



EFFECTIVENESS OF GERMAN DEVELOPMENT COOPERATION IN DEALING WITH CONFLICT DRIVEN MIGRATION CRISES

Özet

2021

Imprint

Authors

Helge Roxin
Dr Alexander Kocks
Ruben Wedel
Dr Nico Herforth
Dr Thomas Wencker

Responsible

Dr Stefan Leiderer

Design

MedienMélange:Kommunikation, Hamburg
www.medienmelange.de

Editing

Dr Susanne Reiff, to the point communication

Photo credits

Cover: PixelPro / Alamy Stock Photo

Bibliographical reference

Roxin, H; A. Kocks, R. Wedel, N. Herforth, T. Wencker (2021), Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Printing

Bonifatius, Paderborn

© German Institute for Development Evaluation (DEval), 2020

ISBN 978-3-96126-122-2 (printed edition)

ISBN 978-3-96126-123-9 (PDF)

Published by

German Institute for Development Evaluation (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Phone: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

The German Institute for Development Evaluation (DEval) is mandated by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) to independently analyse and assess German development interventions.

Evaluation reports contribute to the transparency of development results and provide policymakers with evidence and lessons learned, based on which they can shape and improve their development policies.

This report can be downloaded as a PDF file from the DEval website:

<https://www.deval.org/en/evaluation-reports.html>

Requests for printed copies of this report should be sent to:

info@DEval.org

The BMZ's response to this evaluation is available at:

<http://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

This is an excerpt from the publication "Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost". Download the full report here: <https://www.deval.org/en/evaluation-reports.html>.

ÖZET

Bu değerlendirme, 2016-2019 döneminde Orta Doğu'da Umut Ortaklığı İnişyatifi (Partnerships for Prospects / P4P) bağlamında, çatışmadan kaynaklanan zorunlu göç kriziyle başa çıkmada Alman kalkınma işbirliğinin etkinliğini analiz etmektedir.

Federal Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı'nın (BMZ) daha 2014 yılında zorunlu göç nedenlerinin azaltılmasını ve mültecilerin desteklenmesini Alman kalkınma işbirliğinin önemli bir hedefi olarak ilan etmesinin ardından, bu hedef 2015 - 2016 yıllarında Avrupa'ya yayılan zorunlu göç krizinin bir sonucu olarak daha da artan bir siyasi ivme kazandı. Almanya'da mültecilerin zorunlu göç nedenleriyle mücadele konusunda bu tarihlerden sonra yapılan kamuoyu tartışmalarında, kalkınma işbirliği artık özel bir önem kazanmıştır. Bundan dolayı, o zamandan beri uygulamaya konulan kalkınma işbirliği önlemlerinin çoğu, ev sahibi ülkelerde mülteciler için uzun vadeli bir gelecek umudu oluşturmayı da hedeflemektedir. Ancak bu amaca sadece bu ülkelere büyük çapta destek olunursa ulaşılabileceği görülüyor ki, bunun için mültecileri desteklemenin yanı sıra, ev sahibi toplumlarda merkezi altyapıyı kurmak ve korumak da kalkınma işbirliğinin merkezinde yer almaktadır.

2015/16 yılı olaylarından etkilenen pek çok insan Orta Doğu'dan, anavatanlarının bulunduğu bölgelerden sürülmek ya da "ikinci kez yerinden edilmek" zorunda kaldı. Bugüne kadar bunun nedenleri ortadan kaldırılmadı. Oysa Suriye'deki bu uzun süren kriz, etkilenen insanlara acil durum karşısında yardım etmek için, öncelikle krizin etkilerini yerinde ele almayı, çok hızlı ve kapsamlı bir şekilde hareket etmeyi gerektiriyordu. Bu tür kısa vadeli bir destek, genellikle uzun vadeli ve yapısal nitelikte yapılan bir kalkınma işbirliğinden çok, insani yardım sağlamaktadır. Bu nedenle öncelikle uluslararası insani yardım konferansları, Suriye krizinin etkilerinin ele alınmasını hızlandırdı ve aynı zamanda kalkınma işbirliği aktörlerinin konuya giderek daha fazla dâhil olmalarını sağladı. Bu konferanslarda sürekli tekrarlanan temel sorulardan biri şuydu: Kısa vadeli destek önlemlerinin, orta ve uzun vadeli etkiler oluşturması en etkin şekilde nasıl sağlanabilir?

Umut Ortaklığı (Partnerships for Prospects / P4P), bu amaca yönelik iddialı bir köprü kurma girişimini ifade etmektedir. Bu girişim ilk kez 2016 yılında Londra'da düzenlenen *Suriye'yi ve Bölgeyi Destekleme* Uluslararası Konferansı'nda, Suriye'ye komşu ülkeleri destekleyecek önemli bir Alman katkısı olarak başlatıldı. Bu konferansta somut olarak, kısa vadeli istikrar önlemlerinin eşzamanlı uygulanmasını ve mülteciler için en azından orta vadede bir gelecek umudu oluşturulmasını sağlayacak bir düzenleme hedefleniyordu. Bu, P4P girişimi için bazı temel siyasi hedefler oluşturdu: Bu girişimle, mümkün olduğunca çok sayıda mülteci ve ev sahibi topluma mensup savunmasız insan için emek yoğun istihdam olanakları sağlamak ve okullar, basit yollar ve parklar gibi ortak altyapı tesislerinin yapımına ve bakımına katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

P4P girişimi sadece Orta Doğu'ya ve öncelikli olarak da geçici istihdam konusuna odaklandığından, çatışma kaynaklı zorunlu göç krizinde, Alman kalkınma işbirliğinin tamamını temsil etmemektedir. Ancak bu girişim; üst seviyede güncelliği, geniş kapsama alanı ve kısa vadeli önlemler (örneğin kısa vadeli istihdam) ile bunların uzun vadeli etkileri (örneğin ev sahibi toplumların istikrarına katkı sağlama) arasında bir köprü kurmayı hedeflemesi nedeniyle, kalkınma politikası açısından çok önemli bir değerlendirme konusu olmuştur. Bu değerlendirme konusu, zorunlu göç bağlamında Alman kalkınma işbirliği önlemleriyle ilgili temel bulguları ortaya çıkarmak için de elverişlidir.

Bu nedenle daha değerlendirmenin başında, P4P girişiminin hızla birçok istihdam olanağı sağlama hedefi öne çıkarılmıştır. Başlangıçta iki yıl içinde Çoklu Donör Güven Fonu (*Multi-Donor Trust Fund*) ve İş Karşılığı Ücret (*Cash-for-Work, CfW*) projesi kapsamında 500.000 istihdam sağlanması planlandı. Proje büyük bir zaman baskısı altında ve titizlikle rapor tutularak ilerledi. Suriye'nin komşusu olan dört ülkedeki (Türkiye, Ürdün, Lübnan ve Irak) zorlu ve çok farklı çerçeve koşulları arka planında, bu proje önemli zorlukları da beraberinde getirdi. Bu zorluklar hem projeye uygun bir konsept hazırlama hem de uygulama aşamalarıyla ilgiliydi. İnsani yardım ile kalkınma işbirliği arasındaki eş güdümün yanı sıra, göç politikasının temel sorunları ve devam eden çatışmaların dinamik seyri açısından Almanya ile ev sahibi ülkeler arasındaki çıkar farklılıklarını da burada özellikle belirtmek gerekiyor. Değerlendirmenin netleştirilmesi aşamasında sahadaki uygulayıcılar tarafında, P4P girişimi kapsamındaki kısa vadeli önlemlerin mülteciler için gelecek umudu olması konusunda gerçekten

etkin bir katkı sağlayıp sağlayamayacağı, sağlayacaksa ne kadar sağlayabileceğine dair nispeten büyük ölçüde bir belirsizlik vardı. Buna paralel olarak, program sorumluları programı daha da geliştirmeye başlamışlardı.

Bunun için değerlendirme sürecinde o zamana kadar alınan önlemlerin etkinliğinin belirlenmesine odaklanıldı. Bu esas çerçevesinde sonraki ikinci adımda şu soru ele alındı: Programın geliştirme süreci ile etki bulguları birbiriyle ne kadar örtüşüyordu? Etki odaklı bu araştırma, 2017 ve 2018 yıllarında yapılan değerlendirmenin başlangıcındaki P4P girişimine ait iki temel alanı kapsıyor: çeşitli sektörlerdeki emek yoğun istihdam ve eğitim sektöründe Suriyeli mülteci çocukların eğitilmesinde görev alan öğretmenlerin maaşlarının ödenmesi. Bu amaçla değerlendirme ekibi program yöneticileriyle iş birliği yaparak, hangi etkilerin beklenebileceğini ve bu etkilerin ne kadar sürdüğünü ortaya koyan etki mantığı planları geliştirdiler.

Değerlendirme sonuçları öncelikli olarak, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (Development Assistance Committee - Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD-DAC) Kalkınma Yardım Komitesi tarafından tanımlanan şekliyle 'uygunluk, ilişkili olma, etkinlik ve sürdürülebilirlik' kriterleri esas alınarak sunuldu. Değerlendirmenin spesifik amacının kısa vadeli ve uzun vadeli etkiler arasında köprü kurmak olması sebebiyle, hayati önem taşıyan sürdürülebilirlik; yani çıktıların sürekliliği konusu etkinlik ile ilgili soruların çoğunun içeriğinde ele alındı. Ayrıca sürdürülebilirlik ile ilgili bulgular da ayrı bir bölümde, ancak daha çok 'sürdürülebilirlik potansiyeli' bağlamında özetlenecektir; bunun nedeni P4P girişiminin kuruluşundan bu yana geçen sürenin, kapsamlı bir değerlendirme için çok kısa olmasıdır. Mümkün olduğunca çok sayıda insanın kısa vadeli acil ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflediğinden, programın başlangıçtaki sürdürülebilirlik iddiası sadece çok sınırlı düzeydeydi. Benzer şekilde, P4P girişiminin verimliliği bu değerlendirme çerçevesinde kapsamlı olarak değerlendirilmeyecektir. Kullanılan araçların ve bağlamların türdeş olmaması, tam bir verimlilik ölçümünün yapılmasına izin vermemiştir. Ayrıca, kendi başına faydalı olabilecek bir kaynak tahsis verimliliği karşılaştırması bulgusu, örneğin İş Karşılığı Ücret önlemlerinin şartsız nakit transferiyle karşılaştırılması, bağlama özgü etkilerden dolayı genelleştirilemez. Ancak verimlilik kriterlerini ilgilendiren bulgular da elbette burada ayrı bir bölümde özetlenecektir. Bölgedeki mültecilerin yaşama umudu beslemesine ve ev sahibi toplumların istikrara kavuşturulmasına yönelik sorulara yanıt aranırken, kalkınma politikasının üst düzey etkileri de dikkatle incelenecektir, çünkü P4P girişiminin kapsama alanının büyüklüğü nedeniyle, önlemlerin geniş etkisi de daha çok kıymet kazanmaktadır.

Değerlendirme sorularını yanıtlamak için, farklı önlemlerin nasıl, neden ve hangi bağlamda etkili olduğunu veya olmadığını kontrol etmeye yönelik *karma yöntemli* bir tasarım seçilmiştir. Burada temelde ayırt edilmesi gereken üç aşama vardır:

1. P4P girişimine ait etki mantığı planının hazırlandığı bir teori oluşturma aşaması,
2. Öncelikle nitel araştırma yöntemleri ve okullarda ve diğer altyapı tesislerinde sahada yapılan denetimler aracılığıyla etkilerin tanımlandığı bir teori kontrol aşaması,
3. Örnek olay inceleme ülkeleri Ürdün ve Türkiye'de çok sayıda mültecinin ve savunmasız insanın katıldığı iki panel anketine dayanılarak, yarı deneysel yöntemlerle yapılan titiz bir etki ölçümü aşaması.

Sonuçlar

OECD-DAC kriterleri ile ilgili olarak aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir:

Uyumluluk: P4P girişimi, genelde 'çok uyumlu' olarak sınıflandırılmıştır. Girişim, 2016'dan 2019'a kadar olan değerlendirme döneminde, zorunlu göç krizi ile ilgili Alman kalkınma politikası ve uluslararası programlar ile çok uyumluydu. P4P girişiminin hedefleri, Federal Hükümet ve BMZ'nin, zorunlu göç nedenlerini azaltmaya yönelik üst düzey stratejik hedefleri ile de uyumludur. Yapılan müdahaleler, Yerinden Edilme Özel Girişimi'nin diğer projelerine yedirilmiştir, dolayısıyla aralarında yüksek seviyede bir iç uyumluluk vardır. Ayrıca P4P girişimi projeleri, uluslararası kuruluşlara ve ulusal hükümetlere ait projelerle eş güdümlü olarak yürütülmektedir ve onlarla da son derece uyumludur (yüksek seviyede dış uyumluluk). Örneğin, bu projeler, Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planları (*Regional Refugee and Resilience Plans*, 3RPs) kapsamındaki diğer alanları büyük oranda tamamlamaktadır ve Almanya, P4P girişimi aracılığıyla CfW projesinin *ana başışçısı*

olarak ve Suriyeli mülteci çocuklara eğitim veren öğretmenlerin maaşlarını ödeyerek, iki temel alanda yerini almaktadır.

İlişkili olma: P4P girişimi kısa vadeli etkilerle, orta ve uzun vadeli etkiler arasında bir köprü vazifesi gördüğünden 'ilişkili' olarak sınıflandırılabilir. Girişim başlangıçta –kriz bağlamına uygun olarak– mümkün olduğunca çok sayıda kısa vadeli istihdam olanağı sağlamış ve böylece yüksek bir 'ilişkili olma' düzeyine ulaşmıştır. Girişim daha köklü önlemler ve daha uzun vadeli etkiler yönünde evrilerek, uygulanan uzun vadeli kalkınma işbirliğine veya ulusal hükümetlerin sahadaki önlemlerine uzanan bir köprü kurmaktadır. P4P girişimi ayrıca krizle son derece ilişkili iki alan olan, emek yoğun istihdam sağlama tedbirleri ve öğretmen maaşlarının ödenmesi alanlarında faaliyet göstermektedir. P4P girişimi kapsamındaki ilk aşamanın hedeflere yönelimi ve tasarımı, hem nihai faydalanıcılar hem de ortak hükümetler ve kurumlar açısından, muhatapların temel ihtiyaçları ile örtüşmektedir. Ancak desteğe duyulan sürekli ve yüksek seviyede ihtiyaç ve süregelen bir kriz bağlamı göz önüne alındığında, uzun vadeli etkilere uzanacak bir köprü kurma potansiyeli, bağlam koşulları nedeniyle hâlâ sınırlıdır.

Çıktılar: Burada farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. P4P girişimi genel anlamda etkin olarak tanımlanabilir. Genel tabloya bakıldığında –değerlendirmenin ön planında yer alan ilk dönem projeler kapsamında– örneğin ihtiyaç sahiplerinin sıkıntılı durumunu geçici olarak hafifletmek gibi geçici etkilerin söz konusu olduğu durumlarda, girişimin tam olarak etkili olduğu açıkça görülmektedir. Bununla birlikte sürdürülebilir, uzun vadeli çıktılara uzanması için kurulan “köprü”nün etkilerine bakıldığında, bunlar çok daha zayıf kalmaktadır. Bu nedenle aslında hedeflere geçici olarak ulaşma etkinliği ile orta ila uzun vadeli etkinlik seviyesi (süreklilik anlamında sürdürülebilirlik) arasında bir ayırım yapmak gerekiyor.

Emek yoğun istihdam sağlamaya yönelik tedbirler, her şeyden önce, mültecilerin ve ev sahibi toplumdaki savunmasız insanların sıkıntılı durumunu hafifletmeye yönelik etkili ve geçici bir katkı sağlamaktadır. Bu tedbirler, öncelikle temel ihtiyaçların karşılanmasında kullanılan hane halkı gelirinin kısa vadede artmasına bir katkı sağladığından maddi olarak etkilidir. Bu tür etkiler özellikle nispeten yoksul hanelerde ve kadınlarda daha belirgindir. Kadınların CfW projesine katılım esnasındaki ortalama hane halkı gelirinin, katılım öncesi değerlere kıyasla erkeklere göre daha fazla arttığı görülmektedir. CfW projesi ile ayrıca katılımcılara alternatif istihdam olanaklarına göre nispeten daha iyi çalışma koşulları sağlanarak ve daha yüksek ücret ödenerek, katılımcıların sosyal yaşamdaki sıkıntıları da hafifletilmektedir. Projenin sonuçta katılımcılara geleceğe yönelik daha iyimser bir bakış açısı kazandırması gibi olumlu psikososyal etkileri de görülmektedir. Çocuk işçiliği veya borçlanma gibi olumsuz başa çıkma stratejilerinde bir azalma olduğu makul kabul edilebilse de, bunlar mevcut verilere dayanılarak kesin olarak ölçülememiştir.

Ancak bahsedilen etkiler neredeyse her zaman kısa vadede görülmektedir. Mesleki/profesyonel bağlantıların kurulması veya CfW projesi sonrasında istihdam olanağı sağlanması gibi ileriye dönük uzun vadeli çıktılar pek kanıtlanabilir nitelikte değildir.

Emek yoğun iş alanlarında, CfW projesi kapsamındaki çeşitli istihdam olanakları sadece sektörel açıdan değil, özellikle istihdam süreleri açısından da farklılık göstermektedir. Bir CfW projesi uygulaması için ortalama istihdam süresinin 40 iş günü olacağı varsayılırken, istihdam süreleri arasında, sadece on günlük istihdamdan –örneğin BMMYK tarafından yönetilen mülteci kamplarında olduğu gibi– 100 günden fazla süren istihdama kadar varan bir farklılık görülmektedir. Bu nispeten uzun istihdam sürelerine gerekçe olarak öncelikle, sahadaki proje sorumlularının daha uzun istihdam sürelerinin bireysel düzeyde daha fazla etkileri olacağına dair gizli 'uzun istihdam süresi-fazla etki' varsayımı gösterilebilir. Ancak bu varsayım, yapılan yarı deneysel etki ölçümleri esas alındığında doğrulanmamaktadır. İstihdam süresi, ne sıkıntılı durumun hafifletilmesi bakımından ne de istihdamın devam etmesi açısından daha yüksek bir etkinlik seviyesi sağlamaktadır.

Emek yoğun istihdam önlemlerinin etkilerinin kısa vadeli olduğuna dair bulgu, sosyal etkiler açısından ve özellikle sosyal gerilimlerin hafifletilmesi veya olumlu ifade şekliyle, sosyal uyumun güçlendirilmesi açısından geçerli değildir. P4P girişimi, emek yoğun CfW projesi istihdamları ile Ürdün'deki nispeten yüksek olan sosyal uyum düzeyi üzerinde dengeleyici, Türkiye'deki mevcut sosyal uyum üzerinde ise güçlendirici etkisi olan genel bir katkı sağlamaktadır.

Her iki ülkedeki bu emek yoğun istihdamlar, yerel halkın en azından geçici olarak ve bazı durumlarda da kalıcı olarak yararlanabildiği kamu yararına altyapı hizmetleri sağlamaktadır. Bunun birlikte yaşamaya ve dolayısıyla

olası sosyal gerilimleri azaltmaya yönelik dengeleyici bir etkisi vardır. Ayrıca, destek tedbirleri kapsamındaki fayda ve olanakların mülteciler ve yerel halk arasında eşit paylaşımının ve ortak projelerin nasıl etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunların her ikisi de, diğer halk grubuna daima daha olumlu bir nazarla bakmaya katkıda bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra katılımcıların tutumlarına ilişkin panel anketleri, Türkiye'deki CfW projesi önlemlerinin olumlu etkilerini açıkça göstermektedir. Projeye katılan Türkler, Suriyelilere projeye katılmayanlardan daha çok ve kalıcı olarak güveniyor. Ve Suriyeli katılımcılar, CfW projesine katılmayanlara göre kendilerini daha çok yerel halktan biri gibi hissediyorlar. 2019 yılında giderek artan yabancı düşmanlığı atmosferinin zorlu çerçeve koşulları ve Türkiye'deki mültecilerin siyasi bir araç haline getirilmesi dikkate alındığında, katılımcıların tavırları üzerindeki bu kalıcı etkilerin özellikle vurgulanması gerekiyor.

Her ne kadar öğretmen maaşı ödemeleri formal olarak CfW istihdam olanakları kapsamında yapılsa da, öğretmen maaşı projelerinin kendine has bazı özelliklerinden dolayı, bunların etkileri emek yoğun önlemlerin etkilerinden ayrı olarak gösterilmelidir. Farklılıklar özellikle şu iki hususta ortaya çıkmaktadır; birincisi: öğretmenlerin sürekli olarak ulusal eğitim sistemlerinde daha uzun süre istihdam ediliyor olması, ikincisi ise: Suriyeli mülteci çocukların okullaşmasında, onların çalışmasının toplum yararına bir katkı sağlayacak olmasıdır.

Öğretmenler çoğunlukla yıllar boyu istihdam ediliyor olsa da, bu onların güvencesiz durumlarının uzun vadede iyileşmesini sağlamayacaktır. Aksine, P4P girişiminin emek yoğun istihdam olanaklarında güvencesiz durumun iyileşmesi açısından en azından geçici olarak etkili olduğuna hükmedilebilirken, bu durum öğretmenler için sadece kısmen geçerlidir. Bu daha çok şundan kaynaklanmaktadır: Yarı zamanlı olarak çalışan öğretmenler diğer *nakit ödemeyle çalışanlara* göre daha düşük ücret almakta, ayrıca ek işler ve sözleşmeye bağlanmış bir iş güvencesi olmaması nedeniyle ağır psikososyal baskıya maruz kalmaktadır. Türkiye'deki Suriyeli öğretmenlerin durumunun, Ürdün'deki Ürdünlü meslektaşlarından önemli ölçüde daha kötü olması, bu değerlendirme sonucunu şu açılardan olumsuz etkilemiştir: Suriyeli öğretmenler bir yandan, maaşlarının hızla artan enflasyonun etkisindeki Türk parasına göre ayarlanmadığından, aylar boyunca reel bir gelir kaybını kabullenmek zorunda kalmaktadır. Diğer yandan da gerçekleşmeyen entegrasyon nedeniyle, sosyal olarak Ürdünlü meslektaşlarına göre daha güvencesiz bir durumdadırlar. Öğretmenler hakkındaki etki bulguları, özellikle onların duygusal deneyimleri açısından daha olumludur: Kabul gören, önem verilen ve çoğunlukla eğitimini aldıkları meslekle uyumlu bir alanda çalıştıkları için, zorlu çalışma koşullarına rağmen, neredeyse öğretmenlerin tamamı çalışmaya son derece motive olduklarını belirtmektedir. Ancak, yaptıkları işin resmi olarak tanınmaması nedeniyle, gelecekteki olası öğretmen istihdamı için P4P girişiminin öğretmenlerin istihdamına yönelik katkısı, en iyi ihtimalle kısmen 'etkili' olarak değerlendirilebilir. Demek ki, bu aksaklığı daha başarılı bir tarzda ele almak yoğun bir siyasi diyalog gerektiriyor ki, bu da P4P girişiminin etki alanı dışında kalmaktadır.

Emek yoğun istihdamla karşılaştırıldığında nispeten daha zayıf kalan bireysel etkiler, Suriyeli mülteci çocukların toplum yararına okullaşması alanında devam etmemektedir. Burada P4P girişimi katkısının etkili olduğu değerlendirilebilir. P4P girişimi, hem Ürdün'de hem de Türkiye'de eğitim sistemi üzerindeki yükün hafifletilmesine önemli bir katkı sağlamaktadır. Her iki ülkede de şimdiye kadar öngörülen okullaşma sayılarına ulaşılmış olup, Türkiye'de okullaşma oranı artmış ve Ürdün'de istikrar kazanmıştır. Alınan önlemler eğitim kalitesi açısından sadece kısmen etkili olsa bile, P4P girişimi, Suriyeli mülteci çocukların çoğunun okulda eğitilmesini kolaylaştırarak ev sahibi toplumlarda dolaylı olarak istikrarın sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır.

Çıkarımlar

Sonuç olarak, P4P girişiminin özellikle sosyoekonomik alandaki etkilerinin geçici nitelikte olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle P4P girişimi, acil ihtiyaçların kısa vadede karşılanması anlamında etkilidir; uzun vadeli etkilere uzanan bir köprü kurma görevini ise ancak küçük bir ölçüde görmektedir. Buna karşın, önlemlerden herhangi birine katılanlar arasında yüksek seviyede oluşan sosyal uyum açısından, girişimin sosyal etkileri daha sürdürülebilir görülmektedir. Aynı şekilde Suriyeli mülteci çocukların birçoğunun okula erişiminin sağlanması ile oluşan etkilerin de kalıcı olacağı söylenebilir. Ancak okula erişim, hâlâ uluslararası fonlara bağımlı kalmaya devam etmektedir.

Önceden öngörülen, oldukça kısa vadeli ve bireysel bu çıktılar ışığında, BMZ son yıllarda P4P girişimini daha da geliştirmiştir. Bu kapsamdaki yeni önlemler esas itibarıyla mesleki becerilerin geliştirilmesini amaçlamaktadır ve bu nedenle küçük ve mikro işletmelerin veya daha çok mesleki eğitimle ilgili projelerin desteklenmesi gibi daha klasik kalkınma işbirliği yaklaşımlarına dayanmaktadır.

Bu gelişimin devam etmesi, bir yandan projenin etkileri arasında köprü kurma görevi anlamında 'uygun' ve oldukça 'ilgili' olarak değerlendirilirken, aynı zamanda kısa vadeli klasik CfW önlemlerinin mantıksal uzantısını temsil etmektedir. Diğer yandan, bunun süregelen kriz bağlamını ne kadar hesaba kattığına dair bir soru gündeme gelmektedir: Suriye'deki çatışma, periyodik olarak hâlâ mülteci akınları üretmeye devam etmektedir ve Suriye'ye komşu ülkelerdeki toplam 5,6 milyonluk mülteci sayısı neredeyse hiç eksilmemiştir. Ayrıca, mültecilerin büyük çoğunluğunun şu an için Suriye'ye geri dönme ihtimali olmadığı gibi, hatta bu değerlendirme kapsamındaki anketlerin de açıkça ortaya koyduğu gibi, mevcut durumda mültecilerin geri dönme niyeti bulunmamaktadır. En az aynı derecede kaygı verici olan durum, Suriye'ye komşu ülkelerin ekonomik durumunun P4P girişiminin başladığı döneme kıyasla daha da kötüleşmiş olmasıdır. Bu durum, mültecilere karşı yabancı düşmanlığını artırma riski taşımaktadır ve Türkiye'de ve Lübnan'da birçok kez şiddet olaylarının yaşanmasına neden olmuştur. Daha önce bir süreliğine de olsa Türkiye'de kendini göstermiş olan yapısal bir entegrasyon, orta vadede bile gerçekleşebilecek gibi görünmemektedir. Aynı zamanda kriz o kadar uzun bir süredir devam etmektedir ki, 2019 ve 2020 yıllarında bağışçı ülkelerin ödeme istekleri hızla azalmış ve mülteciler açısından durum 2015 zorunlu göç krizi öncesi dönem kadar kötüleşmiştir. Tüm alanlarda yardım ihtiyacı aralıksız ve yüksek seviyede devam etmekte, P4P girişimi artan kaynak ihtiyacı ile birlikte bireyler üzerinde uzun vadeli etkilere sahip projelere giderek daha fazla yönelmektedir, ancak şu anda diğer bağışçıların ödeme yapma konusunda belirgin derecede isteksiz oldukları görülmektedir.

Bu konuda şöyle bir risk vardır: P4P girişimi, birinci nesil hızlı ve bilinçli olarak kısa süreli tutulmuş istihdamlardan sonra, bu defa kendini daha geniş çapta, bireylerin kapasitesini arttırmaya yönelik istikrarlı bir köprü başının temelini atmaya adayacaktır, ancak bu köprü başının temeli henüz güvensiz bir zemin üzerinde bulunmaktadır. Bu nedenle yakın gelecekte en büyük etki potansiyeli, ağırlıklı olarak olabildiğince çok insanın katılımını hedefleyen geçici köprüler kurularak alınacak önlemlerle, nispeten güvenli bir entegrasyon umudu bulunması halinde tek tek bireyler için derinleştirilebilecek önlemlerin bir karması olacaktır. Bu kapsamda kalıcı bir başarı için, yüksek seviyede bir bağlam duyarlılığı ve sonrasında esnek bir program geliştirme yaklaşımı, her durumda belirleyici ön koşullar olarak kalmalıdır. Bu, uygulanan entegrasyon önlemleri başka bağlamlar için de elverişli olacak şekilde düzenlenerek farklı şekillerde de ifade edilebilir. Örneğin, Türkiye'nin yanı sıra, başka ülkelerde yaşama olasılıklarına da fırsat verilmesi için, Suriyeli çocuklara diğer diller (Arapça, İngilizce) ihmal edilerek sadece Türkçe dil dersi verilmemelidir. Bu arka plana göre, P4P girişiminin şimdiye kadarki gelişimi, krizin mevcut gidişatıyla yalnızca kısmen örtüşmektedir.

Böylece P4P girişimi, zorunlu göç krizlerinde önlemlerin etkinliğinin ilgili çerçeve koşullarına ne kadar bağlı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, eğer düzenlenen planlama ve koordinasyonun uygulamaya yönelik araçları optimize edilirse, geçici etkiler daha kolay elde edilecektir. Ancak çok sayıda Suriyeli mültecinin sürekli gelecek umudu beslemesine yönelik katkılar, büyük ölçüde entegrasyonla ilgili ulusal çerçeve koşullarının oluşturulmasına ve uluslararası desteğin sürekli ve yüksek seviyede sağlanmasına bağlıdır. Bu iki koşul da, bağışçı ülke tarafında mültecilere uzun vadede yardım edecek ve onlara kendi ülkeleri dışında da gerçek yaşam olanakları sağlayacak bir siyasi irade gerektirmektedir.

P4P girişimi kapsamında incelenen önlemler, tespit edilen büyük miktardaki geçici etkilere rağmen, değerlendirme öncesinde beklenenden daha yüksek seviyede kalıcı ve olumlu sosyo-psikolojik etkiler göstermektedir. Tam olarak ölçülemeyen bir etki de burada bahsedilmeyi hak etmektedir: Bu da, Almanya'nın ve diğer bağışçı ülkelerin geniş desteklerinin yarattığı büyük sinyal etkisidir. Bu değerlendirmede incelenen önlemler ve burada konu edilmeyen diğer önlemler olmasaydı, Suriye'ye komşu ülkelerin sosyoekonomik durumlarının çok daha kötü bir şekilde seyredeceği varsayılabilir. Yalnızlığa terk edilmeme duygusu, sınır bölgelerindeki ev sahibi toplumlarda ve Suriyeli mülteciler arasında doğrudan hissedilmiştir. Bu duyarlılığın etkisi, diğer tüm kritik değerlendirmeler arasında unutulmamalıdır.

Sonuç olarak bu değerlendirme, CfW aracının krizlerden ciddi olarak etkilenen savunmasız hedef grupların güvencesiz durumunu iyileştirmek için uygun olduğunu göstermektedir. Bu anlamda değerlendirme sonuçları

BMZ'nin Acil COVID-19 Destek Programı'nda öngörülen CfW önlemlerini de desteklemektedir. Ancak bu araç COVID-19 krizi esnasında kullanılacağı zaman, sahanın sürekli değişebilen çerçeve koşullarına titizlikle dikkat edilmelidir.

Tavsiyeler

Tavsiye 1: BMZ, Suriye ve civarındaki kriz sürdüğü ve bu krizin komşu ülkelerdeki etkilerini ele almak siyasi bir öncelik olduğu sürece, P4P girişimini devam ettirmelidir.

P4P girişimi, yüksek 'ilgili olma, uygunluk ve etkinlik' düzeyleri ile mültecilerin acil ihtiyaçlarının karşılanmasına ve ev sahibi toplumların altyapısı üzerindeki yükü hafifletmeye yönelik etkili bir katkı sağlamaktadır. Yakın bir gelecekte ne Suriye krizinin sona ermesi ve ne de mültecilerin önemli miktarda üçüncü ülkelere dağıtılması beklendiğinden, bu katkının sağlanmasına devam edilmelidir.

P4P girişimi, BMZ Yerinden Edilme Özel İnisiyatifi projesinin bir parçası olarak, ikili kalkınma işbirliğine göre daha hızlı işleyen prosedürleri, geniş etki alanı, koordinasyon ve yönlendirme işlevi sayesinde önlemlerin başarısına önemli bir katkı sağlamaktadır. Girişim böylece mevcut kalkınma işbirliğini amaca uygun şekilde tamamlamaktadır. Ancak zorunlu göç krizinden önceki kalkınma işbirliğinin hedeflerine ait kısmen gerilimli ilişkiler (örneğin Ürdün'deki su temininin sürdürülebilirliği konusu), düzenli ve eleştirel olarak incelenmelidir.

Özellikle ev sahibi ülkelere uzun vadede yarar sağlayacak alanlardaki altyapıların yapımı veya bakımı ile mümkün olduğunca çok sayıda ihtiyaç sahibine geçici istihdam olanağı sağlama önlemleri birleştirildiğinde başarı sağlandığı kanıtlanmıştır.

Tavsiye 2: BMZ, Suriye'ye komşu ülkelerdeki Suriyeli mültecilerin uzun vadeli bir gelecek beklentisinin bulunmamasını dikkate alarak, P4P girişimi ile olabildiğince çok sayıda yararlanıcıya ulaşmayı sürdürmelidir. Bunu yaparken bağlama duyarlı, kısa vadeli ve yapısal nitelikli destek önlemlerinin öncelenebilmesi için, önlemler daha esnek şekilde planlanmalı ve tasarlanmalıdır.

Süregelen kriz bağlamı ve iş piyasalarının sınırlı işçi alma kapasitesi göz önüne alınarak, etkileri her ne kadar kısa vadeli olmaya devam etse de, P4P girişimi Suriye'ye komşu ülkelerde mümkün olduğu kadar çok sayıda mültecinin güvencesiz durumunu iyileştirmeye odaklanmayı sürdürmelidir. İstihdam süresine ve eğitim bileşenlerine bakılarak bireyler için alınacak daha kapsamlı önlemler de, bağlam buna izin verdiği sürece, amaca uygun şekilde mevcut önlemlere eklenebilir. Sürekli değişen çerçeve koşulları dikkate alınarak, yönlendirme makamı ile uygulama makamı arasında sürekli bir bilgi alışverişi yapılmalıdır. Uygulama çalışmasına ait planlama hedefleri, bağlamsal değerlendirmelere ve durum raporlarına dayanılarak mümkün olduğunca esnek tasarlanmalıdır. Bu yapılırken, P4P girişiminin bağlama özgü somut stratejik yönü, ilgili tüm taraflara şeffaf bir şekilde ifade edilmeli ve anlaşılır olmalıdır. Ayrıca sahiplenme duygusunu ve dolayısıyla potansiyel yapısal etkileri güçlendirmek için, yüksek bağlam hassasiyeti, ortaklarla daha güçlü bir siyasi diyalog kurmayı gerektirir. Bu diyalog, Almanya ve ortak tarafın stratejik gereksinimlerinin karşılıklı eleştirilerek tartışılmasını kapsar.

Tavsiye 3: Devlete bağlı uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, proje katılımcılarını ilgilendiren çalışma, sosyal ve güvenlik standartlarına geniş kapsamlı olarak uyulmasını sağlamalıdır.

Değerlendirme döneminde özellikle Suriyeli proje katılımcılarının çalışma, sosyal ve güvenlik standartlarındaki ciddi eksikliklere rağmen, bu eksikliklere itiraz etmek için yeterli fırsatları olmadı. Proje ortağı hükümetlerin ve belediyelerin resmi makamlarına veya sivil toplum kuruluşlarına şikayette bulunmak için sunulan mevcut olanaklar, emek yoğun istihdam alanındaki itiraz mekanizmasında yapılan kapsamlı iyileştirmelere rağmen, katılımcılar tarafından hâlâ her yerde yeterli ölçüde kullanılmamaktadır. Bu nedenle özellikle KfW Kalkınma Bankası, çalışma standartlarına, sosyal ve güvenlik standartlarına uyumun daha da iyileştirilmesi için, öğretmen maaşı ödemeleri alanında uygun ve geniş kapsamlı önlemler almalıdır. Bu ise, anonimleştirilmiş itiraz mekanizmalarının güçlendirilmesine ve bu konudaki önlemlerin daha da geliştirilmesine proje katılımcılarının daha yoğun bir şekilde katılımı ile gerçekleştirilebilir. Eğer bu proje düzeyinde başarılamayacak olursa, ikili siyasi diyalog bunun için uygun bir zemin oluşturabilir.

Emek yoğun İş Karşılığı Ücret (CfW) projesi

Tavsiye 4: Uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, sonuçların katılımcılar düzeyinde takibini iyileştirmelidir.

İyileştirilmiş etki takip sistemi, örneğin sistematik sürekli izleme çalışmaları, hem takip eden önlemlerin hem de gelecekteki yeni önlemlerin etkinliğine katkıda bulunacaktır.

Tavsiye 5: BMZ ve uygulayıcı kurum ve kuruluşlar, seçilecek belli projelerde özellikle savunmasız kimselerin ve bizzat kadınların seçilmesine daha fazla özen göstermelidir.

Özellikle düşük gelirli hane halklarına, kişilere ve kadınlara daha fazla odaklanması, projeler için daha yüksek seviyede bir etki vaat etmektedir. Bu değerlendirme, kadınların içinde buldukları daha savunmasız durumları nedeniyle, projelerden potansiyel olarak erkeklerden daha fazla yararlanabileceğini göstermiştir. Hane halkı içinde istenmeyen olumsuz etkileri önleyebilmek için, uygulanan önlemlerin etkileri yerinde daha yakından incelenmeli ve dikkate alınmalıdır. Bu kapsamdaki seçimler genellikle uluslararası kabul görmüş kriterlere göre yapıldığından, değerlendirmenin buna ilişkin sonuçları ilgili uluslararası tartışma forumlarına da sunulmalıdır.

Öğretmen maaşı ödeme projeleri

Tavsiye 6: P4P girişiminin eğitim sektöründeki etki alanını genişletmek için, BMZ ve KfW Kalkınma Bankası bu girişimi diğer uluslararası aktörlerin aldığı önlemlerle ve destekleyici diğer önlemlerle daha iyi birleştirmelidir.

Suriye'ye komşu ülkelerde çocuk işçiliğini, gıda sorunlarını ve sosyal gerilimleri olabildiğince etkin şekilde azaltmak; öğretmen maaşı ödeme projelerinin eğitim kalitesine katkısını artırmak ve söz konusu ülkelerdeki Suriyeli mülteci çocukların okul dışı eğitim ortamını iyileştirmek amacıyla, mevcut önlemleri diğer bağışçıların aldığı önlemlerle daha etkin bir tarzda birleştirmek gerekmektedir.

Türkiye'de, Suriyeli mülteci çocuklara ve öğretmenlere yönelik ön yargı ve şiddetin okullara yayıldığı toplumlarda, bu bölgelerdeki yerel halkla birlikte gerekli destekleyici sosyal önlemler alınmalıdır. Bu önlemlere, yoğun siyasi diyaloglar da eşlik etmelidir.

Ayrıca BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, her iki ülkedeki öğretmen maaşı ödeme projelerini, Alman kalkınma işbirliğinin veya ortakların iş piyasası odaklı mesleki eğitim etkinliklerine ve iş piyasası hizmetlerine yönelik aldığı diğer önlemlerle daha etkin bir tarzda birleştirmelidir.

Tavsiye 7: BMZ ve KfW Kalkınma Bankası birlikte, P4P kapsamındaki önlemlerin birincil hedef kitle olarak öğretmenlerin ihtiyaçlarına daha çok yönlendirilmesini sağlamalıdır.

Değerlendirme sonuçları, Suriyeli öğretmenlere yapılan teşvik ödemelerinin, öğretmenlerin ve onların ailelerinin temel ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu durum verilen dersin kalitesini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, uluslararası işişareler çerçevesinde ve gerekirse ortaklarıyla siyasi diyalog kurarak, öğretmen maaşlarının sürekli olarak temel ihtiyaçları büyük ölçüde karşılamaya yetecek düzeyde olmasını sağlamalıdır. Bu da muhtemelen maaşları enflasyona ve/veya yoksulluk sınırı ölçümlerine göre daha sık aralıklarla periyodik olarak ayarlamak suretiyle gerçekleştirilebilir.

Bunun yanında, ilgili aktörler (Suriyeli ve Türk öğretmenler, okul yöneticileri) arasındaki karşılıklı ön yargıları ortadan kaldırmak ve iş birliği için ortak değerler zemini oluşturabilmek amacıyla, Türk okullarında özel kaynaşma ve entegrasyon önlemleri alınmalıdır.

Tavsiye 8: BMZ ve KfW Kalkınma Bankası gelecekte bu kapsamdaki programı geliştirirken, Suriyeli mülteci çocukların okullaşması konusunda eğitime erişiminin yanı sıra, eğitim kalitesini ve müfredatı daha çok dikkate almalıdır.

Değerlendirme, Suriyeli çocuklara verilen eğitimin daha kaliteli olamamasının nedeninin sıklıkla, uygun seviyeli psikososyal destek hizmetleri ve yeterli düzeyde eğitim araç ve gereçlerinden yoksunluk olduğunu göstermiştir. Bu iki hedefin de P4P önlemleri kapsamının dışına çıkmakla beraber önemli bir yakın alanda yer almasından dolayı, BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, öğretmen maaşı ödeme projelerinin (Türkiye'de UNICEF programı ve Ürdün'de *Kaliteli Örgün Eğitime Erişimi Hızlandırma Girişimi*) üst düzey programları çerçevesinde, eğitimin iyileştirilmesi yönünde çaba göstermelidir.

Ayrıca BMZ ve KfW Kalkınma Bankası, Suriyeli çocuklara Türkiye'deki devlet okullarında verilen Arapça ve İngilizce dil derslerinin artırılmasını sağlamak için, Türk Hükümeti nezdinde girişimde bulunmalıdır. Tek taraflı Türkçe dil eğitimine odaklanması, Suriyeli mülteci çocukların kültürel kimliklerini potansiyel olarak (ve iç savaşın sonuçlarına ek olarak) tehlikeye atmaktadır. Bu çocukların belirsiz gelecek beklentileri göz önünde bulundurularak, eğitimde yeterli dil çeşitliliğinin olması sağlanmalıdır. Bundan dolayı bu çocuklara uluslararası ortak dil olan İngilizcenin yanı sıra, hem Türkçe (olası bir entegrasyon perspektifi için) hem de Arapça (Suriye'ye veya Arapça konuşulan ülkelere olası bir geri dönüş için) yeterli düzeyde öğretilmelidir.