



# Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı Ara Dönem Stratejik 2016-2019/2020

## Yönetici özeti



Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (Program), Türkiye'nin yaklaşık dört milyon mülteciye ev sahipliği yapma yükünü paylaşmak için tasarlanmış 6 milyar Avro'luk bir mekanizmadır. İki dilim halinde hazırlanan Program, Avrupa Birliği (AB)'nin insani yardım ve koruma, eğitim, sağlık, sosyo-ekonomik destek ve göç yönetimi alanlarına odaklanan mülteci krizine karşı yanıtının koordinasyonunu sağlar.

### Değerlendirmenin amacı ve kapsamı

Programa dair bu stratejik ara dönem değerlendirmesi, Avrupa Komisyonu'nun (EC) AB Üye Devletleri ile tam koordinasyon içerisinde, Programın ilk dilimini 31 Aralık 2021 tarihine kadar değerlendirmesini gerektiren Komisyon Kararı C (2015) 9500 uyarınca yapılmaktadır<sup>1</sup>. Değerlendirmenin amacı:

- Programın bugüne kadarki performansı hakkında, Program hedefleri temelinde ölçülen ara sonuçlara odaklanarak genel bir değerlendirme yapmak, ve
- Mevcut ve gelecek eylemleri ve stratejiyi geliştirmek üzere alınan dersleri ve uygulanabilecek önerileri sunmaktır.

Bu değerlendirme, başladığı 2015 yılı sonlarından bu değerlendirmenin tamamlandığı 2021 yılı başına kadar geçen sürede Programın ilk diliminin oluşturulması, tasarımı ve uygulanması süreçlerini kapsar. Ayrıca, küresel COVID-19 pandemisinin Türkiye'deki mülteciler üzerindeki etkisine yönelik ek bir analiz de içerir. Öneriler ileriye dönüktür ve bu çalışmanın stratejik doğası nedeniyle dar anlamda yalnızca ilk dilim dönemiyle sınırlanmamaktadır.

### Bağlam

Bu değerlendirmenin yayınlanma yılı, maalesef Suriye'deki iç savaşın onuncu yılına karşılık gelmektedir. Savaşın bölgede ve Suriye'nin komşuları üzerindeki etkisi büyük olmuştur; Türkiye, bu dönem süresince dünya çapında en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiştir. Türkiye'nin mültecilere ev sahipliği yapmaya yönelik yaklaşımı cömert ve ilerici olmuştur. Mülteciler, sağlık hizmetleri ve eğitime erişim sağlayabilmekte ve önemli düzeyde hareket özgürlüğünden yararlanmaktadır. Bu ilerici politikaya destek olarak AB, yukarıda bahsedilen hizmetlerin devlet tarafından sağlanmasına yönelik desteğinin yanı sıra koşulsuz insani yardım nakit desteğini de kapsayan, tarihinin en büyük mülteci destek programlarından birini, oluşturmuştur. 2011 yılından bu yana küresel pandeminin yarattığı olası önemli etkilerle birlikte Türkiye, hem siyasi hem de ekonomik sıkıntılar yaşamıştır. Bu süre zarfında, AB ile Türkiye arasında sıklıkla görülen hassas siyasi ilişkilere rağmen, AB'nin mültecilere yönelik desteği kesintisiz olarak devam etmiştir.

1 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2018\\_1500\\_f1\\_commission\\_decision\\_en\\_v11\\_p1\\_968650.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_1500_f1_commission_decision_en_v11_p1_968650.pdf)

## Metodoloji

Bu değerlendirme, teori temellidir ve ağırlıklı olarak Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) tarafından izlenen standart uygulamaya dayanmaktadır. Değerlendirme, dört aşamada gerçekleştirilmiş ve ana kanıt temeli olarak dört adet geniş çaplı sektör araştırmasından yararlanmıştır. Değerlendirmede birincil niteliksel ve niceliksel veriler toplanmış, mevcut dokümantasyon ve literatürün kapsamlı bir incelenmesi de dâhil olmak üzere mevcut veriler gözden geçirilerek analiz edilmiştir. Kilit bilgi sağlayıcı kişiler ile toplamda 557 görüşme gerçekleştirilmiş, 365 faydalancı ile çevrim içi anket yapılmış, yeniden incelenen niteliksel mülakatlar da dâhil Sosyal Uyum Yardım Programı (SUY-ESSN) tarafından sağlanan mevcut hane verileri incelenerek sosyal medya kanallarından bilgi toplamıştır. Verilerin incelenmesinde, sektör araştırmalarında uyarlanmış katkı analizi karması; stratejik sorular içinse karma inceleme yöntemlerinden (değerlendirme matrisi ve alt bileşenleri aracılığıyla) yararlanılmıştır. Tüm bulgular değerlendirme sorularına göre, araştırma yazılımı kullanılarak kodlanmış; niceliksel verilerin değerlendirilmesinde istatistiksel yöntemler kullanılmıştır. Bulgular, bir dizi atölye çalışması, geri bildirim oturumu ve stres testi ile kapsamlı bir biçimde desteklenmiş ve doğrulanmıştır.

Değerlendirmede iki önemli güçlük görülmüştür. İlk saha çalışmaları, küresel COVID-19 pandemisi nedeniyle kesintiye uğramıştır. Bu nedenle, sonradan gerçekleşen tüm veri toplama işleri, uzaktan yapılmıştır. Bu durum bir takım yenilikçi veri toplama yöntemleri sayesinde hafif atlatılmıştır. İkinci güçlük ise sonuç verilerindeki eksiklikten kaynaklanmıştır. Diğer kaynaklardan benzer/dolaylı veriler bulunmuştur, ancak bunlar bazı durumlarda mükemmel değildir.

## Kilit bulgular

Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı, Suriyelilerin ve bölgedeki çatışmalardan kaçan diğer fertlerin refahına yönelik önemli bir katkıda bulunmuştur. Bu program, aynı zamanda Türk devleti ile dünya çapında en fazla mülteciye ev sahipliği yapan topluluğa yönelik bir dayanışma ve destek sembolü olmuştur.

Bu değerlendirmede Mali Yardım Programının ölçeği ve etki alanı bakımından daha önce benzeri görülmemiş boyutlarda olduğu ve Programın Üye Devletler ile Türkiye arasında ortak bir anlayışa varılmasının ardından hızla harekete geçirildiği saptanmıştır. Üye Devletler, Mali Yardım Programına olan desteklerinde empatiye dayalı bir yaklaşım sergilemektedir. Boyutu ve ölçeğiyle bu Program, AB'nin, yalnızca Üye Devletlerce (veya Üye Devletlerin ek katkıları olmadan yalnızca Komisyonca) gerçekleştirilemeyeceği bir etki yaratmasını mümkün kılmıştır.

İlk dilimin sonunda Mali Yardım Programı, SUY aracılığıyla 1,75 milyon mültecinin temel gereksinimlerini düzenli olarak karşılamaktadır. Bu destek, Türkiye'deki mültecilerin geçimini sağlamaya ve sosyal uyumuna yönelik en önemli katkıdır ve ekonomik gerilemeyi ve olumsuz baş etme stratejilerini önlediğine yönelik güvenilir veriler bulunmaktadır. Program aynı zamanda, Hükümetin mültecilere sağlık ve eğitim hizmetleri sağlaması için de önemli katkılarda bulunmuş, Devletin çalışmalarını daha hızlı şekilde gerçekleştirmesine yardımcı olmuştur.

Her iki alanda da Program fonları, mültecilerin sisteme entegrasyonunu desteklemiştir. Eğitim önündeki engeller, telafi ve destek dersleri, Türkçe dersleri ve büyük itibar duyulan Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY-CCTE) gibi tedbirler ile ele alınmış; kliniklere ve personele yönelik yatırımlar ile ek birincil sağlık hizmeti kapasitesi oluşturulmuştur.

Mülteciler, özellikle SUY kapsamında olmak üzere, eğitim ve sağlık alanında da sağlanan hizmetlerden çok memnun olduklarını bildirmektedir. 2020 yılının başında yapılan bir ankete katılan hanelerin yüzde doksanı ihtiyaç duydukları ancak henüz erişim sağlayamadıkları bir hizmet (sağlık, eğitim ve SUY programına ek olarak) olmadığını bildirmiştir.

Mali Yardım Programı, yeni oluşturulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne (UNHCR) kayıt altına alma konusunda yapılan destekler sayesinde mültecilerin korunması konusunda da önemli bir katkı sağlamıştır. Kayda alınma sayesinde hizmetlere ve yasal korumaya erişimin yolu açılmaktadır ve (ikinci yılın ardından %90'ın üzerine çıkan) kayıt altına alınmış mültecilerin oranı önemli bir başarı niteliğindedir. Program, aynı zamanda uzmanlaşmış koruma hizmetlerine ve topluma erişim hizmetlerine de destek olmuştur.

Sağlık hizmetlerinin kapsamı ve okula devam oranı yüksek olsa da, okula kayıtlarda elde edilen önemli ilerlemeye rağmen halen 400.000 çocuk okula gitmemektedir. Program iyi bir katkı sağlamış olsa da sağlık hizmetlerine erişimi sınırlamaya devam eden engeller halen bulunmaktadır. Ruh sağlığı gibi karmaşık bir konuda mültecilerin gereksinimleri henüz tamamıyla ele alınmamıştır.

Ayrıca, Türk Lirası'nın değer kaybı ve yakın zamanda ortaya çıkan COVID-19 krizi, hane gelirlerinde önceden elde edilen kazançlarda kayba neden olmuştur. Ayrıca ihtiyaç sahibi olan bazı kişiler, demografik hedefleme kriterleri nedeniyle SUY yardımından faydalanamamıştır. Demografik kriterler, hızlı yaygınlaşmanın sağlanması amacıyla uygulamaya geçirilmiş; ancak para transferini alması gereken bazı ihtiyaç sahibi haneler, bu desteği alamamıştır. Bu durumu düzeltmek için sonrasında bazı önlemler alınmış; ancak, sorun tamamen çözülmüştür.

Belki de hem Mali Destek Programının hem de Türkiye'nin sağladığı yardımın dışında kalan en önemli grup, kaydoldukları ilde kalmayan mültecilerdir. Mültecilerin hizmetlere hak kazanmak için kaydoldukları ilde kalması gerekmektedir, ancak birçoğu iş bulmak üzere başka yerlere gitmiştir. SUY, tüm temel gereksinimleri karşılamak için değil, bunlara katkı sağlamak üzere tasarlanmıştır ve hane gelirinin %70 civarında bir bölümü çalışılan işlerden elde edilmektedir. Kayıtlı iş piyasasına sınırlı erişim sebebiyle (kayıtlı iş gücüne katılıma izin verilmektedir, ancak yeterli iş imkânı bulunmamakta ve [iş piyasasına] giriş önünde ciddi engeller bulunmaktadır) çoğu mülteci daha büyük şehirlerde kayıt dışı çalışmaktadır. Birçok mültecinin kayıt altında olduğu sınır illerinde yeterli iş imkânı bulamadığından ya iş için başka illere taşınmak ya da hizmetlerden yararlanmak için kaydolduğu ilde kalmak arasında bir seçim yapmaktadırlar. Bu da "il dışı" mültecilerden oluşan önemli bir grubun Mali Yardım Programından ve Devlet desteğinden hariç tutulmasına yol açmıştır. Mevsimlik tarım işçileri de bu kategoriye girmektedir ve 2019 yılının sonlarından bu yana Suriyeli olmayan mülteciler, ülkede geçirdikleri bir yılın ardından ücretsiz sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkına sahip olmamaktadır (en hassas durumdakilerden oluşan bazı istisnalar hariç). Bu hariç tutulma durumlarını gereken hassasiyetle ve siyasi bakımdan makul bir biçimde ele almak, Türkiye için önemli bir güçlüktür ve AB'nin daha fazla destek sağlaması gereken bir alandır.

Mali Yardım Programı, insani yardım ve kalkınmaya yönelik desteği birleştirmesi ve hükümet ile çalışma biçimi bakımından bir model haline gelmiştir. Duruma yönelik hızlı ve etkili bir destek olmuş, ancak bazı bakımlardan evrilememiştir. Programın mevcut [yardım] araçlarına yönelik bir koordinasyon mekanizması şeklindeki yapısı, daha önce de ifade edildiği üzere kapsamın hızla genişletilmesine olanak tanımıştır. Küçük bir sekreteryaya olması, hızlı hareket imkânı sağlasa da stratejik düzenlemeler ve yönetim düzenlemeleri sınırlayıcı olmuştur. Müdahale alanları, erken aşamada, Programın ilk başlarında tanımlandığından, büyük ölçekli bir yeniden uyumlama pek mümkün olmamıştır.

Program, aynı zamanda, kullanabildiği uygulama modaliteleri dolayısıyla da sınırlanmıştır. Buna rağmen, bu parametreler dâhilinde olumlu bir çalışma yürütmüştür. En önemli finansman araçlarından biri olan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında, doğrudan ve dolaylı yönetim—kullanılarak oluşturulan uygulama modaliteleri, Programın erken tasarım aşamasında oluşturulmuştur. Doğrudan yönetim, zahmetli bir araçtır ve Hükümetin ilgili Bakanlıkları bu sürecin zorlu olduğunu düşünmektedir. Değerlendirme, doğrudan yönetimin çok iyi bir gözetim sağladığını ve gerekli destek türü için başka bir seçenek bulunmadığını kabul etmektedir. Ancak, Komisyon bu tür modalitelerin mülteci ve kriz bağlamlarında uygun olup olmadığını yeniden değerlendirmelidir.

Değerlendirme, Mali Yardım Programı içinde Komisyon politikalarına uyumun iyi düzeyde olduğunu görmüştür ve yanıt anlamında yürütülen çalışmaların çoğu en iyi uygulama niteliğindedir. Türkiye özellikle, Program kurulduktan sonra onaylanmış olan Onurlu Hayatlar (*Lives in Dignity*) politikası için iyi bir örnek oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun toplumsal cinsiyet politikaları ile iyi bir uyum elde edilmiş olsa da değerlendirmede, programın büyüklüğü nedeniyle Programa özel bir toplumsal cinsiyet stratejisinin kurgulanmasının daha yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu bir öncelik durumunda olmaya devam etmektedir. Aynı şekilde ev sahibi toplulukların en iyi nasıl destekleneceği hakkında daha tutarlı bir vizyon da öncelik oluşturmaktadır.

Acil yardım kanalları ile kalkınma kanalları arasındaki geçiş planlaması, Avrupa Sayıştay'ının 2018 tarihli raporundan sonra hız kazanmıştır. Ancak, geleceğe yönelik AB desteğinin süresi ve ölçeği konusundaki belirsizlik, yeni planlama çalışmalarını engellemiştir. Hükümet, eğitim ve sağlık hizmetlerini dış yardım dikkate alınmaksızın sağlamayı taahhüt ettiğinden bu hizmetler çoğunlukla bu belirsizlikten etkilenmemektedir. Ancak, tamamen AB tarafından desteklenen Sosyal Uyum Yardımı (SUY) ve Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) gibi programların geleceği aynı netlikte değildir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'yla Programın ikinci dilimi kapsamında başlatılan doğrudan hibe programı, kısmen geleceğe dönük bir yol çizmekte olsa da SUY programının ölçeğine ulaşmamaktadır. SUY, istikrar için çok önemli bir araç olmuştur ve zorlu ekonomik dönemlerde bu önemini korumaktadır. Özellikle bazı kırılğan konumdaki grupların süregelen gereksinimleri nedeniyle mültecilerin korunmasına yönelik müdahalelerin de devam etmesi gerekmektedir.

Program portföyünün istendiği kadar hızlı veya etkin ilerleme kaydetmeyen iki ögesi, inşaat ve sosyo-ekonomik sektörde istihdam çalışmalarıdır. Bu iki gecikmenin de nedenleri iyi anlaşılmaktadır ve değerlendirmede, özellikle sosyo-ekonomik çalışmaların nasıl yeniden odaklanabileceği hakkında bazı öneriler bulunmaktadır.

## Genel değerlendirme

Program, ölçek ve kapsam bakımından önceden görülmemiş boyutlarda olup hızlı mobilize olmuş ve mültecilerin gereksinimlerini büyük ölçüde karşılamıştır. Mültecilerin temel gereksinimlerine önemli bir katkıda bulunmuş ve Hükümetin sağlık ve eğitim hizmetlerinde - aksi durumda olacağından daha hızlı bir şekilde - ölçek büyütmesi sağlamasına olanak tanımıştır. Program, bazen zorlu modaliteler olsa da Hükümetteki ilgili taraflar ile uyumlu çalışmıştır ve Türkiye'deki mülteciler için pratik bir destek ve dayanışma sağlamıştır. Acil durumdan kalkınmaya olan geçiş büyük ölçüde sorunsuz olsa da geleceğe yönelik fonlama hakkındaki belirsizlik, etkin planlama yapılabilmesini engellemiştir. Bu sorunun hemen çözülmesi gerekmektedir.

## Sonuçlar

1. Program, ölçek ve kapsam bakımından önceden görülmemiş boyutlardadır ve hızlı şekilde mobilize olmuştur.
2. Program, mültecilerin gereksinimlerini büyük ölçüde karşılamıştır ve göreceli olarak etkin bir hedefleme sağlamıştır.
3. Program, insani destek ile kalkınmaya yönelik desteği iyi bir şekilde bir araya getirerek mülteci operasyonlarına yönelik bir model oluşturmuştur.
4. Program, Türkiye ile iyi bir ortaklık sağlamış ve ek kapasite oluşturmuştur.
5. Program, kilit AB politikaları ile büyük ölçüde tutarlılık göstermiştir.
6. Programın yapısı, hızlı yaygınlaşmanın sağlanmasına olanak tanımış olsa da stratejik uyum açısından optimal olmamıştır.
7. Programın ev sahibi topluluklar ile bazı kilit gruplara yaklaşımı eşitsiz olmuştur ve desteğe erişim sağlama olasılığı düşük olanlara ulaşılmasını sağlamak için daha çok çalışma yapılması gerekmektedir.
8. Program, mevcut destek modaliteleri ile sınırlanmıştır.
9. İzleme, Programın hizmet süresi boyunca geliştirilmiştir ve bazı durumlarda programlamayı güçlendirmek amacıyla kullanılmıştır.
10. Ekonomik fırsatlara yönelik destekler, şu ana kadar en az ilerlemenin sağlandığı müdahale alanı olmuştur ve inşaat faaliyetlerinde gecikmeler yaşanmıştır.

## Öneriler

Bu değerlendirme, Avrupa Komisyonu'na, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile yakın işbirliği içerisinde uygulanması gereken aşağıdaki önerileri sunmaktadır.

### Küme 1

#### Erişim (kapsam, hedefleme ve marjinal gruplar)

1. Az destek alan mülteciler için hizmetlere erişimin artırılması.
2. Türkiye'de mültecilere karşı artan sosyal gerilimin etkisinin hafifletilmesi.
3. Türkiye'de mültecilere, GAP III ve diğer Avrupa Komisyonu toplumsal cinsiyet çerçevelerini temel alan, geleceğe dönük AB desteğine yönelik özel bir toplumsal cinsiyet stratejisinin geliştirilmesi.

### Küme 2

#### Strateji (strateji ve ortak çalışmalar)

4. Gelecekte Türkiye'deki mültecilere yönelik fon sağlanması durumunda a, Stratejik Kavramsal Notu, bu değerlendirme ve diğer analizler temel alınarak güncellenmeli ve AB desteğinden Türkiye desteğine kademeli bir geçişin sağlanmasını kolaylaştıran tedbirlere yönelik fonlamaya odaklanılmalıdır.
5. Şimdiye kadar alınan dersler temelinde, mültecilere yönelik gelecekteki tüm dış fonların stratejik yönetimi yeniden tasarlanmalıdır. Dışarıdan tahsis edilen gelirlerin mobilize edilmesi durumunda, mevcut Yönetim Komitesi'nin denetime odaklanması sağlanmalı ve çalışma düzeyindeki yapılarda Üye Devletlerin katılımı teşvik edilmelidir.

## Küme 3

### Yönetim (yapı, ortaklıklar, modaliteler, izleme ve değerlendirme)

6. Gelecekte Türkiye'deki mültecilere yönelik fon sağlanması durumunda, Programın uygulama yapısı, yönetim ve raporlama kanallarının optimize edilmesi ve kilit iller de dâhil olmak üzere saha kapasitesinin artırılması amacıyla gözden geçirilmelidir.
7. Veri toplama, analiz ve sonuç ölçüm sistemi, bilgiye dayalı stratejik karar alma ve hesap verme sorumluluğu için güçlendirilmelidir.

## Küme 4

### Her sektör için stratejik öneriler

8. Mülteci öğrencilerin sınıf ortamına entegrasyonuna daha fazla odaklanması.
9. Göçmenlere yönelik sağlık hizmetlerinin normal sağlık sistemine entegre edilmesi.
10. Temel gereksinimlere yönelik para yardımının, en hassas durumdaki mültecilere daha fazla odaklanması ve Türk vatandaşlarına verilen benzer destekler doğrultusunda devam ettirilmesi.
11. Mevcut ekonomik gerçekler ve iş gücü piyasasının durumuna uygun ekonomik destek programlarının oluşturulması.
12. Korumanın yaygınlaştırılmasının Program genelinde pekiştirilmesi.