التقييم الاستراتيجي متوسط الامد لبرنامج دعم اللاجئين في تركيا

2016-2019/2020

ملخص تنفيذي

برنامج دعم اللاجئين في تركيا (برنامج الدعم) هو آلية دعم بقيمة ٦ مليارات يورو خصصت لمشاركة تركيا عبء استضافة ما يقارب أربعة ملايين لاجئ. وينسق هذا الدعم المقسّم إلى جزئين استجابة الاتحاد الأوروبي لأزمة اللاجئين، ويركّز على المساعدات الإنسانية والحماية، والتعليم، والصحة، والدعم الاقتصادي الاجتماعي وإدارة الهجرة.

الغرض من التقييم ومجاله

إن هذا التقييم الاستراتيجي متوسط الأمد لبرنامج دعم اللاجئين في تركيا محكوم بقرار المفوضية 9500 C (2015)، والذي يتطلب من المفوضية الأوروبية (EC) تنفيذ تقييم للجزء الأول من البرنامج بحلول 31 من ديسمبر (كانون أول) 2021 بالتنسيق الكامل مع الدول الأعضاء[1]. والغرض من التقييم هو:

- تقديم تقييم عامّ لأداء البرنامج حتى تاريخه، بالتركيز على النتائج المتوسطة قياسا على الأهداف
- تقديم الدروس المستفادة والتوصيات التي يمكن اتّخاذ إجراءات فيها لتحسين الاستراتيجية في البرامج الحالية والمستقبلية.

يغطي التقييم المفهوم، والتخطيط، وفترة تنفيذ الجزء الأول، منذ بدايته في أواخر 2015 وحتّى أوائل 2021 حيث يُختتَم هذا التقييم. كما أنه يتضمّن أيضًا تحليلًا فرعيًا لتأثير جائحة كوفيد-19 العالمية على اللاجئين في تركيا. وتأتي التوصيات كنظرة مستقبلية ليست محصورة – بالنظر إلى الطبيعة المنهجية (الاستراتيجية) لهذا التقييم – بمدة الجزء الأول للبرنامج.

السياق

للأسف، يصادف عام نشر هذا التقييم مرور عقد من الحرب الأهلية في سوريا. ولقد كان الأثر على المنطقة وعلى جيران سوريا كبيرا؛ فاصبحت تركيا أكبر مستضيف للاجئين في العالم خلال تلك المدة. ولقد كان النهج التركي في استضافة اللاجئين سخيًّا ومتقدما. حيث بإمكان اللاجئين الحصول على الرعاية الصحية والتعليم، ويتمتعون بحرية حركة واضحة. ودعمًا لهذه السياسة المتقدمة، فقد أقام الاتحاد الأوروبي واحدًا من أضخم برامجه على الإطلاق لدعم اللاجئين، شاملًا أضخم برنامج على الإطلاق لتحويل الدعم المادي غير المشروط للأغراض الإنسانية، بالإضافة إلى دعم الحكومة فيما تقدمه من الخدمات سالفة الذكر. لقد عانت تركيا اضطرابًا سياسيًا واقتصاديًا منذ 2011، مع احتمال أن يكون التأثير الاقتصادي للجائحة العالمية عليها كبيرا. طوال تلك المدة، وعلى الرغم من علاقات سياسية حساسة غالبًا بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، فقد كان دعم الاتحاد الأوروبي للاجئين ثابتا.

المنهجية

يقوم التقييم على أساس نظري، مستندًا بشدّة على الممارسة القياسية للمديرية العامة لسياسة الجوار الأوروبية ومفاوضات التوسع (DG NEAR). جرى التقييم على أربع مراحل واستخدم أربع دراسات قطاعية واسعة النطاق كقاعدة إثبات رئيسة.

جمع التقييم البيانات النوعية والكمية الأساسية، وراجع وحلل البيانات الموجودة، بما في ذلك من خلال دراسة موسعة للمستندات والمنشورات المتاحة. في المجمل، عُقدت 557 مقابلة مع مقدّم معلومات أساسي؛ واستطلاع رأي عبر الانترنت لـ 365 مستفيد؛ وحُلّلت بيانات عائلية موجودة من برنامج شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN)، بما في ذلك إعادة تحليل مقابلات ذات طبيعة نوعية؛ وجمع الفريق معلومات من مواقع التواصل الاجتماعي. استَخدم تحليل البيانات خليطًا من التحليلات الإسهامية المعدَّلة لدراسات القطاع[2] ، وتحليلًا مختلط الأساليب بالنسبة إلى الأسئلة المنهجية (الاستراتيجية) (عبر مصفوفة التقييم والمكونات الفرعية). جرى ترميز كل الأدلة تبعًا لأسئلة التقييم، باستخدام تطبيق للبحث، واستُخدمت أساليب إحصائية قياسية بالنسبة إلى المجموعات البيانية الكمية. تم تحليل النتائج على نطاق واسع والتحقق من صحتها عبر سلسلة من ورش العمل وجلسات التغذية الراجعة واختبار الإجهاد.

واجه التقييم تحديين بارزين. فالجولة الأولى من العمل الميداني قطعتها جائحة كوفيد-19 العالمية، ما أدّى إلى القيام بجمع كل البيانات اللاحقة عن بُعد. خفف من ذلك اتباع وسائل مبتكرة لجمع البيانات. وكان التحدي الثاني هو انعدام توفر البيانات التحصيلية. توفرت كمية جيدة من البيانات غير المباشرة عبر مصادر أخرى، مع أنها كانت أحيانًا أقل من مناسبة.

1 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_1500_f1_commission_decision_en_v11_p1_968650.pdf
2 القطاعات التي تتضمن برامج ومشاريع الاتحاد الاوربي هي: قطاعات الصحة والتعليم والحماية والدعم الاقتصادي الاجتماعي و البنى التحتية للبلديات

النتائج الأساسية

لقد ساهم برنامج دعم اللاجئين في تركيا مساهمة كبيرة ومهمة حقًّا في دعم السوريين والآخرين الفارين من الصدام في المنطقة. ولقد كان أيضًا رمزًا للتضامن ودعم الدولة والشعب التركيين الذين استضافوا بسخاء أكبر عدد من اللاجئين في العالم.

وجد التقييم أن البرنامج لم يسبق له مثيل في مستواه ووصوله الى شريحة واسعة من المستفيدين، وتم تفعيل البرنامج بسرعة ما أن وصلت الدول الأعضاء وتركيا إلى تفاهم مشترك. والدول الأعضاء مؤكِّدة في دعمها للبرنامج. سمح حجم البرنامج ومستواه للاتحاد الأوروبي بتكوين انطباع لم يكن تكوّينه ممكنًا للدول الأعضاء بمفردها (أو للمفوضية بمفردها، دون المساهمات الإضافية للدول الأعضاء).

كان البرنامج في نهاية جزئه الأول يوفر بشكل طبيعي الحاجات الأساسية لـ 1.75 مليون لاجئ من خلال مشروع شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN). هذه هي المساهمة الرئيسية في الحفاظ على سبل عيش اللاجئين في تركيا والتماسك الاجتماعي ، وهناك بيانات موثوقة أن البرنامج منع وقوع تدهور اقتصادي ومنهجيات سلبية لمواجهة متطلبات الحياة. لقد قدّم البرنامج أيضًا مساهمات كبيرة في تقديم الحكومة للرعاية الصحية والتعليم للاجئين، داعمًا الدولة في الوصول إلى المستوى المطلوب بأسرع مما قد كان ممكنًا بدون برنامج الدعم هذا.

لقد دعم برنامج التمويل – في كلا المجالين – اندماج اللاجئين في المنظومة الحكومية. فقد جرى التعامل مع العوائق التي تحول دون التعلّم من خلال إجراءات مثل فصول اللحاق والدعم التعليمي، وفصول تعلم اللغة التركية والتحويل النقدي المشروط للتعلّم (CCTE) المهم بشكل كبير، وأُنشئت قدرة استيعابية رئيسة إضافية للرعاية الصحية من خلال الاستثمار في العيادات والأطقم الطبية.

يفيد اللاجئون بأنهم راضون للغاية عن الخدمات المقدّمة لهم، وخاصة تحت شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN) التي توفر دعمًا ماديًا شهريًا لهم، بل وفي التعليم والصحة أيضًا. تسعون بالمئة من الأسر التي استُطلعت آراؤها في أوائل 2020 أفادوا بأنه ما من خدمة أخرى يحتاجونها (إضافة إلى الرعاية الصحية، والتعليم، وشبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN)) ولا يستطيعون الوصول إليها.

ولقد استثمر البرنامج أيضًا بشكل كبير في حماية اللاجئين، وبشكل أساسي من خلال دعم الإدارة العامة التركية الجديدة لتنظيم الهجرة (DGMM) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) للتسجيل. فالتسجيل يفتح المجال للوصول إلى الخدمات والحماية القانونية، وأن النسبة العالية من التسجيل (فوق 90٪ بعد السنة الثانية للبرنامج) هي نجاح كبير. كما دعم البرنامج خدمات حماية متخصصة وإجراءات تواصل.

في حين كانت التغطية واسعة في مجالي الرعاية الصحية والانتظام في التعليم، وعلى الرغم من التقدم الكبير في التسجيل، لايزال هناك 400 ألف طفل خارج المدارس. وفي حين أن دعم البرنامج كان جيدًا، فإن هناك حواجزًا لا تزال تحدّ من الوصول إلى الرعاية الصحية المقدَّمة. ففي مجال الصحة العقلية المعقدة لم تتم تلبية احتياجات اللاجئين بشكل كامل بعد.

علاوة على ذلك، فإن انخفاض قيمة الليرة التركية وأزمة كوفيد19 في الاونة الاخيرة، عرّضا المكاسب المبكرة في الدخل الأسري للخطر. فبعض الأشخاص الضعفاء والفقراء فاتتهم فرصة الاستفادة من شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN) كنتيجة لمعايير الاستهداف الديموغرافي. وقد تم وضع هذه المعايير لتمكين التوسع السريع، ولكن بعض الذين يُفترَض أنهم قد تلقّوا التحويل المالي لم يستلموه. فجرى التماس عدد من الإجراءات لعلاج هذا الأمر، ولكنها لم تحل المشكلة حلًا تامًا.

لعل أبرز الاسباب الهامة التي تحرم من الاستفادة من خدمات البرنامج ومن المساعدة التركية، هي عدم اقامة الاجئين في مناطق تسجيلهم. يجب على الاجئين الاقامة في أماكن تسجيلهم كي يتأهّلوا للحصول على الخدمات، ولكن الكثيرين منهم رحلوا عنها بحثًا عن العمل.

لم يصمم برنامج الدعم المادي الاجتماعي - شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN) - لتغطية كل الاحتياجات الأساسية، بل كدعم اضافي. حوالي 70٪ من الدخل الأسري يأتي من العمل. مع محدودية الوصول إلى سوق العمل الرسمية (وهو أمر مسموح به ولكن لا يوجد ما يكفي من الوظائف مع وجود موانع بارزة من الدخول الى سوق العمل)، يعمل معظم اللاجئين بشكل غير رسمي في المدن الكبرى. في المقاطعات الحدودية حيث يتم تسجيل معظم اللاجئين لا يوجد وظائف، لذلك يواجه اللاجئون إما الانتقال للعمل، أو البقاء للحصول على الخدمات. أدّى هذا إلى وجود مجموعة كبيرة ممن هم لاجئون «خارج الولاية المسجلين فيها" مستبعدة من خدمات البرنامج ومن المساعدة الحكومية. يندرج عمال الزراعة الموسمية تحت هذه الفئة أيضًا، ولا يتأهل اللاجئون غير السوريين – منذ أواخر 2019 – لتلقي الرعاية الطبية المجانية بعد مضي سنة من إقامتهم في البلاد (مع بعض الاستثناءات بالنسبة إلى مَن كانت حياتهم أكثر عرضة للخطر). إن معالجة هذه الامور[3] بطريقة حساسة ومقبولة سياسيًا يمثل تحديًا كبيرًا لتركيا، و مجالا ينبغي على الاتحاد الأوروبي أن يقدّم فيه مزيدًا من الدعم.

يعد برنامج الدعم نموذجًا في الطريقة التي جمع فيها بين المساعدات الإنسانية والتنموية، وفي كيفية عمله مع الحكومة. لقد كان استجابة سريعة وفعالة، ولكن في بعض النواحي لم يكن قادرًا على التطوّر. فإقامته – كآلية للتعاون بأدوات موجودة – سمحت بالارتفاع السريع للمستوى الذي لُوحظ بالفعل. قدّمت أمانة سر (سكرتارية) صغيرة له السرعة في الاستجابة، ولكن الترتيبات المنهجية (الاستراتيجية) والحَوكمية قيدت من سرعة الاستجابة هذه. لقد تحددت مجالات التدخّل مبكّرًا – في بداية إنشاء البرنامج – تاركة القليل من الإمكانيات لإحداث إعادة توجيهات كبيرة.

لقد كان برنامج الدعم مقيّدًا أيضًا بكيفيات التنفيذ المتاحة أمامه، على الرغم من عمله جيّدًا في حدود تلك المعايير. أُرسيت كيفيات التنفيذ – بالنسبة إلى إحدى أدوات التمويل الرئيسة المستخدَمة، وهي أداة مساعدة ما قبل الانضمام[4] (IPA) - أُرسيت مبكّرًا في تصميم البرنامج، باستخدام الإدارة المباشرة وغير المباشرة. فالإدارة المباشرة أداة كثيرة المطالب وتُشعِر الوزارات الحكومية النظيرة بأن العملية مليئة بالتحديات. يُدرك التقييم أن الإدارة المباشرة تقدم إشرافًا ممتازًا، ولم يكن هناك خيار آخر متاح أمام نوع المساعدة المطلوبة. غير أن المفوضية ينبغي أن تفكر في ما إن كانت تلك الكيفيات مناسبة في سياقي دعم اللاجئين والازمات.

وجد التقييم أنه كان هناك تقيّد كبير بسياسات المفوضية في اداء البرنامج، ومثل الكثير من الاستجابات أفضل ممارسة لها. وكانت تركيا على الأخص مثالًا ممتازًا للتواصل الذي اتصف بخاصية «الحياة بكرامة»، رغم أن اعتمادها تم بعد إنشاء البرنامج. في حين كان هناك توافق جيد مع سياسات المساواة بين الجنسين في المفوضية الأوروبية، وجد التقييم أن وجود استراتيجية للمساواة بين الجنسين خاصة بالمنشأة كانت مناسبة بالنظر إلى حجم البرنامج. وتظل هذه المنهجية إحدى الأولويات، كما هو الحال بالنسبة لرؤية أكثر تماسكًا لكيفية دعم المجتمعات المضيفة على أفضل وجه. لقد تسارع التخطيط الانتقالي من قناة الطوارئ إلى قناة التنمية[5] بعد تقرير ديوان مدققي المحاسبة الأوروبيين لعام 2018. غير أن عدم اليقين حول أمد وحجم الدعم المستقبلي من الاتحاد الأوروبي قد أعاق وضع تخطيط جديد. لم تتأثر إلى حد كبير خدمات التعليم والصحة بعدم اليقين المشار إليه حيث تعهدت الحكومة بتقديم هذه الخدمات بصرف النظر عن المساعدة الخارجية. غير أن المستقبل – بالنسبة إلى البرامج التي يدعمها الاتحاد الأوروبي دعمًا كلّيًا، مثل شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN) والتحويل النقدي المشروط للتعلّم (CCTE)، هو أقل وضوحًا بكثير. تقدم منحة مباشرة الى وزارة الأسرة والعمل والخدمات الاجتماعية (MoFLSS) في الجزء الثاني من برنامج الدعم طريقًا جزئيّة إلى الأمام، ولكن ليست بمستوى برنامج شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN). لقد كانت شبكة الأمان الاجتماعية للطوارئ (ESSN) بالغة الحيوية بالنسبة إلى الاستقرار وتظل كذلك في الأوقات الصعبة اقتصاديًا. ويجب أيضا أن تستمر التدخلات المتعلقة بحماية اللاجئين، بالنظر إلى الاحتياجات المستمرة لبعض المجموعات الضعيفة بشكل خاص.

هناك قطاعان من قطاعات تدخل برنامج الدعم لم يتقدما بالسرعة أو بالفاعلية المأمولة هما قطاعا البناء، والعمل في القطاع الاقتصادي الاجتماعي. وأسباب هذا التأخر مفهومة جيّدًا، ويقدم التقييم بعض التوصيات حول كيفية إمكان إعادة التركيز على العمل الاقتصادي الاجتماعي بصفة خاصة.

التقييم العام

كان برنامج الدعم ناجح ولم يسبق له مثيل في المستوى وشمولية الوصول، وجرت إقامته بسرعة، وراح يفي باحتياجات اللاجئين بشكل كبير. لقد ساهم مساهمة رئيسة في الوفاء بالاحتياجات الأساسية للاجئين، ومكّن من رفع أسرع للمستوى الحكومي في تقديم الخدمات الصحية والتعليم عمّا كان يمكن أن يكون عليه الحال دونه. عمل برنامج الدعم بشكل جيّد مع شركائه الحكوميين، على الرغم من الكيفيات المعوِّقة أحيانًا، وقد أبدى دعمًا وتضامنًا عمليين مع اللاجئين في تركيا. وفي حين كان انتقاله من حالة الطوارئ إلى حالة النمو بسلاسة كبيرة، إلّا أن عدم اليقين حول التمويل مستقبلًا عرّض القدرة على التخطيط بفاعلية للخطر. وهذه النقطة ينبغي حلها مبكرًا.

3 استبعاد الاجئين المقيمين خارج مناطق تسجيلهم من خدمات برنامج الدعم والمساعدات المقدمة من قبل الحكومة التركية
4 هي اداة دعم مادي مقدمة من الاتحاد الاوروبي للدول المرشحة للانضمام الى الاتحاد
5 الانتقال من البرامج والمشاريع الانسانية ذات الاستجابة الطارئة الى البرامج والمشاريع التنموية

الاستنتاجات

1. لم يسبق للبرنامج مثيل في المستوى وقدرة الوصول، وجرى تفعيله بسرعة.
2. لبّى البرنامج احتياجات اللاجئين تلبية كبيرة، وكان مستهدَفًا بفاعلية نسبيًا.
3. البرنامج نموذج لعمليات استضافة اللاجئين، جامعًا بكفاءة بين المساعدات الإنسانية والتنموية.
4. أقام البرنامج شراكة جيدة مع تركيا، حيث ساهم بقدرات إضافية.
5. كان البرنامج متقيّدًا بشكل كبير بسياسات الاتحاد الأوروبي الرئيسة.
6. مكّنت إقامة البرنامج من رفع سريع للمستوى، ولكنه لم يكن مثاليًا بالنسبة إلى التقيّد المنهجي (الاستراتيجي).
7. كان نهج البرنامج تجاه المجتمعات المضيفة وبعض المجموعات الرئيسية غير متكافئ ، وهناك المزيد من العمل الذي يتعين القيام به للوصول إلى بعض أولئك الأقل احتمالا للحصول على المساعدة.
8. كان البرنامج مقيّدًا بكيفيات الادارة المتاحة أمامه.
9. تحسّنت مراقبة ورصد البرنامج خلال مدّة عمره، حيث تُستخدَم أحيانًا لتقوية وضع البرامج.
10. كان دعم الفرص الاقتصادية هو أقل التدخلات تطوّرًا حتى الآن، وتأخر البناء.

التوصيات

يَخرج التقييم بالتوصيات التالية للمفوضية الأوروبية، والتي يجب تنفيذها بالتعاون الوثيق مع حكومة الجمهورية التركية.

المجموعة 1:
الوصول (التغطية، والاستهداف، والمجموعات المهمَّشة)

1. زيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات بالنسبة إلى اللاجئين الأقل حظًا في الوصول الى الخدمة.
2. التخفيف من تأثير التوترات الاجتماعية المتزايدة بالنسبة إلى اللاجئين في تركيا.
3. تطوير منهجية (استراتيجية) خاصة بالجنسين من أجل دعم الاتحاد الأوروبي مستقبلًا للاجئين في تركيا، استنادًا إلى (GAP III) وأُطر عمل المفوضية الأوروبية الأخرى الخاصة بالجنسين.

المجموعة 2:
المنهجية (المنهجية والعمل المشترك)

4. في حال توفّر التمويل المستقبلي من الاتحاد الأوروبي للاجئين في تركيا، يجب تحديث مذكرة المفهوم الاستراتيجي بناءً على هذا التقييم والتحليلات الآخرى والعمل على جعل التمويل المستقبلي مركّزًا على الترتيبات التي تسهّل انتقالًا تدريجيًا من مساعدة الاتحاد الأوروبي إلى الدعم التركي.
5. إعادة تخطيط الحَوكمة المنهجية (الاستراتيجية) لأي تمويل خارجي مستقبلي للاجئين، والبناء على الدروس المستفادة حتى تاريخه. في حال تمام تجميع الإيرادات الخارجية المحددة، يُعاد توجيه اللجنة التوجيهية الحالية نحو الإشراف وتشجيع انخراط الدول الأعضاء في هياكل مستوى العمل.

المجموعة 3:
الإدارة (الهيكل، والشراكات، والكيفيات، والمواد والمعدات)

6. يُراجَع الهيكل التنفيذي للبرنامج بهدف جعل الإدارة وخطوط الإبلاغ مثاليين وتعزيز قدرة العمل الميداني، بما في ذلك في المناطق الرئيسة، إن توفّر تمويل الاتحاد الأوروبي المستقبلي للاجئين في تركيا.
7. تعزيز نظام جمع البيانات وتحليلها وقياس النتائج من أجل دعم عملية صنع القرار الاستراتيجي والمساءلة.

المجموعة 4:
التوصيات المنهجية لكل قطاع

8. زيادة التركيز على دمج التلاميذ اللاجئين في الدراسة.
9. دمج مراكز الرعاية الصحية للمهاجرين في منظومة الصحة المحلية.
10. الاستمرار في الدعم النقدي لمواجهة الاحتياجات الأساسية، مع تركيز أكبر على اللاجئين الأكثر هشاشة معيشة، بالتوازي مع دعم مماثل للمواطنين الأتراك.
11. الإصلاح الشامل لبرامج الدعم الاقتصادي لتوافق واقع سوق العمل والاقتصاد الحالية.
12. تقوية مسار الحماية عبر استجابات البرنامج كافة.