

İstanbul İlçe Belediyelerinde Sivil Savunma Birimlerinin Yapısal ve İşlevsel İncelemesi

Cuma Bolat¹, Sezai Öztop²

Öz

2010 yılında Sivil Savunma Kanunu'nda yapılan değişiklikle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte belediyelerde, sivil savunma uzmanlığı adı altında kadrolar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kadrolar, her belediyede farklı hiyerarşik yapıda, farklı sayılarda personel ile oluşturulmuştur. Bu çalışmanın amacı; İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma personelinin demografik özellikleri, iş ve afet deneyimleri, genel ve afet eğitimi düzeyleri, teşkilatlanma biçimleri, afet mevzuatına yönelik algıları, örgütsel iletişim ve yetki algılarını ortaya çıkarmaktır. Bu amaçla bir anket araştırması yapılmıştır. Araştırmanın evreni İstanbul'daki ilçe belediyelerinde görevli sivil savunma personelidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Sivil Savunma Birimi Daire Başkanlığı şeklinde standart bir yapı ve işleve sahiptir. Dolayısıyla ilçe belediyeleriyle aynı sorunlara sahip olmadığından bu araştırmanın kapsamına alınmamıştır. Araştırma kapsamında, İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinde görevli toplam 150 personelin tümü 50 soruluk ankete katılım için davet edilmiş, ancak 116'sından dönüş alınmıştır. Bu araştırma, ilçe belediyelerinin sivil savunma birimlerindeki personelin özelliklerinin yanında iş ve afet deneyimleri, genel ve afet eğitimi düzeyi, birimlerin yapıları, afet mevzuatına yönelik algıları, örgütsel iletişim ve yetkilere yönelik personel algılarını ortaya çıkarmıştır. Bulgulardan elde edilen en önemli tespit, İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinde standart bir yapı ve işleyiş bulunmadığı ancak sivil savunma birimlerindeki personelin eğitim seviyesinin yüksek ve afet uygulamalarında deneyimli olduklarıdır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Belediye, Personel, Sivil Savunma

Structural and Functional Examination of Civil Defence Units in Istanbul District Municipalities

Abstract

In 2010, with the amendment made to the Civil Defence Law, municipalities, along with other public institutions and organizations, started to establish positions under the name of civil defence expertise. These positions have been created with different hierarchical structures and different numbers of personnel in each municipality. The aim of this study is to reveal the demographic characteristics, work and disaster experiences, general and disaster training levels, forms of organization, perceptions of disaster legislation, organizational communication and authority perceptions of civil defence personnel in Istanbul district municipalities. For this purpose, a questionnaire survey was conducted. The population of the research are civil defence personnel working in district municipalities in Istanbul. In Istanbul Metropolitan Municipality, the Civil Defence Unit has a standard structure and function as a Department. Therefore, it is

¹ Doktora Öğrencisi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul
İlgili yazar e-posta/Corresponding author e-mail: cumabolat251@hotmail.com ORCID No: 0000-0001-8875-7056

² Doç, Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul
e- posta /e-mail: sezai.oztop@medeniyet.edu.tr ORCID No: 0000-0003-2656-2776

Bu makaleye atıf yapmak için / To cite this article

Bolat, C. ve Öztop, S. (2023). İstanbul İlçe Belediyelerinde Sivil Savunma Birimlerinin Yapısal ve İşlevsel İncelemesi. *Afet ve Risk Dergisi*, 6(3), 659-676.

not included in the scope of this study since it does not experience the same problems as the district municipalities. For the research, all 150 personnel working in the civil defence units of Istanbul district municipalities were invited to participate in the 50-question survey, but 116 of them responded. This research has revealed the characteristics of the personnel in the civil defence units of district municipalities, as well as their work and disaster experiences, general and disaster training level, the structure of the units, their perceptions on disaster legislation, organizational communication and their perceptions on authorities. The most important determination obtained from the findings is that there is no standard structure and functioning in the civil defence units in Istanbul district municipalities, but the level of education of the personnel in the civil defence units is high and they are experienced in disaster practices.

Keywords: Civil Defense, Disaster, Municipality, Personnel

1. GİRİŞ

Sivil savunmanın önemi son yıllarda yaşanan afetler karşısında gelişen farkındalık ve mücadele bilinci sayesinde artmıştır. Sivil savunma kavramı içine sadece savaşlar girmemekte, doğal afetlere karşı mücadele de girmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan sivil savunma teşkilatlanması, zaman içinde çeşitli değişimlere uğrayarak günümüzde kamu yönetimi teşkilatı içindeki önemli hususlardan biri halini almıştır (Khanal, 2019).

Doğa kaynaklı afet ve özellikle de deprem riski yüksek olan ülkelerden biri olan Türkiye’de, 2010 yılındaki mevzuat değişikliğiyle kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte belediyelerin norm kadrolarına sivil savunma birimleri de dâhil edilmiştir. Ancak, belediyelerde oluşturulan bu birimlerin özellikle personel sayısı ve hiyerarşideki yeri arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerin sivil savunma birimlerinin; planlar hazırlamak, tatbikatlar ve eğitimler yaptırmak, afetler ve düşman saldırılarına karşı belediyelerin hazırlıklı olması, önlemler alması, zararları asgari düzeyde tutacak tedbirler geliştirmesi ve iyileştirmesi görevleri de vardır. Belediye bünyesindeki sivil savunma birimleri ayrıca ilçelerindeki mülki idare ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) yönetimine karşı da sorumludurlar. Bu görev ve sorumluluklarının en iyi şekilde yerine getirilebilmesi, insan hayatını koruma ve kurtarma görevinde başarıya ulaştıracaktır.

Sivil Savunma kavramının içinde savaşlar ve doğal afetler birlikte ele alınmakta olup hayati öneme sahiptir. Gerek mevzuatta gerekse fiiliyatta kusursuz işlemesi gerekmektedir. Bu araştırmanın çıkış noktası da, coğrafi ve stratejik açılardan özel bir öneme sahip olup aynı zamanda yüksek deprem riski ile karşı karşıya olan Türkiye'nin en kalabalık ili İstanbul'un ilçe belediyelerinde sivil savunma birimlerinde çalışan kamu personelinin görevlerinde karşılaştıkları zorlukları tespit ederek çözüm önerileri geliştirme ve ideal bir yapılanmayı sağlamaktır.

Bu çalışmada ilk olarak sivil savunma kavramı ve Türkiye’deki gelişmesinin kısa özetinin ardından belediyelerin norm kadrolarında sivil savunma birimlerine ilişkin hususlar aktarılmakta ve son bölümde ise İstanbul ilçe belediyelerinin sivil savunma birimlerinde gerçekleştirilen araştırmaya ilişkin bilgi ve bulgular verilmektedir. Sonuç kısmında ise çalışma bulgularının ışığında, sivil savunma birimlerinin yapısal ve işlevsel durumlarına ilişkin bazı tespitlerde bulunulmakta ve öneriler sunulmaktadır.

2. SİVİL SAVUNMA KAVRAMI, TANIMI VE GELİŞİMİ

Sivil Savunma kavramının içinde doğal afetler ve savaşlar birlikte ele alınmaktadır. 1958 tarihli 7126 sayılı “Sivil Savunma Müdafaa Kanunu”nun ilk maddesinde sivil savunma; *Sivil halk tarafından düşman taarruzlarına ve tabii afetlere karşı alınacak her türlü silahsız ve kurtarıcı tedbirler bütünü olarak ifade edilmiştir.*

“Sivil müdafaa; Düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayati ehemmiyeti haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve cephe gerisi maneviyatının muhafazası maksadıyla alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder.”

Sivil savunma kavramı Türkiye ‘de ilk kez 1958 yılında çıkan kanunla ifade bulmasına rağmen Dünya’da ilk sivil savunma çalışmaları Birinci Dünya Savaşı sonrasında başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı esnasında sivil halkı can ve mal kaybına uğratan bombalı saldırılardan alınan dersler ışığında, savaş sonrasında sivil halkı her türlü tehlikeye karşı korumayı amaçlayan örgütlenmeler başlatılmıştır. Bu çalışmalar ilk olarak, pasif koruma adı altında tasnif edilmiştir. İlk çalışma, İngiltere’de Hava Baskınlarına Karşı Alınacak Tedbirler Komitesi (Air Raid Precautions Committee) olarak 1924 yılında başlamış, sonra Avrupa ülkelerine ve ardından Dünya’ya yayılmıştır (URL 1).

Afetler çoğu zaman bir ülkenin kendi imkânları ile başa çıkabileceğinden çok daha fazla soruna sebep olmaktadır. Bu nedenle ülkeler afetler sonrası zararları giderebilmek için uluslararası desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Dünya genelinde afetlere yönelik müdahalelerde ön plana çıkmış uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşlardan bazıları afetlere yönelik sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri ile doğrudan ilgilidir. Bazı kuruluşlar ise asıl kuruluş amaçları başka olmakla birlikte afetlere yönelik faaliyetler de sürdürmektedirler. Bu kuruluşlardan ön plana çıkanlar; Birleşmiş Milletlere bağlı kuruluşlar olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi’dir (OCHA). UNDP; Dünya Sağlık Örgütü (WHO/PAHO), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Dünya Gıda Programı (WFP) gibi birimlerle iş birliği içinde çalışmaktadır. Bir diğer önemli kuruluş ise kuruluş amacı itibariyle askeri bir organizasyon olan, ancak barış zamanlarında afetlere yönelik faaliyetler de yürüten Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü’dür (Altun, 2017).

Uluslararası afetler ile ilgili çalışmalarda Uluslararası Kızılhaç-Kızılay Federasyonu (UKKDF/IFRC) önemli bir yere sahiptir. IFRC ve kurucusu olan Uluslararası Kızılhaç Komitesi, uluslararası insanlık hukukunun geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgili önemli çalışmalar yapmaktadır (Başaran ve Akyüz, 2022). Ulusal Dernekler ve Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC) ile birlikte Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Hareketini oluşturmakta, küresel bir sekreteryaya aracılığı ile 191 Kızılhaç ve Kızılay Derneği’ni birleştirmektedir. IFRC, savunmasız insanların ihtiyaçlarını karşılamak ve yaşamlarını iyileştirmek için afetler ve acil sağlık durumları öncesinde, sırasında ve sonrasında hareket eder. Dünya çapında 16 milyondan fazla gönüllü ve 197.000 yerel şubesi bulunmaktadır (URL 3).

2.1. Türkiye’de Sivil Savunma

Osmanlı döneminde, afetler sonrası padişahlar tarafından fermanlar çıkartılarak halka acil yardım ve konut yardımı yapıldığına dair örnekler mevcuttur. 1509 yılında meydana gelen İstanbul depreminden hemen sonra II. Beyazıt bir ferman çıkartarak halka yardım yapılmasını, yapı yasakları konulmasını ve ahşap-karkas (bağdadi) evlerin yapımını emretmiştir. Bu ferman, Osmanlı döneminde kullanılacak yapı malzemesi ve yapı tipine kural koyan ilk yasal önlemdir (JICA, 2004). 11.06.1868 yılında *Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti* adıyla kurulan Hilal-i Ahmer (Türkiye Kızılay Derneği) ile halkın gönüllü katkılarıyla acil yardımlar gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde sivil savunmaya ilişkin önemli bir düzenleme, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu içinde yer almıştır. Bu kanunla belediyelere imar planı yapma, yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin denetleme ve ihtiyaç sahiplerine konut yapma görevi verilmiştir. Cumhuriyet Dönemi’nde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik ilk kanun ise yaklaşık 33.000 kişinin hayatını kaybettiği 1939 Erzincan depremini müteakip çıkarılmıştır (URL 2). Türkiye’de Sivil savunma hizmetleri ilk olarak 1928 yılındaki *“Cephe Gerisinin Havaya Karşı*

Müdafaa ve Muhafazası Talimnamesi" ile düzenlenmiştir. Genelkurmay Başkanlığı tarafından çıkarılan bu talimname, savaş döneminde yurdun savunulması amacına yönelik sivil savunma anlayışının başlangıcı olmuştur. 1931 yılında ise Milli Seferberlik Talimnamesi çıkarılmıştır. Bu kararın ikinci bölümünde il, ilçe ve bucaklarda en büyük mülki amirin başkanlığında *Havaya Karşı Korunma Komisyonu* kurulması öngörülmüş ve bu kapsamda özel idarelere ve belediyelere sorumluluklar yüklenmiştir. 1938 yılında 3502 sayılı "*Pasif Korunma Kanunu*" yürürlüğe girmiş ve illerde seferberlik müdürlükleri kurulmuştur (Çapar, 2015).

Türkiye'nin 1952 yılında NATO'ya üyeliğiyle birlikte sivil savunma örgütlenmesinin askeri yönetimden sivil yönetime aktarılması görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır (Çapar, 2015). Zabıtlarda, Meclis görüşmelerinde NATO vurgusunun yapıldığı görülmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1958). Yeni yerleşim alanlarının belirlenmesinde doğal afetlerin dikkate alınması gereği ilk kez yer almış ve 1956 yılında çıkartılan 6785 sayılı İmar Yasası ile yapılaşma ve ruhsat alımı kurallara bağlanmıştır (Erkan, 2010).

Türkiye'de 1958 yılı sonrasında doğal afetlerin zararlarının azaltılmasında önemli politika değişiklikleri görülmüştür. Yapılaşma ve ruhsat alımını kurallara bağlayan 6785 sayılı İmar Yasası'na istinaden 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. 1959 yılında 7269 sayılı "*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*" (Afet Kanunu) çıkarılmış ve 1965 yılında ise Afet İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1983 yılında Bayındırlık Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı birleştirilerek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı adını almıştır (AFAD, 2018). Bu dönemdeki en önemli gelişme 1958 yılında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün (SSGM) kurulması olmuştur. 1952'den sonra Meclis'teki tartışmalar sonucunda NATO esaslarına uyularak doğal afetlerle mücadele, sivil müdafaa görevleri arasına girmiş ve 1958'de 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Sivil savunma hizmetleri, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile İçişleri Bakanlığı'na devredilmiş; afet ve düşman taarruzuna karşı faaliyetler aynı yapı içine alınmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2001). SSGM; merkez ve taşra teşkilatı olarak yapılanmıştır.

1999 Marmara Depremi'nden sonra mevzuatta mülki idareler, belediyeler, bütçe ve gönüllülük gibi birçok konuda düzenlemeler yapılmıştır. Ulusal sivil savunma yapısında da önemli değişimler olmuştur. 1958'de kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü bu dönemde kapatılmıştır. Önemli düzenlemelerin gerçekleştirildiği bu dönemde 1999 Marmara Depremi büyük farkındalık yaratmıştır. 17 Ağustos 1999 tarihindeki deprem nedeniyle resmi kayıtlara göre 17.000'in üzerinde can kaybı olmuş, 400.000 ile 600.000 arasında kişi evsiz kalmıştır. Kayıp ve zararlar İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmit, Gölcük, Adapazarı, Yalova, Bolu ve Düzce bölgelerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye endüstrisinin kalbi sayılan bu bölge ağır bir tahribata uğramıştır. Türkiye'ye destek için uluslararası acil destekler sağlanmış, Marmara Bölgesi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (*Marmara Earthquake Emergency Reconstruction Project- MEER*) hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası ile yapılan anlaşma ile iki aşamalı bir program sayesinde toplam 737,11 milyon ABD Doları tutarında bir kredi temin edilmiştir. 252 milyon ABD Doları acil olarak, kalan tutar ise aşamalı olarak sağlanmıştır. Kredi anlaşması 23 Kasım 1999'da imzalanarak 29 Aralık 1999'da yürürlüğe girmiş, Dünya Bankası, programın uygulanması ve izlenmesi için kendi proje birimini yetkilendirmiş ve projenin 31 Mayıs 2005'e kadar sürmesini öngörmüştür (Gedik, 2003).

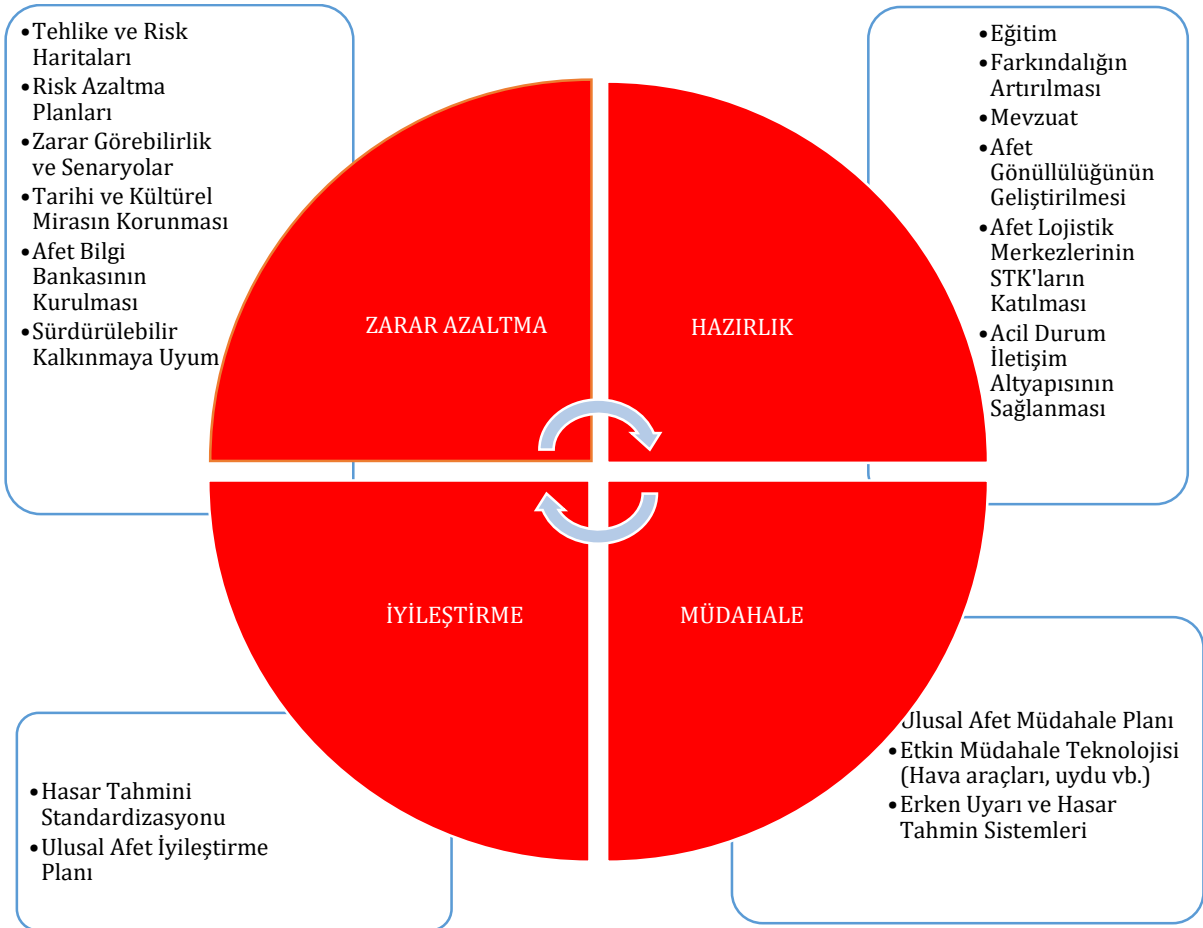
Acil Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında Türkiye'de afet yönetiminden sorumlu üç ana organ oluşturulmuştur: Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY), Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (SSGM) ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü (AİGM) (JICA, 2004). 2009 yılında, tüm yetki ve sorumluluğu tek çatı altında toplamak amacıyla TAY, SSGM ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılarak başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte 15 Temmuz 2018 tarihinde

yayınlanan 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD, İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Afet ve acil durumlara ilişkin tek yetkili kurum olan AFAD, durumun niteliği ve büyüklüğüne göre Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri, Sağlık, Ulaştırma, Altyapı vb. diğer bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği içinde faaliyetler gerçekleştirebilmektedir (AFAD, 2022). AFAD'ın yerel yönetimlerle organik veya hiyerarşik bir bağı bulunmamakla birlikte belediyeler ile koordineli çalışmakta ve iş birliği yapmaktadır. Belediyeler ayrıca AFAD'ın Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında, operasyonel çözüm ortağı olarak destek vermektedir.

2.2. Bütünleşik Afet Yönetimi

Günümüzde afetle mücadele açısından bütünleşik afet yönetimi kavramı ön plana çıkmıştır. Sivil savunma; afet öncesi, afet esnasındaki çalışmalar ve afet sonrasında da kapsamakta olup bütünleşik afet yönetimi sivil savunma açısından büyük önem arz etmektedir. Bütünleşik Afet Yönetimi; (i) risk ve zarar azaltma, (ii) hazırlık, (iii) müdahale ve (iv) iyileştirme hususlarını içermekte olup bu unsurlar Şekil 1'de görsel olarak sunulmuştur. Bu aşamaların her biri, sivil savunma birimleri tarafından planlanmalı, uygulanmalı ve takip edilmelidir.

Bütünleşik afet yönetimi dört temel evreden oluşmakla birlikte tahmin, erken uyarı, etki analizi, ihtiyaçların tespiti gibi alt evreleri de ihtiva etmektedir. Bu aşamalar her zaman birbirini, takip eden lineer (doğrusal) bir çizgide değil, genellikle iç içe geçmiş durumdadır (Şekil 1).



Şekil 1. Bütünleşik Afet Yönetimi Safhaları (Göroğlu, 2020)

Aslında bu aşamaların döngüsel bir yapıda olması tercih edilmelidir. Afet sırasında yapılan müdahale ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarından elde edilen tecrübe ile tekrar başa

dönerek hazırlık ve zarar azaltma evrelerine dönülmelidir. Afet yönetimi döngüsü, her aşamada yapılan faaliyetlerin, bir sonraki aşamada yapılması gereken faaliyetlerin başarısını etkileyeceğini kabul eder. Bu nedenle de afet yönetimi sistemi kapsamlı, bütünlümlü veya bütünlümlü afet yönetimi olarak adlandırılır. Organizasyonlar içinde uzmanlaşma, sorumluluk paylaşımı ve birimler arasında etkin bir iletişim şarttır. Afet yönetiminde sayılan dört ana evrenin etkin ve verimli olabilmesi ancak kamu, özel sektör, sivil toplum ve gönüllü kuruluşların koordinasyonu ve uyum içinde çalışmalarıyla başarılabilir (Kadioğlu, 2011).

3. BELEDİYE NORM KADROLARINDA SİVİL SAVUNMA

Her belediyenin kaç memur, işçi ve sözleşmeli personel çalıştırabileceği, *‘Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’e* göre belirlenmektedir. Yönetmelik bir ana metin ve bu ana metne ekli cetvel, liste ve kütüklerden oluşmaktadır.

Yönetmelikte belediyeler, norm kadro tasnif cetvelinde nüfus kriteri esas alınarak gruplandırılmıştır. Belediye ve bağlı kuruluşlar ile mahalle idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre (A) Büyükşehir Belediyeleri, (B) İl Belediyeleri, (C) Büyükşehir İlçe Belediyeleri, (D) İlçe ve Belde Belediyeleri, (E) Belediye Bağlı Kuruluşları, (F) Mahalli İdare Birlikleri olarak altı gruba ayrılmış olup personel tahsisinde bu gruplandırma dikkate alınmaktadır (Resmî Gazete, 2007).

Büyükşehir ilçe belediyelerinde norm kadro standartları cetvelinde sivil savunma uzmanı kadrosunun bu liste içerisinde yer almadığı görülmektedir. Sunulan cetvel içerisinde Sivil Savunma Uzmanı “İdari personel” içerisinde sınıflandırılmıştır. Yönetmelik ikinci bölüm madde 15’de kadro kütükleri ile ilgili esaslar belirlenmiştir. Bu maddeye göre kadro kütüğünde belirtilen unvan kodu, kadro unvanı, sınıflar ile belirlenen en alt ve üst derecelere uygun olarak kullanılır. İptal, ihdas ve kadro değişikliklerinde bu kütükler esas alınır (Resmî Gazete, 2007).

1999 Marmara Depremi takiben ülke çapında yapılan revizyonların bir sonucu olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında sivil savunma ve afet işleri için ekipler oluşturulması yönünde çalışmalar başlamıştır. 2010 yılında Resmî Gazete ’de yayınlanan 14179 sayılı *‘Sivil Savunma Uzmanlarının İdari Statüleri, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları ile Eğitimleri Hakkında Yönetmelik’* ile kamu kurum ve kuruluşlarında sivil savunma uzmanlarının idari statüsü, kurum üst yöneticisinin görevleri, sivil savunma uzmanlarının görevlendirilmesi, sivil savunma amirinin tanımı, görevleri, yetki ve sorumlulukları, eğitim ve denetimi gibi konular karara bağlanmıştır. Yönetmeliğin 9. maddesi, sivil savunma uzmanlarının buldukları kurum ve kuruluşlarda görevlerinden bazıları şu şekilde belirlemiştir: *‘Sivil savunma planlarını hazırlamak, savunma ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, binaların yangın önleme tedbirlerini denetlemek, kurumun sığınaklarla ilgili hizmetlerini düzenlemek, kurum personeline eğitim vermek, seferberlik ve savaş hali hazırlıkları ile ilgili iş ve işlemlerini yapmak ve yaptırılmasını sağlamak’*. Yönetmeliğin ikinci bölümünde beşinci maddede, sivil savunma uzmanları, şube müdürü yetki ve sorumluluğuyla doğrudan üst yöneticiye bağlanmıştır (Resmî Gazete 2010).

Bununla birlikte belediyelerin diğer kamu kurumlarından farklı olarak afet ve acil durumlarla ilgili görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 53. maddesinde, acil durum plânlaması başlığı altında, belediyelerin afet ve acil durum planları, hazırlıkları ve diğer kamu kurumlarıyla koordinasyonlu çalışmaları hükme bağlanmıştır. 2010 tarihinde 14179 Sayılı Yönetmelik çıkarılana kadar yukarıda belirtilen madde hükümleri farklı birimler tarafından yerine getirilmekteyken bu yönetmelik ile birlikte sivil savunma uzmanları eliyle yerine getirilmeye başlanmıştır. Belediyelerde sivil savunma birimleri, tüm iç birimlerle

özellikle Çevre Müdürlüğü, Arama Kurtarma Ekipleri, İş Sağlığı ve Güvenliği, Destek ve Tedarik Müdürlüğü, Fen İşleri, Makine İkmal ve Bakım Müdürlükleri ile yakın ilişki içindedir.

Sivil savunma uzmanları kurum ve kuruluşlarda şube müdürü görev, yetki ve sorumluluklarına sahiptir. Sivil savunma mevzuatına göre belediye sivil savunma ekiplerinin bir üst yönetici olan belediye başkanına bağlı olarak çalışmaları hükme bağlanmıştır. Uygulamada başkanın atadığı bir başkan yardımcısına bağlı olarak çalışma daha yaygındır. Belediyelerin, AFAD ile organik bir bağı bulunmamasıyla birlikte AFAD, sivil savunma uzmanları ile afet müdahale planlarının hazırlanması, bu planların yerelde uygulanması, güncel tutulması, afetle ilgili çalışan personelin eğitimi ve afet gönüllülüğünün geliştirilmesi konularında eşgüdümlü olarak çalışmaktadır. İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma ekiplerinin örgütsel yapısına ilişkin durum Tablo 1'de gösterilmektedir.

Kartal Belediyesi, ilçe belediyeleri içinde sivil savunma biriminin müdürlük olarak yapılandırıldığı tek belediye olup 14 kişilik personel sayısı ile aynı zamanda sivil savunma alanında en kalabalık kadroya sahiptir. Sekiz belediyede ise sivil savunma birimi uzmanlık/birim olarak yapılandırılmıştır. 21 belediyede ise sivil savunma birimleri amirlik olarak teşkil edilmiştir. Dolayısıyla İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimleri çoğunlukla amirlik olarak teşkil edilmiştir. Şişli ve Ümraniye belediyeleri, amirlik adı altında atama yapmış olmakla birlikte 10'un üzerinde personele sahiptir. Adalar, Şile, Bayrampaşa, Silivri ve Sultanbeyli Belediyeleri'nde herhangi bir teşkilatlanmaya gidilmemiştir. Sivil savunma görevlerinin diğer müdürlüklerde görevli personele ek görevlendirmeler yapılması yoluyla yürütüldüğü görülmektedir. Personel sayısı açısından incelendiğinde; 14 belediyede tek veya iki kişilik sivil savunma ekibi bulunduğu, 23 belediyede ise 3-7 arası personelden oluşan birimler olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, İstanbul'daki ilçe belediyelerinde sivil savunma alanındaki teşkilatlanma hiyerarşik ve personel sayısı açısından farklılık mevcuttur.

Hızla değişen ve gelişen dünyada kamu yönetimine ilişkin mevzuat ve uygulamaların da sürekli revize edilmesi gerekmektedir. Bu değişim beraberinde sorunlar da getirmektedir (Öztop, 2020). Sivil savunma birimlerinin belediyelerde oluşumu ve sonrasındaki düzenlemeler de belediyelerin personel yapısında bir değişim doğurmuştur. Ancak İstanbul örneğinde bu sürecin her ilçe belediyesinde farklı yürütülmekte olduğunu göstermektedir.

Belediyelerde görev yapan sivil savunma personelinin genel anlamda norm kadro sorunları ile benzer sorunları olmakla birlikte özelinde farklı sorunları da bulunmaktadır. Bu sorunlar mevzuatın belediye yönetimlerinde farklı yorumlanması, farklı bir statüde yapılanmanın tam olarak anlaşılabilmesi, hiyerarşik yapıda, ast-üst ilişkilerinde belirsizlik, eleman sayılarında yetersizlik, iç birimler arasında yetki, görev ve sorumlulukların iç içe geçmiş olması, dış birimlerin taleplerine yanıt verirken bilgiye hızlı ve sağlıklı şekilde ulaşmada sorunlar yaşanabilmesi, yapılan işin değerinin belediye yönetimlerinde anlaşılabilmesi olarak özetlemek mümkündür. Belediyelerde 2010 yılında çıkarılan mevzuatla kurulmaya başlanan sivil savunma ekipleri henüz standart bir yapıya kavuşturulamamıştır.

Tablo 1. İstanbul İlçe Belediyelerinde Sivil Savunma Yapılanma Bilgileri (Bolat, 2022)

BELEDİYE ADI	MÜDÜR	UZMAN	AMİR	ŞEF	YARDIMCI PERSONEL	TOPLAM PERSONEL
Adalar	-	-	-	-	1	1
Arnavutköy	-	1	-	-	1	2
Ataşehir	-	-	-	1	4	5
Avclar	-	1	-	-	2	3
Bağcılar	-	-	1	-	2	3
Bahçelievler	-	-	-	1	3	4
Bakırköy	-	-	1	-	2	3
Başakşehir	-	-	-	1	4	5
Bayrampaşa	-	-	1	-	-	1
Beşiktaş	-	-	1	-	4	5
Beykoz	-	-	1	-	5	6
Beylikdüzü	-	-	1	-	3	4
Beyoğlu	-	-	1	-	-	1
Büyükçekmece	-	1	-	-	2	3
Çatalca	-	-	1	-	2	3
Çekmeköy	-	-	1	-	5	6
Esenler	-	-	-	1	-	1
Esenyurt	-	-	1	-	2	3
Eyüp Sultan	-	1	-	-	2	3
Fatih	-	-	1	-	1	2
Gaziosmanpaşa	-	1	-	-	-	1
Güngören	-	-	-	1	1	2
Kadıköy	-	1	-	-	1	2
Kâğıthane	-	-	1	-	1	2
Kartal	1	-	-	-	13	14
Küçükçekmece	-	-	1	-	6	7
Maltepe	-	-	1	-	2	3
Pendik	-	-	1	-	5	6
Sancaktepe	-	-	-	1	3	4
Sarıyer	-	-	-	1	3	4
Silivri	-	-	-	-	1	1
Sultanbeyli	-	-	1	-	4	5
Sultangazi	-	-	1	-	4	5
Şişli	-	-	1	-	9	10
Şile	-	-	1	-	-	1
Tuzla	-	-	1	-	2	3
Ümraniye	-	-	1	-	10	11
Üsküdar	-	1	-	-	2	3
Zeytinburnu	-	1	-	-	1	2
GENEL TOPLAM	1	8	21	7	113	150

4. İSTANBUL İLÇE BELEDİYELERİNİN SİVİL SAVUNMA BİRİMLERİNE YÖNELİK ARAŞTIRMA

Bu araştırma vasıtasıyla İstanbul ilçe belediyelerinde sivil savunma alanında mevzuat ve uygulamalardaki farklılıklar, demografik faktörler, çalışma deneyimi, organizasyon ve teşkilat yapısı, eğitim, afetlerde aktif görev alma, üst yönetimle iletişim, yazışma ve raporlar ile afetlere karşı yeterlilik algısı tespit edilmektedir. Ayrıca bu araştırma, sivil savunma yöneticilerinin ve çalışanlarının eksiklikleri görmesini sağlayarak sonraki araştırmalara temel teşkil etmektedir.

4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı İstanbul ilçe belediyelerinde oluşturulmuş olan sivil savunma birimlerinde görevli personelin demografik özellikleri, iş ve afet deneyimleri, genel ve afet eğitimi düzeyleri, teşkilatlanma farklılıkları, afet mevzuatına yönelik algıları, örgütsel iletişim ve yetki algılarını ortaya çıkarmaktır. Bu çalışma sayesinde, olası bir İstanbul depremi durumunda görev alacak ilçe sivil savunma birimlerinin mevcut durumu ortaya konulmaktadır. Çalışmadan elde edilen bulgular ışığında, ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinin yapısal ve işlevsel açıdan daha iyi hale gelebilmesi için önerilerde bulunmaktadır. Çalışmanın sadece İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinde yapılmış olmasına rağmen, özellikle büyükşehir ilçe belediyeleri olmak üzere diğer illerdeki belediyelerin sivil savunma birimlerine de fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Bu araştırma, İstanbul ilinin afet riskinin fazla olması, nüfus yoğunluğu, coğrafi konum gibi nedenlerle İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinde gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir Belediyelerinde organizasyon yapılanması farklı olduğundan İstanbul Büyükşehir Belediyesi içindeki sivil savunma teşkilatlanması kapsam dışında tutulmuştur. Ayrıca, İstanbul ilçe belediyelerinin sivil savunma birimlerinde görevli personelden ankete katılanların cevaplarının kendi kişisel görüş ve değerlendirmelerini tam olarak yansıttığı varsayılmıştır. Bunu doğrulamak amacıyla, anket yoluyla elde edilen verilerin normalliği ve anlamlılığı test edilmiş ve sadece anlamlı bulunan sonuçlar değerlendirmeye alınmıştır.

4.3. Araştırmanın Hipotezleri³

Araştırma, İstanbul ilçe belediyelerinde sivil savunma birimlerinin daha etkin bir yapılanma ve işleyiş olanaklarının tespitini amaçlamaktadır. Bu doğrultuda oluşturulan 17 hipotez aşağıda sıralanmaktadır:

Hipotez 1. İstanbul İlçe Belediyelerindeki Sivil Savunma Birimleri, Birim/Amirlik Düzeyinde Örgütlenmiştir.

Hipotez 2. Sivil Savunma Birimlerinde Görevli Personelin Çoğunluğu Afet Eğitimi Almıştır.

Hipotez 3. Sivil Savunma Birimlerinde Çalışan Personelin Uzmanlık Eğitimi Yeterli Değildir.

Hipotez 4. Sivil Savunma Birimlerinde Çalışan Personelin Afete Katılma/Görev Yapma Deneyimi Yetersizdir.

Hipotez 5. Sivil Savunma Birimleri Mevzuatı Yeterlidir.

Hipotez 6. Sivil Savunma Birimleri Görev ve Sorumlulukları Yerine Getirmek İçin Yeterli Yetkiye Sahip Değildir.

Hipotez 7. Sivil Savunmayla İlgili Görevlerin Etkin Yerine Getirilmesi İçin Kurumlar Arası Ortak Veri Tabanı Kurulmalıdır.

Hipotez 8. Sivil Savunma Birimlerinin Belediyenin Diğer Birimleriyle İletişimi Güçlüdür.

Hipotez 9. İlçe Belediyelerinin Afete Hazırlık Durumları Yetersizdir.

³ Bu araştırmanın çapraz testlerinin hipotezlerine ilişkin veriler ve tespitler 22. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirisi olarak yayınlanmış olup https://stock.osmaniye.edu.tr/dosyalar/kayfor22/Dosyalar/kayfor_kitap.pdf linkinden erişilebilir.

4.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada öncelikle saha araştırması, veri toplamak için ise anket tekniğinden yararlanılmıştır. Araştırmanın kapsamı ve amacına bağlı kalınarak oluşturulan anket çalışmasından elde edilen veriler Sosyal Bilimler İstatistik Yazılımı (IBM SPSS 28.0) kullanılarak analiz edilmiştir. Anket araştırması için İstanbul Medeniyet Üniversitesi Beşerî ve Sosyal Bilimler Etik Kurulu'ndan onay alınmıştır (Karar: 2022/93). Araştırma, 15 Mart-15 Nisan 2022 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın evreni ve örnekleme İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimleridir. Bu birimlerde görevli toplam 150 kişiye elektronik posta yoluyla anket linki ulaştırılmış ve birim yöneticileriyle telefon iletişimi kurularak katılım sağlanması konusunda destekleri talep edilmiştir. Anket formunda, literatürden faydalanılarak oluşturulan 45 soru ve katılımcıların demografik bilgilerine yönelik 5 soru yer almıştır. Soruların 26'sı beşli Likert ölçeği, 23 tanesi kapalı uçlu ve bir tanesi ise açık uçludur. Toplam 50 sorudan oluşan anket formunun uygulama linkinin gönderildiği 150 kişiden 116'sı link üzerindeki anketi doldurmak suretiyle araştırmaya katılmıştır. Ankete Katılım oranı % 77,3'tür.

Araştırma verilerinin güvenilirlik seviyesini tespit etmek amacıyla güvenilirlik testinde Cronbach Alfa değeri 0,939 bulunmuş ve verilerin güvenilir olduğu tespit edilmiştir (Yıldız ve Uzunsakal, 2018). Anket verileri üzerinde dağılım ve anlamlılık testleri uygulanmıştır.

5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmada elde edilen bulgular demografik özellikler, sivil savunma birimlerinin örgütsel yapısı, ilgili eğitim ve deneyim durumu, personelin yeterlik ve mevzuat algısı, iletişim ve yetki algısı ile afete hazırlık algısı başlıkları altında sunulmaktadır.

5.1. Katılımcıların Demografik Özellikleri

Katılımcıların cinsiyet, yaş ve eğitim durumları Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. Katılımcıların Demografik Faktörlerine İlişkin Analiz

	Sınıflandırma	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Cinsiyet	Kadın	12	10.3
	Erkek	104	89.7
Yaş	21-29	5	4.3
	30-39	38	32.8
	40-49	54	46.6
	50-59	16	13.8
	60 ve üzeri	3	2.6
Eğitim Durumu	Lise altı	4	3.4
	Lise ve dengi	20	17.2
	Ön lisans	33	28.4
	Lisans	35	30.2
	Yüksek Lisans	24	20,7
	Toplam	116	100.0

Tablo 2'ye göre; Sivil savunma birimlerinde erkek ağırlıklı (%89,7) bir yapılanmanın olduğu tespit edilmiştir. Sivil savunma ekiplerinin ağırlıklı olarak orta yaşlı ve tecrübeli personelden oluşturulduğu görülmektedir. Araştırmaya katılan 116 kişinin eğitim durumu değerlendirildiğinde, sivil savunma ekiplerinin yüksek düzeyde lisans (%30.2) eğitimine sahip oldukları saptanmıştır.

5.2. Sivil Savunma Birimlerinin Örgütlenmesi

Araştırmanın uygulandığı ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinin hiyerarşik yeri Tablo 3'te belirtilmiştir.

Tablo 3. Sivil Savunma Biriminin Belediye İçindeki Pozisyonu

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Müdürlük	24	20.7
Birim	39	33.6
Şeflik	19	16.4
Amirlik	23	19.8
Koordinatörlük	2	1.7
Diğer	9	7.7
Toplam	116	100,0

Tablo 3'e göre; anket katılımcılarının pozisyonlarının 24'ü (% 20,7) müdürlük, 39'u (% 33,6) birim, 19'u (% 16,4) şeflik, 23'ü (% 19,8) amirlik, 9'u (% 7,7) diğer, 2'si (% 1,7) koordinatörlük olarak tespit edilmiştir.

Müdürlük olarak verilen yanıtlar, bir müdürlüğe bağlı olarak çalışmayı ifade etmektedir. Sivil savunma birimlerinde %53,4 oranla birim veya amirlik şeklinde yapılanma olduğu görülmektedir. Böylece "İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimleri, birim ve/veya amirlik düzeyinde örgütlenmiştir" şeklindeki birinci hipotez kabul edilmiştir.

5.3. Sivil Savunma Birimlerinin Sivil Savunmayla İlgili Eğitim ve Deneyimi

Tablo 4'te katılımcıların sivil savunmaya yönelik eğitim alıp almadığı belirtilmiştir.

Tablo 4. Katılımcıların Sivil Savunmayla İlgili Eğitimleri

	Yanıtlar	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Eğitim Durumu	Evet	90	77.6
	Hayır	26	22.4
	Toplam	116	100.0
Eğitimi Kurum İçi Aldım	Evet	23	22.1
Eğitimi Kurum Dışı Aldım	Evet	81	77.99
	Toplam	104	100.0
Sertifika	Evet	94	87.0
	Hayır	14	13
	Toplam	108	100.0

Tablo 4'e göre, araştırmaya katılanların % 77,6'sının sivil savunmayla ilgili eğitim aldıkları belirlenmiştir. Bu alandaki eğitimi kurum dışından alanların oranı % 77,6; kurum içinde eğitim alanların oranı % 22,1'dir. Hiç eğitim almayanların oranı % 22,4'tür. Dolayısıyla, "sivil savunma birimlerinde görevli personelin çoğunluğu eğitim almıştır" şeklindeki ikinci hipotez kabul edilmiştir. Araştırmaya katılanların % 87'si aldığı eğitim sonrasında sertifikaya hak kazandıklarını belirtirken, % 13'ü herhangi bir sertifika almadıklarını ifade etmiştir. Uzmanlık eğitimin yeterli olmadığına dair üçüncü hipotez reddedilmiştir. Tablo 5'te alınan eğitimin yeri ve rakamsal bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 5'e göre; Katılımcıların yarısından fazlası (%55,78) AFAD tarafından verilen eğitimleri almıştır. Kurum (Hizmet) içi eğitimleri alanların oranı % 15,78 te kalmıştır. Kurum içi eğitimlerin

arttırılması gerekliliği görülmektedir. Diğer eğitimler gerek katılımcıların bireysel olarak aldıkları gerekse münhasıran yapılan eğitimleri kapsamaktadır.

Tablo 5. Sivil Savunmayla İlgili Alınan Eğitimin Yeri

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (SSGM)	4	4.21%
Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD)	53	55.78%
Hizmet İçi	15	15.78%
Diğer	23	24,21%
Toplam	95	100



Şekil 2. Katılımcıların Yaşanılan Bir Afette Aktif Görev Alması

Şekil 2’de gösterildiği gibi araştırmaya katılanların %62,9’unun afet deneyimine sahip olduğu ve % 37,1’inin ise sahip olmadığı tespit edilmiştir. Sivil savunma alanında çalışan personelin afet deneyimine sahip olduğu ve bu deneyimin de çoğunlukla depreme ilişkin olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla, “sivil savunma birimlerinde çalışan personelin afet deneyimi yetersizdir” şeklindeki dördüncü hipotez reddedilmiştir.

5.4. Sivil Savunma Personelinin Yeterlik ve Mevzuat Algısı

Tablo 6’da personelin sivil savunma mevzuatının yeterli olması ile ilgili yanıtları verilmiştir.

Tablo 6. Sivil Savunma Birimleri Mevzuatının Yeterliğinin Değerlendirilmesi

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	15	12.9
Katılıyorum	40	34.5
Kararsızım	22	19
Katılmıyorum	23	19.8
Kesinlikle Katılmıyorum	16	13.8
Toplam	116	100.0

Tablo 6'ya göre; Araştırmaya katılanların % 34,5'i "Katılıyorum" % 12,9'u "Kesinlikle Katılıyorum" işaretleyerek toplamda % 47,4 olumlu yanıt vermiştir. Dolayısıyla, "sivil savunma birimleri mevzuatı yeterlidir" şeklindeki beşinci hipotez kabul edilmiştir.

5.5. Sivil Savunma Birimlerinin Yetki Algısı

Tablo 7'de katılımcıların "görevimi yerine getirmek için yeterli yetkiye sahibim" önermesine yanıtları verilmiştir.

Tablo 7. Sivil Savunma Biriminin Yeterli Yetkiye Sahip Olmasının Sorgulanması

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	14	12.1
Katılıyorum	42	36.2
Kararsızım	18	15.5
Katılmıyorum	29	25
Kesinlikle Katılmıyorum	13	11.2
Toplam	116	100.0

Tablo 7'ye göre; Araştırma katılımcıları toplamda (%48,3) olumlu, (% 36, 2) olumsuz ve (%15,5) ise kararsız görüş bildirmişlerdir. Bu durumda, "sivil savunma birimleri görev ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli yetkiye sahip değildir" şeklindeki hipotez (6) reddedilmiştir.

5.6 Sivil Savunma Birimlerinin İletişim Algısı

Tablo 8' de sivil savunma personelinin çalıştıkları kurumun diğer birimleriyle olan iletişimine ilişkin sorulara yanıtlarına yer verilmektedir.

Tablo 8. İç Birimler Arası İletişim, Bilgi Edinme ve Yetkiler Hakkında Değerlendirmeler

Sivil savunma alanında ihtiyaç duyduğum bilgilere kolayca ulaşabilmekteyim.	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	21	18.1
Katılıyorum	48	41.4
Kararsızım	29	25
Katılmıyorum	12	10.3
Kesinlikle Katılmıyorum	6	5.2
Toplam	116	100.0
Sivil savunma alanındaki iletişim açısından kurum içi yazışma sorunu yaşanmaz	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	27	23.3
Katılıyorum	46	39.7
Kararsızım	17	14.7
Katılmıyorum	17	14.7
Kesinlikle Katılmıyorum	9	7.8
Toplam	116	100.0
İç birimler ile benzeşen yetki, görev ve sorumluluk alanları netleştirilmelidir	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	49	42.2
Katılıyorum	56	48.3
Kararsızım	6	5.2
Katılmıyorum	3	2.6
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1.7
Toplam	116	100.0

Sivil Savunma Biriminin koordinasyonunu kolaylaştırmak amacıyla iç birimler arası ortak bir veri tabanı kurulmalıdır	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	52	44,8
Katılıyorum	58	50
Kararsızım	4	3,4
Katılmıyorum	2	1,7
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Toplam	116	100,0

Tablo 8'e göre "Sivil savunma alanında ihtiyaç duyduğum bilgilere kolayca ulaşabilmekteyim" ifadesine katılımcıların 48'i "Katılıyorum" (%41,4) ve 21'i "Kesinlikle Katılıyorum" (%18,1) şeklinde yanıtlamış ve dolayısıyla çoğunluğun olumlu görüşte olduğu tespit edilmiştir. Yine "Sivil savunma alanındaki iletişim açısından kurum içi yazışma sorunu yaşanmaz" sorusuna katılımcıların 46'sı "Katılıyorum" (%39,7) ve 27'si "Katılıyorum" (%23,3) olarak yanıtlamıştır. "İç birimler ile benzeşen yetki, görev ve sorumluluk alanları netleştirilmelidir" sorusunu katılımcıların büyük çoğunluğu 56'sı "Katılıyorum (%48,3) ve 49'u "Kesinlikle Katılıyorum" (%42,2) olarak yanıtlamıştır. "Sivil Savunma Biriminin koordinasyonunu kolaylaştırmak amacıyla iç birimler arası ortak bir veri tabanı kurulmalıdır." ifadesini, katılımcıların 58'i "Katılıyorum" (%50) ve 52'si "Kesinlikle Katılıyorum" şeklinde yanıtlamıştır. Sivil Savunmayla İlgili Görevlerin Etkin Yerine Getirilmesi İçin Kurumlar Arası Ortak Veri Tabanı Kurulmalıdır şeklindeki hipotez (7) kabul edilmiştir. Sorgulamalara verilen yanıtlar dolayısıyla, "sivil savunma birimlerinin belediyenin diğer birimleriyle iletişimi güçlüdür" şeklindeki hipotez (8) kabul edilmiştir.

5.7. Birimlerin Afete Hazırlık Algısı ve Faktörler

Tablo 9'da görev yapılan kurumun afetlere hazırlıklı olması, Tablo 10'da kurumun yeterli olduğu düşünülen afet alanları ile ilgili yanıtlar verilmiştir.

Tablo 9. Görev Yapılan Kurumun Afete Hazırlıklı Olmasının Değerlendirilmesi

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	26	22,6
Katılıyorum	43	37,4
Kararsızım	19	16,5
Katılmıyorum	17	14,8
Kesinlikle Katılmıyorum	10	8,7
Toplam	115	99,9

Tablo 9'da katılımcıların 43'ü "Katılıyorum" (% 37,4) ve 26'sı "Kesinlikle Katılıyorum" (% 22,6) olarak belirtilmiştir. Katılımcıların %60'ı, kurumlarının afete hazırlıklı olduğunu düşünmektedir. Dolayısıyla, "ilçe belediyelerinin afete hazırlık durumları yetersizdir" şeklindeki hipotez (9) reddedilmiştir.

Tablo 10'da katılımcıların ancak % 35,1'i deprem, %25,5'ü sel ve su taşkınları, %24,6'sı yangın, %17,5'i fırtına açısından kurumlarını yeterli görmekteyken, %26,3'ü ise kurumlarının hiçbir afet alanında alanda yeterli olmadığını değerlendirmektedir.

Tablo 10. Görev Yapılan Kurumun Yeterli Olduğu Düşünülen Afet Alanları

	Sıklık (n)	Yüzde (%)
Deprem	40	35,1
Hiçbiri	30	26,3
Sel / Su taşkınları	29	25,4
Yangın	28	24,6
Fırtına	20	17,5
Hepsi	15	13,2
Göçmenler ve yerlerinden edilenler vb.	11	9,6
Tsunami	8	7
Diğer	4	2,6
Toplam	114	98,13

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırmada ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimlerinin yapısal ve işlevsel durumları, anket tekniğine dayalı bir alan araştırmasıyla incelenmiştir. Bu birimlerde görevli 150 personelin 116'sından elde edilen anket verileri SPSS vasıtasıyla analiz edilmiştir. Böylece İstanbul'un ilçe belediyelerinde sivil savunma birimlerinin yapısal ve işlevsel durumu ile personel algıları bu birimlerde görevli kişilerin %77,3'ünden alınan cevaplarla tespit edilmiştir.

Afetler ve sivil savunma ile ilgili olarak, farklı perspektiflerden yapılmış akademik çalışmalar ve alan araştırmaları bulunmaktadır. Bu araştırmalar; belediyelerin afet sürecindeki rolü, sivil savunma personelinin motivasyonunu ölçmeye yönelik bir araştırma ile afetlerde gönüllük üzerinedir. "Dünyada ve Türkiye'de Afet Yönetimi" adlı kitabından Dr. Gündüz, 2009 yılında yaptığı anket çalışmasında 80 kişiye afet yönetiminde yerel yönetimlerin rolü ile ilgili sorular sormuştur. Yerel yönetimlerin afet yönetiminde rolünün artması ile ilgili sorulara %68 gibi bir oranla olumlu yanıt verilmiştir. Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmalarının sağlayacağı yararlar sorulduğunda ise %21 oranında yerel yönetimlerin bölgesel sorunlara daha yakın olmaları nedeniyle, isabetli teşhislerde bulunarak daha etkin müdahale edebilecekleri görüşü öne sürülmüştür. Nitekim 2010 yılında çıkan mevzuat ile belediyelere afetler ile ilgili daha fazla sorumluluk verilmiştir.

2018 'de yüksek lisans tezi olan "Belediyelerin Afet Yönetimi Sürecinde Sorumlulukları" başlıklı çalışmasında Söğüt, 546 vatandaşın katıldığı bir anket çalışması yapmış, katılımcılara belediyelerin afet yönetimindeki yeri ile ilgili sorular sormuştur. Afetlerde belediyelerin (büyükşehir ve ilçe belediyeleri) sorumluluklarını yerine getirmesi ile ilgili değerlendirme sorusuna katılımcıların sadece %29.3 'ü olumlu yanıt vermiş, % 50,2 kararsızım şeklinde yanıtlamıştır. Belediyelerin afet sürecindeki rolü vatandaşlar tarafından net olarak bilinmemektedir.

Karaman'ın 2018 tarihli makalesinde 159 katılımcıya afetlerde gönüllülük ile ilgili bir anket çalışması yapılmıştır. "Afetlere hazırlık kurslarına katılmak istekliliği" sorusuna katılımcılar %79,2 oranında olumlu yanıt vermiştir. Ankete katılanlara "Afetlerde gönüllü çalışır mısınız" sorusuna; "çalışırım" diyenler ancak %10,1 oranında gerçekleşmiştir. AFAD, belediyeler ve diğer kamu kurumlarının kendi gönüllü personelinin oluşan arama kurtarma ekipleri vardır ve afetlerde aktif olarak görev almaktadır. Görevli personelden oluşan arama kurtarma ekiplerinin eğitimleri ve deneyimleri önem arz etmektedir.

Albayrak'ın 2015 tarihli araştırmasında; sivil savunma personelinin problem çözme becerisinin, psikolojik şiddete uğrama ve motivasyon durumlarının belirlenmesi amaç olarak tanımlanmış ve

anket soruları bu amaca yönelik hazırlanmıştır. Araştırma, çeşitli kamu kurumlarından 619 personel ile gerçekleştirilmiştir. Tezin çıkış noktası olarak; sivil savunma hizmetlerini yürütenlerin uğraşlarının görünür olmaması, bu durumun personelinin motivasyonunu azaltması, kurum amirlerince yaptıkları işlerin ciddiye alınmayarak psikolojik şiddete uğrayabilmeleri gösterilmiştir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, sivil savunma ile ilgili unvanı olmayan çeşitli meslek mensupları bu görevi üstlenmektedir ve yetersiz kaldıklarını ifade etmektedir.

Alanla ilgili söz konusu çalışmalar olmakla birlikte, (2010 yılında sivil savunma mevzuatında yapılan değişiklikler ile kamu kurumları ve dolayısıyla belediyelerdeki yeniden yapılanma sonrasında) belediyelerde görevli sivil savunma personeli ile kurumsal yapıya ilişkin gözlem ve deneyimlerinin ele alındığı bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu çalışma ile ilçe belediyelerindeki sivil savunma personelinin görevlerinin ifasına yönelik olarak ve farklı belediyelerdeki uygulamaları ortaya çıkarmak suretiyle karşılaştırmalı bir analiz ile sivil savunma birimlerindeki işleyişin mevzuata uygunluğu ve aksayan yönlerinin açığa çıkarılması hedeflenmiş ve anket soruları buna göre hazırlanmıştır.

Bu çalışmada elde edilen bulgulara göre, sivil Savunma mevzuatının yorumlanması ve uygulanması İstanbul'un ilçe belediyeleri arasında farklıdır. Belediyelerde sivil savunma biriminin hiyerarşik yerinin müdürlük, birim, şeflik, amirlik ve çok sınırlı sayıda koordinatörlük olarak değişiklik gösterdiği tespit edilmiştir. Ayrıca, birimin hiyerarşik yerindeki farklılığın yanı sıra personel sayısında da fark bulunduğu görülmektedir. Birimlerin personel sayısı 1-14 arasında değişkenlik göstermektedir. Sivil savunma ekipleri ağırlıklı olarak orta yaşlı ve tecrübeli personelden oluşmaktadır, ağırlıklı olarak erkek personel görev yapmaktadır (%89,7) ve yüksek oranda eğitilidirler (%30 lisans, %20 yüksek lisans). Personelin çoğunlukla (%62,9) afet deneyimine sahip olduğu ve bu deneyimin de çoğunlukla depreme ilişkin olduğu belirlenmiştir.

İç birimler ile benzer yetki görev ve sorumlulukların netleştirilmesi ve ortak veri tabanı kurulması ile ilgili birçok hususun karşılanmış olmasına rağmen, birimler arası iletişim ve yazışmalar açısından halen sorun bulunduğu görülmektedir. Kurumda ve kurum dışında afet iş ve işlemleriyle ilgili olarak ortak bir veri tabanının kurulmasının afetle ilgili iş ve işlemlerde eşgüdüm sağlayacağı ve zamandan kazanarak etkinlik ve verimliliği arttırabileceği değerlendirilmektedir. Araştırmaya katılan sivil savunma personeli çoğunlukla afete hazırlık açısından birimlerini yeterli görmektedir. Sivil Savunma mevzuatı katılımcıların yarıya yakın bir oranı tarafından yeterli görülmeyle birlikte kararsız ve olumsuz oyların toplamı mevzuat konusunda farklı yorumlar da olduğunu ifade etmektedir.

Belediyelerdeki sivil savunma yapılanmaları, belediyelerin ayrıca afetlerle ilgili görev ve sorumlulukları nedeniyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklılık göstermektedir. Kurum içerisinde afet ve sivil savunma iş ve işlemlerini yürütmek üzere planlamalar da bütüncül olarak düşünülmelidir. Kurum içerisindeki afet işlerinin, tek elden sivil savunma birimlerinin muhtevasında bütünlük içinde ve diğer birimlerle yetkiler anlamında dengelenerek yürütülmesi, çok başlılığı ve dağınıklığı engelleyecektir. Alana farklı bir bakış açısı ve duyarlılık ile katkı sağlayacağından sivil savunma ekipleri içinde kadın personelin sayısının arttırılması teşvik edilmelidir.

Bu çalışmada İstanbul ilçe belediyelerindeki sivil savunma birimleri inceleme kapsamına alınmış olup, bu birimlerdeki personelin bilgi, deneyim ve görüşlerinden hareketle bazı tespitlerde bulunulmuştur. Gelecekte daha geniş ölçekli araştırmalar yapılması daha kapsamlı bulgulara erişilmesini sağlayacaktır. Elde edilecek kapsamlı bulguların stratejik bir bakış açısıyla değerlendirilmesi yoluyla belediyelerdeki sivil savunma birimlerinin daha etkin ve verimli çalışmasının mümkün olacağı değerlendirilmektedir.

Makale Bilgisi: Bu çalışma, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Yerel Yönetimler ve Şehircilik Anabilim Dalında, Doçent Dr. Sezai Öztop danışmanlığında 2022 yılında tamamlanan “Norm Kadro Kapsamında İstanbul İlçe Belediyelerinde Sivil Savunma Birimlerinin Analizi” adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

KAYNAKLAR

AFAD (2022). <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda> (Erişim: 27.08.2022).

AFAD (2018). Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/35429/xfiles/turkiye_de_afetler.pdf (Erişim: 28.08.2022).

AFAD (2020). Afet Yönetimi Kapsamında 2019 Yılına Bakış ve Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_kutuphane/kurumsalraporlar/afet_istatistikleri_2020_web.pdf (Erişim: 08.01.2023).

Albayrak, Alişan (2015). Sivil Savunma ve Seferberlik Hizmetlerinde Görevli Kamu Personelinin Problem Çözme Becerisi, Mobbinge Uğrama ve Motivasyon Durumlarını Belirlemeye Yönelik Bir Alan Çalışması. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sağlık Kurumları İşletmeciliği Yüksek Lisans Programı. Yüksek Lisans Tezi. File:///C:/Users/user/Downloads/381395.pdf (Son Erişim 27.07.2023).

Altun, Fatih (2017). “Uluslararası Kuruluşların Afetlere Yönelik Sosyal yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetlerinin İncelenmesi ” Journal of Social Work, 2017, Vol:1, Issue:1, 32-54 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/317707> (Son Erişim 27.07.2023).

Başaran, İsmail ve Akyüz, Duygu (2022). “Afet Yönetiminde Bir Sivil Toplum Kuruluşu: Türk Kızılay” Medeniyet Araştırmaları Dergisi, Volume 7, Issue 1, ss. 76-91, June 2022, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2467074> (Erişim: 27.08.2022).

Bolat, Cuma (2022). Norm Kadro Kapsamında İstanbul İlçe Belediyelerinde Sivil Savunma Birimlerinin Analizi. İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. file:///C:/Users/user/Downloads/736528%20(6).pdf (28.08.2022).

Çapar, Selim (2015). “1930-1946 Döneminde Sivil Savunma ve Afet Yönetimi”, <http://tid.web.tr/kurumlar/tid.web.tr/tid/%C4%B0darecinin%20Sesi/179/selim%20capar%201930-1946.pdf> (Erişim: 27.08.2022).

Erkan, E. Ayşe (2010). Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de yaşanan sorunlar. Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Afet-Yonetiminde-Risk-Azaltma-ve-Turkiyede-Yasanan-Sorunlar_Esse-Ayse-Erkan.pdf (27.08.2022).

Gedik, Serdar Erdinç (2003). Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma, (MEER) Projesinde Fıdıc Esaslı İnşaat Sözleşmesiyle Proje Yönetimi. İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. <https://polen.itu.edu.tr/items/94983c09-fa34-4f2d-9e54-81a932247d09> (27.08.2022).

Göroğlu, Murat (2020). Acil Durum ve Afet Planlaması. Ankara Üniversitesi, <https://acikders.ankara.edu.tr/mod/resource/view.php?id=135287> (Erişim: 27.08.2022).

Gündüz, İsmail. (2009). Dünyada ve Türkiye’de Afet Yönetimi. İstanbul: Erdem Yayınları.

JICA (2004). Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu. İçişleri Bakanlığı. Ankara, s.42, https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/5d8ce590ad8981c_ek.pdf?tipi=58andturu=Xandsube=0 (Erişim: 27.08.2022).

Kadıoğlu, Mikdat (2011). Afet Yönetimi. Beklenmeyeni Beklemek En Kötüsünü Yönetmek. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2. baskı. Yayın No: 103.

Karaman, Zerrin. Toprak. (2018). "Afetlerde Erken Uyarı ve Toplumsal Farkındalık Yaratmada Etkili Kamu Politikaları", Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 7, sayı 2: 493-517. <https://dergipark.org.tr/tr/download/articlefile/598098> (Erişim 28.07.2023).

Khanal, Ambika (2019). "Civil Defence". Institute of Crisis Management Studies. Katmandu, 1-15 https://www.researchgate.net/publication/330322502_civil_defence_article_for_research_gate (Erişim 28.07.2023).

Özkılıç, Elif Nisa (2020). İstanbul'da Deprem Sonrası Toplanma Alanlarının Kapasitelerinin Erişilebilirliklerinin CBS Yardımıyla Analizi ve Değerlendirilmesi. İstanbul Teknik Üniversitesi. Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, file:///C:/Users/user/Downloads/637010%20(1).pdf (27.08.2022).

Öztop, Sezai (2020). Kamu Kurumlarında Değişim Yönetimi. İstanbul: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Resmî Gazete (1920). İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (3152). Yayın tarihi: 7 Ekim 1920. Sayı: 18765. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf>.

Resmî Gazete (1958). Sivil Müdafaa Kanunu (7126). Yayın Tarihi: 09.06.1958. Sayı: 9931. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9931.pdf>

Resmî Gazete (2005). Belediye Kanunu (5393). Yayın Tarihi: 13 Temmuz 2005. Sayı: 25874 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm>

Resmî Gazete (2007). Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. Yayın Tarihi: 22 Şubat 2007. Sayı: 26442. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/02/20070222-4.htm>

Resmî Gazete (2010). Sivil Savunma Uzmanlarının İdari Statüleri, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları ile Eğitimleri Hakkında Yönetmelik (14179). Yayın Tarihi: 5 Ağustos 2010. Sayı; 27663. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=14179&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

Söğüt, Ozan Doğukan. (2018). Belediyelerin Afet Yönetimi Sürecinde Sorumlulukları. Dokuz Eylül Üniversitesi. Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. file:///C:/Users/user/Downloads/651136%20(9).pdf (Erişim 28.07.2023).

TBMM Zabıt Ceridesi 4. VI (2022). 1958 Devre X1Cilt 4 İçtima 1 ss.317-318, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c004/tbmm11004076.pdf> (Son Erişim: 27.08.2022).

T. C. İçişleri Bakanlığı (2001). Sivil Savunma Teşkilatı ve Görevleri. Genel Yayın No: 466 SSGM Yayın No:69.

URL 1, UK National Archives (2022). Committee of Imperial Defense: Air Raid Precautions Committee: Minutes and Memoranda (ARP Series). <https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C3853> (Son Erişim: 09.01.2023).

URL 2, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2022). <https://erzincan.csb.gov.tr/1939-erzincan-depremi-haber-16203> (Son Erişim:27.08.2022).

URL 3, IFRC, <https://www.ifrc.org/who-we-are/about-ifrc> (Son Erişim: 27.07.2023)

Yıldız, Doğan ve Uzunsakal, Ece. (2018). Alan Araştırmalarında Güvenilirlik Testlerinin Karşılaştırılması ve Tarımsal Veriler Üzerine Bir Uygulama, Yıldız Teknik Ün. İstatistik Bölümü Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi Sayı 1: 1-28. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/507218> (Son Erişim 27.08.2022).