

# Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Vizyonları ve Misyonları Üzerine Bir Değerlendirme

Murat Tek\*

**Özet:** 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile birlikte, Türkiye’de stratejik plan yapılması birçok kamu örgütü açısından zorunluluk haline gelmiştir. Belediyeler ve il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimler de bu kapsama girmektedir. Bu çalışma ile il özel idarelerinin hazırlamış oldukları stratejik planların vizyon ve misyonları ele alınmaktadır. Çalışma kapsamında stratejik planın hangi amaçlarla kullanıldığı göz önünde bulundurularak, il özel idarelerinin vizyon ve misyonları eleştirel bir çözümlenmeye tabi tutulmaktadır. Bu değerlendirmenin sonucunda ilk olarak stratejik planlarda yer verilen vizyon ve misyonlar, bu paralelde stratejik planlama çalışmaları sırasında gözlemlenen birtakım eksiklikler ve hatalar ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Vizyon, misyon, stratejik plan, il özel idareleri, Türkiye.

## *An Evaluation on Visions and Missions of Special Provincial Administrations in Turkey*

**Abstract:** With the enforcement of Public Financial Management and Control Law in Turkey, many public institutions, including municipalities and special provincial administrations, have been obliged to draw up strategic plans. This study aims to analyze the visions and missions described in the strategic plans prepared by special provincial administrations. In the study, special provincial administrations’ visions and missions are subjected to a critical analysis in view of the objectives of strategic plans. In this context, the study will attempt to put forth not only the visions and missions specified in the strategic plans, but also the shortcomings and faults that have been observed during the strategic planning process.

**Key Words:** Vision, mission, strategic planning, special provincial administrations, Turkey.

## Giriş

Değişim olgusu son yüzyıla damgasını vuran ve sıklıkla kullanılan bir kavram olmakla birlikte, tarihteki örneklerinden ayrılan ve farklılaşan bir nitelik ve nicelik sergiler hale gelmiştir. Değişim artık giderek artan oranda, adeta bir rutin haline bürünmektedir. Değişim kısmi ve geçici olmaktan çıkarak gerek yaygın-

\* Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, mtek@mku.edu.tr

lık ve yoğunluk, gerek kapsam ve içerik açısından farklılaşmakta; kısmi ve geçici olmaktan ziyade genel ve sürekli bir hal almaktadır. Toplumdaki tüm alanlar, kurumlar ve aktörler söz konusu değişim dinamiklerine daha fazla duyarlı hale gelirken; değişime ayak uydurmak ve uyum sağlamak için değişim dinamiklerine daha fazla özen göstermek ve çaba harcamak durumunda kalmışlardır. Son dönemlerdeki dinamikler, kamu yönetimini değişime daha duyarlı hale getirmiştir. Piyasa düzeni ve söyleminin karşısında; özel sektör ile karşılaştırılan kamu sektörü ve uygulamaları, özel sektörle rekabet etme şansından giderek uzaklaşmakta, geleneksel yapısı ve sorunları ile adeta bir günah keçisi ilan edilmektedir.

Türkiye’de 21. yüzyıla girerken birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminde reform başlığı altında değerlendirilebilecek birçok yasal değişiklikler yapılmış ve uygulamaya konmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu adıyla meclise sunulan reform yasası sonuçlandırılmamış ancak bu temel yasa ile bütünlük oluşturan çok sayıda yasa çıkarılarak uygulamaya başlanmıştır. Bu yasalardan biri de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’dır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ve bu yasaya paralel olarak çıkarılan diğer yasalar, adından da anlaşılacağı üzere, kamu yönetiminin mali yapısını ve denetimini düzenlemeye yönelik bir yasa görünümündedir. Ancak bu ve ilgili diğer yasalar ile ortaya konulan yeni bir anlayış ve bu anlayışa paralel yeni uygulama araçları söz konusudur. Bu araçlardan biri de “stratejik plan”lardır. Artık neredeyse bütün kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlamaları, yasal bir zorunluluk halini almıştır. Yerel seçimlerin sonrasında, yerel yönetimlerin stratejik planlarını yenilemeleri gerekmektedir. Bu nedenle ilk deneyimlerden çıkarılacak sonuçların değerlendirilerek, yeni planların daha yetkin kılınması önem taşımaktadır.

#### **STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA**

Stratejik yönetim ve stratejik planlama çalışmalarının özünde köklü bir biçimde örgütsel kültürün değişmesi söz konusudur. Bu kültürel değişimin çekirdeğinde ise günübürlük ve tepkisel karar alma alışkanlıklarının terk edilerek, gerek zaman ve uzam, gerek kapsam ve içerik açısından daha geniş bir çerçeveye oturtulmuş karar alma süreçlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi yer almaktadır. Stratejik yönetimin amacı; örgütün misyon ve vizyonuna sürekli bir bağlılık oluşturmak, misyon ve vizyonu destekleyen ve tanımlayan bir kültürü beslemek ve karar süreçleri ve eylemler bağlamında örgütün stratejik işlevi üzerine açık bir yoğunlaşma ortaya çıkarmaktır. Bu bağlamda stratejik yönetim; kamu kurumlarına, çevreyle uyum içerisinde faaliyette bulunma, kurum içi ve kurum dışından gelen beklentilere karşılık verebilme, kurumun geleceği öngörmesini sağlama, faaliyetlerini değerlendirmesine yardım etme, kurumu ortak bir amaca

yöneltme ve yönetim kalitesini artırma olanağı sağlamaktadır (Eren - Durna, 2002: 61).

Stratejik planlama ise; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çaba olarak tanımlanır (Bryson, 1995: 4). Strateji yapmak ve stratejiyi yürütmek süreci birbirleriyle ilgili olan beş idari görevi içerir (Thompson - Strickland, 1995: 4).

1. İşletmeye uzun vadeli yönelim sağlayacak, örgütün amacı tespit edilmiş bir eylem anlayışıyla ve ne tür bir girişim olmaya çalıştığını belirleyecek bir biçimde gelecekteki iş tertibinin ne olacağının ve örgütün nereye yöneleceğinin stratejik vizyonunun oluşturulması,
2. Stratejik vizyonu, işletmenin erişebileceği belirli performans sonuçlarına dönüştürecek biçimde amaçların belirlenmesi,
3. Arzulanan sonuçlara ulaşmak için öncelikli bir strateji oluşturulması,
4. Seçilen stratejinin etkin ve etkili biçimde yürütülmesi,
5. Performansın değerlendirilmesi ve vizyon, uzun dönemli yönelim, amaçlar, strateji ya da yürütmeye mevcut deneyim, değişen koşullar, yenilikler ve yeni fırsatlar ışığında düzenleyici uygulamalar başlatılmasıdır.

Stratejik yönetim, arzu edilen geleceğe yol açan dört kaynağın; insanı, teknolojiyi, ticari ve mali kaynakların koordineli değişimini sağlar (Kemp, 1993: 116).

“Stratejik yönetim, işletmenin genelde günlük ve olağan işlerinin yönetimi ile değil, işletmenin ‘uzun dönemde yaşamını sürdürebilmesini mümkün kılacak, ona rekabet üstünlüğü ve ortalama kâr üzerinde getiri sağlayabilecek’ işlerin yönetimiyle ilgilidir.” (Ülgen - Mirze, 2004: 25).

Stratejik yönetimi ve stratejik planlamayı salt mali konularla ve bütçeyle sınırlı bir biçimde almak hatalı ve eksik bir yaklaşımdır .

Plânlama özü itibariyle akılcı, sonuçları itibariyle müdahaleci bir süreçtir (Soyak, 2003: 168). Stratejik planlama, örgütün klasik olarak yapıla gelen bir bakıma rutin işlerinin sayılıp dökülmesi değildir. Örgütün belirlenen hedeflerine ulaşması için işlevlerin nasıl daha akılcı, etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebileceğine ilişkin yaratıcı bir çalışmadır. Bunun gerçekleşebilmesi için örgütün her şeyi bildiği varsayımının terk edilmesi ve örgütün dışı açılarak, öğrenme süreçleri ile birlikte kendini yenileyebilmesi gerekmektedir. Örgütün çevresi ve diğer aktörler de, en az örgüt kadar önem kazanmaktadır. Tüm bu işlerin yapılabilmesi için öncelikle örgütlerin vizyon, misyon ve amaçlarını belir-

lemesi, bir başka deyişle stratejik yönlendirme süreçlerini yapılandırmaları gerekmektedir.<sup>1</sup>

### VİZYON VE MİSYON TANIMLARI

Vizyon ve misyon anlamları işletme disiplininin alınmış olup stratejik planlamanın ilk aşamasını oluşturmaktadır. Vizyon ve misyon saptanması son zamanlara kadar rekabet düzeni içerisinde yer alan ve kâr güdüsü olan işletmeler tarafından kullanılmakta iken, artık rekabet içinde olmayan ve kamu için çalışan kurumlar tarafından da sıkça kullanıldığı görülmektedir.

Stratejik yönetimde esas amaç, örgütün dış çevresi ile uyum içinde ve birlikte çalışmasını sağlamak, farklı yollar belirleyip örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktır. Bu nedenle ilk sıradaki işlerden birisi örgütün dış ve iç çevre analizlerinin yapılmasıdır. Örgütün algıladığı tehdit ve fırsatlar incelenip örgütün sahip olduğu üstünlükler ile zayıflıklar (SWOT-FUTZ analizi) karşılaştırılarak bir durum analizi yapılmaya çalışılır. Böylece örgütün felsefesini oluşturacak vizyon ve misyon belirlenerek stratejik amaçlara veri sağlanmış olur. Doğal olarak vizyon ve misyon her ne kadar tüm çalışanların paylaştığı ortak değer ve inançları temsil etse de bu iki kavramın belirlenme aşaması üst yönetim tarafından yapılır (Bk. Doğan, 2002; Yılmaz - Akdemir, 2005; Yurtseven, 2009).

Vizyon ve misyon kelime kökenleri olarak Fransızcadaki '*vision*' ve '*mission*' kelimelerinden geçmiş olup Türkçemizde telaffuz olarak aynen kullanılmaktadır. TDK (2008), vizyona görünüm, ülkü, sağgörü; misyona ise görev ve amaç karşılıklarını vermiştir.

### Vizyon

Vizyon, bir örgütün gelecekte olmasını arzuladığı duruma işaret eder. Örgütün, gelecekte ulaşmayı planladığı hedefi tanımlar (Ülgen - Mirze, 2004: 69). Vizyon, "gerçekleştirilmek istenen amaçlar için gerekli araç ve kaynakları belirtmeksizin, işletmenin gelecekteki fotoğrafı" olarak da tanımlanmaktadır (Dinçer, 2003: 5). Senge (1997: 227) vizyonu "bütün çalışanların paylaştığı örgütün geleceğine dair bir fotoğraftır" şeklinde tanımlar ve örgüt çalışanları tarafından benimsenmesi gerektiğini vurgular. Vizyon, geleceğin nasıl olabileceği ve istenen durumların hangi yollarla yapılabileceği ile ilgili gelecek ufkudur. Ayrıca vizyon, aktörün felsefesi, bir yaşam biçimini belirtir. Vizyon, kurumun gelecekte ne olacağını, başarısını, hedefini veya rüyasını belirtir.

Vizyonun temel özelliklerinden biri de gerçekçiliktir (Başaran, 2004). Hayalle gerçek arasında bir köprü kurar. Papatya (1998: 124) vizyonun ne olmadığını

<sup>1</sup> Stratejik planlamaya farklı yaklaşımlar için bk. Sarvan vd., 2003.

tanımlamanın, ne olduğunu tanımlamaktan daha kolay olduğunu belirterek konuya şu şekilde yaklaşır;

“Bu eksende vizyon her şeyden önce bir hastalık tedavisi yöntemi değildir. Gelecekle ilgili gaiplerden haber vermeye yönelik bir davranış tarzı da olamaz. Diğer bir deyişle vizyon, boş hayaller, temelsiz açılımlar, muhtaç günlerde görülen düş ve se-raplardan öte bir fenomendir. Böyle olunca vizyon, inandırıcı, çekici ve gerçekçi bir geleceği tanımlaması beklenir; potansiyelin etkin bir şekilde eyleme ilişkin kul-lanılmasını kapsamayı düşünülür. Bu mevcut durumun ciddi analizi, eylem planla-rının formatını belirlemeye yardımcı bir açı verir.”.

Collins ve Porras (1991: 30-52) ise vizyonun üç öğeden oluştuğunu belirtir; örgütün tümüne rehberlik edecek yönetim felsefesi, geleceği işaret edecek etkili bir imaj ve geleceğin tahmin edilmesidir. Vizyon, çalışanları gündelik ve verim-siz işlerden sıyrarak, onların en önemli konulara odaklanmalarını sağlar (Lipton, 1997: 17). Vizyonun nasıl olması gerektiği ve taşınması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Papatya, 1998: 133);

- Gerçekçi ve uygulanabilir; yani basit ve açık olmalı,
- Sistemi / tüm organizasyonu harekete geçirici olmalı,
- Amaçların aynası ve çalışanların esin kaynağı olmalı,
- Organizasyona bağlılık ve zaman döngüsü açısından ileri görüşlü fakat, optimum sürede gerçekleştirilir olmalı,
- Zaman ve faaliyet alanı açısından dikkatleri yoğunlaştırabilmeli,
- Amaç ve stratejileri dönüştürebilmeli,
- Üst yönetim tarafından desteklenmeli ve sık sık açıkça ifade edilmeli,
- Vizyon konusuna odaklı olmalı, yön anlayışı vermeli.

İdealize edilmiş, iddialı ve soyut bir yönü olmakla birlikte vizyon, hayal, fan-tezi ve abartılmış duyguların ifadesinden daha çok gerçekçi ve ulaşılabilir bir gelecek tasarımı olmalıdır. Ulaşılabilir bir amaç, ulaşamayacak bir umuttan daha elverişlidir. Vizyon, geleceğin fotoğrafı olarak tanımlandığında, örgüt yö-neticilerin uzun vadeye yönelik kararlarında sınırlama koyarak farklı istikamete gitmesini önler (Dinçer 2003: 27). Vizyon örgütlerin stratejilerini seçmelerinde amaç ve hedeflerinde yol göstericidir. Ayrıca, vizyon örgüt çalışanlarına moti-vasyon ve sinerji sağlar. Kuşkusuz bunun için örgütün tüm çalışanlarının belirtti-len aynı örgüt değerlerini paylaşması gerekir.

## Misyon

Örgütün misyonu, onun varoluş nedeni olarak açıklanmaktadır ve strateji oluşturma sürecinde önemli bir başlangıç noktasıdır (Ülgen - Mirze, 2004: 68). Misyon kelimesi, ‘amaç’ın (*objective*) askeri karşılığı olarak yönetim literatürü-ne 1970’lerin sonlarında girmiştir (Campbell, 1993: 119). Misyon kelime anla-mı olarak “bir kişi veya topluluğun üstlendiği özel görev” (Dinçer 2003: 10) ta-nımlanmasında askeri içerik açıkça görülür. Misyon “örgütün ne yapmak ve

hangi amaçla yapmak üzere kurulduğunu, kendisini nasıl görmek istediğini, örgütün varlık nedenini ifade eden kavram, kısaca misyon, bir örgütün var olma nedenidir.” (Güney, 2004: 169). Misyon, bir örgütün kendisini tanımlaması ile ilgilidir. Örgütün faaliyette bulunduğu çevre, hizmetleri, fonksiyonları veya etkinlikleri bu tanımlamanın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Tanımlanmış bir misyona sahip olan bir örgütte, çalışanlar ne için, nasıl ve ne şekilde çalışacaklarını daha iyi kavrayacaklardır. Bu da onların gelecekte yapacakları işlerde daha başarılı olmalarına sağlayacaktır. (Doğan, 2002: 144). İyi yazılmış bir misyon tanımının aşağıdaki noktaları ifade etmesi ve/veya yansıtmaları beklenir (ODTÜ, 2002: 25):

- Kurumun ana varlık nedeni,
- Kurumun kapsamı ve sınırı,
- Kurumun ayırt edici özelliği,
- Kurumun değerleri.

Campbell’in (1993: 121) misyon oluşturmak için önerdiği ‘Ashridge Misyon Model’i dört temel öğeden oluşmaktadır: Birincisi örgütün amacı; örgütün varlık nedenini oluşturur: “Örgütümüz neden vardır” sorusuna yanıt aranır. İkincisi stratejidir: Örgütün rekabet pozisyonu ve şirketi diğerlerinden ayıran yeteneklerdir. Üçüncüsü ise, değerlerdir: Örgüt neye inanmaktadır? Sonuncu öğe ise, örgütün günlük davranışını belirleyecek politikalarıdır. Politikalar ve davranış örüntüleri, ayırt edici yetenekleri ve örgütün değerler sistemini destekler. İşte misyonun, bu dört öğeyi kapsayıcı bir şekilde kurulması gerektiği vurgulanmaktadır. Misyonun özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Dinçer, 2003: 63vd);

1. Misyon, uzun dönemli bir amaçtır,
2. Misyon hiçbir zaman ortadan kalkmaz ve ona ulaşamaz,
3. Misyon, paylaşılan ortak değerler ve inançlardır,
4. Misyonun motive edici ve rehber niteliği vardır,
5. Örgüt misyonu nicelikle ilgili değil, nitelikle ilgili bir değerdir
6. Misyon, örgütte çalışanların hepsiyle ilgilidir,
7. Misyon, işletmenin içine değil, dışına yöneliktir,
8. Misyon, örgüte özgüdür ve özeldir, örgütü diğer kurumlardan ayırır.

Dinçer’e (2003: 9) göre misyon daha çok vizyon ile karıştırılmaktadır. Misyon, bir örgütün var olma nedeni iken; vizyon ise, örgütün gelecekte arzu ettiği durumu gösterir, yani hayal edilen bir gelecek hedefidir. Misyon vizyona ulaşılmasında önemli bir araçtır. “Vizyon peşine düşülen bir hayal; misyon ise, bu hayale kavuşmak için özelleştirilmiş ve başarılması gereken bir amaçtır”. Misyon, felsefi ve ahlaki anlamda ise herkesin paylaştığı ortak bir değer veya bir duygu anlamını taşır ki daha çok vizyonla karıştırılır. Bu iki kavramın bütünüyle ayrılmayacağı düşünülerek, bir anlamda iki kavramın birlikte kullanılması gerektiği de vurgulanmaktadır.

## **TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMANIN HUKUKSAL ÇERÇEVESİNİN OLUŞUM SÜRECİ**

Türkiye’de genelde plan ve özelde DPT odaklı planlama çalışmalarına hükümetler kuşkuyla ve mesafeli yaklaşmış, planlama her zaman sorunlu olagelmıştır. Ancak, özellikle 1980 sonrası gelişen süreçte DPT’nin varlığı sorgulanmaya başlanmış; varlığı olmasa da geleneksel olarak üstlendiği işlevleri erozyona uğramış, yapısal değişim ve dönüşüme sahne olmuştur. Bu çerçeveden konuya bakılması, stratejik plan çalışmalarını daha anlaşılabilir kılacaktır. Yedinci Beş Yıllık Plân (1996-2000) ile birlikte sektörel plân anlayışı terk edilmiş, stratejik plânlama doğrultusunda hukuki ve kurumsal değişimleri öngören yapısal değişim projelerini içeren bir plân hazırlanmıştır. Planlama uygulamalarında kapsam açısından bütüncül kalkınma planlamasından stratejik ve parçacı planlamaya, nitelik açısından ise ulus devletin öncülüğündeki ulusal kalkınma planlamasından uluslar üstü planlamaya doğru bir geçiş söz konusudur (Soyak, 2003: 168). 1980’den sonra “yapısal uyarılma” politikalarıyla birlikte Kalkınma Plâncılığı’nın siyasi karar mekanizmaları üzerindeki gücü ve bütünlüğü yok edilmiştir. Bunun yerini zamanla Stratejik Plânlama almaya başlamıştır. (Somel - Ekiz, 2008:123).

Kamu yönetiminde reform düşüncesi uzun bir süreden beri konuşulmakta ve reform gereksiniminin içsel nedenleri ve gerekçeleri olmakla birlikte, özellikle 2000’li yıllarda somutlaşan kamu yönetiminde reform çabalarının dışsal nedenlerden kaynaklandığı ve dış dinamiklerin etkileriyle yönlendirildiği söylenebilir. Türkiye’de stratejik planlamanın kamu yönetimi açısından gündeme gelmesi Türkiye’nin uluslararası ilişkilerinin yansımalarının bir sonucudur. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile Türkiye, gelecek dönemde mali sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir. Burada makro-ekonomik çerçevedeki reformlar, bankacılık reformları ve kamu sektörü reformu olmak üzere üç hususta taahhütlere giriliyordu. İşte bu taahhüt edilen hususlardan üçüncüsü olan kamu sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu”nun bir ayağını, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesi ve bu kapsamda “stratejik planlamanın uygulamaya sokulması” oluşturmaktadır (Aşgın, 2006: 8-9).

Kredinin hedeflediği amacı yerine getirmek için öngörülen temel öncelikler finans ve kamu kesimi alt başlıkları altında ifade edilmiştir. Bu öncelikler kamu sektörüne yönelik olarak aşağıdaki ana başlıklarda belirlenmiştir (Erkan, 2008: 73):

- Yapısal mali politikalar,
- Kamu harcama yönetimi,
- Kamu yükümlülükleri yönetimi,

- Mali hesap verme sorumluluğu,
- Kamu sektöründe yönetim.

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması adlı 9. Bölümünde kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasında ana yapı şu şekilde ortaya konmuştur (DPT, 2000: 192):

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.”

“Stratejik Plânlama” bir hükümet programının öncelikli hedefleri arasında ilk defa AKP’nin Acil Eylem Plânı içinde yer almıştır (AEP, 2002). Acil Eylem Plânı’nda “Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir” tespiti yapılarak, planlama çalışmalarında katılımcı bir anlayışın benimsendiği ifade edilmiştir. Acil Eylem Planında stratejik planlama gereksinimi şu şekilde formüle edilmiştir; “Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir.”. Bu ifadeden yola çıkılacak olunursa, stratejik plan gereksinimi “politika üretme kapasitesinin” oluşturulması ve geliştirilmesi için bir araç olmasından kaynaklanmaktadır. AKP iktidarı döneminde “stratejik plânlama” kavramı, ülkeye ve ülke dışına yönelik hazırlanan birçok resmi belgede yer almış ve plân hazırlıkları hayata geçirilmiştir.

Kaynak kullanımında stratejik planların esas alınarak verimliliğin sağlanacağı bilgisi, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye’nin Ulusal Programı”nın Ekonomik Kriterler bölümünde, İşleyen Bir Piyasa Ekonomisinin Varlığı üst başlığı altındaki “İdari Reform” kapsamında yer almaktadır. Burada “Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş” isimli bölümünde pilot kuruluşlar seçilerek başlatılacak stratejik planlama uygulamasının aşamalı olarak yaygınlaştırılacağı söylenmekte ve seçilen pilot kuruluşların DPT Müsteşarlığı rehberliğinde hazırlayacakları stratejik planların bütçe tekliflerine baz oluşturacağı belirtilmektedir (Somel - Ekiz, 2005a: 137, İçişleri Bakanlığı, 2006: 13).

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali sistemin merkezine stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yerleştirilmek istenmektedir. 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatların yayımlanmasıyla birlikte genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için stratejik planlama süreci başlamıştır. Kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde bütçe sistemine yönelik önemli ve temel değişiklik 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.12. 2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gündeme gelmiştir. Yasa ile birlikte stratejik plan mevzuatımıza girmiştir. Adı geçen yasanın 3. maddesinin (n) fıkrasında;

“Stratejik plan,” kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynaklar dağılımını içeren plan”

olarak tanımlanmaktadır. Mali saydamlık başlıklı 7. maddede;

“Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması”

zorunluluğu getirilmiştir. 5018 sayılı yasanın “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9. maddesi temel düzenlemeler içermektedir:

“Kamu idareleri; 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 hazırlarlar.”

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin saptanmasına, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların

bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir (DPT, 2006a; 2006b).

22 Aralık 2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 24 Aralık 2005’te Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kamu kuruluşlarında “Strateji Geliştirme Birimlerinin” kurulması hükme bağlanmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin, stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin ve uygulama ilkelerinin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinde stratejik planlama sürecinin genel ilkeleri olarak şunlar belirtilmiştir:

“Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarının sağlanacağı ve katkılarının alınacağı, çalışmaların strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütüleceği, stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanmasının zorunlu olduğu, ihtiyaç duyulması halinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetlerinin sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlı olacağı, ilgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışılacaktır.”

5018 sayılı yasa; öncelikle uluslararası standartlara uyumu amaçlamakta ve kamu mali yönetimi ve kontrolünü (mali disiplini) belli oranlarda kalite seviyesini yükseltmeyi amaçlamaktadır. Böylelikle, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması sağlanacaktır. Aynı zamanda kamu mali yönetiminin saydamlığını ve hesap verebilirliğini hedeflemektedir.

## **İL ÖZEL İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA**

Dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler sonucunda yerel yönetim birimlerinin de bir parçası olduğu kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ve bunun en önemli aracı olarak düşünülen stratejik planlamayı gerekli kılan dört temel açık olduğu söylenebilir. Bunların stratejik açık, performans açığı, mali açık ve güven açığı (Dinçer - Yılmaz, 2003: 65) olduğu kabul edilmektedir. Türk kamu yönetiminde kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin yeterli ölçüde gelişmemiş olması, plan-program-bütçe ilişkisi ve bağlantısının kurulmamış olması, kurum-

ların politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi, orta/uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi, sonuçlara ve performansa odaklanma, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesi, kamu yönetiminden ve kamu yönetiminde yaşanan değişimden doğrudan etkilenen yerel yönetimlerde neden stratejik planlama sorusuna yanıt olarak verilmektedir (Songür, 2005: 146).

Stratejik planlama uygulamasının ana hatlarını belirleyen genel düzenlemelerin yanı sıra kamu kurum ve kuruluşları ve bu arada yerel yönetim birimlerinin özel kanunlarında stratejik planlamaya yer verildiği görülmektedir. Birincil mevzuatta yer bulan düzenlemelerin yanında özel kanunlarda yer alan hükümlerin de stratejik planlama açısından önemi söz konusudur. Yerel yönetimlerin yapısını düzenleyen yeni yasalar, kamunun yeniden yapılandırılması projesinin bir bakıma temel ayaklarını oluşturmaktadır. Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdareleri yasaları bu kapsamda değerlendirilebilecek yasalardır.

İçişleri Bakanlığı’nın 2005/36 sayılı Genelgesi ile; il özel idareleri stratejik planlarının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik planın ise bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yıl başından önce hazırlanması ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği; bununla birlikte, o tarihe kadar 5018 sayılı yasa gereğince DPT Müsteşarlığınca seçilecek belediyelerde stratejik planların hazırlanacağı bildirilmişti. İl özel idaresi yasasının geçici dördüncü maddesinde; stratejik plânların hazırlanmasına dair altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik plânlar için bir yıl olarak uygulanacağı, hükmü yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda İl Özel İdarelerinin 04.03.2006 tarihine kadar, ilk stratejik plânlarını hazırlamaları gerekmektedir.

4 Mart 2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının İl Genel Meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 10. maddesi; Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. maddesi; Valinin görev ve yetkilerini düzenleyen 30. maddesi stratejik planın hazırlanması konusunda ilgili organlara görev ve sorumluluklar yüklemektedir. İl özel idaresi yasasının “Stratejik Plan ve Performans Planı” başlıklı 31. maddesinde; Valinin, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunacağı, hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında stratejik plânın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Bu fıkra hükmü ile stratejik planların hazırlanmasında katılımcılık ilkesine riayet edileceği görülmektedir. Stratejik plân ve performans plânının, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ve il genel

meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edeceği yine aynı maddenin son fıkrasında ön görülmüştür.

Aynı yasanın “Denetimin Amacı” üst başlıklı 37. maddesinde, hizmetlerin “önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilmesi”, ifadesiyle de stratejik plana atıfta bulunmaktadır. Valinin, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı, yasanın 39. maddesi ile düzenlenmiştir. Faaliyet raporunun, mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulacağı, raporun bir örneğinin İçişleri Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna da açıklanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca il özel idaresinin bütçesi’ni düzenleyen 44. maddede, bütçenin ilin stratejik planına uygun olarak hazırlanacağı belirtilmektedir.

Stratejik Planlama Yönetmeliğinin 15. maddesinde ise, “İl özel idareleri ve belediyeler stratejik planlarını, kendi meclislerinde kabul edildikten sonra, İçişleri Bakanlığı’na ve Devlet Planlama Teşkilatı’na göndermek, kamuoyuna duyurmak ve internet sitelerinde yayınlamak zorundadırlar.” biçiminde yer alan düzenleme ile hem merkezi yönetim birimlerinin hem de kamuoyu denetimi açıklığına kavuşmaktadır.

#### **TÜRKİYE’DEKİ İL ÖZEL İDARELERİNİN VİZYON VE MİSYON TANIMLARININ ÇÖZÜMLENMESİ**

Bu çalışmada, Türkiye’de il özel idarelerinin stratejik planlarında yer alan “vizyon” ve “misyon” tanımlamaları saptanarak, Türkiye’de il özel idarelerinin kendilerini nasıl konumladıkları ve amaçlarına ulaşma yolunda kendilerine nasıl misyon biçtikleri ortaya konularak, bunlar üzerinde bir değerlendirme yapılacaktır.

Bu amaca dönük olarak, Türkiye’deki il özel idarelerinin stratejik planlarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Yöntem olarak öncelikle Türkiye’de kamu kurumları tarafından hazırlanmış stratejik planların topluca yer aldığı portaldan yararlanılmıştır (sp.gov.tr). Ancak kimi il özel idarelerinin stratejik planları eksik olduğundan, il özel idarelerinin resmi web siteleri ziyaret edilerek, stratejik planların sağlanması yoluna gidilmiştir. Bazı il özel idarelerinin vizyon ve misyonlarına stratejik planlardan değil, faaliyet raporları aracılığıyla ulaşılabilmiştir. Bu çalışmanın sonucunda 63 il özel idaresine ait vizyon ve misyon beyanlarına ulaşılmıştır. Bartın, Erzurum, Kars ve Samsun’un vizyon ve misyonlarında sorunlar olması nedeniyle çizelgelerde yer verilmemiştir.

## **Vizyon Kurgularına İlişkin Bulgular**

Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Çanakkale, Çorum, Elazığ, Eskişehir, Hakkâri, İzmir, Kayseri, Konya, Nevşehir, Sakarya, Sinop, Tunceli yaşam kalitesi, kalite ve refah düzeyinin yükseltilmesi vb. kavramları merkeze alarak vizyonlarını kurgulamışlardır. Örneğin; Antalya İl Özel İdaresi’nin vizyon beyanı şöyledir:

“Yeryüzünün cenneti Antalya’nın “Dünya Kenti” imajına yakışır çağdaş teknolojileri en üst düzeyde kullanan, yerinden yönetim anlayışını özümseyerek uygulayan, hizmette kaliteyi en ön planda tutan, turizm, tarım, ticaret-sanayi ve teknoloji geliştirme alanlarında öncü bir Antalya yaratmak için insan odaklı, öngörülü, küreselleşme olgusunun farkında ve değişime ayak uyduran, ihtiyaçlara duyarlı bir kurum olmaktır.”

Ardahan, Antalya, Aydın, Bursa, Çanakkale, Çorum, Elazığ, Eskişehir, Hakkâri, Karaman, Kayseri, Kırklareli, Konya, Sakarya, Tokat, Trabzon, Yalova çağdaşlık ve modernlik temaları etrafında vizyonlarını tanımlamışlardır.

Bayburt, Bilecik, Bingöl, Denizli, Isparta, Kastamonu, Kırıkkale, Malatya, Osmaniye, Ordu, Rize, Tekirdağ, Nevşehir, Manisa, Muğla, Van İÖİ’nin neredeyse aynı vizyon beyanında bulunmuşlardır.

“Çağdaş, güvenilir, yerinden yönetim anlayışını yerleştirmiş, kır-kent arasındaki farklılıkları en aza indiren, hizmet sunumunda kaliteyi esas alan;

- Dinamik,
- İnsan odaklı,
- Öngörülü,
- İhtiyaçlara duyarlı, bir kuruluş olmaktır.” (Bayburt İÖİ vizyon beyanı).

Burdur, Diyarbakır, Edirne, Karabük, Kütahya, Trabzon İÖİ’leri öncü, örnek, lider kavramlarından yararlanmışlardır.

“Çok iyi bir performans ile kurumsallaşmayı tamamlamış, verimliliği esas alarak, plan ve projeye önem veren, şeffaf bir çalışma ortamıyla, geleceğe umutlu ve planlı bakabilen, yerel yönetim anlayışında öncü ve örnek bir il özel idaresi.” (Burdur İÖİ vizyon beyanı).

İstanbul ve Antalya, “dünya kenti”; Bursa, “dünya markası”; Gaziantep, “marka şehir”; Hatay, Iğdır, Kahramanmaraş ve Karabük, “cazibe merkezi”; Giresun ve Gümüşhane, “yaşanabilirlik” kavramları etrafında vizyon beyanlarını inşa etmişlerdir. Amasya, “marka ve rekabet edebilirlik” kavramını ön plana çıkarırken, Artvin, “markalaşmış organik tarım ürünleri”ni merkeze alarak; ticaret, turizm ve eğitim merkezi olmayı hedeflediğini belirtmiştir.

Iğdır, 2030 Vizyonu adı altında vizyonunu oldukça ileri bir aşamaya taşımıştır. Iğdır, Doğu Anadolu'nun "cazibe merkezi" olmayı vizyon olarak kurgulamaktadır.

"Iğdır'ın 2030 Vizyonu serhat şehri Iğdır'ı Doğu Anadolu Bölgesinde bir cazibe merkezi haline getirmek" (Iğdır İÖİ vizyon beyanı).

Mersin'in somut bir vizyona sahip olduğu görülmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında 17. sıradan 10. sıraya ulaşmayı hedeflediğini açıklamıştır. Karabük de ilk on il arasına girmeyi amaçladığını beyan etmiştir. İzmir, Türkiye'de 1. olmayı hedeflerken Muş da kalkınmış iller arasına girmeyi vizyon olarak ortaya koymuştur.

"Kaynaklarını etkin kullanan, toplumsal kalkınmayı ve insanlarımızın refah seviyesini yükseltmeyi amaç edinen bir idari anlayışı ile görev kapsamına giren alanlarda yapılacak hizmet ve yatırımlarla, iller sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında, bugün 17. sırada olan Mersin ilimizi, ilk 10 il arasına taşımaktır." (Mersin İÖİ vizyon beyanı).

Ağrı İÖİ, vizyonun ne olduğu aktarılmış ve yapılacak işleri sıralanmış, ancak vizyonu tanımlamakta zorluk çektiği gözlenmiştir. Kahramanmaraş İÖİ'nin ise bugünde kaldığı ve gelecek öngörüsünün olmadığı söylenebilir.

"Vizyon kuruluşun geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, bir çok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir.

Güçlü bir vizyon aşağıdaki özelliklere sahiptir.

- İdealisttir; yürekten gelmesi, hissedilmesi gerekir.
- Ayırt edicidir; kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir.
- Çekicidir; kuruluş içinden olan ve olmayan kişilerin ilgisini çeker.

İyi ifade edilmiş bir vizyon bildirimi aşağıdaki özellikleri gösterir:

- Kısa ve akılda kalıcıdır.
- İlham verici ve iddialıdır.
- Gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayıcıdır.
- Tüm kuruluş çalışanları, hizmet sunulan kitle ve diğer kişiler için çekicidir.

İl Özel İdaresinin stratejik planına konulan projeler topluma yönelik olup kısa ve öz olarak şunlardır;

Özel İdaresinin İşhanları ve Kaymakam Konutlarının yapımı, Köy Yolları, İçmesuları, Tarım, -Kırsal kalkınma, İlk Öğretim Okul yapımı Lojman Yapımı. İl Tarım Müdürlüğünün Meyve bahçeleri Büyükbaş ve Küçükbaş hayvanların ıslahı ve tarımın ıslahı, Kültür ve Turizm Müdürlüğünün plan ve projelerinin 2006 – 2008 yılları arasında tamamlanması." (Ağrı İÖİ vizyon beyanı).

İl özel idarelerinin vizyon kurgularında, sözü edilen vizyonun örgüt vizyonu mu? Yoksa il vizyonu mu? olduğu karmaşık ve iç içe geçmiş bir haldedir. Co-

gunlukla belediyeler, ile dair vizyon kurguladıkları izlenimi yaratmaktadırlar. Bu sorunu bilinçli ve somut olarak aşan belediye ise Karabük olmuştur. Karabük, il özel idaresi ve il için ayrı ayrı iki vizyon beyanında bulunmuştur.

**“Karabük İlinin,**

Yaşanabilir, halkının yaşadığı yerden dolayı mutluluk duyduğu, bölgesinin en gelişmiş ve sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında ilk 10 içinde yer alan ve yenden cazibe merkezi konumunda bir il olması,

**İl Özel İdaresinin,**

Kanunlarla verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirerek, İlin bu noktaya ulaştırılmasında öncü olan, Gelişmelere duyarlılık, katılımcılık ve hizmet anlayışı ile diğer illere örnek olan,

Bir kamu idaresi olmasıdır.” (Karabük İÖİ vizyon beyanı).

Başta Hatay olmak üzere Balıkesir, Ağrı, Tokat, Hakkari, Konya ve Karaman gibi il özel idarelerinin vizyon tanımlamaları oldukça uzun olup algılama, anlama, anımsama vb. güçlükler yaratan karmaşık bir yapıya bürünmüştür. Hatay 231, Balıkesir 201, Ağrı 166, Tokat 164, Hakkari 134 ve Konya 113 sözcükten oluşan vizyon tanımına sahiplerdir. Buna karşılık Kırşehir 14, Kocaeli 20, Eskişehir ve Kütahya 23, Çanakkale 25 ve Adana 26 sözcükten oluşan vizyon beyanında bulunmuşlardır.

İl özel idarelerinin vizyon ve misyon kurgulamaları kimi zaman karışmış görünmektedir. Kırşehir, Kocaeli, Ordu, Muş İÖİ örnek olarak bakılabilir.

**Çizelge 1. İnceleme Kapsamındaki İl Özel İdarelerinin Vizyon Beyanlarında Ana Temalar**

|    |           |                                                                              |
|----|-----------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Adana     | Yaşam kalitesi / güvenilir ve güler yüzlü bir yerel yönetim kuruluşu olma    |
| 2  | Ağrı      | Plan ve projelerinin 2006 – 2008 yılları arasında tamamlanması               |
| 3  | Amasya    | Tarım, kültür, turizm ve sanayideki markaları ile rekabet eden il olma       |
| 4  | Antalya   | “Dünya Kenti” imajına yakışır / ihtiyaçlara duyarlı bir kurum olma           |
| 5  | Ardahan   | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma        |
| 6  | Artvin    | Ticaret, turizm ve eğitim merkezi bir kent olma                              |
| 7  | Aydın     | Dağlarından yağ, ovalarından bal akan Aydın’ı gerçekleştirme                 |
| 8  | Balıkesir | Çağdaş, güler yüzlü, hızlı ve kaliteli kamu hizmeti sunma                    |
| 9  | Bayburt   | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma        |
| 10 | Bilecik   | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma        |
| 11 | Bingöl    | Bilgiye dayalı, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma |
| 12 | Bolu      | Hızlı ve mükemmel kamu hizmetleri sunmayı hedefleyen bir kuruluş olma        |
| 13 | Burdur    | Yerel yönetim anlayışında öncü ve örnek bir il özel idaresi                  |

|    |               |                                                                                           |
|----|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14 | Bursa         | Bursa'yı sahip olduğu değerlerle tanınan bir dünya markası haline getirme                 |
| 15 | Çanakkale     | Çağdaş ve dinamik / performansı ve kaliteyi esas alan bir kuruluş olma                    |
| 16 | Çorum         | Çağdaş, güvenilir, katılımcı / toplam kaliteyi esas alan bir kuruluş olma                 |
| 17 | Denizli       | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                     |
| 18 | Diyarbakır    | Vatandaş odaklı / yenilikçi / şeffaf ve katılımcı / toplumsal gelişme sürecinde liderlik  |
| 19 | Edirne        | Ülke genelinde örnek oluşturan bir yerel yönetim kuruluşu haline getirilmesi              |
| 20 | Elazığ        | Elazığ'ı 21.yüzyılda önemine layık olduğu noktaya getirmiş bir kurum olma                 |
| 21 | Eskişehir     | Çağdaş, güvenilir / hizmet sunumunda kaliteyi esas alan bir il özel idaresi olma          |
| 22 | Gaziantep     | Çağdaş yerel yönetim anlayışı / üreten ve tanınan marka şehir Gaziantep'e ulaşma          |
| 23 | Giresun       | Sınırlı kaynakları ile hizmet vererek maksimum faydayı üretme                             |
| 24 | Gümüşhane     | Gümüşhane'yi, insanların severek yaşadıkları bir il haline getirme                        |
| 25 | Hakkari       | Hakkari'nin ülkenin en modern ve çağdaş kentlerinden biri olmasını sağlama                |
| 26 | Hatay         | Muhtelif hizmetlerin sağlanması ve ili cazibe merkezi haline getirme                      |
| 27 | Iğdır         | Serhat şehri Iğdır'ı Doğu Anadolu Bölgesi'nde bir cazibe merkezi haline getirme           |
| 28 | Isparta       | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                     |
| 29 | İçel          | Gelişmişlik sırlamasında, bugün 17. sırada olan Mersin'i, 10. ili haline getirme          |
| 30 | İstanbul      | İstanbul'un bir dünya kenti olması için, ülkenin bir numaralı il özel idare kurumu olma   |
| 31 | İzmir         | İlklerin öncüsü, Ege'nin incisi, Türkiye'nin yıldızı yapmak için çalışan bir kurum olma   |
| 32 | Kahramanmaraş | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı, önde bir kuruluş olma               |
| 33 | Karabük       | Gelişmelere duyarlılık, katılımcılık ve hizmet anlayışı ile diğer illere örnek olma       |
| 34 | Karaman       | Karaman'ı çağdaş bir kent yapmayı hedefleyen bir kuruluş olma                             |
| 35 | Kastamonu     | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı, adaletli, ilkeli bir kuruluş olma   |
| 36 | Kayseri       | Kaliteyi esas alan; dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma |
| 37 | Kırıkkale     | Kaliteyi esas alan; dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma |

|    |            |                                                                                                 |
|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 38 | Kırklareli | Kaliteyi esas alan; dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma       |
| 39 | Kırşehir   | Ekonomik problemleri çözülmüş, maddi ve manevi kalkınmasını tamamlamış il olma                  |
| 40 | Kocaeli    | Sorunları çözen / güvenilir ve güler yüzlü bir yerel yönetim kuruluşu olma                      |
| 41 | Konya      | Katılımcı, şeffaf, hesap verebilen, sosyal adaletçi, ulaşılabilir, etkin ve verimli bir kuruluş |
| 42 | Kütahya    | Ülkenin lider yerel yönetimlerinden ve AB standartlarında hizmet üreten model kuruluş           |
| 43 | Malatya    | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı, adaletli, ilkeli bir kuruluş olma         |
| 44 | Manisa     | Çağdaş, güvenilir, ihtiyaçlara duyarlı ve kaliteyi esas alan bir kuruluş olma                   |
| 45 | Muğla      | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı, katılımcı, hesap verebilir, bir kuruluş   |
| 46 | Muş        | Refah düzeyini yükseltebilmiş ve kalkınabilmiş iller arasında olma                              |
| 47 | Nevşehir   | Etkili, sorumlu, özverili, öngörülü, özgüvenli, kararlı bir kuruluş olma                        |
| 48 | Ordu       | Ortaklaşa, realist, dayanışmacı, uyumlu / kırsal alanda hizmeti ihtiyaç olmaktan çıkarma        |
| 49 | Osmaniye   | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                           |
| 50 | Rize       | Realist, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                           |
| 51 | Sakarya    | Yaşam kalitesi / köy-kent arasındaki farkı en aza indirmek / standartları yükseltme             |
| 52 | Sinop      | Yaşam kalitesi / köy-kent arasındaki farkı en aza indirmek / standartları yükseltme             |
| 53 | Sivas      | Sivas'ı, dünyada tanınan, bölgesinde cazibe merkezi olan bir il yapma                           |
| 54 | Şanlıurfa  | Yeni yüzyılın beklentilerine uygun hizmetleri verme                                             |
| 55 | Tekirdağ   | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                           |
| 56 | Tokat      | İdari ve teknik açıdan modern ve etkin bir kurumsal yapı oluşturma                              |
| 57 | Trabzon    | Dinamik, kararlı, şeffaf, hesap verebilir, güvenilir, değişimin öncüsü olan bir kuruluş         |
| 58 | Tunceli    | Kalite / vatandaş odaklılık / toplumsal gelişme sürecinde liderlik rolü üstlenme                |
| 59 | Uşak       | Uluslararası standartlarda ve Avrupa Birliği normlarında hizmet anlayışı                        |
| 60 | Van        | Dinamik, insan odaklı, etkin ve verimli, çağdaş ve yenilikçi, hukuka saygılı bir kuruluş olma   |
| 61 | Yalova     | Yalova (sorunlarını çözmüş), sağlıklı, güvenli çağdaş bir dünya kentidir                        |
| 62 | Yozgat     | Dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olma                           |
| 63 | Zonguldak  | Dinamik, insan odaklı, verimliliği ve performansı yüksek, sosyal ihtiyaçlara duyarlı olma       |

### Misyon Kurgularına İlişkin Bulgular

Çizelge 2’den izleneceği gibi; Antalya, Artvin, Aydın, Bayburt, Bilecik, Bingöl, Çanakkale, Çorum, Denizli, Elazığ, Eskişehir, Gaziantep, Isparta, Karaman, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Malatya, Manisa, Muğla, Nevşehir, Osmaniye, Rize, Sakarya, Sinop, Tekirdağ, Trabzon, Yozgat, Zonguldak İÖİ misyonları neredeyse biri birinin aynıdır. Olasılıkla Kayseri İÖİ örneği alınarak misyon beyanlarını hazırladıkları izlenimi edinilmiştir.

“İl halkına mahalli müşterek nitelikte öncelikle eğitim, sağlık, tarım, kültür, turizm, spor, bayındırlık, çevre-orman ve sosyal hizmet alanlarında olmak üzere yasalarla belirlenen tüm hizmetleri; katılımcı, açık, etkin, süratli, yenilikçi, hesap verebilir biçimde ve en az maliyetle, rekabetçi bir anlayışla yürüterek, Antalya’nın kaynaklarını sürdürülebilir, planlı, verimli ve rasyonel biçimde kullanarak, halkın yaşam kalitesi ve refah düzeyini yükseltmek, kırsal ile kent merkezi hayat standartlarını dengelemektir.” (Antalya İÖİ misyon beyanı).

Adana, Antalya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Giresun, Kütahya vd. İÖİ misyonlarını; yaşam kalitesi, yüksek standartlar vb kavramlarını merkeze alarak tanımlamışlardır.

“Adana İl Özel İdaresinin misyonu, İl Özel İdaresi kanunuyla verilen görevleri demokratik, katılımcı, sürekli, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışıyla, kıt olan kaynakların hizmet öncelikleri dikkate alınarak, etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını kanun ve yönetmeliklere uygun olarak yerine getirmektir.” (Adana İÖİ misyon beyanı).

Bolu, evrensel düzeyde bir kent olmayı; Balıkesir, Marmara Bölgesinin; Sivas, İç Anadolu’nun cazibe merkezi olmayı misyon olarak kurgulamaktadır. Amasya İÖİ’sinin misyon beyanına rastlanılamamıştır. Ağrı İÖİ’si 5302 sayılı yasanın (6) maddesinde yer alan (a) fıkrasını misyon beyanı için yeterli görmüştür. Ardahan, Gümüşhane ve Tokat İÖİ’leri de ayrıntılı bir biçimde ilgili yasa hükmüne dayanarak misyon beyanını kaleme alınmıştır. Elazığ, İzmir, Manisa, Muş, Kocaeli, Ordu, Van gibi İÖİ’leri de mevzuata vurgu yapmışlardır.

“Elazığ İl Özel İdaresinin misyonu, kanunların verdiği yetki ve görevler çerçevesinde ildeki kişi ve kuruluşlara yönelik, başta eğitim, sağlık, tarım, çevre ve bayındırlık alanlarında olmak üzere tüm kamu hizmetlerini adil, katılımcılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütmek, ilin kaynaklarının bir plan dâhilinde ve akılcı biçimde dağıtımını ve kullanımını sağlamak ve sürdürülebilir bir kalkınmayı hedefleyerek halkın gelir seviyesini ve ilin refah düzeyini yükseltmektir.” (Elazığ İÖİ misyon beyanı).

**Çizelge 2. İnceleme Kapsamındaki İl Özel İdarelerinin Misyon Beyanlarında Ana Temalar**

|    |            |                                                                                            |
|----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Adana      | Mahalli müşterek ihtiyaçları kanun ve yönetmeliklere uygun olarak yerine getirme           |
| 2  | Ağrı       | 5302 sayılı yasanın 6. maddesinin aktarılması                                              |
| 3  | Amasya     | Misyon beyanına rastlanılamamıştır                                                         |
| 4  | Antalya    | Yaşam kalitesi ve refah düzeyini yükseltme / kır-kent hayat standartlarını dengeleme       |
| 5  | Ardahan    | Halkın yaşam kalitesini ve refah düzeyini yükseltme                                        |
| 6  | Artvin     | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 7  | Aydın      | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 8  | Balıkesir  | Kültür ve bilim merkezi / Marmara bölgesinin cazibe merkezi / yeşil bir il yapma           |
| 9  | Bayburt    | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 10 | Bilecik    | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 11 | Bingöl     | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 12 | Bolu       | Sosyo-ekonomik ve kültürel düzeyi yüksek olan evrensel düzeyde bir kent oluşturma          |
| 13 | Burdur     | İhtiyaçları görev ve yetkiler çerçevesinde, adil, güvenilir ve hızlı bir şekilde karşılama |
| 14 | Bursa      | Gelir seviyesini arttırmak ve hayat standardını yükselterek güvence altına alma            |
| 15 | Çanakkale  | İldeki halkın yaşam kalitesini ve refahını yükseltme                                       |
| 16 | Çorum      | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 17 | Denizli    | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 18 | Diyarbakır | Bireylerin mutlu olacağı bir kent oluşturarak yaşam kalitesini sürekli iyileştirme         |
| 19 | Edirne     | Sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde gelişme ve standartların yükseltilmesi         |
| 20 | Elazığ     | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 21 | Eskişehir  | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 22 | Gaziantep  | İlin tanıtımına katkıda bulunacak zenginlikleri değerlendirme                              |

|    |               |                                                                                            |
|----|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23 | Giresun       | Demokrasiyi güçlendirecek şekilde kaliteli ve etkili bir hizmet sunumu                     |
| 24 | Gümüşhane     | Mevzuat hükmünün aktarılması                                                               |
| 25 | Hakkari       | Bütçe imkanları ve hizmet önceliklerini dikkate alarak insan ve çevre odaklı çalışma       |
| 26 | Hatay         | Hatay için yapılan hizmetlere teknik, maddi ve bürokratik desteği azami ölçüde sunma       |
| 27 | Iğdır         | Misyon beyanına rastlanılamamıştır                                                         |
| 28 | Isparta       | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 29 | İçel          | Mersin ilinin sosyal ve ekonomik gelişmesinde lokomotif bir unsur olma                     |
| 30 | İstanbul      | Sorunları önemli ölçüde çözme ve halkın mutluluğunu sağlama                                |
| 31 | İzmir         | Yasal yükümlülükler doğrultusunda ilin kaynaklarını etkin ve verimli kullanma              |
| 32 | Kahramanmaraş | Refah seviyesi yüksek, sürdürülebilir bir yaşam ve sürekli iyileşen ve gelişen bir il      |
| 33 | Karabük       | Hizmet yükümlülüğünü uluslararası standartlarda yürütmek                                   |
| 34 | Karaman       | Bir plan dahilinde ilin kaynaklarını akılcı ve verimli bir şekilde kullanarak hizmet sunma |
| 35 | Kastamonu     | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 36 | Kayseri       | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 37 | Kırıkkale     | Halkın yaşam kalitesini, refah düzeyini yükseltme                                          |
| 38 | Kırklareli    | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 39 | Kırşehir      | Verimli çalışmalarıyla halkın yaşam kalitesini artırıcı çalışmalar yürütme                 |
| 40 | Kocaeli       | Kentin yaşam kalitesini yükseltme                                                          |
| 41 | Konya         | Ulusal politikalarla uyumlu bir şekilde Konya'yı AB ile entegrasyona hazır hale getirme    |
| 42 | Kütahya       | Kırsal ve kentsel kalkınmayı sağlama                                                       |
| 43 | Malatya       | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 44 | Manisa        | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 45 | Muğla         | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 46 | Muş           | Kurum kaynaklarını öncelikli olarak kırsal kalkınmaya tahsis etme                          |
| 47 | Nevşehir      | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                                   |
| 48 | Ordu          | Kırsaldaki hane halkı gelirinin ülke ve il ortalamalarına yükseltilmesi                    |

|    |           |                                                                                    |
|----|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 49 | Osmaniye  | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                           |
| 50 | Rize      | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                           |
| 51 | Sakarya   | Halkın gelir ve yaşam standardını yükseltme                                        |
| 52 | Sinop     | Kanunlarla verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirme                        |
| 53 | Sivas     | Kültür ve bilim merkezi / İç Anadolu Bölgesinin cazibe merkezi / yeşil bir il      |
| 54 | Şanlıurfa | İlin ve halkın, yaşam şartlarını iyileştirme ve kalkınmanın alt yapısını oluşturma |
| 55 | Tekirdağ  | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                           |
| 56 | Tokat     | Mevzuat hükmünün aktarılması                                                       |
| 57 | Trabzon   | Halkın yaşam standardını ve ilin refah düzeyini artırma                            |
| 58 | Tunceli   | Halkın beklentilerine cevap verecek nitelikte lider bir kurum olma                 |
| 59 | Uşak      | Refah seviyesini yükseltme ve gelişmelere ayak uyduracak esnek etkin bir yönetim   |
| 60 | Van       | İnsanların yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                       |
| 61 | Yalova    | İlin sürdürülebilir gelişmesi ve halkın refah düzeyinin artması için çalışma       |
| 62 | Yozgat    | Halkın yaşam kalitesini ve ilin refah düzeyini yükseltme                           |
| 63 | Zonguldak | Halkın yaşam kalitesini ve ilin kalkınmışlık düzeyini yükseltme                    |

Ağrı, Ardahan, Gümüşhane, Çorum, Konya, Tokat, Van başta olmak üzere, İÖİ'lerinin, misyon tanımlamaları uzun ve karmaşık bir yapıda olduğundan; vizyonda olduğu gibi algılama, anlama, anımsama vb güçlükler yaratmaktadır. Ağrı 162, Konya 132, Tokat 129, Ardahan 124, Hakkari 134 ve Konya 113 sözcükten oluşan vizyon tanımına sahiplerdir. Buna karşılık Gümüşhane 8, Iğdır 13, İzmir 16, Kütahya 19 ve Yalova 27 sözcükten oluşan misyon beyanında bulunmuşlardır.

### Bulgulara İlişkin Genel Değerlendirme

Demokratiklik, yönetim, katılımcılık, adalet, eşitlik, dürüstlük, tarafsızlık, saydamlık, açıklık, güvenilirlik, örgütlülük, insan odaklılık, ulaşılabilirlik, hesap verebilirlik, güler yüzlülük gibi demokratik ilke ve değerler, hem vizyon, hem de misyon beyanlarında sıklıkla gözlenmektedir.

Aynı çerçevede sistemli, planlı, programlı çalışma, akılcılık, etkinlik, verimlilik, dinamiklik, hız, sürat, maliyet, nitelik, kalite, rekabet edebilirlik, yenilikçilik, vatandaş memnuniyeti, bilgiye dayalı yönetim, teknoloji kullanımı, sürekli-

lik ve sürdürülebilirlik gibi yönetsel ilke ve değerler sıklıkla vurgulanmaktadır.

Çağdaşlık, modernlik, uygarlık, insan odaklılık, çevreye saygı, duyarlılık, sürdürülebilirlik, tarihi ve kültürel miras, tarihi doku, kent kimliği vb temalara da yine sıkça rastlanılmaktadır.

Temel kaygılar, sorunların en aza indirilmesi ve / veya çözülmesi, kır-kent (hizmet-gelişmişlik vb) farkının asgari düzeye çekilmesi ve dengelenmesi, alt-yapının tamamlanması, göç verilmemesi vb olarak belirginleşmektedir. Ortak özelliklerden biri de hizmet çakışmalarının önlenmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Kıt kaynakların, en az girdi ile en fazla hizmet edilmesi amacıyla kullanımı da yine paylaşılan bir özelliktir. İlerleme, büyüme, gelişme, refah düzeyinin artırılması, yaşam kalitesinin ve hayat standardının yükseltilmesi vurgulanmıştır.

İÖİ'ler vizyon ve misyon tanımlamalarında "ile" vurgu yapma ve bulundukları ilin doğal ve tarihi özellikleri başta olmak üzere potansiyel değerlerini ön plana çıkarma çabası içinde olmuşlardır. Uluslararası ve Avrupa Birliği standartları ve normları bir ölçüt ve hedef olarak kimi İÖİ tarafından dile getirilmiştir.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Müdürlüğü ile yapmış olduğu çalışma sonucunda ortaya çıkan sorunları da (SGB, 2006) dikkate alarak birtakım tespit ve değerlendirmelerde bulunmak olanaklıdır.

Stratejik planlamanın gereği, kurumlarda tam olarak anlaşılamamaktadır. Bunun da etkisiyle çalışmalara her zaman istenilen desteğin verilmediği gözlenmektedir. Stratejik planın hazırlanmasının sadece bir birimin görevi olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin tam olarak kurulamadığı anlaşılmaktadır. Yeni kanunlara rağmen eski usulde çalışmalara devam edilmektedir. Birimler arasında ve birim içerisinde bilgi ve koordinasyon eksikliği bulunmaktadır. Bilgi teknolojilerinden yeterince faydalanılamamaktadır. Kanuni bir zorunluluk olmasına rağmen kurumlar, stratejik planlamayı ek iş ve angarya olarak görmektedir. Örgütlerin veri saklama kültürünün zayıflığı belirginleşmekte ve mevcut durum analizi dahi sağlıklı bir biçimde yapılamamaktadır. Stratejik planın uygulanabilirliğine olan inançsızlık kendini hissettirmektedir.

Stratejik planlama zorunluluğunu ortaya çıkaran mevzuat değişikliği ve gerekçeleri kamuoyuna ve uygulayıcılara tam olarak anlatılamamıştır. Plan hazırlama süreci aceleye getirilmiş ve dar bir zaman aralığına hapsedilmiştir. Bu durum planlama ekipleri üzerinde zaman bakımından bir baskı yaratmıştır. Zaman baskısı nedeniyle, plana esas teşkil edecek çalışmalar tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Gerek örgüt içi ve gerekse dış çevre analizleri sağlıklı, yeterli, güvenilir ve güncel verilere dayanmamaktadır. Analizler için araştırma ve incele-

me süreci dar olduğundan elde mevcut olan veriler kullanılmıştır. Belediyelerin ellerinde mevcut veriler üzerinden gerçekleştirilen dış çevre analizleri çoğunlukla basit, kısır ve pek anlam ifade etmeyen bir yapı sergilemektedir. Bir il dahilindeki yerel yönetimler ve de kamu kurumları birbirlerinden habersiz ve bilgisiz bir biçimde stratejik planları hazırlamışlardır.

Yerel yönetimlerde siyasi sorumluluğun ve üst yönetimin seçimle değişiyor olması, stratejik planlama çalışmalarını görece dar bir zaman aralığına hapsedmektedir. Bu zaman aralığına sıkıştırılan stratejik planların, bu periyotlarla bağdaşamayan vizyon ve misyon kurgulaması da düşündürücü ve garip olmaktadır. Vizyon ve misyon kurgularının beş yıllık dönem için mi yapıldığı?, yoksa daha uzun bir süreyi mi kapsadığı? soruları önemlidir. Çünkü yönetim değiştiğinde, yeni yönetimin önceden belirlenmiş vizyonu sahiplenip sahiplenmeyeceği sorunu gündeme gelecektir.

Daha önemli bir başka sorun, iş başında olan yönetimlerin vizyon ile kendilerini bağlı sayıp saymamaları olmaktadır. Vizyon ve misyon beyanları salt bir açıklama olarak kağıt üzerinde kalacak ise, pek bir anlam ifade etmeyecektir. Bunun tersi bir durum varsa yönetimler vizyon ve misyon beyanları ile bağlı olacaklardır. Bu bağlılık ise temelde iki sonuç doğuracaktır. İlki stratejik planın bu beyanlar ile ilişkisinin kurulması ve belirtilen vizyona ve misyona sadık kalınarak stratejik planın yapılandırılmasıdır. Bununla ilişkili olarak ikinci sonuç, yönetimlerin eylem ve işlemlerinin vizyon ve misyon beyanlarına ve bu paralelde yapılandırılan stratejik plana uygun olmasıdır. Yönetimlerin temel amacı ve çabasının belirtilen misyonu gerçekleştirmek ve vizyona ulaşmak olmalıdır. Kısaca yönetimler, sorumluluk ve hesap verebilirlik kavramlarına uygun bir biçimde beyanları ile bağlı olmalıdırlar.

## **SONUÇ**

Türkiye’de stratejik planlama çalışmalarının kamu kurumları için bir zorunluluk biçiminde gündeme gelmesinin, dış dinamiklerin etkisinin bir sonucu olduğu bilinmektedir. Dış dinamiklerin etkisi sonucu gündeme gelmesi, stratejik planlama sürecinde birtakım sorunlara yol açmaktadır. Bunların en önemlisi stratejik planlama felsefesinin kavranmaksızın, bir zorunluluğun biçimsel olarak aşılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu zorunluluğun bir başka olumsuz sonucu ise, stratejik planların görece kısa bir zaman dilimine sıkıştırılmasıdır. Bu durum stratejik planların niteliklerinin zayıflamasına yol açmaktadır.

Stratejik planların incelenmesinden vizyon beyanı ile stratejik amaçlar, stratejik hedefler, performans hedefleri, faaliyetler ve projeler arasında ilişkinin sağlıklı olmadığına dair bir izlenim edinilmiştir. Yönetimler eskiden olduğu gibi, bir önceki yıllarla neredeyse aynı, alışlagelmiş, gündelik, rutin faaliyet ve projelerini sıralamışlardır. Değişim, bir önceki yıla göre belli oranda performans artı-

şı ile sınırlı kalmıştır. Bu durum sağlıklı olsaydı, zaten stratejik planlamaya gereksinim duyulmazdı. Örgütler alışlageldik faaliyetlerine olduğu gibi devam ettiklerinde, vizyon ve misyon beyanlarında belirtilen amaçlara kendiliğinden ulaşacakları gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Faaliyet raporları ile stratejik planlarda yer alan vizyon, misyon, amaçlar, hedefler arasında ciddi kopukluklar ortaya çıkmaktadır. Bunun yerine birimlerin yıllık faaliyetleri raporlanmaktadır. Bir başka anlatımla ana hatları ile stratejik amaç ve hedefler ortaya konmuş ancak, yıllık hedefler ve eylem planları düzenlenmemiştir. Stratejik planlama süreci tersinden bir okuma ile şu şekilde özetlenebilir. Öngörülen projeler gerçekleştikçe planlanan faaliyetler sonuçlanacak; böylece stratejik hedeflere ulaşılacak; stratejik hedeflere ulaşıldıkça stratejik amaçlara varılacak; stratejik amaçlara varıldıkça beyan edilen misyon ve vizyona uygun yapı ortaya çıkacaktır. Ancak bu aşamalar arasında ilişki, tutarlılık, bütünlük, eksik kalmaktadır.

Yukarıda aktarılan sağlıksızlık, bir biçimde anlaşılabilir ve doğal karşılanabilir. Ancak, İÖİ'lerin vizyonları, yukarıda aktarılan doğal sürece paralel bir biçimde gerçekçi olarak kurgulanmamış, oldukça hayalci ve ulaşılamaz amaçlar ortaya konmuştur. Vizyon ve misyonun genel hatları ile de olsa stratejik hedefler ve performans kriterleri ile ilişkisinin kurulması, hesap verebilirlik açısından önem kazanmaktadır. Stratejik planları hazırlayanlar somut, ölçülebilir, açık ve belirgin vizyon, misyon, amaç ve hedefler koymaktan kaçınmışlardır. Bu nedenle hedefler nicel olmaktan çok soyut ve nitel amaçlar olarak formüle edilmiş; performans ölçümü, denetim, hesap verebilirlik açısından problemler ortaya çıkmıştır. Soyut ve afaki vizyon tespiti ve açıklaması, bir bakıma vizyonu "tahayyül" alanına hapsedmiştir. Vizyon ve misyon kurgulamasının asli bir unsur olmadığını düşünmek de açıkçası abes görünmektedir. Bu tür bir düşünce stratejik planlamanın felsefesine açıkça aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca vizyon ve misyon tanımlamasını önemsiz görmek, stratejik planlama çabalarının hedefsiz kalmasına yol açacaktır.

Vizyonun yerel seçim dönemini aşan bir içeriği olacağı kabul edilirse, vizyon belirleme sürecinin daha geniş ve katılımcı bir karar alma süreci ile saptanması sorununu gündeme getirecektir. Bu ise örgütün dışında, başta siyasi aktörler olmak üzere, yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin, kentte faaliyet gösteren diğer kamusal aktörlerin, özel sektörün vb karar alma süreçlerine katılımını gerektirir. Vizyon ve misyon beyanlarının genellikle, en üst yönetici, birim yöneticileri, stratejik planlama ekibi gibi dar bir kadro tarafından oluşturulduğu görülmektedir. Yukarıda aktarıldığı üzere birçok vizyon ve misyon beyanının aynı ve çok benzer nitelikte olması, vizyon ve misyon üzerinde ciddiyetle durulmadığını da göstermektedir. Bu durum, stratejik planın sahiplenilmesi ve hayata geçirilmesinde ciddi güçlükler doğuracaktır.

Stratejik planlamanın gerektirdiği stratejik yaklaşım ve kullanılması gereken yöntem ve teknikler asgari bir kaynak gereksinimini gündeme taşımaktadır. Ayrıca bu konuda çalışacak eğitilmiş ve deneyimli uzman bir kadroya gereksinim duyulmaktadır. Bunun yanı sıra üst yöneticilerin inancı ve desteği de kaçınılmazdır. Ancak, gerek kaynak ve kadro gerekse inanç ve destek konusunda sorunların belirdiği ifade edilebilir.

Yerel yönetimlerin iş görme biçimlerinde yeni yönetim tekniklerinden yararlanma derecesi de bu süreçte önem kazanmaktadır. Birkaç örnek dışında deyim yerinde ise “eski tas, eski hamam” şeklinde geleneksel olarak ifade edilebilecek bir yönetim anlayışı egemenliğini korumaktadır. Bu örgütlerde her yenilik gibi stratejik planlama çalışmaları da “eski köye, yeni adet” biçiminde tepkisel olarak ve kuşkuyla karşılanmış, yasal bir zorunluluk olduğundan gönülsüzce kâbul edilmiş ve biçimsel olarak yerine getirilmiştir.

Stratejik planlama çalışmasının daha sağlıklı olabilmesi için, işin bir bakıma biçimsel kısmı olan stratejik plan hazırlanmasından çok, işin özünün ve felsefesinin kavranmasına gereksinim duyulmaktadır. Bu gereksinimin hissedilmesi ise dışarıdan baskı ve dayatma şeklinde değil, katılımcı ve demokratik bir liderlik ile olası görünmektedir. Stratejik planlama çalışmalarına katılanların ve bundan haberdar olmayan diğer çalışanların, onayını ve desteğini almak için, stratejik planlama felsefesi konusunda çalışanların aydınlatılması gerekmektedir.

Stratejik planların yetkinleştirilmesi, temel aldığı veri setinin sağlıklı olmasına bağlıdır. Söz konusu veriler gerek örgütün mevcut durumunu ve gerekse çevresel unsurları ve koşulları gerçekçi bir biçimde yansıtmalıdır. Üretilen strateji ve politikaların gelişmiş bir bilgi sistemine dayanması bilgiye dayalı yönetimin gereğidir. Faaliyet raporlarının stratejik planların sistematiği ile ilişkilendirilmesi ve daha etkin kılınması gerekmektedir. Açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine sadık kalınarak yürütülen eylem ve işlemlerin doyurucu bilgilerinin sunulması da kaçınılmazdır. Elde edilen sonuçların değerlendirilmesi salt kurum performanslarıyla değil diğer kurumların performanslarıyla kıyaslanabilmeli ve örgütün öğrenme süreçleri aktifleştirilmelidir.

Stratejik planların hazırlanması sürecinde ve sonrasında karşılaşılan sorunlar stratejik plana karşı beklentileri olumsuz yönde etkileyerek, çalışmaları sekteye uğratabilecektir. Geleneksel olarak değişime karşı direnç faktörünü de dikkate alarak, çalışmaların her aşamasında tüm taraflar olabildiğince bilgilendirilmeli ve sürece dahil edilmelidir. Tüm aktörlerin örgütün hizmet kalitesinin geliştirilmesinde ve vizyonuna ulaşmasında inisiyatif ve sorumluluk almasına olanak tanınmalıdır. Çalışanların yanı sıra paydaşlar da stratejik planlama süreçlerine dahil edilmelidir. Paydaşlarla etkili bir ilişki ve iletişim oluşturulmalıdır. Böylece söz konusu aktörlerin stratejik planlama sürecinin parçası olması ve onu sa-

hiplenmesi sağlanabilecektir. Bu noktada üst yönetimin tutumu da hayati bir özellik taşımaktadır. Üst yönetimin onayı ve desteği olmaksızın çalışmaların başarıya ulaştırılamayacağı unutulmamalıdır.

Belirlenen vizyon ve misyonların birçoğunda bir çelişme olduğu ve ikisi arasında bir tercihte bulunmanın gerektiği de tartışılabilir. Misyon kurguları mevzuat hükümlerinden doğan sorumlulukları anlatırken, çoğunlukla vizyon beyanları hayalden ibaret kalmaktadır. Yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken işlevler ve görevler genel hatları ile bellidir ve bu durum mevzuatla da düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin inisiyatif alabileceği alan bu anlamda dar ve katı bir görünüme sahiptir. Ancak işlevlerin nasıl yerine getirilebileceği konusunda bir hareket alanından söz edilebilir. Bunun ötesine geçebilmek için, yerel yönetim örgütlerinin doğrudan yerel halk ile ilişki ve iletişime girmesi, kenttaşların talep ve beklentilerini öğrenme kabiliyetlerini geliştirmeleri beklenebilir. Bu da demokratik ve katılımcı süreçlerin oluşturulması ve zenginleştirilmesi ile olanaklıdır.

Gerekli önlemler alınmaz ve sorunlar giderilmez ise, stratejik plan çalışmaları da sözde kalacak, kağıt üzerinde ve tozlu raflarda kalmaya mahkum olabilecektir. Günümüze dek hemen her girişimde görüldüğü üzere, işe başlarken görülen heyecan ve çabadan zamanla iz kalmayacak ve bu girişim de benzerleri gibi başarısızlıkla sonuçlanacaktır.

#### KAYNAKÇA

- AEP, (2002), *T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf> (10.10.2008).
- Aşgın, Sait (2006), “Ülkemizde “Stratejik Planlama” Kavramının Gelişmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 451, Haziran, s.7-20.
- Barca, Mehmet - Balcı, Asım (2006), “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, Haziran, s.29-50.
- Başaran, M. Şakir (2004), “Sosyo-Ekonomik Yarıştta İtici Güç: Vizyon”, *Polis Dergisi*, Sayı 43.
- Bircan, İsmail, (2008) “*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf> (08.08.2008).
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprpfit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Campbell, Andrew (1993), “Mission: The Leader’s Most Important Task”, içinde, Ralph Stacey (Ed.), *Strategic Thinking and the Management of Change*, London: Kogan Page Limited, p.119-45.
- Can, Tacettin (1996), *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, Ankara, Gazi Üniversitesi, İİBF, Tez Çalışması.
- Collins, James C. - Jerry I. Porras (1991), “Organizational Vision and Visionary Organizations”, *California Management Review*, Fall, p.30-52.

- Çetin, Sefa (2005), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, s.93-100.
- Dinçer, Ömer (2003), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, Beta Yayınları.
- Dinçer, Ömer - Yılmaz, Cevdet (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara, Başbakanlık.
- Doğan, Binali (2007), “Stratejik Yönetim Alanında Vizyon Kavramının İçeriği Üzerine Bir Çalışma”, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi*, Cilt 7, Sayı 27, s.37-47.
- Doğan, Selen (2002), “İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, Mart, s.143-174.
- DPT, (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, DPT Yayını.
- DPT, (2006a), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)*, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf> (07.05.2008).
- DPT, (2006b), *Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu*, Ankara, DPT Yayını.
- Eren, Veysel - Durna, Ufuk (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, Mart, s.55-76.
- Erkan, Volkan (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Ankara, DPT Yayını.
- Furman, Beyza Oba (1987), “Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Strateji Yönetim: Kavramsal Bir Çerçeve”, *İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s.39-50.
- Gözlükaya, Türkay (2007), *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*, Denizli, Pamukkale Üniversitesi, SBE Yüksek Lisans Tezi.
- Güçlü, Nezahat (2003) “Stratejik Yönetim”, *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, s. 61-85.
- Güner, Sinan (2005) “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446, s.61-78
- Güney, Salih (2004), *Açıklamalı Yönetim, Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü*, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Gürer, Harun (2006), “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s.91-105.
- İçişleri Bakanlığı, (2006), *Kamuda Stratejik Planlama*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Kemp, L. Roger (1996), “Mahalli İdarelerde Stratejik Yönetim”, (Çev. Namık Demir), *Türk İdare Dergisi*, Sayı 410, s.114-128.
- Lipton, Mark (1997) “Vizyonun Somutlaştırılması”, *Executive Excellence*, Yıl 1, Sayı 7, s.15-16.

- ODTÜ, (2002), *Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci*, Ankara, ODTÜ Yayını.
- Oluk, Fahri (1997) “Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 415, s.261-270.
- Papatya, Gürcan (1998), “Vizyon: Hayal ve Gerçek Arasındaki Gerilim - Eleştirel Bir Yaklaşım denemesi-”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Yıl 1998, Sayı 3, s. 123-134.
- Sarvan, F., vd., (2003), “On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF, Dergisi*, Sayı 6, s.73-122.
- Senge, Peter M. (1997), *Beşinci Disiplin*, (Çev. Ayşegül İlideniz ve Ahmet Doğukan), İstanbul, Yapı Kredi Yayını.
- SGB, (2006), *Stratejik Planlama Bilgi Paylaşım Toplantısı İzlenimleri*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı ve İBŞB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 23-24 Kasım, İstanbul.
- Somel, Ali - Ekiz, Cengiz (2008) “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi” *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXXI, Sayı 256, s.97-136.
- Songür, Neşe (2005), “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, Aralık, s.145-155.
- Soyak, Alkan (2003), “Türkiye’de İktisadi Plânlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, Temmuz, s.167-182.
- Şanlı, Taylan (2006), “İl Ölçeğinde Stratejik Planlama Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 78, Sayı 452, s.63-72.
- Şentürk, Hulusi (2007), *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi.
- Tamer, Mustafa (2005), “Belediyelerde Stratejik Planlamada Son Durum.”, *İller ve Belediyeler*, Sayı 698, s.28-31.
- Taş, Hüseyin Cesurhan (2005), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 77, Sayı 449, s.101-111.
- TDK, (2008), *TDK İnternet Türkçe Sözlüğü*, <http://tdk.org.tr/> (21.08.2008).
- Thompson, Arthur. A. - Strickland, Alonzo. J. (1995), *Strategic Management: Concepts and Cases*, University of California.
- Ülgen, Hayri - Mirze, S. Kadri (2004), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul, Literatür Yayını.
- Yılmaz, Abdullah - Akdemir, Sunda (2005), *Örgütlerde Vizyon ve Yönetimi*, Ankara, Detay Yayıncılık.
- Yılmaz, Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, s.67-86.
- Yurtseven, Rıdvan (2009), *Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Kavramı*, <http://www.merih.net> (18.01.2009).