

ÜLKE PROGRAMI BAĞIMSIZ DEĞERLENDİRMESİ

TÜRKİYE

2011 – 2015

GENEL ÇERÇEVE

Bu rapor, UNFPA'nın 2011-2015 dönemi için Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile imzaladığı Beşinci Ülke Programı'nın nihai değerlendirme sonuçlarını sunmaktadır.

Toplam 4,5 milyon ABD doları bütçeye sahip olan ülke programı üç bileşenden oluşmuştur: (a) üreme sağlığı ve hakları (bütçeden 2.0 milyon dolar ayrılmıştır); (b) nüfus ve kalkınma (bütçeden 0,4 milyon dolar ayrılmıştır); ve (c) toplumsal cinsiyet eşitliği (1,6 milyon dolar ayrılmıştır). Program koordinasyonu ve desteği için 0,5 milyon dolar ayrılmıştır. Ek olarak UNFPA, program faaliyetlerini desteklemek için diğer kaynaklardan 2,6 milyon dolar seferber etme taahhüdünde bulunmuştur.

Kalkınma yardım programına ek olarak, UNFPA Türkiye Ülke Ofisi Nisan 2011'den bu yana ülkelerindeki iç savaştan kaçan Suriyeli sığınmacıların ihtiyaçlarına yanıt vermek amacıyla bir insani yardım programı uygulamıştır.



Fotoğraf: Handan KAYGUSUZ

DEĞERLENDİRMENİN HEDEFLERİ VE KAPSAMI

Değerlendirmenin hedefleri şunlardır: (1) Türkiye'deki UNFPA Ülke Ofisine, ulusal program paydaşlarına, UNFPA'ye, Doğu Avrupa ve Orta Asya Bölge Ofisi'ne (EECARO), UNFPA genel merkezine ve genel hedef kitleye UNFPA'nın 5. Ülke Programının performansı ve ilgiliği hakkında bağımsız bir değerlendirme sunmak; (2) UNFPA'nın, kalkınma topluluğu ve ulusal ortaklar içinde kendini nasıl konumlandığını, ülkenin kalkınma sonuçlarına kattığı değer bakışıyla analiz etmek; (3) Geçmişte ve halihazırda gerçekleştirilen işbirliğinden kilit dersler çıkarmak ve bir sonraki program döngüsü için stratejik ve eyleme dökülebilir tavsiyelerin önünü açacak bir dizi net, ileriye dönük seçenek sunmak.

Yapılan değerlendirme, hem kalkınma yardım programı (aynî katkılar dahil) hem de Suriyeli mülteci krizine yanıt olarak başlatılan insani yardım programı çerçevesinde 2011-2014 dönemi boyunca planlanan ve/veya uygulamaya konan tüm faaliyetleri kapsamıştır.

Ülke programının amaçlanan etkilerinin ölçülmesine ek olarak, değerlendirme olası istenmeyen etkileri de tespit etmeyi amaçlamıştır.

YÖNTEM

Değerlendirme, iki kategoride toplanan değerlendirme kriterleri temelinde yapılandırılmıştır. (i) Ülke Programının üç program alanındaki UNFPA müdahalelerinin değerlendirilmesinde kullanılan ilgililik, etkililik, verimlilik ve sürdürülebilirlik kriterleri ve (ii) UNFPA'nın Türkiye'deki stratejik konumunun analizi için koordinasyon ve katma değer kriterleri.

Değerlendirme ekibi tarafından kullanılan veri toplama araçları aşağıdakileri içermiştir: (i) Ülke programı ve ilgili ulusal kamu politikaları hakkında mevcut olan tüm dokümantasyonun ayrıntılı bir gözden geçirmesi; (ii) Kilit öneme sahip kişilerle yarı yapılandırılmış görüşmeler ve (iii) Suriyeli sığınmacılar da dahil olmak üzere nihai yararlanıcılarla odak grup tartışmaları.

Yapılan saha ziyaretleri, UNFPA'nın Türkiye'deki müdahale portföyünü yansıtmak için amaca yönelik bir örnekleme çalışması temel alınarak seçilmiştir. Ankara ve İstanbul'un yanı sıra, değerlendirme ekibi Suriyeli sığınmacılara insani yardım sağlayan paydaşlarla görüşmek üzere Şanlıurfa ve Gaziantep illerini de ziyaret etmiştir. Gaziantep ilinde, değerlendirme ekibi Nizip kampını da ziyaret etmiş ve burada Suriyeli kadın sığınmacılarla bir odak grup tartışması gerçekleştirmiştir.

Değerlendirme ekibi, değerlendirmede kullanılan bilgi ve verilerin üçgenleme yöntemiyle doğrulanmasını sağlamış, bunun için bir yandan bilgi ve veri kaynaklarının diğer yandan veri toplama araçlarının sistematik olarak çapraz kontrolünü yapmıştır. Kanıta dayalı bulgular oluşturulmasına özellikle dikkat edilmiş, bunu sağlamak için tüm bulgular eklerde verilen destekleyici olgu ve verilerle titizlikle ilişkilendirilmiştir.

Metodolojiye bağlı olarak karşılaşılan kısıt ve sınırlamalar aşağıdakileri içermiştir: (i) Program müdahaleleriyle (özellikle de savunuculuk ve politika diyalogu gibi yardım faaliyetleriyle) ilgili olarak yıllık çalışma planlarında yeterli bilgiye yer verilmemesi; (ii) değerlendirmenin saha çalışmaları evresine ayrılan süre içinde nihai yararlanıcılara erişme imkanının sınırlı olması ve (iii) dile bağlı kısıtlar. Bu kısıt ve sınırlamalar aşağıdaki yollara başvurulmuş hafifletilmiştir: (i) Ek belgelerin (ülke ofisi yıllık gözden geçirme raporları, standart ilerleme raporları, UNFPA'nın finans sisteminden (Atlas) elde edilen mali ve operasyonel bilgiler gibi) incelenmesi; (ii) UNFPA desteğiyle gerçekleştirilen müdahalelerin nihai yararlanıcılarına yakın olan kilit kişilerle görüşmeler ve odak grup tartışmaları gerçekleştirilmesi ve (iii) gereken yerlerde Türkçe ve Arapça dillerinde çeviri yapan mütercim tercümanlarla çalışılması.

BAŞLICA BULGULAR

Ülke programı, hedef kitlenin ihtiyaçlarına, özellikle de Suriyeli sığınmacıları da içeren savunmasız grupların ihtiyaçlarına çok iyi bir şekilde uyarlanmıştır. Ancak planlanan müdahalelerde en savunmasız gruplara öncelik verilmesi, bu grupların uygulama aşamasında özel olarak hedeflenmesini sistematik olarak sağlamamıştır.

Üreme sağlığı ve hakları alanında, UNFPA destekli müdahaleler, Suriyeli sığınmacıları da kapsayacak şekilde anne sağlığı ve aile planlaması hizmetlerine erişimin ve bu hizmetlerden yararlanma oranının iyileştirilmesine katkıda bulunmuştur. UNFPA, mevsimlik tarım işçilerinin özel üreme sağlığı ihtiyaçlarını yanıtlamada özellikle başarılı olmuştur. Net bir çıkış stratejisi olmadığından, elde edilen sonuçların sürdürülebilirliği hala bir sorun olmaya devam etmektedir.

Nüfus ve kalkınma alanında, UNFPA hem merkezi hem de yerel düzeylerde demografik ve sosyo-ekonomik verilerin artırılmasına katkıda bulunmuştur. UNFPA destekli müdahaleler, ulusal paydaşların Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı (ICPD) ve Binyıl Kalkınma Hedefleri ile ilgili konuları ele alma kapasitelerinin artırılmasına katkıda bulunmuştur. Sonuçların sürdürülebilirliği hala büyük oranda UNFPA'den gelecek desteğe bağlı olsa da, bazı hedef gruplarca sergilenen güçlü sahiplenme ve üniversiteler, kamu kurumları ve STK'larla etkili ortaklıkların kurulması gibi olumlu işaretler de gözlenmiştir.

Toplumsal cinsiyet eşitliği alanında, UNFPA, toplumsal cinsiyete dayalı şiddetle mücadelede paydaş tabanını, gerçekleştirdiği eğitim faaliyetlerini polis güçleri, jandarma, dini liderler ve gençler gibi farklı grupları kapsayacak şekilde yaygınlaştırmak yoluyla başarıyla genişletmiştir. Beşinci Ülke Programı'nda toplumsal cinsiyete dayalı şiddetle mücadeleye vurgu yapılmış olsa da kadınlara yönelik koruma hizmetlerinin ve önleyici hizmetlerin daha da geliştirilmesi gerekmektedir.

UNFPA, mali kaynaklarının kullanılmasında yüksek seviyelere ulaşmayı ve özellikle insani müdahalelerin finansmanı için olmak üzere ortaklarından çeşitli biçimlerde yeni ek kaynaklar sağlamayı başarmıştır. Ancak, Suriyeli sığınmacıların artan sayıları nedeniyle, bu kaynaklar ifade edilen ihtiyaçların karşılanmasında giderek yetersiz kalmıştır.

UNFPA, çeşitli tematik gruplara ve çalışma gruplarına katılmak yoluyla Türkiye'de Birleşmiş Milletler sisteminin iyi bir şekilde koordine edilmesine aktif olarak katkıda bulunmaktadır. BM kuruluşları arasındaki sinerjilerin örneklerine, UNFPA'nın 2004-2013 yılları arasında başkanlığını yürüttüğü toplumsal cinsiyet tematik grubunun çalışmalarında, "Kadın Dostu Kentler" adıyla gerçekleştirilen ortak program aracılığıyla rastlamak mümkündür.

SONUÇLAR

UNFPA'nın Türkiye 5. Ülke Programı'nın üreme sağlığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ve nüfus ve kalkınma açısından ulusal ihtiyaçlara çok iyi uyarlanmış olduğu görülmüştür. Genel olarak bakıldığında, UNFPA, Ülke Programı'nı ülkenin değişen ihtiyaçlarına ve özellikle de Suriye krizinden doğan ihtiyaçlara uyarlamayı başarmıştır. Ancak, en korunmasız ve yüksek risk altındaki grupların öncelendirilmesi, stratejik planlama açısından yeterince güçlü bir temel sağlayamamıştır. Bazı gruplar hakkında veri ve analizler eksik kalmış, bu nedenle üreme sağlığı ve hakları ile toplumsal cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi açısından korunmasız gruplara nasıl ulaşılabileceği konusunda belirsizlikler olmuştur.

UNFPA Ülke Ofisi, Asgari Sağlık Hizmet Paketi (MISP) standartlarına uygun olarak UNFPA'in küresel ve bölgesel desteğiyle Suriye krizinde acil durum müdahale mekanizmalarını etkili bir şekilde harekete geçirmiştir. UNFPA, Suriyeli sığınmacılar için anne ve çocuk sağlığı ile cinsel sağlık ve üreme sağlığı hizmetlerinin ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin önlenmesine yönelik hizmetlerin ulaşılabilirliğinin artırılmasına katkıda bulunmuştur. UNFPA'in insan kaynakları ve teknik desteği yüksek kalite ve uzmanlığa sahiptir ve program alanları arasındaki güçlü ekip çalışması artan ihtiyaçların karşılanabilmesini sağlamıştır. Ancak, sığınmacı sayılarının sürekli artması nedeniyle savunuculuk, teknik yardım ve bilgi ihtiyaçlarının yanı sıra insani durumlara müdahale kapsamındaki ihtiyaçlar da sürekli artmaktadır ve bu durum personelin ve finansman kaynaklarının yetersiz kalmasına neden olabilir.

İster kamu sektöründen ister STK veya üniversitelerden olsun, tüm paydaşlar UNFPA destekli müdahalelere katkıda bulunma ve bu müdahalelerde aktif olarak yer alma konusunda ilgi göstermiştir. Ancak, UNFPA ortaklarının sahiplenme ve kararlılık düzeyleri değişken olup program sonuçlarının sürdürülmesi için yapılan takip çalışmaları düzenli değildir. Sonuçlara bağlılık, paydaşların kapasitesi, takip faaliyetlerinin gücü ve ortakların yatırım düzeyleri, sürdürülebilirliği destekleyen faktörlerdir.

UNFPA, tüm ortakları için önemli bir katma değer sunmakta olup üreme sağlığı ve hakları, nüfus ve kalkınma ve toplumsal cinsiyet eşitliği konularında başlıca uzmanlık kaynağı olarak kabul edilmektedir. Paydaşların çoğu, UNFPA'in özellikle siyasi, kurumsal ve dini liderleri sürece dahil ederek gerçekleştirdiği savunuculuk çalışmalarının ve katılımının önemine vurgu yapmaktadır. Ancak, Türkiye'nin muhafazakar ortamında hassas konular olan cinsel haklar, üreme hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği sorunları söz konusu olduğunda UNFPA savunuculuğunun ve nüfuzunun etkisi sınırlıdır.

Gençlerle ilgili müdahaleler temelde sınırlı kapsamlı pilot uygulamalardan oluşsa da etkili ve verimli bir şekilde uygulanmış, artan gönüllü ağlarından yararlanılarak yüksek risk altındaki birçok farklı grupta etki yaratma potansiyeli oluşturulmuştur. Ancak, UNFPA destekli müdahalelerin gençlerde bilgi, tutum ve davranış açısından doğurduğu sonuçlar büyük oranda anekdot düzeyindedir ve sonuçlarla ilgili daha fazla kanıtı ihtiyaç vardır. Ayrıca, gençlerin cinsel ve üremeyle ilgili ihtiyaçlarının ne olduğu ve üreme sağlığı bilgilerinin gençlere etkin bir şekilde nasıl iletileceği konusundaki anlayış sınırlıdır.

Sağlık Bakanlığı'nın 2012-2013 döneminde yeniden yapılandırılmasının ardından, ortaklaşa planlanan hedeflere ulaşılması yönünde ilerleme özellikle il düzeyinde sınırlı olmuştur.

Ancak, merkezi olmayan hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi ve ulusal düzeyde onaylanan yönlendirici ilkelerin revizyonu ve kullanımını konusunda sürdürülebilir kazanımlar elde edilmiştir. Kontraseptif malzemelerin tedariki hala düzensiz olup işler durumdaki genç dostu sağlık hizmetleri azalmıştır. Mevsimlik tarım işçilerinin anne sağlığı hizmetlerinden yararlanmasına yönelik çalışmalar, hedeflenen bölgelerde bu grubun üreme sağlığı hizmetlerine erişimini ve bu hizmetlerden yararlanma oranını arttırmıştır. Göçmen işçilerin hakları konusunda merkezi ve il düzeyindeki sağlık sistemi çalışanlarının, temsilcilerin ve arazi sahiplerinin, genel halkın ve uluslararası topluluğun farkındalık düzeylerinde sağlanan artış, bu kapsamdaki kazanımlar arasındadır. Planlama ve risk azaltma tedbirlerine ışık tutacak, özellikle risk altındaki gruplar için olmak üzere üreme sağlığı göstergelerindeki eğilim ve değişiklikler hakkında yeterli kanıt yoktur.

Nüfus ve kalkınma alanında gerçekleştirilen UNFPA destekli çalışmalar, hem merkezi hem de yerel düzeyde nüfus dinamiklerine ilişkin bilgi ve verilerin daha fazla analiz edilmesine etkin bir şekilde katkı sağlamıştır. Eğitim, iş gücü, sağlık ve sosyal güvenlik analizleri dahil olmak üzere UNFPA tarafından desteklenen demografik yayınlar, ilgili konularda ülke genelinde etkili yanıtlar oluşturulmasına destek olmuştur. Kalkınma Bakanlığı ve kalkınma ajanslarının kapasitelerinin geliştirilmesine verdiği destek sayesinde UNFPA özellikle bölgeler arasındaki sosyoekonomik eşitsizliklerin azaltılması için orta vadeli ulusal programların ve bölgesel kalkınma stratejilerinin geliştirilmesinde demografik ve sosyoekonomik verilerin daha fazla kullanılması için gereken koşulları sağlamıştır.

UNFPA, toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve kadınlar için elverişli bir ortamın oluşturulmasına katkıda bulunan diğer alanlarda hatırı sayılır bir uzmanlık birikimine sahiptir ve bu diğer BM Ülke Ekibi (UNCT) üyeleri arasında ön plana çıkmaktadır. UNFPA toplumsal cinsiyete dayalı şiddet çalışmalarını mağdurların korunmasıyla sınırlamamıştır ve farkındalık artırıcı ve önleyici adımları desteklemek için bu çalışmaların kapsamını giderek daha da genişletmektedir. UNFPA, kadınların insan haklarından tam olarak yararlanmasına olanak veren bir ortamın oluşturulması açısından hükümet, STK'lar ve özel sektör arasında işbirliğinin sürdürülmesinde etkili olmuştur. Ancak, STK'larla ve özel sektörle ortaklıkların daha da geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

UNFPA, "Kadın Dostu Kentler" girişimi yoluyla toplumsal cinsiyetin yerel yönetim politikalarında anaakımlaştırılmasını sağlama yönünde Türkiye Cumhuriyeti hükümetiyle ortaklık içinde etkin bir şekilde çalışmaktadır.

ÖNERİLER

UNFPA bu Ülke Programı'nda ve 6. Ülke Programı'nı planlarken en savunmasız, marjinalize edilmiş ve risk altındaki kişi ve grupları tespit etmeye, önceliklendirmeye ve hedeflemeye daha stratejik bir şekilde odaklanmalıdır. Strateji, cinsel sağlık ve üreme sağlığı sorunlarının ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin önlenmesine vurgu yapmalı, en savunmasız ve marjinalize edilmiş grupları hedeflemeli ve bu gruplara ulaşmaya yönelik stratejiler içermelidir. Program alanlarının entegrasyonu ve toplumsal cinsiyet konusu ile gençlerin ana politikalara dahil edilmesi bu stratejinin temelini oluşturmalıdır.

UNFPA, sığınmacıların acil üreme sağlığı ve toplumsal cinsiyet eşitliği ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak, insani yardım ekibini genişletmeli ve kapasite geliştirme, hizmet ihtiyaçlarını karşılama, operasyonları gerektiği şekilde genişletme ve ortaya çıkan kritik sorunları ele almak için ek kaynaklar oluşturmaya yönelik olarak, tercihen diğer BM kuruluşlarıyla birlikte stratejiler geliştirmelidir.

UNFPA, olası zorlukların öngörülmesi ve bunları azaltıcı tedbirlerin alınması dahil olmak üzere müdahale çalışmalarının belirlenmesi, oluşturulması ve planlanması süreçlerinde sonuçların sürdürülebilirliğini sağlamalıdır. Ülke programının tasarım ve uygulamasının ayrılmaz bir parçası olarak, başlangıç aşamasında bir çıkış stratejisi geliştirilmelidir.

UNFPA, BM'nin toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve gençlik tema grupları ve bölgesel düzeydeki koordinasyon mekanizmaları yoluyla üreme sağlığı ve hakları ile toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin önlenmesi ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddetten korunma konularında savunuculuk çabalarını ve kapasite geliştirme çalışmalarını arttırmalıdır. Benzer konularda çalışan BM kuruluşlarıyla, ortaklarla ve donörlerle kaynak paylaşımı için savunuculuk çalışmaları güçlendirilmelidir.

UNFPA, gençlerin gelişimine yatırım yapılmasını ve gençlerin hakları ile ihtiyaçlarının ulusal politika ve programlara dahil edilmesi yönündeki ihtiyacı savunmalıdır.

UNFPA, merkezi düzeyde ve il düzeyinde daha etkili üreme sağlığı hizmetleri için Sağlık Bakanlığı ve diğer ortaklarla stratejik ilişkilerini ve çalışma ilişkilerini güçlendirmeye devam etmeli, bunu yaparken ülke genelindeki eşitsizliklerin azaltılmasına, ortak kapasite artırma çalışmalarının sürdürülmesine, kontraseptif malzeme tedarikinin arttırılmasına, gençlere ve marjinalize edilmiş gruplara daha fazla ilgi gösterilmesine ve sığınmacılara sunulan üreme sağlığı yardımının kolaylaştırılmasına odaklanmalıdır.

Önümüzdeki 6. Ülke Programı'nda, UNFPA hem savunuculuk, hem de özellikle cinsel sağlık ve üreme sağlığı ve hakları, ergen ve gençler ile toplumsal cinsiyet eşitliği başta olmak üzere nüfus ve kalkınma konularında veri sağlama ve veri analizi rolünü daha da güçlendirmeli, bunu yaparken insani yardım kapsamındaki sığınmacılar dahil olmak üzere göçmenler, kadınlar ve gençler gibi en savunmasız ve dezavantajlı gruplara odaklanmalıdır.

UNFPA kadınlar için elverişli bir ortam oluşturulması ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddetle mücadele yönünde çalışmaya devam etmelidir. Daha fazla geliştirilmesi gereken alanlar arasında toplumsal cinsiyet eşitliği göstergelerinin bölgesel ve yerel düzeyde oluşturulması ve ortaklık tabanının geliştirilmesi yer almaktadır.

UNFPA, toplumsal cinsiyetin stratejik planlarda ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinde ana akımlaştırılması için politika düzeyinde bir müdahale için baskı uygulamalıdır.

UNFPA Değerlendirme Ofisi

Değerlendirme Yöneticisi ve Ekip Eş- Lideri: Hicham Daoudi

İç Eleştirmen: Alexandra Chambel

Araştırma Asistanı: Olivia Roberts

Bağımsız Uzmanlar:

Ekip Eş- Lideri ve Üreme Sağlığı Uzmanı: Sheila Reed

Nüfus ve Kalkınma Uzmanı: Hülya Günaydin

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Uzmanı: Ayse Ayata

Ülke Program Değerlendirmesi: Türkiye

Bu değerlendirme ile ilgili sorular aşağıdaki adrese yönlendirilebilir:

Değerlendirme Ofisi, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu

E-mail: evaluation.office@unfpa.org

Telefon numara: +1 212 297 5218

Raporun tamamına UNFPA'nın web sitesinden ulaşılabilir:

<http://www.unfpa.org/admin-resource/turkey-country-programme-evaluation>