

STRATEJİK PLANLAMADA PİLOT KURULUŞLARIN, STRATEJİK PLANLARININ ÖLÇÜLEBİLİRLİĞİ

Fatih ŞAHİN*

ÖZ

Çalışmanın temel amacı; Türk kamu yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, stratejik planların ölçülebilirliği odağında incelenmesidir. Bu inceleme, stratejik planlamada pilot seçilen kamu kuruluşlarının, iki stratejik planlama dönemi itibariyle, stratejik planlama deneyimleri üzerinden yapılacaktır. Çalışmanın ikincil bir amacı ise stratejik planlama uygulamasında, pilot kamu kuruluşları arasındaki iyi uygulama örneklerini ve bu uygulama örnekleri arasındaki temel farkları tespit etmektir. Stratejik yönetim anlayışının bir kamu politikası olarak ortaya konulması ve analiz edilmesi ile bu çalışma sonucunda elde edilecek bulguların, sonraki dönem stratejik planlama çalışmalarında kamu kurumlarına yol gösterici öneriler sunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik yönetim, Stratejik planlama, Ölçülebilirlik.

MEASURABILITY OF THE STRATEGIC PLANS OF PILOT INSTITUTIONS IN STRATEGIC PLANNING

ABSTRACT

The main purpose of the study is to examine the measurability of the strategic plans of strategic management policy being implemented in Turkish public administration. Aforementioned examination will be conducted over the strategic planning experiences of selected pilot public institutions for two strategic planning periods. A secondary aim of the study is to identify the good practices among those pilot institutions and the main differences between these good practices in strategic planning implementation. By putting forward and analysing the strategic management approach as a public policy, the results obtained in this study will provide guiding suggestions to public institutions in the next period's strategic planning works.

Keywords: Strategic management, Strategic planning, Measurability.

GİRİŞ

Günümüz dünyasının kamu örgütleri için yürütmekle görevli ve yükümlü oldukları kamu hizmetlerini yerine getirirken topluma daha etkin ve verimli hizmet

* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Kamu Yönetimi Doktora Programı Öğrencisi, hitafati@gmail.com

** Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sekiz Pilot Kuruluşun 2003-2013 Uygulamalarının Analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014 esas alınarak hazırlanmıştır.

edebilmelerini sağlayacak mekanizmaları geliştirmek temel bir amaç haline gelmiştir. Bu da ancak etkili bir vizyona, bu vizyona ulaşabilmek için iyi düşünülmüş amaçlarla, iddialı ama gerçekçi ve ölçülebilir hedeflere ve tüm bu unsurları bütünsel bir bakış açısıyla birleştiren stratejilere sahip olmakla mümkün olabilecektir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya geçilmesi ile birlikte gerek kamu idarelerinin kendi içerisinde, gerekse toplumda, kamu idaresinin varlık sebebi, görev ve yükümlülükleri, sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini hangi amaç ve hedefler doğrultusunda geliştirme isteğinde olduğu, fiziki kaynakları, personel ve bütçe kaynağı ile bu kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadığı gibi bir kamu idaresinin iç işleyişine ilişkin bilgilere kolayca ulaşma imkânı doğmuş ve bir farkındalık yaratılmıştır. Nihayetinde, yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan ve Türk kamu yönetiminde önem kazanan şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereği kısmen yerine getirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde son on yıllık dönem itibariyle uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının temel uygulama aracı olarak stratejik planlar, ilgili mevzuat gereği tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanması zorunlu dokümanlar olmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının misyonunu, vizyonunu ve gelecekte ulaşmak istediği noktaya ulaşmasını sağlayacak amaç ve hedeflerini kapsayan stratejik planların, bütünsel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde Türk kamu yönetimine yön veren önemli belgeler haline geldiği göz ardı edilemeyecektir.

2003 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesinde kamu idarelerinin; "kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde 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 stratejik plan hazırlamaları" öngörülmüştür. Böylece, 5018 sayılı Kanun'un kabulünden sonra, neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlü hale gelmişlerdir.

5018 sayılı Kanun'la birlikte, Türkiye'de kamu sektörünün neredeyse tamamını kapsayan bir stratejik yönetim politikası uygulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede, öncelikle aşağıda sıralanmış olan kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan hazırlamada pilot kuruluşlar olarak seçilmiş ve 2005 - 2006 yılları içerisinde stratejik planlarını hazırlamışlardır:

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı)
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü

- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi)
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

T. C. Kalkınma Bakanlığı (Eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı) ve T.C. Maliye Bakanlığı koordinasyonunda, yukarıda sıralanmış kamu kurumları tarafından kısa bir süre içerisinde hazırlanmış olan stratejik planların uygulanması sırasında büyük sorunlar yaşanmıştır. Stratejik planların hazırlanmasından sonra, bu planların yıllık uygulama planları niteliğinde olan “performans programlarının” da hazırlanması öngörülmüştür. Ancak kamu kurumları bu konulardaki tecrübesizliğin de etkisiyle performans programı-stratejik plan ilişkisini kurmakta zorlanmışlardır. Kamu kurum ve kuruluşlarının büyük bir kısmı için stratejik planlama uygulamasının beş yıllık ilk dönemi 2011 yılı sonunda sona ermiş ve ikinci beş yıllık dönem başlamıştır.

Stratejik planlamada pilot kuruluşlar olan; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı), Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi) ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanmış olan birinci ve ikinci dönem stratejik planlar, bu makale çerçevesinde yürütülecek olan araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır.

Pilot kamu kurum ve kuruluşlarının, farklı türden kamu hizmeti görüyor olmaları, gerek idari teşkilat, gerekse personel açısından farklı büyüklüklere sahip olmaları ve stratejik planlamada tecrübeli olmaları, bu çalışma kapsamında araştırma konusu edilmeleri için yeterli temsil kabiliyetine sahip olduklarının düşünülmesinde etkili olmuştur.

Bu makalenin konusu; Türk kamu yönetiminde 2000’li yılların ilk yarısında etkisini göstermeye başlayan stratejik yönetim anlayışının ve bu anlayışın uygulama araçları olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hayata geçirilen stratejik planların ne ölçüde başarılı uygulama araçları olduğunun tespit edilmesidir.

Makalenin konusunun stratejik planlamada pilot olan kuruluşlar ile sınırlandırılmasının nedeni, bu kuruluşların Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamaları ile tanışan ilk kamu kurum ve kuruluşları olmalarıdır. Söz konusu pilot kuruluşların tamamı tarafından, iki defa beşer yıllık dönemler itibarıyla stratejik planlar hazırlanmıştır.

Çalışmanın temel amacı; Türk Kamu Yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, stratejik planların ölçülebilirliği odağında incelenmesidir.

Çalışmada; “Kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan hedefler ve göstergeler ölçülebilir midir?”, “Türkiye’de özellikle 2000’li yılların ilk yarısıyla birlikte etkisini göstermeye başlayan stratejik yönetim anlayışı, Türk kamu yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanmakta mıdır?” ana soruları çerçevesinde, aşağıda sıralanmış olan yan sorulara da cevap aranmıştır:

- Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacı neden hissedilmiştir?
- Stratejik planlama öncesi dönem ile stratejik planlama sonrası dönem arasındaki farklılıklar nelerdir ve söz konusu farklılıkların Türk kamu yönetimine kazandırdıkları nelerdir?
- Stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki uygulama aracı olarak stratejik planlar ne ölçüde etkilidir?

Yukarıda sıralanmış olan temel sorular çerçevesinde pilot kamu kurum ve kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planları, iki ayrı beş yıllık stratejik planlama dönemi itibarıyla karşılaştırmalı bir içerik analizi yaklaşımıyla değerlendirilmiştir.

1. STRATEJİK PLANLAMA

Strateji sözcüğü kelime anlamıyla “sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütme” demektir (Bayülken, 1999: 7). Etimolojik kökeni eski Yunanca’ya dayanmaktadır. Strateji, bu dilde strategos (general) anlamına gelmektedir (Garcia, 2012: 152). Askeri anlamda strateji kavramı, bir savaşın veya mücadelenin planlanmasını ve yönetilmesini kapsar ve bu da bir generalin görevidir (Steiss, 2003: 1). “Kimi yazarlar, strateji sözcüğünün etimolojik yönden Latince stratum (yol, çizgi) sözcüğünden türetildiğini ileri sürmektedirler. Strateji sözcüğünün lügat anlamı ise bir amaca ulaşmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı olarak ifade edilebilir” (Söyler, 2007: 104). Belirli bir şekilde karar verme ve eylemde bulunma davranışını içinde barındıran strateji kavramını, basit anlamıyla bir sürecin iyi yönetimine ilişkin bütünsel bir yaklaşım olarak tanımlayabiliriz (Pitt ve Koufopoulos, 2012: 6).

Stratejik yönetim; “strateji” ve “yönetim” kavramlarının bütünleşmesiyle oluşmuş olan çağdaş bir yönetim tarzıdır (Aşgın, 2008: 9). Bryson’a göre “stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir” (Bryson, 1988: 5). Stratejik yönetimin temel sorunu gelecekte ne yapılacağına belirlenmesinden ziyade bilinmeyen ve görünmeyen gelecekte istenilen sonuçlara ulaşmak için şimdi, bugün nelerin yapılacağına belirlenmesidir (Ar ve İskender, 2005: 13). Stratejik yönetim kavramı; kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşmak için stratejilerin geliştirilmesini

ve politikaların oluşturulmasını kapsar (Steiss, 2003: 1). Örgütün mevcut durumu ve gelecekte ulaşmayı arzu ettiği durum ile örgütün amacı stratejik yönetimin konusunu oluşturur.

Stratejik planlama; örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırmak, ürün ve hizmetlerinin geliştirilmesini sağlamak ve örgüte istikamet vermek üzere hayata geçirilecek uygulama politikaları ve örgütsel çabalardan oluşur (Steiss, 2003: 49).

Stratejik planlamada örgütün, öngörülmesi oldukça zor ve dinamik bir çevre içinde bulunduğu varsayılır. Stratejik planlamada asıl önemli olan sürekli değişen bir çevre içerisinde örgüt için en iyi kararları alabilmektir (Allison ve Kaye, 2005: 7). Stratejik planlamanın odak noktasını stratejik yönetim (örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik düşünme ve stratejik kararlar alabilme işi) oluşturur. Stratejik planlar temel çerçeveyi çizen kilit (çekirdek) stratejileri içermelidir. Stratejik planlamanın odağında örgüt misyonunun gerçekleştirilmesi için yönetsel öncelikler çerçevesinde, kaynakların mümkün olan en iyi şekilde değerlendirilmesi düşüncesi vardır.

Başarılı bir stratejik planlama ile (Allison ve Kaye, 2005: 3);

- Örgütün varlık nedeninin ve temel değerlerinin çalışanlar tarafından özgürce tartışılabildiği bir platform yaratılır.
- Örgütün misyonu, vizyonu ve temel değerleri çalışanlar, üst yönetim ve hatta dış paydaşları tarafından anlaşılır hale gelir.
- Örgüt içi iletişim artar ve takım ruhu gelişir.
- Örgüt faaliyetleri amaç ve hedeflerle ilişkilendirilir.
- Başarıların ölçülebileceği ve sonuçların değerlendirilebileceği kilometre taşları oluşturulur.
- Örgütün dışarıya karşı daha etkin bir tanıtımı yapılmış olur.

2. PİLOT KURULUŞLARIN STRATEJİK PLANLARININ ÖLÇÜLEBİLİRLİĞİNİN ARAŞTIRILMASI

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı; Türk kamu yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, bu politikanın en önemli uygulama aracı olan stratejik planlar üzerinden, stratejik planlamada pilot seçilmiş kamu idarelerinin iki dönemlik stratejik planlama deneyimi çerçevesinde detaylı bir şekilde analiz edilmesi ve etkililiğinin sorgulanarak geliştirilmesine hizmet edecek yönlerinin tespit edilmesidir. Bu

araştırma; pilot kamu kurum ve kuruluşlarının iki farklı beş yıllık stratejik planlama deneyimini kendi içinde ölçülebilirlik açısından karşılaştırması ve bahsi geçen kamu kuruluşlarının, ikinci dönemde ölçülebilir stratejik planlar hazırlamada ne durumda olduklarının tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir. Araştırma kapsamında ölçülebilir stratejik planlar hazırlanmasına ilişkin olarak on yıllık bir periyodun analiz edilmesi, stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki yerine ve geleceğine de ışık tutacaktır. Ayrıca araştırma sonuçları, kamu kurum ve kuruluşlarının ulaşmak istedikleri hedeflere daha emin adımlarla ilerlemelerinde kolaylık sağlayacak daha ölçülebilir stratejik planlar hazırlamalarına rehberlik edecektir.

2.2. Araştırmanın Kapsamı

Temmuz 2003 tarihli ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile stratejik planlamada tüm kamu kuruluşlarına rehberlik etmek üzere belirlenmiş ve aşağıda sıralanmış olan sekiz pilot kamu kuruluşu, araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır:

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı)
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi)
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

Araştırma kapsamında yukarıda sayılmış olan kamu kurum ve kuruluşlarının seçilmiş olmasının en önemli nedeni bu kuruluşların, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamaları ile tanışan ilk kamu kurum ve kuruluşları (pilot kuruluşlar) olmaları ve bu pilot kuruluşların tamamı tarafından, iki defa beşer yıllık dönemler itibarıyla stratejik plan hazırlanmış olmasıdır. Araştırmanın yapıldığı tarihte, iki farklı beşer yıllık stratejik planlama döneminde, stratejik plan hazırlamış olan başka kurum veya kuruluşunun bulunmaması, bu seçimin yapılmasında diğer bir etkidir. Bu kuruluşların, Yüksek Planlama Kurulu kararı ile stratejik planlamada pilot kuruluşlar olarak seçilmiş olması ile söz konusu kurum ve kuruluşların; bakanlık, başkanlık, genel müdürlük, üniversite, il özel idaresi ve belediye şeklinde olup Türk kamu yönetiminin geniş örgütlenme yelpazesinden farklı alanları temsil ediyor oluşu, araştırma kapsamında ele alınmalarında ayrıca önem arz etmektedir.

Araştırmada, 8 pilot kamu kuruluşunun birinci ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemlerine ait toplam 15 adet stratejik planı ve bu planlarda öngörülmesi

olan 192 stratejik amacı kapsamında 743 stratejik hedef ve 945 performans göstergesi ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Araştırmanın yapıldığı dönemde ikinci dönem stratejik planı yayımlanmamış olan İller Bankası A.Ş. yalnızca birinci dönem stratejik planı kapsamında değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 1: Araştırma Kapsamında İncelenen Pilot Kuruluş Stratejik Planları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem Stratejik Planı	İkinci Dönem Stratejik Planı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	2012-2014	2013-2017
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	2007-2011	2012-2016
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	2005-2009	2010-2014
Karayolları Genel Müdürlüğü	2007-2011	2012-2016
Hacettepe Üniversitesi	2007-2011	2013-2017
Denizli İl Özel İdaresi	2006-2010	2010-2014
İller Bankası Anonim Şirketi	2006-2010	-
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	2007-2011	2012-2016

2.3. Yöntem

Araştırma ile pilot kamu kuruluşları tarafından, birinci ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemleri itibariyle, hazırlanmış olan stratejik planların “ölçülebilirliği” incelenmiştir. Her bir pilot kamu kuruluşunun birinci dönem ve ikinci dönem stratejik planlarının ölçülebilirlik değerleri kendi içlerinde karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş ve stratejik planların ölçülebilirliğinin gelişip gelişmediği ya da ne ölçüde geliştiği değerlendirilmiştir.

Gerek 5018 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri (örneğin madde 9) ve gerekse Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmış olan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun, stratejik planların “ölçülebilir” olması gerektiğine ilişkin açık vurgusu, bu araştırmada ölçülebilirlik konusuna yoğunlaşılmasında etkili olmuştur.

Ölçülebilirliğe ilişkin tespitlerin yapılmasında kullanılan kriterlerin belirlenmesinde, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu ile Karacan¹ tarafından “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” başlıklı DPT uzmanlık tezi çalışmasında kullanılan kriterlerden faydalanılmış ve bu kapsamda stratejik planlar aşağıda sıralanmış olan başlıklar çerçevesinde incelenmiştir (Karacan, 2010: 166):

- Amaç, hedef ve gösterge sayılarındaki değişim,
- Hedeflerin niteliği ve ölçülebilirliği,
- Performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliği,
- Stratejik planların ölçülebilirliği.

1 Erhan KARACAN, Planlama Uzmanı, T.C. Kalkınma Bakanlığı

2.4. Amaç, Hedef ve Gösterge Sayılarındaki Değişim

Stratejik planlarda belirlenmiş olan stratejik amaç, stratejik hedef ve performans göstergesi sayılarındaki değişimin, planların ölçülebilirliğinden çok izlenebilirliği ile ilgili olduğu düşünüldüğünden planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde göz önüne alınmamıştır. Ancak, pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarına ilişkin daha kapsamlı bir değerlendirme sunabilmek için amaç, hedef ve gösterge sayılarındaki değişimler incelenmiştir.

Amaç, hedef ve gösterge sayılarının fazla olması stratejik planın izlenmesini zorlaştırmakta, az olması ise kolaylaştırmaktadır. Amaç, hedef ve göstergelerin niceliğinden ziyade miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ifade edilmiş olması ise planın ölçülebilirliğini doğrudan etkilemektedir.

2.5. Hedeflerin Niteliği ve Ölçülebilirliği

Bu kapsamda ilk olarak, pilot kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan stratejik hedeflerinin Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”nda belirtildiği şekilde gerçek anlamda hedef niteliği taşıyıp taşımadıkları, açık ve anlaşılabilir, iddialı ama gerçekçi, sonuç odaklı, zaman çerçevesi belli ve son olarak da ölçülebilir olup olmadıkları sorgulanmıştır.

Hedef ifadesinde; “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verilip verilmediği incelenmiştir. Hedef ifadesinde, “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verildiği tespit edilen ve sonuç odaklı olduğu düşünülen hedefler için “ölçülebilir”, ölçülebilir değerlere yer vermemiş olan ve çıktı odaklı olduğu düşünülen hedefler için “ölçülemez” değerlendirmesi yapılmıştır.

2.6. Performans Göstergelerinin Niteliği ve Ölçülebilirliği

Performans göstergelerine ilişkin değerlendirmelerin yapılmasında öncelikle performans göstergelerine stratejik planda yer verilip verilmediğine ve bu göstergelerin stratejik hedefi ölçmeye yeterli olup olmadığına bakılmıştır.

Performans göstergelerinin niteliğinin ve ölçülebilirliğinin belirlenmesinde ise Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzundan faydalanılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle performans göstergelerinin Kılavuza uygun olarak ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, maliyet, kalite veya zaman cinsinden ifade edilip edilmediğine bakılmış ve miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden niceliksel olarak ifade edilmemiş, muğlak ve daha çok faaliyet niteliğinde olan göstergeler “ölçülemez” olarak sınıflandırılmıştır.

Miktar, maliyet, kalite veya zaman cinsinden ifade edilmiş olup ölçülebilir nitelikte olan göstergeler ise kılavuzda verilen sınıflandırmaya uygun olarak “girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite” göstergeleri şeklinde sınıflandırılmıştır (DPT, 2006:

36). Bu şekilde sınıflandırılan performans göstergelerinden, stratejik hedeflerin ölçülebilirliğine ilişkin olarak Tablo 2’de verilen kriterler üzerinden değerlendirme yapılmasında faydalanılmıştır. Buna göre; sadece “girdi, çıktı ve verimlilik” göstergesi kullanılan stratejik hedeflerin ölçülebilirliği beşli skalada %60-%79 arasında, “sonuç ve kalite” göstergelerinden en az birinin kullanıldığı stratejik hedeflerin ölçülebilirliği ise %80-%100 arasında değerlendirilmiştir.

Değerlendirmenin bu şekilde yapılmasında Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda “sonuç ve kalite” göstergelerine ayrı bir önem atfedilmiş olması etkili olmuştur. Kılavuza göre, sonuç ve kalite göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını veya bu amaç ve hedeflere ulaşmada ne derecede etkili olduğunu ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir (DPT, 2006: 37).

2.7. Stratejik Planların Ölçülebilirliği

Ölçülebilirliğin hesaplanmasında Karacan tarafından geliştirilen ve “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” başlıklı DPT uzmanlık tezi çalışmasında kullanılan “ölçülebilirlik endeksi”nden faydalanılmıştır.

Stratejik planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde, “stratejik hedeflerin ölçülebilirliği” ile “performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliği” *birlikte* ele alınarak Tablo 2’de verilen kriterlerden yararlanılmıştır. Buna göre; “ölçülebilirlik; hedeflerin miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilmesi, yeterli sayıda performans göstergesinin belirlenmesi ve göstergelerin de miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilerek hedefin ölçülebilir kılınması çerçevesinde hesaplanmıştır” (Karacan, 2010: 167).

Stratejik planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde Karacan tarafından kullanılan dörtlü skaladan farklı olarak, beşli skala (%0-%19, %20-%59, %60-%79, %80-%100) kullanılmıştır. Endeks beşli skalada ilgili aralıklara düşen hedef sayılarının aralık üst değeriyle çarpılmasıyla elde edilen toplamın idarenin toplam hedef sayısına bölünmesi sonucu oluşturulmuştur (Karacan, 2010: 167).

Ölçülebilirliğe ilişkin kriterler ise yine Karacan tarafından geliştirilen ölçülebilirlik kriterlerinin, araştırmalar arası konu ve kapsam farklılığından ötürü, kısmen değiştirilmesiyle oluşturulmuştur.

Tablo 2: Stratejik Planların Ölçülebilirliğine İlişkin Değerlendirme Kriterleri

Ölçülebilirlik	Kriterler
%0-%19	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir olmayan muğlak bir ifadeyse ve performans göstergeleri stratejik planda belirlenmemişse,
%20-%39	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir olmayan muğlak bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse,
%40-%59	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse ve performans göstergeleri stratejik planda belirlenmemişse,
%60-%79	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse ve hedefi ölçmek için orta derecede yeterliyse (ağırlıklı olarak girdi, çıktı ve verimlilik odaklıysa),
%80-%100	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse ve hedefi ölçmek için yeterliyse (ağırlıklı olarak sonuç ve kalite odaklıysa).

Kaynak: (Karacan, 2010: 168)'den değiştirilerek aktarılmıştır.

Dönemler itibariyle pilot kuruluşların stratejik planlarına ilişkin ortalama ölçülebilirlik değerleri hesaplanırken ise; "hedeflerin ölçülebilirliğinin etkisi" ile "performans göstergelerinin niteliklerinin ve ölçülebilirliklerinin etkisi", stratejik planlama dönemleri itibariyle ağırlıklandırılarak hesaplamaya dahil edilmiştir.

Hedeflerin ölçülebilirliğinin, stratejik planların ortalama ölçülebilirliğine etkisinin ağırlıklandırılmasında her bir pilot kuruluşun stratejik hedef sayılarının toplam stratejik hedef sayısı içerisindeki ağırlıkları, stratejik planlama dönemleri itibariyle tespit edilerek kullanılmıştır. Pilot kuruluşların, dönemler itibariyle tespit edilmiş olan hedef ağırlık değerleri Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3: Pilot Kuruluşların, Dönemler İtibariyle Hedef Ağırlıkları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem		İkinci Dönem	
	Hedef Sayıları	Hedef Ağırlıkları	Hedef Sayıları	Hedef Ağırlıkları
GTHB	38	0,09	17	0,05
TÜİK	121	0,29	13	0,04
HSSGM	11	0,03	17	0,05
KGM	15	0,04	21	0,06
HÜ	52	0,13	73	0,22
DiÖİ	97	0,23	112	0,34
İl Bank	28	0,07	-	-
Kayseri B.B.	52	0,13	76	0,23
Toplam	414	1,00	329	1,00

Performans göstergelerinin niteliklerinin ve ölçülebilirliklerinin, stratejik planların ortalama ölçülebilirliğine etkisinin ağırlıklandırılmasında ise performans göstergelerinin türleri itibariyle bir ağırlıklandırma yapma yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda “sonuç ve kalite” türünden göstergelere, “girdi, çıktı ve verimlilik” türünden olanlara kıyasla daha fazla önem atfedilmesinden ötürü bu göstergelerin ağırlıklandırmadaki payları daha yüksek olacak şekilde hesaplanmıştır. “Ölçülemez” nitelikte olan göstergelerin ağırlıkları ise 0 (sıfır) olarak hesaplanmıştır. Performans göstergesi türlerine göre belirlenmiş ağırlık değerleri Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4: Performans Göstergesi Türlerine Göre Belirlenmiş Ağırlıklar

Gösterge Türleri	Ağırlıklar
Girdi	0,1
Çıktı	0,1
Verimlilik	0,1
Sonuç	0,35
Kalite	0,35
Ölçülemez	0
Toplam	1,00

ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI

3.1. Amaç, Hedef ve Gösterge Sayılarındaki Değişime İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik amaç, stratejik hedef ve performans göstergesi sayılarındaki değişime ilişkin tespitler Tablo 5’te sunulmuştur.

Tablo 5: Birinci ve İkinci Plan Dönemi İtibariyle Amaç, Hedef ve Gösterge Sayıları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem			İkinci Dönem		
	Amaç Sayısı	Hedef Sayısı	Göst. Sayısı	Amaç Sayısı	Hedef Sayısı	Göst. Sayısı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	6	38	124	6	17	143
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	9	121	0	3	13	93
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	5	11	0	6	17	44
Karayolları Genel Müdürlüğü	5	15	0	5	21	104
Hacettepe Üniversitesi	7	52	104	11	73	107
Denizli İl Özel İdaresi	20	97	0	37	112	226
İller Bankası Anonim Şirketi	8	28	0	-	-	-
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	21	52	0	43	76	0
Toplam	81	414	228	111	329	717

Tablo 5 değerlendirildiğinde, 8 pilot kamu kuruluşundan 7 tanesi (İller Bankası A.Ş'nin verileri hariç olmak üzere) tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan; amaç sayısı 81'den 111'e çıkarak % 37 oranında artmış, hedef sayısı 414'ten 329'a düşerek %21 oranında azalmış, gösterge sayısı ise 228'den 717'ye çıkarak % 214 oranında artmıştır.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarındaki amaç, hedef ve gösterge sayılarının karşılaştırmalı olarak sunulduğu Tablo 5 incelendiğinde, birinci dönem stratejik planında performans göstergesi belirleyen GTHB ve HÜ olmak üzere yalnızca iki kuruluş olduğu görülecektir. Bu durum, pilot kuruluşların stratejik planlarını hazırlamada bir başvuru kaynağı ve rehber olarak kullandıkları Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun 1. ve 2. versiyonları arasındaki yapısal farklılıkla açıklanabilir.

Nitekim “performans göstergeleri” konusu, Kılavuzun 1. sürümünde stratejik planın hazırlanmasına ilişkin olmayan ve stratejik plan hazırlandıktan sonraki aşamaların anlatıldığı “İzleme ve Değerlendirme” başlığı altında kapsanmışken; Kılavuzun 2. sürümünde ise stratejik planın hazırlanmasına ilişkin işlerin anlatıldığı “Geleceğe Bakış” başlığı altında kapsanmış ve Kılavuzun içinde sunulan örnek şablonlarda açık ve net olarak stratejik hedeflerle ilişkili olacak şekilde gösterilmiştir. Bu nedenle 2012-2014 yılları arasını kapsayan birinci dönem stratejik planı, Kılavuzun 2. sürümünün yayımlanmış olduğu dönemde (Haziran 2006 sonrası) hazırlanmış olan GTHB tarafından stratejik hedeflerle performans göstergeleri ilişkisi tam da Kılavuzun 2. sürümünde gösterildiği şekilde başarıyla kurulmuştur.

HÜ'nün birinci dönem stratejik planında ise performans göstergelerine “stratejik göstergeler” başlığı altında ve stratejik hedeflerle ilişki kurulmadan yer verildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, HÜ'nün 2007-2011 yılları arasını kapsayan birinci dönem stratejik planının hazırlanmasında Kılavuzun 1. sürümünün kullanılmış

olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu durumda, birinci dönem stratejik planların hazırlanmasında Kılavuzun 1. sürümünün kullanıldığı GTHB dışındaki 7 pilot kuruluşta yalnızca HÜ'nün birinci dönem stratejik planında performans göstergelerine yer verildiği ortaya çıkmaktadır. Kılavuzun 1. sürümünün kullanılmış olması HÜ'nün birinci dönem stratejik planında stratejik hedeflerle performans göstergelerinin ilişkili olacak şekilde belirlenmemiş olması durumunu da açıklamaktadır. Çünkü Kılavuzun 2. sürümünde stratejik hedeflerin performans göstergeleri ile ilişkili olacak şekilde hazırlanması gerektiği şüpheye yer bırakmayacak açıklıkta gösterilmiştir.

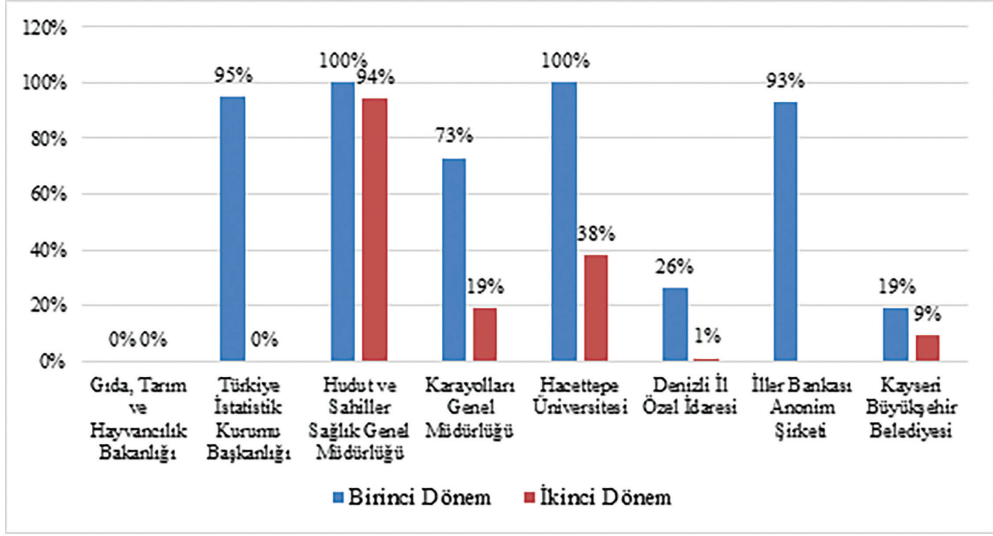
Kılavuzun 2. sürümünde olduğu şekilde, stratejik hedeflerle ilişkili olacak şekilde belirlenmiş olan performans göstergelerinin, stratejik planların ölçülebilirliğine katkısı yadsınamaz büyüklüktedir. Bu anlamda, stratejik planlama uygulamalarında yol göstericilik ve rehberlik görevi üstlenmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve kılavuz niteliğinde olan dokümanların, kamu idareleri tarafından etkili stratejik planlar hazırlanmasında ne kadar önemli olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Tablo 5 incelendiğinde, toplam stratejik hedef sayılarında meydana gelen azalmanın (85 adet) ise stratejik planın izlenebilirliğinin kolaylaştırılmasına yönelik bir çabanın sonucu olduğu söylenebilir.

3.2. Hedeflerin Niteliğine ve Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarının başarısına ilişkin en önemli ölçüt stratejik hedeflerin ölçülebilir olmasıdır. Hedefler, stratejik plan ile ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların belirli bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir (DPT, 2006: 34). Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda özellikle vurgulanmıştır.

Pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik hedef ifadelerinde; “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verilip vermediği incelenmiş ve bu kapsamda hedefler “ölçülebilir” ve “ölçülemez” şeklinde sınıflandırılmıştır.

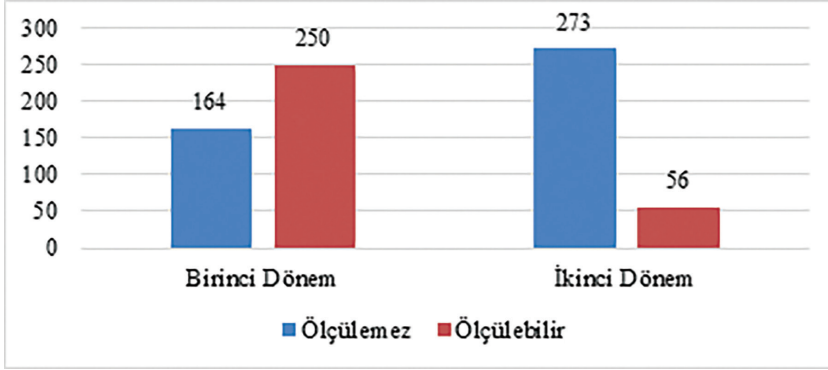
Grafik 1: 1. ve 2. Dönem Stratejik Planlarında Belirlenmiş Ölçülebilir Hedeflerin Oranı



Grafik 1’de görüleceği üzere; İller Bankası Anonim Şirketi’nin birinci dönem stratejik planında yer alan hedeflerin %93’ü miktar, maliyet, kalite ve zaman açısından ölçülebilir ifadeler olarak değerlendirilmiştir. Bu durum, İller Bankası Anonim Şirketi’ne ait Tablo 5’te görülen 28 hedeften 26 tanesinde (%93’ünde) “miktar, maliyet, kalite ve zaman” açısından ölçülebilir değer içeren en az bir ifadeye yer verildiği anlamına gelmektedir. Örnek olarak; İller Bankası Anonim Şirketi stratejik planında yer alan stratejik hedeflerden biri incelenebilir: “Hedef 1.4: 2010 yılı sonuna kadar, yerel yönetimlerin, yapılan anketle % 40 olarak belirlenen hizmet memnuniyetinin % 80’e çıkartılması sağlanacaktır”. Söz konusu stratejik hedefte yer alan altı çizili kısımlar sayesinde bu hedefte “zaman ve miktar” açısından ölçülebilir üç adet ifadeye yer verilmiş olmaktadır. Ancak aynı hedef; “Yerel yönetimlerin, hizmet memnuniyeti artırılabilecektir” şeklinde ifade edilmiş olsaydı, “miktar, maliyet, kalite ve zaman” cinsinden hiçbir ölçülebilir ifadeye yer verilmemiş olacağından bu hedef, “ölçülemez” olarak nitelendirilecekti. Kuruluşun ikinci dönem stratejik planına erişilemediğinden, ikinci dönem stratejik planında yer alan hedeflere ilişkin değerlendirme yapılamamıştır.

Ölçülemez şekilde ifade edilen hedeflerin ise kurum ve kuruluşları «mevcut hangi noktadan, gelecekteki hangi noktaya» taşıyacağı konusunda belirsizlik olacaktır. Yine ölçülemez şekilde ifade edilen hedefler “miktar, maliyet, kalite ve zaman” açısından herhangi bir taahhüt ifadesi de içermediklerinden, geleceğe dönük olarak kurum ve kuruluşları zorlayıcı ve bağlayıcı olamayacaktır. Bu durumda, ölçülemez hedef ve gösterge sayılarının fazla olduğu stratejik planlar esasında içi boş kağıt yığınlarından ibaret olacaktır.

Grafik 2: Toplam Ölçülebilir Hedeflerin Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Dağılımı

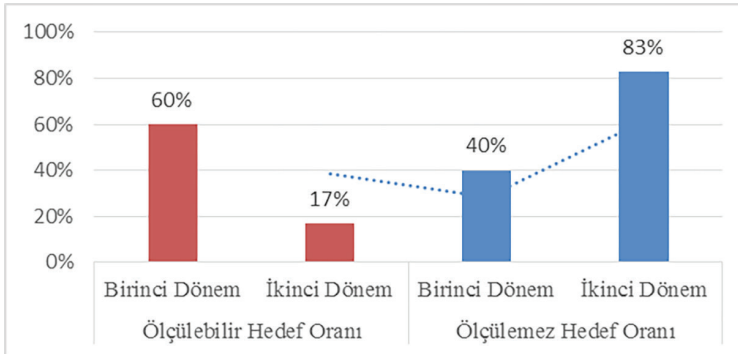


Pilot kamu kuruluşlarının her iki stratejik plan döneminde belirlemiş oldukları hedeflerin tamamı birlikte değerlendirildiğinde (Grafik 2);

- Birinci plan döneminde belirlenmiş olan toplam 414 stratejik hedeften 250 tanesinin (%60) ölçülebilir, 164 tanesinin (%40) ise kılavuzda belirtildiği şekilde miktar, maliyet, kalite ve zaman unsurları açısından ölçülemez oldukları tespit edilmiştir.

- İkinci plan döneminde, İller Bankası A.Ş. hariç olmak üzere 7 pilot kuruluşun toplam 329 stratejik hedefinden 56 tanesinin (%17) ölçülebilir, 273 tanesinin (%83) ise kılavuzda belirtildiği şekilde miktar, maliyet, kalite ve zaman unsurları açısından ölçülemez oldukları tespit edilmiştir.

Grafik 3: Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Toplam Ölçülebilirliğin Karşılaştırılması



Grafik 3 incelendiğinde, pilot kuruluşlar tarafından birinci ve ikinci dönem itibariyle hazırlanan stratejik planlarda belirlenmiş olan ve miktar, maliyet, kalite,

zaman cinsinden ölçülebilir olan stratejik hedeflerin %43 oranında bariz bir şekilde azaldığı, ölçülemeyen stratejik hedeflerin ise yine %43 oranında bariz bir şekilde arttığı görülmektedir.

Stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin azalma eğiliminde olması, pilot kuruluşların ikinci stratejik planlama döneminde, birinci stratejik planlama dönemine kıyasla stratejik hedeflerini miktar, maliyet, kalite, zaman cinsinden ölçülemeyecek şekilde daha muğlak ifade ettikleri anlamına gelmektedir.

Stratejik hedeflerin, muğlaklığa yer bırakmayacak şekilde açık ve ölçülebilir şekilde ifade edilmesi bir kuruluşu, stratejik hedefin ifade edilmiş şekline göre; miktar, maliyet, kalite, zaman, vb. açılardan aslında bir taahhüt altına sokmaktadır. Üstelik stratejik planlar kamu kuruluşlarının internet sitelerinde yayımlanmak zorunda olduğundan bu taahhüt bir nevi kamuoyuna da duyurulmuş olmaktadır. Bu durum, birinci stratejik planlama döneminde bahsi geçen deneyimi yaşamış olan pilot kamu kuruluşlarının, ikinci stratejik planlama döneminde hedef ifadelerini daha muğlak yazma eğilimine girmiş olmalarını açıklayıcı bir gerekçe olabilir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem *stratejik planlarının* ölçülebilirliğinin değerlendirildiği bu araştırmada, *stratejik hedeflerin* ölçülebilirliği, bileşenlerden yalnızca önemli bir tanesidir. Stratejik planlarının ölçülebilirliğinin değerlendirilmesine ilişkin diğer bileşen ise bir sonraki kısımda bahsedilecek olan, performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliğidir. Ancak, stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin dönemler itibariyle düşme eğiliminde olmasının, stratejik planların ölçülebilirliğini oldukça olumsuz bir şekilde etkileyeceği göz ardı edilmemelidir.

Birinci ve ikinci stratejik planlama dönemlerinde belirlenmiş olan ölçülebilir ve ölçülemez stratejik hedeflerin pilot kamu kuruluşları itibariyle detaylı dağılımları, Tablo 6 ve Tablo 7’de görülebilir.

Tablo 6: Birinci Planlama Dönemindeki Ölçülebilir Hedef Sayılarının Pilot Kuruluşlar İtibariyle Dağılımı

Pilot Kamu Kuruluşları	Ölçülebilir	Ölçülemez
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	10	42
İller Bankası Anonim Şirketi	26	2
Denizli İl Özel İdaresi	25	72
Hacettepe Üniversitesi	52	0
Karayolları Genel Müdürlüğü	11	4
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	11	0
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	115	6
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	0	38

Tablo 7: İkinci Planlama Dönemindeki Ölçülebilir Hedef Sayılarının Pilot Kuruluşlar İtibariyle Dağılımı

Pilot Kamu Kuruluşları	Ölçülebilir	Ölçülemez
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	7	69
İller Bankası Anonim Şirketi	-	-
Denizli İl Özel İdaresi	1	111
Hacettepe Üniversitesi	28	45
Karayolları Genel Müdürlüğü	4	17
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	16	1
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	0	13
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	0	17

Performans Göstergelerinin Niteliğine ve Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının birinci dönem stratejik planlarında yer alan 228 ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan 717 gösterge olmak üzere, toplam 945 performans göstergesi detaylı olarak incelenmiş ve bu incelemeye ilişkin sonuçlar özet olarak Tablo 8’de verilmiştir.

Performans göstergeleri nitelik, nicelik ve ölçülebilirlik açısından pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planları üzerinden karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 8: Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Türlerine Göre Performans Göstergesi Sayıları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem						İkinci Dönem					
	G	Ç	V	S	K	Ö	G	Ç	V	S	K	Ö
GTHB	16	92	3	11	2	0	67	50	1	24	1	0
TÜİK	0	0	0	0	0	0	20	35	0	18	6	14
HSSGM	0	0	0	0	0	0	6	16	0	10	12	0
KGM	0	0	0	0	0	0	30	33	7	19	15	0
HÜ	22	69	3	4	6	0	3	88	1	6	9	0
DiÖİ	0	0	0	0	0	0	8	213	2	2	1	0
İl Bank	0	0	0	0	0	0	D	D	D	D	D	D
Kayseri B.B.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	38	161	6	15	8	0	134	435	11	79	44	14

G: Girdi, **Ç:** Çıktı, **V:** Verimlilik, **S:** Sonuç, **K:** Kalite, **Ö:** Ölçülemez, **D:** Değerlendirilemedi

Tablo 8 incelendiğinde incelenen tüm performans göstergelerinden yalnızca 14 tanesinin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifadeler içermediğinden ölçülemez olarak sınıflandırıldığı görülecektir. Örneğin TÜİK stratejik planında yer

alan; “Kurumsal veri kalite dokümanının hazırlanması “şeklinde ifade edilmiş olan bu performans göstergesinde “miktar, maliyet, kalite ve zaman” cinsinden ölçülebilir herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Bu performans göstergesi en azından zaman cinsinden ölçülebilir bir ifadeye yer vererek; “Kurumsal veri kalite dokümanı 2016 yılı sonuna kadar hazırlanacaktır” şeklinde ifade edilmiş olsaydı, ölçülebilir olarak değerlendirilecekti.

Ölçülemez olarak sınıflandırılan 14 performans göstergesi haricinde kalan 931 adet performans göstergesi ölçülebilir olarak değerlendirilmiş ve kılavuzda sunulan gösterge türlerine göre sınıflandırılmıştır. Kılavuza göre (DPT, 2006: 36-38);

- Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır (örneğin; arazi ve laboratuarlara alınan cihaz sayısı).
- Çıktı göstergeleri, üretilen ürün ve hizmetin miktarına ilişkin bilgi verirler (örneğin; kontrolü yapılan kavşak proje sayısı).
- Verimlilik göstergeleri, birim çıktı başına girdi veya maliyeti gösterirler (örneğin; projelere ayrılan kaynağın ne kadarının harcandığını gösteren, parasal gerçekleşme oranı (%)).
- Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktıların, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler (örneğin; yayımlama takvimine uygun yayımlanma oranı (dakiklik)).
- Kalite göstergeleri, mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir (örneğin; seyahat sağlığı hizmetinden memnuniyet oranı).

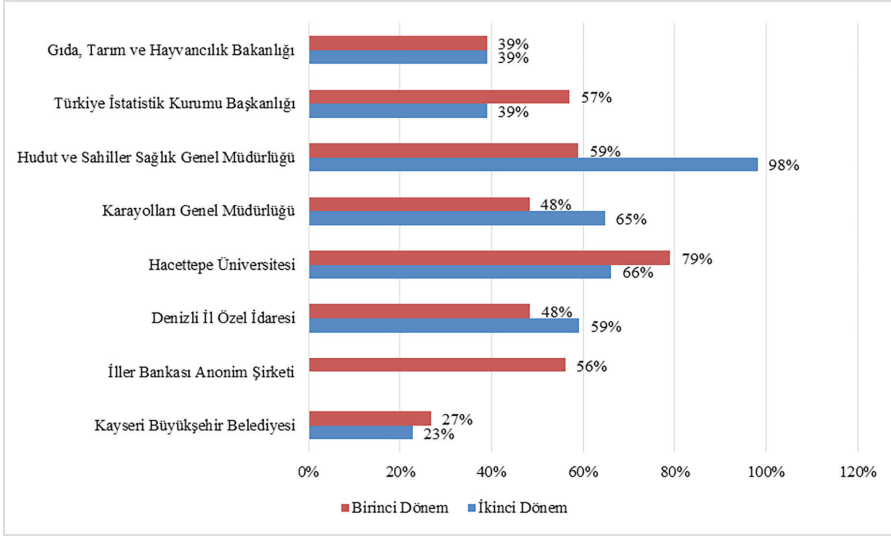
Buna göre her iki stratejik planlama döneminde toplam; 172 adet girdi, 596 adet çıktı, 17 adet verimlilik, 94 adet sonuç ve 52 adet kalite göstergesi olduğu tespit edilmiştir.

3.4. Stratejik Planların Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

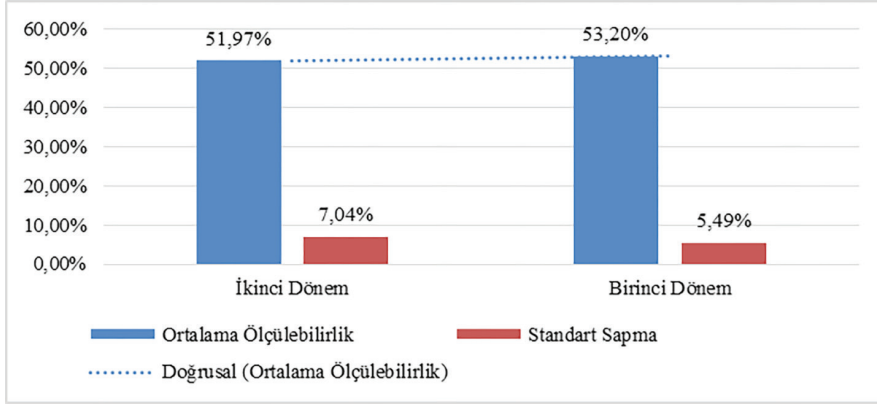
Stratejik planların ölçülebilirliği; pilot kamu kuruluşlarının stratejik planlarında belirlenmiş olan stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin ölçülebilirliklerinin birlikte değerlendirilmesi olarak ifade edilebilir.

Buna göre, Tablo 2’de verilen ölçülebilirlik kriterleri çerçevesinde pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik hedefler ve performans göstergeleri beşli skalada birlikte incelenerek gruplandırılmış ve Karacan tarafından geliştirilmiş olan ölçülebilirlik endeksi kapsamında değerlendirilerek stratejik planların ölçülebilirliği birinci ve ikinci plan dönemleri itibarıyla hesaplanmıştır.

Grafik 4: Kuruluşların Stratejik Planlarının Dönemler İtibariyle Ölçülebilirliği



Grafik 5: Dönemler İtibariyle Ortalama Ölçülebilirlik ve Standart Sapma



Birinci ve ikinci stratejik planlama dönemleri itibariyle pilot kuruluşların stratejik planlarının ortalama ölçülebilirlik değerlerinin sunulduğu Grafik 5 kapsamında, Grafik 4 incelendiğinde;

- Sekiz pilot kuruluştan dördünün, birinci dönem ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik değeri olan %51,97 oranının üzerinde olduğu,
- Yedi pilot kuruluştan dördünün, ikinci dönem ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik değeri olan %53,2 oranının üzerinde olduğu görülmektedir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarının dönemler itibarıyla ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik oranında yalnızca %1,23 oranında gelişme olduğu görülmektedir. Bu anlamda, daha ölçülebilir stratejik planlar hazırlama konusunda gelişim gösteren pilot kuruluşlar aşağıda sıralanmıştır:

- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Denizli İl Özel İdaresi

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün ikinci dönem stratejik planının ölçülebilirliğinin %98 oranında görece yüksek çıkmasının sebebi hem stratejik hedeflerinin tamamının ölçülebilir şekilde ifade edilmiş olmasından hem de performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir olmasından kaynaklanmıştır. Bu oranin yüksek çıkmasında, performans göstergelerinin çoğunluğunun sonuç ve kalite türünde belirlenmiş olması da ayrıca etkili olmuştur.

Birinci stratejik planlama dönemine kıyasla ikinci stratejik planlama döneminde stratejik *hedeflerin* ölçülebilirliği %43 oranında azaldığı halde stratejik *planların* ölçülebilirliğinin %1,23 artış göstermesinin temel sebepleri aşağıda sıralanmıştır;

• Öncelikle, birinci stratejik planlama döneminde pilot kuruluşlardan yalnızca iki tanesi stratejik planında performans göstergesi belirlemişken, ikinci stratejik planlama döneminde sekiz pilot kuruluştan yedi tanesi stratejik planında performans göstergesi belirlemiştir (İller Bankası A.Ş'nin ikinci dönem stratejik planına erişilemediğinden, değerlendirmeye katılmamıştır). Dolayısıyla, sekiz pilot kuruluştan altı tanesine ait stratejik planların ölçülebilirliği, beşli skalada %40-59 aralığından daha üst bir aralıkta değerlendirilememiştir. Bu durum, birinci dönem stratejik planların ölçülebilirlik değerlerini olumsuz etkilemiştir

• İkinci stratejik planlama döneminde stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin %43 oranında azalmasıyla birlikte stratejik hedef sayılarının da daha az olması ikinci dönem stratejik planların ölçülebilirlik değerini olumlu etkilemiştir.

• Son olarak, ikinci stratejik planlama döneminde sekiz pilot kuruluştan yedi tanesinin stratejik planında performans göstergesi belirlenmiş olması ve bu performans göstergelerinin arasında 123 adet “sonuç” ve “kalite” türünden performans göstergesine yer verilmiş olması, yedi pilot kuruluştan dört tanesine ait stratejik planların ölçülebilirliğinin kısmen %60-79 ve %80-100 aralıklarında değerlendirilmesini sağlayarak stratejik planların ölçülebilirlik değerini olumlu etkilemiştir. Birinci stratejik planlama döneminde, stratejik planında performans göstergesi belirlenmiş olan yalnızca iki kuruluş bulunmakla birlikte ve bu performans göstergeleri arasında yalnızca 23 adet “sonuç” ve “kalite” türünden performans göstergesine yer verilmiştir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarının dönemler itibariyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesine ilişkin özet sonuçlar, dört ana inceleme başlığı altında Tablo 9'da verilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerinden biri olan stratejik yönetim anlayışı, özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren Türk kamu yönetiminde kendine yer edinmiştir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının amaçlandığı stratejik yönetim anlayışının doğal bir sonucu olarak amaç, hedef ve sonuç odaklılık, ölçülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık son dönemde Türk kamu yönetiminin en çok üzerine yoğunlaştığı konular haline gelmiştir. Türk kamu yönetiminde yaşanan bu gelişmelerin sonucunda 2003 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin stratejik planlar hazırlamaları hükme bağlanmış ve stratejik yönetim anlayışına geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun'la birlikte gelen stratejik yönetim anlayışı kapsamında tüm kamu idareleri misyonlarını, vizyonlarını, temel değerlerini ve yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri çerçevesinde gelecekte ulaşmayı arzu ettikleri yere ulaşabilmek için kurumsal amaçlarını, bu amaçları gerçekleştirmelerini sağlayacak somut ve ölçülebilir hedeflerini ve bu hedeflerin başarısını izlemeye yönelik performans ölçümü kriterlerini belirledikleri stratejik planlar hazırlamakla görevli kılınmışlardır.

Gerek 5018 sayılı Kanun gerekse diğer ilgili mevzuat ve kılavuzlar çevresinde ve T.C. Kalkınma Bakanlığı ile T.C. Maliye Bakanlığı rehberliğinde tüm kamu idareleri beşer yıllık planlama dönemleri itibariyle stratejik planlarını hazırlamışlardır. Günümüz itibariyle pek çok kamu kurum ve kuruluşu birinci beş stratejik planlama dönemlerini tamamlamış ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemlerine geçiş yapmıştır.

Sonuç odaklılık ve ölçülebilirlik, başarılı stratejik planların temel özelliklerindedir. Sonuç odaklı olmayan ve ölçülemeyen unsurlardan oluşan stratejik planlar başarısız olmaya mahkumdurlar.

Türkiye'de kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların ölçülebilirliğinin, stratejik planlamada pilot seçilen kamu idarelerinin iki dönemlik stratejik planlama deneyimleri üzerinden, araştırıldığı bu çalışmada söz konusu idarelerin strateji planlama konusunda gösterdikleri gelişim sorgulanmıştır.

Araştırma sonuçlarına göre pilot kamu idarelerinin amaç ve hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak stratejik planlar hazırlama konusunda ortalama olarak ancak %1,23 oranında gelişme gösterebildikleri görülmüştür. Bazı kamu idarelerinin ikinci

stratejik planlama dönemlerinde daha ölçülebilir stratejik planlar hazırladıkları ve bu anlamda stratejik planlamayı etkili bir yönetim aracı olarak kullandıkları, bazılarının ise ilk döneme kıyasla ölçülebilirliği daha düşük stratejik planlar hazırladıkları tespit edilmiştir. Bu sonuçlar stratejik planlamanın, amaç ve hedeflerine ulaşma ve öngördükleri vizyonları gerçekleştirme anlamında, kamu idareleri tarafından etkili bir yönetim aracı olarak kullanılmadığının açık bir göstergesidir. Sonuç odaklı olmayan ve ölçülemeyen stratejik planlar, etkili bir yönetim aracı olmaktan ziyade mevzuattan kaynaklanan yükümlülükler gereği hazırlanan ve kamu idaresini tanıtan dokümanlar olmaktan öteye gidemeyeceklerdir.

Türkiye’de son on yıllık dönemde kendine yer edinmeye başlamış olan stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetiminin gelişimine gerçekten katkı sağlayabilmesi için stratejik yönetimin uygulama aracı olan ve kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların sonuç odaklılığını ve ölçülebilirliğini yükselterek etkililiğini artıracak mekanizmaların oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

Söz konusu mekanizmalardan öncelikli olan bir tanesi; Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği gibi “miktar, maliyet, kalite veya zaman” açısından ölçülebilir olan stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin oluşturulmasını sağlayacak olan “standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin” oluşturulması ve bu kapsamda Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun revize edilmesidir. Bu kriterlerin, stratejik planlamada kamu idareleri için kılavuzluk görevini yürütmekte olan T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Hali hazırda, kamu idareleri tarafından hazırlanmış olan tüm stratejik planların ölçülebilirlik açısından değerlendirilmesi ve ölçülebilirliği belirli bir seviyenin altında olan stratejik planların belirlenmesi bu önerinin doğal bir sonucu olacaktır.

Standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin gelecekte hazırlanacak olan stratejik planlara uygulanabilmesi için yukarıdaki öneriyi tamamlayıcı olacak nitelikte ikinci bir öneri ise; kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan dokümanlar üzerinden yürütülen stratejik planlama işinin, günümüzün çağdaş bilişim teknolojilerinden faydalanılarak tüm kamu idarelerini kapsayacak bir sistematiğe ve sorgulanabilir yapıda otomasyona geçirilmesi olacaktır.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerinin tamamının stratejik amaçlarının, stratejik hedeflerinin, performans göstergelerinin ve hatta daha alt detayda performans programlarında yer alan performans hedefleri, performans göstergeleri ile faaliyet ve projelerinin standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterleri çerçevesinde gelişmiş bir veri tabanına girişinin sağlanması, burada tutulması ve takip edilmesi, ölçülebilirliği ve dolayısıyla etkililiği düşük olan stratejik planların hazırlanmasını ve uygulanmaya çalışılmasını önleyecektir.

T.C. Maliye Bakanlığı tarafından “stratejik plan-performans programı-bütçe” ilişkisini kurmak ve kamu idarelerinin bütçe süreçlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 2005 yılında uygulamaya konulmuş olan ve hali hazırda stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılan “E-Bütçe” uygulamasıyla, bu kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programı bilgilerinin tamamı sorgulanabilir yapıda tutulmaktadır.

Ancak E-Bütçe uygulamasında, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda belirlenmiş olan stratejik hedefler ile performans göstergelerinin, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği gibi “miktar, maliyet, kalite veya zaman” açısından uygun olup olmadığına ilişkin herhangi bir kontrol bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kılavuza uygun olacak şekilde stratejik hedefler ve performans göstergeleri için belirlenmesi önerilen standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin E-Bütçe sistemine entegre edilmesi ve stratejik plan hazırlama aşamasında bu sistem üzerinden stratejik planların ölçülebilirliğinin kontrol edilmesi ile bu kontrol sağlanabilir. Böylelikle, E-Bütçe uygulamasına benzer ikinci bir uygulama geliştirilmesinin getireceği zaman ve para kaybının önüne geçilebileceği gibi aynı iş için ikinci bir uygulama geliştirilmesine gerek kalmayacağından çift başlılığın oluşması da önlenmiş olacaktır.

E-Bütçe sisteminin, yukarıda önerildiği gibi standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterleri ile desteklenmesi halinde, stratejik yönetim konusunda kılavuzluk yapan T.C. Kalkınma Bakanlığı ile T.C. Maliye Bakanlığı tarafından ortak bir şekilde işletilmesi ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

Böylece, T.C. Maliye Bakanlığı tarafından işin bütçe ayağı kontrol edilirken, T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından ise stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin kılavuza uygunluğu değerlendirilecek ve ölçülebilirliği yeterli bulunan stratejik planlara bütçelendirilmeye uygunluk onayı verilebilecektir.

E-bütçe uygulamasının, önerilen şekilde geliştirilmesi ve bu çerçevede adının da “Stratejik Yönetim Sistemi” olarak değiştirilmesi uygun olacaktır. Stratejik Yönetim Sistemi ile özellikle T.C. Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlama konusunda kendisine verilmiş olan kılavuzluk görevini çok daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirme imkânına sahip olabilecek, T.C. Maliye Bakanlığı ise performans esaslı bütçeleme işlerinin koordinasyonunu mevcut haliyle devam ettirebilecektir. Ayrıca, böyle bir sistem üzerinden kurumların stratejik planlama aktiviteleriyle ilgili çok çeşitli raporlar üretilerek stratejik planlama uygulamalarının gidişatına yön vermek kolaylaşacaktır.

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarının dış denetimi ile görevli ve yetkili kılınmış olan T.C. Sayıştay Başkanlığı da yukarıda geliştirilmesi önerilen “Stratejik Yönetim Sistemi” kapsamında göz ardı edilmemelidir. Bahsi geçen sistem üzerinde T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından dış denetim yapmaya olanak sağlayacak mekanizmalar da oluşturulmalıdır.

Böylece, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarını koordine etmek ve denetlemekle görevli kamu kurum ve kuruluşları olan T.C. Kalkınma Bakanlığı, T.C. Maliye Bakanlığı ve T.C. Sayıştay Başkanlığı tek ve aynı sistem üzerinde daha hızlı ve etkin çalışma imkânına sahip olabileceği gibi stratejik planlama uygulamaları kapsamında görevleri ve yükümlülükleri bulunan diğer bütün kamu kurum ve kuruluşları da yine tek ve aynı sistem üzerinden bu görev ve yükümlülüklerini yerine getirebileceklerdir.

KAYNAKÇA

- Allison, Michael, ve Jude Kaye (2005), *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*, Second Edition, John Wiley & Sons Inc., New Jersey.
- Ar, Aybeniz Akdeniz ve Hüseyin İskender (2005), “Türkiye’de KOBİ’ler ve KOBİ’lerde Planlama, Uygulama ve Denetim”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı 25, (Mart).
- Aşgın, Sait (2008), *Stratejik Yönetim*, Bilge Ajans, Ankara.
- Bayülken, Nilgün (1999), “Üniversitelerde Kalitenin Stratejik Yönetimi ve Konu ile İlgili Bir Uygulama”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Bryson, John M. (1998), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- DPT (2006), “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, *Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.
- Garcia, Laura Mata (2012), “Understanding Design Thinking, Exploration and Exploitation: Implications for Design Strategy”, *IDBM Papers*, IDBM Program, Aalto University.
- Karacan, Erhan (2010), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, *Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanlığı Tezi*, Korza Yayıncılık, Ankara.
- Pitt, Martyn ve Dimitrios Koufopoulos (2012), *Essentials of Strategic Management*, Sage Publications, Cornwall.
- Söyler, İlhami (2007), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 152.
- Steiss, Alan Walter (2003), *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Marcel Dekker Inc., New York.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2006), 18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı R.G.
- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005), 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı R.G.