



Kamu Örgütlerinde Stratejik Planlama: Türkiye İş Kurumu Örneği (2008-2017)

Muhammed Tolga Gedikkaya^{a*}, Murat Akçakaya^b

^a İş Müfettişi Yrd., Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Ankara, TÜRKİYE. Doktora Öğrencisi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Ankara 06500, TÜRKİYE. e- posta: muhammedtolga@hotmail.com
ORDIC ID: <https://orcid.org/0000-0003-0476-2320>

^b Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara 06500, TÜRKİYE. e-posta: akcakaya@gazi.edu.tr
ORDIC ID: <https://orcid.org/0000-0003-0976-9054>

MAKALE BİLGİSİ

Geliş Tarihi: 07.08.2018
Kabul Tarihi: 14.08.2018
Çevrimiçi Kullanım Tarihi: 29.10.2018

Anahtar Kelimeler:
Strateji, Planlama,
Türkiye İş Kurumu

ÖZ

Kamu örgütü stratejik planları, uzun vadeli, çerçeve plan, analitik ve katılımcı nitelikte hazırlanan planlar olarak tanımlanabilir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye İş Kurumu 2008-2017 dönemi stratejik planlarını bu kriterlere göre analiz etmektir. Analiz sonucunda, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarının genel olarak uzun vadeli, çerçeve plan, analitik ve katılımcı nitelikleri bulunduğu, fakat bütçeleme vurgusu, yöntem birliğinin bulunmaması ve dar paydaş tanımlamasının planları stratejik olmaktan uzaklaştırdığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca çalışmada, stratejik planlamaya ilişkin mevzuatın örgütsel etkinlik ve hesap verebilirlik değerlerini, mali disiplin ve bütçe hesap verebilirliği ile sağlamaya yönelik vurgusu, Türkiye İş Kurumu özelinde, stratejik planların bütçe odağında hazırlanması yönünde bir eğilim oluşturduğu görülmüştür.

Strategic Planning in Public Organizations: The case of Turkish Employment Agency (2008-2017)

ARTICLE INFO

Received: 07.08.2018
Accepted: 14.08.2018
Available online: 29.10.2018

Keywords:
Strategy, Planning,
Turkish Employment
Agency

ABSTRACT

Strategic plans of public organizations can be defined as plans to be prepared in a long-term, grand plan, analytical and participatory manner. The aim of this study is to analyze Turkey Employment Agency Strategic Plans of the 2008-2017 period, according to these criteria. The result of the analysis is that the Turkey Employment Agency Strategic Plans carry the qualification of long-term grand plan that includes analytical and participatory nature. However, the emphasis on budgeting, the absence of unity of the method and narrow perspective of stakeholders negatively affects the strategies. It is also concluded that the focus of current legislation on fiscal discipline and budgetary accountability on maintaining the organizational effectiveness and accountability, leads to the understanding that strategic plans are an instrument of budgeted process, especially for Turkey Employment Agency.

* Sorumlu Yazar / Corresponding Author

Doi: <https://dx.doi.org/10.30855/gjeb.2018.4.3.002>

1. Giriş

Stratejik planlama bugün kamu veya özel örgütlerde etkinliği sağlamanın önemli araçlarından biri olarak görülmektedir (Bryson, 2018; Covin & Slevin, 1989; Eadie, 1983; Pearce, Robbins, & Robinson Jr, 1987; Pearce, Robinson & Subramanian, 2000; Rowley, 1997; Steiner, 2010). Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, işletmelerin etkinliğini ve dolayısıyla hayatta kalmasını sağlamaya yönelik ortaya çıkan olgu, daha sonra kamu yönetiminde hizmette etkinliği sağlamaya yönelik kullanılmaya başlanmıştır.

Planlama, kamu yönetimi literatüründe öteden beri üstünde durulan (Fayol, 1937; Gulick, 1937) bir olgudur. Bununla birlikte 1980 sonrasında, eski kamu yönetimi anlayışından, hesap verebilirlik ve etkinlik vurgusu taşıyan yeni kamu işletmeciliğine geçiş (Dunleavy & Hood, 1994; Ferlie, Fitzgerald, & Pettigrew, 1996; Hood, 1991), farklı planlama anlayışlarını kamu yönetimi ile tanıştırmıştır. Bunlardan biri de 1960'larda ABD kaynaklı olarak ortaya çıkan stratejik yönetim anlayışıdır.

Türkiye'de stratejik planlamaya ilginin artışı 2000'li yılların başına denk gelir. Bu tarih sonrasında stratejik yönetim literatürü ayrı bir çalışma alanı olarak gelişmiştir (Barca & Hızıroğlu, 2009, s. 123). Aynı dönem, stratejik planlamayı kamu örgütleriyle tanıştıran 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun yayınlandığı dönemdir. Söz konusu kanun, stratejik planlamaya ilişkin ayrıntılı yasal düzenlemeler getirmiştir.

Bu makalede, 5018 sayılı Kanun kapsamında hazırlanan Türkiye İş Kurumu stratejik planları değerlendirilecektir. Çalışmanın birinci bölümünde stratejik planlamanın tanım ve mevzuatına yer verilecek, ayrıca Türkiye İş Kurumu'nun geçirdiği tarihsel süreç ve görevleri hakkında öz bilgi sunulacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, sunulan çerçeve ve tanım kapsam ve sınırlılığında, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarının analizine yer verilecektir.

2. Kavram ve örgüt çerçevesi

2.1. Kavramsal çerçeve

Stratejik plan kavramı kamu veya özel sektör perspektife alan farklı disiplinlerde farklı özellikleriyle tanımlanmakta, dolayısıyla kavrama farklı amaç, nitelik ve özellikler atfedilmektedir. Bu durum, kavramın tanımına ilişkin sınırları belirsizleştirmekte, yapılan farklı tanımların sayısını her bir çalışma ile artırmaktadır. Bu çalışmada, kavramın tanımlanmasında izlenen yol, kavramı oluşturan kelimelerin ayrı ayrı açıklanması; literatürde yer verilen tanımlamalara ilişkin bir sentez tanımlamanın (Songür, 2011, s. 9) sunulması ve son olarak mevzuat metninde yer verilen tanımlamanın kullanılması şeklindedir.

"Plan" kavramı izlenecek yol, strateji, politika gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Plan, yapılacaklar listesidir, vurgu gelecek zamandır; geçmiş planlanamaz. Modern birey, toplum, devlet tarafından, iktisadi, sosyal, siyasi hayatın her alanında kullanılmaktadır.

"Strateji" kavramı izlenecek yol, plan, politika gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Kelime daha çok ordu yönetimi ile ilgili kullanılmış; Yunancada generali veya kurnazlığını simgelemiştir. Savaş sanatı ile bağdaştırılmış, düşmanı yenmek amacına yönelik büyük plan (master plan) manasında kullanılmıştır. Savaş sanatı ile ilgili bir başka kavram olan "taktik" terimi, strateji kavramını tamamlar. Strateji kavramı genel, bütün, uzun vadeli, sonuca yönelik plan ve faaliyetleri; taktik kavramı özel, mikro, kısa vadeli, sonucu kolaylaştırıcı plan ve faaliyetleri temsil eder. Stratejiler genel nitelikli planlardır: gerekli hususları kapsayıcı ve ayrıntı hususları dışlayıcıdır. Taktik planlar ise stratejide yer almayan ayrıntılara ilişkin planları kapsar. Bugün strateji ve taktik kelimeleri, sadece savaşta veya ordu yönetiminde kullanılan kavramlar değil; bireysel tarıdan, spor faaliyetlerine kadar hayatın her alanında kullanılan kavramlardır.

Olumlu-olumsuz bir yargı bildirmeyen strateji ve plan kavramlarına olumlu bir mana yüklediği görülür. Planlı olmak, planlı hareket etmek, stratejik düşünmek, stratejik hareket etmek gibi kullanımlar, başarılı sonuca yönelik düşünce ve hareketi temsil etmektedir. Stratejik plan kavramı ise başarılı planlamayı işaret etmektedir.

Literatürde, başarılı bir yönetimin nasıl olması gerektiğine ilişkin savunular, stratejik planlamanın da tanımında kullanılmaktadır. Kavrama ilişkin tanımların fazla olması bununla ilişkilendirilebilir.

Strateji ve planlama, yönetimin bir fonksiyonu (Fayol, 1937; Gulick, 1937), yeni kamu işletmeciliğinin bir parçası veya kamu politikası disiplininin temeli “planlama, programlama ve bütçeleme sisteminin (PPBS)” (Radin, 2000, s. 14) bir ögesidir.

Songür, stratejik planlama kavramına ilişkin literatürde yer alan farklı tanımlamaları şu şekilde sentezlemektedir:

“ [stratejik planlama] sürekli değişen çevre koşullarında yaratıcı düşünceyle analitik düşünceyi birlikte kullanarak örgütün uzun dönemdeki yönünü belirleme süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, dış ve iç çevreyi analiz etme, paydaşları belirleme ve görüşlerini alma, misyonu ifade etme, vizyon, amaç, hedef ve stratejileri belirleme faaliyetlerinden oluşur” (Songür, 2011: 9).

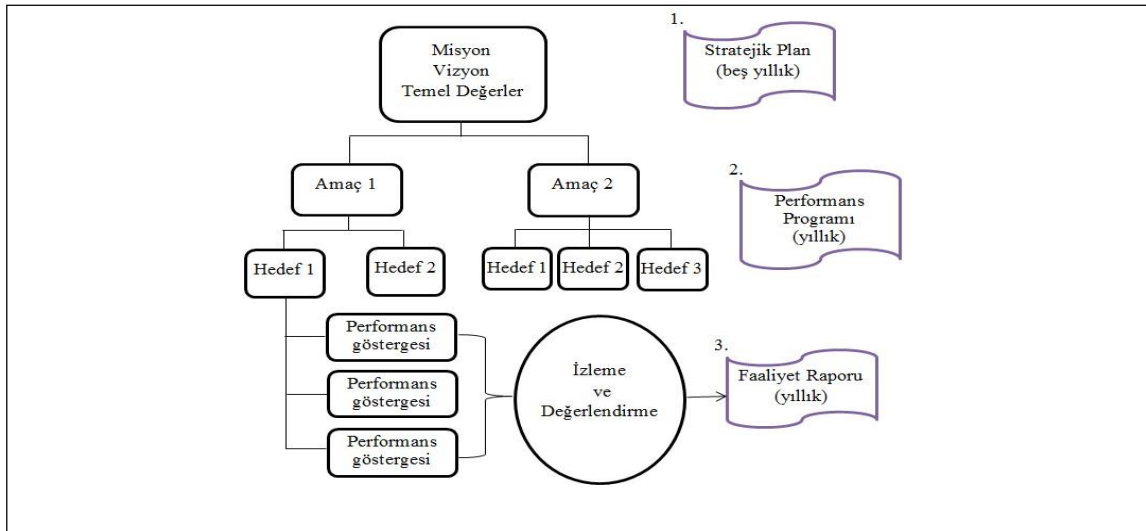
Söz konusu tanımlamada, vurgu üç hususa yoğunlaşmaktadır: analitik düşünce, çevre-paydaş ve amaç- araç ilişkisi. Analitik düşünce daha çok hedef ve araçların değerlendirilmesi, ölçülmesi ve karşılaştırılabilirliği ile ilgilidir. Çevre ve paydaş, örgütün yaşamına devam etmesi ve sunulan hizmetin kalitesini artırabilmesi için değişen ortama uyum sağlamasını ifade eder. Amaç-araç ilişkisi, örgüt mekanizmasının uyumlu olarak belirli bir hedefe yönelik etkili çalışmasını betimler. Dolayısıyla stratejik planlama, örgütün iç ve dış sistemlerini birlikte ele alan, bilimsel ve etkili yönetim faaliyetlerinin seferber edilmesidir.

Stratejik planlama kavramına, Türkiye’de mer-i mevzuat çerçevesinden bakıldığında benzer nitelikler göze çarpar:

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik planlamayı kamu yönetimi için zorunlu hale getiren yasal düzenlemedir. Kanun; etkililik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik, mali saydamlık gibi değerleri bütçe hazırlama, uygulama, muhasebeleştirme, raporlama ve kontrolü aşamalarına uygulama amacı taşımaktadır (5018; 1). Dolayısıyla mevzuatın kurduğu stratejik planlama sistemi, anılan amaçları sağlamaya yönelik bir sistemdir.

Kanun, stratejik plan kavramını “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır (5018; 2). Stratejik Planı “(...) geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle” hazırlanacaktır (5018; 9).

Kamu idarelerinin bütçesi; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları ile bağdaştırılmıştır (5018; 9). Performans programı performans hedeflerini, faaliyet raporları performans sonuçlarını gösterir (5018; 9,41) ve bunlar kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmalıdır (5018; 7).



Şekil 1. 5018 sayılı Kanun Stratejik Planlama Modeli. Songür, 2011, s. 117.

Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının düzenlenme usulleri ayrı yönetmeliklerle açıklanmıştır, bu yönetmelikler aşağıdadır:

Stratejik plan. 2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” Stratejik Planlarının hazırlanma takvimi ve üst plan ve programlarla ilişkilendirilmesi gibi hususları konu edinmektedir. Yönetmelik 2018’de aynı adı taşıyan başka bir yönetmelikle kaldırılmıştır. Yeni yönetmelikte Stratejik Planları hazırlama, güncelleme, değerlendirme gibi süreçlerine daha ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir.

Performans programı. 2008 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” performans programlarının içerik ve takvimi hususlarını konu edinir. Yönetmeliğe göre; performans programı “Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı,” ifade eder. Performans hedefi: çıktı-sonuç odaklı hedefler; performans göstergesi: hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır.

Faaliyet raporu. 2006 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”, faaliyet raporlarının içerik ve takvimi hususlarını ele alır. Yönetmelik, bir faaliyet raporu içinde bulundurulması gereken hususları örnek bir içindekiler tablosu ile vermiştir. Yönetmeliğe göre faaliyet raporları; sorumluluk, doğruluk ve tarafsızlık, tam açıklama, tutarlılık, yıllık olma ilkelerine göre hazırlanmalıdır. Bu altı ilke daha açık ifade edilirse: 1. Sorumluluk ilkesine göre raporlar mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlamalıdır. 2. Doğruluk ve tarafsızlık ilkesine göre raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması gerekir. 3. Açıklık ilkesine göre raporlar ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanmalıdır. 4. Tam açıklama ilkesine göre, raporlarda yer alan bilgilerin eksiksiz olması, sonuçları tüm yönleriyle açıklaması; ilgisi olmayan hususlara yer verilmemesi gerekir. 5. Tutarlılık ilkesine göre, faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılması, yöntem değişikliklerinin açıklanması gerekir. Ayrıca raporlar, yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanmalıdır. 6. Yıllık olma ilkesine göre raporlar bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanmalıdır.

Mevzuatın öngördüğü sistem, stratejik planların gerekli hususları kapsadığı, ayrıntıları performans programlarına bıraktığı bir sistemdir. Stratejik planlar uzun vadeli (stratejik), performans programları ise kısa vadeli (taktik). Plan ve programlar analitik yapılmış (ölçülebilir hedefler saptar), faaliyet raporları ile değerlendirilmiş olacaktır. Her aşamada katılımçılık yani paydaşlar göz önünde bulundurulmaktadır.

Sonuçta, stratejik planlama kavramının literatür ve mevzuatta yer verilen tanımlamalarından, stratejik planlama olgusunun dört özelliği bulunduğu söylenebilir: 1- Uzun vadeli bir planlamadır. Kısa vadeli taktik hedefler yıllık performans programları ve faaliyet raporları ile düzenlenir ve takip edilirken, stratejik planları, daha uzun vadeli temel amacın sağlanmasına yönelik bir planlamadır. 2- Kapsayıcı ve dışlayıcıdır (grand plan, master plan). Strateji, temel öğeleri içerir fakat taktik ayrıntıları içermez. 3- Analitiktir. Açık, tutarlı, ölçülebilir, karşılaştırılabilir hedef ve araçlar kullanır. 4- Katılımcıdır. Çevre ve paydaş ilişkilerini dikkate alır.

Bu özellikler ile temelde etkililik (etkili, verimli, ekonomik) ve hesap verebilirlik (demokratik, katılımcı, saydam) sağlanmaya çalışılmaktadır. İkinci bölümde yer alacak analizde, bu dört özellik üzerinden Türkiye İş Kurumu stratejik planları değerlendirilecektir.

2.2. Örgüt çerçevesi: Türkiye İş Kurumu

Türkiye İş Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur, özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerktir (4904; 1). 1946 model İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun ardılı olarak, 2003 yılında kurulmuştur. Temelde görevi, öncülü gibi, iş arayan ile işçi arayan arasında aracılık hizmetlerini yürütmektir. İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun düşük performansını artırmak beklentisiyle kurulmuştur:

Kuruluş süreci. 3008 sayılı İş Kanunu, eşleştirme hizmetini bir kamu hizmeti olarak görmüş ve bir örgütlenmeye gidilmesini öngörmüştü. İkinci dünya savaşından sonra 4837 sayılı kanunla bu örgüte kavuşulmuştur: İş ve İşçi Bulma Kurumu. İş ve İşçi Bulma Kurumu bu dönemde önce artan sonra bozulan bir başarıyı göstermiştir. 1951’de yaklaşık 28 bin olan işe yerleştirme sayısı 1957’de en üst düzeyine yani 562 bin işe yerleştirme göstergesine ulaşmıştı. Fakat 1957 sonrasında bu oran önce dalgalanmış sonra aşırı şekilde azalmıştır. 1970’lerde, iptal edilen 931 sayılı İş Kanunu ve yerine kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu eşleştirme hizmetlerini kamu hizmeti olarak görmeye devam etti. 1980 darbesi, serbestleştirme politikaları, Sovyetlerin dağılması, 1994 krizi, 1999 krizi ve daha birçok sosyal, siyasi ve iktisadi gelişmeler işgücü piyasasını dönüştürdü, fakat İş ve İşçi Bulma Kurumu uyum gösteremedi. Sonuçta 2000 yılına gelindiğinde işe yerleştirme sayısı 185 bin olacaktır.

2000 yılının ortasında yeni bir örgütlenme ile aracılık hizmetlerinin artırılması yoluna gidildi ve “Türkiye İş Kurumunun Kuruluş ve Görevleri” hakkında 617 sayılı KHK yayımlandı. Bu KHK Anayasa Mahkemesince iptal edildi: İş ve İşçi Bulma Kurumu kaldırılmıştı, fakat Türkiye İş Kurumu da kurulamamıştı. 2001 yılında 214 bin olan işe yerleştirme sayısı, 2003’te 65 bin olarak gerçekleşti.

2003 yılında iki önemli kanun çıkartıldı: 4857 sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu. Bu kanunlar Türkiye İş Kurumu’nu kurmuş, özel istihdam bürolarına izin vermiştir. Yeni örgütlenmeden yüksek performans beklendi. Bu amaçla Türkiye İş Kurumu, öncülü İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan daha fazla yetki, bütçe, personel vb. kaynaklarla desteklendi. 2003’te 65 bin olarak gerçekleşen işe yerleştirme sayısı süreç içinde sürekli artmıştır. 2003-2015 arasında işe yerleştirme oranı on kat büyüyerek 670 bini geçmiş, tarihindeki en yüksek işe yerleştirme oranına kavuşmuştur. Bu oran 2015 sonrasında da artmaya devam edecek ve 2017 yılı sonunda işe yerleştirme sayısı bir milyonu geçecektir.

Görevleri. Türkiye İş Kurumu’nun yetki ve kaynaklarının artışı görevlerinin artışı ile paraleldir. Türkiye İş Kurumu eşleştirme hizmetleri geleneksel aracılık hizmetinden daha geniş yorumlanmış, işgücü yetiştirme ve uyumunun sağlanması hizmetlerine yönelik faaliyetlerle zenginleştirilmiştir. Bugün Türkiye İş Kurumu’nun görevleri özetle istihdam politikalarına yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek, işgücü piyasası verilerini toplamak ve analiz etmek, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri sunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin hizmetleri (izin, denetleme, vb.) yürütmek; işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları yürütmek; Avrupa Birliği istihdam politikalarını izlemek; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının taşradaki görevlerini yürütmek şeklinde sayılabilir.

Stratejik Planları. 2008-2017 döneminde Türkiye İş Kurumu’na ait üç stratejik plan bulunmaktadır: 2008-2012 stratejik planı; 2011-2015 stratejik planı; 2013-2017 stratejik planı (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007a, 2010a, 2012a). Türkiye İş Kurumu’nun 2008-2017 arasında -yayınlanan- performans programları sayısı dokuzdur (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2008b, 2009b, 2011b, 2011c, 2013b, 2014b, 2015b, 2016b, 2017c). Türkiye İş Kurumu tarafından 2006 yılından bu yana yıllık faaliyet raporu hazırlanmaktadır (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007b, 2008a, 2009a, 2010b, 2011a, 2012b, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017b). Analizde incelenecek belgeler, bu paragrafta atıf verilen belgeler olacaktır. Söz konusu plan, program ve raporlara Tablo 2’de yer verilmiştir.

Tablo 2. 2006-2017 Dönemi Stratejik Plan, Program ve Raporları

Stratejik Planları	Performans Programları	Faaliyet Raporları
-	-	2006, 2007
2008-2012 Stratejik Planı	2008,	2008
	2009-2011 (3 yıllıktır)	2009, 2010
2011-2015 Stratejik Planı	2011, 2012	2011, 2012
2013-2017 Stratejik Planı	2013, 2014, 2015, 2016, 2017	2013, 2014, 2015, 2016, 2017
2018-2022 Stratejik Planı	2018	-

3. Analiz

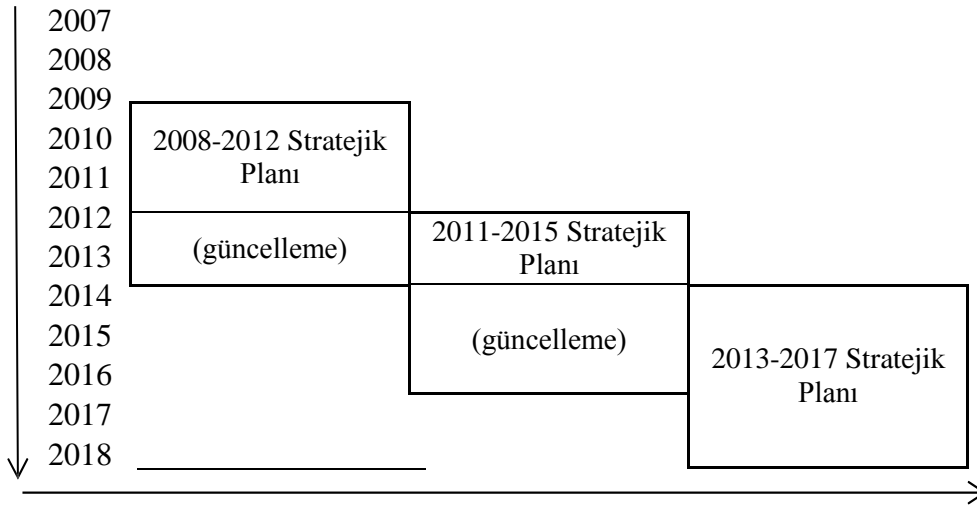
Bu bölümde, Türkiye İş Kurumu'nun üç stratejik planı, stratejik planlamanın dört özelliğine (uzun vadeli olma, kapsayıcı ve dışlayıcı olma, analitik olma, katılımcı olma) göre analiz edilecektir.

3.1. Uzun Vadelilik

Stratejik Planlarını sıradan bir plandan ayıran husus sonuç odaklı veya uzun vadeli amaçlar belirlemesidir. Örgüt kanunları zaten örgütün amaçlarını belirlemektedir, bununla birlikte, stratejik planlar bu amaçların uzun vadeli yeniden yazılmasını içerir. Literatürde uzun vadenin ne kadarlık bir süreyi tanımladığı tartışmalıdır; mevzuatta kabul edilen vade, beş yıldır.

Türkiye İş Kurumu Stratejik Planları beş yıllık hazırlanmış, fakat ilk strateji üç yıl, ikinci strateji ise iki yıl yürürlükte kalmıştır. Stratejik planların hazırlık süreçleri de dâhil edilirse, yürürlük süreleri daha da azalmaktadır. Her iki strateji de beş yıl bitmeden yenilenmiştir.

Tablo 4. 2008-2017 Dönemi Stratejik Planlarının uygulama süreleri



Stratejik Planlarının yenilenme usul ve sebeplerine 2006 tarihli "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te yer verilmektedir: Yönetmelik planların beş yıl için hazırlanması gerektiğini, planın en az iki yıl uygulandıktan sonra güncelleştirilebileceğini, ayrıca kamu idaresinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması, hükümetin veya bakanın değişmesi; doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde de yenilenebileceğini belirtmiştir (Yönetmelik, 7 inci madde).

Türkiye İş Kurumu tarafından hazırlanan yeni stratejiler, önceki stratejilerin vadesi tamamlanmadan yenilenme nedenlerini, yeni kanuni düzenlemelere bağlamaktadır. 2011-2015 stratejisinde 5763, 5838 ve 5921 sayılı Kanunlar ile "Kurumun mevzuatında önemli ve köklü değişiklikler yaşanması" nedeniyle Stratejik Planının güncelliğini yitirdiği ve yenilenme ihtiyacı doğduğu belirtilmiştir. 2013- 2017 stratejisinde ise yeni strateji hazırlanmasına ihtiyaç doğuran önemli ve köklü değişikliğin, 665 sayılı KHK olduğu belirtilmektedir (Tablo 5).

Tablo 5. Stratejik Planlarının Güncellenme Süreci

Dönem	Düzenleme	Resmi Gazete
2007 Haziran	2008-2012 Stratejik Planı ilanı	-
2008 Mayıs	5763 sayılı Kanun	26/05/2008-26887
2009 Şubat	5838 sayılı Kanun	28/02/2009-27155
2009 Ağustos	5921 sayılı Kanun	18/08/2009-27323
2009 Ağustos	yenileme kararı	-
2010 Aralık	2011-2015 Stratejik Planı ilanı	-
2011 Kasım	KHK 665	02/11/2011-28103
2012 Ocak	yenileme kararı	-
2012 Temmuz	2013-2017 Stratejik Planı ilanı	-

2008-2012 Stratejik Planın yenilenmesine neden olduğu belirtilen kanuni düzenlemelerden, 5763 sayılı kanunda, il istihdam kurullarının ve il istihdam ve mesleki eğitim kurulları olarak yeniden örgütlenmesi, özel istihdam bürolarına ilişkin yeni serbestleştirme ve idari para cezası uygulamalarının getirilmesi, hizmet alımlarının kolaylaştırılması, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, işsizlik ödeneği yararlanma şartları hususlarında yeni kurumlar oluşturulması ve kolaylıklar sağlanması, işsizlik sigortası fonundan devlet hazinesine aktarım yapılması ve işverenlere sosyal güvenlik prim desteği sağlanması, gibi alanlarda düzenleme yapılmıştır. 5921 sayılı kanun, işsizlik sigortası fonundan hazineye yapılacak aktarımlar ve işverenlere yapılacak destekler gibi alanlarda düzenleme yapmaktadır. 5838 sayılı kanun, kısa çalışma fonunun kullanımı ile işverenlere prim destekleri gibi hususlarda düzenleme yapmaktadır.

2011-2015 Stratejik Planın yenilenmesine neden olduğu belirtilen 665 sayılı KHK ile örgütün teşkilat yapısında köklü değişikliklere gidilmiştir. KHK merkezde yeni daire başkanlıkları kurmuş, denetim birimini kapatmıştır (İş Teftiş Kurulu ile birleşme). Kuruma Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın taşra teşkilatı görevlerini yürütme görev ve yetkisi verilmiştir, bu şekilde Bakanlık bölge müdürlükleri kapatılarak Türkiye İş Kurumu İl Müdürlükleri ile birleştirilmiştir.

Yukarıda yer verilen kanuni düzenlemeler, Türkiye İş Kurumu'nun uzun vadeli amaçlarını etkileyen düzenlemeler değil (Tablo-3): 2008-2012 Stratejik Planın güncellenmesine sebep gösterilen 5763, 5921, 5838 sayılı kanunlar daha çok işsizlik sigortası fonunun veya bütçenin kullanımına ilişkindir ve araçsaldır. Yeni stratejide amaçlar genel itibarıyla değişmemiştir. 2011-2015 Stratejik Planın güncellenmesine sebep gösterilen 665 sayılı KHK, Türkiye İş Kurumu'na yeni görevler yüklemekle birlikte (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın taşra teşkilatı yükümlülüğü) yine stratejik planın amaçlarında yenilik getirmemiştir. Değişiklik bütçeye ilişkindir: 665 sayılı KHK ile yeni oluşturan birimlerin bütçe dağılımlarında değişiklik yapılmıştır.

Türkiye İş Kurumu'nun stratejik amaçlarında genel bir değişiklik bulunmaz: işe yerleştirme, aktif politikalar ve kurumsal yapının güçlendirilmesi temel amaçlar olarak devamlılık gösterir. Her ne kadar, İşgücü piyasası bilgi sistemi, paydaş ilişkilerinin geliştirilmesi ve pasif programların uygulanması amaçları süreklilik arz etmese de, alt hedefler içinde ayrıntılı olarak ele alınır.

Tablo 3. 2008-2017 Dönemi Stratejik Planlarının Amaçları

Türkiye İş Kurumu Amaçları Özet		
2008-2012 Stratejik Planı (23 Hedef)	2011-2015 Stratejik Planı (23 Hedef)	2013-2017 Stratejik Planı (17 Hedef)
1. İstihdam hizmetleri çeşitliliği ve İşe yerleştirmenin artırılması	1. İstihdam hizmetleri çeşitliliği ve İşe yerleştirmenin artırılması	1. İstihdam hizmetleri çeşitliliği ve İşe yerleştirmenin artırılması
2. Aktif işgücü tedbirlerinin uygulanması	2. Aktif işgücü programlarının uygulanması	2. Aktif işgücü programlarının uygulanması
3. Kurumsal yapının geliştirilmesi	3. Kurumsal yapının geliştirilmesi	3. Kurumsal yapının geliştirilmesi
4. İşgücü piyasası bilgi sistemi geliştirmek	4. İşgücü piyasasını izlemek ve değerlendirmek	--
5. Paydaş ilişkileri geliştirme	--	--
--	--	4. Pasif programların uygulanması

Sonuçta, stratejik planların güncellenmesi, aslında amaçlara ilişkin bir yenilenme değil, bütçede görülen dalgalanmanın sonucu ortaya çıkan güncelleme olarak ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar stratejik planlar vadesini doldurmamış gibi gözükse de aslında, 2008-2017 yılları arasında kapsayan on yıl boyunca amaçlarda bir değişiklik yoktur. Değişiklik bütçe dağılımından kaynaklanmaktadır. Özetle, stratejik planlarda belirlenen amaçların uzun vadeli olduğu fakat metinlerin yürürlük süresinin bütçeye bağlı olarak kısa vadeli olduğu söylenebilir.

3.2. Çerçeve plan (Kapsayıcı ve Dışlayıcı) niteliği

Kapsayıcılık. Stratejik Plan, genel çerçeve çizen bir plandır. Örgütün temel görevleri veya ana birimleri ile ilgili hedeflerin genelini kapsamalıdır.

Türkiye İş Kurumu'nun görevlerine ve 2008-2017 dönemi Stratejik Planlarının amaçlarına yukarıda değinilmişti. Burada Stratejik Planlarının amaç ve hedeflerinin, Türkiye İş Kurumuna 4904 sayılı kanunla verilen görevlerini ve Türkiye İş Kurumu merkez ve taşra birimlerini ne kadar kapsayıcı nitelikte olduğu tartışılacaktır.

Türkiye İş Kurumu görevleri arasında yer alan işgücü piyasası verilerini toplamak ve analiz etmek, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri sunmak, eşleştirme/aracılık hizmetlerini sunmak, işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları yürütmek işsizlik sigortası hizmetleri gibi hususlarda her üç strateji de belirli amaçlar ve hedefler belirlemiştir ve bu konularda kapsayıcı nitelik arzeder.

Bununla birlikte aynı durum, özel istihdam bürolarına ilişkin hizmetler, Avrupa Birliği istihdam politikalarını izlemek, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının taşradaki görevlerini yürütmek görevleri için geçerli değildir.

Birincisi, 4857 ve 4904 sayılı kanunlarla eşleştirme hizmeti Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam büroları arasında bölüştürmüş, özel istihdam bürolarının izin ve denetimi gibi hususlar Türkiye İş Kurumuna yüklenmiştir. İlk iki stratejik planda, özel istihdam bürolarına yalnız aracılık hizmetlerinin geliştirilmesi için bunlarla işbirliğinin gerçekleştirilmesine değinilir, fakat işbirliğine ilişkin herhangi bir hedef bulunmaz. 2013-2017 Stratejik Planında ise özel istihdam bürolarına ise hedef veya ölçüme yer verilmemiştir.

İkincisi, Türkiye İş Kurumu görevleri arasında bulunan “Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak” görevidir. Bununla birlikte her üç stratejik plan da herhangi bir hedef veya ölçüm belirlemez.

Üçüncü olarak, 665 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumuna sonradan verilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının taşradaki görevlerini yürütmeye ilişkin Kasım 2011 düzenlemesidir. 2013-2017 Stratejik Planında yer verilmesi gereken bu konuya ilişkin son stratejik planda herhangi bir hedef veya ölçüm bulunmaz.

Son olarak, stratejik planlara bölge, sektör ve grup tabanlı politikaların dâhil edilmesi hususudur. Türkiye İş Kurumu paydaşlarının bir araya geldiği genel kurullarında Türkiye İş Kurumu'nun bölge, sektör, grup tabanlı politikalar belirlemesi ve uygulaması gerektiği defaatle belirtilmiştir (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2005, 2007c, 2011d, 2013c, 2014c, 2015c, 2017d). Aynı savunular literatürde de yer almaktadır (Alabaş, 2007, s. 139; Ay, 2012, s. 337; Ayhan, 2002, s. 8; Erenel, 2013, s. 100; Karabulut, 2007, s. 96; Öksüz, 2007, s. 80; Tutar, 2015, s. 105; Yüceol, 2007, s. 108). Bununla birlikte stratejik planlar yerel, sektörel veya grup tabanlı çok az hedef içerir: Gelişmişlik farklarına dayalı olarak, belirli bölgeler için farklı hedeflere yer verilmez. Artan oranda istihdam sağlayacağı öngörülen sektörlerle yönlendirme veya aksine artan oranda istihdamın azalacağı öngörülen sektörlerle ilişkin tedbir almaya yönelik herhangi bir hedef koyulmamıştır. Eski hükümlülerin ve engellilerin istihdam edilmesine yönelik her üç planda da bir hedef yoktur.

Yukarıda açıklanan görev ve politikalara ilişkin planlarda amaç veya hedef bulunmaması, bunlara plan, programları ve raporlarda değinilmediğini göstermez, söz konusu konulara ilişkin faaliyet raporlarında ayrıntılı açıklama ve atıflar vardır, fakat bunlar rutin faaliyetlerin izahı şeklindedir. Fakat rutin faaliyetler, uygun bir hedefe yönelmiş ahenkli faaliyetler değildir (Güçlü, 2003, s. 62) ve dolayısıyla stratejik planlamaya dâhil edilmez.

Söz konusu hususların kapsama alınmama nedeni, temelde bunlara rutin faaliyet perspektifinden bakılmasından ziyade aslında faaliyetlere özgülünen bütçe bulunmamasından kaynaklanır. Özel istihdam bürolarına ilişkin hizmetler, Avrupa Birliği istihdam politikalarını izlemek, Bakanlığının taşradaki görevlerini yürütmek görevleri stratejik amaçların birer parçası olarak görülebilir: örneğin özel istihdam büroları işe yerleştirmeye ilişkin amaç altında; Bakanlık taşra teşkilatı ile bütünleşme sonrası yüklenilen görevle, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine ilişkin amaç altında; Bölge, sektör ve grup tabanlı politikalar yine işgücü araştırması, işe yerleştirme, aktif istihdam politikaları amaçları altında değerlendirilebilir. Faaliyet raporları incelendiğinde, bu görüşle raporlanma yapıldığı izlenmektedir. Diğer bir deyişle, görevlere ilişkin ancak ayrı bir proje/program ve dolayısıyla bütçe bulunduğu zaman ayrı hedef ve ölçüm metne işlenmiştir.

Benzer durum, örgütün birimleri açısından değerlendirme yapıldığında da karşımıza çıkar. Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, İl Müdürlüklerinin çalışma ilişkileri servisleri gibi birimler ve bu birimlerdeki personel için belirlenen ayrı stratejik hedef yoktur ve ölçülmemektedir. Bunlar yine diğer amaçlar altında değerlendirilmekte, sadece ayrı bütçe gerektiren proje ve programlar stratejik planda hedef ve ölçüme dâhil edilmektedir.

Bununla birlikte her bir stratejik planlama ile amaçların sınıflandırmasının daha genel ve kapsayıcı bir hale getirildiği görülür.

Dışlayıcılık. Stratejik Planlarının çerçeve bir plan olma özelliğini koruması için, değişmesi muhtemel ayrıntıların plana dâhil edilmemesi gerekir. Strateji-taktik kavramlarına ve Stratejik Planlarının genel çerçeveyi oluşturduğuna değinilmiştir. Dolayısıyla stratejiler tüm taktik, ayrıntılı alt programları içermemelidir. Aksi halde bir çerçeve olma niteliğini kaybeder, esnek olmayan bir nitelik kazanır. Söz konusu ayrıntıları içeren taktik planlar veya alt programlar ise 5018 sayılı kanunda öngörülen performans programlarıdır. Özetle, Stratejik Planları dışlayıcı hazırlanmalı; alt planlar - mikro hedefler performans programlarında ve faaliyet raporlarında ele alınmalıdır.

Her üç stratejik plan da genel olarak dışlayıcı niteliktedir. Bununla birlikte aşağıda örneklerine değinilecek bazı hedefler, stratejik planın çerçeve niteliğini etkilemektedir:

2008-2012 Stratejik Planında “Hedef 4.2: Uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan mali kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanabilmek amacıyla, her yıl asgari 5 personele proje hazırlama eğitimi vermek” hedefi mikro bir plandır. Açıklamaya gerek olmasa da belirtilmelidir ki; bu hedefin sonuçları, hedefin mikro niteliğini gösterir. 2008 yılında söz konusu eğitim yirmi personele verilmiştir. Bu, tüm stratejinin dört yıl için öngördüğü sayıdır. Bu hedef, beş yıla yaygın bir çerçeve niteliği taşıyan Stratejik Planının değil, yıllık hazırlanan performans programlarına uygundur. 2009 yılında sonuç gösterge “0” dır: hiç eğitim verilmemiştir. 2010 yılı faaliyet raporunda ise böyle bir hedefe rastlanmamaktadır.

Bir diğer örnek aynı stratejik planda “2010 yılına kadar merkezde bir Kurum kütüphanesi oluşturmak” hedefidir. 2009 yılında hedefi kütüphanede 500 yayın bulundurmak, takip eden yıl 40 yayın alma hedefi belirlenmişti. Daha sonra “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinde (ÇASGEM) Bakanlığımıza ait tek bir kütüphane oluşturulmasına yönelik çalışmaların yürütülmesi.” nedeniyle bu hedef kaldırılmıştır.

Bu hedeflerden mikro nitelikli olması ve dışlanması gereği, bunların gerçekleşmesi veya gerçekleşmemesi halinde, örgütün genel etkililiğine yönelik etkisinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır. 2009 yılında proje eğitimi verilmemiş olması veya 2010 yılında kütüphane kurulmamış olması, kurumsal kapasitenin geliştirilememiş olmadığını göstermemektedir, bilakis, bu senelerdeki ana faaliyet konuları (işe yerleştirme, aktif istihdam politikaları, işyeri ziyaretleri gibi) ele alındığında kurumsal kapasitenin iki kat artırıldığı görülebilir.

Benzer hedefler diğer iki stratejik planda da görülür: 2011-2015 Stratejik Planında, hedef 2.1, hedef 4.1, hedef 4.4; 2013-2017 Stratejik Planında hedef 4.1 ve hedef 4.2 mikro nitelikli arz eder. Bununla birlikte, planların dışlayıcı özelliği sürekli artmış, her takip eden planda mikro/taktik/ayrıntı hedeflere daha az yer verilir olmuştur.

Stratejik planların çerçeve niteliği, yani kapsayıcı ve dışlayıcı olma özelliğini etkileyen en önemli hususun bütçeleden kaynaklandığı söylenebilir. Özel bir bütçe verilmeyen fakat kapsanması gereken hedef ve ölçümlerine planlarda yer verilmemesi, özel bir bütçe ayrılan fakat dışlanması gereken hedef ve ölçümlerine planlarda yer verilmesi, bunun göstergesidir. Bunun nedeni ise özellikle hesap verebilirlik ilkesinin bütçe odaklı yorumlanmasıdır.

Sonuçta, genel olarak stratejik planların her güncellemede daha kapsayıcı ve dışlayıcı olduğu; planların stratejik (çerçeve nitelikte) olma özelliğini, bu planların bütçe harcamalarının hesap verebilirliğini sağlama bağlamında ele alınmasının etkilediği söylenebilir.

3.3. Analitik nitelik

Hedef koyma ve bu hedefleri izleme, bir planın temelidir. Analitik olma kavramı, hedeflerin belirlenmesi ve bunların değerlendirilmesinde, açık, ölçülebilir, tutarlı (yöntem birliği), karşılaştırılabilir bir yol izlemeyi ifade eder.

Stratejik planda hedefler sayısal olarak belirlenir. Belirli bir konuda belirlenen hedef göstergesinin sayısal olması, daha sonra gerçekleşecek gösterge ile karşılaştırılarak performans tespitine olanak sağlar. Burada hedef göstergenin performansı yüksek göstermek üzere enazlanmaması veya performansı sınırlayacak şekilde ençoklanmaması gerekir. Göstergeler farklı yıllarda karşılaştırmaya olanak sağlamalıdır.

Türkiye İş Kurumu Stratejik Planları incelendiğinde hedeflerin ve bu hedeflerin ölçümlerinin, genel olarak analitik olduğu söylenebilir, bununla birlikte, bazı hedeflerde enazlanma yoluna gidildiği veya yıllar arasında karşılaştırma imkânı bulunmadığı görülür.

Örneğin, Türkiye İş Kurumu'nun temel görevlerinden aracılık hizmetlerinden “özel sektörde işe yerleştirme” göstergesi ele alınırsa, belirlenen hedefler aşağıdaki gibidir:

2008-2012 Stratejik Planı: “Hedef 3.1. 2012 yılı sonuna kadar özel sektör normal işe yerleştirme oranını (etki oranı) %10'a çıkarmak.”;

2011-2015 Stratejik Planı: “Hedef 1.2. Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını her yıl bir önceki yıla göre yüzde 30 artırmak.”;

2013-2017 Stratejik Planı: “Hedef 1.1. Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını bir önceki yıl hedefinin en az %20’si oranında artırmak.” şeklindedir.

Tablo 6. Stratejik Planlarında Özel Sektör İşe Yerleştirme Göstergeleri

Yıl	Etki Oranı		Kişi		Artış (Yüzde)	
	Hedef	Gerçekleşen	Hedef	Gerçekleşen*		
2006	-	-	-	61.703	-	-
2007	-	-	-	94.108	-	53
2008	4	2,3	-	109.595	-	16
2009	5	2	-	118.278	-	8
2010	6	3,4	-	159.050	-	34
2011	-	-	205.400	304.187	-	91
2012	-	-	360.000	418.939	75	38
2013	-	-	393.432	609.636	9	46
2014	-	-	475.000	691.015	21	13
2015	-	-	570.000	880.194	20	27
2016	-	-	684.000	784.567	20	-11
2017	-	-	1.200.000	1.052.974	75	34

Kaynak: 2006-2017 faaliyet raporlarından derlenmiştir.

*İşe yerleştirme sayıları faaliyet raporlarında farklılık göstermektedir.

Öncelikle; ilk Stratejik Planında etki oranı, takip eden stratejilerde kişi gösterge üzerinden belirlenen hedefler belirlenmesi, tam anlamıyla ölçüm ve karşılaştırma olanağını azaltmaktadır. 2009 yılında işe yerleştirmede etki oranı azalırken işe yerleştirilen kişi oranı artmıştır. Diğer bir deyişle etki oranı açısından performans düşmüş buna rağmen kişi gösterge üzerinden performans artmıştır. 2011 ve sonraki yıllarda da kişi gösterge genel olarak artmakla birlikte etki oranı değişimi hakkında bilgi bulunmamaktadır. İşe yerleştirilen kişi sayısı (işgücü mobilitesinin artması gibi nedenlerle) sürekli artarken Türkiye İş Kurumu’nun etkisi azalmış olabilir. İşe yerleştirme istatistikleri ile ilgili bu yöntem değişikliği ölçülebilirlik ve karşılaştırılabilirliği ortadan kaldırmaktadır.

Hedeflerin bir önceki yıl hedefleri üzerinden belirlenen yüzde oranla artırılması ise ayrı bir sorun oluşturmaktadır. 2013-2016 yılları arasında hedefler bu şekilde belirlenmesi, hedefin bir önceki yıl gerçekleşen göstergesinden daha az olmasına yol açmıştır. Şu halde hedef bire bir tutmuş olsaydı başarılı performans açıklaması yapılacak fakat gerçekte performans düşmüş olacaktır. Nitekim 2016 yılında bu durum yaşanmış, gerçekleşen işe yerleştirme sayısı yüzde on bir azalmasına rağmen hedef göstergenin yakalandığı ve başarılı olduğu belirtilmiştir.

Bir başka örnek, işsizlik ödeneği hizmetinin sunumu ile ilgili hedeflerdir.

2011-2015 Stratejik Planı: “Hedef 2.8: İşsizlik ödeneğini alan işsizlerin ortalama ödenek alma süresini 2015 yılı sonuna kadar 5 aya düşürmek.”;

2013-2017 Stratejik Planı: “Hedef 1.6: Her yıl işsizlik ödeneği alanların %10’unu işten çıkış tarihinden itibaren 1 yıl içinde işe yerleştirmek.”

Tablo 7. 2011-2015 ve 2013-2017 stratejik planlarında işsizlik ödeneği hedef ve sonuç göstergeleri

	Gösterge	Hedef	Sonuç
2011	İşsizlik ödeneğini alan işsizlerin işe	5,5 ay	5,6 ay
2012	dönüş süresi ay	6 ay	5,4 ay
2013	İşsizlik ödeneği alan işsizlerin 1 yıl	Yüzde 10	Yüzde 8,2
2014	çinde istihdamı yüzde	Yüzde 10	Yüzde 12,5
2015		Yüzde 10	Yüzde 12,1
2016		Yüzde 10	Yüzde 10,4

Kaynak: 2011-2017 faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Bu hedefler de benzer şekilde, karşılaştırılabilir olmadığı gibi, mevcut hakkında tam bilgi vermez. 2011-2012 yılları arasında işsizlik ödeneği alanların yüzde kaçını istihdam edilmiştir veya 2013-2016 yılları arasında işsizlerin işe dönüş süresi kaç aydır soruları cevapsız kalmaktadır.

Her üç stratejik plan birlikte ele alındığında, bu planlara ilişkin performans programı ve faaliyet raporlarında 85'ten daha fazla farklı gösterge kullanılmaktadır. Bu göstergelerden çok azı her üç stratejik planda süreklilik arz etmiştir (bireysel iş ve meslek danışmanlığı hizmetinden yararlanan sayısı, işgücü piyasası araştırma sayısı, aktif işgücü programlarından yararlanan sayısı gibi). Son iki stratejik planında (2011-2015 ve 2013-2017 Stratejik Planları) süreklilik arz eden gösterge sayısı ona yaklaşmıştır. Birbirini takip eden stratejilerde aynı konularda farklı hedef ve sonuç göstergesi kullanılması, stratejilerin karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır.

Stratejik planlamada farklı hedeflerin belirlenmesinde, bütçeleme anlayışının etkisi bulunduğu yukarıda belirtilmişti, buna ilaveten, yukarıda örneklerine yer verilen hedeflerde, bütçe değişimi değil yöntem farklılığı bulunmaktadır ve bu değişiklik, göstergelerin açık, ölçülebilir ve karşılaştırılabilir olmasını etkilemektedir.

Bu değerlendirmeyi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü kabul eder: “Gerçekleşmesi mümkün olmayan bazı hedeflerin belirlendiği; (...) bazı göstergelerin anlaşılır veya ölçülebilir olmadığı; Amacı gerçekleştirmeye yönelik hedeflere hangi zaman dilimi içinde ulaşılabileceği dikkate alınmadan ve hedefe yönelik olarak belli bir zaman çerçevesi çizilmeden bazı stratejik hedefler belirlendiği tespit edilmiştir.” (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2017a: 18)

Sonuçta, stratejik planlarda yöntem birliği sağlanması, yöntemde değişiklik yapılacaksa bile her iki göstergenin beraber kullanılması, hedef ve ölçümlerin daha açık, tutarlı, ölçülebilir ve karşılaştırılabilir olmasını sağlayacağı söylenebilir.

3.4. Katılımcı nitelik

Katılımcı olma / paydaşları göz önünde bulundurma özelliği, stratejik planlarının nitelikleri arasında yer almasının nedeni, örgütün görevlerini, bu görevlerle ilgili diğer aktörlerle işbirliği içerisinde etkili şekilde yerine getirmesini ve örgütün değişen çevreye hızlı uyumunu sağlamaktır. Örgütün çevresi ile etkileşimin derece ve niteliği, örgüte verilen görevin başarısını da etkilemektedir (Dwyer & Mellor, 1991; Pfeffer & Salancik, 2003).

Türkiye İş Kurumu stratejik planları, değişen çevreye uyum, katılımcılığın sağlanması ve paydaşlarla ilişkiler kurulması açısından yüksek bir performans sergilediği görülür. Bunun örneklerinden ilki yukarıda planların uzun vadeli olması ve güncellenmesi ile ilgili yapılan tartışmada anılan 5763, 5838 ve 5921 sayılı kanunlardır. Bu kanunlar 2008-2009 yılı küresel krizine karşı hızlı uyumu sağlamaya yöneliktir ve paydaşların (TİSK) etkisiyle ortaya çıkmıştır (Önsal, 2010, s. 106).

Bir diğer örnek, Türkiye İş Kurumu'nun en temel paydaşı işveren ve işçiler ile olan ilişkilere dir. Bu paydaşların hizmet sunumuna katılımını sağlamak açısından Türkiye İş Kurumu her üç stratejik plan süresince yükselen bir performans sergilemiştir. İşçi arayan işverene sunulacak işçi temini faaliyetinde, kayıtlı işsizler paydaştır. Aynı şekilde, iş arayan işsizi yönelik aktif istihdam politikaları sağlayacak işveren de paydaştır. Bu paydaşlarla olan ilişki, işveren açısından işyeri ziyaretleri ile, işsiz açısından bireysel görüşme gibi faaliyetlerle sağlanır. İstihdam fuarı gibi faaliyetler tüm paydaşları buluşturması açısından önemlidir.

Tablo 8. 2008-2017 paydaş ilişkilerinin dönüşümü

Yılı	Bireysel Görüşme iş danışmanlığı ve meslek danışmanlığı birlikte	Özel sektör işyeri ziyareti sayısı	İstihdam fuarı sayısı
2008	4.154	35.939	2
2017	4.276.025	601.202	37

Bununla birlikte, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarında katılımcılık ve paydaş ilişkilerinin dar ve yanlış yorumlanması nedeniyle hedef ve göstergelerin yanlış belirlenmesi ve metne işlenmesi, her

ne kadar örgüt yüksek performans sergilese de, örgütün -metin üzerinde- düşük performans sergilediği sonucuna götürmüştür.

Aşağıda üç stratejik planda yer verilen paydaş ilişkilerine ilişkin hedef ve göstergeler yer almaktadır:

- **2008-2012 Stratejik Planı:** “Hedef 3.3: Yerel idare ve sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle her yıl istihdam hizmetlerini çeşitlendirmeye yönelik en az bir proje gerçekleştirmek;”
- **2011-2015 Stratejik Planı:** “Hedef 4.4: Kurum hizmetlerinin belediyelerde de sunulabilmesine yönelik olarak, 2013 yılı sonuna kadar belediyelerin tamamıyla protokol yapmak”
- **2013-2017 Stratejik Planı:** “Hedef 4.2: 2013 yılı sonuna kadar İşgücü Piyasası Bilgi Sistemini kurmak ve 2014 yılından itibaren işletilmesini sağlamak.”

Tablo 9. Paydaş İlişkilerine Yönelik Hedefler

Plan	Yıl	Konu	Hedef	Sonuç
	2008	Paydaşlarla proje sayısı	2	2
	2009	Paydaşlarla proje sayısı	2	0
2008		Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği	15	0
2012	2010	Paydaşlarla proje gerçekleştirmek (dezavantajlı)	2	3
		Paydaşlarla proje gerçekleştirmek (kadın)	1	0
		Paydaşlarla işbirliğine yönelik (kitap basımı)	1	0
2011	2011	Belediyeler ile imzalanan protokol sayısı	650	460
2012	2012	Belediyeler ile imzalanan protokol sayısı	1500	1549
	2014	İşgücü piyasası bilgi sistemi paydaşlara açılımı	200	0
2013	2015	İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi'ne ilişkin izleme raporunun yayınlanması.	4	0
2017	2016	İşgücü piyasası bilgi sistemi paydaşlara açılımı	3	0
	2017	İşgücü piyasası bilgi sistemi paydaşlara açılımı	3	0

Kaynak: 2006-2017 faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Buna göre, paydaş belediyeler ile protokol imzalanması konusunda önemli gelişmeler elde edildiği, bunun dışında gerek sivil toplum kuruluşları ile gerek bilgi sistemi paylaşılacak paydaşlarla ilgili düşük performans sergilendiği görülmektedir. Oysaki sonucu “0” olarak belirtilen tüm hedef göstergeler aslında kendilerine belirli bir bütçe ayrılan taktik hedeflerdir, bunların çok düşük olması, temel paydaş işçi ve işveren ilişkilerinin gelişmesinde gösterilen performansın, en azından paydaş ilişkileri açısından, yok sayılması gibi bir anlam ortaya çıkarmaktadır.

Paydaşların katılımını sağlamaya yönelik önemli faaliyetlerden biri etkileşimi sağlamaya yönelik bilgi işlem veya veri sisteminin kurulması olarak görülmüştür. Nitekim literatürde (Alabaş, 2007, s. 140; Ay, 2012, s. 338; Işığışık, 2017, s. 171; Kumaş, 2010, s. 159; Öksüz, 2007, s. 79; Taş, 2012, s. 319); bürokraside (Devlet Denetleme Kurulu, 2006, s. 54-55) ve Türkiye İş Kurumu Genel Kurulunda (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007b, s. 77-78) etkili ve tutarlı bir veri sisteminin kurulmasına yönelik tavsiyeler sürekli tekrarlanmıştır. Bunun için 2008-2012 Stratejik Planında kurulması planlanan “portal” süreç içinde işlerlik kazanmış fakat yeterli görülmemiş, dolayısıyla 2013-2017 Stratejik Planı işgücü piyasası bilgi sistemi kurulması planlanmıştır. Kapsamlı bir işgücü piyasası bilgi sistemi çalışmasına 2012 yılında başlanmış, “bilgi sisteminin teknik destek firmasınca istenen süre içinde ve istenen nitelikte hazırlanmaması nedeniyle” 2017 yılında tekrar çalışmalara başlanacağı belirtilmiştir (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2017b, s. 51). Şu halde “0” ile

nitelenen bir başarısızlık söz konusudur. Fakat bu başarısızlık, sadece metne bakıldığında doğrudan anlaşıldığının aksine, işgücüne yönelik bilgilerin paydaşlarla paylaşılmadığı anlamına gelmez. Belirli bir projede sonuca ulaşılamamış olmakla birlikte, yukarıda değinilen “portal” benzeri birçok uygulama ile paydaşlara veri akışı sağlanmaktadır. Örneğin Sosyal Güvenlik Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi gibi örgütlerin kullandıkları bilgi paylaşım mekanizması, Türkiye İş Kurumu’nun da bilgilerini paylaşmakta kullanılmaktadır. Bunun dışında, işveren ve işçilere ilişkin bilgiler açık istatistiklerle elektronik ulaşıma açıktır.

Aslında, stratejik planlarda paydaş ilişkileri olarak belirlenen hedefler, daha çok, kendilerine bütçe ayrılan ve yukarıda değinildiği üzere dışlanması gereken mikro derece proje ve programlara ilişkin hedeflerdir. Bunun dışında işveren ve işçilerle ilişkiler kurulmasına yönelik, örneğin Belediyeler ile protokol yapılması gibi, hedefler bütçe ayrılmamış olmasına rağmen, paydaş ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik daha somut ve ulaşılabilir çıktılar sağlamaktadır. Aynı durum işyeri ziyaretleri ve bireysel görüşmeler için de geçerlidir.

Sonuçta, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarında katılımcılığın yanlış yorumlandığı, her üç stratejik planda paydaş katılımını sağlamaya yönelik hedeflerin, bütçeye bağlı nedenlerle, genel çerçeveyi gösterecek doğrulukta belirlenmediği söylenebilir. Paydaş ilişkilerinin sürekli gelişmesine rağmen, stratejik performans göstergeleri sürekli düşük seyretmektedir.

4. Sonuç

Türkiye İş Kurumu stratejik planları, planlamanın ne kadar stratejik olduğu, diğer bir deyişle ne kadar uzun vadeli, çerçeve plan (kapsayıcı ve dışlayıcı), analitik ve katılımcı nitelikleri bulunduğu bağlamında değerlendirilmiştir. Sonuçta özetle aşağıdaki bulgulara ulaşıldı:

Uzun vadeli nitelik. Türkiye İş Kurumu stratejik planları uzun vadeli amaç ve hedefler belirlemekte, fakat metin, bütçe değişimine bağlı olarak vadesinden önce güncellenmektedir.

Çerçeve plan nitelik (kapsayıcılık-dışlayıcılık). Türkiye İş Kurumu stratejik planları her takip eden planda daha kapsayıcı ve dışlayıcı bir nitelik sergilemekte, bununla birlikte, özel bir ödenek ayrılmayan fakat kapsanması gereken hedef ve ölçümlere yer verilmemesi, özel bir ödenek ayrılan fakat dışlanması gereken hedef ve ölçümlere yer verilmesi, planların çerçeve niteliğini etkilemektedir.

Analitik nitelik. Türkiye İş Kurumu stratejik planlarında genel olarak süreklilik arz etmeyen hedef ve göstergeler kullanılmaktadır. Raporlamada yöntem değişikliği, hedef ve göstergelerin tutarlı, karşılaştırılabilir ve ölçülebilir olmasını olumsuz etkilemektedir. Farklı hedef ve göstergelerden bir kısmı, plan döneminde kendisine bütçe ayrılan farklı proje/programlardan oluşmaktadır.

Katılımcı nitelik. Türkiye İş Kurumu stratejik planları, “paydaş” kavramını dar yorumlamakta veya paydaş ilişkileri ile ilgili kendisine özel bütçe ayrılmış fakat dışlanması gereken hedeflere yer vermektedir. Dolayısıyla stratejik planların yürürlükte olduğu dönemde yüksek performans sergilemesine rağmen, söz konusu mikro hedeflerde başarısız olunması düşük performans sergilediği gibi yanlış bir çıkarıma yol açmaktadır.

Her ne kadar bu çalışma, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarının ne kadar uzun vadeli, çerçeve plan (kapsayıcı ve dışlayıcı), analitik ve katılımcı olduğunu belirlemek üzerine yapılan bir analiz olsa da, çalışmanın sonucunda, beklenilenden farklı bir sonuç elde edilmiştir: Türkiye İş Kurumu stratejik planlama sistemi, bütçeleme özelinde ele alınan bir husustur.

Türkiye İş Kurumu özelinde, stratejik planlamanın her bir planlama döneminde daha *doğru* hazırlandığı bir gerçektir. Fakat planlama süreci, mevzuatın niteliğinden etkilenmektedir: mevzuat, “etkililik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik, mali saydamlık” gibi faydaları bütçelemeye bağdaştırır. Gerek 5018 sayılı Kanunun ismi ve amacı, gerek bu kanuna göre hazırlanan alt düzenlemeler, stratejik yönetimin hesap verebilirlik ve etkililik amaçlarını bütçe odağında ele alır. Bu durum, kamu örgütlerinde, genel olarak örgütün değil fakat örgüt bütçesinin etkililiği ve hesap verebilirliğine yönelik stratejik plan metinlerinin doğmasına yol açmaktadır. Özetle, stratejik planlar bütçeleme sürecinin gölgesinde kalmaktadır: Planların bu etkiden kurtarılması ile daha stratejik planlama sağlanabilir mi sorusu ise ayrı ve kapsamlı bir inceleme gerektirir.

Sonuçta bu çalışmada, Türkiye İş Kurumu stratejik planlarının genel olarak uzun vadeli, çerçeve plan, analitik ve katılımcı nitelikleri bulunduğu, fakat bütçeleme vurgusu, yöntem birliğinin bulunmaması ve dar paydaş tanımlamasının planları stratejik olmaktan uzaklaştırdığı sonucuna varılmıştır.

Çalışmanın eksiklikleri ve dolayısıyla yeni çalışmalar için öneriler. Çalışmada yer sınırlaması nedeniyle stratejik yönetimin yalnız planlama evresi incelendi. Oysaki stratejik yönetim daha kapsamlı ele alınması gereken, stratejik düşünmeyi de ele alan bir olgudur. Stratejik planlama ile stratejik düşünme farklı olgulardır (Mintzberg, 1994). Mintzberg'e göre planlama bir analiz, stratejik düşünme sentezdir. Türkiye İş Kurumu politikalarının ne kadar stratejik düşünceyi barındırdığına ilişkin bir çalışma literatürü zenginleştirecektir. İkinci olarak, çalışmada yine yer sınırlılığı nedeniyle ele alınamayan Sayıştay raporlarıdır (5018: 41). Bu raporlar, kamunun, kamu stratejik planlarına ilişkin değerlendirmeleridir, dolayısıyla gelişimi sağlayan özeleştirici metinlerdir. Bu metinler, henüz politika analizi yazınında ayrıntılı incelenmemiştir. Son olarak, çalışmada teorik tartışmaya girmeksizin belirli bir stratejik plan tanımı kabul edilerek analiz yapılmaktadır; farklı bir stratejik plan tanımlaması, bu çalışmada ulaşılandan farklı sonuçlar verecektir. Örneğin, zamanın kısaldığı modern çağda hızla gelişen bir örgüt için uzun vade ne kadar olmalıdır, genel çerçeve olarak hazırlanan bir plan etkinlik için gerçekten önemli midir, performansın sayısal olarak ölçülmesi ne kadar doğrudur vb. sorulara verilecek farklı cevaplar literatüre önemli katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Alabaş, A. (2007). *Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR'un Önemi*, (Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara. Erişim: https://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/uzman.htm
- Ay, S. (2012). Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 19(2), 321-341. Erişim: www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C19S22012/321_341.pdf
- Ayhan, A. (2002). 4477 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortasının Önemi, Yararlanma Koşulları ve Sağlanan Yardımlar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 7. Erişim: www.sobbiad.mu.edu.tr/index.php/asd/article/viewFile/86/91
- Barca, M., & Hızıroğlu, M. (2009). 2000'li Yıllarda Türkiye'de Stratejik Yönetim Alanının Entelektüel Yapısı. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1), 113-148.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons.
- Covin, J. G. & Slevin, D. P. (1989). Strategic management of small firms in hostile and benign environments. *Strategic Management Journal*, 10(1), 75-87.
- Devlet Denetleme Kurulu. (2006). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 2003, 2004, 2005 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesi Raporu. Alındı: <http://akgul.bilkent.edu.tr/ddk/>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16. Alındı:
- Dwyer, L. & Mellor, R. (1991). Organizational Environment, New product process activities, and project Outcomes. *Journal of Product Innovation Management*, 8(1), 39-48.
- Eadie, D. C. (1983). Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector. *Public administration review*, 43(5), 447-452.
- Erenel, F. (2013). *Giderek Yaşlanma Eğilimi Gösteren Nüfus Yapımızda Sayıları Artan Yaşlı İnsanlarımıza Yönelik Danışmanlık Hizmeti Uygulaması: Almanya Örneğinin İncelenmesi Ve Yapılabileceklerin Ortaya Konulması*. Paper presented at the I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi, Ankara.
- Fayol, H. (1937). The Principles of Organization, In L. Gulick & L. Urwick (Eds.). *Papers on the Science of Administration*, 89-99. New York: Institute of Public Administration Columbia University.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. OUP Oxford.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.). *Papers on the Science of Administration*, 1-47. New York: Institute of Public Administration Columbia University.

- Güçlü, N. (2003). Stratejik yönetim. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23(2). Erişim: <http://gefad.gazi.edu.tr/article/download/5000078841/5000073058>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19. Alındı: Işığışok, Ö. (2017). İstihdam ve İşsizlik. Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım.
- Karabulut, A. (2007). *Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği*. Erişim: https://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/uzman.htm
- Kumaş, H. (2010). Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum. *Sosyoekonomi*, 11(11). Erişim: <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sosyoekonomi/article/view/5000080567>