

SAVUNMANIN SİVİL GÜCÜ: STRATEJİ DEĞİŞİMİ SONRASI YENİDEN YAPILANMAYA İLİŞKİN PERSONEL ALGISI ARAŞTIRMASI

Civil Power of Defence: Staff Perception Research Concerning With Re-Organization After the Strategic Change

A. Şebnem TUNÇ*

Özet

11 Eylül'ün ardından uluslararası sistem değişime uğramış, bu değişim, ülkelerin tehdit algılarını ve savunma yaklaşımlarını yeniden gözden geçirme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Savunmaya ilişkin olarak yürütülen sivil hazırlıkların belkemiğini oluşturan savunmanın sivil gücü de bu değişimin etkisi altında kalmıştır. Savunma stratejisindeki değişim ülkelerin kurumsal yapılarının yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Bu çerçevede başta ABD olmak üzere Türkiye dahil pek çok ülkenin kurumsal yapılanmasında değişim yaşanmıştır. Ülkemizde strateji değişimi ve beraberinde yaşanan yeniden yapılanma neticesinde afet ve acil durum hazırlıklarında önemli başarılar elde edilirken güvenlik ve savunmaya ilişkin sivil hazırlıklarda bazı belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu belirsizlikler zaman içerisinde anılan faaliyetleri yürüten personeli de etkilemeye başlamıştır. Çalışmada öncelikle savunma stratejisindeki değişim, bu değişim neticesinde ABD'deki ve Türkiye'deki yeniden yapılanma faaliyetleri incelenmiştir. Ardından Türkiye'deki değişimin personel üzerinde yarattığı etki ve algıyı araştırmak amacıyla yapılan saha araştırmasının bulgularına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Savunma stratejisindeki değişim, sivil savunma, acil durum, yeniden yapılanma

Abstract

After the September 11, the international system has undergone changes that has revealed the need to reassess the threat perception and defensive approach of the country. Civilian power of defence which is the backbone of the civil preparation that is related with defence has remained under the influence of this change. The change in defence strategy has required the reorganization of the institutional structure of the country. In this context, not only United States and the others but also Turkey has experienced many changes in institutional structure. In our country, some significant achievements have been obtained as a result of the strategy changes and reorganization that occurred in disaster and emergency preparedness, but it has revealed some uncertainties in preparation for civil security and defense. In time these uncertainty have begun to affect the staff who carries out the civil defence activities. At this paper, firstly the changes in defense strategy and the reorganization activities both in the United States and in Turkey are examined. And then the outcomes of the field research that investigate the impact of change on staff are explained.

Key words: The changes in defence strategy, civil defence organization, emergency, re-organization

* Hacettepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi, sebnemcerit@gmail.com

GİRİŞ

11 Eylül terör saldırılarının ardından dünya önceden tahmin edilemeyen asimetrik tehditler ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum, ülkelerin tehdit algılarını ve savunma yaklaşımlarını yeniden gözden geçirme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Savunma yaklaşımını üç temel başlık altında incelemek mümkündür. Bunlardan, Silahlı Kuvvetler tarafından yürütülen boyutunu “savunmanın askeri gücü”, sanayi kuruluşları ile ilgili boyutunu “savunmanın ekonomik gücü” olarak ifade etmek mümkündür. Üçüncü başlık ise ekonomik gücün dışında kalan sivil boyutudur ki bu çalışmada söz konusu boyut “savunmanın sivil gücü” olarak ifade edilecektir.

Savunmanın sivil gücünün uluslararası sistem ve savunma stratejisindeki değişim çerçevesinde incelendiği bu çalışmada, küresel ölçekte güvenlik ve tehdit algısıyla paralel devam eden gelişme ve değişimlere değinilerek, ülkemizdeki yansımaları farklı bir gözlükle incelenmiş, bu değişimin kurumsal yapılanma boyutundaki etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. Son olarak, değişim sonrası gerçekleştirilen yeni yapılanmanın savunmanın sivil gücünü oluşturan personel üzerinde yarattığı etki ve algıyı araştırmak amacıyla yapılan saha araştırmasının bulgularına yer verilmiştir.

1. Savunma Stratejisindeki Değişim

Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte dünya sistemi, yeni bir süreç ve yapıya doğru evrilmeye başlamıştır (Ergül, 2014:165). Modern uluslararası sistemin en önemli aktörleri olan devletler güç, statü, etki, sosyal ve ekonomik gelişme gibi amaçlarından dolayı birbiriyle ve dış dünya ile sürekli ilişki içindedirler (Yalçınkaya, 2008:17). Uluslararası ilişkilerde bir sorun meydana geldiğinde bu sorun öncelikle barışçı yöntemler ile çözülmeye çalışılmakta, barışçıl yöntemlerin yetersiz kalması durumunda ise zorlama yöntemlere (Yalçınkaya, 2008:17) başvurulmaktadır. Çözümün sağlanamaması durumunda da savaşlar kaçınılmaz son olarak ortaya çıkmaktadır.

Prusyalı bir general ve kuramcı olan Clausewitz'in (1818) “Savaş Üzerine” adlı eserinde “Savaş, diplomasinin bir başka biçimde devamıdır” şeklinde ifade ettiği geleneksel tanımında belirttiği gibi savaş,

sorunların çözümünde kullanılacak en son ancak muhtemel yollardan birisidir (Altunok, vd., 2010:11). Bununla birlikte, The Art of War (Savaş Sanatı) adlı eseri ile savaş tarihine derin izler bırakan Çinli general, filozof ve teorisyen Sun Tzu'nun "En iyi strateji savaşmadan kazanmaktır" sözü hala günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Ancak, insanların birbirlerini öldürdükleri savaşlar maalesef hala engellenememiş değildir. Yüzyıllardır savaştan insanları yıkıcılığına tanık olunan savaşlardan şikayet etmektedirler, ama ortadan kalkmasını sağlayamamışlardır (Yalçınkaya, 2008:17). Bu nedenle, güvenlik ve savunma ihtiyacı insanlar için olduğu kadar devletler için de her zaman vazgeçilmez bir unsur olmuştur.

Sosyolojik bir olay olarak yaşamı etkileyen ve yaşamın etkisi altında kalan savaş olgusu toplumda meydana gelen gelişmelerin bir sonucu olarak sürekli değişime uğramıştır. Savaş ile bağlantılı olan savunma yaklaşımları da tehdit ve risk algısındaki değişim, teknolojideki ilerleme ve değişen ekonomik ve sosyal çevre doğrultusunda zaman içerisinde değişim göstermiştir.

Yirminci yüzyılın başlarından günümüze kadar geçen süreçte tehditlerdeki değişim ve savaşların yıkıcılığının katlanılması güç bir boyuta varması barış ve savaş arasında kalan süreyi uzatmış (Yalçınkaya, 2008), çatışma, kriz vb. gibi farklı kavram ve olağan dışı koşulların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu koşullar çerçevesinde ülkelerde olağan dışı durumlara ilişkin yönetim usulleri belirlenmiş ve kurumsal hazırlıklar şekillenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihi incelendiğinde Kurtuluş Savaşı'ndan günümüze kadar olan dönemde olağanüstü yönetim usullerinde, milli, uluslararası ve küresel ölçekte yaşanan değişimler paralelinde bazı gelişme ve değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Çalışmada yaşanan bu değişim ve dönüşümü yorumlayabilmek için küresel boyutta savunma stratejisine etki eden gelişmeler incelenecek, bu gelişmelerin milli düzeydeki yansımaları yorumlanacaktır.

Yirminci yüzyılda yaşanan ve dünya milletlerinin çoğunun yer aldığı küresel bir askeri çatışmaya sahne olan dünya savaşları ve ardından yaşanan gelişmeler uluslararası sistemin önceliklerinin belirlenmesinde önemli mihenk taşları olmuşlardır. Soğuk Savaş öncesi olarak ifade edilen bu dönemde, temel tehdit düşman saldırısı idi, savaşta saldıran

ve savunan taraflar vardı (Korkmazyürek ve Şeşen, 2010:18-19). Bu dönemde temel tehdidin büyük ölçekli ve iyi tanımlanmış olduğunu görüyoruz. Yani kimin, nerede, ne yapacağı biliniyordu (Korkmazyürek ve Şeşen, 2010:18-19). Bu dönemde devletlerin temel amacı herhangi bir saldırıya karşı ülkelerini savunmaktı (Korkmazyürek, 2014). Bu amaç doğrultusunda savaşa yönelik olarak büyük orduların teşkil edildiği ve savunma ile ilgili tüm hazırlıkların da askeri düzeyde sürdürüldüğü görülmektedir. Bu dönem savunmanın askeri gücünün tek başına yeterli olduğu bir dönem olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı ile birlikte “millet ordu” anlayışının yerleşmesini sağlayan ve Fransız İhtilali ve Napolyon Savaşları sonrasında fikri temelleri atılan topyekûn savaş anlayışı giderek önem kazanmaya başlamıştır.

Dünya milletlerinin çoğunun yer aldığı küresel bir askeri çatışmaya sahne olan İkinci Dünya Savaşı döneminde ise, Birinci Dünya Savaşı’nda “meydan muharebeleri” şeklinde yürütülen savaşların bilinen karakteri değişmiş, özellikle uçak ve uçakla muharebe tekniğinde meydana gelen hızlı gelişmeler savaşan devletlerin tüm ülke alanlarını savaş alanı haline getirmiştir (Korkmazyürek, 2014). 100 milyondan fazla askeri personelin dahil olduğu bu savaş, dünya tarihindeki en büyük savaş olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sırasında topyekûn savaş anlayışı zirveye ulaşmıştır. Böylece savaşan orduların, milletleri tarafından sınırsız olarak desteklendiği bir dönem başlamıştır (Yalçınkaya, 2008). Topyekûn savaş ile devletler, sahip oldukları maddi ve manevi kaynakların tamamını savaşa yönlendirerek düşmanın tamamen imhasını ve koşulsuz teslim olmasını amaçlamıştır. Topyekûn savaş, teknolojinin, ekonomik imkânların, nüfusun ve hatta devletin sahip olduğu her şeyin savaş için kullanılmasını ve planlanmasını doğal hale getirmenin yanında hasım devletin sahip olduğu her şeyin hedef haline gelmesini sağlamıştır (Wright, 1942). Savaşın önemli katılımcılarının tüm ekonomik, endüstriyel ve bilimsel güçlerini, sivil ya da askeri kaynak farklılığı gözetmeksizin bu savaş için (Wikipedia, 2015a) kullanmaları ile birlikte savunmanın askeri gücünün yanı sıra ekonomik gücü ve sivil gücünün de önemi artmaya başlamıştır. Bu dönemde, topyekûn savaşa karşılık olarak hazırlık boyutunda topyekûn savunma anlayışı önem kazanmaya başlamıştır. Ayrıca, cephe gerisindeki halk ile savaş gücünü destekleyen resmî ve özel kuruluşlarla tesislerin korunması gerek

ülke geleceği açısından ve gerekse orduların savaş güçleri ile moral güçlerinin ayakta tutulmasına (Wikipedia,2015b) destek sağlayacak bir yapıya ihtiyaç doğmuş ve böylece sivil savunma kavramı ortaya çıkmıştır. Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sırasında sivil savunma teşkilatları kurulmaya başlamıştır.

İkinci dünya savaşının yol açtığı yıkımın ardından yaşanan gelişmeler ile birlikte uluslararası sistemde iki kutuplu bir yapıya geçilmiş ve “Soğuk Savaş” olarak adlandırılan dönem başlamıştır. Bu dönem, ülkelerin egemenliklerine doğrudan yönelen tehditlere karşı blok oluşturdukları bir dönem olmuştur (Korkmazyürek, 2014). Bu bloklaşma tehdit algısında da değişimlere neden olmuş, iki kutup arasında düşmanın kuvvet seviyesi ile yarışan, düşmana karşı sayısal üstünlüğe dayalı bir yapı ortaya çıkmıştır (Korkmazyürek, 2014). Bu durum tehlide karşı hazırlıklarda büyük profesyonel orduların teşkil edilmesini gerekli kılmıştır. Ülkeler nükleer savaş tehdidi ile karşı karşıya kalmış ve hazırlıklar herhangi bir dış güçten gelebilecek saldırıya karşı müşterek savunma anlayışı doğrultusunda “ittifakın desteklenmesi” amacıyla geliştirilmiştir. 1949 yılında Kuzey Atlantik Antlaşmasına dayanarak kurulan NATO’nun bu doğrultuda yapılan hazırlıklarında ise “Müşterek Savunma” (Kuzey Atlantik Antlaşması md. 5) anlayışı benimsenmiştir.

Ülkelerde askeri hazırlıkların yanı sıra savaş gücünü desteklemek amacıyla teşkil edilen sivil savunma teşkilatları; Soğuk Savaş sürecince savaş, nükleer saldırı, kimyasal, biyolojik ve radyolojik saldırılar ile afet durumlarında halkın can ve mal kaybını en aza indirme amacı doğrultusunda faaliyet göstermiştir. Soğuk Savaş öncesi dönemde sivil savunma teşkilatları savunmanın sivil gücünü temsil eden destek unsur olarak faaliyet göstermiştir.

Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte güvenlik kavramı yeniden ele alınmış uluslararası sistemdeki değişimin yarattığı etkiler sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde tehditler şekil değiştirmeye, belirsizleşmeye başlamış, geleneksel savaş biçimlerinde de değişimler ortaya çıkmıştır. Tehdit sivil hedefleri de içine alacak şekilde genişlemiştir. Bunlara ek olarak yeni tehdit ve riskler ortaya çıkmış, çatışmalar toplumsal ve siyasal alanlara kaymıştır.

Sovyetler Birliği'nin çökmesi ve Avrupa'da siyasi coğrafyanın değişmesiyle birlikte büyük tehditlerin yerini risk alanları ile bölgesel krizlerin alması, NATO stratejisinde değişikliğe neden olmuştur. 1991 yılında kabul edilen NATO'nun Stratejik Konsepti çerçevesinde NATO'da "kriz yönetimi" kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Kriz yönetiminin NATO'da geliştirilmesi, ülkelerin de benzer yapılar tesis etmesinde önemli bir faktör olmuştur. NATO, 1995 yılında ilk büyük kriz yönetimi harekâtını Bosna Hersek'te gerçekleştirmiştir. 1980'lerin sonunda SSCB'nin dağılması SSCB ile ABD arasında doğrudan nükleer çatışma olasılığındaki düşüş nedeni ile sivil savunma konusunun önem ve önceliği azalmaya başlamıştır.

Soğuk Savaş sonrası döneme kadar olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıklarda savaş hazırlıkları başat rol oynarken, Soğuk Savaş sonrası dönemde "kriz" kavramı ve krizleri önlemeye dönük olarak barışı destekleme, insani yardım, afet müdahale ile arama ve kurtarma operasyonları ağırlık kazanmaya başlamıştır. Soğuk Savaş'ın bitiminde meydana gelen ilk çatışmalardan olan Yugoslavya, Ruanda ve Somali, yeni tip savaşların ilk örneklerini oluşturmuştur. Bu dönemle birlikte geleneksel savaş kavramı ve tanımı değişikliğe uğramış (Yalçınkaya, 2008:32), topyekûn savaş kavramı da önemini yitirmeye başlamıştır.

11 Eylül sonrasında dünyanın daha karmaşık yeni bir döneme adım atmasıyla birlikte savunma ve askeri odaklı olan birçok sorun toplumsal ve uluslararası alanda yeni tehdit algılamaları içerisine dahil olmuştur. (Aksu ve Turhan, 2012 :73) Yeni dönemde tehdit ortamındaki belirsizliklerdeki artış ile birlikte dünya, daha küçük ölçekli ancak önceden tahmin edilemeyen terörizm, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, organize suçlar gibi asimetric tehditler (USA, National Security Strategy, 2010; The European National Security Strategy, 2003) ile doğal afetler, büyük boyutlu siber saldırılar, salgın hastalıklar (USA, National Security Strategy, 2010) gibi riskler ile karşı karşıya kalmaya başlamıştır. Bu dönem ülkeleri önceki dönemlere göre daha kaotik bir çevre ile karşı karşıya bırakmıştır. Bunun neticesinde de ortak güvenlik anlayışı, ortak savunma anlayışı gibi bazı kavramlar önem kazanmaya başlamıştır. Ayrıca, bu yeni dönem, devletlerin güvenlik stratejilerinin yeniden biçimlendirilmesi ve belirsiz bir geleceğe hazırlıklı olmayı gerektirmiştir (Çağrı, 2002). Bu dönemde askeri savunma anlayışından "stratejik güvenlik" anlayışına

doğru evrilen güvenlik yaklaşımı NATO'nun Yeni Stratejik Konsepti ile şekillenmiştir.

Yeni dönemde, diplomasi ve savaş arasında eskiye oranla daha belirsiz olan gri alanlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 11 Eylül sonrasında başta ABD, AB, Rusya, Çin, Japonya gibi ülkeler olmak üzere pek çok ülke ulusal güvenlik stratejisi ve savunma stratejisinde değişiklik yapmıştır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda simetrik (benzer, belirli) tehdidin tamamen yok olmamış olması, devletlerin küçük çapta çatışma ihtimalinden topyekûn savaşa kadar her türlü savaşa hazır olmalarını (Jablonsky, 2001:43-62) gerektirmiştir. Bu çerçevede günümüzde bazı ülkelerin savunma stratejilerinde topyekûn savunma anlayışı geçerliliğini korumuş (Norway Defence, 2013; Norway Strategic Defence Concept, 2004), bazı ülkelerde ise geçerliliğini yitirmiştir. Yeni güvenlik sorunları toplum güvenliğini daha önemli hale getirmiş, bununla birlikte doğal afetler, salgın hastalıklar gibi risk unsurları da artış göstermiştir (Norway Defence, 2013; Norway Strategic Defence Concept, 2004). Yeni dönemde güvenlik ve savunma stratejilerindeki değişim neticesinde ülkelerin kurumsal yapılanmalarında da değişim ve dönüşüm ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İlk önemli ve yönlendirici değişim ABD'de ortaya çıkmıştır.

2. Strateji Değişimi ve Kurumsal Yapılanma: ABD Örneği

Dünya üzerinde savunma ve güvenlik alanındaki politikaların belirlenmesi (Jablonsky, 2001:43) konusunda öncü ülke durumunda olan ABD'de tehdit ortamındaki gelişmeler, büyük doğal afetler ve dönemin ABD Başkanının yönetim yaklaşımı (Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:28), söz konusu alana ilişkin sivil hazırlıkların yürütüldüğü kurumların yeniden yapılanmalarındaki en temel faktörler olmuştur.

Bu faktörler çerçevesinde, Soğuk Savaş döneminin ulusal güvenlik gereksinimlerinin yoğun olduğu 60'lı yıllarda ABD'de sivil savunma konusu stratejik önceliklerin birinci sırasında yer almıştır. Bu dönemde, Sivil Savunma Bürosu teşkil edilmiş Büronun işlerliğini daha etkin kılmak amacıyla Büro önce Savunma Bakanlığına ardından Başkana bağlanmıştır. 70'li yılların başlarında Sivil Savunma Bürosu, Savunma

Sivil Hazırlıkları Bürosuna dönüşmüş ve faaliyetlerini bu isim altında yürütmeye başlamıştır.

70'li yılların başında ABD Başkanının değişimi ile birlikte sivil savunma konusu önemini yitirmeye (Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:14) başlarken doğal afetlere hazırlık konusunun önemi artmaya başlamıştır. 70'lerin ortalarına gelindiğinde bir politika değişimi yaşanmış ve kaynakların sivil savunma ile afet hazırlıklarında ortak kullanımı esasına dayalı çift kullanımlı (dual-use) dönem başlamıştır. Bu dönemde sivil savunma konusu ilk başlangıç yıllarında olduğu gibi tekrar nükleer tehdit ile ilişkili hale getirilmiştir. Ancak bu sistemden istenilen verim alınamamıştır. Sovyetler Birliği'nin hazırlıklarında sivil savunma konusuna önem vermesi ve bu alana yatırım yapması bu dönemde ABD'nin sivil savunma konusuna olan ilgisini tekrar canlandırmıştır.

Zaman içerisinde doğal afetlere müdahale konusunda iki başlı bir yapı ortaya çıkmıştır. İki başlılık, sivil savunma ve doğal afetler konusunda birbiri ile irtibatı olmayan birçok örgüt ve programın geliştirilmesine yol açmıştır (Ward, vd., 2000:1022). Bu yapılanma doğal afetlere ilişkin müdahalenin etkisiz hale gelmesi ile sonuçlanmış, ülkede merkezi ve yerel yönetimlere yönelik ciddi eleştirilere yol açmıştır. Afetlere müdahalede daha etkili olabilmek ve iki başlılığı düzeltmek amacıyla 1978 yılında Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (FEMA –Federal Emergency Management Agency) kurulmuş ve çeşitli programlar şemsiye bir kuruluş (umbrella agency) olarak FEMA'nın altında toplanmıştır. FEMA'nın kurulmasıyla birlikte Savunma Sivil Hazırlıkları Bürosu bu kurum bünyesine dahil edilerek kaldırılmıştır. Böylece, sivil savunma ve afet hazırlıklarına ilişkin konular FEMA çatısı altında birleştirilmiştir. FEMA merkezi ve yerel yönetimler için iletişim ve koordinasyon merkezi haline getirilmiştir.

FEMA'nın kurulması ile birlikte afet konusu kurumun öncelikli konusu haline gelmiş, acil durum yönetimi (Emergency Management) olarak adlandırılan roller FEMA'nın birinci önceliği olarak benimsenmiştir. Sivil savunma konusu ise ikinci planda kalmıştır.

80'li yıllara gelindiğinde ABD Başkanı değişmiş Ronald Reagan yönetimi iktidara gelmiştir. 1960'ların sonundan itibaren kamusal ve siyasi desteği azalmaya başlayan sivil savunma konusu Reagan yönetimi

ile birlikte tekrar öncelik kazanmıştır. Reagan yönetimi, nükleer saldırıya karşı sivil bekanın sağlanması konusunu milli güvenlik açısından daha önemli (Ward, vd., 2000:1021; Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:20) bulmuştur. Sivil savunma konusu tekrar Hükümet programına dahil edilmiş, bu durum ise sivil savunma konusunun canlanması için bir fırsat sağlamıştır. SSCB ile yaşanan Soğuk Savaş mücadelesine odaklanan Reagan yönetimi, FEMA'nın önceliğini doğal afetlerden uzaklaştıran bir alana kaydırmış, bunun yerine daha önceki dönemde ikinci öncelikli olan sivil savunma konusunu tekrar birinci önceliğe taşımıştır. Böylece FEMA'nın yeni önceliği nükleer savaşın patlak vermesi durumunda ABD'nin bekasını sağlamak (Ward, vd., 2000:1026) olarak belirlenmiştir.

FEMA'nın faaliyetlerini yeni önceliği doğrultusunda sürdürebilmesi için örgütün kurumsal hiyerarşisi sivil savunma önceliklerini koruma hedefi doğrultusunda yeniden inşa edilmiştir. Bu stratejinin en kritik noktası bilgi teknolojileri (IT) imkanlarının büyük bölümünün sivil savunma ihtiyaçları için tahsis edilmesi olmuştur (Ward, vd., 2000:1022). Örgütün sivil savunma alanına yoğunlaşması ve teknolojik imkanları (IT desteği) sadece bu alana yönlendirmesi, diğer birimleri bu değişimin dışında tutması, afetlere hazırlık konusunda zaman içerisinde koordinasyon eksikliğine neden olmuştur. Bu koordinasyon eksikliği 1992 yılına kadar 100'ün üzerinde farklı, birbiri ile uyumsuz IT sistemlerinin FEMA'nın diğer bölümlerinde geliştirilmesi ile sonuçlanmıştır. Sonuç olarak, FEMA dünyada afete müdahale için gerekli en ileri network sistemlerini geliştirmiş fakat bunlardan hiçbiri gizlilik ve sınırlı erişim yetkisi nedeniyle doğal afet veya acil durum yönetimi için kullanılamamıştır (Ward, vd., 2000). Zaman içerisinde FEMA'nın acil durum yönetimine ilişkin bilgi teknolojilerini geliştirmekten yoksun olması, FEMA'nın doğal afetlere müdahale kapasitesini ciddi şekilde etkilemeye başlamıştır. 1980'lerin sonlarına doğru FEMA'nın afet ve acil durum müdahale sistemi başarısız olmaya başlamıştır. Ward, vd. (2000:1026)'a göre;

“1990 yılında yaşanan Hugo Kasırgası ve Kaliforniya depremi FEMA'nın afet müdahale sisteminin başarısızlığını ortaya koydu. FEMA'nın doğal afetlere müdahale yerine sivil savunma alanına öncelik vermesi ve acil durum yönetimini destekleyen bilgi teknolojilerinin geliştirilmemiş olması eleştirilmeye

başlandı. 1992 yılında 250.000 kişiyi direk olarak etkileyen Andrew Kasırgasına müdahalede yaşanan olumsuzluklar eleştirilerin iyice artmasına ve bu görevin FEMA'dan alınmasına kadar tırmandı. Yeni dönemde Clinton, devletin yapısı ve süreçlerinin yeniden yapılanması (reengineering) ve yeniden tasarlanması (redesigning) anlamına gelen ve İdarenin Yeniden Keşfi (Reinventing Government) olarak ifade edilen örgütsel hareketi uygulamaya koydu.”

SSCB'nin yıkılışı nükleer savaş tehdidinin azalışı örgütün temel misyonu olan sivil savunma önceliğinin değişimine neden olmuştur. Her ne kadar FEMA için örgütün ikinci misyonu olan doğal afetler konusu temel (birincil) misyonun alternatifi olsa da, örgütün ikinci misyonunu destekleme konusundaki başarısızlığı bu alana ilişkin iddiasındaki inanılabilirliğini zedelemiştir.

11 Eylül'ün ardından ABD, teşkilatını, yeni güvenlik anlayışı ve milli güvenlik stratejisine göre yeniden şekillendirmiştir. Böylece ilk önemli ve yönlendirici değişim ABD'de teşkil edilen teşkilatlanma ile ortaya çıkmış bunu Rusya, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler takip etmiştir. ABD Kongresi, çıkarılan Kamu Güvenlik Yasası (Homeland Security Act, 2002) ile İç Güvenlik Bakanlığı'nı (US Department of Homeland Security) kurmuştur. Bu Kanun ile Bakanlığın hukuk düzeni, afet hazırlığı, sınır koruma ve sivil savunma gibi görevleri olan diğer federal kurumlarla koordineli olarak çalışması sağlanmış ve terör saldırıları, afet ve acil durum hazırlıkları ve sivil savunma konuları kurumun veya kuruma bağlı birimlerin sorumluluğuna verilmiştir. Yeni yaklaşım çerçevesinde, daha önce doğrudan Başkan'a bağlı olan FEMA da 2003 yılında diğer ülkelere de örnek teşkil edecek şekilde şemsiye kuruluş olarak teşkil edilen İç Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır. Böylece FEMA terörizm konusu dahil olmak üzere tüm acil durumlara ilişkin hazırlıkları içerecek şekilde, bu Bakanlık bünyesine dahil edilmiştir.

ABD'nin ardından pek çok ülke teşkilatını yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde yeniden şekillendirmiştir. ABD'deki yeni yapılanma çerçevesinde Avrupa Birliği ülkelerindeki teşkilatlarda da benzer değişikliklere gidilmiştir. Böylece, savunma, afet ve acil durum ile terörizm ile mücadeleye yönelik sivil hazırlıklar şemsiye bir kuruluş bünyesinde toplanmış, çok başlılık giderilmiştir. Günümüzde ABD bir yandan

topyekûn savaşa yönelik hazırlıklarını (Jablonsky, 2002:43-62) devam ettirmekte, diğer taraftan yeni tehdit ortamının gerekli kıldığı yapılanmayı gerçekleştirmektedir.

Özet olarak, tarihi süreçte ABD’de sivil savunma alanının önem ve önceliğinin dönemsel olarak değişim gösterdiği; kimi zaman sivil savunma, kimi zaman ise afet hazırlıklarının birinci öncelikli hale geldiği ve kurumsal yapılanmanın da bu öncelikler doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. 11 Eylül sonrasında ise, önceki dönemden farklı olarak ABD’de sivil savunma veya afet hazırlıkları konusunun tek başına birinci öncelikte yer almadığı, yeni yapılanmanın anavatanın güvenliğini (homeland security) bütüncül bir yaklaşım ile ele alacak şekilde geliştirildiği görülmektedir. Anavatanın güvenliği; bölgenin, kritik altyapının ve vatandaşların kimyasal, biyolojik, nükleer, radyolojik, siber veya konvansiyonel silahların etkisi (Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:26) ile diğer tehdit ve risklerden korunması olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte ülkede yaşanan Katrina Kasırgası ülkenin doğal ve insan kaynaklı afetlere karşı savunmasız olduğunu (Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:29) ve bu yönde de her an hazırlıklı olunması gerektiğini göstermiştir. Diğer taraftan düşman saldırılarına karşı halkın can ve mal kaybının azaltılması ve kritik altyapının korunması düşüncesinden yola çıkılarak geliştirilen sivil savunma kavramı, zaman içerisinde çok daha geniş ölçekli afet ve saldırı (attack) senaryolarına karşı devletin her seviyesi, özel sektör ve vatandaşların korunmasına yönelik profesyonel çabaları kapsayacak şekilde gelişmiştir. (Homeland Security National Preparedness Task Force, 2006:29)

3. Strateji Değişimi ve Kurumsal Yapılanma: Türkiye Örneği

Uluslararası sistemdeki değişimin beraberinde getirdiği yeni tehdit ve riskler dünyadaki pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yapısal anlamda bazı değişimlere neden olmuştur. Bu doğrultudaki yeniden yapılanma faaliyetine geçmeden önce savunma stratejisi çerçevesinde gelişim gösteren savunmanın sivil gücüne ilişkin gelişim sürecine özet olarak değinilecektir.

Soğuk Savaş dönemi, Türkiye’de olağan dışı koşullara ilişkin örgüt geliştirme faaliyetlerinde yasal ve yapısal açıdan önemli düzenlemelerin yapıldığı bir dönem olmuştur. Bu doğrultuda ilk olarak Milli

Savunma Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde Sivil Savunma Bürosunun (1951) teşkil edildiği görülmektedir. Ardından, sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde teşkilatlandırmak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlanmasını, uygulanmasını, koordinasyonunu sağlamak ve denetimini yapmak, her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (1959) kurulmuştur. Genel Müdürlük anılan faaliyetleri yürütmek üzere yetiştirdiği sivil savunma uzmanlarını kurum ve kuruluşlarda görevlendirmiştir.

61 Anayasası'ndan sonra Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği kaldırılmış yerine MGK ve MGK Genel Sekreterliği (1962) teşkil edilmiştir. Genel Sekreterliğe, topyekûn savunma ile ilgili çeşitli görev ve sorumluluklar verilmiştir. Ayrıca afet konularına ilişkin olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü (1965) teşkil edilmiştir. Türkiye'deki yapılanmada sivil savunma ve afet konusu iki farklı bakanlık bünyesinde teşkil edilen genel müdürlükler vasıtasıyla yürütülmeye başlanmıştır. Ardından, devletin savunma politikalarını ve askerlik işlerini yürütmek üzere MSB (1970) kurulmuştur. 80'li yıllara gelindiğinde ise sivil savunma konusu topyekûn savunma alanının bir alt bileşeni olarak yapılandırılmıştır. Bu dönemde, olağan dışı durumlara yönelik sivil hazırlıklarda "topyekûn savunma" anlayışı hakim olmuştur.

Topyekûn Savunma Sivil Hizmetleri kavramı doğrultusunda, savaşlarda silahların cephe gerisine uzanan etkileri göz önüne alınarak, stratejik tesislerin ve halkın bu silahların etkisinden korunmasına yönelik hazırlıkları yürütecek bir yapı oluşturulmuştur. Topyekûn savunma sivil hizmetlerine ilişkin hukuki düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarındaki teşkilatlanma, görev ve sorumlulukların paylaşımı da bu ana esas düşünce doğrultusunda milli güvenlik şemsiyesi altında şekillendirilmiştir.

90'lı yıllara gelindiğinde Soğuk Savaş sonrası ortamın gerekleri ve NATO'daki gelişmeler doğrultusunda aynı dönemlerde Türkiye'de de olağan dışı koşullara ilişkin literatürde kriz hali kavramı kullanılmaya başlanmıştır. İlk olarak, Yunanistan ile Türkiye arasında Türk bandıralı bir geminin Kardak kayalıklarında karaya oturması (1996)

sonucu Türk ve Yunan kurtarma ekipleri arasında çıkan anlaşmazlığa bağlı olan ve iki ülkeyi savaşın eşiğine getiren durum “kriz hali” olarak tanımlanmıştır. Ardından Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (BKYM) Yönetmeliği (1997) yürürlüğe girmiş, bu tarihten itibaren krizler Kriz Yönetim Merkezlerinden yönetilmeye başlanmıştır. BKYM önemli icraatlarından birini Marmara Depreminde gerçekleştirmiştir. Depremlerde yaşanan acı tecrübeler ışığında; her türlü doğal ve insan kaynaklı afetlerle ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir biçimde uygulanabilmesi için çeşitli alanlarda çalışmalar yürüten kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, acil durum hizmetlerini koordine etmek üzere Başbakanlık bünyesinde Türkiye Acil Durum Yönetimi (TAY) Genel Müdürlüğü (2000) kurulmuştur. Afetlere ve diğer kriz hallerine ilişkin krizlerin koordinatörlüğü görevi de TAY Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Yeni teşkilatlanma ile birlikte afetlere müdahaleye ilişkin olarak üç başlıklı bir yapılanma ortaya çıkmıştır.¹

2000’li yıllara gelindiğinde küresel ölçekte yaşanan neo-liberal politikaların kamu yönetimi alanına yansımalarının da etkisiyle kamuda idari reform düzeyinde yeniden yapılanma faaliyeti başlamıştır. Uluslararası sisteminin gerekli kıldığı güvenlik ortamı, karşı karşıya kalınan tehdit ve riskler küresel ölçekte yaşanan değişim ve dönüşüm Türkiye’nin özel koşullarının da etkisiyle yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yapılan yasal ve yapısal düzenlemeler neticesinde topyekûn savunma stratejisinde bir değişim başlamıştır. Söz konusu strateji değişimini bazı yasal ve yapısal düzenlemeler takip etmiştir. Bunlar içerisinde en önemlilerinden birini 2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı Kanun² oluşturmaktadır. Bu Kanun ile birlikte afet ile ilgili hazırlıklarda üç başlı olan yapı tek bir kurum çatısı altında AFAD Başkanlığında birleştirilmiştir. Sivil savunma konusu da AFAD Başkanlığına verilmiştir.

Söz konusu Yasa, bakanlıkların sivil savunma ve diğer olağan dışı koşullara ilişkin sivil hazırlıklarını yürüten hizmet birimlerinin yapılanmasında da değişime neden olmuştur. Bununla birlikte, bakanlıklarda anılan faaliyetleri yürüten hizmet birimleri ile personelin Sivil

¹ Sivil savunma konularında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü; afet konusunda Afet İşleri Genel Müdürlüğü; Afet ve krizlere ilişkin konularda TAY Genel Müdürlüğü.

² Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Savunma Genel Müdürlüğü ile organik bağı ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca, illerde sivil savunma müdürlükleri kaldırılmış, yerine afet ve acil durum müdürlükleri teşkil edilmiştir. Böylece sivil savunma anlayışından afet ve acil durum anlayışına doğru bir değişim yaşanmıştır. BKYM Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış yerine Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi (AADYM) Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklik, kriz merkezlerinin kaldırılarak yerlerine afet ve acil durum merkezlerinin teşkil edilmesi ile neticelenmiştir.

Bu değişim neticesinde olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıklarda afet ve acil durum anlayışı birinci önceliğe taşınmıştır. Afet ve acil durum hazırlıkları ve sivil savunma konularını yürütmek üzere yapılan AFAD Başkanlığı afet ve acil durumlara hazırlık konusunda çok ciddi mesafeler kat etmiş, hem kurumsal hem de hazırlıklar boyutunda önemli başarılarla imza atmıştır.

Ancak 2003 öncesinde milli güvenlik şemsiyesi altında toplanan olağan dışı koşullara ilişkin sivil hazırlıkları içeren unsurların yeni yapılanmada birbiriyle ilişkisinin olmaması kriz yönetimi, sivil savunma ve güvenlik işbirliği vb. alanların ikinci plana düşmesine neden olmuştur. Bu durum, afet ve acil durumlara ilişkin risklerin risk yönetimi anlayışı doğrultusunda şekillenmesini sağlamış ancak tehditlerin kriz yönetimi anlayışı doğrultusunda şekillenmesinde bazı belirsizliklerin oluşmasına neden olmuştur. Neticede, savunmanın sivil gücünü oluşturan yapılanmanın günümüz tehdit ve risk ortamına göre revize edilerek yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Özellikle Türkiye'nin içerisinde bulunduğu güvenlik ortamındaki belirsizlikler ve bölgesel çatışma alanlarının varlığı savunmanın sivil gücü ile ilgili alanlarda AFAD Başkanlığını yasal yetki alanının ötesinde beklentiler ile karşı karşıya bırakmıştır.

Yirmi birinci yüzyılda savaşların bilinen karakterindeki değişim nedeniyle topyekûn savaşlar artık yaşanmamaktadır. Bu nedenle de topyekûn savunma anlayışı küresel ölçekte geçerliliğini yitirmeye başlamış, yerini müttefik ülkelerin birlikte hareket etmesini sağlayacak müşterek savunma anlayışına bırakmıştır. Savunma stratejisinde küresel ölçekte yaşanan bu değişimin Türkiye'ye de yansması son derece doğal bir gelişmedir. Türkiye'nin de pek çok ülkede olduğu gibi yeni yapılanmasında ABD'de oluşturulan yapılanmadan etkilendiği görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'deki yapılanmanın ülkenin özel koşullarının etkisiyle kendine özgü olarak şekillendiği görülmektedir.

Yeni dönemde afet ve acil durum stratejisi önem kazanmıştır. Ancak, afet ve acil durum stratejisinin küresel ölçekte kabul gören stratejik güvenlik ve savunma yaklaşımına ilişkin sivil hazırlıkları kapsamıyor olması bazı ilave düzenlemelere ihtiyaç duyulmasına sebep olmuştur. Günümüzde olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıklarda afet ve acil durum odaklı yapının birinci öncelikli konu haline gelmesi, topyekûn savunmanın bir unsuru olan sivil savunma alanının atıl kalması ile sonuçlanmıştır. Bu durum gerek görevler gerekse personel boyutunda bazı belirsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde savunma stratejisindeki değişim sonrasında yeniden yapılanmaya ilişkin olarak personel algısı araştırılacaktır.

4. Yeniden Yapılanmaya İlişkin Personel Algısı Araştırması

4.1. Araştırmanın Amacı

1959 yılında ülke genelindeki sivil savunma hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü aradan geçen 50 yıldan sonra örgütü gelişime ve değişime zorlayan örgüt içi ve dışı bazı nedenlerden dolayı değişime uğramış ve AFAD Başkanlığı çatısı altında yeniden yapılandırılmıştır. Teorik olarak yapılan incelemede, AFAD Başkanlığının yapısal gelişimi ve görev önceliklerinin değişiminde ABD-FEMA örneğindeki benzer şekilde değişen uluslararası stratejik önceliklerin önemli etkisinin olduğu görülmüştür. Çalışma, yeniden yapılanmanın personel üzerinde yarattığı etki ve algının araştırılmasını amaçlamaktadır.

4.2. Yöntem

4.2.1. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evrenini Türkiye çapında 81 ildeki kamu kurum ve kuruluşlarında sivil savunma ve afet hazırlıklarını yürütmekle görevli sivil savunma uzman ve amirleri oluşturmaktadır. Evrenin büyüklüğü 1000 kişidir. Anket 81 ilde görev yapan personel ile gerçekleştirilmiş olup, katılımcıların %9,4'ü Ankara (45 kişi), %9,6'sı İstanbul (46 kişi), %5,2'si İzmir (25 kişi), % 5'i Konya (24 kişi) ilinden katılmıştır. Örneklem grubu; 81 ildeki kamu kurum ve kuruluşlarında hali hazırda görev yapan 488 sivil savunma uzmanı ve amirinden oluşmuştur.

4.2.2. Veri Toplama Aracı

Araştırmada veri toplama aracı olarak anket yöntemi kullanılmıştır. 600 kişiye anket formu dağıtılmış, bunlardan 488'i geçerli sayılmıştır. Bu çalışma için geliştirilen anket geçmişte Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nde çalışmış halen AFAD Başkanlığı ile görev yönünden bağlantısı bulunan sivil savunma uzmanları, amirleri ve diğer personele uygulanmıştır. Anketin geri dönüşüm oranı %82 olarak gerçekleşmiştir.

4.2.3. Anket Formunun Hazırlanması

Anket formu 5'li Likert tipi derecelendirme ölçeği kullanılarak hazırlanmıştır. En düşük değer 1 ve en yüksek değer 5 olarak belirlenmiştir. Formdaki derecelendirme basamakları analizlerde; (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum, (4) Katılmıyorum, (5) Kesinlikle Katılmıyorum şeklinde yorumlanmıştır.

4.2.4. Katılımcılar

Anketin katılımcıları hali hazırda bakanlık, kurum ve kuruluşlarda görev yapan ve görev itibarıyla AFAD Başkanlığı ile bağlantısı bulunan sivil savunma uzman ve amirleri olarak belirlenmiştir. Bu personelin seçilmiş olmasının nedeni bir yandan yeni yapılanmada sivil savunma alanı ile ilgili sorunları ve önerileri tespit etmek, diğer taraftan ise bu kişilerin Başkanlığın hem öncesini ve hem de şu anını biliyor olmasından kaynaklanmıştır. Araştırmaya katılan katılımcıların unvanlarına göre dağılımları Tablo-1'de sunulmuştur.

Tablo 1: Katılımcıların Unvanlarına Göre Dağılımı

	f	%
Sivil Savunma Uzmanı	168	34,4
Sivil Savunma Amiri	243	49,8
Diğer	77	15,8
Toplam	488	100,0

4.2.5. Verilerin Analizi

Anket uygulaması neticesinde elde edilen veriler, SPSS Statistics Data Editör 20 programı kullanılarak analiz edilmiştir. Sorulara farklı grupların cevap verme yüzdelerini tespit etmek amacıyla frekans analizleri yapılmıştır. Ardından iki ya da daha çok grup arasında fark olup olmadığını araştırmak amacıyla Ki-Kare (Chi-Square) testi yapılmıştır. Test neticesinde Ki-Kare değerlerinden anlamlı bulunanlara ilişkin olarak çapraz tablolar (cross tabs) oluşturularak yorumlanmıştır. Araştırma verilerinin analizinde ise betimsel istatistikî yöntemlerden yararlanılmıştır.

4.2.6. Geçerlik ve Güvenirlik Analizi

Anketin güvenirliliği (iç tutarlık katsayısı) için Cronbach Alpha güvenirlilik katsayısı hesaplanmıştır. Alpha katsayısı 0,846 olarak hesaplanmış olup anket yüksek derecede güvenilir bulunmuştur. Güvenirlilik analizine ilişkin bulgular Tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: Katılımcıların Unvanlarına Göre Dağılımı

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,846	,810	30

4.3. Bulgular ve Tartışma

4.3.1 Katılımcıların Cinsiyetleri

Sivil savunma uzman ve amirlerinin büyük bölümü erkeklerden oluşmaktadır. Çalışma kapsamındaki örnekleme de benzer bir oran gözükmemektedir. Katılımcıların cinsiyetlerine ilişkin bulgular Tablo-3'de gösterilmiştir.

Tablo 3: Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

Cinsiyet	f	%
Erkek	414	84,3
Kadın	71	14,5

4.3.2. Katılımcıların Öğrenim Durumu

Katılımcıların yarısından fazlası (%55) üniversite mezunudur. Öğrenim durumlarına ilişkin bulgular Tablo-4'de gösterilmiştir.

Tablo 4: Katılımcıların Öğrenim Durumlarına Göre Dağılımı

Öğrenim Durumu	f	%
Lise	55	11,2
Ön Lisans	99	20,2
Lisans	271	55,4
Yüksek Lisans	62	12,7
Doktora	2	0,4
Toplam	489	100

4.3.3. Katılımcıların Toplam Hizmet Süreleri

Katılımcıların %46'sının 21-30 yıllık; %22'sinin de 11-20 yıllık hizmet süreleri bulunmaktadır. Genç çalışanların oranı ise %17'dir.

4.3.4. Katılımcıların Yapısal Değişime İlişkin Algıları

Araştırmada kurumun yapısal değişimine ilişkin olarak iki konu araştırılmıştır. Bunlardan birincisi yeni yapılanmanın kurumun görev alanına ilişkin önceliğini değiştirip değiştirmediği konusudur. Bu konuda elde edilen bulgular katılımcıların %64'ünün fikrinin kurumun görev önceliğinin değiştiği yönünde olduğunu göstermektedir. Katılımcıların yeni yapılanmada kurumun görev alanına ilişkin önceliklerindeki değişime ilişkin görüşleri Tablo-5'de gösterilmiştir.

Tablo 5: Kurumun Görev Alanına İlişkin Önceliklerindeki Değişim

Puanlama	Yeni yapılanma kurumun görev alanına ilişkin önceliklerini değiştirmiştir.	
	f	%
Kesinlikle Katılıyorum (1)	253	51,5
Katılıyorum (2)	63	12,8
Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum (3)	73	14,9
Katılmıyorum (4)	29	5,9
Kesinlikle Katılmıyorum (5)	73	14,9
Toplam	491	100

Yapısal değişime ilişkin olarak araştırılan diğer konu, yeni yapılanmanın kurumun mevcut personel yapısını değiştirip değiştirmediği konusudur. Bu konuda elde edilen bulgular katılımcıların %63,1'inin personel yapısında değişim olduğu görüşünde olduğunu göstermektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, yapısal değişim konusunda elde edilen bulgular neticesinde görev alanına ilişkin önceliğin konu bazında hangi yöne doğru kaydığı araştırılacaktır.

4.3.5. Katılımcıların Görev Önceliğindeki Değişime İlişkin Algıları

Yeni yapılanma öncesinde katılımcıların %39'u sivil savunma konusunu kurumun birinci öncelikli konusu olarak görürken, yeni yapılanma sonrasında afet ve acil durum konusunun kurumun birinci öncelikli (%66) konusu haline geldiğini düşünmektedirler. Bu sonuç, beklenen bir sonuç olup strateji değişimi ile de örtüşmesi bakımından anlamlıdır. AFAD'ın kurulması ile birlikte kurumda afet ve acil durumlara ilişkin hazırlıkların önem ve öncelik kazandığı personel tarafından da görülmektedir. Katılımcıların yeni yapılanma öncesi ve sonrasında görev önceliklerindeki değişim algısına ilişkin bulgular Tablo-6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Yeniden Yapılanma Öncesi ve Sonrası Görev Önceliklerine İlişkin Dağılım

Yapılanma öncesinde sivil savunma konusunun önceliği	Yapılanma sonrasında afet ve acil durum konusunun önceliği					
	1. Öncelik	2. Öncelik	3. Öncelik	4 Öncelik	5. Öncelik	Toplam
	f	f	f	f	f	f
1. Öncelik	151	21	10	3	0	185
2. Öncelik	62	11	12	1	2	88
3. Öncelik	35	18	3	3	1	60
4. Öncelik	36	13	13	3	4	69
5. Öncelik	18	6	4	2	1	31
Toplam	302	69	42	12	8	433

Pearson Chi-Square= 46,822, df=16, p=0,00

Bu noktada araştırılması gereken diğer bir husus yeniden yapılanma sonrasında sivil savunma konusunun hangi önceliğe kaydığına ilişkin algılardır. Bunu tespit etmek amacıyla yapılan Ki-Kare testine ilişkin çapraz tablo değerleri Tablo-7’de sunulmuştur.

Tablo 7: Yeniden Yapılanma Öncesi ve Sonrası Görev Öncelikleri

Yapılanma öncesinde sivil savunma konusunun önceliği	Yapılanma sonrasında afet ve acil durum konusunun önceliği					
	1. Öncelik	2. Öncelik	3. Öncelik	4 Öncelik	5. Öncelik	Toplam
	f	f	f	f	f	f
1. Öncelik	21	47	14	49	42	173
2. Öncelik	6	36	12	23	100	87
3. Öncelik	2	16	24	9	8	59
4. Öncelik	1	11	10	38	8	69
5. Öncelik	1	4	1	7	18	31
Toplam	31	114	61	126	86	419

Pearson Chi-Square =112,816, df=20, p=0,00, n= 419

Elde edilen bulgular yeniden yapılanma sonrası sivil savunma konusunun önceliği konusunda personelin zihninin karışık olduğunu göstermektedir. Katılımcıların %27'si yeni yapılanmada sivil savunma konusunun ikinci öncelikte, %28'i dördüncü öncelikte, %24'ü ise öncelik sıralamasının sonlarında yer aldığını düşünmektedir. Bunun dışında personelin zihnini karıştıran diğer bir hususun ise kavram karmaşasından kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Yeniden yapılanma öncesi kriz yönetimi ve sonrasında risk yönetimi konusunun tam netliğe kavuşturulmamış olması personelin düşüncelerinin farklılaşmasında etkili olmuş olabilir.

Sivil savunma konusunun kurumun görev öncelik sıralamasındaki yeri konusundaki belirsizliğin uzman veya amirler boyutunda farklılık gösterip göstermediği incelendiğinde ise sivil savunma uzmanlarının sivil savunma amirlerine göre daha karamsar bir tablo çizdikleri görülmektedir. Yani sivil savunma uzmanları, kendi kadrolarına isim veren sivil savunma konusunun AFAD Başkanlığı'nın görev öncelik sıralamasının sonunda yer aldığını düşünmektedirler. Bu algı ve belirsizlik söz konusu personelin memnuniyetini ve iş verimliliğini etkileyebilecek bir husus olarak görülmektedir. Nitekim personelin yeni yapılanmanın örgütün verimliliğini artırıp artırmadığına ilişkin önermelere verdiği yanıtlar bu tespiti doğrular niteliktedir.

AFAD Başkanlığı'nda yapısal bir değişim yaşanmış, bu değişim neticesinde afet ve acil durumlara ilişkin hazırlıklar olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıkların ilk sırasına yerleşmiştir. Bu konuda, ülkemizin deprem kuşağında yer alması ve sıklıkla afetlere maruz kalmasının ciddi payı bulunmaktadır. Bu noktada yapısal değişimin örgütün verimlilik artışına etkisi önem kazanmaktadır.

4.3.6. Katılımcıların Örgüt Verimliliğine İlişkin Algıları

Yeni yapılanmanın işlerin verimliliğini artırıp artırmadığı konusu; teşkilatlanma, görevler ve teknolojik imkânlar boyutuyla ele alınmış ve bu doğrultuda personelin görüşleri alınmaya çalışılmıştır. Elde edilen verilerden sivil savunma uzmanlarının %57'si, sivil savunma amirlerinin ise %51'i yeni yapılanmanın teşkilatlanma boyutunda işlerin verimliliğine etkisinin olmadığını düşünmektedir. Yeni yapılanmanın teşkilatlanma boyutunda iş verimliliğine etkisine ilişkin bulgular Tablo-8'de gösterilmiştir.

Tablo 8: Yeni Yapılanmanın Teşkilatlanma Boyutunda İş Verimliliğine Etkisi

	Svl Svn	Svl. Svn.	Diğer	Toplam
	Uzm	Amiri		
	f	f	f	f
K. Katılıyorum	36	82	31	149
Katılıyorum	12	35	4	51
Kararsızım	24	54	18	96
Katılmıyorum	24	20	8	52
K. Katılıyorum	72	50	16	138
Toplam	168	241	77	486

Pearson Chi-Square =41,610, df=8, p=0,00, n= 486

İş verimliliği ile ilgili olarak geliştirilen diğer bir önerme “Yeni yapılanma görevlerin yürütülmesi boyutunda işlerin etkinliğini artırmıştır” şeklindedir. Bu önermeye ilişkin sonuçlar katılımcıların %46’sının önermeye katıldığını, %35’inin ise katılmadığını göstermektedir. Bu soruya verilen cevaplar unvanlar boyutuyla incelendiğinde ise her iki grubunda yaklaşık olarak yarısının önermeye katıldığını göstermektedir. Sivil savunma uzmanlarının %50’si, sivil savunma amirlerinin ise %54’ü yeni teşkilatlanmanın görevlerin yürütülmesi yönüyle işlerin verimliliğine olumlu etkisi olduğunu düşünmektedir. (Pearson Chi-Square =41,349, df=8, p=0,00, n= 486)

İş verimliliğine ilişkin son olarak teknolojik imkânların geliştirilmesinin işlerin etkinliğini artırıp artırmadığı araştırılmıştır. Elde edilen bulgular teknolojik imkânların iş etkinliği üzerinde pozitif etkisi olduğunu göstermektedir. Yeni yapılanmada teknolojinin işlerin verimliliğine olumlu etkisinin olduğunu düşünenlerin oranı %65,5 olarak bulunmuştur. Sonuç olarak yeni yapılanmada teşkilatlanma ve görevlerin yürütülmesi boyutunda bazı çekinceler olmakla birlikte ortalama görüş teşkilatlanma, görevler ve özellikle teknoloji alanındaki gelişmelerin örgüt verimliliğini artırdığı yönündedir.

4.3.7. Personel Memnuniyeti

Çalışmanın bu bölümünde yeni yapılanmaya ilişkin personel memnuniyeti ve davranışı araştırılmıştır. Araştırmadan elde edilen bulgular beklenenin aksine personel memnuniyetinin yüksek olmadığını göstermektedir. “Yeni yapılanmada personel memnuniyeti yüksektir.” önermesine katılımcıların %43’ü katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu oran sivil savunma uzmanlarında %61’e çıkmaktadır. Bu sonucun iki nedeni olabilir. Birincisi sivil savunma uzmanları Sivil Savunma Genel Müdürlüğü döneminde ağırlıklı olarak görev yapmış personelden oluşmaktadır. Hali hazırda yeni sivil savunma uzmanı kadrosu açılmamakta, kişinin emekliye ayrılması veya başka bir kadroya atanması durumunda kadrosu iptal edilmektedir. Yani bu kadro giderek popülerliğini yitirmektedir. Sivil savunma konusunun kurumun görev önceliğinde ön sıralarda yer almaması, bu konuyla ilgili belirsizlikler ve uzmanların AFAD Başkanlığı yerine görev yaptıkları kuruma organik olarak bağlanmaları ve personelin özlük hakları ile ilgili olarak yaşadıkları sorunların memnuniyetlerini etkileyen nedenlerin başında geldiği düşünülmektedir. İkinci neden ise AFAD Başkanlığı’nın kurulmasını müteakip personel yapısında yaşanan değişim sonrası yeni bir kadro ihdas edilmiştir. Afet ve acil durum uzmanları olarak tanımlanan bu kadronun özlük hakları, imkânları, görev, yetki ve sorumluluklarının sivil savunma uzmanlarından daha iyi olması bu personelin memnuniyetini olumsuz yönde etkiliyor olabilir. Anketin hali hazırda AFAD Başkanlığı’nda görev yapan afet ve acil durum uzmanlarına da uygulanması neticesinde elde edilecek sonuçlar daha belirleyici olacaktır.

Yeni yapılanmadan memnun olmadığını ifade eden sivil savunma uzmanlarının eski yapılanmadaki memnuniyetlerinin araştırılması neticesinde elde edilen bulgular Tablo-9’da gösterilmiştir.

Tablo 9: Personel Memnuniyetlerinin Karşılaştırılması (Eski ve Yeni Yapı)

Yeni yapılanma sonrasında personel memnuniyeti yüksekti							
		1	2	3	4	5	Toplam
Yeni yapılanma öncesinde personel memnuniyeti yüksekti	1	36	3	5	1	43	88
	2	6	19	26	17	9	77
	3	4	14	61	18	13	110
	4	5	14	12	14	6	51
	5	52	9	19	7	71	158
Toplam		103	59	123	57	142	484

Pearson Chi-Square =233,163, df=16, p=0,00, n= 484

Analiz neticesinde elde edilen bulgulara göre; eski yapıdan memnun olup yeni yapıdan memnun olmayanların oranı %17, eski yapıdan memnun olmayıp yeni yapıdan memnun olanların oranı %15, her iki yapıdan da memnun olanların oranı %13, her iki yapıdan da memnun olmayanların oranı ise %20 olarak tespit edilmiştir. Sonuç olarak genel bir memnuniyetsizliğin olduğu görülmektedir. Bu durumun ağırlıklı olarak özlük hakları ve çalışma koşulları ile bağlantılı bir durum olduğu değerlendirilmektedir.

Memnuniyetsizlik oranı toplam hizmet süresi ile başka bir değişle yaşla doğru orantılı olarak artmaktadır. Gençlerde memnuniyet oranı nispeten daha yüksektir. 21-30 yıl hizmeti bulunan tecrübeli personelin tecrübelerinden istifade edilmemesi ve iş süreçlerine dahil edilmemesi ise bir başka memnuniyetsizlik nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim araştırma bulguları söz konusu özelliklere sahip katılımcıların %33'ünün iş süreçlerine dahil edilmemesinden kaynaklı bir memnuniyetsizliklerinin olduğunu göstermektedir.

4.3.8. Personel Davranışı

Örgüt geliştirmeye ilişkin teorik yaklaşımlarda öne çıkan davranış biçimleri (insan davranışı, grup davranışı, örgüt davranışı, küresel davranış) dikkate alınarak katılımcılara yöneltilen sorular neticesinde yeni yapılanma sonrası gelişen davranış biçiminin grup davranışı

ağırlıklı olduğu tespit edilmiştir. Sivil savunma uzmanları ve amirlerinin %52'si kurumsal yapıdaki değişimin afet ve acil durum uzmanlarını olumlu etkilediğini düşünürken; sivil savunma amirlerinin %22'si değişimin sivil savunma uzmanlarını olumlu etkilediğini düşünmektedir. Araştırma neticesinde sivil savunma amirlerinin sivil savunma uzmanlarının hak ve imkânlarına sahip olmayı; sivil savunma uzmanlarının da afet ve acil durum uzmanlarının hak ve imkânlarına sahip olmayı talep ettikleri görülmektedir. Bu durum, bakanlık, kurum ve kuruluşlarda afet ve acil durumlara ilişkin görevleri yürüten personelde grup psikolojisinin ön plana çıktığını göstermekte, yeni yapılanma sonrasında kurumsal başarının sağlanmasında önemli olan ve ortak bir amaca yönelen örgüt davranışının ise henüz oluşmadığını göstermektedir.

SONUÇ

Savunmanın sivil gücü konulu çalışma; savunma stratejisindeki dönemsel değişimi, beraberinde getirdiği yapısal dönüşümü ve bu değişime ilişkin personel algısını ölçmeye yönelik alan araştırmasını içermektedir. Çalışmada, öncelikle uluslararası sistemde dünya savaşları ve sonrasında yaşanan gelişmelerin devletlerin savunma stratejisi üzerinde yarattığı değişim sivil boyutuyla incelenmiş, ardından savunma stratejisindeki değişim sonrası yeniden yapılanma faaliyetleri öncü ve yönlendirici ülke olması nedeniyle ABD'deki gelişmeler boyutuyla incelenmiştir. Bu çerçevede, 1980 ile 2000 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri'nde Ward, vd. (2000:1018-1032) tarafından FEMA'nın örgütsel gelişimine ilişkin olarak yapılan araştırma bulgularından istifa edilmiştir. FEMA'nın yapısal değişiminde 2000 yılından günümüze kadarki gelişmeler ise özgün olarak yorumlanmıştır.

Ardından savunma stratejisindeki değişim sonrasında Türkiye'de sivil alana ilişkin yeniden yapılanma faaliyetleri incelenmiştir. Son olarak, çalışmanın uygulama bölümünde afet ve acil durumlara ilişkin olarak Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin kurumsal yapıdaki değişime ilişkin algısını yapısal değişim, görev önceliğindeki değişim, örgüt verimliliği, personel memnuniyeti ve davranışı boyutuyla inceleyen bir alan araştırması yapılmıştır.

İnceleme çalışması ve alan araştırmasının neticesinde; değişen uluslararası stratejik önceliklerin AFAD Başkanlığının örgüt yapısının değişiminde önemli ve etkili bir faktör olduğu sonucuna varılmıştır. Örgütteki yapısal değişimin personelin memnuniyeti ve iş verimliliğine etkisi boyutunda ise, AFAD yapılanmasına ilişkin olarak yapılan saha araştırması neticesinde Cartwright'ın (1951) “çalışanların karar verme süreçlerine dahil olduğu bir inisiyatifin yüksek verimlilik ve daha fazla iş tatmini sağladığı ve çalışanların memnuniyetini artırdığına” ilişkin tespiti doğrulanmıştır. Ancak, Türkiye’de acil durum sektörüne ilişkin yeni yapılanmada kıdemli personelin karar verme süreçlerine dahil olmadıkları yönündeki düşüncelerinin verimliliklerini ve memnuniyetlerini olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Bu araştırmanın yeni teşkil edilen afet ve acil durum uzmanlarına da uygulanması ile kıdemli personel-yeni atanan personel arasındaki iş verimliliği algısı ve memnuniyet durumuna ilişkin karşılaştırılmalı analizler yapılabilecektir. Yapısal değişimin öncesini ve mevcut halini bilen katılımcıların verdiği yanıtlar yeni yapılanmada Burnes (2009) tarafından ortaya konulan grup normları ve değerlerinden örgüt kültürüne doğru bir değişimin henüz sağlanamadığını göstermektedir.

Örgüt kültürünün grup davranışı ve bireysel davranışlardan daha öncelikli hale gelmesi, örgütsel gelişimin grup gelişiminden daha fazla önemsenmesi ile mümkün olabilecektir. Bu kültürün oluşabilmesi ve Türkiye’de acil durum sektöründe faaliyet gösteren kurumların başarılarının maksimize edilebilmesi için personel boyutunda öncelikle personel grupları arasındaki farklılaşmaların ortadan kaldırılması, personelin tecrübe ve bilgi birikimi ile iş süreçlerine katılımının sağlanmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Değişen uluslararası stratejik öncelikler ABD’de olduğu gibi Türkiye’de de olağan dışı koşullara ilişkin konuların önceliğini değiştirmiştir. Öncelikler değişmiş, yeni kavramlar, yeni bakış açıları, yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Örgütsel değişim ve gelişim konusunda ciddi mesafeler alınmıştır. Ancak halen Soğuk Savaş dönemi yapılanmasından yeni dünya düzeni yapılanmasına geçiş tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Bu durum kavramları (terminoloji ve tanımlar) ile örgütsel yapılanmadaki görevlerin birbiriyle çakışmasına ve neticede net olarak tanımlanamayan gri alanların oluşmasına neden olmuştur. Belirsizliklerin ortadan kaldırılmasına ve bütüncül bir stratejinin

oluşturulmasına ilişkin ihtiyaç halen devam etmektedir. Bununla birlikte yeni dönemde savunmanın sivil gücünün, küresel ölçekte yaşanan gelişmeler, tehditler ve yeni stratejik savunma yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Uluslararası sistemde dünya savaşları ve sonrasında yaşanan gelişmeler devletlerin savunma ve güvenlik stratejilerini de etkilemiştir. Stratejideki değişim yapısal değişim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda başta ABD olmak üzere pek çok ülke stratejik değişim çerçevesinde yeni tehdit ve risk ortamına göre yeniden yapılanma faaliyetlerini sürekli olarak geliştirmektedir. Tehdit ve risk ortamlarına ilişkin belirsizliklerdeki artış dünyanın pek çok ülkesinde söz konusu alanlara ilişkin hazırlık faaliyetlerini yürütecek kurumların görev dağılımlarında bazı çakışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İçinde bulunduğumuz dönemde barış ile savaş arasında gelişen her tür olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıklarda literatürde “overlapping area” (Department of Defence, 2007:13) olarak ifade edilen gri alanlar artmaktadır. Türkiye’de diğer ülke uygulamalarının detaylı olarak analiz edilmesi suretiyle olağan dışı koşullara ilişkin hazırlıkları bütüncül bir yaklaşım ile ele alacak, içinde bulunduğu coğrafya ve özel koşullarına uygun, yeni kamu yönetimi anlayışı vb. çağdaş yönetim tekniklerini dikkate alan yeniden yapılanma modellerinin geliştirilebileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKSU, Muharrem ve Turan, Faruk (2012). *Yeni Tehditler, Güvenliğin Genişleme Boyutları ve İnsani Güvenlik*, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, Alanya
- ALTUNOK, Taner (2010). *Stratejik Savunma Yönetimi*, Bizim Büro Basım Yayım Dağıtım, Ankara
- BURNES, Bernard (2009). *Managing Change*, 5th edn. Harlow: FT/Prentice Hall
- CARTWRIGHT, Dorwin (1951). *Achieving change in people : some applications of group Dynamic*, A Research & Applications Journal,
- CLAUSEWITZ, Carl Von (1818). *Savaş Üzerine*, Berlin https://tr.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz (10.09.2015)
- ÇAĞRI, Erhan (2002). *Soğuk Savaş Sonrası ABD'nin Güvenlik Algılamaları, Uluslararası Güvenlik Sorunları ve Türkiye*
- Department of Defence (2007). *Homeland Defence and Civil Support Joint Operating Concept*
- ERGÜL, Nihal (2014). *Yeni Güvenlik Anlayışı Kapsamında BM'in Rolü ve Uygulamaları*, BİLGESAM Yayınları
- Federal Emergency Management Agency -FEMA (1999). *Information Resources Management (IRM) Policy and Procedure Directive Homeland Security Act, 2002*
- Homeland Security National Preparedness Task Force (2006). *Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts* <https://training.fema.gov/hiedu/docs/dhs%20civil%20defense-hs%20-20short%20history.pdf>, (08.09.2015)
- JABLONSKY, D (2001). *Army Transformation: A Tale of Two Doctrines, Parameters*
- KORKMAZYÜREK, Haluk ve Şeşen, H. (2010). *Savunma Planlaması Kavramı ve Savunma Planlaması ile Stratejik Yönetim İlişkisi*, Bizim Büro Yayınları, ISBN : 978-975-61-51-36-5
- KORKMAZYÜREK, Haluk (2014). *Bariş İçin Ortaklık Merkezi Ders Notu*
- Norway Defence (2013)

Norway Strategic Defence Concept (2004)

RG/Resmi Gazete (2009). “5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, RG Tarih: 17/06/2009, RG : 27261

RG/Resmi Gazete (1983). “2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu”, RG Tarih: 11/11/1983, RG : 18218

SUN Tzu. *The Art of War* (Savaş Sanatı), Çev.Adil Demir, 2001, Kastaş Yayınları
The European National Security Strategy (2003)

USA National Security Strategy (2010)

WARD, R., Wamsley, G., Schroeder. ve Robins, D. Network (2000). *Organizational Development in the Public Sector: A Case Study of the Federal Emergency Management Administration*, USA

Wikipedia (2015a). [Tr.wikipedia.org/wiki/II._Dünya_Savaşı](https://tr.wikipedia.org/wiki/II._Dünya_Savaşı) (10.09.2015)

Wikipedia (2015b). https://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil_savunma (07.09.2015)

Wright, Quincy. (1942). *A Study Of War*

YALIÇINKAYA, Haldun (2008). *Savaş, Uluslararası İlişkilerde Güç Kullanımı*