



## Şanlıurfa'da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

### Urban Development in Şanlıurfa and Metropolitan Municipalities Law No. 6360



#### Özet

Büyükşehir belediyesi olmak Şanlıurfa'da uzun zamandır beklenen ve arzulanan bir durumdur. Bu arzu, 6360 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir. Ancak yeni Kanunun "büyükşehir" modelini "bütünşehir" haline dönüştürmesi, Şanlıurfa için kimi sorunları beraberinde getirmektedir. Türkiye'nin en genç nüfusa sahip kenti olan Şanlıurfa'da, ciddi altyapı eksiklikleri bulunmaktadır. 1.153 köy ve 1.582 adet mezraya sahip olan kentte sağlık ve eğitim alanındaki hizmet standartları Türkiye ortalamasının hayli altındadır.

Şanlıurfa'da kentsel gelişmenin ele alınacağı çalışmada, ilk bölümde Şanlıurfa'nın sosyo-ekonomik yapısı ele alınacaktır. İkinci bölümde, Şanlıurfa'daki kentsel gelişme ve idari yapıda yaşanan değişiklikler tarihsel süreç içinde incelenecektir. Son bölümde, 6360 sayılı Kanunun kent için doğurduğu olası etkiler, idari ve mali sonuçlar ile siyasi sonuçlar olarak iki başlık halinde değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kent, Şanlıurfa, Büyükşehir, 6360 sayılı Kanun, Belediye.

#### Abstract

Becoming a metropolitan municipality has been hoped for and desired in Şanlıurfa for such a long time. This was realized by the Law No. 6360. Since the law converts the "metropolitan city" model into a "whole city" model, it brings about some issues in Şanlıurfa along with it. Şanlıurfa, that has the youngest population demography in Turkey, has serious infrastructural deficiencies. Healthcare and education service standards are quite below the national average for this city that consists of 1153 villages and 1582 hamlets.

Socio-economical structure of Şanlıurfa will be elaborated in the first part of this study that addresses the urban development in Şanlıurfa. In the second part, urban development in Şanlıurfa and changes in its administrative structure will be studied within the historical process. The possible effects of the Law No. 6360 on the city will be evaluated under two subtitles: administrative and financial results, and political results.

**Keywords:** City, Şanlıurfa, Metropolitan, Law No. 6360, Municipality

Mithat Arman  
KARASU\*

\* Doç. Dr.  
Harran  
Üniversitesi  
İktisadi ve İdari  
Bilimler Fakültesi

## GİRİŞ

Köklü tarihi geçmişi, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) merkezi olması, aşiretlerin kent içindeki etkinliği, göç alan ve veren dinamik demografik yapısı, sınır boyunda yer alması Türkiye'de kentler içinde Şanlıurfa'ya farklı bir yer kazandırmaktadır. Bu özgün kimlik içerisinde Şanlıurfa sanayiye dayanmayan yüksek kentleşme hızıyla sağlıklı kentleşmenin tipik bir örneği durumundadır. Kentte tarıma ve ticarete dayalı ekonomik gelişme nispeten varlık gösterirken, sosyo-kültürel gelişme daha yolun başındadır.

Şanlıurfa'da kentsel gelişmenin incelendiği çalışmada, öncelikle genel olarak Şanlıurfa'nın sosyo-ekonomik yapısı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, Şanlıurfa'daki kentsel gelişme tarihsel süreç içinde incelenecektir. Son bölümde, 6360 sayılı Kanunun Şanlıurfa'da doğuracağı olası etkiler ele alınacaktır. Çalışmanın amacı, Şanlıurfa'da yaşanan kentsel değişimi ve bu değişimi yaratan sosyal, kültürel ve ekonomik dinamikleri ortaya koymaktır. Çalışma kapsamında 6360 sayılı Kanun için ayrı bir başlık açılmamıştır. Ancak Şanlıurfa için doğuracağı olası etkilerin daha iyi anlaşılması amacıyla, Kanunun getirmiş olduğu yenilikler kısaca özetlenmiştir.

### 1. ŞANLIURFA'NIN SOSYO-EKONOMİK YAPISI

Şanlıurfa Türkiye'nin dokuzuncu en kalabalık kentidir. 1990 yılında 1 milyon olan kent nüfusu, 2000 yılında 1,4 milyona, 2009 yılında 1,6 milyona, 2013 yılında ise 1,8 milyona ulaşmıştır. Şanlıurfa'da nüfusun önemli bir bölümü kırsal alanda yaşamaktadır. Kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranı % 44,53'tür. Şanlıurfa köyden kente göç alırken; İstanbul, Gaziantep ve Mersin illerine önemli ölçüde göç vermektedir. Tablo-1'de görüldüğü gibi, 2007-2013 arası dönemde 186 bin kişi kente gelirken, aynı dönemde, 243 bin kişi kentten göç etmiştir. Kent nüfusu göç vermesine rağmen artmaktadır. Bu durumu kent içindeki yüksek doğum oranı ile açıklamak mümkündür.

**Tablo-1 Şanlıurfa İli Göç Hareketleri (2007-2013)**

Yıllar	Aldığı Göç Sayısı	Verdiği Göç Sayısı
2007-2008	25.500	37.000
2008-2009	27.000	35.000
2009-2010	32.500	37.500
2010-2011	35.800	41.500
2011-2012	31.900	44.800
2012-2013	33.300	47.500

**Kaynak:** tüik.gov.tr

2012 verilerine göre Türkiye genelinde doğurganlık hızı binde 2,08 iken, Şanlıurfa'da bu oran binde 4,39'dur. Şanlıurfa'da bir yılda doğan çocuk sayısı, Yunanistan'da doğan çocuk sayısına eşittir. Şanlıurfa'da, 2012 verilerine göre, doğan toplam çocuk sayısı 58.069'dur. Bu rakam Şanlıurfa'yı, İstanbul ve Ankara'dan sonra Türkiye'de en fazla çocuk doğan 3. il yapmaktadır. Şanlıurfa'da bin kişi başına düşen evlenme sayısı 10,19 iken, bu oran Türkiye genelinde 8,03'tür. İl nüfusu içinde genç nüfusun oranı dikkat çekicidir. 2012 verilerine göre kent nüfusunun % 61,36'sı 25 yaş ve altındadır. Türkiye'de yıllık nüfus artış hızı % 12 iken, Şanlıurfa'da bu oran % 26,3'tür (TÜİK, 2013).

Bölgede temel ekonomik uğraş tarım ve hayvancılıktır. Ancak tarımsal işletmelerde mülkiyet dağılımı, yetersiz tarımsal girdi, elverişsiz iklim koşulları bir yandan birim arazi başına verim düşüklüğüne yol açarken, diğer taraftan da nadasa bırakılan arazi miktarının artmasına neden olmaktadır. Şanlıurfa'da tarım büyük ölçüde iklim şartlarına bağlıdır. İlin güneyinde yer alan Harran, Suruç ve Viranşehir ovaları

geniş ve ekime uygun olmakla birlikte susuzluk nedeniyle verimsizdir. Kuraklık bu ovalardan yararlanmayı engellemektedir.

GAP, bu süreci tersine çevirecek, Şanlıurfa'nın tarım potansiyelini harekete geçirecek nitelikte bir projedir. İlk planlama dönemi 1950'lere dayanan proje kapsamında; 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali ve 22 büyük sulama projesi bulunmaktadır. Projenin toplam maliyeti 32 milyar dolardır. Projenin bitiş tarihi 2013 yılıdır. Projede barajların büyük bir bölümü tamamlanmış olmakla birlikte, aynı başarı sulama projelerinde gösterilememiştir. Proje kapsamında sulamaya açılması düşünülen 1,8 milyon hektar alandan ancak 370 bin hektarı sulamaya açılmıştır. Sulama projeleri düşünüldüğünde, projenin gerçekleşme oranı % 20,3 olup, projenin özellikle sulama ayağının planlananın çok gerisinde kaldığı görülmektedir.

GAP Projesi'nde yaşanan ilerlemeye rağmen bölgedeki adil olmayan toprak dağılımı hem aşiret yapısının sürmesine ve kentin gelişmesine engel olmakta hem de GAP'ın sağladığı zenginliğin toplumda adil olarak paylaşılmasını zorlaştırmaktadır. GAP Projesi'nde her ilerleme, adil olmayan toprak bölüşümünden dolayı, kentteki gelir dağılımında mevcut bulunan adaletsizliğin daha da bozulmasına neden olacaktır.

1970 yılında yapılan tarım sayımına göre; Güneydoğu Anadolu'da 5 hektardan daha küçük olan tarım işletmelerinin toplam tarım işletmelerine oranı % 61 olup, bu işletmeler toprağın yalnızca % 6'sını kontrol etmektedir. 50 hektardan daha büyük olan işletme sayısı toplam işletmelerin % 5'ini oluştururken, bu işletmeler toprağın % 60'ını işlemektedir (Tekelioğlu, 2010, 43). Şanlıurfa genelinde çiftçi ailelerin içinde topraksız olan aile oranı % 45'i bulmaktadır (Önder, 1988: 97).

1950-1981 yılları arasında Şanlıurfa, Mardin ve Diyarbakır'da topraksız çiftçi sayısının arttığı, Gaziantep'te ise azaldığı görülmektedir. Özellikle 1966 yılından sonra Gaziantep'te büyük işletmelerin ağırlık kazandığı, tarım arazilerinin % 42'sinin, tarım işletmelerinden % 9 tarafından işletildiği görülmektedir. Şanlıurfa'da 1950 yılında orta büyüklükteki tarım işletmelerinin tüm işletmeler içindeki oranı % 88 iken, bu oran 1966 yılında % 47,2'ye, 1981 yılında % 41'e düşmüştür. Buna karşılık küçük işletmelerin sayısının arttığı görülmektedir (Eraydın, 1987: 181). GAP Projesi kapsamında sulamaya açılan alanlarda toprakların % 53'ü tarım işletmelerinin % 8'i tarafından kontrol edilmektedir (tarimreformu.gov.tr, 3.4.2008).

Toprak mülkiyetindeki dengesizlik, toplumsal tabakalar arasındaki farklılıkları beslemekte ve pekiştirmektedir. Bu durum, başkasının toprağında çalışanlar ile toprak sahipleri arasında çeşitli biçimlerde ve düzeylerde ekonomik ve sosyal bağımlılıkları da beraberinde getirmektedir. Ortaya çıkan bu bağımlılık ataerkil aile yapısını ve aşiret düzeninin devam etmesini sağlamakta, toplumsal değişimi geciktirmektedir.

Şanlıurfa'da doğrudan tarımdan sağlanan gelirin toplam gelire oranı % 28,8'dir. Bu oran, Türkiye geneli için % 9,8'dir. Şanlıurfa'da işgücünün % 47,6'sı tarımda, % 37,8'i hizmet sektöründe, yalnızca % 14,4'ü sanayi sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oranların Türkiye ortalamaları sırasıyla, % 22,7, % 50,1, % 27,2'dir (tüik.gov.tr, 2.4.2014). Veriler karşılaştırıldığında, Şanlıurfa'da tarım sektörünün istihdamdaki ağırlığı net olarak görülmektedir. 2012 verilerine göre Şanlıurfa'da işsiz oranı % 10,4 oranındadır. Bu oran Türkiye'de işsizlik oranı olan % 7,9'un hayli üstündedir.

Şanlıurfa'dan 2012 yılında yapılan ithalat miktarı 202 milyon dolar olup, aynı yıl içinde yapılan ihracat miktarı 109 milyon dolardır. Türkiye'nin toplam ithalat ve ihracatı içinde Şanlıurfa'nın payı sırasıyla % 0,09 ile % 0,07'dir. Şanlıurfa'dan yapılan ihracat içinde tarım ürünlerinin payı % 56'dır. Şanlıurfa tarımsal ürün yetiştirmede -2012 yılı fiyatları ile- 3,6 milyarlık üretimiyle Türkiye'de 5. sırada yer almaktadır (tüik.gov.tr, 2014).

Şanlıurfa tarih boyunca bir ticaret merkezi olurken, bir sanayi kenti olamamıştır. Şanlıurfa'da özellikle 1970'li yıllarda bir sanayi oluşturma çabası görülmektedir. 1968 yılında Et Kombinası, 1973 yılında Urfa Pamuk İpliği Sanayi, 1976 yılında Urfa Şarap ve Sirke Fabrikası, 1977 yılında Hilvan Yem Fabrikası, Urfa Tarım Aletleri Fabrikası ile Halı ve Yün Fabrikası açılmıştır. 1983 yılında Atatürk Barajı'nın temeli atılırken, 1986 yılında Şanlıurfa Çimento Fabrikası faaliyete geçmiştir (Maraş, 1986: 32-33). Türkiye'nin en büyük deneme çiftliği Ceylanpınar Devlet Tarım İşletmesi Şanlıurfa'nın Ceylanpınar ilçesi sınırları içindedir. 1943 yılında kurulan işletmede tarla tarımı, bahçe bitkileri ve hayvancılık şubeleri yer almaktadır.

Şanlıurfa'da son yıllarda yatırımların artırılması amacıyla ciddi teşvik politikaları uygulanmaktadır. Şanlıurfa yeni teşvik sistemi içinde 6. bölgede yer almakta, böylelikle yatırımların en fazla teşvik edildiği iller kapsamına girmektedir. Yatırım tutarı 500 bin TL'nin üzerinde olan yatırımlar için; KDV, gümrük vergisi, gelir vergisi indirimleri yapılmakta, sigorta priminin bir bölümü devlet tarafından ödenmekte, yatırım yapılacak arsa yine devletçe tahsis edilmektedir. Böylelikle devlet işgücü maliyetinin % 38'ini üstlenmektedir. 2007-2012 arası dönemde 359 teşvik belgesi verilmiş olup, toplam yatırım tutarı 2.108 milyon TL'dir (kalkinma.gov.tr., 20.05.2014). Diğer taraftan, tüm bu teşvik uygulamalarına karşın Şanlıurfa'da gerçek anlamda bir sanayileşmeden söz etmek için erkendir.

Şanlıurfa'da büyük bir tarım potansiyeli bulunmakla beraber, bu potansiyeli sanayiye aktaracak sermaye birikimi ve yetişmiş işgücü, girişimci ruh kentte mevcut değildir. Aşiret kültürü içinde ticaretle uğraşmak ayıp sayılmaktadır. Kentte tarımdan elde edilen gelir önemli ölçüde gayrimenkul yatırımlarında kullanılmaktadır. Bu durum Şanlıurfa'daki kentsel rantın büyük boyutlara ulaşmasına neden olmaktadır. 1-2,5 milyon TL'ye konut satılan kentte, kira fiyatları 600-3500 TL arasında geniş bir bant içinde değişmektedir. Arsa fiyatlarındaki yıllık artış kimi yıllar (pamuk fiyatlarının yüksek olduğu yıllarda) % 250'ye varmaktadır. İstihdam ve yatırım için ayrılması gereken kıt kaynaklar kentsel rant uğruna heba edilmektedir (Karasu ve Karakaş, 2012).

Kent içinde sanayi ve hizmet sektörünün ihtiyaç duyduğu eğitilmiş işgücü konusunda büyük sıkıntı çekilmektedir. Kentte yaşayan 1,8 milyon insandan, 145 bini okuma-yazma bilmemektedir. Bu sayının 118 bini kadındır. 1,8 milyon nüfus içinde fakülte mezunu olan kişi sayısı yalnızca 50 bindir (TÜİK, 2013).

Şanlıurfa'da ilköğretimde okullaşma oranı % 98,8'dir. Bu oran Türkiye geneli ile aynıdır. Ancak ortaokulda okullaşma oranı Türkiye genelinde % 93, lisede % 70,06 iken, Şanlıurfa'da aynı oranlar sırasıyla % 86 ve % 42'dir. Özellikle liseye devam eden erkek çocuk sayısı Türkiye ortalamasının hayli altındadır (TÜİK, 2013). Şanlıurfa ortaokul ve lise düzeyinde Türkiye genelindeki yapılan sınavlarda 81 il içinde son beş yıldır 79. sırada yer almaktadır. Günümüzde kentsel gelişmenin ancak bilgi toplumuyla mümkün olduğu düşünüldüğünde eğitime ilişkin veriler endişe verici boyuttadır.

Şanlıurfa'da kente hâkim olan üç ayrı toplumsal grup vardır. "Kentlin yerlisi" şeklinde ifade edilebilecek Türklerin yanında Kürtler ve Araplar diğer toplumsal kesimleri oluşturmaktadır. Kentlin yerlileri öteden beri kente yerleşmiş, herhangi bir aşiret mensubiyeti olmayan kimselerdir. Kentin ekonomik ve kültürel yaşamında söz sahibi olan bu kitledir. Kent nüfusunun büyük çoğunluğu "Kürmanç" ve "Zaza" Kürtlerinden oluşmakla birlikte, Arap nüfusu da önemsenecek düzeydedir. Kürtler ve Arapların önemli bir bölümü aşiret üyesidir.

Osmanlı Döneminden beri var olan aşiret kültürü Şanlıurfa'da üretim, insan ilişkileri ve hayat tarzında temel belirleyici etkindir. İzol, Mersavi, Berazi, Ketî, Badıllı, Bezki, Karakeçili, Kırvar, Şeyhi, Şeddadi gibi çok büyük aşiret federasyonu/konfederasyonlarının bulunduğu Şanlıurfa'nın, Sencer'in yaptığı araştırmaya göre kırsal nüfusunun % 92,6 ve kent merkezi nüfusunun da % 80,9'u aşiret kökenlidir (Sencer, 1993: 335). 2004 yılında Güneydoğu Anadolu'da yapılan bir anket çalışmasında, ankete katılanların % 23,1'i "aşiret üyesi" olduğunu söylemiştir. Bölgede en yüksek orana sahip il % 42,3 ile Şanlıurfa iken, daha sonra % 36,2 ile Mardin gelmektedir. Aşiret üyeliğinin en düşük olduğu iller % 4,6 ve % 4,2 ile sırasıyla Kilis ve Gaziantep illeridir (Erkan, 2005: 252).

Aşiretler iş dünyasından siyasete, tarımsal üretimden emlak sektörüne kadar her alanda etkindir. Hangi partiden olursa olsun her seçim döneminde milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği ya da delege olarak seçilenlerin bir bölümü aşiret ya da büyük ailelerdendir. Kentin büyük merkezlere uzak olması, elverişsiz iklim koşulları, toprak mülkiyetinin yapısı aşirete dayalı hayat tarzının devam etmesini sağlamaktadır (Maraş, 1986: 59).

Kentin toplumsal yapısı içinde aşiretlerin yanında dini cemaat/tarikatların önemli bir yeri vardır. Nurcular, Süleymancılar, Menzîlciler ve Rufailer gibi önemli dini cemaat ve tarikatlar kentin sosyal yapısı içinde önemli bir yer tutmaktadır. Buradan hareketle, Şanlıurfa'nın muhafazakâr ve içe kapanık bir toplumsal dokuya sahip olduğunu söylemek mümkündür. Böyle bir yapı içinde aşiret ve cemaatler bir bütünün iki yarısını oluşturmaktadır.

Aşiretlerde birlik ve beraberliği kan ve akrabalık bağı sağlarken, cemaatlerde bu bağı dini inanç sağlamaktadır. Aşirete girmek için o kan bağından gelmek gerekirken, cemaatlerde dinen o inanç ekolünü ya da şeyhi benimsemek, ona sadakatle inanmak yeterlidir. Bu farklılıklara rağmen cemaat ve aşiretlerin ortak özellikleri de bulunmaktadır. Bu özelliklerin başında, dışa karşı güvensizlik ve kapalı bir toplum yapısına sahip olmak gelmektedir. Aile içi evliliklerin sıklığı kapalı toplum yapısını bize net olarak göstermektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kadınların % 52,4'ü akrabasıyla, % 44,7'si aynı aşiretten birisiyle evlenmektedir (Yılmaz, 2003: 77).

Aşiret ve cemaatlerin oluşturduğu bu kapalı yapı, bireyin kendi kişiliğini inşa etmesine uygun değildir. Geniş aile yapıları ve aşiret örgütlenmeleri, bireylerin bağımsız kişilik geliştirmelerinin önündeki en büyük engeldir (Topses, 2012: 193). Oluşan içe kapalı toplum dışa açılmayı engellemekte, toplum üzerinde önemli bir baskı yaratmaktadır. Tüm bu koşullar altında Şanlıurfa'da kentsel gelişmeyi sağlayacak girişimci bireyleri, yetişmiş işgücünü ortaya çıkarmak, başka iller düşünüldüğünde, kuşkusuz daha fazla çabayı gerektirmektedir.

## 2. ŞANLIURFA'DA KENTSEL GELİŞMENİN TARİHSEL BOYUTU

1516'da Mercibadık Savaşı sonrasında, Yavuz Sultan Selim döneminde Şanlıurfa ve çevresi Osmanlı Devletine katılmıştır. Şanlıurfa, Osmanlı idaresinin ilk zamanlarında Diyarbakır Eyaletine bağlanmıştır. Daha sonra Kanuni Sultan Süleyman döneminde Halep ve çevresi; Dulkadiroğulları, Halep ve Rakka Eyaletleri olarak 3 eyalete ayrılmış, Şanlıurfa Rakka Eyaletine bağlı bir sancak haline getirilmiştir (Kapaklı, 2013: 19).

Şanlıurfa 16. yy.da nüfus yoğunluğu bakımından Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin 4. büyük kentidir. 1518'de 5.500'ü aşan, 1526'da 8 bini bulan kent nüfusu 1566 yılında 14 bine yaklaşmıştır. 1518 yılında Urfa'da 782 Müslüman, 300 Hıristiyan hane varken, 1566 yılında 1704 Müslüman, 866 Hıristiyan hanesi bulunmaktadır (Kapaklı, 2013: 21). Şanlıurfa 1818 yılında Halep'e tayin edilen Hurşit Ahmet Paşa zamanında kaza haline getirilerek Halep Eyaletine bağlanmıştır.

Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Osmanlı ordusunu Nizip (Gaziantep) yakınlarında yenmesinden sonra Şanlıurfa ve çevresi Mısırlıların istilasına uğramış ve kent bu istiladan çok zarar görmüştür. Şanlıurfa 1833 Kütahya Antlaşması gereği dört yıl Mısırlıların elinde kalmıştır. Bölge yeniden Osmanlı idaresine geçince, Şanlıurfa, Maraş, Kozan ve Adana sancakları birleştirilerek Halep Vilayetine bağlanmıştır. 1846 yapılan yeni idari taksimatta Şanlıurfa, Halep Vilayetinin Rakka livasına bağlanmıştır (Kapaklı, 1995: 10).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat sonrası süreçte, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Vilayet yönetimlerinin teşkilinde, mutasarrıfın altında sırasıyla kaymakam, liva ve kaza meclisleri teşkil edilmiştir. Yetki bakımından kaza meclisleri, liva meclislerinin altında, nahiye meclislerinin ise üstünde bir konuma sahip olmuştur. Meclisler yetki alanlarına giren idari, mali, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticaret gibi işlerle uğraşmışlardır. İdari uyumsuzlukları görüşmek ve çözüme bağlamakta, meclislerin görevleri arasındadır. Kaza meclisleri kaymakam başkanlığında mal müdürü, tahrirat kâtibi, kaza hâkimi (naib), müftü ve gayrimüslim cemaat liderlerinden oluşmaktaydı. Seçilmiş üyeler, ikisi Müslüman, ikisi Gayrimüslim olmak üzere dört üyeden oluşmaktadır (Ortaylı, 2000: 83).

Şanlıurfa liva ve Birecik kaza meclisleri Antep, Antakya ve Kilis ile birlikte 1847'de kurulmuştur. Şanlıurfa ve kazalarındaki meclis üyelerine 1848'de maaş bağlanmıştır (Çadırcı, 1991: 260). Böylelikle 16.yüzyılın ilk çeyreğinden beri Rakka Eyaletinin merkezi konumunda olan Şanlıurfa, Tanzimat'ın uygulamaya girmesi ile Halep Vilayetin sancağı konumuna gelmiştir (Öğüt, 2011: 326).

1867 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat dönemindeki uygulamayı devam ettirmiş, Şanlıurfa Sancağı Halep Vilayetine bağlı olarak kalmıştır. Bu dönemde Şanlıurfa Sancağı merkez kazası, Birecik, Rumkale (Halfeti), Suruç kazalarından oluşurken, Siverek kazası Diyarbakır Vilayeti içinde yer almaktadır.

İlk kez İstanbul'da kurulan belediye teşkilatlarını ülke genelinde yaygınlaştırmayı amaçlayan 1869 Nizamnamesi kapsamında, aynı yıl Şanlıurfa'da belediye teşkilatı kurulmuştur. Şanlıurfa'nın ilk belediye başkanı, 1869 tarihli salnameye göre, Sıtkı Efendi'dir. Sıtkı Efendi muhtemelen dönemin yaygın uygulaması olduğu üzere seçimle değil de, atamayla gelmiş olmalıdır. Bu konuda kesin bir bilgi mevcut değildir, ancak

Sıtkı Efendi'nin yörenin saygın bir eşrafı olduğu bilinmektedir. 1870-1871 yılları arasında Sadık Efendi belediye başkanı olmuştur (Şanlıurfa Valiliği, 1997: 48).

1889 tarihli salnameden anlaşıldığı üzere, Şanlıurfa Livaya dönüşmüş, Birecik, Rumkale (Halfeti) ve Suruç kazaları Urfa'ya bağlanmıştır. Bu yapı 1903'e kadar devam etmiştir. 1903 yılında yapılan düzenlemeyle Harran kazası Şanlıurfa'ya katılmıştır (Kapaklı, 1995: 11).

1881-1882 yılı Osmanlı nüfus sayımına göre Şanlıurfa Sancağı'nın nüfusu 114 bini Müslüman olmak üzere, 126 bindir. Kentte 10 bine yakın Ermeni yaşamaktadır. Sancağın en önemli gelir kaynağı tarım ve hayvancılıktır. 1870 Halep Vilayet Salnamesine göre, Şanlıurfa Sancağında 3 milyon 735 bin 723 dönümlük toplam arazinin 2 milyon 670 bin 315 dönümü tarla olarak kayıtlıdır. 19 yy.da Şanlıurfa'da önemli bir başka uğraş kuyumculuktur. 1894 Halep Vilayet Salnamesine göre, Şanlıurfa'daki kuyumculuk çevre illerde nam salmış, yapılan ürünler Halep'te satılır hale gelmiştir (Kapaklı, 1995: 18).

Meşrutiyet sonrası Şanlıurfa Halep Vilayetinden ayrılarak bağımsız sancak haline gelmiştir. Bu dönemde Urfa Sancağı'nın merkez kazası, Birecik ve Harran olmak üzere 3 kazası vardır. 1918 yılında Rakka ve Suruç kazalarının katılımıyla kaza sayısı 5'e çıkmıştır.

Şanlıurfa'da yapılan ilk imar çalışması bu döneme rastlar. 1903 yılında mutasarrıflık yapan Ethem Bey Köprübaşı olarak bilinen yerdeki Hacı Kamil Köprüsü ile üzerindeki han ve dükkânları Hacı Yusuf Efendiye yaptırarak kentin Karakoyun Deresini aşırıp kuzeye doğru gelişmesinin önünü açmıştır. Ethem Bey devlet hastanesini kentin dışında bir alana inşa ettirmiş, böylelikle kent içindeki yığılmayı önlemeye çalışmıştır. Ethem Bey'den sonra Mutasarrıf Nusret Bey'de kenti kuzeye doğru geliştirme sürecini desteklemiştir. Nusret Bey 1917 yılında Hacı Kamil Köprüsünü kuzeye doğru bağlayan Mustafa Kemal Paşa Caddesini açarak ortasını çiçeklerle donatmış ve bu cadde üzerine Mustafa Kemal Paşa Çeşmesi ile 1. Dünya Savaşı şehitleri abidesi yapılmıştır (Kürkçüoğlu, 1988: 46).

1. Dünya Savaşı sonrası Osmanlı Devleti'nin yenilmesiyle birlikte, Anadolu'da başlayan işgaller kapsamında Şanlıurfa da Fransızların işgaline uğramıştır. Urfa İl Jandarma Komutanı Yüzbaşı Ali Saip Bey, Urfa ve çevresinde yaşayan aşiretlere ait silahlı güçleri bir araya getirerek bir milis gücü oluşturmayı başarmış, Fransız askerlerini kentten ayrılmaya zorlamıştır. Kuşatma altında zor durumda kalan Fransızlar 11 Nisan 1920 tarihinde kentten ayrılmıştır (Akalin, 2008).

1921 Anayasasıyla il sistemine geçilmiş, 1924 yılında (20.04.1924 tarih ve 491 sayılı Kanun) Şanlıurfa Sancağı il olmuştur. 1927 yılında Cumhuriyet Döneminin ilk nüfus sayımında Şanlıurfa'nın nüfusu 200 binin üstündedir. Cumhuriyet dönemindeki ilk valisi 1923'de görev yapmış olan İzzet Bey'dir. Kentin ikinci valisi ise, 1924-28 yılları arasında görev yapmış olan Ahmed Fuad Bey'dir. Kısa süreli İzzet Bey döneminde Urfa'daki valiliğinin faaliyetleri sınırlı imar iyileştirmelerinden ibaret kalmıştır. Bunlardan en önemlisi şehrin içme suyunu karşılayan kehriz suyu havzasının temizlenmesidir. Bu su kaynağının mecrasını membaından şehre kadar yeniden düzenlemiş ve açık olan mahallerini de kapattırıştır. Samsad kapı ile Cumhuriyet Caddesi arasında kendi adını taşıyan Vali Fuad Bey caddesini açtırmış, Birecik, Halfeti, Nehri Said Urfa, Akçe Kale, Aligör Mürşit pınarı şosesinin de inşası tamamlanmıştır. Şanlıurfa'nın önemli dini mekânlarından olan Mevlüd Halil Caminin restorasyonuna da başlanmış ve aynı dönemde tamamlanmıştır (Öğüt ve Ekici, 2011: 2-3).

Bürokrasinin yeniden yapılanmaya başladığı bu dönemde (1923-1940) yeni bir hükümet binasının inşasına başlanmış, öncelikle geçici vilayet makamı ve Muhasebeyi Hususiye ve Meclisi Umumiye binaları inşa edilmiştir. Belediye binasının inşası öncelikle tamamlanmış ve eski bir bina da onarılarak kütüphane olarak tahsis edilmiştir. Toplumsal yaşamın yeni bir kültürel anlayışa sahip olabilmesi için kışlık bir tiyatro salonu, modern bir sinema ile dans salonlarını ihtiva eden Yeni Yurt isimli bir binanın inşası tamamlanmıştır. Aynı binada sosyal kulüplerin kurulması ve sürdürülebilmesi için Memuren Kulübü ile Tayyare, Hilali Ahmer, Himaye-i Etfal cemiyetlerine yerler tahsis edilmiştir (Öğüt ve Ekici, 2011: 3).

Eğitim alanında ilköğretim okulları yatırımlarına öncelik verilmiş, Vatan, Kısas, Kara Köprü ve Suruç Merkez kasabası ilk erkek mektepleri ve merkezde de Yatılı Erkek Mektebi inşa edilmiştir. Eğitim alanındaki yatırımlar örgün eğitim kurumları ile sınırlı kalmamış, kentte ihtiyacı yoğun olarak hissedilen teknik iş gücünü karşılamak amacıyla Sanatlar Ocağı açılmıştır. Sanatlar Ocağı'nın sadece mesleki bir eğitim kurumu olması ile yetinilmemiş, fonksiyonel bir fabrika binası da inşa edilmiştir. Yetersiz olan iletişim alt

yapısının iyileştirilmesi için Urfa-Harran telgraf ve telefon, Suruç-Birecik telgraf hattı, Urfa-Yaylak, Urfa-Hilvan- Siverek telgraf şebekesi tesis edilmiştir (Öğüt ve Ekici, 2011: 3).

1950 yılında Şanlıurfa'nın ilk imar planı yapılmıştır. Ancak yapılan imar planı bugünkü anlamda bir imar planından çok yol istikamet planı niteliğindedir. 1957-1959 yılları arasında valilik yapan Kadri Erdoğan Kara Meydanı civarından başlayarak Haşimiye Meydanına kadar yaptığı yol genişletme çalışmalarıyla bugünde kullanılan şehrin ana caddesini (Atatürk Bulvarı) inşa etmiştir. DP'nin başa gelmesiyle birlikte, karayollarına verilen önem artmış, 1956 yılında Birecik köprüsü açılmıştır. Köprü'nün yapılmış olması, Şanlıurfa için hayati bir öneme sahiptir. Fırat Nehri üzerine yapılan bu köprü Şanlıurfa'nın Batıya açılan penceresi olacak, kentin ulusal pazarla birleşmesini sağlayacaktır.

1974 yılında Şanlıurfa'nın ilk gerçek anlamda imar planı yapılmıştır. Plan, İller Bankası tarafından hazırlanmıştır. Şehir merkezi olan Atatürk Bulvarı üzerinde 5 kat yapılaşmaya müsaade eden plan, kentin ana gelişim aksı olarak Urfa-Diyarbakır karayolu ile Akçakale yolunu belirlemiştir. Bu plan döneminde İpekyol, Yenişehir gibi semtlerde orta ve üst gelir grubuna yönelik konut yapımı ağırlık kazanmıştır. Daha sonra değişiklik yapılan planda Atatürk Bulvarı'ndaki yapılaşma 7 kata çıkarılmış, ön cephe için geçerli olan bu müsaade tüm Bahçelievler semti için geçerli hale getirilmiştir. Böylece günümüzde kent merkezinde yaşanan yapı ve trafik yoğunluğunun temelleri atılmıştır.

1970'li yılların başında tarımda makineleşmeyle birlikte önemli bir nüfus göç etmeye başlamış, ancak yeterli iş imkanları olmadığı için, bu göç Şanlıurfa'dan daha çok İstanbul ve Adana'ya yönelmiştir. 1980'li yıllarda ikinci bir göç dalgası başlamış, GAP kapsamında yapılacak barajların suları altında kalacak köylerden önemli bir nüfus Şanlıurfa'ya akın etmiştir. 1970'lerde olduğu gibi bu nüfusun bir bölümü daha gelişmiş kentlere yönelirken önemli bir bölümü kentte kalmıştır.

1989 yılında Şanlıurfa için yeni bir imar planı hazırlanmış, yapılan planda Şanlıurfa nüfusunun 2000 yılında 300 bine ulaşacağı tahmin edilmiştir. Ancak 1990 yılında yapılan nüfus sayımında Şanlıurfa'nın kent içi nüfusunun 550 bin, toplam nüfusunun 1 milyonu geçtiği anlaşılmaktadır. 1989 tarihli imar planı, kent içindeki sıkışıklığı aşmak amacıyla kentin Karaköprü istikametine genişlemesini öngörmektedir.

1989 yılında 388 sayılı KHK ile (R.G. 6.11.1989, Sayı: 20334) GAP İdaresi'nin kurulmasıyla birlikte, GAP Projesi alanında her türlü plan yapma yetkisi İdareye geçmiştir. Hatta İdare parsel ölçeğinde plan yapmaya ve ruhsat vermeye yetkilidir<sup>1</sup>. GAP İdaresi 1993 yılında Şanlıurfa için 1/25.000 ölçekli bir Çevre Düzeni Planı hazırlamıştır. Plan, 2005 ve 2020 yılına ilişkin iki bölümden oluşmaktadır. Şanlıurfa nüfusunun 2005 yılında 700 bin, 2020 yılında ise 1,330 bin olacağı öngörülen planda, kentin sıkışan merkezini rahatlatmak için Karaköprü mevkiinde ikinci bir kent merkezi kurulması hedeflenmektedir.

1989 tarihli Çevre Düzeni Planı'nda kentin gelişme istikametinin kentin doğusu olduğu, ancak bu bölgede kıymetli tarım topraklarının bulunduğu belirtilmektedir. Bu nedenle gelişmenin batı ve kuzey istikametlerine yönlendirilmesinin doğru olacağı öngörülmektedir. 2002 ve 2005 yılında iki kez revize edilen plan uygulama şansı bulamamış, 2020 yılında ulaşılacağı öngörülen nüfusa, Şanlıurfa 2000 yılında ulaşmıştır. Gerek terörün etkisi gerekse kent içinde yüksek seyreden doğum oranları hızlı nüfus artışını desteklemiştir. Şanlıurfa nüfusu 2007 yılında 1,5 milyonu geçmiş, günümüzde 1,8 milyona ulaşmıştır.

2013 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 1/100.000 ölçekli Adıyaman-Şanlıurfa-Diyarbakır Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı hazırlanmıştır. Planın temel hedefleri arasında a) koruma-kullanma dengesine uygun olarak arazi kullanımının belirlenmesi, b) bölgenin potansiyeli değerlendirilerek, çevresel ve yerel dinamikler çerçevesinde, yerleşmeler arası kademelenmenin oluşturulması, c) belli sektörlerde uzmanlaşacak merkezlerin kurulması yer almaktadır.

Günümüze kadar yapılan planların çoğunun uygulama şansı olmamıştır. Bu durumun birçok nedeni bulunmaktadır. Ancak bu nedenler arasında ikisi önem arz etmektedir. Bunlardan ilki, hazırlanan planlarda yer alan öngörülerin kentin gelişimi karşısında yetersiz kalmasıdır. Türkiye'nin en hızlı büyüyen ve en genç nüfusuna sahip kenti olan Şanlıurfa'da, hazırlanan planlarda yer alan nüfus tahminleri uygulamanın gerisinde kalmıştır. İkinci neden, kentteki rantın büyüklüğüdür. Kentte lokomotif sektör konumundaki inşaat sektörü

<sup>1</sup> GAP İdaresi'nin plan yetkilerinde 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunla yapılan değişiklikle parsel ölçeğindeki plan ve ruhsat yetkileri kaldırılmıştır. Halen İdarenin yalnızca "nazım ve uygulama imar planı yapma ve yaptırma" yetkisi bulunmaktadır (m. 30).

tümüyle rant artışı üzerinden yürütülmektedir. Bu konuda oturmuş ve ekonomik rasyonaliteye dayalı bir piyasa yoktur. Örneğin bir yıl önce 3 milyon TL'ye satılan bir arsa, pamuk üretiminin düşmesiyle birlikte, 2 milyon TL'ye alıcı bulamazken, ertesi yıl yaşanan verim artışıyla birlikte 7 milyon TL'ye kolaylıkla satılmaktadır. Bu durum planlar üzerinde büyük bir baskı yaratmaktadır. Kentteki aşiret kültürünün beslediği patronaj ilişkileri hem siyaseti ranta dayalı hale getirmekte, hem de kentsel gelişmeyi belli ailelerin tekelinde tutmaktadır. Bu olumsuz durumun büyükşehir belediyesi ile aşılabacağı umulmaktadır.

### 3. 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR KANUNUNUN ŞANLIURFA BAKIMINDAN OLASI ETKİLERİ

Şanlıurfa'nın ülkenin sınırında yer alması ve yöredeki geri kalmışlığın getirdiği "dışlanmışlık sendromu" ilk kez GAP Projesi'nin gündeme gelmesiyle bir umuda dönüşmüştür. Ancak GAP Projesi'nin planlanan zamanda bitmemesi halk içinde bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Büyükşehir olmak, büyük kentler içinde yer almak, "önemsenir hale gelmek" bu anlamda Şanlıurfa için ikinci bir umut olmuştur.

Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir değil de, bütünşehir olunması kafalarda soru işaretlerinin doğmasına neden olmuştur. Önemli bir kırsal nüfusa sahip olan Şanlıurfa'da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlanması, belediye hizmet sınırlarının mülki idare sınırları olarak genişletilmesi yeni tartışmalara zemin hazırlamaktadır.

Şanlıurfa'nın büyükşehir olmasının doğuracağı olası sonuçlar iki başlık halinde incelenebilir. Bunlardan ilki, idari ve mali; ikincisi, siyasi sonuçlardır. Ancak bu değerlendirmeye geçilmeden önce kısa başlıklar halinde 6360 sayılı Kanun ele alınacaktır.

#### 3.1. 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye sistemini önemli ölçüde değiştirmektedir. Aynı Kanun, Türk kamu yönetiminde köklü bir geçmişi bulunan il özel idaresi ve valilik müesseseleri için de önemli sonuçlar doğuran yeni hukuki düzenlemeler getirmektedir. Osmanlı Devleti'nden bu yana varlığını sürdüren valilik müessesesinin ildeki denetleyici rolü tartışmalı hale gelmektedir. Bu durumu seçilmişlerin atanmışlara karşı bir zaferi olarak niteleyip, demokratikleşme bakımından olumlu bir gelişme olarak görmek mümkün olsa da, asıl amacın bölge yönetimine geçiş hazırlığı olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumu Türk siyasetinde devam eden merkez-çevre çatışmasının bir parçası olarak değerlendirmek de abartı olmayacaktır.

6360 sayılı Kanunla, daha önce 5216 sayılı Kanunla getirilen ve İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale gelmektedir. Böylelikle "büyükşehir" belediyeleri "bütünşehir" belediyelerine dönüşmektedir

6360 sayılı Kanunla on üç kentte daha (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van) büyükşehir belediyesi kurulmaktadır<sup>2</sup>. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye başkanının seçim çevresi, mülki idare sınırları olmaktadır. Ayrıca aynı Kanunla yeni kurulan büyükşehir belediyeleri için 26 tane yeni ilçe kurulmaktadır. Halen uygulanmakta olan ilk kademe belediyesi ifadesi kanundan tümüyle çıkarılmakta, büyükşehir ve ilçe belediyesi ayrımı netleşmektedir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 kentteki il özel idareleri kaldırılmaktadır. İl özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, oluşturulacak bir komisyon tarafından, kamu kurumları arasında paylaşılacaktır. Aynı Kanunla, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla doğan boşluğun kapatılması amacıyla her kentte "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" oluşturulmaktadır. Kurulan bu yeni birimin amacı büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanmasıdır.

6360 sayılı Kanunla, 30 büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliğini kaldırılmakta, en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmaktadır. Büyükşehir

<sup>2</sup> 6360 sayılı Kanun'da, 14.03.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle, Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuş, Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır.



belediyesi olan illerde mahalle kurmak için 500 nüfus şartı getirilmektedir. Geçici 2. maddeyle, 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayımı sonuçlarına göre nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeler tasfiye edilmektedir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmaktadır. Bu Kanun kapsamında 1.591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermektedir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile elde edilen gelirden aldıkları oranlar değişmektedir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda, 6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelerin aldıkları pay % 2,85'den % 1,50'e, il özel idarelerine verilen % 1,15 payda % 0,5 düşürülmekte, buna karşın büyükşehir ilçe belediyelerinin payı % 2,50'den % 4,5'e çıkarılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 4,5'lik payın % 90'ı nüfusa, % 10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyelerinden aldığı % 30 pay ise değişmemiştir.

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı pay % 5'den % 6'ya çıkarılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan bu % 6'lık payın, % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık bölümün % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehirler arasında paylaşılacaktır. Eskiden yalnızca nüfus ölçütü varken, yeni Kanun nüfusun yanına yüzölçümü ölçütünü getirmektedir.

### 3.2. İDARİ ve MALİ SONUÇLAR

Şanlıurfa'nın bütüncül olarak büyükşehir belediyesi haline getirilmesi kentteki idari yapıyı tümüyle değiştirmektedir. Kentteki il özel idaresi ve 30 bucak kaldırılmakta, 15 belde belediyesinin ve 1.153 adet köyün tüzel kişiliğine son verilmektedir. Kentte büyükşehir belediyesi ve üçü yeni kurulan merkez (Karaköprü, Haliliye, Eyyübiye) ilçeler olmak üzere on üç ilçe belediyesinden oluşan ikili bir idari yapı kurgulanmaktadır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırı ilin mülki idare sınırı olarak değiştirilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin hizmet alanı oldukça büyümektedir. Bu yeni durum, Şanlıurfa'nın geri kalmışlığı ve il sınırının büyüklüğü düşünüldüğünde sıkıntı yaratacak niteliktedir.

DPT tarafından hazırlanan kentlerin gelişmişlik sıralamasında 2003 yılında 68. sırada yer alan Şanlıurfa, 2011 yılında yapılan sıralamada 81 kent içerisinde 73. sırada yer almaktadır (kalkinma.gov.tr., 15.01.2013). Türkiye'de ilköğretimde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 20 iken, Şanlıurfa'da bu oran 32'dir. Türkiye'de yüz bin kişi başına düşen hastane yatak sayısı 250 iken, bu sayı Şanlıurfa'da 125'dir (TÜİK, 2013). İldeki kamu hizmet standartları, Türkiye ortalamasının çok gerisindedir.

Tablo-2'den anlaşılacağı üzere yeni büyükşehir belediyeleri arasında Şanlıurfa hem en fazla nüfusa sahip olan kenttir hem de Tekirdağ'dan sonra en hızlı büyüyen kenttir. Şanlıurfa'da nüfusun önemli bir bölümü kırsal alanda yaşamaktadır. Şanlıurfa'da kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranı % 44,53'tür. Üstelik Şanlıurfa nüfusunun çoğunluğu gençlerden oluşmaktadır. Şanlıurfa'da toplam kent nüfusu içinde 0-19 yaş grubuna mensup olanların oranı % 52,85'dir. Bu oranın Türkiye ortalaması % 33,73'dür (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2012). Bu durum kamunun hizmet yükünü artırmaktadır.

Tablo-2'ye bakıldığında, 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir olan kentler arasında Şanlıurfa'daki kamu hizmet yükü, daha net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir olan kentler arasında en fazla köye sahip olan kent Şanlıurfa'dır. Üstelik Şanlıurfa'da 1.153 adet köyün yanında, 1.582 adet mezra bulunmaktadır (sanliurfa.gov.tr., 6.6.2013). Şanlıurfa'daki köy ve mezra sayısı birlikte hesaplandığında, kırsal alanda hizmet götürülecek yerleşim yeri sayısı Van, Trabzon, Aydın, Denizli, Hatay ve Malatya'da bulunan köy sayısına eşittir.

Şanlıurfa düşünüldüğünde hizmet yükünü artıracak bir diğer konu kentsel alan büyüklüğüdür. Yeni büyükşehir olan kentler arasında Şanlıurfa, Van'dan sonra en büyük kentsel alana sahip olan kenttir. Van 22.983 km<sup>2</sup> alanıyla Türkiye'de en büyük 5. kenti iken, Şanlıurfa 19.336 km<sup>2</sup> alanı ile 7. sırada yer almaktadır.

Van, Mardin ve Şanlıurfa gibi Türkiye'nin güneydoğusunda yer alan kentlerin GSMH içinde kişi başına düşen miktar oldukça düşüktür. Muğla'da 3.000 doları geçen kişi başına GSMH oranı, Tekirdağ, Manisa, Aydın, Balıkesir ve Denizli'de 2.000 doların üzerindedir. Kentsel alanın büyüklüğü, milli gelirin az oluşu, köy ve mezra sayısının çokluğu, kamu hizmetlerindeki standart düşüklüğü Şanlıurfa'yı büyükşehir olarak zorlayacak etkenlerdir.

**Tablo- 2 6360 sayılı Kanun Kapsamında Büyükşehir Belediyesi Olan Kentlere İlişkin Veriler**

Kentler	Kentin Nüfusu (Bin)	Nüfus Artış Hızı (binde)	Kentleşme Oranı (yüzde)	Köy Sayısı (Adet)	Yüzölçümü (km)	GSMH Kişi Başına Düşen (Dolar)
Aydın	999,163	9,35	60	491	7,904	2,017
Balıkesir	1,154,314	1,73	60	892	14,472	2,005
Denizli	942,278	11,16	69	361	11,804	2,133
Hatay	1,474,233	-4,3	50	362	5,831	1,757
Malatya	757,930	23,07	65	495	12,102	1,417
Manisa	1,340,074	-28,98	66	782	13,228	2,459
Maraş	1,054,210	8,95	62	474	14,456	1,584
Mardin	764,033	25,76	58	586	8,806	983
Muğla	838,324	25,15	43	396	12,949	3,308
Tekirdağ	829,837	39,03	68	257	6,342	2,498
Trabzon	757,353	-8,36	55	477	4,664	1,506
Şanlıurfa	1,716,254	31,30	54	1,153	19,336	1,008
Van	1,022,532	-12,52	51	578	22,983	859

**Kaynak:** DPT, TÜİK ve İçişleri Bakanlığı, 2012.

Tüm bu sorunlara karşın Şanlıurfa'nın büyükşehir olması mali kaynakların artması anlamına gelmektedir. Bir kent belediyesine göre büyükşehir belediyelerinin almış olduğu ilave pay Şanlıurfa için kuşkusuz faydalı olacaktır. Üstelik 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı pay % 5'den % 6'ya çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan bu % 6'lık payın, % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık kısmının % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehirler arasında paylaşılacaktır. Eskiden yalnızca nüfus ölçütü varken, yeni Kanun nüfusun yanına yüzölçümü ölçütünü getirmektedir. Yeni getirilen bu ölçüt kentsel hizmet alanı geniş olan Şanlıurfa için bir başka olumlu gelişmedir.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda, 6360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe

belediyelerinin payı % 2,50'den, % 4,5'e çıkarılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 4,5'lik payın % 90'ı nüfusa, % 10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. İlçe belediyelerinin payının artması büyükşehir belediyelerinin de aldığı payın artması anlamına gelmektedir.

Yapılan bir araştırmaya göre, yeni dağıtım ölçütleri esas alındığında Şanlıurfa'nın ilçelerinden Akçakale Belediyesi'nin geliri % 13, Bozova'nın % 117, Halfeti'nin % 61, Harran'ın % 231 oranında artacaktır. Buna karşın Birecik Belediyesi'nin geliri bir önceki döneme göre % 23, Ceylanpınar'ın % 28, Hilvan'ın % 15, Siverek'in % 24, Suruç'un % 40, Viranşehir'in % 28 oranında azalacaktır. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin gelirlerinin ne olacağı yeni kurulacak olan Haliliye ve Eyyübiye ilçe belediyeleri nedeniyle belli değildir. Ancak yaklaşık % 80 ile % 110 arasında bir gelir artışı olması tahmin edilmektedir (Koyuncu, 2012: 12).

6360 sayılı Kanunun Şanlıurfa bakımından doğurduğu idari ve mali sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde, Şanlıurfa'nın sosyal ve altyapı eksiklikleri, köy ve mezra sayısının çokluğu, kentsel hizmet alanının büyüklüğü önemli bir olumsuzluk yaratmaktadır. Değişen idari yapı sonucunda kentin kamusal hizmet yükü tümüyle büyükşehir belediyesinin omuzlarına binecektir. Diğer taraftan, büyükşehir belediyesinde önemli bir gelir artışı beklenmektedir. Burada sorun, bu mali kaynağın artan hizmet yükünü ne ölçüde karşılayabileceğidir. Yeni mali kaynakların hizmetlerin yürütülmesi sürecinde ne ölçüde yeterli olacağını ancak uygulamada görmek mümkün olacaktır.

### 3.3. SİYASİ SONUÇLAR

Şanlıurfa'da 6360 sayılı Kanunun uygulanmasıyla birlikte siyasi bakımından sıkıntı yaratabilecek üç sorunlu alan bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında yaşanması olası sorunlardır. 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin hem il genelinde hem de ilçe belediyeleri üzerindeki etkisi artırılmaktadır. 6360 sayılı Kanunun 11. maddesiyle, 5216 sayılı Kanunun 27. maddesinin ilk fıkrasında yapılan değişiklikle, adı geçen maddeye "büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir" ifadesi eklenerek büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki koordinatör rolü pekiştirilmektedir. Büyükşehir belediyeleri özellikle imar yetkileri bakımından belirleyici hale gelmektedir. 5216 sayılı Kanunla verilen yetkiler ile 6360 sayılı Kanunun getirdiği il ölçeğindeki yetkilendirme karşısında ilçe belediyeleri imar konusunda hareket edemez hale gelmektedir (Şahin, 2012). 5216 sayılı Kanunda var olan büyükşehir ilçe belediyelerinin kenara itilmesi süreci 6360 sayılı Kanunla tamamlanmakta, büyükşehir belediyeleri yalnızca ilçe belediyeleri üzerinde değil kent genelinde oldukça etkin bir konuma gelmektedir.

Siyasal anlamda yaşanması olası ikinci sorun, yurttaşların yönetime katılımı konusundadır. Büyükşehir belediyesinin hizmet ölçeğinin il mülki sınırları olarak genişletilmesi belde belediyeleri ve ilçe belediyelerinde yaşayan yurttaşların idareye ulaşmasında zorluklara neden olacaktır. Bütünşehir uygulaması yerel demokrasi ve halk katılımı için sorun yaratacaktır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4-8). Yaşadığı ilçede belediye başkanına ulaşım imkanı olan yurttaşların şimdi sorunlarını çözmek için kent merkezine gitmesi gerekecektir. Şanlıurfa'da köyü ile kent merkezi arasının 150 km olduğu yerleşim yerleri bulunmaktadır. Şanlıurfa ile Ceylanpınar ilçesi arası 140 km'dir. Karacadağ belde belediyesi ile kent merkezi arası 127 km'dir. Eskiden belde belediyesinde ya da ilçe belediyesinde çözülebilecek bir sorun ya da bir dilekçe için kilometrelerce yol gidilmesi gerekecek, kıt imkanları olan yurttaşlar için ilave masraf ve zaman kaybı oluşacaktır.

6360 sayılı Kanunla, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin orada yaşayan yurttaşlara sorulmadan kaldırılması çok da demokratik bir yöntem değildir. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" ilkesine açıkça aykırıdır. Kent konseyi, meclis toplantılarına katılım, gönüllülük mekanizması, komisyonlara katılım, beyaz masa vb. katılım yöntemleri artan ölçek nedeniyle uygulanamaz hale gelecektir. Bu anlamda yönetimde etkinlik adına katılımdan vazgeçilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 5).

Siyasi bakımından yaşanacak bir diğer sorun alanı yerel seçimlerdir. Büyükşehir belediye başkanının seçim çevresinin, 6360 sayılı Kanunla, il sınırlarına kadar genişletilmesi hem seçim sürecini hem de partilerin oy dengelerini etkileyecektir. Basın-yayın organlarında bütüncül sisteminin mevcut siyasal iktidara avantaj sağlayacağı iddiaları yer almaktadır (milliyet.com.tr, 2.4.2014)

6360 sayılı Kanunun 29. maddesiyle, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 4. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklikle, büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Bu yeni seçim çevresinin seçimler üzerindeki etkisi önemli bir konudur. Daha önceki yerel seçimlerden farklı olarak ilçe belediyeleri, tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerde büyükşehir belediye başkanının seçiminde oy verecektir.

Tablo-3'e bakıldığında AKP'nin ve BDP'nin oylarını düzenli olarak artırdıkları görülmektedir. CHP, MHP, SP ve DYP oyları ise düşmüştür. Özellikle SP ve DYP oylarında anlamlı düşüşler dikkat çekicidir. 2009 seçimlerinde 102 bin oy alan SP 2014 seçimlerinde ancak 17 bin oy alabilmiştir. DYP 2009 yerel seçimlerinde 69 bin oy alırken, ani bir düşüşle 2014 seçimlerinde yalnızca 564 adet oy almıştır. Bu ani oy değişimlerinin altında, Şanlıurfa'daki aşiretlerin siyasi partilerle yaptıkları seçim ittifakları yatmaktadır.

**Tablo- 3 Şanlıurfa'da Yapılan İl Genel Meclisi Üyeleri Seçim Sonuçları**

Seçimler	AKP	CHP	MHP	BDP	SP	DYP
28 Mart 2004	190,348	42,551	13,389	32,826	22,945	73,943
29 Mart 2009	248,445	17,264	34,422	119,431	102,006	69,730
30 Mart 2014 <sup>3</sup>	483,221	6,800	18,650	239,154	17,757	564

**Kaynak:** tük.gov.tr

Tablo-4'e bakıldığında 2004 yerel seçimlerde AKP'nin yalnızca merkez dahil 4 ilçeyi aldığı, 2009 yerel seçimlerde bu sayının 1'e (Bozova) kadar düştüğü görülmektedir. Ancak 2014 seçimlerinde AKP büyük bir üstünlük kurmuş ve büyükşehir belediye başkanlığı ile üç merkez ilçe de dahil olmak üzere toplamda 10 ilçeyi kazanmıştır. BDP (önceki adı DTP) son seçimde AKP karşısında yöredeki tek rakip olarak 4 ilçeyi kazanmıştır. 2004 seçimlerinde 4 ilçe kazanan DYP (sonradan DP) ile 3 ilçe kazanan SHP (sonradan CHP) son seçimde hiçbir yerde belediye başkanlığı kazanamamıştır. 29 Mart 2009 seçimlerinde bağımsız adayların kazandığı kent merkezi ile Karaköprü ilçe belediyeleri AKP'nin eline geçmiştir.

Tablo-3 ve Tablo-4 birlikte değerlendirildiğinde, ilk göze çarpan şey ülkedeki düşünsel bölünmeye paralel olarak oyların ayrıştığı ve iki partinin baş başa kaldığıdır. Batı illerinde CHP-AKP arasında yaşanan çekişme, Doğu'da BDP-AKP biçimde devam etmektedir. Oylarını artıran parti AKP'dir. Bu artışın neden kaynaklandığı sorusu araştırmaya değerdir. Öncelikle AKP'nin oy artışının altında BDP'ye karşı Şanlıurfa'da oluşan toplumsal ittifak etkin olmuştur. Şanlıurfa sahip olduğu etnik çeşitlilik nedeniyle bölgedeki diğer illerden farklı bir duruş sergilemektedir. Farklı etnik kimlikler arasındaki bu dengeye aşiretlerle sağlanan uzlaşma da eklendiğinde AKP'nin oy artışı anlaşılır hale gelmektedir.

<sup>3</sup>30 Mart 2014 seçimleri yerel seçimler olmakla birlikte seçimde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri için oy kullanılmıştır. 6360 sayılı Kanun uyarınca İl özel İdareleri, dolayısıyla, il genel meclisleri büyükşehirlerde kaldırılmıştır. Ancak 2014 seçimleri oy dağılımı konusunda fikir verecek niteliktedir.

AKP büyükşehir belediye başkan adayı Kahramanmaraş doğumlu, eski Urfa valisidir. Bu alışılmadık durum Şanlıurfa'da kısa süreli bir tepki yaratmış olsa da, iktidarın getireceği nimetler kentli kimliğine baskın gelmiş, vali açık oy farkla Şanlıurfa'nın ilk büyükşehir belediye başkanı seçilmiştir.

**Tablo-4 Şanlıurfa'da Yapılan Belediye Başkanlığı Seçim Sonuçlarının Partilere Göre Dağılımı**

İlçeler	28 Mart 2004	29 Mart 2009	30 Mart 2014
Merkez	AKP	Bağımsız	AKP
Karaköprü	AKP	Bağımsız	AKP
Haliliye <sup>4</sup>	-	-	AKP
Eyyübiye	-	-	AKP
Akçakale	AKP	SHP	AKP
Birecik	DYP	SHP	AKP
Bozova	DYP	AKP	BDP
Ceylanpınar	SHP	DTP	AKP
Halfeti	CHP	CHP	BDP
Harran	AKP	MHP	AKP
Hilvan	DYP	SHP	AKP
Siverek	DYP	DP	AKP
Suruç	SHP	DTP	BDP
Viranşehir	SHP	DTP	BDP

**Kaynak:** tük.gov.tr

Halkın valiyi seçmesinin bir diğer nedeni kentte profesyonel ve aşiret kökenli olmayan yöneticiye duyulan ihtiyaçtır. Kentteki yöneticilerin büyük çoğunluğu belli aşiretlerden gelmekte olup, başa geldiğinde kendi aşireti için çalışmaktadır. Bu durum kentte tepkiye neden olmaktadır. Valinin adaylığı bu anlamda toplumdaki bu tepkiye bir karşılık olmuştur. İlin büyükşehir yapılarak, seçim sırasında verilen sözün tutulmuş olması da AKP'nin oy artışında etkin olmuştur. Son olarak, kırsal yörelerin büyükşehir belediye başkanı için oy vermesi kuşkusuz AKP'nin elini güçlendirmiş, hizmet geleceği beklentisi iktidar partisinin oy almasını kolaylaştırmıştır.

## SONUÇ

Şanlıurfa tarım alanlarının büyüklüğü, barındırdığı genç nüfusu ve zengin kültürel mirasıyla büyük bir gelişme potansiyelini içinde barındırmaktadır. Diğer taraftan, kentteki aşiret ve cemaat kültürünün oluşturduğu kapalı toplum örüntüsü kentin gelişimini ve dışı açılmasını önlemektedir. Bu çelişkinin aşılması

<sup>4</sup> Haliliye ve Eyyübiye ilçeleri merkez ilçe belediyeleri olup, 6360 sayılı Kanun uyarınca yeni kurulmuştur. Merkezde yer alan Karaköprü belediyesi ise, daha önce belde belediyesi iken, aynı kanunla, büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüştür.

için GAP Projesi'nin bir an önce tamamlanması, tarım alanlarının suya kavuşturulması gerekmektedir. Tarımda sulamaya geçilmesi yalnızca tarımsal üretim artışı anlamına gelmemektedir. Sulamanın getireceği zenginlik ve küresel pazarla bütünleşme yörede sanayileşmeyi sağlayacak ve sosyo-kültürel değişim için bir zemin hazırlayacaktır.

Şanlıurfa'nın büyükşehir yapılması bu potansiyelin harekete geçirilmesi adına önemli ve olumlu bir gelişmedir. Büyükşehir olmak hem kentin kamu yatırımlarından daha çok pay almasını hem de kente yapılacak yatırımların artmasını sağlayacaktır. Ancak Şanlıurfa'daki sosyal ve altyapı eksiklikleri, köy ve mezra sayısının çokluğu, kentsel hizmet alanının büyüklüğü büyükşehir belediyesini zorlayacak etkenlerdir.

## KAYNAKÇA

- AKALIN, Müslüm (2008), *Urfa Kurtuluş Destanı; Anılar- Belgeler*, Şanlıurfa İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü Yayınları.
- BOZKURT, İbrahim (2003), *Tarih Boyunca Aşiretçilik ve Şanlıurfa Aşiretleri*, İmaj Baskı, Şanlıurfa.
- ÇADIRCI, Musa (1991), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK Yayını, Ankara.
- ERKAN, Rüstem (2005), *Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin Sosyal Yapısı ve Değişim Eğilimleri*, Kalan Yayınları, Ankara.
- KAPAKLI, Kemal (1995), *İşte Urfa*, Güneydoğu Yayıncılık, Şanlıurfa.
- KARACADAĞ KALKINMA AJANSI (2012), *İstatistiklerle Şanlıurfa*, Şanlıurfa.
- KARASU, Mithat Arman ve KARAKAŞ, Mehmet(2012), "Belediyelerin Emlak Vergisindeki Gelir Kaybı: Şanlıurfa Belediyesi Örneği", *Maliye Dergisi*, S. 163, Temmuz-Aralık, s. 431-448.
- KOYUNCU, Emre (2012), "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", <http://www.tepav.org.tr.>, (24.11.2012).
- KOYUNCU, Emre ve KÖROĞLU, Tunga (2012), *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, <http://www.tepav.org.tr.>, (04.12.2012).
- KÜRKÇÜOĞLU, A. Cihat (1988), "İmar Çalışmalarının Eski Urfa Evleri Üzerindeki Olumsuz Etkileri ve Kentin Tarihi Mimari Dokusunun Korunması Yönünde Alınması Gereken Önlemler", *Şanlıurfa ve GAP Sempozyumu*, Uycan Yayınları, İstanbul.
- KÜRKÇÜOĞLU, A. Cihat (1993), *Şanlıurfa Su Mimarisi*, Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara.
- MARAŞ, A. Mehmed (1986), *Peygamberler Şehri Şanlıurfa*, Birlik Yayınları, Ankara.
- ORTAYLI, İlber (2000), *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, TTK Yayını, Ankara.
- ÖGÜT, Tahir ve EKİCİ, Sena (2011), "Cumhuriyet Dönemine Geçiş Aşamasında Urfa'nın İktisadi ve Sosyal Yapısı", *e-sosder.com*, S. 38. s. 1-22.
- ÖGÜT, Tahir (2011), "Urfa'da Tanzimat'a Geçiş Sürecinde İdari ve Mali Yapı", *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 7, S. 14, s. 325-344.
- ÖNDER, İzzettin (1988), "Güneydoğu Anadolu Projesinin Ekonomik ve Sosyal Etkileri", *Şanlıurfa ve GAP Sempozyumu*, Uycan Yayınları, İstanbul.
- SENCER, Muzaffer (1993), *GAP Bölgesi'nde Toplumsal Değişme Eğilimleri Araştırması*, GAPBKİ, Ankara.
- ŞAHİN, S. Zafer (2012), "Türk Kamu Yönetiminde Mekan ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek: İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri", <http://www.tepav.org.tr.>, (13.04.2012).
- ŞANLIURFA VALİLİĞİ (1997), *Şanlıurfa İl Yıllığı*, Şanlıurfa.
- TEKELİOĞLU, Yavuz (2010), "Toprak Reformu ve Urfa Deneyimi", *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu*, Memleket Yayınları, s. 41-49.
- TOPSES, Mehmet Devrim (2012), "Türkiye'de Kan Davası Geleneğinin Sosyolojik Çözümlemesi", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 189-197.
- TÜİK (2013), *Seçilmiş Göstergelerle Şanlıurfa 2012*, Türkiye İstatistik Kurumu Yayını.

**YILMAZ, Berrin Oktay** (2003), "Geleneklerin Ardında Ölümler: Töre Cinayetleri", *Kadın Araştırmaları Dergisi*, S. 8, s. 69-86.