

Türkiye’de 1991–2002 Döneminde Yerel Yönetim Reformu Çabalarına Dair Söylemler, Denemeler ve Gelişmeler ¹

Hüseyin ÖZGÜR ² - Niran CANSEVER ³

Başvuru Tarihi: 29.12.2021

Kabul Tarihi: 11.02.2022

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

1990’lı yıllarla birlikte küreselleşme süreci ile 1980’li yıllarda başlayan ekonomik ve siyasal neoliberal politikaların etkisiyle; hukuk devleti, demokratikleşme, insan hakları gibi kavramların önemi artmıştır. Yaşanan gelişmelerle yerel yönetimler ile merkezi hükümetin ilişkileri yeniden sorgulanmıştır. Merkezin vesayetinin ve karışmasının daha sınırlı, daha katılımcı ve yönetim çerçevesinde şekillenen bir yerel yönetim anlayışının tartışıldığı 1990’lar Türkiye’de yerel yönetim reformu tartışmaları güncelliğini korumuş, özellikle yerel seçimler öncesinde popülerliği artmıştır. Bu nedenle çalışmada, 1991 milletvekili seçimlerinden 2002 milletvekili seçimlerine kadar olan süreçte başka ülkelerdeki yönetim ve katılım temelindeki değişimlere paralel olarak Türkiye’de 1991–2002 dönemindeki yerel yönetim reform çabaları/söylemleri, taslakları, örnekleri ve denemeleri irdelenmektedir. Bu bağlamda, reform çabalarının hukuki arkaplanı, sonuçları ve eksiklikleri, yerel ve metropoliten yönetişime doğru dönüşümü mümkün kılan siyasi, iktisadi, idari, küresel ve uluslararası ilişkiler bağlamındaki öncelikler, siyasi aktörlerin bakış açıları akademik yazın ile hükümet ve siyasi parti belgeleri harmanlanarak tartışılmaktadır. Türkiye’de 1990’lı yıllarda, etnik ve dinsel hareketler güçlenmiş, radikal sağ partiler ortaya çıkmış, siyasal partiler yelpazesi parçalanmıştır. Kısa süreli koalisyon hükümetleriyle yönetilen 1991–2002 dönemi Türkiye’ sine, siyasal ve ekonomik istikrarsızlık ile toplumsal huzursuzluklar hâkim olmuş, tekrarlanan ve zenginleşen içeriklere sahip çoğu söylem ve vaatlerin gerçekleşmesi AK Parti iktidarları dönemine ertelenmiştir. Daha katılımcı, yeterli ve yetkin, günün şartlarına uygun ve demokratik yerel yönetimler doğrultusunda reformlar yapılması ihtiyacı siyasal partilerin 1991–2002 dönemi belgelerine girmiştir. Yerel yönetimler reformuna dair 1991–2002 döneminde yasallaşmayan söylem ve tasarılar, sık değişen ve çoğu kısa ömürlü koalisyon hükümetlerinin 2002’de bitimiyle, AK Parti iktidarları döneminde, -1990’lardaki söylemlere bazı benzerlikler içeren şekilde- 2004’ten itibaren kanunlaşmış ve ikincil mevzuatları oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: 1990’lar, Yerel Yönetim Reformu, Siyasal Hayat ve Kurumlar, Yerel Siyaset

Atıf: Özgür, H. ve Cansever, N. (2022). Türkiye’de 1991–2002 döneminde yerel yönetim reformu çabalarına dair söylemler, denemeler ve gelişmeler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 209-234.

¹ Bu çalışma etik kurul izin belgesi gerektirmemektedir.

² Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, huseyinozgur@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273

³ Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nirancansever@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7067-8779

Discourses, Trials, and Developments in Local Government Reform Efforts in Turkey in the Period of 1991–2002

Hüseyin ÖZGÜR⁴ - Niran CANSEVER⁵

Submitted by: 29.12.2021

Accepted by: 11.02.2022

Article Type: Research Article

Abstract

In the 1990s and the economic and political neoliberal policies that started in the 1980s; the importance of concepts such as the rule of law, democratization and human rights has increased in Turkey. In Turkey, during the 1990s, where the tutelage and involvement of the center were dominant, a more participatory a local government approach shaped within the framework of governance was discussed: The discussions on local government reforms remained up-to-date and their popularity increased before the local elections. In this study, the transformation attempts of local government regulation in terms of governance and participation in line with the Parliamentary elections from 1991 to the 2002 is examined. To this end, the political, legal and economic background of Turkey in the focused era, results and deficiencies of the local government reform efforts, drafts, discourses, and trials in Turkey are analyzed. The legal, political, economic, and administrative concerns and priorities, the perspectives of political actors toward local government reforms are discussed by blending the literature with government and political party documents. Political and economic instability and social unrest prevailed in Turkey, which was ruled by short-term coalition governments in the 1991–2002 period, the realization of many political discourses and promises was postponed to the AK Party ruling period, which started in 2002. The necessity of making reforms for a more participatory, adequate, competent, and democratic local governments entered the documents of the political parties, but it was not realized during the frequently changing coalition governments of the 1990s.

Keywords: 1990s, Local Government Reforms, Political Life and Institutions, Local Politics

⁴ Anadolu University Faculty of Economics and Administrative Sciences Department of Political Science and Public Administration, huseyinozgur@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273

⁵ Süleyman Demirel University Faculty of Economics and Administrative Sciences Department of Political Science and Public Administration, nirancansever@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7067-8779

Giriş

Kentleşme sürecinin hızlanması ve güçlü yerel yönetimlere yönelik ihtiyaçların artmasına da bağlı olarak Türkiye için 1973 ile 1977 yerel seçimleri, yerel kapasite ve katılım, güçlü ve özerk belediyeçilik, yerel siyaset konularında yeni anlayışların dillendirilmesine ve denenmesine vesile olmuştur (Göymen, 1997; 2000, s. 4-5; Haktankaçmaz, 2004). Birkaçı 1950'lerde çoğunluğu ise 1970'li yıllar boyunca hazırlanan çeşitli mevzuat değişiklikleri ile birkaçı ilk defa gündeme gelen (örneğin 1970'lerdeki metropoliten hizmet birliği taslakları) kanun önerileri yoluyla yerel yönetimler reformu konusunda biraz ilerlenmiştir. Özellikle metropolitenleşme sürecindeki alanların yönetimine dair tasarıların yasalaşmaması nedeniyle somut reformlar gerçekleştirilememişse de, 1970'lerden itibaren söylem bazında ortak bazı ana temalar gelişmiştir.

Türkiye'de 1980'li yıllara kadar yerel yönetimler alanında gerçekleştirilebilen hukuki mevzuat değişiklikleri bazı sınırlı örnekler dışında yapısal ve sistemsel/model tabanlı dönüşüm ve yönetim anlayışının yaygınlaşmasına doğru evrilememiştir. 1980'lerin başlarına kadar, Türkiye'de başta il özel idarelerinin görev alanlarının fiilen ve sonra da 1987 yılında 3360 sayılı sınırlı değişiklik ve dil güncellemesi yapan Kanun'la daralması ve belediyelerde kimi görev alanlarının bakanlıklar ve/veya bağlı ve ilgili kuruluşlara da verilmesiyle, zamanla merkezi-yerel yönetim ilişkileri açısından merkezin gücü artmıştır. Bu bağlamda, mevzuat, kurumsal yapılanma ve uygulamada yerel yönetişime doğru evrim de çok sınırlı kalmış, hatta geriye gidişler gözlemlenmiştir. Bu durumda güçlü ve özerk yerel yönetimler gerçekleşmemiş, yerel yönetimlerde yönetim çeşitleri ve uygulamaları da sınırlı kalmıştır.

Türkiye'de çoğunluğu 1980'lerde başlayan --bazıları nadiren de olsa 1980 öncesinde de gözlemlenebilen-- ve 1990'larda yavaşlayıp pek somut sonuçlar doğurmayan çabalarla sınırlı kalan bir dizi gelişme, kavram, mevzuat, söylem ve uygulama yerel yönetim reformu, yerel yönetişim, güçlü ve özerk yerel yönetimler ile ilişkisi açısından listelenip irdelenebilir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde yönetişim modeline geçiş veya daha doğrusu yönetişim unsurları taşıyan bazı anlayışlar ile sınırlı da olsa uygulama örnekleri Türkiye'de de rastlanmaktadır. Örneğin, demokratikleşme söylem ve çabaları, güçlü yerel yönetimlere dönüş, vatandaş/hemşehri odaklılık, sektörlerarası işbirliği, ortaklıklar (Acar, 2004) ve uygulamaları, üniversite – yerel yönetim işbirliği, yerel katılım örnekleri ve mekanizmaları, kent konseyleri, muhtarların katılımı, şeffaflık çabaları ve mekanizmaları gibi uygulamalar bu süreci açıklayacak örnekler arasındadır.

Bu çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezi idarenin temsilcileri veya uzantıları olarak görüldükleri bir modelden, göreceli olarak daha fazla yetki ve görev üstlendikleri, daha esnek ve kendi ihtiyaçlarına uygun teşkilatlanabildikleri, toplumsal aktörlerin katılım mekanizmalarının çeşitlenip kuvvetlendiği bir yerel yönetişim modeline doğru geçiş sürecinin 1991–2002 dönemindeki hukuki ve siyasi arkaplanı, çabaları, eksiklikleri ve sonuçları irdelenmektedir. Bu çalışmada yerel yönetişim modeline doğru değişimi mümkün kılan etkenler, reform çabaları ve taslakları, yeni yerel yönetim modelinin temel özellikleri, yerel yönetişime geçişte hukuki mevzuat, siyasi ve yönetsel kaygılar, uygulamadan kaynaklanan sorunlar sistematik biçimde ortaya konarak literatür ışığında yorumlanmaktadır.

1991 genel seçimiyle birlikte Türkiye'de, 2002 seçimlerine kadar sürecek koalisyonlar dönemi başlamış olup 4 genel seçim (1991, 1995, 1999, 2001), 2 yerel seçimin (1994–1999) yapıldığı 11 yıllık koalisyon döneminde, 11 hükümet kurulmuştur. 1990'lı yıllarda, bu siyasal konjonktürde; yerel seçim kampanyalarına verilen önem artmış, ulusal düzeyde seçimi kazanmanın yolunun, yerelde de başarılı olmaktan geçtiği anlayışı pekişmiştir. Seçimlere katılan siyasal partilerin neredeyse hepsi yerel yönetim reformlarından çokça bahsetse de koalisyon hükümetlerinin yapısı ve kısa süreli oluşu reform fikirlerini söylem bazında bıraktırmıştır. 1991–2002 dönemi yerel yönetim reform çabalarını ve söylemlerini yerel yönetişim modeline doğru geçiş süreci bağlamında sağlıklı biçimde irdelemede siyasi ortamın etkilerine de bakmak faydalı olacaktır.

Çalışmanın amacı Türkiye’de yerel yönetim modeline doğru geçiş sürecinde, hukuki ve siyasi arkaplan gözönüne alınarak 1991–2002 dönemindeki yerel yönetim reform çabaları söylemleri, taslaklarını doküman incelemesi yöntemiyle irdelemektir. Diğer veri toplama teknikleriyle birlikte de kullanılabilen *doküman incelemesi*; araştırılmak istenen olgu/durum hakkında bilgi içeren yazılı belgelerin irdelenmesini kapsar (Mogalakwe, 2006; Yıldırım ve Şimşek, 2013, s. 217-218). Doküman incelemesi yöntemi uygulanırken; dokümanlara ulaşma, orijinalliklerini kontrol etme, anlama ve veriyi kullanma aşamaları (Yıldırım ve Şimşek, 2013) takip edilmiştir. Bu kapsamda 1991–2002 dönemindeki; yerel ve milletvekili seçim sonuçları, iktidar ve muhalefet olarak görev yapan siyasi partilerin parti programları ve seçim beyannameleri, meclis tutanakları, koalisyon hükümetlerinin protokolleri, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri birlikte analiz edilmiştir. Böylece 1991–2002 dönemindeki siyasi ortam ışığında yerel yönetim reform çabalarını ve söylemlerini “yerel yönetim modeline doğru geçiş” süreci bağlamında irdeleme fırsatı elde edilmiştir.

1991–2002 Döneminde Türkiye’de Siyasal Konjonktür

1980 askeri darbesinin hemen ardından bütün siyasi partiler ve siyasetçiler yasaklanmış, böyle bir konjonktürde merkez sağda konumlanan Turgut Özal liderliğinde Anavatan Partisi (ANAP) siyaset sahnesine çıkmıştır. 1987’de siyasi yasakların halk oylaması sonucu kalkmasıyla birlikte, Süleyman Demirel Doğru Yol Partisi’nin (DYP) lideri olmuştur. Merkez sağda konumlanan ANAP ve DYP 1987’den 2002 seçimlerine kadar karşılıklı iktidar savaşı vermiştir. 1993 yılından sonra, Özal ve Demirel’in merkez sağda iktidar mücadelesini genel başkan değişikliğiyle Mesut Yılmaz (ANAP) ve Tansu Çiller (DYP) devralmıştır. Böylece merkez sağ geleneği, 1990’lar boyunca, aralarında büyük ideolojik farklar olmayan, ancak uzlaşamayan ve aynı hükümet çatısı altında birleşemeyen DYP ve ANAP’ın ayrı varlıklarıyla ikiye bölünmüştür (Cansever ve Kiriş, 2021, s. 91).

1991 seçimlerinden sonra, partilerin oy oranlarının %10-%20 arasında değiştiği ve hükümetlerin yalnızca koalisyon yoluyla veya azınlık hükümeti formülüyle kurulabildiği bir sistem yerleşmiştir (Sayarı, 2002, s. 9-10). Ayrıca bu dönemde siyasi partiler arası milletvekili transferleri temsil geçişleri ile seçmen tabanının bir partiden kolayca başka partiye kayması oldukça yükselse de bu dönemde halen güçlü bir merkez sağ vardı. (Cansever ve Kiriş, 2021, s. 137-139). Artan küreselleşme sürecinin de etkileriyle milliyetçi, etnik ve İslamcı hareketler güçlenmiş, radikal sağ partiler ortaya çıkmış ve destek görmüştür. Bu gelişmelerin ve başka faktörlerin de etkisiyle, söz konusu dönemde, seçmen tabanının bölünmesine yol açan siyasi partiler yelpazesi parçalı görünüme sahipti. Parti sistemi ideolojik yelpazesinin oldukça genişlediği 1990’lı yıllarda, siyasi parti sisteminde siyasi tercihlerin; *merkez sağ, ortanın solu* ile merkezden uzaklaşan *milliyetçi ve İslamcı sağ* olmak üzere, üç temel blok şekline dönüşmesi dikkat çekmektedir.

1990’lı yıllarda merkez sağı temsil eden ANAP ve DYP; İslamcı sağda olan Refah Partisi (RP) / Fazilet Partisi (FP); milliyetçi sağda Milliyetçi Hareket Partisi (MHP); merkez solu temsil eden SHP, DSP ve CHP ile sivil toplum ve/veya etnik kimlik vurgusu olan partiler de seçimlerde yarışmıştır. Sosyalist solu, Türkiye Birleşik Komünist Partisi (TBKP) temsil etmiştir. 3.7.1992’deki bir Kanun’la kapatılan bütün siyasi partilere yeniden faaliyet izni verilince Deniz Baykal liderliğinde CHP ve Alparslan Türkeş liderliğinde MHP yeniden açılmıştır. MHP, 27 Aralık 1992’de yapılan parti genel kurulunda aldığı kararla Milliyetçi Çalışma Partisi’yle (MÇP) birleşmiştir (Meclis Haber Dergisi, 1992, s. 14). İslamcı/milliyetçi çizgi tartışmasından dolayı Muhsin Yazıcıoğlu MHP’den 29.01.1993’te ayrılarak Büyük Birlik Partisi’ni (BBP) kurmuştur. Merkez solda CHP, SHP ve DSP bölünmüşlüğüne son vermek adına CHP ve SHP 18 Şubat 1995’te birleşmiştir (Meclis Haber Dergisi, 1995, s. 5). Bedrettin Dalan liderliğinde ANAP’tan ayrılanların 1990 yılında kurduğu Demokrat Merkez Partisi (DMP), 1991’de DYP’ye katılma kararı almıştır.

Bu süreçte, tabela partisi niteliğinde yeni partiler de sisteme dâhil olmuştur. Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı olup parti liderliğini bırakması sonrasında Yusuf Bozkurt Özal, Yeni Parti'yi (YP) kurmuştur. Adnan Menderes'in oğlu Aydın Menderes ise Büyük Değişim Partisi'ni (BDP) kurmuştur. Aynı şekilde ANAP'tan ayrılan Hasan Celal Güzel, Yeniden Doğuş Partisi'ni (YDP) kurmuştur (23 Kasım 1992). DYP'nin RP ile koalisyon yapması sonucu partiden ayrılanlar, Demirel'in de desteğiyle, Hüsamettin Cindoruk liderliğinde Demokrat Türkiye Partisi'ni (DTP) kurmuşlardır. Yeni sol bir parti olarak ortaya çıkan Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP); Kürt milliyetçiliğine vurgu yapan Halkın Emek Partisi (HEP) - Demokrasi Partisi (DEP) - Halkın Demokrasi Partisi (HADEP); sivil toplum vurgusu yapan Yeni Demokrasi Hareketi (YDH) 1990'lı yıllarda siyaset sahnesinde olan partilerdendir.

Türkiye'de 1990'lı yıllar; Güneydoğu ve Kıbrıs, terör olayları, yüksek enflasyon ve birçok ekonomik, siyasal ve toplumsal krizlerin yaşandığı bir dönemdir. 1990'lar; Türkiye'de siyasetin çözüm üretme yeteneğini yitirdiği, siyasetin odak ve ağırlık noktasının değiştiği, siyasal partiler yelpazesinin çok genişlediği ve merkezin eriyerek seçmenin daha uç partilere doğru yöneldiği dönemdir. Özellikle 1983-1991 döneminde daha merkezde olan partilere destek veren seçmen, 1991 seçimlerinden sonra dağılmaya başlamıştır. Daha merkezdeki siyasal partilerin oyları düşerken, siyasette ve seçmen tabanında bölünme, parçalanma ve ciddi kutuplaşma (Cansever ve Kiriş, 2021; Başlevent, vd., 2004, s. 309; Sayarı, 2002, s. 20) ortaya çıkmıştır. 1991-2002 döneminde Türkiye'de üç (1991, 1994, 2001) ekonomik kriz yaşanmış, çok parçalı hale gelen siyasetle birlikte, dönemin sonlarına doğru siyasal istikrarsızlık, toplumsal güvensizlik, yolsuzluk ve liyakatsizlik çok yüksek düzeylerde hissedilmiştir (Findley, 2011, s. 362). 1990'larda yerel yönetim reformlarının yapılmaya çalışıldığı bu siyasal ortamda konunun kapsamı ve o dönemdeki toplumsal ve siyasal dönüşümü iyi okumak adına yerel ve milletvekili/genel seçimlerini de kısaca incelemek gerekmektedir.

1990'larda Yerel Seçimler

Türkiye'de bu dönemde; 20 Ekim 1991 ve 24 Aralık 1995'te milletvekili, 27 Mart 1994'te yerel seçimler yapılırken, 18 Nisan 1999'da ise yerel ve milletvekili seçimleri aynı gün birleşik olarak yapılmıştır. Bu süreçte hem siyasal çekişmelerin yoğun yaşanması ve siyasal partiler yelpazesinin bölünmüş olması hem de seçim ittifakları nedeniyle milletvekilleri sürekli parti değiştirmiş ve yoğun şekilde temsil geçişleri yaşanmıştır (Cansever ve Kiriş, 2021, s. 151).

1991 seçimlerinde, seçim barajından dolayı HEP+SHP ve MÇP+IDP+RP (kutsal ittifak) seçim ittifakı yaparak seçime katılmıştır (Sezen, 1994, s. 270). Ancak Seçim Kanunu böyle bir ittifaka izin vermediğinden, MÇP ve IDP'nin milletvekili adayları partilerinden istifa ederek RP listelerinden; HEP milletvekili adayları ise SHP listelerinden seçime girmişlerdir. DYP (%27), ANAP (%24), SHP (%20,8), RP (%16,9), DSP (%10,8) ve Sosyalist Parti (SP) seçime katılmıştır (www.ysk.gov.tr). ANAP'ın ikinci parti konumuna gerilediği ve DYP'nin birinci parti konumuna yükseldiği bu seçimlerde, Parlamentodaki 450 sandalye DYP, ANAP, SHP, RP ve DSP arasında paylaşıldı. Bu seçimlerde DSP barajı sınırda geçerken; RP, seçim ittifakının etkisiyle 4. parti olmuştur.

27 Mart 1994 Yerel Seçimlerinden önce Ardahan ve Iğdır'ın il olmasıyla il sayısı 76'ya yükselmiştir. 1994 yerel seçimlerinde 76 ilde seçmen; 15 büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ilçe, büyükşehir alt kademe, il, ilçe ve belde belediyesi olmak üzere toplam 2.710 belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği ve il genel meclisi üyeliği için oy kullanmıştır (Tablo 1). Siyasal partiler yelpazesinin solunda 5, sağında 8 olmak üzere 13 partinin⁶ katıldığı seçimlerde yalnızca ANAP, DYP, SHP ve RP ülke barajını geçerek %10'un üzerinde oy aldı. Yerel seçimlerde seçmenin oy kullanırken adayın aksine parti odaklı hareket ettiği il genel meclisi seçimleri siyasal parti tercihlerini daha iyi yansıtır. *İl genel meclisi seçiminde* DSP, CHP ve MHP seçim barajını aşamazken; DYP %21,4, ANAP %21, RP %19,1, SHP %13,6 oranında oy almış; DYP 35, RP 31, ANAP ise sadece 9 ilde birinci olmuştur (Cansever, 2019, s. 261). *Belediye başkanlığı seçimlerinde* ise; ANAP %22,8, DYP, %19, RP %18,9,

⁶ Seçime katılan siyasal partiler: DYP, ANAP, RP, DSP, CHP, MHP, DP, BBP, İP, Sosyalist Birlik Partisi (SBP), Millet Partisi, YDP ve SHP'dir.

SHP ise %16,8 oranında oy almıştır. 1994 yerel seçimlerinin belediye başkanlığı basamağında, siyasal yelpazede sağda konumlanan ANAP, DYP ve RP ilk üçe girmiştir. 2.710 belediye başkanlığı için seçiminde, DYP 886, ANAP 793, SHP 436, RP 329, MHP 118, CHP 64, Bağımsızlar 44, DSP 23, BBP 11 ve DP 6 belediye başkanlığı kazanmıştır (Tablo 1).

Tablo 1
1994 Yerel Seçim Sonuçları

Partiler	Belediye Başkanlığı Sayısı	Belediye Başkanlığı Seçimi %	Belediye Meclisi Seçimi %	İl Genel Meclisi Seçimi %	Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimi %
DYP	886	19,0	19,9	21,4	15,9
ANAP	793	22,8	22,7	21,0	21,8
SHP	436	16,8	16,8	13,6	19,7
RP	329	18,9	19,1	19,1	22,4
MHP	118	7,5	7,5	8,0	4,5
CHP	64	4,4	4,3	4,6	2,9
DSP	23	7,9	8,4	8,8	11,2
BBP	11	0,9	1,1	1,3	0,4
DP	6	0,3	0,3	0,5	0,1
Bağımsız	44	0,8	0,1	0,3	0,1

Kaynak: www.tuik.gov.tr

Büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri için seçime katılan siyasal partilerin hiçbiri seçim ittifakı yapmamıştır. Ancak bu seçimlerde genel olarak partilerin hepsi basın aracılığıyla RP'ye karşı antipropaganda yürütmüşlerdir (Özkök, 1994, s. 27; Dağtaş, 2001, s. 164). Seçmen sayısının fazla olması nedeniyle özel öneme sahip olan İstanbul'da; DYP Bedrettin Dalan'ı, ANAP İlhan Kesici'yi, MHP Ahmet Vefik Alp'i, SHP Zülfi Livaneli'yi ve RP Recep Tayyip Erdoğan'ı aday göstermiş ve seçimi RP kazanmıştır. Büyükşehir belediyelerinde en büyük başarıyı RP ve ANAP gösterdiği bu seçimlerde RP, büyük illerin il merkezi belediyelerinde ve özellikle büyükşehir belediyelerinde gösterdiği başarıyla ülke genelinde oy oranını arttırmıştır. RP, atak yaparak, altı (Ankara, Erzurum, Diyarbakır, İstanbul, Konya, Kayseri); ANAP üç (Bursa, Adana, Mersin), DYP üç (İzmir, Antalya, Eskişehir), SHP iki (Kocaeli, Gaziantep), CHP ise bir (Samsun) büyükşehir belediyesi başkanlığı kazanmıştır. RP, 1994 yerel seçimlerinde, Kürt ve Alevilerin yoğun olduğu bölgelerde ve büyük kentlerde yüksek oy oranları yakalamıştır. Büyükşehir belediyelerindeki 56 merkez ilçenin 16'sını ANAP ve 25'ini RP kazanmıştır (Turan, 2008, s. 273). Belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği seçimlerinde üçüncü parti olan RP'nin büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde birinci oluşu Partinin ulusal siyasette yükselişini de hızlandırmıştır. MHP özellikle Alevi-Sünni karşıtlığının hissedildiği yerlerde ve kendi geleneksel seçim coğrafyasında yükselişe geçmiştir. İdeolojik yelpazenin sağında konumlanan ANAP, DYP ve RP belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi seçimlerinde ilk üç sıradadır.

1994 yerel seçimlerinde seçimin tüm ayaklarında en çok oyu sağ partiler almış, birinci partinin alternatifi yine ideolojik olarak sağda konumlanan siyasal partiler olmuştur. Özellikle de İslamcı ve milliyetçi sağ ideolojide olan siyasal partiler yükselişe geçerken; merkez sağ partilerin oyları gerilemiştir. Mart 1994 seçimleri, sosyolojik göstergelerle dolu 1990'lı yılların, 1980'li yıllardan ekonomik ve toplumsal açıdan ne kadar farklı olduğunu gösteren anlamlı sonuçlar vermiştir (Bayramoğlu, 2001, s. 17).

1995 milletvekili seçimleri 550 milletvekili için, Kilis, Karabük ve Yalova'nın da il olmasıyla 79 ilde 83 seçim çevresinde %10 ulusal baraj uygulanarak yapılmıştır. Seçimlere; RP (%21,4), ANAP (%19,6), DYP (%19,2), DSP (%14,6), CHP (10,7), MHP (%8,2) ve HADEP (%4,2) girmiştir (www.yzk.gov.tr). Partilerin seçim kampanyaları genel olarak "RP ve karşıtları" ve "laik-antilaik" ekseninde olmuştur. 1995 milletvekili genel seçimlerinde ANAP ile BBP seçim ittifakı yapmış, CHP ile SHP ise birleşmiştir (Cansever ve Kiriş, 2021, s. 99). Birleşik Sosyalist Parti (BSP), Demokrasi ve Değişim Partisi (DDP) ve Sosyalist İktidar Partisi (SİB) milletvekilleri ise HADEP listelerinden seçime girmişlerdir. 1991 milletvekili genel seçimleri ve 1994 yerel seçimlerinde yükselişe geçmeye başlayan RP, 1995 seçimlerinde %21,4 oy oranı ile birinci parti olmuştur. Bu seçimlerde merkez sağdaki çözülme süreci devam etmiştir.

1999 yerel seçimlerinden önce ise, Osmaniye'nin il olmasıyla toplam 80 ilde seçmen; 15 büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ilçe, büyükşehir alt kademe, il merkezi, ilçe ve belde belediyesi olmak üzere toplam 3.215 belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği, il genel meclisi üyeliği seçimleri için oy kullanmıştır. 21 siyasal parti⁷ ve bağımsızların katıldığı seçimlerde sadece 6 siyasal parti barajı geçebilmiştir. İl genel meclisi seçimlerinde; DSP %18,7, MHP %17,1, FP %16, ANAP %15,1, DYP %13,2, CHP ise %11,1 oranında oy almıştır (Tablo 2). 80 ilde gerçekleşen il genel meclisi seçimlerinde siyasal partilerin il bazında başarı sıralaması incelendiğinde ise, MHP 26, DSP 19, FP 12, HADEP 8, DYP 7, ANAP 5, CHP ise 3 ilde seçimleri kazanmıştır (Cansever, 2019, s. 274).

Tablo 2
1999 Yerel Seçim Sonuçları

Partiler	Belediye Başkanlığı Sayısı	Belediye Başkanlığı Seçimi %	Belediye Meclisi Seçimi %	İl Genel Meclisi Seçimi %	Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimi %
ANAP	779	17,4	17,1	15,1	16,9
DYP	736	12,8	12,5	13,2	7,4
MHP	499	15,2	15,7	17,1	10,3
FP	488	18,4	18,2	16,5	23,4
CHP	373	13,8	13,3	11,1	16,5
DSP	189	15,2	16,2	18,7	19,3
HADEP	38	3,4	3,5	3,5	3,8
BBP	25	1,2	1,3	1,7	0,6
DTP	14	0,7	0,7	0,9	0,3
BP	6	0,2	0,2	0,2	0,2
DP	4	0,1	0,1	0,1	0
DBP	1	0	0	0	0
Bağımsız	61	0,6	0,1	0,2	0,1

Kaynak: www.tuik.gov.tr

İl merkezi belediye başkanlığı seçimi yapılan 65 il için yapılan seçimlerde siyasal partilerin oy oranları ve başarı sıralaması il genel meclisi sonuçlarından farklılaşmıştır. Oy oranı en yüksek parti sırasıyla FP (%18,4), ANAP (%17,4), DSP (%15,2), MHP (%15,2), CHP (%13,8) ve DYP (%12,8) olmuştur (Tablo 2). MHP 20, FP 12, ANAP 11, CHP 8, HADEP 6, DSP 5, DYP'nin ise 3 il merkezi belediye başkanlığı seçiminde birinci olmuştur. Toplam

⁷ Seçime katılan siyasal partiler; DYP, ANAP, DSP, CHP, MHP, FP, ÖDP, HADEP, İP, DBP, EMEP, DTP, DEPAR, BBP, YDP, LDP, Sosyalist İktidar Partisi (SİP), DP, Barış Partisi (BP), ve Millet Partisi'dir. DEHAP seçime kısmen katılmıştır.

3215 belediye başkanlığından; ANAP 779, DYP 736, FP 488, MHP 499, CHP 373, DSP 189, Bağımsızlar 61, HADEP 38, DTP 14, BBP 21, BP 6, DP 4, ÖDP 2 ve DBP 1 belediye başkanlığı kazanmıştır (Cansever, 2019, s. 276).

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı 1999 yerel seçimlerinde de özel bir konumdaydı. FP Ali Müfit Görtünay'ı, DYP Yalçın Özer'i, ANAP Ali Talip Özdemir'i, CHP Adnan Polat'ı, DSP Zekeria Temizel'i, MHP yine Ahmet Vefik Alp'i aday göstermişti. 15 *büyükşehir belediyesi için başkanlık* seçimlerinde FP (%23,4) en yüksek oy oranını ve 4 (İstanbul, Ankara, Konya, Kayseri) kazanmıştır. Bu seçimlerde DSP (%19,3) 4 (Bursa, Eskişehir, İzmir, Mersin), ANAP (%16,9) 2 (Samsun, Adana), CHP (%16,5) 3 (Kocaeli, Gaziantep, Antalya), MHP (%10,3) 1 (Erzurum) büyükşehir belediyesi başkanlığını kazanmıştır. DSP, MHP ve HADEP ilk defa büyükşehir belediye başkanlığı kazanırken DYP sıfır çekmiştir. Oy oranı bazında bu seçimlerde FP birinci olurken 1994 seçimlerine göre belediye sayısını arttırmaları bakımından seçimlerin kazananı DSP'dir.

1999 milletvekili genel seçimleri, 550 milletvekili için, 80 ilde 84 seçim çevresinde, %10 ülke barajı uygulanarak yapılmıştır. Hiçbir siyasal partinin %25 oy oranına ulaşamadığı seçime 20 parti⁸ katılmış, 1991 ve 1995 milletvekili genel seçimlerinde olduğu üzere, sadece 5 siyasal parti Meclise girebilmiştir. CHP (%8,7) ve HADEP (%4,7) ülke barajını geçememişken; DSP (%22,2), MHP (%18), FP (%15,4), ANAP (%13,2) ve DYP (%12) barajı geçmişlerdir (www.ysk.gov.tr). Yerel ve milletvekili seçim sonuçları incelendiğinde, 1990'lar boyunca merkez sağın gerilemesine karşın, milliyetçi ve İslamcı sağın (MHP ve RP-FP) oyları yükselmiştir.

Merkezin Çöküşü ve İslamcı Sağın Yükselişi

1990'lı yıllarda artan yolsuzluk haberlerinin (Ortaylı ve Küçükçaya, 2012, s. 235), ANAP ve DYP arasındaki çekişmenin, uzlaşmadan uzak lider tutumlarının beraberinde gelen siyasal istikrarsızlığın, değişen konjonktürde yeni kurulan siyasal partilerin yükselişe geçmesi ve diğer faktörlerin etkisiyle merkez sağın yavaş yavaş eridiğini söylemek mümkündür. 1983 ile başlayan ANAP'ın muhafazakâr, milliyetçi tabanı birleştirici gücü ve seçmen tabanı yavaş yavaş çözülmeye başlamıştır. Böyle bir ortamda 1980'lerin sonuna doğru, siyasetin yerel yönetimlerde artan önemi, 1980'den önce varolan ama 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra tekrar kurulan küçük partiler açısından seçmen tabanlarını genişletmek için bir fırsat sağlamıştır. Net şekilde ilk kez 1989 yerel seçimlerinde hissedilen bu durum neticesinde 1990'lar boyunca merkez sağ seçmen tabanı yavaş yavaş erimiştir.

Dini konulara ve muhafazakâr değerlere vurgular yapan ve İslamcı olarak anılan RP bu durumdan en iyi istifade eden partiydi ve Partinin yerel yönetimlerdeki başarısı 1991 ve 1995 genel seçimlerde de önünü açmıştı. 1994 Yerel Seçimlerinde RP, Ankara ve İstanbul gibi büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere Türk-Kürt milliyetçilik meselelerinin yoğun olduğu Türkiye'nin doğusundaki kentler dâhil birçok küçük belediyede de yönetime gelmişti (Köker, 1995, s. 60). 2.710 yerleşimde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde, RP 2.585 yerleşimde seçime katılmış ve 329 belediye başkanlığı kazanmıştı (Çiftçi, 2005, s. 364, 377). Partinin bu başarısı şehirlerde tabanda oluşturduğu dayanışma bağları ve geliştirdiği İslamcı ama modern siyasi imajına dayanıyordu (Köker, 1995, s. 61; Özcan ve Turunç, 2008, s. 182). Bu seçimlerde RP'nin başarısı, toplumsal talepler ve gruplar düzeyinde yeniden bir yapılanma süreci olduğunu, artık laik-antilaik şeklindeki yegâne temel çatışma ekseninin değişerek toplumsal, kültürel ve ekonomik taleplerin yeni biçimde dile getirilişini göstermiştir. Yeni siyasal ortam, toplumsal taleplerin bireyler ve ekonomik göstergeler temeline ilaveten toplumsal kimlikler, kültürel ve geleneksel göstergeler bazında da ifade bulacağını ve ekonomik beklentileri kültürel taleplerin taşıyacağını göstermiştir (Bayramoğlu, 2001, s. 17). 1998'de Anayasa Mahkemesi'nin kapattığı RP'nin uzantısı olan Fazilet Partisi (FP) bu başarıyı daha fazla belediye başkanlığı koltuğu kazanarak ileriye taşıdı. Fazilet Partisi'nin veya dine vurgu yapan siyasi hareketlerin yükselişi Anadolu taşrasında

⁸ Seçime katılan partiler: ANAP, DYP, DSP, CHP, FP, BBP, MHP, BP, DP, DBP, DTP, DEPAR, HADEP, EMEP, İP, Millet Partisi, LDP, ÖDP, SİP, YDP.

“Anadolu Kaplanları” olarak adlandırılan firmalar ve kentler öncülüğünde artan sanayileşmenin sonucu olan geleneksel kırsal değerlere sahip yeni kent sınıflarına ivme kazandırdı (Özcan ve Turunç, 2008, s. 179, 183-184).

Özel sektör üzerinde devlet kontrolünü gevşeten ve girişimcileri teşvik eden liberal politikalar kentsel ve özellikle metropoliten alanlarda sosyal sınıf yapısının çeşitlenmesine de katkıda bulunmuştu. Özcan ve Turunç’a (2008) göre, Ankara merkezli laiklik ve elitist devlet bürokrasisiyle ilişkilendirilen yukarıdan-inme modernleşmeye karşı kimi kızgınlıkları, küskünlükleri ve kırılğanlıkları bulunan yeni sınıflardaki insanların bazıları, artan sermayeleri, tercihlerini kararlı şekilde savunmalarının da etkisiyle siyasi İslam’ı desteklediler ve sonra merkezci kuvvetlerden daha fazla özerklik, siyasi tanınma ve güç talep ederek İslami siyaseti şekillendirdiler. Bu dönemde merkez sağda ve sol partilerde meydana gelen fikri ve liderlik krizleri siyasi İslam’ın yükselişine zemin hazırladı (Özcan ve Turunç, 2008, s. 179-184). Yerel yönetimlerin önemi, liderleri ve saflarında barındırdığı önemli şahsiyetlerden birçoğu belediye başkanlığı veya meclis üyeliklerinden gelen, 2002 ve 2007 genel seçimlerini kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AK Parti) kuruluşu ve başarısıyla iyice gün yüzüne çıktı (Erder ve İncioğlu, 2008, s. xiv). 2002 genel seçimlerindeki açık ara zaferinden sonra, AK Parti, 2004’teki yerel seçimlerde de belediye başkanlığı seçimlerinin neredeyse yarısını kazanarak bu gidişatı sürdürdü (Turan, 2008, s. 352).

Yerel siyasette bir diğer gelişme Kürt kökenli vatandaşların haklarının sözde savunuculuğu üzerine siyaset yapan belediye başkanlarının sayısındaki artıştır. Bu kişiler belediyeleri etnik iddialarını ulusal siyasete ve uluslararası platformlara taşımada hem ulaşılabilir hem de etkili bir güç merkezi olarak gördüler. Bu strateji bu tür siyaset yapan partilerin 1995 genel seçimlerinde %5 oy alması, fakat %10 seçim barajı sebebiyle Parlamentoda temsil edilememesiyle birlikte pratik bir alternatif olmuştu. %10 oy oranı, Kürt siyaseti liderlerine Güneydoğu Anadolu’da ve giderek Türkiye’nin başka bölgelerinde (özellikle Doğu Anadolu’daki kimi illerde) birçok belediye başkanlıklarının kapılarını açma ve siyasi sisteme girebilmelerinde yasal ve güçlü makamlar temin edebilirdi. HADEP 1999 yerel seçimlerinde 38 belediye başkanlığı kazanmıştı; bu sayı, 2004 seçimlerinde, önceki benzer partilerin kapanması sonucu kurulan Demokratik Toplum Partisi’yle (DTP) 50’yi aşmıştı. Bu partilerden seçilen belediye başkanları, çeşitli marjinal etkinlik ve iddialarla seslerini yükselttiler. Bu tür marjinal siyaset yerel siyaseti yükseltirken bazı sebeplerin ortaya çıkarak yerel yönetimlere daha fazla güç ve esneklik transfer edilmesi çabalarının ertelenmesine de sebebiyet vermiştir denebilir.

Türkiye’de 1991–2002 Döneminde Yerel Yönetimler Reform Söylemleri ve Çabaları

1991 seçimlerinden sonra 2002 seçimlerine kadar 11 hükümet (47.–57. arası hükümetler) kurulmuştur. 1991–1995 yılları arasında DYP kurulan hükümetlerin en büyük ortağı olarak başbakanlığı üstlenmiştir. Bu dönemde DYP önce SHP, sonra CHP ile hükümet kurmuştur. 1995 seçimlerinden sonra ANAP ve DYP arasında Mesut Yılmaz başkanlığında ANAYOL adıyla anılan ve 3 ay süren koalisyon hükümeti kurulmuş, sonrasında Necmettin Erbakan başbakanlığındaki DYP-RP (REFAHYOL) hükümeti yaklaşık bir yıl görevde kalmıştır. 1997’deki postmodern darbe sonrasında CHP’nin de dışarıdan desteklediği, Mesut Yılmaz liderliğindeki DSP-DTP (ANASOL-D) hükümeti 18,5 ay görev yapabilmıştır. Bu Hükümet gensoru yoluyla düşürülünce 1999 genel ve yerel seçimlerine kadar görev yapacak olan ANAP ve DYP’nin dışardan desteklediği Ecevit liderliğindeki DSP azınlık hükümeti kurulmuştur. 1999 seçimleriyle Ecevit başkanlığında DSP-MHP-ANAP arasında 2002 seçimlerine kadar görev yapan ANASOL-MHP olarak anılan hükümet kurulmuştur. İdeolojik olarak birbirinden uzak siyasal partiler kısa süreli koalisyon hükümetleri kurunca siyasal istikrarsızlık ve başka faktörler birçok kanun önerisinin yasalaşmasını engellemiştir. ANASOL-MHP hükümetinin koalisyon protokolünde partilerin kendi programlarını aynen uygulama imkânı olmadığı açıkça belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr).

1990’lardaki bütün seçimlere katılan DYP; 1990’daki Parti Programı’nda ve çok detaylı 1991 Seçim Bildirgesi’nde yerel yönetimlere sadece değinmiştir. Bu kapsamda DYP’nin 1991 Seçim Bildirgesi’nde, devletin yeniden yapılandırılma programı içinde mahalli idarelerin de olduğunu, devletin üniter yapısını bozmadan merkez-yerel ayrımında ağırlığın yerele kaydırılacağı (1991, s. 270-271) belirtilmiştir. DYP, 1994 yerel seçim kampanyasında ise, yerele dair yapacaklarından ziyade RP ve ANAP karşıtlığı ile terör konusuna odaklanmıştır (Cansever ve Kiriş, 2021, s. 159). 1998’de *Siyasal Hukukun Demokratikleşmesi ve Adalet Devleti* adında iki ciltlik “*İkinci Demokrasi Programı*” yayımlayan DYP yerel yönetimlere değinmemiştir. DYP, 1999 genel ve yerel seçimleri arifesinde 1999 Seçim Bildirgesi’nde yerel yönetimlere daha detaylı yer vermiştir. DYP, 1999’da, yerel yönetimlerin üniter yapı içinde mali ve idari yetkileri ile görev ve kaynaklarının arttırılmasını ve bu konuda “koordinasyon bakanlığı” kurulmasını vadedmiştir. Bu çerçevede, etkinlik ölçütü temelinde; köy, belediye, il özel idareleri ve büyükşehir belediye modelini yenileyecekleri vurgulanmıştır (1999, s. 50-51).

SHP, 1991 Seçim Bildirgesi’nde, yönetimin ağırlığının merkezden yerel yönetimlere kaydırılması gerektiğini savunmuş, ilçe yönetimlerinde kaymakamın yanında seçimle gelen bir yöneticinin de olacağını vadedmiştir (1991, s. 17).

CHP’nin, “*Yeni Hedefle Yeni Türkiye*” adıyla yayımlanan 1995 ve 2002 milletvekili seçimleri arifesindeki Seçim Bildirgesi’nde, yerel yönetimlerden hiç söz edilmez. Ancak CHP yerel seçimlere giderken yerel yönetimler ve reformlar konusuna yer vermiştir. 1994 yılındaki Parti Programı’nda CHP yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve reform yapılmasına değinmiştir (1994, s. 56-58). 1999 yerel ve milletvekili seçimlerine giderken yayınlanan “*Yerel Çözüm 2000*” adlı 16 sayfalık Seçim Bildirgesi’nde etkin ve üretken, şeffaf ve demokratik belediyecilik ile sosyal demokrasinin başlayacağı vurgulanan yerel yönetimler reformları üzerinde detaylıca durulmuştur. Bildirgede yerel yönetimlerde; kentli haklarının korunduğu, merkeziyetçilik yerine yerelleşmenin sağlandığı, merkez ve yerel arasındaki yetki-görev bölüşümünün yeniden düzenlendiği, yerel demokrasinin güçlendirildiği, köklü bir yerel yönetimler reformu (katılımcı, çoğulcu, şeffaf, etkin, çağdaş ve demokratik) yapılacağı belirtilmiştir. CHP bütün muhtarlıkların belediye olacağını, “kırsal belediyeler” ve “semt belediyeleri” ile “yerel yönetimler bakanlığı” kurulacağını da vadedmiştir.

1990’lardaki tüm seçimlere katılan ANAP, 1991 Seçim Bildirgesi’nde devlet hizmetlerinin daha iyi ve verimli yapılabilmesi için merkezi idarede yoğunlaşan yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere aktarılması gerektiğini savunmuştur (1991, s. 29). ANAP 1994 yerel seçimlerinde “*Önce Belediyeler... Sonra İktidar...*” başlıklı bir seçim stratejisi hazırlamıştır (Tokgöz, 2010, s. 282). Bu seçimlerde ANAP “*II. Şehircilik Hamlesi*” adlı beyanname yayımlamış, yerel yönetimlere dair yeni atılımlar hedeflemiştir. Beyannamede belediye ve il genel meclisinin; halk temsilcilerinin, muhtarların, meslek kuruluşlarının ve sendikaların katılımını arttıran bir yapının ve nüfustan dolayı İstanbul’da özel yönetim uygulamalarının hayata geçirileceği (ANAP, 1994, s. 48-51) yazılıdır. 1995’teki Parti Programı’na şehirleşme (md. 28) başlığındaki maddede nüfus bağlamında büyük ve orta ölçekteki şehirlerin geliştirilmesinin ve şehirleri kendi kendine yeterli hale getirmenin asıl amaç olduğu ile merkeziyetçiliğin azaltılması vadedilmiştir (1996, s. 32, 37). 1999 yılı seçim kampanyasını 2R+3G (ilk iki yıl restorasyon, diğer üç yılda ise gelişme, kalkınma ve büyüme) formülüyle duyuran ANAP; yerel yönetimler yasasının hemen çıkartılacağını, devlet yönetiminde yapısal reform olacağını, vatandaş-devlet ilişkisinin yeniden tanımlanması ve merkeziyetçiliğin azaltılmasıyla yerel yönetimlerin güçlendirileceğini, şeffaflığın artırılacağını ve katılımcı demokrasinin güçlendirileceğini vadedmiştir (1999, s. 13).

1990’lar boyunca bütün seçimlere katılan bir diğer parti olan DSP parti/seçim programına göre, yerel yönetimler; demokrasiyi güçlendirmenin ve demokratik halk katılımıyla gelişmeyi hızlandırma ve yaygınlaştırmanın aracıdır. Merkezi yönetiminin yerel üzerindeki vesayetinin kaldırılacağını, yerel yönetimlerin yetkilerinin ve kaynak oluşturma olanaklarının ve gelir kaynaklarının oldukça genişleteceğini vadeden DSP (1991, s. 128) 1991 Seçim Bildirgesi’nde yerel yönetimlere geniş yer vermiştir. DSP, yerel yönetimlerde demokratik halk katılımının ve denetiminin daha etkinleştirileceğini, dolaylı ve temsil yoluyla

katılımın ötesine geçilerek doğrudan ve etkin katılımın olabildiğince sağlanacağını vadedmiştir. Bu amaçla belediye başkanları ve meclislerle yakın iletişim ve işbirliği içinde çalışan, mahalle ve köy halkının belirleyecekleri temsilcilerden oluşan “komşu kurulları” oluşturulacaktır. 442 sayılı Köy Kanunu’nun yenileneceği, muhtarların gelir kaynakları-ödenekleri ve sosyal güvenliklerinin iyileştirileceği, her muhtarlığa çalışma yeri sağlanacağı vadedilmiştir (1991, s. 54-56). DSP’nin 1995 ve 1999 seçim bildirgeleri, yerel yönetimlerde açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım ve ortaklık ilkelerine vurgu yapmaktaydı. Bu bildirgelerde, “*yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmesi*” ile “*vatandaşların yerel yönetimlerle ilgili demokratik katılımının sağlanması ve denetim gücünü arttırmak*” konuları üzerinde özellikle durularak ilgili yasal düzenlemelerin mutlaka yapılacağı vadedilmiştir (1995, s. 81; 1999, s. 100). 2002 Seçim Bildirgesi’nde ise, DSP (2002, s. 135) yerel yönetimleri güçlendirip çağdaş yönetim yapısına kavuşturmayı ve yerel yönetim reformunu gerçekleştirmeyi temel amaç edinmiştir.

MHP, 1995 seçim beyannamesinde bir maddede mahalli idarelerin yetkilerinin arttırılarak demokratik katılımın sağlanacağını ve muhtarların sosyal güvenlik imkânına kavuşacağını vadedmiştir (1995, s. 6). “*Lider Türkiye’ye Doğru*” isimli 1999 Seçim Beyannamesi’nde ise MHP; kamu hizmetlerinin sunumunda ağırlığın yerel yönetimlere kaydıracağını, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki hukuki ve idari vesayet denetimini azaltacağını, köy ve mahalle muhtarlarının yetki, kaynak ve sorumluluğunu arttıracığını vadedmiştir (1999, s. 48-49). Ekonomik hedef ve politikalara odaklanılan ve yerel yönetimlerden bahsedilmeyen MHP’nin 2002 Seçim Beyannamesi’nde (2002, s. 100-102) şehirleşme, konut ve gecekondu sorunları, arsa spekülasyonları, kent yönetim bilgi sistemi ve çevre konuları üzerinde durulmuştur.

1990’lı yıllardaki seçimlerde başarı yakalayan RP, 1991 seçimlerine giderken ülkenin idari yapısını yeniden düzenleyerek yerel yönetimlerin yetkilerini arttıracığını, muhtarlara geniş yetkiler vereceğini, ülkeyi ekonomik bölgelere ayıracağını, il valilerinin seçimle belirleneceğini; kaymakamları valilerin, bölge yöneticilerini ise merkezi hükümetin seçeceğini (1991, s. 92-93) vadedmiştir. 1995 seçimlerine adil düzen söylemiyle, 1999 seçimlerine ise Fazilet Partisi adıyla katılan RP, yerel yönetimlerin yetki ve imkânlarının arttırılması, yerinden yönetimin geliştirilmesi gerektiğini (1995, s. 12; 1999, s. 33) yine savunmuştur.

1991 seçimlerine SHP listelerinden giren HEP, parti programında; yerel yönetimleri merkezin baskısından kurtararak halk katılımının sağlandığı gerçek anlamda demokratik bir yapılanmaya dönüştüreceğini, anti-demokratik yasaları kaldıracağını, vali ve kaymakamların seçimle göreve geleceğini (1990, s. 23-25) vadedmiştir. HADEP 1994 Parti Programında; yerel yönetimler üzerinden merkezi yönetimin vesayetini kaldıracağını, yerel yönetim organlarının demokratik işleyişini engelleyebilecek her türlü müdahaleye son verecek yasal düzenlemelerin yapılacağını, halkın etkin katılım ve denetimini sağlayacak bir yerel yönetim anlayışını egemen kılacağını, merkezi idareyi küçülteceğini; yerel yönetimlerin kendi meclisleri yoluyla yerel parlamentolar statüsüne kavuşturulacağını, buna uygun olarak vali, emniyet müdürleri ve kaymakamların seçimle iş başına getirileceğini, bazı hizmetlerde (eğitim, sağlık, iç güvenlik) yerel yönetimlere yetki verileceğini (1994, s. 10) vadedmiştir.

AK Parti 2002 yılı Parti Programında, demokrasinin temelini, katılım ve işbirliğinin gerçekleşeceği temel birimlerin yerel yönetimler olduğu, bu nedenle de katılımcı ve çoğulcu demokrasinin yaygınlık kazanmasının yerele bağlı olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’na uygun olarak yerel yönetimler üzerinde düzenleme yapılması gerektiğini (2002, s. 62-64) vurgulamıştır.

1994 yerel seçimlerinde siyasal partilerin proje temelli vaatleri varken; 1999 yerel seçimlerinde kent yönetimlerine dönük popülist söylemler yoğunlaşmış, projelerden ziyade yönetim tarzı tartışılmıştır (Miş ve Eren, 2014, s. 20). 1999’da eşzamanlı yapılan yerel ve milletvekili seçimlerinde, seçim kampanyalarında siyasal partiler genel olarak milletvekili seçimlerine odaklanırken yerel seçimler milletvekili seçimlerinin gölgesinde kalmıştır. 2002 seçimlerine giderken ise, parti belgelerinde genel olarak ülkenin yaşadığı ekonomik sorunlar ve yolsuzluk gibi temel konular önem kazanırken; yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne yönelik güçlü

adımlar ve yerel yönetim reformu konuları geri planda kalmıştır. 1990'lar boyunca seçimlere katılan siyasal partilerin parti belgelerinde yerel yönetimlerin kaynak ve yetkileri ile yerel demokrasi için katılımın arttırılmasını savundukları söylenebilir. 1990'lı yıllarda, özellikle de 2002 seçimlerine giderken, "yerel yönetim reformunun" artık kapsamlı ve bütünsel bir gündeme sahip olduğu, özellikle ANAP, DSP ve CHP Türkiye'de bir yerel yönetim reformuna duyulan ihtiyaca parti belgelerinde yer vermişlerdir. 1990'larda kısa süreli koalisyon hükümetleri döneminde Meclis'te yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair reform tartışmaları, Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili maddelerinin değişmesi ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda önemli bazı değişiklikler yapılması sıklıkla gündeme gelmiştir.⁹ Ancak 1990'ların sonunda söz konusu siyasal partiler ortak bir hükümet kurmalarına rağmen, istikrarlı ve uzun süreli hükümetler kurulamaması nedeniyle reformlar yapılamamıştır.

1991–2002 Döneminde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Reform Denemeleri ve Deneyimleri

1980'lerde dünya genelinde sonrasında Türkiye'de hâkim olan neoliberal ekonomi ve siyaset anlayışı yerel yönetimlere de yansımıştır. Neoliberalizm ve küreselleşmenin yanında bu süreçte yerel etkinlik ve sorumlulukların yönetim kavramıyla örtüştüğü başka gelişmeler de yaşanmıştır. Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) kabul edilmesi, Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı (Habitat) I ve II ile Dünya Çevre Günü Rio Zirvesi'nin gerçekleşmesi gibi gelişmeler Türkiye'de de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmalarını, katılımcı mekanizma ve süreçlerini ve nihayet yerel yönetimlerde reform konularını gündeme getirmiştir.

Siyasi İslam'ın yükselişini destekleyen Anadolu'daki yeni kent sınıflarının belirginleşmesi yanında, orta ölçekli ve metropoliten şehirlerde, Türkiye ekonomisinin açılmasının, 1980'lerden sonra ihracat odaklı neoliberal politikaların benimsenmesinin ve 1995'te Avrupa Birliği (AB) ile Gümrük Birliği'ne girilmesinin sonuçlarından birisi olarak geniş çaplı ve etkili bir girişimci sınıf zuhur etmiştir. Bu gruplar iyi yönetim prensiplerini, daha küçük ama etkili devlet yönetimini, sektörler arasında yeni bir sorumluluk dağılımını, hukukun üstünlüğünü ve genişletilmiş insan haklarını savunmaya başladılar. Sivil toplumun ve devletin geleneksel rol ve konumlarını sorgulayan STK'ların ortaya çıkması buna eşlik etmiştir. Böylece, sivil toplum daha fazla demokratikleşmeyi, yerinden yönetimi ve yetki devrini, geliştirilmiş bireysel ve kolektif hakları ve derinleşen bölgesel ve küresel entegrasyonu savunan etkili bir kuvvet haline gelmiştir (Göymen, 2006, s. 247; Özcan ve Turunç, 2008, s. 180).

1990'larda bazı belediyeler halktan özellikle de akademik çevrelerden yerel sorunların saptanması ve bu sorunlara çözümler aranmasına yönelik yardım istemiştir. Örneğin, 1990'larda bu konuda Ankara Kurultayı uygulaması yapılmış; ancak gereken ilgiyi görmemiştir (İnan, 1998, s. 128). Özellikle Habitat I ve II toplantılarından sonra birçok STK halkın yönetim ve karar süreçlerine etkin katılımı yönünde söylemlerle öne çıkmış ve özellikle İstanbul'da 1999 yılında 70'e yakın semt derneği faaliyete başlamıştır (Polat, 2014, s. 116). Bazı etkili STK'lar ve düşünce kuruluşları tarafından 1990'lar boyunca birçok tesirli çalışma ve rapor düzenlenmiş ve yayımlanmıştır. Örneğin, Türkiye Sosyal Ekonomik Araştırmalar Vakfı'nın (TÜSES) 1989'daki çalışması yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çerçevesinde yerel yönetimlerin etkili ve etkin işleyebilmesi için alternatif yapılar öneriyordu. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) -- demokratik değişim sistemini hızlandırmayı amaçlayan, AB ve Batı dünyasıyla entegrasyon konusunda istekli bir destekçi-- kamu ve yerel yönetim reformları ile ekonomik ve demokratik değişim, insan hakları ve uluslararası ilişkiler üzerine tesirli raporlar yayımlamıştır. Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD)

⁹ Bkz. TBMM Başkanlığı Çalışmaları, 25 Ocak 1996 - 16 Şubat 1999, s. 27; Burhanettin Duran, Türk Parlamento Tarihi: TBMM 19. Dönem, 1991-1995, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu, No 150, Cilt 1 ve Cilt 2, s. 192, 1548; 21. Dönem TBMM Çalışmaları ve 57. Hükümetin Önemli İcraatları, s.79.

--İstanbul temelli büyük şirketleri temsil eden güçlü bir STK ve liberal ekonomi ve AB'ye katılımın etkili bir destekçisi-- yerel yönetimde reformu savunan çalışmalar başlatan ve bu alanda ikna edici raporlar yayınlayan başka bir kaynaktı.

1985'te Avrupa Konseyi'nce kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AYYÖŞ/Şart) Türkiye 1988'de imzaladı; fakat Parlamento 1991'de onayladığı Şart 1993'te yürürlüğe kondu. Bu Şart dolayısıyla Türkiye'de de literatür, mevzuat ve uygulamada önem kazanmaya başlayan yerellik (subsidiarite) ilkesi (Bayramoğlu Alada, 2008; Koçak ve Ekşi, 2010; Keleş, 1995; Koçdemir, 2002; İnaç ve Ünal, 2007) ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin etkisi (Kösecik, 2007) ile daha özerk ve güçlü yerel yönetim anlayışı siyasal, yönetsel/bürokratik (Çoker, 2003) ve akademik platformlarda ve toplumda yaygınlaştı. Ancak, yerele daha fazla güç devri öngören yerel yönetimlerin kendi yapılarını belirleme hakkı, kendilerini ilgilendiren karar alma ve planlama sürecinde merkezi yönetimin yerel yönetimlere danışması, idari incelemeye sadece beklenen yararlarla orantılıysa müsaade edilmesi, yerel yönetimlere mali kaynak tahsisinde hizmet maliyetlerindeki artışın hesaba katılması, dernek kurmak için izin gereği, uluslararası derneklere üye olunması ve diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği kurulması gibi birçok madde reddedilmiştir. Yerel özerklik ve demokrasinin gelişmesi yolunda eksiklikler olarak görülen bu kısıtlamalara (Keleş, 1995, s. 17-18) rağmen, 1990'larda AYYÖŞ'ün ilkeleri yerel yönetimlerin liderleri, belediye dernekleri, ilgili sendikalar ve akademik çevrelerce yaygın şekilde daha fazla mali ve idari yerel özerklik talep etmede esaslı bir vasıta oldu. Ancak, bazı akademik çevrelere göre, yerel özerkliği teşvik etmek amacıyla Dünya Bankası, Avrupa Konseyi ve AB gibi uluslararası güçler tarafından yerel yönetimlerin güçlenmesi için öngörülen düzenlemelerin dayatılması, dağılmış ulus devletin koruması olmaksızın, buraların küresel kuvvetler tarafından idare edilmesine ve sömürülmesine yol açabilir (Güler, 2001, s. 8-9). Şartın hükümleri hem 1990'ların ortaları ve sonlarındaki başarısız yerel yönetimler reform yasa tasarılarının (Aktel ve Memişoğlu, 2005) hem de 2002 genel seçimleri sonrası AK Parti tarafından hazırlanıp 2000'lerin ortalarında Parlamento tarafından yasalaşan yerel yönetim yasalarının gerekçelerinde önemli yer tutmaktaydı.

Yönetim Reformu Çabaları, Habitat I-II ve Diğer Gelişmeler, Yapılamayanlar

1992 yılında Rio de Janeiro'da (Brezilya) BM Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı (Habitat I) gerçekleşmiş ve 21. Yüzyılın asıl hedefi sürdürülebilir kalkınma olarak belirlenmiş ve buna nasıl ulaşılabileceği belgelendirilmiştir. Türkiye'nin de Başbakan düzeyinde temsil edildiği Konferans'ta, "Gündem 21" başlıklı somut bir küresel eylem planı benimsenmiştir. 1992 yılında Rio de Janeiro İnsan Yerleşimleri ve Çevre (Habitat I) konferansına dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ve beraberinde bir uzman ekibin katılımı sayesinde Habitat II'nin 1996'da İstanbul'da yapılması kararı Türkiye'de çevre, yerleşimler, yaşam kalitesi ve katılım konularına ilginin hızlıca yükselmesi ve derinleşmesine vesile olmuştur. Demirel'in Rio de Janeiro Zirvesi'ne bizzat katılımı, Habitat - II'nin İstanbul'da gerçekleştirilmesi ve Yerel Gündem 21'lerin (YG 21) benimsenip farklı partilerin yönetimdeki bazı belediyelerde (özellikle, Bursa, İstanbul, İzmir ve Adana'da) yaygınlaşmasında etkisi (Toksöz, 2008) iddia edilebilir. Eski Başbakanlık Müsteşarı ve Yeniden Doğuş Partisi (YDP) Genel Başkanı Hasan Celal Güzel başkanlığındaki *Yeni Türkiye* dergisi 1996'daki bir sayısını Habitat II Konferansı'na ayırmıştır.

1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetlerinin sonuç alamadıkları yerel yönetimler reform çabaları ve tasarılarının sürekli oluşunda şu gelişme ve faktörler başat roller oynamış olabilir: i) Akademisyenler, STK'lar, meslek kuruluşları ve odalar, düşünce/araştırma kuruluşları, işadamları derneklerinin giderek artan ilgisi, ii) Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin talep ve raporları, iii) AB'ye adaylık süreci, iv) İstanbul'daki Habitat II'nin (1996) hemen ardından gelen Yerel Gündem 21 uygulamaları (Bayraktar, 2006; Doğanay, 2004, Ercan ve Pekküçük, 2004; IULA-EMME, 2003, Torlak ve Önez, 2005; Yirmibeşoğlu ve Yiğiter, 2006; Emrealp, 2005; Toksöz, 2008, Adıgüzel, 2003; Atvur, 2009), v) yerelde uygulama örnekleri artan ve güçlenen katılım mekanizmaları (Aslan, 2005).

1990’larda merkezi yönetimin reform yasa tasarıları devam ederken Türkiye’de belediyeçilik bağlamında yeni tür katılımcı mekanizmalar ortaya çıktı. Belediyeler için, Göymen’in ele aldığı üzere, Yerel Gündem 21 girişimleri ile alternatif yerel katılım yapıları ve mekanizmaları yaygınlaştı (Adıgüzel, 2003; Göymen, 2000). 1990’larda belediye başkanları, valiler merkezi yönetimin taşra teşkilatı bulunan kamu kurum ve kuruluşları, seçilmiş belediye meclis üyeleri ile birlikte belediyelerin önde gelen resmi görevlileri, siyasi partiler, STK temsilcileri ve mesleki ve gönüllü kuruluşlar gibi şehrin diğer ilgili grupları ile yeni iletişim kanalları kurma ihtiyacı içerisinde şehir/kent meclisi (Erten, 2004) kent konseyi gibi adlar altında gayri resmi alternatif yapılar¹⁰ oluşturmuşlardır.

Yerel Gündem 21 girişimleri, 1992 Birleşmiş Milletler Dünya Çevre Günü Rio Zirvesi’nin aksiyon programları olarak, bütün ülkelerdeki yerel yönetim birimlerini kendi hemşehrileriyle danışma içinde bulunmaya ve kendi toplulukları için 21. Yüzyılın yerel gündemi üzerinde bir uzlaşmaya varmaya çağırmıştır. YG 21 sürdürülebilir gelişme ve çevre arasında bir denge kurulmasını amaçlamakta ve üç alandan oluşmaktadır: Sosyo-ekonomik boyutlar, çevre koruması ve kaynak kullanımı ile temel sosyal grupların rollerini geliştirme. Habitat II Konferansı ve 1996 yılında İstanbul’da yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri (Habitat) II Konferansı ile daha fazla geliştirilme imkânı bulunan YG 21’in temel prensiplerini sürdürülebilirlik, eşitlik, yaşanabilirlik, kentlilik, yapabilir kılma ve yönetim oluşturmaktadır (Adıgüzel, 2003; Bayraktar, 2006; Göymen, 2006, s. 251; Göymen, 2000, s. 8-9; Göymen, 1999, s. 60-62; Torlak ve Önez, 2005, s. 651-652). Konferans kamu sektörü, sivil toplum ve özel sektör arasındaki ortaklığı teşvik ederek YG 21 hareketini zenginleştirmiş; YG 21 projeleri Türkiye ve 85’ten fazla ülkede başlatılmıştır.

Türkiye’de YG 21 projeleri Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (International Union of Local Authorities, Section for the Eastern Mediterranean and Middle East Region / IULA-EMME) koordinasyonunda gerçekleştirilen ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Program, UNDP) tarafından desteklenen bir projeye 1997 yılında başlamıştır. Bakanlar Konseyi vesilesiyle dokuz şehirle başlatılan Proje, 2003 yılı sonunda on büyükşehir belediyesi, üç il özel idaresi, elliden fazla şehrin ortaklığıyla uzun vadeli bir programa dönüşmüştür (Bayraktar, 2006: 130-150). 2001’de UNDP Türkiye’deki YG 21 uygulamalarını Dünyada en başarılı örneklerden birisi olarak seçmiştir. UNDP ve Türk Hükümeti arasında imzalanan *The Country Cooperation Framework (2001–2005)* YG 21 Programı yerel demokrasinin teşvik edilmesinde iyi yerel yönetimi ana vasıta olarak belirledi (IULA-EMME, 2003, s. 5; Karaman, 1998, s. 348-349). YG 21 eylemlerine artan ilgi ve kuşku az sayıda belediyeyle sınırlı kaldı. YG 21 girişimleri ile çeşitleri ve sayıları artan belediye meclislerine tamamlayıcı yapıların yürürlükte olan resmi sisteme karşı memnuniyetsizliğin dışavurumudur ve Türkiye’de süregelen yerel yönetim reformu ihtiyacına işaret ederler (Göymen, 2006, s. 253). Yerel temsil kapasitelerinin sınırlılığı, yaptırım gücü ve yetkilerinin olmaması, resmi kararlar alamama eksikliklerine rağmen YG 21’ler yaşanan yerle övünç duymada ve ona sahip çıkmada, sorunları çözmede, kolektif sorumluluk ve ortaklık hissini güçlendirmede ve katılımcı kültür oluşturmada katkılar sağlayabilmektedir (Göymen, 2006, s. 249-250; Göymen, 2000, s. 1-12). 1984–1994 dönemi büyük, orta ve küçük ölçekli projeci ve yatırımcı belediyeçiliğin yerelde etkili olduğu bir dönemdir (Erder ve İncioğlu, 2008, s. 8-9, 39). Küreselleşmenin 1980 sonrası dinamikleri, sermayenin artan hareketliliği ve neoliberal politikalar etkisiyle kamu-özel sektör ortaklıkları ve bu yöndeki projelerin sayısı ve bütçeleri artmıştır. 1990’larda özellikle konut alanlarındaki kentsel dönüşüm kapsamında bu durumu görmek mümkün

¹⁰ Demokratik ideallerin, modern yaşamın içinde, ona uygun şekilde hayata geçirilebileceğini savunan “demokrasiyi demokratikleştirmek yaklaşımı”, bireysel otonominin genişletilerek merkezi etkenlerin gücünü kırmayı amaçlar. Çeşitli kentlerde karar alma süreçlerinde yeni araçların geliştirilmesi ve özellikle yerel düzeyde katılımın artırılması yönündeki çabalar bu süreçteki önemli adımlardır. Belediye Başkanı Fikri Sönmez öncülüğündeki Ekim 1979 - Nisan 1980 Ordu İli Fatsa Belediyesi deneyimi “demokrasinin yeniden düşünülmesi” tartışmaları için teori ve pratik arasındaki bağın kurulma ihtimalini göstermiştir. Halkın yerel yönetimlere doğrudan katılımı yanısıra seçilmişlerin işbirliğiyle yürüyen bu sistemlerde demokratik anlayışın meşruluk temeli yeniden oluşturulmaya çalışılmıştır (Yıldırım, 2008, s. 274, 279). Fatsa deneyimi, Türkiye’de, 1990’lar öncesindeki sıradışı katılım mekanizmalarının nadir örneklerinden birisidir.

olup kamu-özel sektör ortaklıkları, yerel halkı bir araya getirip katılımı arttıran çeşitli modeller denenmiştir. Bu anlamda 1990'larda Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi Projeleri ilk uygulamalardır (Özdemir, 2007, s. 324; Demirci, 2004).

Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinin 2000'lerin yerel yönetim reformu üzerinde belirleyici etkileri olmuştur. Türkiye 1999'da aday ülke olarak kabul edildi ve AB önerilen zaman diliminde Türkiye tarafından yerine getirilmesi gereken öncelikleri belirterek 2001 yılında Katılım Ortaklığı Belgesini hazırladı. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti bu belgeye cevaben Ulusal Program 2001'i hazırladı, Katılım Ortaklığında yapılan düzeltmelere paralel şekilde 2003 senesinde değiştirdi ve Program Parlamento tarafından onaylandı. 2001 ve 2003 Ulusal Programları Türkiye'de yerel yönetimlerin ilkeleri ve işleyişi için birçok gereksinime işaret ederek (Köseçik, 2007) AB müktesebatı başlığı altında öncelikler ve ilkeler ortaya koydu. Çevre konusundaki gereksinimler (hava ve su kalitesini arttırma, atık idaresini etkin hale getirme, ses kirliliğini engelleme), bölgesel politikalar (bölgesel politikalarda ve politika uygulamasında yerel yönetimlere artan roller tahsis etme), enerji (şehir ulaşımında enerji verimli yöntemler kullanma), ürünlerin (ambalaj kâğıtlarının transferi) ve bireylerin serbestliği (bir üye ülkede yaşayan AB vatandaşlarına yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkını verme), sağlık ve müşterilerin korunması, sosyal politika, istihdam, adalet ve iç meseleler (uyum, entegrasyon, mültecilerin ihtiyaç ve istihdamı için destek sağlama), yerel yönetimler üzerine önemli sorumluluklar yükledi (Köseçik, 2007). Ekonomik ölçütler alanında, yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin daha etkili, etkin, şeffaf ve katılımcı şekilde sağlanması için, yasal ve kurumsal ortam hazırlama yönünde, kapsamlı bir kamu yönetimi reformuyla güçlendirmek gerekmektedir. AB'ye entegrasyon süreci, diğer aday ve üye ülkelerden de beklendiği üzere, Türkiye'de yerel yönetim sisteminin işleyişinin etkililik, etkinlik, şeffaflık, katılım, yerindelik, yerellik, yerinden yönetim ilkelerine dayalı olmasını gerektirir. Bu ilkeler Türkiye'nin yerel yönetimlerinin AB Müktesebatına göre yerel hizmetleri sunabilmek için yeterli idari kapasiteye sahip olmaları gereği açısından büyük önem taşımaktadırlar. İyi yönetişimin önemini açıkça vurgulayan bu ilkeler, yerel yönetim birimleri dâhil, devletin etkin ve etkili performansına sahip olmasına önem vermektedirler (Göymen, 2006, s. 248). Mali ve idari etkililik ile yeterli mali kaynaklara sahip yerel yönetimler idari yapı ve süreçlerini yeniden düzenlemekte, kalifiye ve uzman personel istihdam etmekte, güçlü idari kapasite oluşturmakta, kurumsal ve mekânsal planlamaya ile katılım süreçlerinin işleyişine önem vermektedirler.

Avrupa ülkelerindeki kamu ve yerel yönetim ilkeleri ve Avrupa Konseyi'nin AYYÖŞ hükümleri, Türkiye'de hükümetler tarafından teklif edilen yasa tasarılarının haklılığını göstermek için sıklıkla kullanılmıştır. Avrupalı meslektaşlarla artan ilişkiler ve iletişim Türkiye'de yerel yönetimlerin Avrupalılaşması kavramını ortaya çıkarmıştır. AB'ye üyelik sürecinin hızlandırmasına paralel olarak, Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerde görülen ortak ilkeler ve Avrupa şehirlerinin imajı, diğer bir ifadeyle, Avrupa modeli veya standartlarıyla tanışan Türkiye'deki bazı yerel yönetim liderlerinin odak noktası kendi yerel yönetim sistemlerinin kapasite ve ilkelerini Avrupa ülkeleri yerel yönetimlerinin yapıları ve işleyişlerinde görülen ortak değer ve ilkelerle kıyaslamak oldu. Birçok önemli şehrin belediye başkanları ve diğer bazı yerel yönetim birimlerinin liderleri Avrupa yerel yönetim birimleriyle ilişkiler kurup işbirliğini artırarak ve bu yöndeki tecrübelerini ilerleterek, Türkiye'deki belediyeler için Avrupa yerel yönetim ilkeleri uyarınca daha fazla kaynak, sorumluluk ve özerklik talep etmeye başladılar.

Yerel Yönetim Reform Denemeleri ve Yönetişimin Yavaşlama Yılları

1989'da İkinci ANAP Hükümeti kamu yönetiminin işleyiş şeklini geliştirmeye teşebbüs ederek, kamu yönetimi sorunlarını incelemek ve kamu kurumlarının etkili ve etkin işleyişi için öneriler geliştirmek üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen kapsamlı bir çalışma başlattı. Çalışma yerel yönetimi de içeren yedi çalışma grubunda yapıldı ve rapor 1991 yılında yayımlandı. Rapor mevcut yerel yönetim şartlarını kapsamlı bir şekilde resmediyordu ve rapora göre yerel yönetimin merkezin ağır vesayeti altında olması, yerel yönetimin işleyişinde vatandaş için katılım kanallarının sınırlı olması ve idari şeffaflığın

yetersiz seviyede olması nedenlerinden dolayı yerel yönetim yeterince demokratik değildi. Raporu göre, yerel yönetim birimleri sınırlı sorumluluk alanına sahip olduklarından --planlamaları, personel ve yapılandırma kararları birçok durumda merkezin onayını gerektiriyordu-- yerel yönetimlerin mali kaynakları ve kendi özkaynaklarını üretme güçleri yetersiz ve sınırlı olduğundan, merkezi yönetimin hibelerinin dağıtımı için kapsamlı bir sistem geliştirilemediğinden dolayı yerel yönetimler yüksek kapasiteye sahip olamıyorlardı. Kırsal kesimlerde yeterli kamu hizmeti dağıtan yerel yönetim birimlerinin yapısı alternatif modeller gerektirdiğinden yerel yönetim birimleri, özellikle köyler ve il özel idareleri, vatandaşın beklentilerine uygun etkili ve etkin hizmetler üretememekteydiler. Belediyecilik modeli elverişli bir seçenek olarak görünmesine rağmen, büyükşehir belediyelerinde koordinasyonda, ilişkilerde ve sorumlulukların dağılımında ciddi sorunlar mevcuttu. Son olarak, belediyeler ve il özel idareleri modern yönetim tekniklerinden, özellikle hizmetlerde planlama ve programlamanın yapıldığı tekniklerden --iç yapılanma, liderlik, iletişim, koordinasyon, değerlendirme, performans bütçesi, finansal analiz, istihdam ve eğitim-- yeterince istifade edememişlerdir. Bunlar genel itibarıyla kullanılmıyor veya son zamanlarda sadece bir kısım belediyeler tarafından uygulanıyordu.

1990'lar başlarında İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlerin çalışmalarını, yapılarını ve kaynaklarını geliştirmeye yönelik, neredeyse bir düzineye varan çeşitli yasa tasarıları hazırladı. 8 Mayıs 1991'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanmasıyla Türkiye'de yerel yönetimlere yetki devirleri tartışması anayasal boyuta ulaştı ve maddi desteklerin artırılması ile katılımcı politikaların uygulanacağı (3723 sayılı Kanun, 1991, s. 1-4) düzenlendi. 1992'de her bir yerel yönetim türüne yönelik ciddi bazı değişiklikler getirirse de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gücünü koruyan yasa tasarıları hazırlandı. 1992 yılındaki yerel yönetimler yasa tasarıları "iç taslak dokümanları" olarak İçişleri Bakanlığı'nda kaldı (Keleş, 2006, s. 476).

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilgili, Ekim 2001'e kadar sürecek, bir dizi revizyon ve reform taslağı oluşturma sürecini 1996'da başlattı. Bu yasa tasarılarıyla amaçlanan; merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini azaltmak, yönetimde açıklık ve demokratik katılım ilkelerini gerçekleştirerek yerel yönetimleri dönüşen dünyaya ve piyasa koşullarına uyumlu hale getirmektir. Köyler hariç, her bir yerel yönetim türü için hazırlanan yasa tasarıları 1996'da kamuoyuna sunuldu. 1997'nin sonlarında yayımlanan idari reform çalışmalarında; merkezi idarenin yetkilerinin daraltılarak, yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi yaklaşımı baskındı. Bu dönemde, "*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ile Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Taslağı*" ile "*Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Taslağı*" hazırlansa (Güler, 1998; İnan, 1998) da; sonuçta, ayrı yasa tasarıları dönemin Hükümeti tarafından tek bir tasarıda toplanarak Mart 1998'de Parlamento'ya sunulabildi. Parlamento yasalaşma sürecini tamamlayamayan 1998 Yılı Tasarısının 2000'de yenilenen haline sorumlulukların merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasına yönelik bazı ilkeler eklendi ve kanun hükmünde kararnameyle (KHK) sürecin tamamlanması hedeflendi.

Hükümetin 24.3.1998 tarihli bir yazıyla TBMM Başkanlığına gönderdiği 1998 Tasarısının İçişleri Komisyonunda yer alan CHP temsilcisi üç milletvekili, Tasarının bazı yönlerine karşı çıkan bir karşı oy yazısı vermişlerdi. Bu milletvekilleri Tasarının yerinden yönetim, verimlilik, açıklık ve demokratik katılım ilkelerine sahip çıkmasını uygun bulsalar da, bunu geçeleştirmeye yönelik yeterli geniş vizyonu ve temel ilkeleri içermediği görüşünü ileri sürmektedir. Onlara göre Tasarı (1) merkezi idarenin belirli yetkilerini il özel idarelerinin hükmü şahsiyetinde, Bakanlıkların illerdeki birimlerine aktarılmasını hedef almıştır. (2) Belediyeleri gözardı etmiş, atanmışların yetkilerini artırarak konumlarını güçlendirmiştir. (3) Atanacak genel sekreterlikler ve mülki amirlere açılan yeni yetki alanları, atanmışların seçilmişler üzerindeki vesayet yetkisini artırmıştır. (4) İçişleri Bakanlığı süper bakanlığa dönüştürülmüştür (Güler, 1998, s. 6).

2002 seçimlerinden önceki son teşebbüs 2001 yılında Parlamento'ya iki defa sunulan ve Parlamento'nun ilgili daimi ihtisas komisyonlarında gerilimlere sebep olan bir diğer tek/toplu yerel yönetimler kapsamlı torba yasa

tasarıdır. 1996–2001 dönemi arasındaki yerel yönetim reformu adıyla birden fazla yerel yönetim türündeki değişiklikleri tek bir kanun tasarısı altında toplayarak gündeme gelen beş kanun önerisinin hiçbirisi yasalasamadı.¹¹ Zayıf koalisyon hükümetleri, erken seçimler, 1999 Büyük Marmara ve 2000 Düzce Depremleri, ekonomik krizler, tüm bu unsurlardan da etkilenen siyasi istikrarsızlık gibi nedenler bu tasarıların kanunlaşma sürecini olumsuz etkiledi.

1996–2001 dönemi yerel yönetimler yasa tasarıları prensipte genel yetki gücünü yerel yönetimlere vererek merkezi yönetimden yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk transferini öngörmekteydi. Bu bağlamda, kanun önerilerinin hükümleri idari vesayeti azaltıyordu, özelleştirmeyi mümkün kılıyor hatta cesaretlendiriyordu, piyasa koşullarında yerel hizmet sunumu teşvik ediliyordu, Mahalli İdareler Ortak Kurulu kurulmasını önermekte; katılım kanallarını genişletmekte ve daha fazla mali kaynak ayırmaktaydı. Bu kanun önerileri il özel idarelerini personel, yapı ve gelirler yönünden güçlendirilecekti. İl ve ilçe merkezleri dışında belediye kurulabilmesi için gerekli asgari nüfus 5.000'e çıkarılıyordu. Keleş'in (1999: 95) belirttiği üzere, bu tasarılar bir reform yasa tasarısı değil, yerel yönetim sisteminde marjinal değişiklikler getirmeyi amaçlayan sadece bir onarım dokümanıydı. Alada Bayramoğlu'na (2000-2001, s. 45) göre, 2000 yılındaki kanun tasarısı yerel yönetimlerin demokratikleşmesinden ziyade özelleştirme ve hizmet alanlarının genişletilmesini amaçlıyordu. 1999 öncesi ve sonrası koalisyon hükümetlerinin ömürleri ve çabaları tasarıları yasalastırıp yürürlüğe koymak için yeterli olamadı. Sağ ve soldaki bazı büyük partilerden oluşan bu koalisyon hükümetlerinde yer alan siyasi partilerin genelde kamu yönetimi özelde yerel yönetim sisteminde reform konusundaki istekliliklerini göstermesi açısından önemliydi.

Sonuç

1980'lerde tüm dünyada etkili olan siyaset ve ekonomi alanındaki neoliberal politikalar ve küreselleşme yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır. Dünyada daha özerk ve güçlü merkezden bağımsız daha katılımcı bir yerel yönetim anlayışı gelişmiştir. Dünyada yaşanan; 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) kabul edilmesi, Birleşmiş Milletler tarafından Çevre ve Kalkınma Konferanslarının (Habitat I ve II) düzenlenmesi, YG 21 girişimleri ve Rio Zirvesi gibi gelişmeler Türkiye'yi de etkilemiştir. Özellikle küresel çapta yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmelerin Türkiye'ye tam olarak yansması 1990'lı yıllarda olmuştur. AYYÖŞ Türkiye'de 1993'te yürürlüğe girmiş, 1995'te Türkiye Avrupa Birliği'ne üyelik süreci içinde Gümrük Birliği'ne kabul edilmiş, 1996 yılında Habitat II Konferansı İstanbul'da yapılmıştır. Bu sürecin etkisiyle 1990'lar boyunca Türkiye'de bir *yerel yönetim reformuna* ihtiyaç olduğu düşüncesi kapsamlı ve bütünsel bir gündem oluşturmuştur. Akademik çevrelerin, sivil toplum örgütlerinin, meslek kuruluşları ve odaların artan ve güçlenen katılım mekanizmalarının etkisiyle de yerel yönetim reformları sıklıkla tartışılmıştır. Özellikle 1994 ve 1999 yerel seçimlerine giderken siyasal partiler, katılım, mali ve yerel özerklik anlamında yerel yönetim reformuna ihtiyaç olduğuna yönelik popülist bir söylem kullanmışlardır. 1990'lar boyunca özellikle ANAP, DSP ve CHP ülkede kapsamlı bir yerel yönetim reformuna duyulan ihtiyacı vurgulamış ve bunu yapacaklarını vadedmişlerdir. Bu dönemde birçok reform tasarısı hem STK'lar hem de akademik çevrelerde tartışılmış, Mecliste görüşülmüş; ancak yasalas(a)mamıştır. Bunun en önemli nedeni ülkenin o dönemde içinde bulunduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal konjonktüdü. 1991–2002 döneminde Türkiye'de istikrarsız koalisyon hükümetleri kurulmuş ve bu süreç beraberinde ekonomik

¹¹ Bu kanun tasarıları (Bayramoğlu Alada, 2000-2001) şunlardır: Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1996); Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları (1997); Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1998); Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1999); Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (2001).

(1991, 1994, 2001), siyasi ve toplumsal krizleri getirmiştir. Küreselleşme sürecinin de etkisiyle İslamcı ve milliyetçi hareketlerin gelişmesine bağlı olarak radikal siyasal partiler ortaya çıkmış, merkez seçmen tabanını bölmüş, siyasal partiler yelpazesi parçalı hale gelmiştir. Yeni siyasal ve ekonomik ortam yeni girişimci sınıfları ve çatışmaları doğurmuştur. 11 tane koalisyon hükümeti kurulan bu dönemde, kurulan hükümetlerde ideolojik olarak birbirine uzak siyasal partilerin gruplaşması şeklinde (ANAP-DSP-MHP, DYP-SHP-CHP-RP) olduğu için de hükümetler kısa süreli olmuş, siyasal süreç sağlıklı işleyememiştir. Ayrıca Türkiye’de yerleşmenin tekçi/üniter devlet yapılanmasına zarar vereceği endişesi, her dönem olduğu gibi bu dönemde yerel yönetimler üzerinde reform yapılmasına engel olan bir durum olarak karşımıza çıkmıştır. 1990’lı yıllarda Doğu ve Güneydoğu illerinde doruk noktasına ulaşan terör sorunu da yerel yönetim reform sürecini olumsuz etkilemiş görünmektedir.

1990’lar boyunca Türkiye’de yasama anlamında ilerleme olmasa da yerel yönetimlerde yönetim modeline geçiş veya daha doğrusu yönetim unsurları taşıyan bazı anlayışlar ile sınırlı da olsa uygulama örnekleri Türkiye’de de rastlanmaktadır. Bu bağlamda; demokratikleşme söylem ve çabaları, güçlü yerel yönetimlere dönüş, vatandaş odaklılık, kamu-özel sektör ortaklıkları ve uygulamaları, STK-üniversite-yerel yönetim işbirliği, yerel katılım örneği olan kent konseyleri, halk katılımı, muhtarların katılımı, şeffaflık çabaları ve mekanizmaları gibi uygulamalar, bu süreci açıklayacak örnekler arasındadır. Özellikle YG 21 girişimleri katılımcı bir kültür oluşturmada katkı sağlamıştır. Ancak 1990’lı yıllarda yerel yönetimlere dair hukuki mevzuat değişiklikleri yerel yönetime doğru bir evrilmeye yol açamamış, güçlü bir yönetim anlayışını da barındıran ve başka önemli amaçları da olan yapısal reformlar ancak 2002 sonrasında AK Parti hükümetleri döneminde gerçekleştirilmiştir. 2002 sonrası yapılan reformlarda da asıl belirleyici unsur içsel dinamikler olmamış, küreselleşme ve Avrupa Birliği’ne eklenme çabalarının bir sonucu olarak bir dizi yerel yönetim reformları yapılabilmıştır ve bu dönemdeki mevzuat değişimini reform düzeyinde görmeme yönünde kimi karşı çıkışlar ve eleştiriler o dönemden beri varlık göstermektedir.

Kaynakça

21. Dönem TBMM Çalışmaları ve 57. Hükümetin Önemli İcraatları. (2021, 10 Ekim). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/2035?locale-attribute=tr>
- 3723 Sayılı, 21.05.1991 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. (2021, 5 Kasım). Erişim adresi: https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf
- Acar, M. (2014). Sektörlerarası İşbirliği ve Ortaklıklar, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-I* (s. 390-426) içinde 2. Basım, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım,
- Adalet ve Kalkınma Partisi Programı, 2002, Kalkınma ve Demokratikleşme Programı. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/926>
- Adıgüzel, Ş. (2003). Yerel düzeyde yönetime katılım ve yerel yönetim sürecindeki işlevleri açısından ‘Yerel Gündem 21’: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12(1), 45-63. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri, H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform* (s. 21-38), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Anavatan Partisi, 1991, Anavatan Partisi Seçim Beyannamesi. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/675>
- Anavatan Partisi, 1994, 2000’e 5 Kala Türkiye’nin Hedefleri: Ekonomi, Yönetim, Eğitim, Hukuk’ta Yeniden Yapılanma, Abant Toplantısı, 23-25 Eylül 1994, Siyasi İlişkiler Planlama ve Eğitim Başkanlığı, Ankara.
- Anavatan Partisi, 1995, Anavatan Partisi Programı. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/693>
- Anavatan Partisi, 1999, Anavatan Partisi Türkiye Sözleşmesi ve Seçim Beyannamesi. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2579>
- Atvur, S. (2009). Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Kent Konseyi Örneği, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 35(12), 231-241. Erişim adresi: <https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php>
- Başlevant, C., Kirmanoğlu, H. ve Şenatalar, B. (2004). Voter profiles and fragmentation in the Turkish party system. *Party Politics*, 10(3), 307-324. doi: 10.1177/1354068804042461
- Bayraktar, U. (2006). Local Participatory Democracy: The Local Agenda 21 Project in Turkish Cities, Unpublished Ph.D. Dissertation, Institut d’Etudes Politiques de Paris, Programme Doctorale de CEVIPOF, Doctorat de Sociologie Politique. Erişim adresi: <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5405/resources/bayraktar-scpo-2006.pdf>

- Bayramoğlu Alada, A. (2000-2001). Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 23-24, 35-46. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/5442>
- Bayramoğlu Alada, A. (2008). Türkiye’de yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ üzerinden yeniden düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17(4), 5-44. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Bayramoğlu, A. (1995). Türkiye’de siyasal partiler. *Nehir Dergisi*, 22-23-24, 35-44.
- Bayramoğlu, A. (2001). *Türkiye’de islami hareket, sosyolojik bir bakış, 1994-2000*. İstanbul: Patika.
- Cansever, N. (2019). *Türk siyasal hayatında yöneten sağın bölünmesi: 1990’lı yıllarda Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi karşılaştırmalı analizi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Cansever, N. ve Kiriş, H. M. (2021). *Yöneten sağda rekabet ve dönüşüm*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Cumhuriyet Halk Partisi, “Güzel Günler Göreceğiz”, 2002 Seçim Bildirgesi. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/955>
- Cumhuriyet Halk Partisi, “Yeni Hedefler Yeni Türkiye”, 1994 Parti Programı. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/956>
- Cumhuriyet Halk Partisi, “Yerel Çözüm 2000”, 1999 Seçim Bildirgesi. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2582>
- Çitçi, O. (2005). *Yerel seçimler coğrafyası 1963-1999*. Ankara: TODAİE.
- Çoker, Z. (2003). *Mülki yönetim ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma*. Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- Dağtaş, E. (2001). 27 Mart Yerel Seçimleri Öncesinde Yazılı Basının Siyasal Tutumu ve Seçim Sonrasına İlişkin Gecikmiş Bir Değerlendirme, *Kurgu Dergisi*, 18, ss. 157-176. Erişim adresi: <https://earsiv.anadolu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11421/1376/153823.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Demirci, M. (2004). *Kent planlamada uygulama anlayışına eleştirel bir yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demokratik Sol Parti, “Demokratik Sol Parti ile Dürüst Yönetim, Hakça Düzen, Ulusal Birlik”, 1995 Seçim Bildirgesi. (2021, 23 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/764>
- Demokratik Sol Parti, “Gözünaydın Türkiye”, 1991 Seçim Bildirgesi. (2021, 23 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/602>
- Demokratik Sol Parti, “Sessiz Devrim, DSP’nin Ülke Sorunlarına Yaklaşımları ve Çözüm Önerileri”, 2002 Seçim Bildirgesi. (2021, 23 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/927>
- Demokratik Sol Parti, 1991 Programı. (2021, 23 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/537>

- Demokratik Sol Parti, 1999 Seçim Bildirgesi. (2021, 23 Eylül): <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/696>
- Doğanay, Ü. (2004). Rethinking democratic procedures: Democracy and deliberative experiences in Turkey's LA21 process. *Political Studies*, 52, 728-744. doi: 10.1111/j.1467-9248.2004.00505.x
- Doğru Yol Partisi, "1946'dan 21. Yüzyıla II. Demokrasi Programı: Yeter Hak Milletini", 1998. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2585>
- Doğru Yol Partisi, "21 Ekim Sabahı Yeni Bir Türkiye", 1991 Seçim Bildirgesi. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/679>
- Doğru Yol Partisi, "Hedef 2000'ler Tek Çözüm Çiller", 1999 Seçim Bildirgesi.
- Duran, B., Türk Parlamento Tarihi: TBMM 19. Dönem, 1991-1995, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu, No: 150, Cilt 1 ve 2, Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/125>
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 uygulamalarına yönelik kolaylaştırıcı bilgiler el kitabı*. İstanbul: IULA-EMME.
- Ercan, O. ve Pekküçüksen, Ş. (2004). Yönetim paradigmasındaki değişim: Yönetişim, kentsel yönetişim ve Yerel Gündem 21 uygulamaları. *Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1), 1-14. Erişim adresi: <http://iibf.erciyes.edu.tr/kutuphane/petas/petas.php?keyword=27510&skip=0&type=2>
- Erder, S. ve İncioğlu, N. (2008). *Türkiye'de yerel politikanın yükselişi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Eren, V. (2011). Belediye yöneticilerinin yerel yönetim reformları hakkındaki düşünceleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(8), 89-111. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/182978>
- Erten, M. (2004). *Karşıyaka kent meclisi: Kent yönetimine bir katılım deneyimi*. İstanbul: Anahtar Kitaplar.
- Fazilet Partisi Programı, "Öncü Türkiye için Elele", 1997. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/698>
- Findley, C. V. (2011). *Modern Türkiye tarihi, 1789-2007*. İstanbul: Timaş.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye'de kent yönetimi*. İstanbul: Boyut.
- Göymen, K. (1999). Türk yerel yönetiminde katılımcılığın evrimi: Merkezîyetçi bir devlette yönetim dinamikleri, *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 67-83. Erişim adresi: <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Göymen, K. (2000). Tourism and governance in Turkey. *Annals of Tourism Research*, 27(4), 1025-1048. doi:10.1016/S0160-7383(99)00127-9
- Göymen, K. (2006). Dynamics of change in Turkish local governance. *Society and Economy*, 28(3), 245-266. doi:10.1556/SocEc.28.2006.3.2

- Güler, B. A. (1998). 1998 reform tasarısı üzerine inceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(4), 3-25. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Güler, B. A. (2001). Yerel yönetimlerde reform sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10(3), 7-12. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Haktankaçmaz, M. İ. (2004). Türk kamu yönetiminde yönetişimin uygulanabilirliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 45-62. Erişim adresi: <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Halkın Demokrasi Partisi Programı, 1994. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/745>
- Halkın Emek Partisi Programı, 1990. (2021, 24 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/661>
- IULA-EMME. (2003). Local Agenda 21 Turkey: Outstanding Examples, İstanbul: IULA-EMME.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2007). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye’de belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1-24. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/dpusbe/issue/4759/65372>
- İnan, A. (1998). Görüşler ve yorumlar: Mahalli idareler kanun taslağına göre demokratik kitle örgütlerinin yerel yönetimlere demokratik katılımı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(2), 128-132. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Karaman, Z. T. (1998). Habitat II ve yerel gündem 21 sorumluluğu. *Türk İdare Dergisi*, 426, 347-363. Erişim adresi: <http://iibf.erciyes.edu.tr/kutuphane/petas/petas.php?skip=0&keyword=ZERR%C4%B0N+TOPR+AK&type=5>
- Keleş, R. (1995). Yerel yönetimler özerklik şartı karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(6), 3-19. Erişim adresi: <https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Keleş, R. (1999). *Avrupa'nın bütünleşmesi ve yerel yönetimler*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye’de yerel yönetimler. (Süleyman Demirel Üniversitesi) *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/117936>
- Koçdemir, K. (2002). Hizmette vatandaşla yakınlık (subsidiyarite) ilkesi ve sosyal hizmetler. *Türk İdare Dergisi*, 74(434), 1-5. Erişim adresi: <http://iibf.erciyes.edu.tr/kutuphane/petas/petas.php?skip=0&keyword=KAD%C4%B0R+KO%C3%87DEM%C4%B0R&type=5>
- Köker, L. (1995). Local politics and democracy in Turkey: An appraisal. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540(1), 51-62. doi: 10.1177/0002716295540000005
- Köseçik, M. (2007). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri, H. Özgür ve M. Köseçik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama (s. 691-737) içinde*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Köseçik, M. (2008). *Yerel yönetimlerde Avrupalılaşıma, yerel siyaset*. İstanbul: Okutan.
- Meclis Haber Dergisi, “Seçime giderken yoğun istifalar”, 1995-1996, Aralık-Ocak, S. 45. (2021, 24 Eylül). Erişim adresi: https://www5.tbmm.gov.tr//develop/owa/meclis_bulteni.dergi?psayi=45
- Meclis Haber Dergisi, 1992, Aralık, S. 19. (2021, 24 Eylül). Erişim adresi: https://www5.tbmm.gov.tr//develop/owa/meclis_bulteni.dergi?psayi=19
- Meclis Haber Dergisi, 1995, Ocak, S. 38. (2021, 24 Eylül). Erişim adresi: https://www5.tbmm.gov.tr//develop/owa/meclis_bulteni.dergi?psayi=38
- Milliyetçi Hareket Partisi, “Lider Türkiye’ye Doğru”, 18 Nisan 1999 Seçim Beyannamesi, 1999. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/740>
- Milliyetçi Hareket Partisi, “Türkiye’nin Onurlu Geleceği”, 3 Kasım 2002 Seçim Beyannamesi. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/2752>
- Milliyetçi Hareket Partisi, 1995 Seçim Beyannamesi. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/762>
- Miş, N. ve Eren, A. (2014). Siyasal Partilerin Yerel Seçim Vizyonu İstanbul Seçimleri, Mart, 91, SETA. Erişim adresi: <https://www.setav.org/siyasal-partilerin-yerel-vizyonu-istanbul-secimleri/>
- Mogalakwe, M. (2006). The Use of Documentary Research Methods in Social Research, *African Sociological Review*, 10(1), 221-230. Erişim adresi: https://codesria.org/IMG/pdf/Research_Report_-_Monageng_Mogalakwe.pdf
- Ortaylı, İ. ve Küçükaya, İ. (2012). *Cumhuriyet’in ilk yüzyılı, 1923-2023*. İstanbul: Timaş.
- Özcan, G. B. and Turunç, H. (2008). The Politics of Administrative Decentralization in Turkey since 1980, J. Killian and N. Eklund (Ed.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective* (s. 177-193) içinde, Florida: Auerbach Publication.
- Özdemir, D. (2007). Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim, H. Özgür ve M. Köseçik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama* (s. 313-333) içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özkök, E. (1994, 2 Mart). Yılmaz şimdiden söz veriyor. *Hürriyet*, s. 13.
- Polat, İ. (2014). Bir Katılım deneyimi Olarak Nilüfer Mahalle Komiteleri, İ. İzci (Der.). *Katılımcı Yerel Yönetim* (s. 114-123) içinde, İstanbul: Kalkedon.
- Refah Partisi Seçim Beyannamesi (Özet), “25 Aralık Sabahı Türkiye Yeniden Doğacak”, 1995. (2021, 25 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/763>
- Refah Partisi Seçim Beyannamesi, 1991. (2021, 24 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/672>.
- Sarıbay, A. Y. (1995). Partilerin hepsi popülist. *Nehir Dergisi*, 22-23-24, 30-34.

- Sayarı, S. (2002). The Changing Party System, S. Sayarı, Y. Esmer (Ed.), Politics, Parties and Elections in Turkey (s. 9-32) içinde, London: Lynne Rienner.
- Sezen, S. (1994). *Seçim ve demokrasi*. Ankara: Gündoğan.
- Sosyaldemokrat Halkçı Parti, “Yeni Bir Türkiye İçin İlk Hedefler”, 1991 Seçim Bildirgesi. (2021, 16 Eylül). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/670>
- TBMM Başkanlığı Çalışmaları, 25 Ocak 1996-16 Şubat 1999, (2021, 10 Ekim). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/1982>
- Tokgöz, O. (2010). *Seçimler, siyasal reklamlar ve siyasal iletişim*. Ankara: İmge.
- Toksöz, F. (2008). *İyi yönetim el kitabı*. İstanbul: TESEV.
- Torlak, S. E. ve Önez, Z. (2005). Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış, H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform (s. 649-673) içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Turan, A. E. (2008). *Türkiye’de yerel seçimler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK. (2019, 28 Ocak). Erişim adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/nufus90app/idari.zul>
- V. Ecevit Hükümeti (DSP-MHP-ANAP) Koalisyon Protokolü. (2019, 12 Şubat). Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/KP57.htm>
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2013). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin.
- Yıldırım, Y. (2008). Porto Alegre-Fatsa: Yerel düzeyde ‘Demokrasiyi Demokratikleştirmek’ çabaları üzerine bir karşılaştırma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(1), 273-287. doi:10.1501/SBFder_0000002060
- Yirmibeşoğlu, F. ve Yiğiter, R. G. (2006). Kentsel Dönüşüm Sürecinde ‘Yerel Gündem 21’in Rolünün Türkiye’deki Uygulamalar ile Değerlendirilmesi, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiri Kitabı (s.29-45) içinde, Ankara: TMMOB, ŞPO.
- Yüksek Seçim Kurulu, (2021, 15 Eylül). Erişim adresi: <http://www.ysk.gov.tr/tr/milletvekili-genel-secim-arsivi/2644>

Extended Abstract

Purpose

In this study, the transition process in Turkey from a model in which local governments are seen as representatives or extensions of the central government, to a local governance model in which they assume relatively more powers and duties, can be organized more flexible and in line with their own needs, and where the participation mechanisms of social actors are diversified and strengthened, the legal and political background, examples, results, and deficiencies of the process are examined as of the period of 1991-2002. In this context, the legal background, results, and deficiencies of the reform efforts, priorities in the context of political, economic, administrative, global, and international relations that enable the transformation towards local and metropolitan governance, the perspectives of political actors, academic literature, government, and political parties' documents are collated and discussed.

Design and Methodology

Purpose of the study; In the transition process towards the local governance model in Turkey, considering the legal and political background, the local government reform efforts in the period of 1991-2002 are to examine the discourses, drafts, and examples by using the document analysis method. Document review, which can also be used in conjunction with other data collection and analysis techniques; covers the examination of written documents containing information about the phenomenon/situation to be investigated. While applying the document review method; the stages of reaching the documents, checking their originality, understanding and using the data were followed. In this context, from 1991 to 2002; local and parliamentary election results, party programs and election declarations of political parties serving as the ruling and opposition parties, parliamentary minutes, protocols of coalition governments, and Turkish Statistical Institute (TSI) data were analysed together. Thus, in the light of the political environment in the 1991-2002 period, the opportunity to examine local government reform efforts and discourses in the context of the "transition towards the local governance model" was obtained.

Findings

With the effect of neoliberal policies and globalization in the field of politics and economy, which were effective in the 1980s, a more autonomous and stronger local government approach, independent from the center, has developed. In 1985, the European Charter of Local Self-Government was accepted by the Council of Europe, Environment and Development Conferences (Habitat I and II) were organized by the United Nations; developments such as Local Agenda 21 initiatives and the Rio Summit were experienced. This process affected Turkey as well, and the full reflection of the global economic and social developments in Turkey was in the 1990s. During the 1990s, the idea that a local government reform was needed in Turkey created a comprehensive and holistic agenda. During this period, many reform bills were discussed in both NGOs and academic circles, and were discussed in the Assembly; but it was not enacted. The most important reason for this was the political, economic, and social conjuncture the country was in at that time. From 1991 to 2002, unstable coalition governments were established in Turkey, and this process brought with it economically (1991, 1994, 2001), political and social crises. In this period, when 11 coalition governments were formed, the governments were short-lived and the political process could not function properly, as the political parties that were ideologically distant from each other were grouped. In addition, the concern that decentralization in Turkey will harm the monist/unitary state structure has emerged as an obstacle to reforms on local governments in this period, as in every period.

In the 1990s, changes in the legal regulations regarding local governments could not lead to an evolution towards local governance, structural reforms, which include a strong understanding of governance, were only realized during the AK Party governments after 2002. In the reforms made after 2002, the main determinant factor was not internal dynamics, a series of local government reforms were made as a result of globalization and efforts to join the European Union, and some objections and criticisms have been present since that period for not seeing the legislative change in this period at the reform level.

Research Limitations

The main limitation of this research is the selection of a specific time period, 1991-2002 for the analysis of local government reform efforts. For the sake of a deeper inquiry, the 1990s, a very crucial and turbulent era of the Turkish politics, are consciously selected to scrutinize uncompleted local government reform bills.

Implications (Theoretical, Practical and Social)

Looking for local government reform in any major political era of Turkey may significantly contribute to a better and more complete understanding of other dimensions of Turkish politics of corresponding time period. The 1990s is also very remarkably important and interesting era for various local government reform discourses, drafts, bills; which all directly and indirectly influence further reforms of 2000s, when AK Party was ruling alone. To look the connection between local and national politics and elections are attempted to reveal in this article; this is especially exciting the fact that 1999 elections is the sole example that local and national / Parliamentary elections were hold in the same day. The 1999 elections and local government reform drafts around 1999 provides many clues for social and political scientist in some of their respective researches.

Originality/Value

With the 1991 general election, the period of coalitions that would last until the 2002 elections started in Turkey, and 11 governments were formed during the 11-year coalition period in which 4 general elections (1991, 1995, 1999, 2001) and 2 local elections (1994-1999) were held. In the 1990s, in this political conjuncture; the importance given to local election campaigns has increased, and the understanding that the way to win the election at the national level is to be successful at the local level has been reinforced. Although almost all of the political parties participating in the elections talked a lot about local government reforms, the structure and short-term nature of the coalition governments left the reform ideas based on discourse. Considering the effects of the political environment in the context of the transition process towards the local governance model in the local government reform efforts and discourses in the period of 1991-2002 will contribute to the literature by revealing the originality of the study.

Araştırmacı Katkısı: Hüseyin ÖZGÜR (%55), Niran CANSEVER (%45).