

# TARIMSAL SULAMADA YAPISAL DÖNÜŞÜM: “SULAMA BİRLİKLERİ YASASI”

Fatma GENÇ\*

Çiftçilerin her geçen gün artan su ve elektrik borçlarından kaynaklı icra ve haciz haberlerine karşın, çiftçileri daha da yoksullaştıracak düzenlemeler birbiri peşi sıra gelmektedir. 2010 Nisan ayında Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanarak meclise sunulan ve 22 Mart 2011 günlü Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ‘Sulama Birlikleri Yasası’ (<http://www.resmigazete.gov.tr>) temel olarak tarımsal suyun piyasa koşullarına göre fiyatlandırılmasının yanında, Birliklerde çalışacak personel için de çok önemli değişiklikler içermektedir. Tarımdaki neoliberal dönüşümle paralel okunması gereken bu yasa, küçük çiftçinin tasfiyesini hızlandırırken, geçimlik tarımdan ziyade tarıma dayalı sanayinin gelişimini ve tarımın şirketleşmesini destekleyen düzenlemeler içermektedir.

1980 sonrasında uygulamaya konulan neoliberal politikalar çerçevesinde devletin tarımsal ürünlerin üretim ve pazarlamasında payı daraltılmış, tarımsal KİT’ler hızla özelleştirme kapsamına alınmış ve tarımsal destekler azaltılmıştır. Dünya Ticaret Örgütü ve IMF direktifleri ve Dünya Bankası’nın yapısal uyum programları doğrultusunda hayata geçirilen “Tarım Reformu” tarımı geçimlik üretimden ziyade tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi olarak yeniden yapılandırmış ve destekleri buna göre şekillendirmiştir. 1990’lı yıllarda hız kazanan bu süreç, özellikle küçük çiftçiyi hedef alırken; çiftçiler, tohum, gübre v.b. gibi en temel üretim girdilerinde gıda tekellerine bağımlı hale gelmiş ve sermaye, hayatlarının her alanında belirleyici hale gelmiştir. Yapılan yasal düzenlemeler de tarımın, üretimden dağıtıma kadar tüm süreçleri çiftçilerin ihtiyaçları ve çiftçiliğin devamı için değil, tarımın iç ve dış sermayenin yatırımları için cazip hale getirilmesine yönelik olmuştur. Sulama hizmetlerinin özelleştirilmesini de kapsayan tarımdaki dönüşüm, tarımsal maliyetlerin rekabet edilebilir düzeye çekilerek tarımda şirketleşmenin önünü açmaya yöneliktir.

\* Marmara Üniversitesi

## Sulama hizmetinin özelleştirilmesi

1980'li yıllarda tarıma çözüm olarak geliştirilen ve Dünya Bankası yapısal uyum programları dâhilinde hazırlanan "Tarım Reformu" içinde yer alan en önemli düzenlemelerden biri de "sulama hizmetlerinin özelleştirilmesi"dir. Araştırmalara göre dünyadaki toplam suyun %70'i sulamada kullanılırken, Türkiye'de ise 110 milyar m<sup>3</sup> kullanılabilir suyun %75'i tarım amaçlı olarak kullanılmaktadır (<http://www.iski.gov.tr>). Su varlıklarının %75'inin kullanıldığı tarımsal sulama, içme ve kullanma suyundan çok daha cazip, muazzam bir pazardır. 1993 yılında sulama altyapısının ve hizmetlerinin özelleştirilmesi doğrultusunda Dünya Bankası'ndan alınan kredilerle DSİ tarafından yapılan sulama hizmeti "katılımcılık" esasına dayalı, kullanıcının işletme ve bakım masraflarını ödemesi koşulu ile bütün sulamalarda, sulama kanallarının işletme yönetimi sorumluluğu çiftçi örgütlerine devredilmiştir. Yapılan bu devir ile çiftçiler tarlalarını sulamak için kullandıkları suyu satın alan haline gelirken, devir işlemiyle birlikte su kullanıcıları abonman olarak tanımlanmıştır. Sulama Birlikleri olarak kurulan bu yeni yapılar, DSİ yapılan- dırılmasından soyutlandırılmış ve İçişleri Bakanlığı bünyesine sokularak su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik yapılan yatırımların elden çıkarılmasının zeminini hazırlamıştır.

## DB'nin örneği DSİ

DSİ tarafından yapılan bu devir Dünya Bankası tarafından desteklenerek bütün dünyaya örnek çalışma olarak gösterilmiştir. DB tavsiyesi ile yapılan devir işlemleri, 1998 yılında DB ile imzalanan yeni bir anlaşma doğrultusunda sulama yönetimi ve yatırımlarında "katılımcı özelleştirme" olarak yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemde gerekçe olarak; kamu sektörünü, sulamaların işletme ve bakımı için sağladığı finansman ve sübvansiyon yönünden rahatlatmak; sulama şebekesi yatırımlarındaki finansman ve yönetim rolü açısından rahatlatmaya yönelik süreci başlatmak, tarımda verimlilik artışına katkıda bulunmak üzere sulama sistemlerinin etkin ve devamlılık arz edecek şekilde kullanımına teşvik etmek ve su kullanım organizasyonlarını güçlendirmek üzere DSİ ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne (KHGM) yardımcı olmak şeklinde sıralanmaktadır. Dönemin DSİ Genel Müdürü 12 Ocak 1999 tarihinde Zaman gazetesine verdiği demeçte sulama birliklerinin kurulma amacını şöyle ifade etmektedir:

"DSİ özelleştirme uygulamasında bugün %83'lük bir seviyeye ulaştı. Bugün ülkemizde 300'e yakın sulama birliği var. Yenileri de kuruluyor. Mevcudun %83'ü çiftçilerimize devredildi. Böylece Türkiye'nin en büyük gizli özelleştirmelerinden birini gerçekleştirdik. Hedefimiz, 2000 yılına kadar tüm alanların işletmesinin devre-

dilmesi. DSİ'nin bu çalışması dolayısıyla DB, Türkiye'yi örnek ülke olarak gösterdi." (İçöz, 2009).

Dünya Bankası desteğiyle hayata geçirilen sulama hizmetinin özelleştirilmesi konusunda atılan adımlar DSİ'nin bu alandan çekilmesini düzenlerken, 2005 yılında KHGM'nin kapatılmasıyla birlikte Sulama Birlikleri, Mahalle İdare Birliklerine devredilmiştir. Buna göre Sulama Birlikleri, ancak yerel yönetimlerin iradesi üzerine ve sadece kendi aralarında kurulabilmektedir. Kuruldukları günden bu yana çeşitli değişimlere uğrayan Birlikler, DSİ ve KHGM'nin bu alanlardan çekilmesinin ardından tarifelerin pahalılaşması, her Sulama Birliği'nde farklı fiyat uygulamalarına rastlanmasının yanında ödeme gücü çeken küçük çiftçinin bu süreçten dışlanmasını da kolaylaştırıcı nitelikte olmuştur.

Sulama Birlikleri'nin bugünkü yapısı ve çiftçilerin sulamadan kaynaklı olarak artan elektrik ve su borçları, ilgili yasada düzenleme ihtiyacı doğururken, bu alanda yapılan yasal düzenlemeler bu büyük pastadan yararlanmak isteyen sermayedarların lehine olmaktadır. Artan sulama borçları çiftçileri haciz ve borç batağına sürüklerken, birçok çiftçinin de tarımsal üretimden uzaklaşmasına neden olmuştur.

### **Küçük çiftçiliğin tasfiyesi...**

Küçük çiftçinin tasfiyesini kolaylaştıran Sulama Birlikleri, 22 Mart 2011 tarihli "Sulama Birlikleri Kanunu" ile yeni bir döneme girmiş oldu. Yürürlüğe giren yasa ile kamu hizmeti niteliğinde hizmet veren Sulama Birlikleri, devletin bu işi yüklenmesinin hem pahalı hem de hizmette istenilen süratte gerçekleşmemesi gerekçesiyle gerçek ve tüzel kişilere devri olarak yeniden düzenlenmektedir. Yasanın gerekçesinde, yasanın amacı ve kapsamı, "devletin esas görevi, ülkenin çeşitli sektörlerine altyapı tesislerini sağlamak olup, sosyo-ekonomik bu nevi tesislerin işletilmesini devletin yüklenmesi halinde hem pahalı olduğu hem de hizmette istenen sürat ve verimliliğin yeterince sağlanamadığı" olarak belirtilmektedir. Gerekecekte özellikle tarım, enerji ve hizmet alanlarında uygulamaya konulan özelleştirme politikalarının önemli aşamalar kaydettiği belirtilirken, tarım ve enerji amaçlı tesislerin işletmelerinin amacına uygun şekilde gerçek veya tüzel kişilere devrini öngörmek amacıyla yasanın düzenlendiği ifade edilmektedir. Yasada su bir kaynak olarak tanımlanırken; kamu hizmeti olarak görülen sulama hizmetinin DSİ nezdinde işletilmesi yani gerçek ve tüzel kişilere devri düzenlenmektedir. Diğer bir göze çarpan düzenleme ise sulama hizmetinin sulama birliği ve kooperatifi olarak ayrı iki yapıda değil kooperatiflerin de Birlik'e devrilerek tek bir yapıda birleştirilmesi düzenlenmiştir. Sulama Birliği'ne üye olabilmek için ise tapu sahip-

liği veya en az beş yıl araziyi kiralamış olmak şartının getirilmesi ve Birlik'in ekilecek ürünü de belirleyecek olması diğer göze çarpan önemli düzenlemelerdir.

### **Sulama Birlikleri Yasası**

23 maddeden oluşan yasanın amacı, su varlıklarının veya kaynaklarının "rasyonel" kullanımı olarak ifade edilmektedir. Yasa, Sulama Birlikleri'ni idari olarak yeniden düzenlerken, DSİ tarafından sulama tesislerinin yap-işlet modeli çerçevesinde DSİ ve Birlik tarafından imzalanacak sözleşme doğrultusunda devrinin de önünü açmaktadır. Madde 15'te "Birliklerin yap-işlet-devret modeline iştiraki" adı altında düzenlenen hüküm, tesislerin işletme ve bakım hizmetlerinin yürütülmesi hususunda, görevlendirilen şirketle bağımsız olarak veya DSİ ile birlikte sözleşme imzalayarak bu modeli kullanabilmesine olanak vermektedir. Kamu-özel ortaklığı içme suyu ve su şebekesi dağıtım hizmetlerinde de kendisini gösterirken aynı düzenleme bu yasa ile Sulama Birlikleri için de düzenlenmektedir. Kamu-özel ortaklığı olarak şekillenen yap-işlet-devret modeli ile kaynaklar üzerindeki mülkiyet devlette kalarak kaynakların yönetiminin şirketlere devredilmesi söz konusu olmaktadır. Bu da sulama hizmeti gibi çiftçi ve doğrudan tüketici (yarı-üretici) için önemli olan bir konunun piyasa kurallarına göre yapılmasını ifade etmektedir. Daha açık ifadesiyle, şirketlerin kar elde etmek amacıyla bu alana yatırım yapmalarıdır. Böyle bir durum, tıpkı Türkiye'de inşa edilmekte olan HES'lerde de tanık olduğumuz gibi temiz su kaynaklarının hızla ve en üst düzeyde tükenmesini beraberinde getirecektir (Yılmaz, 2011).

Yasada dikkat çeken önemli düzenlemelerden biri de, ekilecek ürünün Birliğin görev alanı içerisinde su miktarına bağılı olarak belirlenmesi ve bu işin de Tarım ve Köyişleri Bakanlığının ilgili birimleriyle işbirliği yapılarak planlanmasıdır. Bu düzenleme tarımsal havza planlamasıyla paralel olarak ürün deseninin yeniden belirlenmesine ve tarımsal girdilerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak iddiasıyla hibrit tohumlarının daha da yaygınlaşmasına yol açacaktır.

Birliğin kuruluşu, işleyişiyle ilgili yapılan düzenlemeler ise kanunun ikinci ve üçüncü bölümünde düzenlenmektedir. Bu bölümlerde Birlik üyelerinin seçilmesi, birliğin görev alanı ve cezai hükümler düzenlenmektedir. Buna göre Birliğe üye olabilmek için madde 6'da yapılan düzenlemeye göre "mülk sahibi olmak ya da fiilen araziyi kullanmak üzere en az beş yıl süre için kiralamış olmak", "seçim tarihi itibarıyla en az iki yıldır su kullanıcısı olmak" olarak ifade edilmektedir. Birliğe üye olmak mülk sahipliği üzerinden tanımlanırken, oy hakkı da bu sahiplik oranında belirlenmektedir. Aynı madde de belirtilen Birlik Meclisi üyelerinin oy hakkı, sulama alanındaki arazilerinin ortalama parsel büyüklüğüne bölünmesiyle

bulunacak sayı kadar ifade edilmektedir. Bu düzenleme, Birlik içerisinde büyük toprak sahibi ve büyük toprak kiracılarının daha çok söz sahibi olacağı anlamını taşımaktadır. Bu da iç ve dış kredi, sulama ücreti tespiti ve katılım paylarının belirlenmesi gibi konularda büyük toprak sahiplerinin belirleyici olacağını göstermektedir. Yasa, Birliğe üye olmayan su kullanıcılarının da haklarının kısıtlanamayacağını ifade ederken, madde 19'da yapılan düzenlemeye göre Birlik Meclisi isterse üye olmayan su kullanıcılarının mali mükellefiyetlerini Birlik Meclisi kararı ile iki katına kadar arttırma yetkisine sahiptir.

Beşinci ve son bölümde yapılan düzenlemeye göre, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mahalle idare birliklerine göre kurulmuş olan Sulama Birliklerinin en geç on sekiz ay içerisinde, yani yasaya uygun olarak yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir. Yeni yasaya uygun hale getirilmeyen sulama birliklerinin tüzel kişiliklerinin iki ay içerisinde sona erdirileceği düzenlenirken, Birliklerin yapısının kısa süre içerisinde öngörülen şekilde düzenlenmesini ifade etmektedir.

### **Personel istihdamında değişim**

Yine beşinci bölüm kapsamında, Birlikler bünyesinde çalışacak personelin istihdam şekline yönelik bir düzenleme karşımıza çıkmaktadır. Burada da Birliklerin işleyiş ve konumuna yönelik yukarıda anlatılmaya çalışılan süreçle uyumlu bir tarzda, çalıştırılacak olanların, istihdam rejimlerinin değiştirildiğini görmekteyiz. "Personel İstihdamı" başlıklı 14'üncü madde kapsamında, yukarıda özetlenen piyasalaştırma ve özelleştirme sürecine paralel olarak, birlikte bünyesinde istihdam edilecek, idari, teknik ve yardımcı personelin 4857 sayılı İş Yasası hükümlerine tabi olarak çalıştırılacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yine beşinci bölüm kapsamında "Mevcut Birlikler" başlıklı Geçici 1'inci Maddede ise, mevcut Birliklerin 1,5 yıl içerisinde, durumlarını yasanın öngördüğü şekilde uyumlulaştırmaları gerektiği kaydedilmektedir. Yasa bir geçiş dönemi öngörmektedir. Yasa, hâlihazırda kurulu olanlar ve kurulacaklar bünyesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na tabi personel çalıştırılması yasaklanmakta, yeni personelin İş Yasası hükümleri doğrultusunda çalıştırılması gerektiğini belirtmektedir. Öte yandan, kurulu Birliklerde, 657 sayılı yasaya bağlı olarak çalışan personelin, yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içerisinde Devlet Personel Başkanlığı'nca tespit edilecek ihtiyaca göre kadroları ile kazanılmış haklarına uygun olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilecekleri kaydedilmektedir. Yine, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olan Birliklerde sözleşmeli personel (657/4/b) statüsünde çalışanlar, mevcut statüleri ile istihdam edilmeye devam edecek, birlikler, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mevcut

statüleri devam edenler dışında yeni sözleşmeli personel istihdam edemeyeceklerdir. Böylelikle Birliklerdeki ana istihdam rejimi değişmekte, İş Yasası hükümlerinin tabi olacağı bir modele geçilmektedir.

Sulama Birliklerinde, çalıştırılacak personelin 4857 sayılı İş Yasası kapsamında çalıştırılacak olmasında, konunun uzmanları bir sakınca bulmamakla birlikte, istihdam rejimindeki bu dönüşümü, kamuda genel dönüşüm bağlamında okumakta yarar bulunmaktadır. Doğrudan memur statüsünde çalışan personel sayısının azaltılarak, işçi statüsünde çalışan sayısının artırılmasını, kamu hizmeti anlayışındaki değişimin, hizmeti sunacak olan personelin rejimine de yansması çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Durum bir yanıyla da kamu hizmetini sunuş sürecinde, memur kavramının sonlandırılması ve güvenceli istihdam şeklinin daraltılması ile de ilgilidir.

### **Sonuç olarak...**

Su varlıklarının büyük bir bölümün kullanıldığı sulama suyunun özelleştirilmesini düzenleyen "Sulama Birlikleri Yasası", özellikle küçük çiftçiler açısından büyük önem taşımaktadır. Tarımsal girdiler konusunda gıda tekellerine bağımlı hale gelen çiftçiler, sulama suyunun özelleştirilmesiyle birlikte kullandıkları suyu da daha pahalıya alacak ve bu durum birçok çiftçinin çiftçilikten kopmasına yol açacaktır. Son dönemde artan su ve elektrik borçları nedeniyle üretimini devam ettiremez hale gelen çiftçiler, bu yasa ile daha büyük bir çıkmazın içerisine girecek ve tarımsal üretimin devamlılığının küçük çiftçilik üzerinden yürütülmesi zorlaşacaktır.

Tarımda şirketleşmenin yaygınlaşmasıyla birlikte tarımsal arazilerin şirketler tarafından satın alınması veya kiralanması, tohum, su gibi önemli girdilere ulaşamayan çiftçilerin işçileşmesine yol açacaktır. Toprağı, tohumu ve suyu kaybeden çiftçi, tarımsal üretim üzerindeki denetimini kaybedecek ve tüketiciler (yarı-üreticiler) de gıda ürünlerinin fiyatlarının artması ve sağlıksız gıdaların tüketilmesi olarak bu durumdan fazlasıyla etkilenecektir.

Yasa, kamu hizmetinin değişen niteliğine işaret ederken bir yandan da personel rejiminde de önemli değişiklikleri düzenlemektedir. Sulama hizmetinin niteliğinin değiştirilmesiyle birlikte Birliklerde çalışan personel de bu değişime uygun olarak daha güvencesiz çalışma koşullarına mahkûm edilmektedir.

## Kaynaklar

İçöz, E. (2009) "Suyun Ticarileştirilmesi ve Sonuçları (2)", <http://www.yesilgazete.org/?p=3654>, (Erişim Tarihi: 6.4.2011)

"Sulama Birlikleri Kanunu",

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/03/20110322.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/03/20110322.htm>, (Erişim Tarihi: 6.4.2011)

"Tarımda Su", <http://www.iski.gov.tr/Web/statik.aspx?KID=1000897>, (Erişim Tarihi: 6.4.2011)

Yılmaz, G. (2011), "Suyun Ticarileştirilmesi Su Kıtılığını Daha da Arttıracak",

[http://www.supolitik.org/sundays\\_zaman\\_tr.htm](http://www.supolitik.org/sundays_zaman_tr.htm), (Erişim Tarihi: 6.4.2011)

9 Nisan Mitingi Çağrı Metni:

[http://derelerinkardesligi.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=220&Itemid=9](http://derelerinkardesligi.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=220&Itemid=9), (Erişim Tarihi: 6.4.2011)

