



# Sulama Birlikleri Çerçeve Ana Statü Çalışmaları ve Bazı Öneriler

**Bu makale, DSİ tarafından yürütülen Sulama Birlikleri Çerçeve Ana Statü çalışmalarına yönelik tavsiyeleri içermektedir.**

## SULAMA BİRLİKLERİ ÇERÇEVE ANA STATÜ ÇALIŞMALARI VE BAZI ÖNERİLER

**Halil Memiş<sup>[1]</sup>**

Bilindiği üzere, Sulama Birlikleri Kanunu ile sulama birliklerinin yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler, 19.4.2018 tarih ve 7139 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu değişikliklerle, sulama birlikleri çok farklı bir noktaya evrilmiştir.

Değişikliklerin en önemlileri, birliğin organlarının kaldırılması ve başkanlığın görevlendirme ile kamu görevlilerine gördürülmesi, sulama birliklerinin feshi ve tasfiyesine yönelik yapılan düzenlemelerdir.

6172 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin (d) bendinde çerçeve ana statü; sulama birliklerinde bütçe, borçlanma, borçların ödenmesine ilişkin esaslar, alacakların tahsili, tarifeler, harcama usulü, yatırım programı, personel istihdamı, tasfiye ve benzeri hususların düzenlendiği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile İçişleri, Maliye ve Tarım ve Köyişleri Bakanlıklarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından hazırlanan metni ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu çerçeve ana statüye uygun olarak ta hazırlanacak ve her birlik tarafından uygulanacak birlik ana statüsü mevcuttur. Anılan maddenin (ç) bendine göre birlik ana statüsü ise, çerçeve ana statüye uygun olarak kurucular kurulu tarafından hazırlanarak Bakanlıkça onaylanan metni ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Dolayısıyla, Çerçeve Ana Statü büyük önem arz etmektedir ve Kanunda yapılan değişikliklere istinaden yeniden düzenlenmeye muhtaçtır.

Elde ettiğimiz kulis bilgilerine göre, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu konuda çalışmalar yürütmektedir. Hatta, hazırlanan taslak bir metin sulama birliklerinin elinde mevcuttur.

Şu an itibariyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün üzerinde çalıştığı metin hakkında bir bilgi sahibi olmamakla beraber, elden ele dolaşan ve taslak olduğu söylenen metin üzerinden bazı değerlendirmeleri yapmamız mümkün olacaktır.

## **Ulaşabildiğimiz Taslak üzerinden yaptığımız değerlendirmeler şu şekildedir:**

### ***Birliğin Niteliği***

Taslağın “Birliğin adı” başlıklı 1 inci maddesi şu şekildedir: “Birliğin adı ..... Sulama Birliğidir. Birlik Kamu Tüzel Kişiliği’ne sahip olup, Kanun’da hüküm olmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabiidir. Birliğin merkezi ..... ili ..... ilçesi ..... beldesi ..... köyüdür.”

Buradaki Kamu Tüzel Kişiliğine sahip olma hükmü önemli ve korunmalıdır. Bunun doğal sonucu, sulama birliği personelinin kamu personeli olarak adlandırılmasıdır. Bu nedenle, bu düzenlemeden taviz verilmemeli, hatta bu algı yaygınlaştırılmalıdır. Bunun doğal sonucu, kamu personeli arasından görevlendirileceği belirtilen birlik başkanlarının bile zamanla, birlik personeli içerisinde görevlendirilmesi imkanının doğmasıdır. Bkz. [Sulama Birliklerine Başkan Görevlendirilmesi](#)

### ***Birliği Oluşturan Yerleşimler***

Taslağın “Birliğin çalışma konuları” başlıklı 3 üncü maddesinin (g) bendinde yer alan “Görev alanı içerisinde su miktarına bağlı olarak ekilecek bitki desenini Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ilgili birimleri ile işbirliği yaparak planlamak.” Yönündeki düzenleme önemlidir. Ancak, bu düzenleme Çerçeve Ana Statünün konusu değildir. Kanunla öngörülmeleyen düzenlenmeyen bir hususun, Çerçeve Ana Statü ile düzenlenmesi hukuki değildir. Diğer bir ifade ile Normlar Hiyerarşisine aykırıdır.

Taslağın “Birliğin görev alanı” başlıklı 4 üncü maddesinin ilk fıkrası “Birliğin görev alanı, devraldığı sulama tesisinin proje alanı ile sınırlı olup; ..... belediyesi, ..... belediyesi, ..... köyü, ..... köyü, ..... köyü, ..... köyü, ..... köyü olmak üzere toplam ..... adet yerleşim birimini kapsamaktadır.” şeklinde düzenlenmiş, devamında “yerleşim birimi”; “3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye teşkilatı ya da 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa göre köy tüzel kişiliği oluşmuş yerleşim yeri ile 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde olup belde belediye ve köy tüzel kişiliğini kaybetmesi sonucu mahalleye dönüşen ancak halen tarımsal faaliyetlerini devam ettiren yerleşim yerlerini ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

Buradaki, birinci fıkrasının, mahalleleri veya bölgeleri kapsayacak şekilde yeniden tasarlanması gerekmektedir.

### ***Tasfiye Kriterleri***

Çerçeve Ana Statü Taslağının en tartışmalı maddelerinden bir tanesi ise 5 inci maddenin birinci fıkrasıdır. Bu fıkraya göre; “(1) Yapılan denetimler neticesinde maksadına ulaşamayacağı tespit edilen sulama birlikleri, sulama tesisinden beklenen faydanın ve sürdürülebilir işletme yönetiminin sağlanabilmesi için, DSI'nin gerekli görmesi halinde Bakan Onayı ile bu birliklerden birinin tüzel kişiliği altında birleştirilebilir...”

[Sulama Birliklerinin Feshi Şart ve Usulleri İle Tasfiye Halinde Personelin Durumu](#) başlıklı yazımızda da belirttiğimiz üzere; Kanunda tasfiye için temel şart birliğin amacına ulaşamayacağının tespit edilmesidir.

Bu tespitin kriterleri Kanunda yer almamıştır. Objektif, ölçülebilir, denetlenebilir ve performansa dayalı kriterlerin ortaya konması ve bu tespitlerin bu çerçevede yapılması uygun olacaktır. Bu şekilde kriterlerin belirlenmiş olması, birlik yöneticilerinin de performansını artıracak ve başarı çitasının ne olduğu konusunda bilgileri olacaktır.

Bunun yanında bu tespitin nasıl ve kimler tarafından yapılacağı konusunda da, herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu düzenlemelerin en azından yürürlüğe konacak olan Çerçeve Ana Statü ile yapılması gerekmektedir ve ihmal edilmemelidir.

### ***18 Yaşından Küçüklerin Üyeliği***

Bir başka husus, üye olma ile ilgilidir. “Birlik Üyeliği” başlıklı 9 uncu maddeye göre; “Birlik görev alanı içerisinde tapuda kayıtlı arazi sahibi olmak veya arazi kiralamak suretiyle tarımsal üretimde bulunan ve gerçek kişiler bakımından 18 yaşını tamamlamış olmak kaydıyla her su kullanıcısı gerçek ve tüzel kişi, tesisten faydalanabilmek için o birliğe üye olmak zorundadır.”

Burada miras yoluyla arazi edinen ve yaşı 18 yaşından küçük olanların da, vasileri vasitasıyla üye olabilmelerine imkan tanınmalıdır. Bu yapılmadığı takdirde, bu durumda olanların arazilerinin sulama imkanı kısıtlanmış olacaktır.

### ***Başkanvekili Görevlendirme ve Bunun Farklı Bir Anlamı, Birlik Personelinin Kamu Personeli Olması***

Taslağın “Birlik Başkanlığı ile Başkanın Görev ve Yetkileri” başlıklı 15 inci maddesinin 4 üncü fıkrasının (o) bendine göre; birlik bütçesinin tahsilat ve ödemeleri ile harcama kalemleri arasında aktarma yapmak, diğer işletme ve personel giderleri payından ihtiyaç duyulması halinde Bölge Müdürünün onayı ile bakım, onarım, yenileme ve

genişletme işlerinde kullanmak, her hangi bir sebeple görevinin başında bulunmadığı durumlarda bu yetkilerini Başkanvekiline devretmek.” yönündeki düzenleme ile “Başkanvekilliği” öngörülmüştür.

Başkanvekilliği öngörülmesi kaçınılmaz bir durum iken, Başkanvekilinin kimler arasından görevlendirilebileceği Kanunda düzenlenmemiştir.

Taslak Çerçeve Ana Statüde ise bahsini ettiğimiz fıkranın (u) bendinde; herhangi bir sebeple görevinin başında bulunmadığı durumlarda DSİ Bölge Müdürü’nün Onayı ile birlik teşkilatından en az lisans düzeyinde eğitime sahip personele öncelik tanıyarak bir personeli başkan vekili olarak tayin etmek görevi belirlenmiştir.

Daha önce kaleme aldığımız [Sulama Birliklerine Başkan Görevlendirilmesi](#) başlıklı yazıda, Kamu Personeli konusunda detaylı değerlendirmeler yapılmıştır.

Buradan yola çıkarak, Taslak Çerçeve Ana Statüde, Birlik Başkanının DSİ’nin onayı ile yerine birlik teşkilatından en az lisans düzeyinde eğitime sahip personele öncelik tanıyarak bir personeli başkan vekili olarak tayin edebilmesi önemlidir.

Bizim temel iddiamız, Kanunen Kamu Tüzel Kişisi olan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa[2] tabi bulunan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki[3] esaslara göre denetlenen bir kurum kamu kurumudur. Yine Taslak Çerçeve Ana Statüde belirtildiği gibi[4] birliğe personel alımlarında, Bakanlar Kurulunun 29/06/2009 tarih ve 2009/15188 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” hükümlerinin uygulanması Sulama Birliklerinin kamu kurumu olmasının doğal sonucudur.

**Pekii, bu şekilde tezahür eden bir kurumsal yapıda çalışanların niteliği nedir? Hiç şüphe yok ki, bunlar da kamu personelidir.**

Kamu personeli olduğu içindir ki, Taslak Çerçeve Ana Statü’nn yukarıda verdiğimiz hükmü gereğince, kamu personelleri arasından görevlendirilen bir başkana vekalet edebilmektedirler.

İdare Hukukunun temel prensiplerinden bir tanesi; “vekilin asilin tüm hak ve yetkilerine sahip olduğu” prensibidir. Bunun doğal sonucu, asile vekalet edebileceklerin de, asilin hukuki statüsüne sahipler arasından seğilmesidir.

Birlik başkanı, kamu personeli arasından görevlendirilebiliyor ise, ona vekalet edeceklerin de kamu personeli olması doğal bir sonuçtur. Taslakta, haklı ve çok doğru bir şekilde, birlik içerisinden vekalet öngörülerek, birlik personelinin kamu personeli olduğu da teyit edilmiştir.

Bu esasında başka bir sonuç ta doğurmaktadır: Esasında birlik başkanları sadece diğer kamu kurum ve kuruluşlarından değil, sulama birliklerindeki personel arasından da görevlendirilebilir. Tekraren ifade etmeliyiz ki, [Sulama Birliklerine Başkan Görevlendirilmesi](#) başlıklı yazımızın incelenmesi, orada yaptığımız kamu personeli tahlilinin, bu çerçevede değerlendirilmesi, konunun net olarak anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Gerek 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nda, gerekse Taslak Çerçeve Ana Statüde, sulama birliklerinin kamu kurumu olduğunu, dolayısıyla personelinin de kamu personeli olduğunu güçlendiren bazı hükümler de şunlardır:

Taslağın 15 inci maddesinin 4 üncü fıkrasının (ş) bendinde yer alan “Mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirmek” şeklindeki hükmü;

Kanunun “Personel istihdamı” başlıklı 14 üncü maddesinin (4) üncü fıkrasındaki ve Taslağın 18 inci maddesinin 7 nci fıkrasındaki “Birlikler, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabidir.”[\[5\]](#) hükmü,

Kanunun “Denetim ve birlik mallarının durumu” başlıklı 18 inci maddesindeki hükümler ile Taslağın 30 uncu maddesindeki hükümler[\[6\]](#);

Kanunun 12 nci maddesindeki idari para cezası verme yetkisi,

Gibi düzenlemeler, sulama birliklerinin kamu kurumu olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Kamu kurumunda istihdam edilen personellerin, kamu personeli olması da kaçınılmazdır. Detaylı bilgi için [6172 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sulama Birliklerinin Hukuki Niteliği](#) başlıklı yazımız incelenebilir.

Birlik teşkilatına ilişkin düzenlemeler, esasında Kanunda yapılması gereken düzenlemelerdir. Kanunen personelin durumu güvence altına alınmalıdır. Bu konudaki yazımız, [Sulama Birliklerinin Feshi Şart ve Usulleri İle Tasfiye Halinde Personelin Durumu](#) incelenebilir.

Taslaktaki 17 nci maddede yer alan Birlik Müdürüne ilişkin kriterler, birlik saymanları ve diğer bazı kilit yetkililer içinde getirilmelidir. Diğer bir ifade ile belli bir ölçüme ve analize dayalı olarak iş ve görev tanımlamaları yapılmalı, kriterler getirilerek nitelikler ortaya konmalıdır. Bu yapılırken de, mevcut personelin hakları korunmalıdır. Kanuna konmayarak göz ardı edilen bir husus en azından Çerçeve Ana Statü ile düzenlenmeli, birlik personelinin kendilerini güvende hissedecekleri bir ortam yaratılmalıdır.

Bu kapsamda; birleşme ve kapatılarak DSI'ye ve diğer kurumlara devir halinde, feshedilen (birleşen) sulama birliğinde çalışanların iş sözleşmelerinin bütün hak ve borçları ile birlikte birleşilen birliğe veya DSI'ye, il özel idaresi veya belediyeye aynen

devredileceği, haklarının kazanılmış hak olduğu ve korunacağı yönünde hüküm konmalıdır.

Esas itibariyle olması gereken, bu uygulamaya muhatap tutulan sulama birliklerinin personelinin; DSİ'ye devri veya bu personelin, Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında unvanları belirlenecek kadrolara atanmasına ilişkin düzenlemenin yapılmasıdır. Bu hususun pratiği, daha önce belediyelerin kapatılması veya büyükşehir uygulamaları neticesinde kapatılan belediyelerin çalışanlarının devrinde yapılmıştır. Kanunen kamu tüzel kişiisi olarak tanımlanan sulama birliklerinin personelinin de, kamunun yani Devletin güvencesinde olması kaçınılmazdır. Kanuna konulması için hiçbir çalışma yapılmayan bu konu, en azından ereve Ana Statü ile çözülmelidir.

Bunun yanında, 5620 sayılı Kanunla kadroya geçen işçilerin ile birliklerde daha önce 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesine göre istihdam edilenlerin durumlarının aynen korunması, kapanma veya devir halinde pozisyonlarına uygun statülerde istihdamlarının yolu açılması önem arz etmektedir. Hatta, 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesine göre sözleşmeli olup, halen devam edenlerin (hatta görevi sona erenlerin) durumu tekrar gözden geçirilerek, muadillerinin kavuştukları haklara kavuşmaları için yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Taslağın “Birlik personelinin atanması” başlıklı 18 inci maddesinin 2 nci fıkrasındaki “Birlikte istihdam edilecek personele, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır. İşe alınmaları, özlük ve sosyal hakları aynı mevzuata tabi olup, birlik personeli kamu personeli değildir.” şeklindeki düzenlemede yer alan “birlik personeli kamu personeli değildir” ibareleri, yukarıdan beri zikrettiğimiz nedenlerle, ereve Ana Statüde kesinlikle yer almamalıdır. Zira bu düzenleme; yukarıda bahsettiğimiz hususlara aykırıdır.

Birlik Personelinin kamu personeli olduğu konusundaki tezimizin “Birlikte istihdam edilecek personele, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü karşısında geçerli olmayacağı yönünde bir itiraz söz konusu olabilir.

Bilindiğizere, tüm kamu kurumlarında işçiler çalışmaktadır. Kamudaki işçi istihdamı sürecinin iki niteliği vardır:

- Kamu hukuku niteliği

- Özel hukuk niteliği.

Kamu hukuku niteliği, işçilerin işe alınmalarının idari işlemlerle tesis edilmesinden kaynaklanmaktadır. Taslak ereve Ana Statüde de yer aldığızere, “Birliğe personel alımlarında, Bakanlar Kurulunun 29/06/2009 tarih ve 2009/15188 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik”

hükümleri uygulanacaktır.”

Bu Yönetmelik adından da anlaşılacağı üzere merkezi idare kuruluşları ve mahalli idareler olmak üzere tüm kamu kurumlarında uygulanmaktadır.

Bu Yönetmelikle öngörülen usul, işe alımların idari boyutunu ortaya koymaktadır.

Kamuda işçi istihdamının özel hukuk niteliği ise, personelin işe alınma işlemleri tamamlanıp işe başladıktan sonra sözleşme hukukuna tabi olmaları ve haklarında İş Kanunları (1475 ve 4857 sayılı) ile Borçlar Kanununun hizmet sözleşmelerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasından kaynaklanmaktadır.

Kısaca, bu hükümlerin uygulanıyor olması, birlik personelinin kamu personeli olma vasfına hanel getirmemektedir.

### **Yazar Notu:**

Muhtemeldir ki, Taslak Çerçeve Ana Statü ile ilgili olarak ifade edilebilecek bir çok husus mevcuttur. Ancak, teknik anlamda düzenlenmiş olan hususlara girmeden, sadece idari işleyiş anlamındaki konulardan sınırlı olarak birliğin niteliği ve personele ilişkin hususlar üzerinde değerlendirme yapmak uygun görülmüştür.

### **Başka Bir Not:**

"Eleştiri haktır. Ancak; sadece dedikodulara dayanan bilgiler ışığında yapılmayan, gerçeğe vakıf olarak, vicdan terazisinde tartılarak yapılan eleştiriler saygındır."

---

[1] <https://twitter.com/HalilMemisTR>

[2] Taslak; 15 inci madde 4 üncü fıkrada (ş) bendi: Mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirmek.

[3] 30 uncu madde: 2/(a) Yapılan denetim sonucunda birliğin zarara uğratıldığına tespit edilmesi halinde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71 inci maddesi hükümleri uygulanır.

[4] 18 inci madde: (6) Birliğe personel alımlarında, Bakanlar Kurulunun 29/06/2009 tarih ve 2009/15188 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik" hükümleri uygulanacaktır.

[5] Bu Kanun kamu kurumlarında uygulanan bir kanundur.

[6] (3) Birlikler, Sayıştay tarafından doğrudan denetlenebilir.

(4) Birliğin devraldığı sulama tesisi ve bütünleyici parçaları Devlet malı olup, bunlara zarar verenler hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun kamu malına zarar verme ile ilgili ceza hükümleri tatbik olunur.”

---

**Telefon:** +90 (312) 473 84 23

**E-Posta:** mts@mevzuattakip.com.tr

**Adres:** Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA