



## **Türkiye Sulama Yönetimi Politikaları ve Sulama Birlikleri**

### **Irrigation Management Policies and Irrigation Associations in Türkiye**

Ayşegül KİBAROĞLU

*Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, MEF Üniversitesi,*

*<https://orcid.org/0000-0002-9648-5975>*

*\*Corresponding author (Sorumlu yazar): [aysegul.kibaroglu@mef.edu.tr](mailto:aysegul.kibaroglu@mef.edu.tr)*



### *Makale Bilgi*

*Yazar(lar):*

*Ayşegül KİBAROĞLU*

*Geliş Tarihi:* 04/10/2022

*Kabul Tarihi:* 25/10/2022

*Keywords:*

*Türkiye, sulama yönetimi,  
Sulama Birlikleri, Performans,  
Yasal Çerçeve, Paydaş Katılımı*

### **Özet**

Kalkınmakta olan ülkelerde 1990'lı yıllardan buyana sulamada idari, mali ve teknik açıdan verimlilik ve hakkaniyet sağlamak amacıyla geniş sulama alanlarından sorumlu olan çok sayıda su kullanıcı örgütleri (Sulama Birliği) kurulmuştur. Sulama sistemlerinin yönetiminin 1990'lı yılların başında hızlı bir biçimde Sulama Birliklerine devir edilmesiyle, Türkiye sulama suyu yönetimi konusunda önemli deneyimler geçirmiştir. Türkiye'nin bu alandaki deneyimleri, sulama yönetiminde reformların verimlilik ve hakkaniyet açısından başarılı olabilmesi için sulamadaki tüm paydaşlar arasında katılımçılık ve oydaşmanın sağlanmasının önemini ortaya koymuştur.



**Article Info:**

*Author(s):*

*Ayşegül KİBAROĞLU*

*Received:* 04/10/2022

*Accepted:* 25/10/2022

*Keywords:*

*Türkiye, irrigation management, Irrigation Associations, performances, Legal framework, Stakeholder participation*

**Abstract**

Since the early 1990s numerous water user associations (Irrigation Associations) have been established in the developing countries with an objective to reach administrative, financial and technical efficiency as well as equity in irrigation management. Türkiye has had important experiences with the accelerated transfer of management of irrigation systems to Irrigation Associations starting by early 1990s. Türkiye's experience in this realm demonstrates that irrigation management reforms could become successful when participation and consensus is built among major stakeholders.



## 1. Giriş

Su, Türkiye’de tarımsal faaliyetler için hep kritik bir kaynak oluşturmuştur. Yıllık ortalama yağışlar 574 mm olarak ölçülmüş olmakla beraber Güneydoğu, Doğu ve İç Anadolu Bölgelerinde bu oran 250 mm düşebilmekte Karadeniz Bölgesinde 3000 mm çıkabilmektedir (MGM, 2018). Yüksekliklerdeki soğuk karasal iklim hariç ülkenin büyük bölümü kurak ve yarı-kurak iklim kuşağında yer almaktadır. Ülkede yağışların dengesiz dağılımı, yüzey ve yeraltı su kaynaklarının “istenen tarlada istenen zamanda bulunamaması” sulamayı stratejik önemde bir sektöre dönüştürmüştür. Sulanan alanlar 1950’lerden buyana giderek artış göstermiş mevcut durumda tarım, ülke genel su bütçesinin %74’nün ayrıldığı bir sektöre dönüşmüştür (DSİ, 2022).

Büyük çaplı sulama sistemlerinin inşası, yönetimi, işletmesi ve bakımı başta Devlet Su İşleri (DSİ) olmak üzere öncelikle kamu kurumları tarafından yürütülmüştür. Öte yandan, DSİ’nin Kurucu Yasası (Sayı: 6200, 1953) sulama yapılarının işletme ve bakımının köy, belediye, kooperatif, sulama birlikleri ve diğer yasal özel birimlere devir edilebileceği ilgili hükümler içerir. Böylelikle, başta Sulamam

Birlikleri olmak üzere sulama yönetim kurumlarının kuruluş, gelişim, performans değerlendirilmesi ve fesih işlemlerinde DSİ’nin rolü başat hal almıştır.

Ancak, elbette ki Sulama Birliklerinin kurulması dahil sulama yönetimi politikalarının oluşturulmasında hükümetlerce ülke çapında belirlenen ekonomik büyüme, sosyo-ekonomik kalkınma planlama ve politikaları esas belirleyici olmuştur. 1980’li yılların ortasından buyana siyasi ve ekonomik krizlerle büyüyen bütçe açıkları kamu kaynaklarından DSİ’ye olan mali kaynak aktarımının azalmasına, bu durum bir yandan DSİ İşletme ve Bakım Dairesi eşgüdümünde yürütülen sulama alt yapısı bakım-onarım işlerinin sistemli bir biçimde yürütülememesine diğer yandan da sulama işletme masraflarının çiftçilerden düzenli ve yeterli olarak toplanamamasına yol açmıştır (Kibaroglu, 2002).

Öte yandan, Dünya Bankası gibi küresel su politikalarının şekillenmesinde rol oynayan uluslararası kuruluşlar sulama yönetiminde özelleştirme politikalarını teşvik eden politikalarıyla Sulama Birliklerinin yaygınlaşmasında etkili olmuşlardır. 1980’li yıllardan buyana Dünya Bankası, Türk hükümetlerinin sulama yatırım, işletme ve bakım harcamalarını azaltacak önlemler alması

gerektiğini vurgulamıştır. Sulamada “inovatif” bir kurumsal yapılanma olarak tanımlanan “Sulama Birlikleri” ve 1990’ların ilk yıllarında DSİ tarafından uygulanmaya başlayan “Hızlandırılmış Sulama Yönetimi Devir Programı” bu salık verilen önlemlerin en somut örneği haline dönüşmüştür (Kıbaroğlu, Başkan & Alp, 2009).

Sulama Birlikleri köyler ve belediyeler gibi birden çok yerel yönetim birimlerini kapsayan sulama alanlarının yönetiminden sorumlu olmaya başlamışlar ve 1993 yılından sonra ilk kuruluş aşamalarının ardından hızla sorumlu oldukları alanlar ve birlik sayıları artmış ve 1990’lı yılların sonuna gelindiğinde büyük sulama sistemlerinin çok büyük bir bölümünün (%85) işletme ve bakımı bu kurumsal yapılar tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır (DSİ, 2020).

Sulama Birlikleri tabandan çiftçi ya da yerel yönetimlerden gelen talebin sonucu ortaya çıkan bir sulama örgütlenmesi değildir. DSİ’nin merkez ve bölge teşkilatlarında görev yapan İşletme ve Bakım Dairesi personelinin girişimleri ve yürütücülüğü sonucu kurulmuşlardır. Öte yandan, Sulama Birliklerinin oluşumu ve sulama yönetiminin merkezden, yerele devir şartlarıyla ilgili DSİ ve yerel yönetimler (köy muhtarlıkları, belediyeler) arasında yoğun istişareler yapılmıştır (Kıbaroğlu, 2002). DSİ personelinin Sulama Birliklerine kuruluş aşamasında sulama yönetimi, sulama suyu dağıtımı ve idari, mali konularda verdikleri destek ve kapasite geliştirme faaliyetleri yürütmüş olsalar da devirlerin çok hızlı ve yoğun olması ve Sulama

Birliklerinin kurulduğu 1990’lı yılların başında bu kurumların işleyişini kolaylaştıracak kendilerine özgü mevzuat yerine mevcut yerel yönetim kanunlarına dayandırılarak kurulmuş olmaları takip eden dönemde Birliklerin işleyişinde ve sulamaların etkin ve adil yürütülmesinde çıkan sorunların başlıca kaynağı olarak tanımlanmıştır (Kıbaroğlu, 2020).

“Hızlandırılmış Devir Programı” Sulama Birliklerinin işleyişinde özellikle Başkanlık ve Yönetim Kurulu gibi karar-verme mekanizmalarının oluşumu ve çalışmalarında sorunların gözlemlenmesine neden olmuştur. Muhtar ve Belediye Başkanlarının Yönetim Kurulunun doğal üyeleri kabul edilmesi ve Muhtar ve Belediye Başkanlarının Yönetim Kurulu ve Meclise kendilerine yakın kişilerden üyeler seçmesi su kullanıcı çiftçiler arasında yaygın memnuniyetsizler doğurmuştur. 2011 yılında kabul edilen 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile Sulama Birliklerinin kendilerine ait otonom yapıya sahip olmalarının sağlanması ve sadece su kullanıcılarının Sulama Birliği Meclisi üyesi olabileceklerinin netleşmesiyle beraber Muhtar veya Belediye Başkanları gibi siyasi yapıların Sulama Birliklerinde başat söz sahibi olmasıyla ilgili memnuniyetsizlik azalmıştır. Yine 1672 Sayılı Kanun ile Yönetim Kurulu içinden Denetleme Komitesinin seçilmesi sağlamıştır. Ancak bu Komitenin görevlerini yasada tanımlandığı gibi yerine getirip getirememesi bulunduğu coğrafyadaki sosyal-kültürel ortama ve karar-verme yetkisinin Birlik yöneticileri ve su kullanıcılar nasıl dağıldığına bağlı olmaktadır. Güneydoğu ve doğu bölgelerinde büyük toprak

sahipliği ve geleneksek sosyo-ekonomik yapının sürdüğü yerlerde Sulama Birliği Denetim Komiteleri yasada tanımladığı gibi işlerlik gösterememektedir (Kadirbeyoğlu & Özertan, 2015).

Sulama Birlikleri Türkiye’de sulama yönetiminde başlıca kurumsal yapıya dönüştükleri 1990’lı yıllardan buyana “katılımcılıkla” ilgili karmaşık ve çoğunlukla tatmin edici olmayan bir işleyiş ortaya koymuşlardır. Bu bağlamda, DSİ, Sulama Birliği yönetimi ve su kullanıcısı çiftçiler arasında Birliğin yönetimi ve özellikle sulama suyu dağıtımı ile ilgili kararlar ve uygulamalarda düzenli danışma, işbirliği ve oйдаşma çoğu zaman gerçekleşmemektedir (Özerol, 2013). Sulama Birliklerinin gerek idari işleyişi gerek sulamaların teknik olarak yapılma metotları ve su kullanıcılarının bu işleyişle ilgili memnuniyetlerine ilişkin ülke çapında bilimsel sistematik bir çalışmanın gerekliliği zamanla ortaya çıkmıştır. Araştırmacıların Sulama Birliklerinden örneklem seçerek yaptıkları bilimsel alan çalışmalarında farklı coğrafi bölgelerde, farklı sosyo-kültürel yapılara sahip Sulama Birliklerinde katılımcılığın da farklı düzeylerde ortaya çıkmıştır (Özerol, 2013; Harris, 2005; Kadirbeyoğlu & Özertan, 2015). Toplumun farklı kesimleri arasında sosyo-ekonomik ve siyasi dengesizliklerin olduğu coğrafyalarda (Güneydoğu ve Doğu Anadolu) çiftçinin sulama birliklerinin sunduğu hizmetlerden memnuniyeti en alt düzeyde olmuştur (Harris, 2005). Öte yandan diğer bölgelerde (Ege) ise zorlu kuraklık şartlarında bile bu krizle baş etmek için DSİ, Sulama Birliği

ve su kullanıcıları arasında rotasyonlu su dağıtımı ve yeni su ücreti mekanizmaları gibi suyu tasarruf eden metotlara başvurularak ürünlere zarar vermeden kuraklık döneminin üç kurum arasında işbirliği yapılarak atlatıldığı gözlemlenmiştir (Kadirbeyoğlu & Özertan, 2015).

Hızlandırılmış Devir Programı sonrası gözlemlenen en önemli olumlu gelişme Sulama Birliklerinin su ücretlerini toplamada DSİ yetkililerine kıyasla daha başarılı oldukları; devir öncesi DSİ’nin işletme ve bakım masraflarının tümünü ödediği dönemlere kıyasla devir sonrası bu oranın %15’lere düştüğü şeklindedir (Çakmak, Kibaroglu, Kendirli & Gökalp, 2010). Genel olarak, devirler kamu kurumları üzerindeki mali yükü azaltmıştır. Ancak, gerek kamu kurumlarının (DSİ) gerek araştırmacıların yaptıkları çalışmaların ortaya koyduğu gibi sulama oranı verimliliğinde (%40) devirler sonrası beklenen gelişme kaydedilmemiştir. Ayrıca, iklim değişikliğinin neden olduğu su kaynaklarında azalma kuraklık ve sel gibi aşırı hava olaylarının sıklığı ve büyüklüğünün artması sulama alanlarını da doğrudan etkilemektedir. Sulama Birliklerinin önemli bir bölümü sürdürülebilir su yönetimi, su kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlayacak metotlar ve teknolojilerin uygulanmasını içeren iklim değişikliğine uyum politikaları konusunda henüz sistemli bir hazırlık içinde değillerdir.

Hızlandırılmış Devir Programı ile kurulan Sulama Birliklerinden başta DSİ olmak üzere kamu kurumlarının, özellikle sulama kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlama,

sulamada verimliliği artırma ve yatay bir idari örgütlenme gerçekleştirmelerine ilişkin, büyük beklentileri olmuştur. Ancak, ilgili kamu kurumları ve DSİ'nin gözlemleri ve denetlemeleri sonucu sayıları 300'ü aşan, sulama yaptıkları alan milyonlarca hektarı bulan Sulama Birliklerinin bir bölümünde idari işleyişte özellikle Birlik Başkanlarının yolsuzluklar, mali disiplin yoksunluğu, teknik faaliyetler içinde sulama suyu dağıtımında aksaklıklar ve adil olmayan yaklaşımlar sergiledikleri ortaya çıkmıştır. Nitekim, bu durum gerekçe gösterilerek 2018 yılında 6172 Sayılı Sulama Birliği Yasasında yapılan değişikliklerle Sulama Birliği kara-verme mekanizmaları merkezi hükümetin kontrolü altına girmiştir. Yapılan bu değişikliklerle Sulama Birliği Başkanlarını artık Birlik Yönetim Kurulu değil DSİ'nin tavsiyesi üzerine Tarım ve Ormanlık Bakanlığı kamu kurumu görevlilerinden atamaya başlamıştır. Öte yandan Sulama Birliklerinin bir kısmı birleştirilmiş, bir kısmı fesih edilmiş ve böylelikle Birliklerin sayıları 2018 öncesinin yaklaşık yarısına indirilmiştir. Sulama Birliklerinin fesih işlemleri de yine Bakanlık tarafından yapılır hale gelmiştir (Kibaroglu, 2020).

Sulama ücretlerini, düzenli sulama sistemlerinin giderek artan maliyetlerini ve işletme ve bakım masraflarını karşılamak amacıyla sulama kanallarının yönetiminin 1990'lı yılların başında hızlı bir biçimde Sulama Birliklerine devir edilmesiyle Türkiye sulama suyu yönetimi konusunda önemli deneyimler geçirmiştir. 2000'li yıllardan buyana yönetime

gelen hükümetler devirler konusunda gerek idari, mali (yolsuzluklar, borçlar) gerek sulama teknikleri (düşük sulama oranı; aşırı su kullanımı) açısından olumsuz görüşler geliştirmişlerdir. Bu sebepleri öne sürerek Sulama Birliği Yasasında önemli değişikliklere gidilmiş ve Birliklerin yönetimi merkezi idareye bağlanmıştır. Birlik Başkanlarının kamu kurumu görevlileri arasından atanması Sulama Birliği Yasasının temel prensiplerinden olan Birliklerin kendi kendilerini yönetme esasını temelden değiştirmiştir.

Öte yandan, 1990'lı yıllardan buyana Türkiye'nin sulama birlikleriyle ilgili yaşadığı tecrübeyi örnek olaylar kapsamında bilimsel yöntemlerle inceleyen araştırmacılar devirlerden sonra Sulama Birliklerinin işleyişindeki katılımcılıkla ilgili sorunlara dikkat çekmişlerdir. Su kullanıcı çiftçilerin Sulama Birliklerinin yönetiminden ve sulama suyu dağıtım yöntemlerinden memnuniyetsizliklerini bu çalışmalarda ele almışlardır. Dünyada özellikle kalkınmakta olan ülkelerde sulamada özelleştirmenin hız kazandığı 1990'lı yıllardan buyana Türkiye'nin bu alandaki tecrübesi sulama yönetiminde reformların sulamada verimlilik ve hakkaniyet açısından başarılı olabilmesi için sulamadaki tüm paydaşlar arasında katılımcılık ve oydaşmanın sağlanmasının önemini ortaya koymuştur.

**Kaynakça**

- ÇAKMAK B., KİBAROĞLU A., KENDİRLİ B., GÖKALP, Z. 2010. Assessment of the irrigation performance of the transferred schemes in Turkey. *Irrigation and Drainage*. 59(2), 138-149. <https://doi.org/10.1002/ird.452>
- DSİ. 2020. Sulama İşletme Modeli Olarak Yeni Dönemde Sulama Birlikleri, DSİ: Ankara, Türkiye.
- DSİ. 2022. Toprak ve Su Kaynakları <https://www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/754#> (Erişim: 24 Eylül 2022).
- HARRİS, L. 2005. Negotiating inequalities: Democracy, gender, and the politics of difference in water user groups of Southeastern Turkey. In M. Arsel & F. Adaman (Eds.), *Turkish environmentalism: Between democracy and development* (pp. 185–200). Aldershot/Brookfield: Ashgate.
- MGM. 2018. <https://www.mgm.gov.tr/veridegerlendirme/aylik-normal-yagis-dagilimi.aspx>. (Erişim: 11 Ocak 2022).
- KADİRBEYOĞLU, Z., ÖZERTAN, G. 2015. Power in the governance of common-pool resources: A comparative analysis of irrigation management decentralization in Turkey. *Environmental Policy and Governance*. 25, 157–171. <https://doi.org/10.1002/eet.1673>
- KİBAROĞLU, A. 2002. Building Bridges Between Key Stakeholders in the Irrigation Sector: GAP-RDA's Management Operation and Maintenance Model. In I. H. Olcay Unver & R. K. Gupta (Eds.) *Water Resources Management: Crosscutting Issues* (pp. 172-199). METU Press: Ankara.
- KİBAROĞLU, A. 2020. The role of irrigation associations and privatization policies in irrigation management in Turkey. *Water International*. 45(2), 83-90. <https://doi.org/10.1080/02508060.2020.1719382>
- KİBAROĞLU, A., BAŞKAN, A., ALP, S. 2009. Neo-Liberal transitions in hydropower and irrigation water management in Turkey: Main actors and opposition groups. In D. Huitema, & S. Meijerink (Eds.) *Water Policy Entrepreneurs. A Research Companion to Water Transitions Around the Globe* (pp. 287–304). Edward Elgar: Cheltenham.
- ÖZEROL, G. 2013. Institutions of farmer participation and environmental sustainability: A multi-level analysis from irrigation management in Harran Plain, Turkey. *International Journal of the Commons*. 7(1), 73–91. <http://doi.org/10.18352/ijc.368>
- TOPÇU, S., KİBAROĞLU, A., KADİRBEYOĞLU, Z. 2019. Irrigation in Turkey: Policy and practice in historical perspective. In F. Molle, C. Sanchis-Ibor & L. Avellà-Reus (Eds.) *Irrigation in the Mediterranean: Technologies, Institutions and Policies* (pp. 185–212). Springer: Berlin.