İngiltere'deki Libra isimli projede yaşanmıştır. Libra'nın amacı, mahkemelerdeki ofis otomasyonunu gerçekleştirmek ve mahkemelerin diğer adli birimlerle elektronik ortamda bilgi alış verişini sağlamak üzere standart bir BT sistemi kurmaktır. 1998 yılında imzalanan ilk kontratta 184 milyon paund maliyet öngörülmesine rağmen proje tamamlandığında toplam maliyet 318 milyon paundu geçmiş ve projenin geliştirilmesi sekiz yıldan fazla sürmüştü (Dalcher ve Genus, 2003). Gelişmekte olan ülkelerdeki e-devlet projeleri üzerine yapılan araştırmaların sonuçları incelendiğinde ise bu ülkelerdeki e-devlet projelerinin tahminen %35'inin tamamen başarısız, %50'sinin kısmen başarısız ve sadece %15'inin başarılı olduğu ortaya çıkmaktadır (Heeks, 2003).

e-Devlet girişimlerine ilişkin sorunların tek bir listesi olmasa da disiplinler arasında dikkate değer tutarlılıklar mevcuttur. Bu tutarlı sorunlar e-devlete ait başlıca sorunlar olarak kategorize edilmiştir. Çekirdek yapılarına göre başlıca sorunlar beş kategoriye ayrılmıştır: (1) bilgi ve veriye ilişkin sorunlar, (2) bilgi teknolojisine ait sorunlar, (3) örgütsel ve yönetsel sorunlar, (4) yasal sorunlar ve (5) kurumsal ve çevresel sorunlar (Gil-Garcia ve Pardo, 2005).

e-Devlet girişimlerinde başarıyı yakalamak için literatürden çıkartılan bir takım stratejileri, Gil-Garcia ve Pardo (2005) beş sorunlu kategoriye göre ilişkilendirmiştir. Birinci kategorideki (bilgi ve veri) sorunlara karşı, genel bir planın yapılması, projenin paydaşları ve kullanıcılarından sürekli geri bildirim alınması, kalite ve yerine getirme sürecinin sağlanması ve eğitim, kilit başarı stratejileri olarak sunulmaktadır. İkinci kategorideki bilgi teknolojisine ait sorunlara karşı, kullanım kolaylığı, yararlılık ve sunumlar ile prototipler, önemli başarı stratejileri olarak açıklanmaktadır. Sorun kategorilerinden en büyüğünü örgütsel ve yönetsel sorunlar sınıfı oluşturmaktadır. Proje takım yetenekleri ve tecrübesi, iyi kabiliyetli ve saygın BT lideri, açık ve realist amaçlar, ilgili paydaşların tanımlanması, son kullanıcının katılımı, planlama, belirgin aşama ve ölçülebilir ara ürünler, iyi iletişim, önceki iş süreci gelişimi, yeterli eğitim, yeterli ve yenilikçi fonlama ve hâlihazırdaki veya en iyi uygulamaların gözden geçirilmesi, bu üçüncü sorun kategorisi için başarı stratejileri olarak takdim edilmiştir. Dördüncü kategorideki (yasal ve düzenleyici) sorunlara yönelik başarı yöntemleri BT politikaları ve standartları şeklinde belirtilmiştir. Kurumsal ve çevresel sorunlara karşı ise üst yönetici liderliği veya sponsorluk, yasama desteği, stratejik dış kaynak kullanımı ve kamu-özel sektör ortaklığı, başarı stratejileri olarak verilmiştir.

Yapılan araştırma ve çalışmalardan çıkartılan, e-devlet uygulamalarına ait beş ana problemden “örgütsel ve yönetsel” olanı, diğer problemlerden daha fazla sorun barındırmasından dolayı söz konusu dört ana probleme getirilen başarı stratejilerinin toplamından daha fazla başarı stratejisi ve çözüm yoluna konu olmuştur. Daha önce bahsedilen örgütsel ve yönetsel sorunlara ilişkin başarı stratejileri incelendiğinde, çoğunun proje yönetimi ile ilişkili olduğu görülecektir.

Proje yönetimi hizmeti olmadan ancak çok az BT projesi kendisine ait hedefleri ve amaçları karşılayabilir (Kesner, 2004: 236). BT proje yönetiminin asıl görevi, proje kaynağı ihtiyacı ile ilgili doğru bir tahminin var olduğunu, kaynakların en elverişli şekilde dağıtıldığını ve veri, yazılım ve donanımına göre rasyonel ürünlerin geliştirildiğini güvence altına almaktır. Proje yöneticileri eğer proje parçalarının nasıl birbirine geçirileceğini anlarsa müşterilerin ve yönetimin beklentilerini karşılamak için etkili bir şekilde kaynakları en uygun hale getirebilir ve bir araya koyabilirler (Bainey, 2004: 255).

Anlaşılmaktadır ki proje yönetimi, aslında çıktı olarak bir kamu hizmeti sunan (Temur, 2009: 497) ve birer BT projesi olan e-devlet uygulamalarının başlangıcından başarılı şekilde hayata geçirilmesi, hatta ürünün hizmet vermeye devam etmesinde en hassas sürece hitap etmektedir. Proje yönetiminin daha iyi kavranabilmesi için “proje yönetimi” yanında “proje” tanımına göz atılması gerektiğinden bu çalışmada öncelikle proje ve proje yönetimi açıklamalarına değinilecek, Gil-Garcia ve Pardo’nun (2005) e-devlet projelerindeki beş sorundan en kapsamlısı olan “örgütsel ve yönetsel” kategorisine ait başarı stratejilerinden literatürde en çok vurgulananlardan “planlama” (Bajjalay, 1999; Barki, Rivard ve Talbot, 1993; Barret ve Green, 2001; Bellamy, 2000; Best, 1997; Brown, 2000; Brown ve Brudney, 2003; Caffrey, 1998; Dawes ve Nelson, 1995; Edmiston, 2003; Garson, 2003; Jiang ve Klein, 2000; Kim ve Kim, 2003; Landsberg ve Wolken, 2001; Melitski, 2003; Rocheleau, 2003; Smith vd., 2001), “iletişim” (Barki, Rivard ve Talbot, 1993; Barret ve Green, 2001; Bellamy, 2000; Best, 1997; Bozeman ve Bretschneider, 1986; Brown, 2001; Caffrey, 1998; Chengalur-Smith ve Duchessi, 1999; Dawes ve Nelson, 1995; Dawes ve Pardo, 2002; Edmiston, 2003; Garson, 2003; Jiang ve Klein, 2000; Rocheleau, 2003; Southon, Sauer ve Dampney, 1999) ve “liderlik” (Dawes ve Pardo, 2002; Gagnon, 2001; Kim ve Kim, 2003; Mahler ve Regan, 2003; Reddick ve Frank, 2007; Rocheleau, 2003; West ve Berman, 2001) konuları tartışılacak ve kamu sektöründe BT yönetimi ile özel sektörde BT yönetimi arasındaki farklılıklar vurgulanacaktır. Çalışma daha sonra kamu BT proje yönetimi açısından dünyadan ve Türkiye’den örneklerle devam edecek ve sunulan prensip ve stratejiler çerçevesinde e-devlet projelerinin özellikle planlama, iletişim ve liderlik açılarından başarılı bir şekilde yönetilmesi konusunda öneriler ile sona erecektir.

## 2. Proje ve Proje Yönetimi

Genellikle proje yönetimi, her yöneticinin doğal olarak yaptığı işleri çağrıştırıyor olsa da aslında “yönetim” ile “proje yönetimi” arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların daha iyi anlaşılması için öncelikle yöneticilerin karşılaştığı birçok aktiviteden daha çok zaman tüketen “proje” kavramının tanımlanması gerekmektedir. Proje Lewis’e (2002: 2) göre, “sadece bir kereliğine yapılan ve performans, zaman, maliyet ve kapsam şartları olan aynı anda yapılan birden fazla iş”tir. Proje aynı zamanda “bir kereliğine yapılacak, süreli, hedefe kilitlenmiş, değişik yetenekler ve kaynakların adanmasını gerektiren büyük bir taahhüt” olarak da tanımlanmaktadır (Stuckenbruck, 1981: 1).

Proje kavramını tarif eden tanımlara ilave olarak, projeyi, yöneticilerin diğer işlerinden ayıran bazı karakteristik özelliklerin de incelenmesi, kavramla ilgili daha net bir tablonun ortaya çıkmasına yardımcı olacaktır. Öncelikle bir proje takım görev veya aktivitelerini içermektedir. Belirli başlangıç ve bitiş tarihleri projeyi süre olarak sınırlandırmaktadır. İyi tanımlanmış hedefleri bulunan proje, belirlenmiş bir ürün veya sonucu başarmak için tasarlanmıştır. Projenin bir diğer özelliği özgün ve tekrarlanmayan çalışma olmasıdır. Proje için ayrıca maliyet ile zaman planlamaları ve kaynaklar (insan gücü, donanım ve malzeme) gerekmektedir (Spinner, 1997: 4).

Yöneticiler, genellikle kendi organizasyonlarında devam etmekte olan projeleri olduğu için, bu projelerde kendilerinin “proje yönetimi” tekniklerini kullandıkları şeklinde düşünebilmekte ancak bu kavramı yanlış anlayabilmektedirler (Kerzner, 1982: 2). Dolayısıyla, organizasyonlarda genel yönetim anlayışında farklılıklar içeren proje yönetimi de tanımlanmalıdır. Richman (2002: 4) proje yönetimini, “insanların proje çalışmalarını etkili bir şekilde planlamalarında ve kontrol etmelerinde kullandıkları bir takım prensip, metot ve teknikler” olarak tanımlamaktadır. Moder (1983: 303) proje yönetiminde, bir grup faaliyetinin koordinasyonu bulunduğunu ve bu koordinasyonda yöneticinin planlama yaptığını, organize ettiğini, görevlendirme yaptığını, idare ve kontrol ettiğini belirtmektedir. Bu süreçte amaç ise son ürünle ilgili zaman, maliyet ve performans kısıtlamaların bulunduğu bir ortamda hedeflenen başarılabilmektir.

Herhangi bir projede ana gaye, geleneksel anlamda birbiriyle mücadele ettiği düşünülen zaman, maliyet ve kalitenin dengelenmesidir. Bu yüzden iyi bir yönetim bu rekabeti dengeleyebilir ve bu üçünün arasındaki uyumsuzluğu azaltabilir (Angelides, 1999). Görüldüğü gibi projeler, performans, zaman, bütçe, kaynaklar ve sonuçların dikkate alınması gereken birden çok iş ve faaliyeti içermektedir. Proje yönetiminde ise etkili proje planlaması ve denetimi için kural, metot ve teknikler bulunmaktadır. Proje yönetimi kapsamında proje yöneticisi planlama, düzenleme ve denetim yapmakta ve emirler vermektedir. Bunun sonucunda ortaya çıkan grup faaliyetinin koordinasyonu sayesinde, iş

performansı, maliyet, zaman, kaynaklar ve kalite arasındaki en iyi denge oluşturulmaktadır.

Hız, kalite, maliyet kontrolü, kaynaklar ve çalışan insanlar arasındaki ilişkilerin, kamu ve özel sektördeki kurum ve kuruluşlarda hayati önem taşıyan faktörler haline geldiği günümüzde, proje yönetiminin ehemmiyeti yadsınamaz. Richman (2002: 11), proje yönetimi kurallarının kullanımı ile proje yöneticilerinin süreci kısaltabileceklerini, bütçeyi denetim altına alabileceklerini, kazançlılığı çoğaltabileceklerini ve kaliteyi sağlayabileceklerini açıklamaktadır. Ayrıca Richman, proje yönetiminin, bir organizasyonu başarılı yapan çok önemli yönetim tekniklerinden birisi olduğunu belirtmektedir.

Proje yönetiminin böylesine kritik metot haline gelmesindeki en önemli sebeplerden birisi, özel sektördeki rekabetin zaman ve maliyete dayanmasıdır. Aslında günümüzde bu iki unsurun önemi sadece iş dünyasını değil demokratik ülkelerde kamu sektöründeki organizasyonları da ilgilendirmektedir. Proje yönetiminin avantajlı yönlerinden birisi, takım üyelerinin ne yaptıklarını bilmeleri halinde, proje yönetiminin kolayca uygulanabilir olmasıdır. Ancak gerçek dünyada, birçok insan, gereğinden fazla uzun zaman alan projeler üreterek proje yönetimini kötü bir şekilde ortaya koymaktadır (Dmytrenko, 1996).

Bir projenin sürecini kontrol altında tutmada proje yönetimi metotlarının kullanımı, başarılı bir sonuç elde etmek için önemlidir. Proje yönetimi katılım, kendini adama, gayret ve işbirliği gerektirse de çıktılar bunlara değer olduğunu gösterir (Spinner, 1997). Spinner'e (1997: 12) göre proje yönetiminin avantajları şunlardır:

- Projenin kapsamı hakkında açık bir resim, projenin kolayca ifade edilebilir olduğunu gösterir. Bu, projeye katılanların sorumluluklarını açıkça ortaya koyar.
- Yeni personelin projenin detaylarına aşina olmasında güvenilir bir yardımcıdır.
- Projeye katılanları, daha ayrıntılı düşünmeleri için zorlar.
- Projeyi oluşturan kendine özgü faaliyetler için sorumlu atayarak hesap verebilirliği sağlar.
- Bireylerin proje faaliyetleri arasında olduğu gibi sorumluluğun ana alanları arasında da ilişkiler tanımlamak için mükemmel bir yoldur.
- Değişen veya tahmin edilemeyen şartları karşılamak üzere erken ve dakik bir şekilde projedeki düzeltmelere olanak sağlar. Proje planlama diyagramı ve bilgisayarla işlenmiş takvimin yardımı ile stratejileri ve hedefleri değerlendirir.

- Eğitim ve aktif katılım yoluyla proje takım üyelerinin profesyonel gelişimlerini ilerletir.

### 3. Proje Yönetiminde Önemli Aşamalar

Daha önce belirtildiği üzere proje yönetiminin bir projede uygulanması performansı artırırken ve kaliteyi garanti ederken süreyi kısaltır ve bütçeyi kontrol altında tutar. Proje yönetimini etkileyen bir takım faktörler bulunmaktadır. Ancak bunlardan planlama, iletişim ve liderlik en önemli olanlarıdır.

#### 3.1. Planlama

Projelerin büyük çoğunluğunun kısa bir sürede bitirilmesi gerektiğinden ve genellikle kaynakların denetim altında olmasından dolayı ayrıntılı ve resmi bir planlama gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Millett (1954: 55) planlamayı, “yönetimsel çabaların amaçlarını kararlaştırma ve onlara ulaşmada hesaplanmış araçları tasarlama süreci” olarak tanımlamaktadır. Kerzner (1982: 322) ise planlamanın “kurumsal amaçları başarmak için onları seçme ve gerekli politikaları, yöntemleri ve programları ortaya koyma işlevi” olduğunu belirtmektedir. Moder’e (1983: 303) göre, “planlama kaynakların en ekonomik biçimde tahsis edilmesi için hazırlanma sürecidir”.

Planlama, verilmiş bir sorumluluğu yerine getirmek için, neyin, kim tarafından ve ne zaman yapılması gerektiğine karar vermektir (Kerzner, 1982: 324). Planlama aşamasında yerine getirilmesi gereken başlıca adımlar şunlardır:

1. Amaç: Belirli bir süre içerisinde başarılması gereken bir hedef belirlenmelidir;
2. Program: Hedeflere ulaşmak veya onların ötesine geçmek üzere yapılması gereken ana eylemler ve takip edilecek stratejiler ortaya koyulmalıdır;
3. Takvim: Birey veya grup faaliyetlerinin veya başarılı işlerin ne zaman başlayacağını ve/veya tamamlanacağını gösteren bir plan yapılmalıdır;
4. Bütçe: Hedeflere ulaşmak veya onların ötesine geçmek için gerekli harcamalar planlanmalıdır;
5. Tahmin: Belirli bir zamana kadar olacaklar öngörülmelidir;
6. Organizasyon: Hedeflere ulaşmak veya onların ötesine geçmek için gerekli görev ve sorumluluklarla beraber pozisyonların çeşitleri ve sayılarının tasarımı yapılmalıdır;

7. Politika: Karar verme ve bireysel eylemler için genel bir rehber oluşturulmalıdır;
8. Yöntem: Bir politikanın yerine getirilmesi için ayrıntılı bir metot belirlenmelidir;
9. Standart: Yeterli veya kabul edilebilir şekilde tanımlanmış bir bireysel veya grup performans düzeyi kararlaştırılmalıdır (Kerzner, 1982: 324).

Son ürünün belirgin bir şekilde tanımlanması başarılı bir proje için kilit faktördür. Çözüme kavuşturulacak problemler ve işin organizasyonu ve hedefleri tanımlanmalıdır. Bundan dolayı herhangi bir proje üzerinde işe başlamadan önce proje yöneticileri şu soruların cevaplarını içeren bir planı mutlaka hazırlamalıdır: Proje yöneticisinden hangi amaçları karşılaması beklenmektedir? Proje kim içindir? Son çıktıya kadar hangi problemler çözülecektir? (Thomsett, 1990: 19–20).

Proje yönetimi, benzer projelerin üretiminde dahi genellikle aynı şekilde tekrarlanmamaktadır. Dolayısıyla bir projeyi verimli bir şekilde bitirmek için projenin özel şartları üzerine verilmiş kararları uygulayan proje yöneticisi, benzer projelerde edindiği tecrübelerin temelinde plan yapmalıdır. Proje süreci boyunca teknik durumlar veya beklenmeyen gecikmeler oluşabileceğinden, proje yöneticisi tekrar planını yapmalı ve iş takvimini hazırlamalıdır (Moder, 1983: 303–304).

Bir diğer açıdan bakılacak olursa proje planlamasında insan dinamiğinin önemi görülebilecektir. Eğer proje yöneticisi etkili bir planlama arzu ederse projedeki liderliğini sürdürmek için planlama aşamasında yeterli zaman ve enerji harcamalıdır. Ayrıca projenin tüm kademelerinde, kendini takip edenlerin planlama aşamasına aktif katılımını desteklemelidir (Morton, 1983: 281).

### 3.2. İletişim

İnsanın yer aldığı bütün faaliyetler için iletişim bir esas olduğundan, etkili bir iletişim, proje yönetiminde önemli hale gelmektedir. Drucker (1950: 191) iletişimi, “birbirini ve birbirinin fonksiyonlarını ve ilgilerini anlamak üzere organizasyondaki değişik fonksiyonel grupların yeteneği” şeklinde tanımlamaktadır. Greenberg ve Baron’a (2003:318) göre iletişim, “bir kişi, grup veya organizasyonun (gönderici) diğer kişi, grup veya organizasyona (alıcı) bir çeşit bilgiyi (mesaj) göndermesi sürecidir”.

İletişim, yönetimin can alıcı öğelerinden birisidir. Güçlü bir örgüt için etkili iletişim bir zorunluluktur. Güven ve üretkenliği artırmak için yüksek kaliteli bir iletişim kurulmalıdır. Zayıf iletişim diğer örgütsel problemlerden daha hayati sıkıntılar çıkarabilir. Bu yüzden her organizasyon etkili iletişim kurmayı öğrenmeli ve devamlı bunu geliştirmelidir (Rockey, 1977: xvii).



Stuckenbruck devamlı olarak iletişim yollarını muhafaza etmenin muhtemelen proje yönetimindeki en zor ve sıkıntılı bölüm olduğunu vurgulamaktadır. Çünkü bu süreçte, proje yöneticilerince, kişilerin kabiliyetlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Çoğu proje yöneticisi zamanının aşağı yukarı yarısını, talimatları açıklayıp insanlarla konuşarak, bilgi toplayarak, uyuşmazlıklar ve yanlış anlamalara çözümler bularak harcadığını fark etmektedir (Stuckenbruck, 1983: 53).

Görülmektedir ki, iletişim bir proje yöneticisinin temel görevlerinden birisidir. Projenin başarılı bir şekilde tamamlanması için proje yöneticisinin etkili iletişim yeteneğini geliştirmesi bir zorunluluktur. İletişim, proje önerileri, kapsam belgeleri, bütçeler, temel iş takvimleri ve proje durum raporları gibi birçok konuyu içermektedir. Aynı zamanda iletişim, proje değişiklikleri ve teslim hazırlananları tanımlamada, problemleri teşhis ve çözmede ve projeyi bitirmede önemlidir (Zipf, 1999).

Stuckenbruck (1983: 54) proje yöneticisinin iletişim yollarını dört kategoriye ayırmaktadır: “(1) Üst yönetime doğru yukarıya, (2) projede çalışan insanlara doğru aşağıya, (3) yönetimde aynı düzeydeki diğer yöneticiler ve projelere doğru dışarıya ve (4) müşteri veya alıcıya doğru dışarıya”. Proje yöneticisi, proje takımı dışındaki personel, daha üst yönetim ve proje takımı ile etkili iletişime sahip olmalıdır. Başarılı bir proje üretmek için, özellikle önemli bir karar anında veya bir problem oluştuğunda, güven oluşturma ve genel bir anlaşma yapma çok önemlidir. Dolayısıyla sözlü iletişim tarafsız ve doğru olmalıdır. Ayrıca başlangıçta amaç, bütçe ve iş takviminde doğru gelişmeyi izlemek için üretilmesi gereken belgelerin türlerine ilişkin bir tanımlamayı içeren yazılı iletişim düzenlenmelidir (Gannon, 1994).

Resmi iletişim genellikle geleneksel organizasyon yapısı ve hiyerarşik sorumluluk çerçevesinde yerine getirilir. Ancak sosyal statü ve arkadaşlık gibi ortak ilişkilere bağlı olan üyeliklerin bulunduğu gayri resmi organizasyon da bulunmaktadır. Gayri resmi organizasyon içerisinde proje yöneticisi kendi kişilerarası yetenekleri sayesinde büyük olasılıkla resmi olmayan iletişimde bazı etkilere sahip olacaktır (Cleland, 1994).

### 3.3. Liderlik

Günümüze kadar liderlik literatürde çeşitli yönleri ile tanımlanmıştır. Fiedler (1967: 8) lideri, “grup içinde görevlere ilişkin grup faaliyetlerini yönetme ve koordine etme vazifesi verilen kişi veya belirlenmiş bir liderin yokluğu sırasında grup içinde bu fonksiyonları yerine getirmek üzere birincil sorumluluğu taşıyan kişi” olarak tanımlamıştır. Lippitt’e (1978: 196) göre, “liderlik durum ne olursa olsun, durumu etkili bir şekilde karşılamadır. Ve bu etkili karşılama, yüzleşme, araştırma ve başa çıkma şeklinde kendini ortaya koyar”. Liderlik aynı zamanda “belli bir durumda amacın başarılması doğrultusunda

çabalar gösteren bir grup veya bireyin faaliyetlerini etkileme süreci” olarak tanımlanmaktadır (Hersey, Blanchard ve Johnson, 1996: 91).

Cleland (1994: 342–343) liderlere ait özellikleri genellemenin kolay olmamasına rağmen liderlerin bir takım ortak karakteristiklere sahip olabileceğini belirtmektedir:

1. Davranışlarını hep beraber yaparlar; kişisel tutkuları kendilerinin başarılı olmalarına ve önderlik ettikleri organizasyonun başarılı olmasına vesile olur.
2. Diğer insanlara gözle görünürler; “başka yerde ikamet eden mal sahibi” değildirler. Hiç kimsenin aklında, onların işlerinin başında oldukları ve her şeyin üzerinde yer aldıkları hakkında herhangi bir şüphe yer almaz.
3. Dinlemek, görüşmek ve gerekli gerçekleri elde etmek için kendi insanlarına karşı müsaittirler; aynı zamanda “haydi yapalım” demeye hazırdırlar.
4. Onlar kararlıdırlar ve uzun vadede doğru olduğu ortaya çıkacak kararları verirler. Liderler ne zaman bir karara, bilgi ve tavsiye eklemenin bitirileceğini ve “tamam, onu yapmaya gidelim” diyeceklerini bilirler.
5. Beraber çalıştıkları insanlardaki en kötüyü değil en iyiyi görürler. Liderler kazananları görürler ve överler; ayrıca bu kazananları daha yüksek performans düzeyleri için geliştirirler.
6. Onlar basite indirgeyenlerdir ve her şeyi karmaşık yapmaktan kaçınırlar. İyi liderler insanlar ikna oluncaya kadar farklı yaklaşımlara sahip kişilerden gelen şeyleri basite indirgerler. Diğer taraftan liderler gerektiğinde insanların, işlerin yapılaş şekli ile ilgili kendilerini ikna etmelerine izin verirler.
7. Liderler adil ve sabırlıdırlar; genellikle organizasyonlarında ortaya çıkan pürüzlere ilişkin kendileri ve çalışanları ile ilgili mizah anlayışına sahiptirler. Tevazu, kendilerine liderlik rolünde kalmalarına izin veren, kendilerini takip edenlerin sayesinde lider olduklarının farkına varan iyi liderlerde bulunan bir işarettir.
8. Liderler, işe lazım kaynakları insanlara sağlamak için çok çalışırlar ve insanların işlerini yapıp yapmadıklarını görmek için takip ederler.

Burada yöneticilik ve liderlik arasında farklılıkların olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Yönetim, liderlik etmekten başka diğer fonksiyonları içermektedir. Davis ve Newstrom (1989: 204) şunu belirtmektedirler: “Liderlik yönetimin önemli bir parçasıdır ancak hepsi değildir. Örneğin, yöneticilerin planlama ve organize etmeleri gerekmektedir;

fakat bir liderin birincil rolü tanımlanmış amaçlara şevkle ulaşmak için diğerlerini etkilemektir. Bu demektir ki, güçlü liderler, eğer kendi kötü planlamaları gruplarını yanlış yöne doğru harekete geçmelerine sebep olursa zayıf yöneticiler haline gelebilirler”.

Liderlik, projenin başarılı veya başarısız bitmesine sebep olur. Proje takımının başlıca aktiviteleri veya fonksiyonlarının tüm aşamalarında liderlik rol oynar. Bu yüzden örgütün bir stratejisini uygulamaya koyacak bir projedeki kilit faktör liderliğin kalitesidir. Bu açıdan bakıldığında, projeleri yönetmenin yanında proje yöneticileri onlara öncülük eder. Zaman, dâhil olan insanlar, kararın acil olması ve takip edenlerin karakterleri ve yetenekleri gibi her bir durum, hem liderleri hem de takip edenleri etkilediğinden, proje lideri devam etmekte olan tüm faaliyetlere ve projenin özel durumlarına karşı esnek olmalıdır (Cleland, 1994: 343).

Bir takım bireysel yeterlilikler proje yöneticisinin proje lideri olarak başarılı olması için gereklidir. Bunlardan birisi, proje liderinin proje için zorunlu olan teknolojiyi ve metodu anlamasıdır. Diğerleri, proje liderinin mükemmel planlama, yazışma ve topluluğa hitap etme yeteneklerine sahip olmasıdır. Proje lideri aynı zamanda etkili dinleme kabiliyetine sahip olmalıdır; böylece olumlu ve olumsuz geri bildirimlere dikkat edebilir. Etkili bir toplantı yönetme proje lideri için diğer önemli bir vasıftır. Çünkü proje lideri sadece toplantılara katılmaz aynı zamanda onları yönetir. İlave olarak proje lideri zaman yönetimi, etkili müzakere, ikna etme ve karar verme yeteneklerine de sahip olmalıdır (Kliem ve Ludin, 1992: 170–177).

Diğer taraftan bir proje liderinin sıkıntı ve problemlerle nasıl karşı karşıya kalabileceğinin de bilinmesi gerekmektedir. Proje lideri eğer teknik zorlukları hafife alırsa, planlama aşamasında fazlasıyla iyimser tahminler yaparsa, projenin yönetim boyutundan ziyade teknik boyutuna çokça girerse, doğru şeyi yapmayı bilmezse, yeterli tecrübeye sahip değilse veya gereksinimlerle ilgili açık ifadeler geliştirmezse, büyük olasılıkla proje yönetiminde tehlikeli problemlerle karşılaşabilir (Penner, 1994: 7–8).

#### **4. Kamu Sektörü ile Özel Sektör BT Yönetimi Arasındaki Farklar**

Kamu kurum ve kuruluşları kendilerine ayrılan bütçeden sorumludurlar. Günümüzde vatandaşlar ise daha iyi müşteri hizmeti sağlanması arzusuyla kamu ve özel sektörü kıyaslar hale gelmiştir. Dolayısıyla, kamu örgütleri bütçeleri baskı altında olmasına rağmen BT projelerine daha fazla harcama yapmaktadırlar. Özel sektördeki vaziyete benzer biçimde kamu organizasyonlarında da bütçesini geçmiş, iş takviminin gerisinde ve beklenenden çok daha az yarar sağlayan BT projelerine büyük oranda rastlanmaktadır. Özel sektörde geliştirilmiş proje yönetimi taslakları kamu sektöründe rehberlik yapabilir; fakat bu tür taslakları gözü kapalı benimsemek kamu organizasyonlarını yanlış yönlendirebilir. Yapılması gereken iş, kamu örgütlerinin kendilerine özgü gereksinimlerini

dikkate alarak, risk değerlendirme ve proje yönetiminin ortak elemanlarına hitap edecek uygulanabilir bir proje yönetimi taslağı hazırlamaktır (Cats-Baril ve Thompson, 1995).

Bretschneider (1990) 622 kamu ve 383 özel sektörden olmak üzere 1005 organizasyon üzerinde yaptığı çalışmada kamu organizasyonlarındaki BT yönetiminin özel sektördeki kuruluşlardan farklı olduğu şeklinde ana önermeyi test etmiştir. Çalışma, BT'yi etkili bir şekilde yönetmek için örgütsel kapasiteyi etkileyebilecek kamu ve özel organizasyonlar arasındaki potansiyel farklılıkların bir listesini ortaya koymuştur. Bu farklılıklardan birincisine göre, kamu BT yöneticileri, özel sektör BT yöneticilerinin yaptıklarından daha fazla örgütsel sınırlarda, daha üst düzeylerde karşılıklı bağımlılık ile uğraşmaktadır. Bunun en büyük sebebi, kamu örgütünün, yetkisinin bir kısmını mevzuattan almasıdır. İkinci farklılığa göre kamu BT yöneticileri, özel sektör BT yöneticilerinden daha fazla kırtasiyecilikle mücadele etmektedir. Yapılan çalışmalar örgütlerde kırtasiyeciliğı araştırmış ve kamu örgütlerinin daha fazla katmanlı hiyerarşisi olduğunu ve benzer işlemlerin yerine getirilmesinde daha uzun sürelerin harcandığını bulmuştur. Üçüncü farklılık donanım ve yazılım değerlendirme kriterleri ile ilgilidir. Sonuçta donanım ve yazılımın satın alınmasına vesile olacak bu kriterler kamu BT yönetimi ile özel BT yönetiminde farklılık göstermektedir. Özel BT yönetimi çoğunlukla, maliyet-fayda ve geri ödeme gibi tamamen ekonomik kriterlere dayanmakta iken, kamu BT yönetimi ekonomik kriterler kadar usul gibi diğer kriterleri de dikkate almaktadır.

Dördüncü farklılığa göre, kamu BT yönetimi örgüt dışındaki bağlantılarla daha çok ilgilenirken, özel BT yönetimi dâhili koordinasyon ile daha çok alakalıdır. Örneğin, planlama, yönetimin ana parçalarından birisidir. Ancak kamu BT yönetimi farklı tipte bir planlama problemi ile karşılaşır. Yüksek düzeyde diğer yönetimler ile karşılıklı bağımlılık, yüksek derecede belirsizliği ve neticede herhangi bir grubun örgüt çevresi üzerinde daha az kontrolünü doğurur. Bu koşul, planlamayı, organizasyon içindeki gayretlerin koordinasyonundan çok diğer örgütlerle bağlantıların yönetilmesi için bir araç şeklinde görev yapmasına yol açmaktadır. Kamu BT yönetimi ile özel BT yönetimi arasındaki son farklılık, kamu BT yönetiminin, ilgili yöneticiyi özel BT yönetimine göre organizasyon yapısının daha alt seviyelerine koyma eğiliminde olmasıdır. BT yönetimi standartları, BT baş yöneticisini örgütün en üst seviyelerine koymaktadır. Ama kamu kurum ve kuruluşları liderliği kesintiye uğratabilecek bir bakıma düzenli politik döngülerle uğraşmaktadır. Ne olursa olsun bilgi işleme bir destek hizmeti olduğundan, kamu organizasyonlarının, BT yöneticiliğini, bu tür liderliğin kesintiye uğramasından koruması beklenmektedir (Bretschneider, 1990).

## **5. Kamu BT Proje Yönetimi Açısından Dünyadan Örnekler**

ABD'de Eğitim ve Danışmanlık şirketi Management Concepts'de proje yönetimi uygulama lideri olan Kathleen Hass, proje yönetiminde amaç ve gereksinimlerin

önemli bir rol oynadığını ve BT proje başarısızlıklarının temelinde bu konuların bulunduğunu belirtmektedir. Ayrıca Hass, çözümler tasarlanmadan ve uygulanmadan önce, proje takımının mutlaka proje hedef ve gereksinimlerini tamamen anlaması gerektiğini vurgulamaktadır (MacInnis, 2005). Dünyada adından söz ettiren ve literatürde çeşitli araştırmalara konu olan farklı ülkelerden iki kamu BT projesinin özellikle proje yönetimi açısından gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

### 5.1. FBI Sistemlerinin Modernizasyonu

Proje yönetiminde başarısızlıkları tecrübe eden önemli BT projelerinden birisi Amerikan Federal Suç Soruşturma Kurumu'nun (Federal Bureau of Investigation-FBI) Trilogy isimli projesidir. Trilogy projesi üç parçadan oluşmaktadır: (1) Tüm kurumdaki masaüstü donanım ve yazılımların geliştirilmesi, (2) modern bir iletişim ağı altyapısının kurulması ve (3) olay bilgilerine ulaşmak, onları paylaşmak ve analiz etmek için birleşik bir yazılım. Trilogy projesinde dört yıl çok ciddi şekilde çalışılmış ve yarım milyar ABD doları harcanmıştır. Ancak FBI'a ait eski olay yönetim sistemi, bu projeden çok az fayda sağlayabilmiştir. Bu sonucun sebeplerinden birisi de projenin iyi yönetilmemesidir (Knorr, 2005; McKean, 2005).

ABD Hükümet Mali Sorumluluk Ofisi'nin ABD Kongresi'ne hazırladığı rapora göre stratejik BT ihtiyaçları için FBI 1990'lı yılların ortasında sistemlerini modernize etmeye başlamış, sekiz şubesi Trilogy Projesi'nin de içinde yer aldığı 18 ana BT modernizasyonu için 2003 ile 2005 yılları arasında yaklaşık 1 milyar ABD doları para harcamayı planlamıştır. Adalet Bakanlığı Başmüfettişlik Ofisi'nin Aralık 2002 yılındaki raporuna göre FBI bu BT yatırımlarını verimli bir şekilde yönetememiştir. Aynı ofisin Ocak 2004'teki devam niteliğindeki raporuna göre ise FBI, BT yönetimi ile ilgili tavsiyeleri dikkate alarak planlar geliştirmiş ancak bu planların tamamen yerine getirilmesi henüz sonuçlanmamıştır. (US GAO, 2004: 7, 11).

FBI görevlilerinin de kabul ettiği analiz raporunda BT proje yönetimi açısından bazı tespitler bulunmaktaydı. Öncelikle, FBI kurumsal bir BT yapılanmasına sahip değildi; bundan dolayı kurum kaynaklarının örgütsel bazda planlanması ve yönetilmesi gerekirken, iş süreçleri ve BT sistemleri belirli alt birimlerce ortaya koyulmuştur. BT proje yönetimi açısından ikinci önemli tespit, birleşik BT proje planları geliştirmeye yönelik şubeler için herhangi bir örgüt politikası bulunmamaktaydı. Bunun yerine mevcut politikalar, modernizasyonla ilgili projeler için planlamalar da dâhil olmak üzere, BT planlama sorumluluğunu şubelere vermekteydi. Son önemli tespite göre, FBI henüz birleşik tüm kurum çapında planlamanın yapılmasını sağlayacak sorumluluk ve otoriteyi belirlememişti. Şubeler proje planlamasından sorumlu iken, proje bağımlılıkları ve tekrarları azaltacak ve kurum çapında görev açıklarını kapatacak şekilde şubelerin planlarını gözden geçirip onaylayacak bir birim tasarlanmamıştı (US GAO, 2004: 18-19).

ABD Hükümet Mali Sorumluluk Ofisi'nin Mart 2004'teki raporuna göre, FBI, kurum çapında devam ettirilen BT yönetimi liderliğini uygulamaya koymamıştı. Özellikle BT üst yöneticisinin de içinde bulunduğu kurumun kilit liderlik ve yönetim pozisyonları çok sık insan değiştirmişti. Ayrıca BT üst yöneticisi bilgi teknolojileri ve sistemleri üzerinde kurum çapında bir otoriteden yoksundu. Kurumun en can alıcı sistemlerinin modernizasyon projesi olan Trilogy ile ilgili yapılan incelemeler, projede maliyet, iş takvimi ve performans problemlerine sebep olan yönetim zafiyetleri tespit etmiştir. Kurumun BT yönetimindeki zafiyetleri, Trilogy Projesi'nin en az 21 ay gecikmesine ve maliyetin yaklaşık 120 milyon ABD doları artmasına yol açmıştır (US GAO, 2004: 13).

## **5.2. Ulusal Hava Trafik Hizmetleri'nin Yeni Seyir Merkezi (Swanwick Projesi)**

Dünyada kamu sektöründe başlatılan büyük BT projelerinden birisi de İngiltere'deki Ulusal Hava Trafik Hizmetleri'nin Yeni Seyir Merkezi'dir. Bu projenin BT proje yönetimi açısından özellikle bu bölümde vurgulanan planlama, iletişim ve liderlik açılarından değerlendirilmesi, diğer ülkelerdeki kamu BT projelerinin yönetilmesi sürecine dair farklı bir perspektif sunacaktır.

Dünyada havacılıkta lider olan ülkelerden İngiltere'de 30'dan fazla büyük havayolları ile çalışan 40 önemli havaalanı sayesinde günlük 5000'den fazla uçak idare edilmektedir. Ülkenin bütçesine katkıda bulunan yedi milyar ABD dolarlık bu endüstri, etkili hava trafik kontrolü olmaksızın işlevini yerine getiremez. Hava trafik kontrolörleri ile mühendisler, bilim adamları ve destek personeli ise, ülkenin yeryüzünü ve hava sahasındaki hava trafiğinin güvenliği ve verimliliğini sağlamaya yardımcı olacak bilgi ve iletişim sistemleri ile beraber çalışmak zorundadırlar. Hava ve yer trafiği teknolojilerine ait projelere yapılacak yatırımlardan Ulusal Hava Trafiği Hizmetleri (National Air Traffic Services-NATS) sorumludur. Örneğin NATS, 1990'lı yıllarda radar sistemleri ve kontrol kulelerini içeren yeni tesisler için 100 milyon paund civarında para harcamıştır. Bu kurumun 1987 yılında "Yeni Seyir Merkezi" için yatırım yapma kararı İngiltere'nin tarihindeki yüksek profilli ve adı kötüye çıkmış BT yatırımlarından birisini teşkil etmektedir. Diğerleri ise Londra Borsası "Taurus" projesi ve Londra Ambulans Hizmetlerinde yeni BT sistemlerinin kurulmasıdır. Swanwick'teki bu yeni seyir merkezi iş takviminin altı yıl gecikmesi ile Ocak 2002 yılında faaliyete geçmiştir (Genus, Rigakis ve Dickson, 2003).

Ülkedeki hava trafiğinin artışına rağmen, öncekine nispeten daha uzun sürelerde tam kapasite ile çalışan sistemlerin sebep olduğu artan hata olasılıkları yüzünden, hava kontrol sistemleri zorlanmaya başlamıştır. Bunun en önemli örneklerinden birisi, 17 ve 18 Haziran 2000 tarihlerinde gerçekleşen, ana hava trafik kontrol merkezinin iki kez çalışamaz hale gelmesidir. Bu sistem çökmeleri sırasında, dört saat boyunca kontrolörler

ülkenin hava sahasına giren veya hava sahasından çıkan uçakları kontrol etmede bilgisayar donanımına dayanarak çalışmamışlar ve farklı havaalanlarındaki birçok gecikmelerin yanında 17 Haziran'da 317 ile 18 Haziran'da 130 uçuş iptal edilmiştir. Bir diğer sistem çökmesi örneği, yazılım güncellenmesi sırasında Mayıs 2002'de yaşanmış ve 50'nin üzerinde uçuş iptal edilmiştir (Genus, Rigakis ve Dickson, 2003).

Yüklenici şirket (IBM) tarafından bilgisayar sistemlerinin tasarımına 1992 yılında başlanmış ve 1995 sonlarında sistemlerin kurulması planlanmıştır. Ancak proje geliştirme sırasında yaşanan problemlerden dolayı şirket projeyi başka bir şirkete (Lockheed Martin) satmıştır. Yeni şirket Mart 1996'da projenin birinci üstlenicisi olarak program yönetimi, yazılım geliştirme ve sistem entegrasyonu ile ilgili bütün sorumluluğu almıştır. NATS'ın ilk uygulamaya geçirme planına göre sistem 1996 yılının başında bitirilecekti. Ana problem sistemin 2 milyon kod satırında normalin üstünde bulunan yaklaşık 30 bin hata idi. Ağustos 2000'de açılış tarihini yeni bir tarihe zorlayan yaklaşık 200 hata hala sistemde bulunmaktaydı. Bu durum da %100 güvenilir olmayı ihtimal dışında bıraktığından hava trafik güvenliği ve ulusal güvenliği tehlikeye düşürmekte idi (Genus, Rigakis ve Dickson, 2003).

Genus, Rigakis ve Dickson'a (2003) göre bu yeni seyir merkezinde yaşanan zorlukların çoğu, proje hayat döngüsünün farklı aşamalarındaki kötü yönetim ile ilgilidir. Öncelikle geliştirme ve uygulama için gerçekçi olmayan bir iş takvimi ortaya konmuştur. Yine proje planlaması ve liderliği hatası olarak, örneğin proje takımı, proje tanımı tamamlanmadan önce projenin uygulamaya konması şeklinde karar vermiştir. Benzer şekilde yazılımdaki hataları gidermek üzere, herhangi bir gecikme meydana geldiğinde, teknik personelin üzerindeki baskı abartılarak, yazılım geliştirmenin tamamlanması için çok kesin son teslim tarihleri konmuştur. Proje yöneticisinin de kabul ettiği gibi, proje teslim tarihlerine uymaları için mühendis ve denetçilerin, haftanın yedi günü her gün 16 saat çalışmaları gerekmektedir. Bu kesin tarihlerin, NATS personelinin kendi proje yönetimine karşı güven kaybetmesine sebep olduğu görülmektedir. Ayrıca mevcut sistemin kötü performansı da kontrolörlerin iş yükünü artırmış ve morallerini azaltmıştır.

Bir diğer konu proje takımı ve yönetim arasındaki kötü iletişim ile ilgilidir. Özellikle proje takımının gönülsüzlüğü yüzünden kötü haberler emir komuta zincirinin üst ve alt seviyesine gitmemekteydi. Daha çok liderlik konusunu ilgilendiren başka bir durum, projenin en başlarında kontrolörlerin çok az rol almalarıdır. Dolayısıyla bu kullanıcıların, uygulamaya geçirilen sistemlerin teknik tasarımlarında öneri sunmalarına çok az fırsat tanınmıştır (Genus, Rigakis ve Dickson, 2003).

Finansman ve ihale açısından bakıldığında Swanwick projesinde binalar, donanım ve yazılım giderleri için Temmuz 1989'daki ilk tahminler 1989 rakamlarına göre 215,5 milyon paund civarındadır. Aralık 1991'deki projenin yeniden değerlendirilmesinde hükümetin onayı ile yeni bütçe tutarı 1991 rakamlarına göre 310,2 milyon paund olmuştur.

NATS 1998 yılında Swanwick merkezinin yapılması için 474,9 milyon paund parayı ayırmıştır. Bunun 215 milyon paundu BT ile ilgili sistemler ve donanım içindir. Bütçenin ilk tahminlerin iki katına çıkması, kötü bütçe yönetimine ve yazılım hatalarının beklenenden fazla olması, kötü risk yönetimine işaret etmektedir. Sonuçta projenin neticelenmesi ilk bitirme tarihine göre altı yıl (1996–2002) gecikmiştir. Proje, projeye başlama kararı tarihi itibarıyla 15 yıl (1987–2002) sürmüştür; şirketle anlaşma tarihi itibarıyla on yılda (1992–2002) bitirilmiştir (Genus, Rigakis ve Dickson, 2003).

## 6. Kamu BT Proje Yönetimi Açısından Türkiye’den Örnek

Türkiye’de kurumsal bazda BT projesi olarak geliştirilen daha sonra bazı kısımları ile de olsa e-devlet uygulamaları şeklinde hizmet vermeye başlayan kamu bilgi sistemleri bulunmaktadır. Bu sistemlerden en kapsamlı olanları arasında Polis Ağı (PolNet), Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS), Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Bilgisayar Otomasyonu (VEDOP) ve Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı (UYAP) bulunmaktadır (Odabaş ve Polat, 2008).

Bu çalışmada örnek olay incelemesi metodu (Yin, 1989: 20) kullanılarak Türkiye’de en kapsamlı kamu BT projelerinin ilk örneklerinden PolNet projesi (Odabaş ve Polat, 2008), e-devlet projelerindeki daha önce bahsedilen beş sorundan en kapsamlısı olan “örgütsel ve yönetsel” kategorisine ait başarı stratejileri içerisinde literatürde en çok tartışılardan proje yönetimindeki planlama, iletişim ve liderlik konuları açısından araştırılmıştır (Gil-Garcia ve Pardo, 2005). Bu çalışma, aşağıda "PolNet" alt başlığı altında açıklanmakta olan Emniyet Teşkilatı'nın BT açısından geçirdiği üç ana dönemin sonuncusu olan "Yeniden Yapılanma ve PolNet Projesi" dönemi üzerinde yapılmıştır. Her ne kadar ikinci dönem olan "Polis Bilgisayar Ağı Projesi" ile son dönemi içeren "PolNet Projesi" isim olarak benzerlik gösterse de, bu araştırmanın konusu son dönem ile ilgilidir. PolNet projesinin başlangıcında, 1996 ile 2002 yılları arasında projede görev almış takım üyeleriyle yapılan ucu açık soruları içeren mülakat sonuçlarının yanı sıra gözlem ve ilgili dokümanlar çalışmanın veri kaynağını oluşturmaktadır (Merriam, 2002: 13).

### 6.1. PolNet

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Bilgi İşlem Merkezi 1981 yılında Araştırma Planlama Koordine Dairesi Başkanlığı'na bağlı bir birim olarak faaliyete geçirilmiş, 1 Temmuz 1982 tarihine kadar çalışmalarını bu şekilde sürdürmüş ve bu tarihten sonra Daire Başkanlığı şeklinde yapılandırılmıştır. Başkanlığın kuruluş amacı, “Emniyet Teşkilatı tarafından yürütülen hizmetlere bilgisayar desteği vererek; görevin süratli, güvenilir ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini, yurtiçi ve yurtdışında bulunan diğer kurumlarla bilgisayar bağlantısı kurarak bilgi alışverişini gerçekleştirmek suretiyle, polislin kendisini ilgilendiren bilgilere Türkiye’nin her yerinden hızlı bir şekilde erişmesini sağlamak”



şeklinde ifade edilmiştir. Bu amaçla; Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bilgisayar ihtiyacının analizi yapılarak, 1987 yılında Ortadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) danışmanlığında fizibilite raporu hazırlık çalışmalarına başlanmış, 1989 yılında tamamlanan çalışmalar, aynı yıl Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'ndan alınan Polis Bilgisayar Ağı Olurluk Raporu ile 1990 yılından itibaren fiilen uygulamaya konulmuştur. Sistem kurulum çalışmalarının 1996 yılı sonuna kadar tamamlanması planlanmış ve bütçelendirilmiştir (Pekgözlü, 2003: 102).

Emniyet Teşkilatı'nın BT açısından geçtiği süreçleri şu üç evrede inceleyebiliriz:

- (1) Kuruluş ve Veri İşleme Sistemi Dönemi
- (2) Polis Bilgisayar Ağı Projesi
- (3) Yeniden Yapılanma ve PolNet Projesi

Birinci dönem olan “Kuruluş ve Veri İşleme Sistemi Dönemi”nde, tespit edilen bazı önemli veritabanlarının oluşturulmasına hazırlık yapmak üzere, alınan veri işleme sistemleri üzerinden kodlanmış verilerin veri girişleri yapılmıştır. Dolayısıyla, bu dönemde bilgisayar ortamında biriktirilen verilerden yararlanma söz konusu olmamıştır. 1989 yılında açıklanan ve kabul edilip çalışmaları başlatılan Polis Bilgisayar Ağı Projesi'ne kadar böyle devam etmiştir. Ancak bir kısım listelemeler yapılabilmektedir (Pekgözlü, 2009: 512).

İkinci dönemde, 1989 yılından itibaren gerçekleştirilmeye çalışılan Polis Bilgisayar Ağı Projesi ile doğrudan Başkanlığın kuruluş amacına ulaşmayı hedefleyen ve buna yönelik adımların atıldığı dönem başlamıştır. O günün bilgisayar teknolojisine uygun olarak, gerçekleştirilmek istenen ulusal düzeydeki polis ağı için bir “ana sistem” (mainframe)<sup>1</sup> satın alınmıştır. Coğrafi koşullar göz önünde tutularak altı il, bölge merkezi (İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır, Erzurum ve Samsun) olarak belirlenmiş ve buralara da merkezdekine (Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı-Ankara) nispeten küçük sistemler kurulmuş ve bu sistemler arasında bağlantı sağlanmıştır. Ayrıca altı hudut kapısına da merkeze bağlı küçük sistemlerin konması uygun görülmüştür. Yukarıda da bahsedilen 1987 yılında başlanılan ODTÜ danışmanlığındaki fizibilite raporunda, projenin, yalnızca donanım ve sistem yazılımı için yaklaşık 51 milyon ABD doları bir maliyet oluşturacağı tahmin edilmiştir. Projenin planlanan sürede başarılı olabilmesi, yıllar itibarıyla ihtiyaç duyulacak bütçenin tahsis edilmesi, yeterli, nitelikli ve sürekli bilgi işlem personelinin istihdam edilmesi ve raporda sunulan örgütlenmenin gerçekleştirilmesi ile mümkün olacağı düşünülmüştür (EGM Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, 1988) . Geliştirilen programlar

---

<sup>1</sup> *Ana sistem (mainframe): Bir bilgisayarın merkez işlem birimi, ana bellek ve çevre arabirimlerinden oluşan ana gövdesi.*

sayesinde, ilgili bölümlerde çalışan personel oluşturulan veritabanlarından veri sorgulama olanağına kavuşmuştur. Emniyet Teşkilatı mensubu uç kullanıcıların bilgisayarlarla tanışmaları bu dönemde gerçekleşmiştir; merkezde biriken ve ülkenin her tarafından merkeze gönderilmiş olan veriler, artık kullanıcılara ulaşmaya başlamıştır. Bu dönemde, veri sorgulama dışında bir takım raporlama imkânlarına da sahip olunmuştur. Elde edilen istatistikler, uygulayıcılara durumları hakkında yorum yapabilmeye ve yeni politika belirleme olanakları tanımıştır. Bütün bu gelişmelerin yanında, alt projelerin hepsi birbirinden bağımsız olarak tasarlanıp geliştirildiği için, ortak ve bütün emniyet mensuplarının yararlanabileceği bir veri havuzu oluşturulamamıştır. Projenin belirtilen sürede tamamlanabilmesi için olurluk raporunda 1990 ve 1995 arası altı yıllık zaman dilimi için talep edilen yaklaşık 51 milyon ABD doları ödenek bütçe olanaksızlıkları nedeni ile yaklaşık 20 milyon ABD doları olarak gerçekleşmiştir (Pekgözlü, 2003: 103–106).

Polis Bilgisayar Ağı Projesi'ni kapsayan altı yıllık dönem içerisinde Emniyet Örgütü'nde bilgisayar kullanımı artmış, bu artış ve teknolojiye meydana gelen gelişmelerle birlikte bilgisayarlardan beklenenler ve ihtiyaçlar zaman içinde giderek fazlalaşmıştır. Bu ihtiyaçlara göre sistem kapasitesinin artırılması ve yeni imkânların sistem üzerine eklenmesi durumu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, özellikle 1990'lı yılların sonlarında bilgisayar ve yazılım alanlarında son derece hızlı değişiklikler olmuş ve bu hızlı teknolojik gelişime ayak uydurmak zorunda olan EGM 1996 ile 2000 yıllarını kapsayacak olan beş yıllık dönemde teşkilatın bilgisayar hizmetlerinde yeni teknolojileri uygulamaya karar vermiştir (EGM Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, 1996).

Böylece son dönem olan Yeniden Yapılanma ve PolNet Projesi dönemi başlamıştır. Bu dönemde ana sistem yapısında yapılamayan Emniyet Teşkilatı'nın ihtiyaç duyduğu fotoğraf, ses ve video görüntüsü gibi verilerin de kullanılması olanaklı hale getirilmiştir. Diğer taraftan kişisel bilgisayar tabanlı sistemlerin kullanılmasının öngörüldüğü yeni yapı sayesinde, yüksek fiyatlara temin edilen ve bakım maliyetleri de oldukça yüksek olan ana sistem yapısı terk edilmiştir. Ayrıca PolNet Projesi ile bir firmaya olan bağımlılıktan vazgeçilmiş ve farklı firmalardan alınabilecek değişik donanım ve yazılımların beraber çalışabileceği açık bir sistem modeline geçilmiştir. Dünya genelinde bazı standartlara sahip yazılım geliştirme araçlarının kullanıldığı bu modele geçiş ile personelin eğitimi kolaylaşmış ve eğitim maliyetleri düşürülmüştür. Buna karşılık ihtiyaç duyulan yazılımların yeni yazılım geliştirme araçları ile daha hızlı üretilmesi sağlanmıştır (EGM Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, 1996).

PolNet Projesi kapsamında 1996 ile 2000 yılları arasında gerçekleştirilmesi öngörülen mimari yapı ve kullanılacak cihazlar kapsamında alınması planlanan sunucu ve istemci bilgisayarların özellikleri ve maliyetleri teknolojik koşullar çerçevesinde değişmiş, daha kapasiteli fakat daha ucuz bilgisayarlar satın alınmıştır. Plana göre gereken 96 milyon ABD doları yerine yaklaşık 20 milyon ABD doları harcanmıştır. 1996 ile 2003 yılları arasında tüm harcanan para yaklaşık 20 milyon ABD doları iken 1990 ile 1995 yılları

arasında bir firmadan satın alınan ana sistem tipi bilgisayarlara ödenen para yaklaşık 22 milyon ABD doları olup, bu rakam yıllık bakım maliyetleri ve lisans ücretleri ile birlikte yaklaşık 30 milyon ABD dolarını bulmaktadır. Ayrıca eğer ana sistem yapısı devam etmiş olsaydı söz konusu firmaya her yıl bakım ücreti olarak yaklaşık 1 milyon ABD doları verilecekti. Harcamalara ilişkin bu tasarrufların yanında PolNet Projesi ile yeni ortak bir veritabanı, modern ve yeni bir iletişim alt yapısı, yeni donanımlar, yeni ve ihtiyaçlara daha iyi yanıt verebilecek bilgisayar programları, yeni eğitim sistemi ve anlayışı ve yeni personel istihdam rejimi uygulamaya konmuştur (Pekgözlü, 2003: 135–136, 148).

PolNet bir kamu BT projesi olarak EGM birimlerine ve dış kurumlara (Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı gibi) sunduğu özellikle e-devlet hizmetleri açısından faaliyet alanının yaygınlığı ve hizmet sunduğu hedef kitlenin kapsayıcı olması gibi nedenlerden dolayı, proje yönetimi açısından incelemeye değer bir projedir. Nitekim devlet kurumlarının bilgi sistemlerinin irdelendiği çeşitli toplantılarda PolNet ile ilgili olumsuz yorumlara rastlanılmamış aksine örnek projelerden gösterilmiştir. Örneğin, bu çeşit olumlu yorumlar, 1998 yılındaki Kamu Bilgisayar Ağları Konferansı'nda EGM Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı "POLNET 2000" Projesi sunumu sırasında yapılmıştır (TC Başbakanlık, 1998). PolNet'in, boyut, maliyet ve işletim açısından bakıldığında, bu alanda dünyadaki sayılı bilgi sistemleri arasında yer alıyor olması olasıdır. Dolayısıyla, PolNet Proje grubunda görev alan üyelerin, özellikle çalışmanın kapsamında ele alınan planlama, iletişim ve liderlik açılarından projenin yönetilmesine dair algı ve değerlendirmelerinin konuya katkı sağlayacağı açıktır.

### 6.1.1. Planlama

Yapılan görüşmelere katılan proje takımı üyelerinin ortak değerlendirmesine göre, PolNet Projesi çalışmalarında, planlamaya ait daha önce tartışılan aşamaların çoğunluğu geçirilmiştir. Genel kamuya göre, projede amaç belliydi ve bir takvim çerçevesinde başarılması gereken bir hedef bulunmaktaydı. Proje takımı üyelerinden birisine göre, "projenin temel amacı işletimi pahalı, devam ettirilmesi maliyetli, ana sistem tipi teknoloji tabanlı kapalı sistemlerden işletimi kolay, maliyeti düşük, dış dünya ile kolay entegre olabilen açık sistemlere geçiştir". Bir diğer takım üyesi ise bu amacın süreci ile ilgili şunu belirtmiştir: "1995 sonlarında 1996 başlarında tartışılan bu hedef olgunlaşınca 2000 yılı civarında bitirilmesi düşünülmüştü".

Planlama kapsamında proje takımı üyelerinin genel görüşüne göre projede belli bir taslak program bulunmaktaydı ve hedeflere ulaşmak veya onların ötesine geçmek üzere yapılması gereken ana eylemler ve takip edilecek stratejiler taslak halinde mevcut idi. Proje grubu üyelerinden birisi, taslak program ve ana eylemler için şu örneği vermektedir: "Bunlardan yazılım bileşeni için; (1) yazılım danışmanlık hizmeti alınması, (2) personel eğitimlerinin tamamlanması, (3) örnek proje geliştirilmesi (Ankara Emniyet

Müdürlüğü'nde yapılan çalışmalar) ve (4) yazılımların hazırlanması ile ilgili taslak program bulunmaktaydı". Konuyla ilgili bir diğer grup üyesi şunu belirtmiştir: "Projeye ait taslak program vardı. Ana eylemler ve stratejiler taslak şeklinde hazırды. Genel çerçevede bu taslak şu şekilde idi:

- (1) Hem teşkilat hem de devlet ve vatandaş için projenin önemi, projeyi onaylayacak daire içindeki müdürler ve üst yönetime, daha sonra EGM üst yönetimi ve ilgili Hükümet üyelerine anlatılacaktı.
- (2) Üst yönetim desteği ve onayı sonrası, yeni teknolojiyi hiç bilmeyen projenin tüm aşamalarında (analiz, tasarım, programlama, işletim, iletişim, sistem ve güvenlik) görev alacak personelin, öncelikle bilgisayar mühendisliği temel derslerini daha sonra spesifik kursların aldırılması sağlanacaktı.
- (3) Analiz ve tasarım için gerekli 'CASE Tool'<sup>2</sup> kavramı araştırılıp belirlenen araç alınacak ve kullanılacaktı.
- (4) Önceki dönemlerde, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'nın tamamen Genel Müdürlük merkez birim ve dairelerine hizmet verdiği ve aslında taşra teşkilatı ile karakolların hazırlanacak yeni projeden yararlanması amaçlandığından, pilot bir il emniyet müdürlüğü ile pilot karakollarda ekipler halinde iş analizi yapılacaktı.
- (5) Yapılacak iş analizi sonucu veri tabanı tasarımı çıkartılacaktı.
- (6) Veri tabanı tasarımı sonucu uygulama geliştirmeleri yapılacaktı".

Mülakatta projeye ait genel bir takvimin olup olmadığı ve birey veya grup faaliyetlerinin veya başarılan işlerin ne zaman başlayacağını ve tamamlanacağını gösteren bir genel planın varlığı ile ilgili soruya farklı yanıtlar verilmiştir. Bir takım çalışanı, "Proje gerçekleştirme takviminin 1996 ile 2002 yılları arasını içermekte" olduğunu açıklamaktadır. Aynı kişiye göre, "1999 yılına gelindiğinde ana sistemlerdeki 2000 yılı sendromu yapılan planlarda kırım yaşanmasına neden olmuş, geçiş sürecini sağlıklı bir şekilde hızlandırmıştır. Bu olumsuz duruma rağmen başta belirtilen hedefler gerçekleştirilmiştir. Ancak birey ve grup bazında faaliyetleri, başarılan işleri ve başlangıç ve bitiş tarihlerini içeren bir plan bulunmamakta idi". Bir diğer takım çalışanı ise duruma farklı bakmaktadır: "Projede detaylı olmasa da oluşturulan gruplar (ön analiz grubu, analiz grupları, tasarım grubu, yazılım grubu ve iletişim alt yapı grupları) belli idi. Bu grupların genel bir iş takvimi bulunmaktaydı. Hangi işin hangi iş sonrasında yapılacağı veya paralel gidecek işler belirlenmişti. Yapılan çalışmalar sonucunda projenin başında sistematik denebilecek raporlar hazırlanıyordu".

---

<sup>2</sup> CASE (Computer Aided Software Engineering) Tool: Bilgisayar Destekli Yazılım Mühendisliği aracı.

Kapsamı geniş olan proje için maddi kaynak çok önemliydi. Daha önce belirtildiği gibi her ne kadar talep edilen bütçenin çok azı sağlanabilmişse de (96 milyon ABD doları yerine yaklaşık 20 milyon ABD doları ) proje çalışanlarının ortak düşüncesine göre, proje için bütçe planı hazırlanmış ve hedeflere ulaşmak için gerekli harcamalar planlanmıştı. Bir üye şunu belirtmektedir: “Öngörülen bütçe planı mevcuttu. İletişim alt yapısı için yıllara ve fazlara bölünmüş bütçe planı vardı. Donanımlara ve kullanılacak yazılım araçları ile danışmanlık hizmetleri ve eğitim için bütçe kalemleri hazırlanmıştı”.

Genel planlama fonksiyonu içerisinde proje çalışanlarına göre proje için tahminler yapılmış ve belirli bir zamana kadar yerine getirilecekler öngörülmüştü. Bir çalışana göre, “projenin hedefleri, biteceği tarih gibi genel öngörüler projenin başlarında ortaya çıkmış ve öngörülere büyük oranda ulaşılmıştır”. Bir diğer çalışan şunu belirtmiştir: “Proje için bazı tahminler vardı. Temel eğitimlerin bitirilmesi, alanda iş analizlerinin yapılması ve sonrasında veri tabanının hazırlanması ile ilgili genel öngörülen tarihler vardı. Ancak kullanımda olan ana sistemler için acil iyileştirilmelerin yapılması ve 2000 sendromu gibi faktörler özellikle uygulama geliştirme ile ilgili öngörülen tarihlerin öne alınmasına sebep oldu”.

Yapılan görüşmelere göre proje için kişi ve görevlerle ilgili bir organizasyon yapılmıştı. Ancak hedeflere ulaşmak veya onların ötesine geçmek için gerekli görev ve sorumluluklarla beraber pozisyonların çeşitleri ve sayılarının tasarımı hazırlanmamıştı. Bir takım üyesine göre, “projenin ilk safhalarında soruda belirtilen detayda bir organizasyon vardı. Hatta organizasyonun takibi için bir bilgisayar programı da geliştirildi. Ancak organizasyonun ömrü uzun olmadı”. Bir diğer takım üyesi şunu aktarmıştır: “Hangi personelin hangi süreçte ne yapacağına ilişkin bir organizasyon vardı. Ancak çalışanların konumlar veya proje içindeki bazı yöneticilik gibi pozisyonları hakkında net bir organizasyon yoktu”.

Projede çalışanların genel kanaatine göre, proje için genel bir politika hazırlanmamış ve karar verme ve bireysel eylemler için genel bir rehber ortaya konmamıştır. Bir çalışan bu konuda şunu açıklamaktadır: “Karar verme ve bireysel eylemlere rehberlik yapacak detaylı politikalar yoktu. Ancak yazılım mühendisliği çerçevesinde ve satın alınan danışmanlık hizmeti çerçevesinde hazırlanan çok genel bir metodoloji projenin başlarında rehberlik yapmaktaydı”.

Proje için genel bir yöntemin geliştirilip geliştirilmediğine dair proje çalışanları olumlu yanıtlar vermemiştir. Onlara göre, bir politikanın yerine getirilmesi için ayrıntılı metotlar proje planlamasında bulunmamaktaydı. Bir takım üyesine göre, “belirlenen genel bir metodolojinin yerine getirilmesine ait genel metotlar vardı ancak bunlar iş takviminin ve üst yönetimin zorlaması neticesinde projenin ilerleyen safhalarında uygulamaya konulamadı”. Bir diğerine göre ise, “ayrıntılı yöntem ve metotlar olmamakla birlikte 2000–2002 yılları içinde projenin sürekliliğini sağlamak kapsamında daire başkanlığında önemli organizasyon değişikliklerine gidilmiştir”.

Planlama sürecini ilgilendiren son soruya verilen yanıtlara göre proje için genel bir standart belirlenmemiştir. Ayrıca yeterli veya kabul edilebilir şekilde tanımlanmış bir bireysel veya grup performans düzeyi kararlaştırılmamıştır. Bir çalışan şöyle özetlemiştir: “Projenin bazı aşamalarında başarılı olmasını gösterecek bazı kriterler olmasına rağmen personel veya grubun performansını ölçecek tanımlanmış standartlar yoktu”.

### 6.1.2. İletişim

Çalışmanın veri toplama araçlarından birisi olan görüşmenin ikinci kısmında PolNet proje yönetimi sürecindeki önemli faktörlerden iletişime ilişkin sorular sorulmuştur. Çalışmaya katılan proje grubu üyelerinden bazıları olmadığını ifade etmiş olsa da bazıları proje yönetiminde proje önerisi, kapsam dokümanları, bütçe, temel iş takvimleri, proje durumu, tutanaklar ve raporlar gibi iletişim araçlarının kullanıldığını belirtmektedirler. Bir çalışana göre, “iletişim için özellikle projenin başlangıcında hemen hemen tüm yazılım araçları kullanılmıştı. Proje önerilerine ilişkin raporlar, gereklilik raporları, kapsam dokümanları, ayrıntılı bütçe planları, temel iş takvimleri ve proje durum raporları bunların arasındadır”.

Proje yönetimindeki iletişimin daha detaylı anlaşılabilmesine yönelik şu soru çalışmaya katılanlara sorulmuştur: İletişimi dört boyutta ele alırsak ((1) üst yönetime doğru yukarıya, (2) projede çalışan insanlara doğru aşağıya, (3) yönetimde aynı düzeydeki diğer yöneticiler ve projelere doğru dışarıya ve (4) müşteri veya alıcıya doğru dışarıya) projedeki iletişimi nasıl değerlendirirsiniz?

Verilen yanıtlar, özellikle projede çalışan insanlara doğru olan iletişim ile müşteriye doğru olan iletişimin çok olumlu olduğunu göstermektedir. Bir çalışan bu konuda şunları aktarmaktadır: “Öncelikle kamuda bu kadar büyük ve kapsamlı boyutta türünün ilk örneği olan projeyi genel olarak başarıya götüren asıl faktörün, projeyi ilk öneren çekirdek grubun ve daha sonra projenin ilerleyen aşamalarında büyüyerek alt bölümlere ayrılan proje grubunun üyeleri arasındaki hiyerarşiye rağmen çok olumlu iletişimin olduğu düşüncesindeyim. Dolayısıyla ikinci boyuta göre projenin ilerlemesi sırasında gruba dahil olan projenin daha ast düzeyi ile proje üst düzeyi arasında çok ciddi olumlu ve karşılıklı anlayışa dayanan bir iletişim vardı. Birinci boyuta göre üst yönetime doğru da olumlu bir iletişim kurulmuştu; çünkü hiyerarşik bir kamu kurumunun olması ve bütçenin farklı üstlerce onaylanması bunu gerektirmekteydi. Üçüncü boyutta da iletişim gayet güzel kurulmuştu; çünkü projenin farklı gereksinimleri (analiz, yazılım, iletişim, sistem gibi) aynı veya benzer düzeydeki yöneticilerle yerine getiriliyordu. Birbirini anlamaya çalışan, ortak toplantılarla sorunları çözmeye yönelik bir iletişim mevcuttu. Dördüncü boyutta kullanıcılarla güvene dayanan astlık ve üstlüğün ön plana çıkarılmadığı, anlayışlı ve samimi bir iletişim kurulmuştu. Projenin başarısında değişik yönlerdeki pozitif iletişim önemli bir faktördü”. Bir diğer grup üyesine göre, “proje yönetiminde iletişim en

üst seviyede yerine getirilmekte idi. Kod yazım ekibi ile yöneticilerin iletişimi birebir olmakta idi. Üstten gelen emirler proje ekibine bizzat iletilmekte ve herhangi bir aracı kullanılmamakta idi”.

Çalışmada yer alan proje takımı üyelerinin ortak görüşüne göre resmi iletişim (resmi yazı, rapor, tutanak vs.) dışında proje takımı üyeleri arasındaki ve yöneticiler ile gayri resmi iletişim pozitif yöndeydi. Bir takım üyesine göre, “resmi iletişim araçları dışında gayri resmi iletişim çoğunlukta idi”. Bir diğer çalışan şunu belirtmiştir: “Proje üyeleri arasındaki gayri resmi iletişim, projenin başarılı olmasındaki en büyük etkidir. Proje takımı arasında samimi ve hiyerarşiye rağmen arkadaşça iletişim vardı. Bundan dolayıdır ki üyeler mesai günü ve saati kavramını hiç dikkate almadan hafta sonları ve mesai sonrası gece geç saatlere kadar proje için çalışmışlardır. Zorluklar beraberce atlatılmış ve karşılıklı iyi niyet ve müsamahalar iletişimin temeli olmuştur. Üst yönetimle proje grubu arasında başlangıçta zor bir iletişim olmuş, özellikle daire içinde bazı orta ve üst düzey yönetim projeye çekinceli olduğundan proje üyeleri ile bu yönetim düzeylerinde yakın bir ilişki kurulmamıştır. Ancak proje üyelerinin en kıdemlilerince, projenin önemi anlatılınca daire başkanı seviyesi ile proje üyeleri arasında daha yakın olumlu bir iletişim kurulmuştur”.

### 6.1.3. Liderlik

PolNet Proje grubu üyelerine görüşmenin son kısmında proje yönetimi sürecindeki önemli faktörlerden liderlik ile ilgili sorular yöneltilmiştir. Çalışanların çoğunluğuna göre, yöneticiler, proje ile ilgili bazı önemli kararlar verirken genelde proje takımı üyeleri ile beraber hedefleri belirliyorlardı. Bir takım üyesi şunu aktarmıştır: “Proje ile ilgili kararlar tüm grup bireylerinin görüşleri alınarak verilmekte idi. Alınan kararların uygulamanın verimliliğini artırmayacağını düşünen bireyler görüşlerini açık olarak dile getirmekte ve itirazlarını sunmakta idiler”. Başka bir üye ise şunu belirtmiştir: “Projenin başlatılması, projenin gerekliliği ve önemi projenin çekirdek kadrosunca ortaya konduğu için projenin özellikle ilk safhalarında zaten önemli kararlar proje grubu tarafından verilmiştir. Ancak projenin önemini kavradıktan ve başarılacağına inandıktan sonra orta ve üst düzey yöneticiler projenin kararlarına ortak olmaya başlamışlardır. Dolayısıyla bazı önemli kararlar beraberce verilmiştir”.

Çalışmaya katılan proje grubu üyelerinin ortak kanısına göre proje yönetimi sürecinde astların yöneticilere erişmesinde herhangi bir sorun yaşanmamıştı. Proje ile ilgili konularda yöneticiler genel olarak görevlerinin başında idiler. Bir üye bunu şöyle dile getirmiştir: “Projenin yazım aşamasında ast-üst kavramı belirli sınırların dışına çıkmıştı. Dolayısı ile kişiler arası iletişim daha sınırsız ve rahattı. Astlar ve üstler projenin başarısı için her an bir araya gelmekte ve sorunları tartışabilmekte idi”. Bir diğer üyeye göre, “genel olarak tüm yöneticilere proje grubunun iletişim yolları açıktı. Projenin bazı çok sıkıntılı zamanları hariç, yöneticiler, proje ile ilgili konularda görevlerinin başındaydılar”.

Yöneticilerle ilgili yöneltilen başka bir soruya verilen yanıtlar yöneticilerin proje ile ilgili dinlemeye, tartışmaya ve gerekli doğru bilgileri toplamaya zamanlarını ayırdıklarını ortaya koymaktadır. Bir proje çalışanı bunu şöyle ifade etmektedir: “Proje tamamen çekirdek bir grubun önerisi, planı, gayreti olmasından dolayı projenin yönetim ve teknik tarafı aslında tamamen proje grubunca hazırlanmaktaydı. Dolayısıyla daire ve teşkilat için tamamen yeni teknolojilerin kullanılacağı, bir anlamda teknik ve kısmen dairenin organizasyon yapısı açısından reorganizasyon geçireceği, kullanılacak teknolojinin dünyada ve özellikle Türkiye’de çok yeni olması ve bunların getirdiği risklerin bulunması gibi sebeplerden dolayı proje grubunun yönetim kademelerince dinlenilmesi gerekmektedir. Bu yüzden daire içinde yöneticiler proje ile ilgili dinlemeye, gerekli bilgileri toplamaya müsait olmuşlardır”.

Görüşmeye katılanların ortak görüşüne göre yöneticiler insanların iyi taraflarını görebiliyorlardı. Bir takım üyesine göre, “projede görevli her bir personelin hangi yönünün iyi olduğu ortaya çıkarılarak iyi yönlerine ağırlık verilmekte ve projede yapılacak işbölümü kişilerin kabiliyetlerine göre ayarlanmakta idi”. Bir diğer üye ise şunu belirtmektedir: “Genel anlamda proje yöneticileri, projede görevli personel hakkında olumlu fikirlere sahipti. Proje yöneticileri personelin çalışma azimlerini, projeye karşı güvenlerini ve birbirleri arasındaki uyumlarını dikkate alarak insanların iyi taraflarını görebiliyorlardı”.

Çalışmaya katılanlara göre yöneticiler, proje kapsamında her şeyi karmaşık yapmaktan kaçınıyorlardı. Bunun sebebini bir takım üyesi şöyle açıklamaktadır: “Üst ve orta düzeydeki yöneticilerin projenin detayları hakkında düşünceleri çok olmadığından, projenin iş aşamalarına dair müdahaleleri pek olmamıştır. Hem bu durumdan dolayı hem de zaten riski proje grubunun üstlenmiş olmasından dolayı karmaşıklık oluşturacak müdahalelere çok girişmemişlerdir”.

Sorulara yanıt veren proje grubu üyelerinin genel görüşüne göre yöneticiler iş için gerekli kaynakları sağlıyorlardı ve çalışanların işlerini yapıp yapmadıklarını takip ediyorlardı. Bir üye şunu aktarmıştır: “Projede kişilerin yaptıkları işler haftalık takip edilmekte ve her hafta kişiler yaptıkları işleri bir yazılım ile proje yöneticisine bildirmekte idi. Kişilerin işleri yaparken karşılaştıkları sorunları zamanında iletmeleri sağlanmakta ve sorunlar beraberce çözülmekte idi”. Diğer bir üye ise şunu belirtmiştir: “Her ne kadar proje için öngörülen bütçenin ancak %20’si kadarı sağlanmış olsa da dairenin üst yönetimi iş için gerekli bütçenin teşkilat üst yönetimince ve ilgili kurumlarca onaylanması için çalışmışlardır. Hem üst hem de orta düzey yönetimce gerekli personel daire içinden sağlanmıştır. Ancak proje için gerekli fiziksel mekânlar için bunu söylemek zordur. Sadece mevcut odaların proje üyelerine göre ayarlanmasına çalışılmış, fakat bu da yeterli olmamıştır. Üst yönetime, özellikle projenin başlangıcında, proje hakkında bilgilendirme, mevcut çalışmaları aktarma ve ihtiyaçları belirleme gibi amaçlarla proje grubunca periyodik raporlar sunulmuştur. Üst ve orta yönetimden ziyade, proje yönetimi çerçevesinde, proje üyelerinin işleri takip edilmekteydi”.



## 7. Değerlendirme ve Sonuç

Aslında BT projeleri olan e-devlet uygulamalarının başarılı bir şekilde amaca uygun hizmet verebilmesi için proje yönetimi çok önemli bir rol oynamaktadır. Her ne kadar kategorize edilmesi zor da olsa literatürde e-devlet projelerindeki sorunlar beş başlık altında incelenmekte, bunların arasında ise en kapsamlı problemler örgütsel ve yönetsel sorunlar kategorisinde yer almaktadır. Bu kategoride ise yine yapılan araştırmalar en çok proje yönetimi açısından planlama, iletişim ve liderlik konularına vurgu yapmaktadır (Gil-Garcia ve Pardo, 2005).

Dünyadan ve Türkiye’den kamu sektöründeki değişik BT projelerinin geçirdiği evreler biraz ayrıntılı ve derinlemesine incelendiğinde, özellikle planlama, iletişim ve liderlik konularının, projenin amacına uygun hayata geçirilmesi, bütçe sınırlarının içinde kalınması ve belirlenen iş takviminde başarı sağlanmasında etkin olduğu görülmektedir. Geliştirme ve uygulama için gerçekçi olmayan bir iş takviminin tasarlanması ve proje tanımı tamamlanmadan uygulamaya geçilmesi, İngiltere’deki Swanwick Projesi’nde planlama hataları olarak yaşanmıştır. Proje takımının isteksizliği veya bu konuda yeterince eğitim almamış olması yüzünden, kötü haber ve gelişmelerden hiyerarşideki üst ve alt seviyedeki kişilerin bilgilendirilmemesi, Swanwick Proje takımı ile yönetim arasında iletişim sorununu doğurmuştur. Ayrıca yazılımdaki hataların giderilmesine yönelik takım üyeleri üzerindeki baskının abartılarak çoğaltılması ve sistemlerin tasarımlarında, kullanıcı önerilerinin tam olarak alınmaması ise liderlik açısından bazı zayıf noktaları teşkil etmiştir. Her ne kadar Swanwick Projesi sonuçta amacı çerçevesinde çalışmaya başlamış olsa da bu tür sorunlar planlanan bütçenin aşılmasına ve belirlenen iş takviminin geçmesine sebep olmuştur. Diğer taraftan kurumsal BT uygulamalarının geliştirilmesi yerine, kurum içinde her birimin kendi BT projesini hayata geçirmesi, FBI örneğinde görüldüğü üzere, hatalı planlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine FBI BT modernizasyon projesine ilişkin hazırlanan raporlarda vurgulanan proje liderliğindeki zafiyet, maliyetin artmasında ve işin gecikmesinde rol oynamıştır.

Çalışma kapsamında Türkiye’den bir örnek olarak, proje yönetimindeki planlama, iletişim ve liderlik perspektiflerinden incelenen PolNet Projesi bu tür e-devlet uygulamalarını barındıran kamu sektöründeki BT projelerine yardımcı olabilecek bazı aşamaları içermektedir. Aslında Emniyet Örgütü’nde BT açısından üç dönem geçirilmiş, son dönem olan PolNet Projesi dönemi bu çalışmanın inceleme alanı olmuştur. Sözü edilen perspektifleri genel anlamda olumlu yönde yaşamış olan PolNet Projesi bütçe ve iş takvimi sınırlarını aşmadan ana hedefine ulaşmış gözükmektedir. Çünkü bahsedildiği üzere proje için 96 milyon ABD doları gerektiği planlanmış fakat bu rakamın altında harcama yapılmıştır. Ayrıca öngörülen iş takvimi çerçevesinde proje 2000 yılında uygulamaya geçirilmiştir. Bununla birlikte projenin daha sonraki faz veya sürümlerinde dikkate alınması gereken faktörler de bulunmaktadır. Örneğin, planlama süreci ile ilgili olarak karar verme ve bireysel eylemlere rehberlik yapacak detaylı politikaların yazılı olması, bir

politikanın yerine getirilmesi için ayrıntılı metotların bulunması ve grup performansını ölçecek kriterlerin tanımlanması gerekmektedir.

e-Devlet yapılanması ile ilgili olarak gelişmiş ülkelerde devletin vermesi gereken hizmetlerin tek noktadan verilmesi esasına dayanan bir tümleşik e-devlet bilgi sistemi modelinin geliştirildiği görülmektedir. Türkiye’de bu modele geçişi sağlayacak çalışma, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü’nün MERNİS projesidir. Ancak MERNİS 1972’de başlamış ve 30 yıl kadar uzun bir sürenin sonunda Kasım 2002’de kullanılabilir bir sistem haline gelmiştir. Bu proje ile vatandaşlarımıza veri tabanlarında kullanılmak üzere birer TC kimlik numarası verilmiş ve bir nüfus bilgi veri tabanı oluşturulmuştur. Bu yüzden TC kimlik numarasının kullanılması MERNİS ile diğer e-devlet uygulamaları arasındaki koordinasyonun sağlanmasında çok önemlidir. Kamu kurumlarının veri tabanlarındaki bilgi karışıklığı ve tutarsızlıklar elde edilen bu eşgüdüm sayesinde önlenebilecektir. MERNİS projesinin gecikmeli hayata geçmesi, kurumsal düzeyde başarılı olsa da birbirinden bağımsız kamu BT projelerinin ortaya çıkmasında ve tümleşik bir e-devlet sisteminin oluşturulmasında ciddi problemlere yol açmıştır (Baştan ve Gökbnar, 2004). Gelecekte benzer şekilde birçok kamu kurumuna ait e-devlet uygulamalarını yakından ilgilendirecek BT projelerinin geliştirilmesinde, çok uzun bir süreçte hayata geçirilen kamu BT projelerinin, özellikle proje yönetimi açısından detaylı incelenmesinin hem akademik dünyaya hem de uygulayıcılara ve konunun uzmanlarına yararlı olacağı düşünülmektedir.

### **Kaynakça**

- Angelides, D.C. (1999), “Project Management and Good Technical and Business Practices”, *Journal of Management in Engineering*, 15(3), 78–88.
- Bainey, K.R. (2004), *Integrated IT Project Management: A Model-centric Approach*, Norwood, MA: Artech House.
- Bajjaly, S.T. (1999), “Managing Emerging Information Systems in the Public Sector”, *Public Performance and Management Review*, 23(1), 40–47.
- Barki, H., S. Rivard ve J. Talbot (1993), “Toward an Assessment of Software Development Risk”, *Journal of Management Information Systems*, 10, 203–23.
- Barret, K. ve R. Green (2001), *Powering Up: How Public Managers Can Take Control of Information Technology*, Washington, DC: CQ Press.
- Baştan, S. ve R. Gökbnar (2004), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda e-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik e-Devlet Sistemlerine Doğru”, *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 19(1), 71–89.
- Bellamy, C. (2000), “The Politics of Public Information Systems”, G.D. Garson (der.), *Handbook of Public Information Systems*, New York: Marcel Dekker.

- Best, J.D. (1997), *The Digital Organization*, New York: Wiley.
- Bozeman, B. ve S. Bretschneider (1986), “Public Management Information Systems: Theory and Prescriptions” [Special issue], *Public Administration Review*, 46, 475–87.
- Bretschneider, S. (1990), “Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test”, *Public Administration Review*, 50(5), 536–45.
- Brown, M.M. (2000), “Mitigating the Risk of Information Technology Initiatives: Best Practices and Points of Failure for the Public Sector”, G.D. Garson (der.), *Handbook of Public Information Systems*, New York: Marcel Dekker.
- Brown, M.M. (2001), “The Benefits and Costs of Information Technology Innovations: An Empirical Assessment of a Local Government Agency”, *Public Performance and Management Review*, 24(4), 351–66.
- Brown, M.M. ve J.L. Brudney (2003), “Learning Organizations in the Public Sector? A Study of Police Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge”, *Public Administration Review*, 63(1), 30–43.
- Caffrey, L. (1998), *Information Sharing between and within Governments: A Study Group Report*. London: Commonwealth Secretariat.
- Cats-Baril, W. ve R. Thompson (1995), “Managing Information Technology Projects in the Public Sector”, *Public Administration Review*, 55(6), 559–566.
- Chengalur-Smith, I. ve P. Duchessi (1999), “The Initiation and Adoption of Client–Server Technology in Organizations”, *Information and Management*, 35, 77–88.
- Cleland, D.I. (1994), *Project Management: Strategic Design and Implementation* (2nd ed.), New York: McGraw Hill.
- Dalcher, D. ve A. Genus (2003), “Introduction: Avoiding IS/IT Implementation Failure”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 15(4), 403–407.
- Davis, K. ve J.W. Newstrom (1989), *Human Behavior at Work: Organizational Behavior* (8th ed.), New York: McGraw-Hill.
- Dawes, S.S. ve M.R. Nelson (1995), Pool the Risks, Share the Benefits: Partnerships in IT Innovation, J. Keyes (der.), *Technology Trendlines. Technology Success Stories from Today's Visionaries*, New York: Van Nostrand Reinhold.
- Dawes, S.S. ve T. Pardo (2002), Building Collaborative Digital Government Systems, W. J. McIver ve A. K. Elmagarmid (der.), *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy*, Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Dmytrenko, A.L. (1996), “Successful Project Management”, *Records Management Quarterly*, 30(1), 74–75.
- Drucker, P.F. (1950), *The New Society: The Anatomy of Industrial Order*, New York: Harper and Brothers.
- Edmiston, K.D. (2003), “State and Local e-government: Prospects and Challenges”, *American Review of Public Administration*, 33(1), 20–45.

- EGM Bilgi İşlem Daire Başkanlığı (1988), *Polis Bilgisayar Ağı Projesi Olurluk Raporu* (Yayımlanmamış Proje Raporu), Ankara.
- EGM Bilgi İşlem Daire Başkanlığı (1996), *Polis Bilgisayar Ağı 1996–2000 Yılları Mimari Yapısı ve Uygulama Evreleri* (Yayımlanmamış Değerlendirme Raporu), Ankara.
- Fiedler, F.E. (1967), *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw Hill.
- Gagnon, Y.C. (2001), “The Behavior of Public Managers in Adopting New Technologies”, *Public Performance and Management Review*, 24(4), 337–350.
- Gannon, A. (1994), “Project Management: An Approach to Accomplishing Things”, *Records Management Quarterly*, 28(3), 3–12.
- Garson, G.D. (2003), Toward an Information Technology Research Agenda for Public Administration, G. D. Garson (der.), *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Genus, A., A. Rigakis ve K. Dickson (2003), “Managing Large-scale IT Projects: The Case of National Air Traffic Services’ New En Route Centre at Swanwick”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 15(4), 491-503.
- Gil-Garcia, J.R. ve T.A. Pardo (2005), “e-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations”, *Government Information Quarterly*, 22, 187–216.
- Greenberg, J. ve R.A. Baron (2003), *Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work* (8th ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Heeks, R. (2003), “Most e-Government-for-Development Projects Fail. How Can Risks be Reduced?”, *Institute for Development Policy and Management*, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN011226.pdf>>, 26.07.2010.
- Hersey, P., K.H. Blanchard ve D.E. Johnson (1996), *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources* (7th ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Jiang, J. ve G. Klein (2000), “Software Development Risks to Project Effectiveness”, *The Journal of Systems and Software*, 52, 3–10.
- Kesner, R.M. (2004), *The Hands-on Project Office: Guaranteeing ROI and On-time Delivery*, Boca Raton, FL: Auerbach Publications.
- Kerzner, H. (1982), *Project Management for Executives*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Kim, S. ve D. Kim, (2003), “South Korean Public Officials’ Perceptions of Values, Failure, and Consequences of Failure in e-Government Leadership”, *Public Performance and Management Review*, 26(4), 360–375.
- Kliem, R.L. ve I.S. Ludin (1992), *The People Side of Project Management*, Brookfield, VT: Gower.
- Knorr, E. (2005), “How the FBI Blew it”, *InfoWorld*, 27(12), 45–48.

- Landsbergen, D.J. ve G. Wolken Jr. (2001), “Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology”, *Public Administration Review*, 61(2), 206–220.
- Lewis, J.P. (2002), *Fundamentals of Project Management* (2nd. ed.), New York: AMACOM.
- Lippitt, G.L. (1978), Transition Management-coping, R.T. Golembiewski ve W.B. Eddy (der.), *Organization Development in Public Administration: Part1*, New York: Marcel Dekker.
- MacInnis, P. (2005), “The Business of Analyzing Project Success”, *Computing Canada*, 31(5), 34.
- Mahler, J. ve P.M. Regan (2003), “Developing Intranets for Agency Management”, *Public Performance and Management Review*, 26(4), 422–432.
- McKean, K. (2005), “Born to Lose?”, *InfoWorld*, 27(12),6.
- Melitski, J. (2003), “Capacity and e-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey”, *Public Performance and Management Review*, 26(4), 376–390.
- Merriam, S.B. (2002), Introduction to Qualitative Research, S.B. Merriam vd. (der.), *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Millett, J.D. (1954), *Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance*, New York: McGraw Hill.
- Moder, J.J. (1983), Network Techniques in Project Management, D.I. Cleland ve W.R. King (der.), *Project Management Handbook*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Morton, G.H.A. (1983), Human Dynamics in Project Planning, D.I. Cleland ve W.R. King (der.), *Project Management Handbook*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Odabaş, H. ve C. Polat (2008), e-Devlet Bilişim Sistemlerinde Kurumsal Bilgi ve Belge Yönetimi, E. Bilar ve Y. Ekinci (der.), *Balkan Ülkeleri Kütüphaneler Arası Bilgi-Belge Yönetimi ve İşbirliği Sempozyumu (2008-Edirne)*, Edirne: Trakya Üniversitesi, 236–246.
- Pekgözlü, İ. (2003), *Türk Emniyet Örgütü’nde Bilgi Teknolojilerinin Uygulanması*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Pekgözlü, İ. (2009), Implementation Stages of Information Technologies in Policing: A Case Study of Turkish National Police, T.K. Bensghir (der.), *eTransformation in Public Administration: From eGovernment to eGovernance*, Ankara: TODAİE Presswork, 509–515.
- Penner, (1994), *The Project Manager’s Survival Guide: The Handbook for Real-world Project Management*, Columbus, OH: Battelle Memorial Institute.
- Reddick, C.G. ve H.A. Frank (2007), “The Perceived Impacts of e-Government on U.S. Cities: A Survey of Florida and Texas City Managers”, *Government Information Quarterly*, 24(3), 576–594.
- Richman, L. (2002), *Project Management Step-by-step*, New York: AMACOM.

- Rocheleau, B. (2003), Politics, Accountability, and Government Information Systems, G.D. Garson (der.), *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Rockey, E.H. (1977), *Communicating in Organizations*, Cambridge, MA: Winthrop Publishers.
- Smith, L.D., J.F. Campbell, A. Subramanian, D.A. Bird ve A.C. Nelson (2001), "Strategic Planning for Municipal Information Systems: Some Lessons from a Large U.S. City", *American Review of Public Administration*, 31(2), 139–157.
- Southon, G., C. Sauer ve K. Dampney (1999), "Lessons from a Failed Information Systems Initiative: Issues for Complex Organizations", *International Journal of Medical Informatics*, 55 (1), 33–46.
- Spinner, M.P. (1997), *Project Management: Principles and Practices*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Stuckenbruck, L.C. (1981), *Project Management: The Professional's Handbook*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Stuckenbruck, L.C. (1983), Project Integration in the Matrix Organization, D.I. Cleland ve W.R. King (der.), *Project Management Handbook*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- TC Başbakanlık (1998), *Kamu-Net 98: Kamu Bilgisayar Ağları Konferansı*, Ankara.
- Temur, N. (2009), A New Model of Public Private Partnership for e-Government Project Implementation, T.K. Bensghir (der.), *eTransformation in Public Administration: From eGovernment to eGovernance*, Ankara: TODAİE Presswork, 497–502.
- Thomsett, M.C. (1990), *The Little Black Book of Project Management*, New York: AMACOM.
- US GAO (2004), Information Technology: Foundational Steps Being Taken to Make Needed FBI Systems Modernization Management Improvements, *Report to Congressional Requesters*, Washington, DC: United States Government Accountability Office.
- West, J.P. ve E.M. Berman (2001), "The Impact of Revitalized Management Practices on the Adoption of Information Technology: A National Survey of Local Governments", *Public Performance and Management Review*, 24(3), 233–253.
- Yin, R.K. (1989), *Case Study Research. Design and Methods*, Newbury Park, CA: Sage.
- Zipf, P.J. (1999), "The Essential Project Management Manual", *Journal of Management in Engineering*, 15(2), 34–36.