

# TARIMSAL SULAMA İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER VE SORUNLAR

**Nihal ÇAMLIBEL**  
**Hukukçu**

**5 Kasım 2015**

## **Giriş**

Sulama, bitkilerin ihtiyaç duyduğu ancak doğal yağışlarla karşılanamayan suyun yapay olarak getirilmesi işlemidir

Dünyada nüfus artışına paralel olarak artan gıda ihtiyacı ile birlikte tarımsal su ihtiyacı da artmaktadır. Kullanılabilir su kaynaklarının sınırlı olduğu bilinen bir gerçektir. Ülkemizdeki su tüketiminin %72'si tarımda, %18'i evsel kullanım ve %10'u sanayi sektöründe gerçekleşmektedir. Türkiye'de 2003 yılı verilerine göre 29,6 milyar m<sup>3</sup> su sulamada, 6,2 milyar m<sup>3</sup> içme suyu olarak ve 4,3 milyar m<sup>3</sup> su da sanayide kullanılmıştır. 2030 yılında ise sulamada kullanılan su miktarının 72 milyar m<sup>3</sup>, içme suyunun 18 milyar m<sup>3</sup> ve sanayide kullanılan suyun 22 milyar m<sup>3</sup>'e yükseleceği tahmin edilmektedir.

Türkiye'de su yönetimi ile ilgili ana iki kuruluş DSİ Genel Müdürlüğü ile Su Yönetimi Genel Müdürlüğüdür. Ancak bu iki kuruluşun kuruluş yasalarında bulunan hükümlerde görev alanları ve yetki sınırlarında önemli örtüşmeler bulunmakta olup, bu durum koordinasyon eksikliklerine ve hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır.

Ayrıca sulama ile ilgili olarak DSİ Genel Müdürlüğü ve Su Yönetimi Genel Müdürlüğü yanı sıra İl Özel İdareleri-Köye Yönelik Hizmetler Birimi (Mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatları) yasal olarak yetkilidir.

DSİ Genel Müdürlüğü 6200 sayılı kanunla 1953 yılında kurulmuştur. 31.07.2007 tarih ve 26629 sayılı resmi gazetede yayımlanan tebliğ ile Çevre ve Orman Bakanlığına bağlanan DSİ Genel Müdürlüğü; faaliyetlerini 6200 sayılı DSİ Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanunu, 1053 Sayılı İçme Suyu Kanunu ve 167 Sayılı Yer altı Suları Kanuna göre yürütmektedir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluş yasası olan 3202 sayılı yasaya göre, bu kuruluş 500 L/sn debiye kadar kapasiteye sahip sulama projelerini geliştirme yetkisine sahipti. 13.01.2005'de kabul edilen 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un adı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir. 5286 sayılı Kanunla, 3202 sayılı Kanuna Ek Madde 2 eklenerek "Bu Kanunda belirtilen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında İl Özel İdarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere Büyükşehir belediyelerince yerine getirilir." Hükmü getirilmiştir. 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun hükümleri gereğince, köye

ve köylüye yönelik hizmetleri yerine getirme sorumluluğu il özel idarelerine aittir.. İl Özel İdaresi 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanuna tabidir.

Yukarıda sıralandığı üzere Türkiye’de su kaynaklarının kullanım hakları, konu ile ilgili kuruluşlarının sayısı ve ilgili yasaların çokluğu nedeniyle son derece karmaşıktır.

Su yönetiminde ki sorunların giderilebilmesi için söz konusu kuruluşların görev yetkilerinin kesin sınırlarla belirlenmesinin yanı sıra kapsamlı bir su yasasına ihtiyaç vardır. 1998 yılından beri su yasası ile ilgili çalışmalar devam etmekle birlikte henüz bir su yasası çıkarılamamıştır.

Türkiye’de su kaynaklarının entegre yönetimi için gerekli kurumsal yapı, sadece merkezi hükümet seviyesinde bulunmaktadır. Sulama alanında, mevcut yasaların tümünde, bütün sorumluluğun devlete yüklenmesi, katılımcılıktan uzak olması suyu kullananların hiçbir rolü ve sorumluluğu olmaması karşısında, Ülkenin su kaynaklarının rasyonel, etkin ve verimli kullanımının sağlanması, çiftçilerce kullanılan suyun yönetimini kontrollü olarak kendilerine verilmek suretiyle katılımcılığın sağlanması amacıyla 2011 yılında 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır.

Söz konu yasanın “ Amaç ve Kapsam “ başlıklı 1. Maddesinde “ (1) Bu Kanunun amacı; ülkenin su varlık ve kaynaklarının rasyonel kullanımı maksadıyla umumi sulardan faydalanmak üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından inşa edilmiş veya halen inşa edilmekte olan ya da inşa edilmesi planlanan sulama tesislerini gayelerine uygun şekilde kullanmak, işletmek, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün onayını almak suretiyle işletmek, bu tesislerin bakım, onarım ve yönetim sorumluluğunu yürütmek, tesisi geliştirmeye yönelik yeni projeler yapmak, yaptırmak veya tesisi yenilemekle görevli sulama birliklerinin kuruluşu, organlar ile görev ve yetkilerini düzenlemektir. Hükmünü içermektedir.

İlgili maddenin gerekçesinde; Devletin esas görevinin, ülkenin çeşitli sektörlerine alt yapı tesislerini sağlamak olduğu, sosyoekonomik bu nevi tesislerin işletilmesini Devletin yüklenmesi halinde hem pahalı olduğu, hem de hizmette istenen sürat ve verimliliğin yeterince sağlanamadığı, oysa tesislerin, istifade edenler tarafından işletilmesi durumunda daha koruyucu ve özenli kullandıklarının gözlemlendiği, bu nedenle kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan bu nitelikli tesislerin onlardan istifade eden kişiler tarafından işletilmesi amaçlanarak Anayasa’ nın 168. Maddesi doğrultusunda demokratik katılımcılığı sağlayan yerel sivil toplum örgütü olarak ve mahalli idareler sınırları ile bağlı olmayan sulama birlikleri adı altında kurulacak birliklere devrinin ön görüldüğü, bu birliklerin yaptığı işlerin kamu hizmeti niteliği taşıması nedeniyle birliklerin kamu tüzel kişiliğine haiz olmasının hüküm altına alındığı belirtilmiştir.

DSİ, tarım alanındaki sulama tesislerinin %95’ini devretmiş bulunuyor. Türkiye’deki 388 sulama birliği, ülkenin sulanabilir alanı olan 4 milyon 800 bin hektardan 3 milyon 800 bin hektarına tekabül ediyor. Diğer kalan 1 milyon hektar alan ise sulama kooperatifleri, belediyeler, mahalli kuruluşlar tarafından gerçekleştiriliyor. Bu nedenle tarımsal Sulama alanında faaliyet gösteren Sulama Birlikleri, Ülkemizin Tarımsal Üretimi ve Ekonomisinin ana faktörlerinden biridir.

Ancak sulama birliklerinin görev yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 6172 sayılı yasanın yetersizliği nedeniyle sulama birlikleri sorunlarla karşılaşmakta, söz konusu kanundan kaynaklanan idari ve ekonomik nedenlerden dolayı kapanma noktasına gelmiştir.

Sulama Birliklerinin karşılaştığı sorunlara aşağıda kısaca değinilmiştir.

1- 6172 sayılı Kanun bir bütün olarak ele alındığında Sulama Birliklerinin denetimi yapıları birbirinden tamamen farklı kamu kurumları tarafından yapılmaktadır. Kanunun 1. Maddesinin **Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün onayını almak suretiyle** işletmek, bu tesislerin bakım, onarım ve yönetim sorumluluğunu yürütmek, tesisi geliştirmeye yönelik yeni projeler yapmak, yaptırmak veya tesisi yenilemekle görevli hükmü ile idari denetim,10. Maddesinin Birlik meclisi tarafından kabul edilen bütçe ilgili **DSİ bölge müdürlüğünün onayı ile yürürlüğe girer** hükmü ile mali denetim DSİ ye verildiği halde 18. Maddesinde Birliklerin İdari ve Mali denetimi her yıl valiler tarafından yapılır veya yaptırılır hükmü bulunmaktadır. Bu hükümler birliklerin denetiminde iki başlılık yaratmakta uygulamada sorunlar yaratmaktadır.

Bu nedenle yeni yapılacak düzenlemelerde bütünlüğü sağlamak için idari ve mali denetimin tek bir kuruma verilmesi uygulama da yarar sağlayacaktır.

Ayrıca Sulama Birlikleri kamu kaynağı kullanmadığı için Sayıştay tarafından denetlenmesi de mümkün değildir.

2- Yine 6172 sayılı Kanununun 1. Maddesinin 2.fıkrasında yer alan “ bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir” ibaresinin iptali için açılan

davada verilen 22.02.2012 tarih ve E.2011/53, K.2012/27 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında;

“ Yasa koyucunun dava konusu kuralı madde gerekçesinde de belirtildiği gibi, birliklerin sulama işletmeciliği ve serbest ekonominin gerektirdiği günün ekonomik koşulları içerisinde hızlı, yerinde ve etkili olarak karar alma, bu kararları uygulama, özel hukuk hükümlerine göre personel çalıştırabilme imkanına ya da özel sektörün hareket serbestliğine ya da alternatif çözüm yollarına sahip olmaları gerektiği düşüncesiyle getirdiği anlaşılmaktadır. Birliklerin uyması gereken şartlar, Devletçe yapılacak gözetim ve denetimin usul ve esasları ile müeyyideler Kanun’da gösterildikten sonra boşluk bulunması durumunda, bu boşlukların özel hukuk hükümlerine atıf yapılarak doldurulmasında hukuk devleti ilkesi ve idarenin bütünlüğü ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır.” gerekçesi ile dava konusu kuralın, Anayasa’nın 2. ve 123. maddelerine aykırı olmadığına ve İptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Gerek Kanunun gerekçesinde gerekse Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen açıklamalarına rağmen kanunların düzenlenmesinde ve uygulanmasında özellikle bazı kamu kurum ve kuruluşlarınca, kanunda belirtilen bu amaç gözardı edilmekte ve kimi kanun maddeleri ile ilgili lafzi ve dar yorumlar yapmaktadırlar. Bu durum derneğimiz üyeleri de olan sulama birliklerinin uygulamada bir takım sorunlarla karşılaşmasına neden olmaktadır.

3- Kamu İhale Kurumunca, kanunun bazı maddelerinde ki, birliklerin, D.S.İ. Genel Müdürlüğü ve Bölge Müdürlükleri ile Valilikler tarafından idari ve teknik anlamda gözetlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümler gerekçe gösterilerek Sulama Birliklerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olduğu hususunda ısrar etmektedir. Bilindiği gibi Sulama Birlikleri çok küçük bir yörede faaliyette bulduklarında dolayı mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olduğu zaman ekonomik koşulları

içerisinde hızlı, yerinde ve etkili olarak karar alma, bu kararları uygulama, özel sektörün hareket serbestliğine ya da alternatif çözüm yollarına sahip olmayacaklardır.

Bu nedenle uzun sürelerde sonuç alınan dava yoluna başvuruya ve daha fazla yazışmalara neden olmamak için 6172 sayılı Kanuna Sulama Birliklerinin 4734 sayılı Kamu İhale Yasası ile ilgili mevzuata tabi olmadığı şeklinde açık bir hüküm eklenmesi faydalı olacaktır.

**4- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Sulama birliklerinin kamu kurumu olduğu, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in 2.maddesinin 2.fıkrasının ç bendinin “Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, sürekli veya geçici işçi alımını kapsar” hükmü gereğince de işçi alımlarının kurumları aracılığı ile karşılanması gerektiği belirtmektedir. Bu konuda söz konusu kanunda açık düzenleme yapılması gerekmektedir.**

**5- 6172 sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesinin 3. Fıkrasında “ Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olan birliklerde sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar, mevcut statüleri ile istihdam edilmeye devam olunur. “ hükmü bulunmaktadır.**

Mevcut bu personelin büyük çoğunluğu 6172 sayılı yasa çıkmadan önce mevsimlik işçi statüsünde olup, 04.04 2007 tarih ve 5620 sayılı yasanın 2.maddesinin c fıkrasında Bu Kanunun 1 inci maddesinin (c) bendinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda çalıştırılanlardan, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen görevlerde çalışmakta olup, bu görevlere ilişkin olarak norm kadro çerçevesinde ihdas edilmiş kadro unvanlarına atanabilmek için gerekli olan şartları taşıyanlar istekleri halinde aynı fıkra hükümlerine uygun olarak sözleşmeli personel statüsüne, norm kadro çerçevesinde ihdas edilmiş kadro unvanlarına atanabilmek için gerekli olan şartları taşımayanlar ile durumuna uygun boş kadro olmayanlar sürekli işçi kadrolarına atanır hükmü gereğince daimi işçi konumuna geçmiştir.

Dolayısı ile yaptıkları iş mevsimlik iş olmasına rağmen daimi işçi olmaları nedeniyle yıllık tam ücret almaktadırlar. Yani yılın 3-4 ayı çalışıp diğer aylarda boş oturarak aynı ücreti almaktadırlar. Bu durum sulama birliklerine gereksiz mali yük getirmektedir.

Bu nedenle yeniden yapılacak düzenleme ile sulama birliği personeli hakkında daimi işçi mevsimlik işçi ayrımı yapılması gerekmektedir.

**6- BİRLİKLERİN BORÇLARI** Bilindiği üzere sulama birliklerinin pompajlı sulama ve yer altı suyu kullanımındaki enerji maliyetleri çok yüksektir ve birlikler bu bedelleri ödemekte zorlanmaktadırlar. Bu nedenle;

- a) Öncelikle sulama birliklerinin yüksek miktarda olan mevcut elektrik borçlarının faizlerinin düşürülüp, taksite bağlanması hususunda düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.
- b) Tarımı destekleme projeleri kapsamında sulama birliklerinin kullandığı enerjide birim fiyatlarının düşürülmesi için yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir.
- c) Yine sulama birliklerinin tükettikleri enerjiyi kendilerinin üretebilmesi için yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

**7-** Yine yeni çıkarılacak Su Kanunu Tasarısında sulama birliklerine hiçbir şekilde yer verilmemektedir. Oysa ülke su kaynaklarının % 64 gibi büyük bir bölümü tarımda kullanılmaktadır. Sulama birlikleri de tarımsal sulamayı kullanan çiftçilerin temsil edildiği en önemli temsilcisi konumundadır. Dolayısıyla sulama birlikleri, su yönetiminin planlamasının ve tahsislerinin her aşamasında yer alması gereken kuruluşlardır.

Bu nedenle Su Kanunu tasarısında yer alan ve özellikle Su Yönetimi Yüksek Kurulu ile Havza Su Tahsis Heyetlerinde en az bir sulama birliği temsilcisine yer verilmesi gerekir.

**8-** Yine Sulama birliklerinin tek çatı altında güçlü bir örgütlenme içinde olması için sulama birliklerinin üst kurulunun oluşması için 6172 sayılı Kanuna konulacak bir hüküm ile düzenleme yapılması uygun olacaktır.

**9-**Kanununun 6.maddesinin 6. Fıkrasında “ Birlik meclisi üyeliği seçiminde oy kullanacak su kullanıcılarına ait liste birlik merkezinin bulunduğu yerin seçim kurulu tarafından seçim tarihinden 3 ay önce ilan edilir “ hükmü bulunmaktadır.

Birlik meclisince yapılacak seçimin dar bir alanda olması ve seçime katılacak kişi sayısının az olması nedeniyle 3 aylık ilan süresi uzun olmaktadır. İlan süresinin 15 gün veya 1 ay olması daha makul olacaktır.

**10-** Kanununun 12. Maddesinin “ .....ancak birliğin iç ve dış kaynaklı kredi kullanması, sulama ücretlerinin tespiti, cezaların tayini ve katılım payının belirlenmesine ait kararlarda birlik meclisi üye tam sayısının üçte ikisinin oyu aranır “hükmü bulunmaktadır.

Birliklerin büyük bir çoğunluğunda birlik meclisinin tam olarak toplanmasında zorluklar yaşandığından yukarıda ki hususlarda karar sayısının salt çoğunluk olarak belirlenmesi birlik işlerinin yürütülmesinin daha hızlı ve verimli olmasını sağlayacaktır.

**11-** 6172 sayılı Kanununun 14.maddesinde personel giderlerinin son yıl bütçe gelirlerinin %30-40 ını aşamayacağı hükmü bulunmaktadır. Bu konuda tahsil edilen miktarın mı tahsil edilmesi gereken miktarın mı esas alınacağına açıklık getirilmelidir.

## **SONUÇ :**

Ülkemizdeki nüfus artışına paralel olarak artan gıda ihtiyacı ile birlikte tarımsal su ihtiyacının da artması, kıt olan kullanılabilir su kaynaklarının %72'sinin tarımda kullanılması karşısında bu tüketimin verimli ve sürdürülebilir olması zorunludur. Bu nedenle ülke genelinde su yönetiminde görevli ve yetkili kurum ve kuruluşların bu görev ve yetkilerinin bir birleriyle çatışmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, yeni ve etkin bir su yasası çıkarılması ile Ülkenin Tarımsal Üretimi ve Ekonomisinin ana faktörlerinden biri olan sulama birliklerinin yasasında gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.