

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL HİZMETLER ANABİLİM
DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
İLE ULUSLARARASI KURULUŞLAR
ARASINDAKİ İLİŞKİLER VE MÜLTECİ KRİZİ
BAĞLAMINDA KAPASİTE GELİŞTİRME
FAALİYETLERİ: ŞANLIURFA SOSYAL HİZMET
MERKEZLERİ ÖRNEĞİ**

Meriç BALKANLI

2501182007

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR

İSTANBUL – 2022

ÖZ

AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İLE
ULUSLARARASI KURULUŞLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER VE
MÜLTECİ KRİZİ BAĞLAMINDA KAPASİTE GELİŞTİRME
FAALİYETLERİ: ŞANLIURFA SOSYAL HİZMET
MERKEZLERİ ÖRNEĞİ
MERİÇ BALKANLI

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulduğu 2011 yılından beri pek çok değişim geçiren bir kurum olarak uluslararası kurumlarla yakın ilişkiler kurmuş ve pek çok ortaklık yürütmüştür. Türkiye'nin AB'ye adaylığı ve Suriye mülteci krizi bu ilişkiler için belirleyici olaylar olmuştur. Bu iki bağlamda uluslararası kurumlar Bakanlığın faaliyetlerini desteklemiş ve kapasitesini geliştirmek için pek çok çalışma yürütmüştür.

Bu araştırmada Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın 2011'den 2022'ye kadar geçen sürede uluslararası kurumlarla ilişkileri incelenmiştir. İlişkilerin amaç ve içeriği, Suriye mülteci krizinden önce ve sonra olmak üzere karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Ayrıca uluslararası kurumların mülteci krizi kapsamında Bakanlığın kurumsal kapasitesini geliştirmek üzere yaptığı çalışmaların etkileri Şanlıurfa ilindeki Sosyal Hizmet Merkezleri'ni güçlendirme projeleri örnek alınarak araştırmıştır.

Bu kapsamda faaliyet raporları ve strateji belgeleri taranarak AB uyum sürecindeki işbirlikleri ile Suriye mülteci krizi bağlamındaki kapasite geliştirme faaliyetleri saptanmıştır. Araştırmanın temel bulgularında biri, iki bağlamda yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinin toplumsal cinsiyet eşitliği, insan hakları gibi AB değerlerinden oluşan benzer temaları olmakla birlikte amaçlarının farklılık göstermektedir. AB uyum sürecinde kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları, kurum kapasitesini uzun vadede geliştirmeyi amaçlayan ve AB değerleriyle uyumlu sosyal hizmet anlayışını destekler yapıdayken, Suriye mülteci krizi bağlamındaki kapasite

geliştirme faaliyetleri, tüm kurumun kapasitesini bütünsel anlamda değil, yalnızca mültecilerin belli hizmetlere erişebilmesi için gerçekleştirilmiştir diyebiliriz.

Çalışmanın ikinci ayağında Suriye mülteci krizi çerçevesinde uluslararası kurumların yürüttüğü kapasite geliştirme faaliyetlerinin Bakanlığın kurumsal kapasitesine etkisi araştırılmıştır. Örnek olarak Şanlıurfa'daki Sosyal Hizmet Merkezlerini güçlendirme projeleri alınarak kamuyu ve uluslararası kurumları/ STK'ları temsil eden on iki kişiyle Allan Kaplan'ın kapasite geliştirme teorisinden faydalanılarak yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerin sonuçları göstermiştir ki, SHM'leri güçlendirme projeleri mültecilerin sosyal hizmetlere dahil edilmesi konusunda başarılı olarak değerlendirilebilirse de kurumun tüm kapasitesine etkisi sınırlı olmuştur.

Anahtar Kelimeler: kapasite geliştirme, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, uluslararası STK, Suriye mülteci krizi, Sosyal Hizmet merkezi

ABSTRACT

**RELATIONS BETWEEN THE MINISTRY OF FAMILY AND
SOCIAL SERVICES AND CAPACITY BUILDING ACTIVITIES
IN THE CONTEXT OF THE REFUGEE CRISES: THE CASE OF
SANLIURFA SOCIAL SERVICE CENTERS**

MERİÇ BALKANLI

The Ministry of Family and Social Services, as an institution that has undergone many changes since its establishment in 2011, has built close relations with international institutions and conducted many partnerships. Turkey's candidacy to the EU and the Syrian refugee crisis have been profound factors for these relations. Due to these two circumstances, international institutions supported the activities of the Ministry and carried out many projects to improve its capacity.

In this research, the relations of the Ministry of Family and Social Services with international institutions from 2011 to 2022 were examined. The purpose and content of the relations were discussed comparatively before and after the Syrian refugee crisis. In addition, the effects of the efforts of international institutions to improve the institutional capacity of the Ministry within the scope of the refugee crisis were investigated by taking the projects to strengthen the Social Service Centers in Şanlıurfa as an example.

In this context, cooperation in the EU harmonization process and capacity building activities in the context of the Syrian refugee crisis were determined by scanning the activity reports and strategy documents. One of the main findings of the research is that the capacity building activities carried out regarding the EU candidacy and refugee crisis have similar themes consisting of EU values such as gender equality and human rights, but their objectives differ. While the institutional capacity building activities in the EU harmonization process are in a structure that

aims to develop the institutional capacity in the long term and support the social service approach in line with EU values, we can say that the capacity building activities in the context of the Syrian refugee crisis were carried out only for the refugees to access certain services, not the capacity of the entire institution in a holistic sense.

In the second part of the study, the effect of capacity building activities carried out by international institutions within the framework of the Syrian refugee crisis on the institutional capacity of the Ministry was investigated. The projects to strengthen the Social Service Centers in Şanlıurfa was taken as an example for the research and semi-structured interviews were conducted with twelve people representing the public and international institutions making use of Allan Kaplan's capacity building theory. The results of the interviews showed that although the projects to strengthen social service centers could be considered successful in inclusion of refugees in social services, their impact on the overall capacity of the institution was limited.

Key words: capacity building, The Ministry of Family and Social Services, international NGO, Syrian refugee crisis, Social Service Center

ÖNSÖZ

Suriye Mülteci krizinin erken zamanlarından beri sivil toplumda görev alan bir insani yardım çalışanı olarak krizin ilerleyen yıllarında, mültecilerin geçici misafirler olmadıkları anlaşıldığında ortaya atılan ve uluslararası kurumların yaygınlaştırdığı kapasite geliştirme kavramı en başından beri ilgimi çekmişti. Kapasite geliştirme faaliyetleri, mültecilerin Türkiye’de kalıcı oldukları ve mültecilere hizmet veren uluslararası kurumların bir gün faaliyetlerine son verecekleri varsayımıyla, devletin ve yerel STK’ların deneyim ve becerilerini geliştirilerek ana hizmet sağlayıcıları olmasını hedeflemektedir. Gözlemlerime göre, bu faaliyetler yerel kapasiteyi kısa zaman içinde, yaygın olarak eğitim verme, tercüman işe alımı gibi faaliyetlerle ve kısıtlı imkanlarla geliştirmeye çalışmaktaydı. Nihayetinde, kapasite geliştirme projeleri için belirlenen hedeflerin gerçekçiliğinden ve faaliyetlerin etkisinden duyduğum şüphe ve merak bana bu tezi yazdırdı. Şimdi cevabını daha iyi biliyorum ki Türkiye’de mültecilere yönelik hizmet veren kurumların kapasitesini geliştirmek için yapılan faaliyetler ne iddia edildikleri kadar etkili ne de benim şüphe ettiğim kadar etkisizmiş.

Bu vesileyle, öncelikle her ihtiyacım olduğunda benim için zaman yaratan ve değerli geribildirimleriyle beni destekleyen sevgili Hocam Yeşer Yeşim Özer Yürür’e çok teşekkür ederim. Ayıca aylardır hatta yıllardır yanıbaşımda sabırla tezimi bitirmemi bekleyen ve insan hakları söz konusu olduğunda bana her zaman ilham veren, ufkumu açan canım eşim Khalil Mohamad Othman’a çok teşekkür ederim. Son olarak bana her zaman yürekten inanan annem Aysel Balkanlı’ya, kardeşlerim Merve Aksaray ve Beyza Balkanlı’ya destekleri için teşekkürü borç bilirim. Bu çalışmayı, hem çalışıp hem tez yazan tüm meslektaşlarıma ithaf etmek isterim.

İstanbul, 2022

Meriç Balkanlı

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPASİTE GELİŞTİRME

1.1. Kapasite Geliştirme Kavramı.....	6
1.2. Kapasite Kavramının Gelişimi.....	13
1.3. Kapasite Geliştirmenin Seviyeleri.....	15
1.3.1. Bireysel Seviyede Kapasite Geliştirme.....	15
1.3.2. Kurumsal Seviyede Kapasite Geliştirme.....	15
1.3.3. Toplumsal ve Çevresel Seviyede Kapasite Geliştirme.....	16
1.4. Kapasite Geliştirme Modellerine Örnekler.....	17
1.4.1. Allan Kaplan'ın Kapasite Geliştirme Modeli.....	19

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İLE YÜRÜTTÜĞÜ KAPASİTE GELİŞTİRME FAALİYETLERİ

2.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.....	23
2.1.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Yapısı, Görev ve Sorumlulukları..	24
2.2. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Uluslararası Kuruluşların Kapasite Geliştirme Faaliyetleri.....	28
2.2.1. Avrupa Birliği Tarafından Fonlanan Kapasite Geliştirme Projeleri.....	34
2.2.2. Birleşmiş Milletlere Bağlı Kuruluşlarla Yürütülen Ortak Projeler.....	42
2.2.2.1. UNICEF.....	43
2.2.2.2. UNFPA.....	45

2.2.2.3. UNDP.....	46
2.2.3. Diğer Uluslararası Kuruluşlarla Yürütülen Ortak Projeler.....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SURİYE MÜLTECİ KRİZİ BAĞLAMINDA AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İLE ULUSLARARASI KURULUŞLAR ARASINDAKİ İŞBİRLİKLERİ VE KAPASİTE GELİŞTİRME FAALİYETLERİ

3.1. Suriye Mülteci Krizi ve Uluslararası Kuruluşların Faaliyetleri.....	51
3.2. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Uluslararası Kuruluşların Suriye Mülteci Krizi Bağlamında Ortak Çalışmalar.....	56
3.3. Uluslararası Kuruluşların Suriye Mülteci Krizi Bağlamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Kapasitesini Geliştirmek için Uyguladığı Projelerin Genel Özellikleri ve Etkisi.....	62
3.3.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı.....	63
3.3.2. Araştırmanın Yönetim ve Sınırlılıklar.....	64
3.4. Uluslararası Kuruluşların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Kapasitesini Geliştirmek için Yürüttüğü Faaliyetlerin Avrupa Birliği Adaylığı ve Suriye Mülteci Krizi Süreçlerinde Karşılaştırmalı Analizi.....	65
3.5. Sosyal Hizmet Merkezlerinin Güçlendirilmesi Projelerinin Kurumsal Kapasiteye Etkisi.....	68
SONUÇ.....	88
KAYNAKÇA.....	91

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
BM	:Birleşmiş Milletler
BMMYK	:Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği
FRIT	:The EU Facility for Refugees in Turkey
GZFT Analizi	:Güçlülük, zayıflık, fırsat ve tehdit analizi
IPA	:Instrument for Pre-accession Assistance
SHM	:Sosyal Hizmet Merkezi
SIDA	:Swedish International Development Cooperation Agency
STK	:Sivil Toplum Kuruluşu
OECD	:Organization for Economic Co-operation and Development
UNDAF	:United Nations Development Assistance Framework
UNDG	:United Nations Capacity Development Group
UNDP	:United Nations Development Programme
UNHCR	:United Nations High Commissioner of Refugees
UNICEF	:United Nations International Children's Emergency Fund
UNFPA	:United Nations Population Funds
3RP	:Regional Refugee Response Plan
YUKK	:Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Türkiye’de sosyal hizmetin tarihi çok eskiye dayanmakla birlikte, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kısa zaman önce kurulan taze bir kurumdur. Refah devletinin en önemli unsurlarından biri olan sosyal politika üretmek ve bu politikaları hayata geçirmekten sorumlu bu önemli kurumun kurumsallaşma serüveni devam eden bir yapıda olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ve Suriye mülteci krizi Bakanlığın kurumsallaşmasında ve faaliyetlerinin şekillenmesinde etkisi olan iki önemli dönüm noktasıdır. AB adaylık süreci de Suriye mülteci krizi de Bakanlığın kurumsal kapasitesini geliştirmek için pek çok fırsat ve zorluk yaratmıştır. Bakanlık, bu süreçlerde hizmet kapasitesini arttırabilmek amacıyla AB başta olmak üzere pek çok uluslararası kurumla kapasite geliştirme amacıyla işbirliği yapmış ve halen yapmaktadır. Bu çalışma, uluslararası kuruluşların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı için yürüttüğü kapasite geliştirme faaliyetlerinin içeriğini ve etkisini araştırmayı hedeflemektedir.

Kapasite kavramı bir bireyin ya da kurumun amaçlarına uygun performans sergileyebilme, sorun çözebilme, adapte olabilme becerilerini ifade etmektedir. Kapasite geliştirme ise, 1950’lerde gelişmiş ülkelerin daha az gelişmiş ülkelere yoksulluğa çare bulabilmek amacıyla başlattığı kalkınma projelerinden günümüze pek çok değişim geçirmiş önemli bir fenomendir. Kapasite geliştirme günümüzde pek çok alanda kaynakları geniş olan bir kurum ya da organizasyonun daha az olanına aktardığı kompleks bir süreç olarak görülmektedir. Kapasite geliştirme katılım ve sürdürülebilirlik gibi ilkelere bağlı, uzun süreye yayılan bir ya da birden fazla faaliyeti kapsayabilmektedir. Tezin ilk bölümünde kavramsal çerçeveyi oluşturabilmek için literatür taraması yapılarak, tartışmalı bir kavram olan kapasite geliştirmenin tanımı, tarihi ve dönüşümüne verilmiştir. Ayrıca kapasite geliştirme alanında farklı modeller incelenerek kavram geniş kapsamda ele alınmaya çalışılmıştır.

Türkiye’nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi’nde resmen AB’ye aday ülke olmasıyla birlikte, AB’ye uyum süreci başlamış oldu. Uyum sürecinde Türkiye’nin

sosyal politika ve sosyal hizmetler alanında AB değerleriyle uyumlu standart bir yapıya ulaşması için, AB, BM gibi uluslararası kuruluşlar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nı IPA gibi mali kaynaklar ve kapsamlı programlar aracılığıyla desteklemeye başladılar. Tezin ikinci bölümünde bu projeler listelenerek hangi kurumlar tarafından hangi amaçla uygulandıkları ele alınmıştır. Çoğunu AB'nin doğrudan uyguladığı bu faaliyetlerde UNICEF, UNDP, UNFPA gibi kurumlar etkin rol almıştır. Projelerin kadına şiddet ve aile içi şiddetin önlenmesi, çocukların haklarına erişebilmesi ve engelliler, Romanlar gibi sosyal hayattan dışlanmış grupların sosyal hizmetlere erişiminin sağlanması gibi önemli hedefleri bulunmaktadır. Uluslararası kurumlar Bakanlık personeline eğitimler, teknik destek sağlamış, sığınma evleri gibi önemli kurumların yapısal olarak geliştirilmesi için çeşitli çalışmalar yapmıştır. İkinci bölümde bu çalışmalar örnekler üzerinden ele alınarak incelenmiştir.

2011 yılında patlak veren Suriye iç savaşı sonrası sivillerin sınırdan geçerek Türkiye'ye sığınmaya başlamasıyla Suriye vatandaşlarının çoğu kurulan kamplara yerleştirilmiş ve burada AFAD'ın acil yardımlarının yanında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın psikososyal destek hizmetlerinden faydalanmaya başlamışlardır. Psikososyal destek hizmetleri UNICEF'in desteğiyle hayata geçmiştir. Krizin üzerinden geçen birkaç yıllık süre sonunda bu durumun geçici olmadığı ve mültecilerin daha kapsamlı hizmetlere erişiminin sağlanması gerektiği anlaşılmıştır. Diğer taraftan, zaman içinde artan mülteci nüfusu şehirlere yerleşmeye başlamıştır. Krizin başından beri insani yardım alanında faaliyet gösteren uluslararası kurum ve STK'lar bu dönemde devletle işbirliği içinde artan ihtiyaçları karşılamak için çalışmaya devam etmişlerdir. Acil durum geçtikten sonra, mültecilerin daha anlamlı şekilde desteklenebilmesi için, AB ve diğer uluslararası kurumlar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile işbirliklerini geliştirmek istemişlerdir. Bu kapsamda, üçüncü bölümde uluslararası kurumların Bakanlığın mültecilere hizmet kapasitesini arttırmak için yürüttüğü projeler incelenmiştir. Bu bölümün sonunda mülteci krizi

kapsamında yapılan projeler ile AB'ye uyum sürecindekiler kıyaslanarak içerikleri ve amaçları irdelenmiş ve ortaklıklar ile farklılıklar ortaya konmuştur.

Bu araştırma, uluslararası kuruluşların Suriye mülteci krizi bağlamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurumsal kapasitesini güçlendirmek amacıyla uyguladığı kapasite geliştirme faaliyetlerinin içeriğini, kapsamını ve etkisini incelemeyi hedeflemektedir. Suriye mülteci krizinin kapasite geliştirme faaliyetlerini geniş çerçevede nasıl etkilediğini anlamak üzere, öncelikle Avrupa Birliği üyelik sürecinde ve Suriye mülteci krizi bağlamında yürütülen faaliyetler ayrı ayrı ele alınmış ve aradaki benzerlikler ve farklılıklar belirlenmiştir. Bu kapsamda, kapasite geliştirme faaliyetlerinin hangi alanlara ve konulara odaklandığı araştırılarak zaman içinde geçirdiği değişimlere ilişkin genel bilgiler edinilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada, Suriye mülteci krizinde yürütülen kapasite geliştirme faaliyetlerinin içeriği Avrupa Birliği sürecindeki faaliyetlerle karşılaştırmalı olarak analiz edilip genel amaçlar belirlendikten sonra, Suriye mülteci krizinin kapasite geliştirme faaliyetlerini nasıl etkilediği ve bu amaçlara uygun olup olmadığı araştırılmıştır.

Suriye mülteci krizinin arttırdığı sosyal hizmet ihtiyacının karşılanması ve mültecileri kapsaması hususunda pek çok uluslararası kurum ve kuruluş yoğun şekilde çalışmaktadır. Yerel ve ulusal kapasite geliştirme faaliyetleri bu çalışmalarda önemli yer kaplayan bir konu olmasına rağmen, teknik eksiklikler, kısa proje dönemleri gibi nedenlerden dolayı kapasite güçlendirme çalışmalarının etkisinin belirlenmesi zorlu konulardan biridir. Kapasite geliştirme projelerinin çıktılarının çoğunlukla ulaşılan kişi sayısı, sağlanan maddi kaynak ya da insan kaynakları üzerinden ölçülmesi nedeniyle bu konuda nitel veri eksikliği göze çarpmıştır. Bu çalışma, kapasite geliştirme faaliyetlerinin kapsamı konusunda geniş çaplı bilgi sunmayı ve nitel etki araştırmalarının azlığına istinaden bu alanda bir örnek teşkil etmeyi amaçlamaktadır.

Bu çalışmada uluslararası kuruluşların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile yürüttüğü kapasite geliştirme faaliyetlerinin kapsamı ve içeriğini araştırmak için Bakanlığın strateji belgeleri ve faaliyet raporları taranmıştır. Bu belgelerde, açıklanan

projelerin konusu, bütçesi ve çıktılarına dair genel bilgiler incelenmiştir. Bu belgelerin incelenmesinde karşılaşılan en önemli zorluk projelerin içeriğiyle ilgili standart bilgilerin verilmemesi hususunda gerçekleşmiştir. Bazı projelerin içerikleriyle ilgili detaylı bilgiler bulunmasına rağmen, bazılarının ne kadar devam ettiği, neden bittiği gibi konuların takip edilmesi raporların zaman zaman birbirinden kopuk olması nedeniyle sınırlılık yaratmıştır. Bunun yanında 2012 ve 2017 yıllarında yayınlanmış faaliyet raporları bulunmadığı için araştırmamız bu yılları kapsayamamıştır. Projelerin etkisi, devamlılığı gibi konular Bakanlığın raporlarında yer bulamamıştır. Bu çalışma sırasında UNFPA projesinin Sosyal Etki Analizi dışında herhangi bir etki ölçer belgeye ya da araştırmaya rastlanmamıştır. Bu nedenle araştırmayı destekleyen kaynaklar bazı sayılardan, başlama ve bitiş tarihleri gibi genel bilgilerden ibaret kalmıştır.

Suriye mülteci krizi müdahalesi kapsamında yürütülen kapasite geliştirme faaliyetlerinin etkisi, Şanlıurfa'daki Sosyal Hizmet Merkezlerinde uygulanan BMMYK, UNFPA ve UNICEF'in fonladığı SHM güçlendirme projeleri örnek alınarak ölçülmüştür. Bu projeler, mülteci nüfusunun en yoğun olduğu üçüncü şehir olan Şanlıurfa'da uygulanmaları ve kurumsal kapasite geliştirmeyi hedeflemeleri yönünde iyi örnek teşkil edecekleri düşüncesiyle seçilmiştir.

Bu projelerin SHM'lerin kurumsal kapasitesine etkisinin ölçülebilmesi için, 12 katılımcıyla yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Katılımcıların 5'i kamuyu 7'si sivil toplumu ve uluslararası kuruluşları temsil etmektedir. Bu görüşmeler, SHM güçlendirme projelerinde bir dönem çalışmış, hala çalışmakta olan ya da projeler kapsamında işbirliği yapılan kurumlarda çeşitli görevlerde yer almış kişilerle tamamlanmıştır. Devlet kurumlarını temsil eden katılımcıların yönetici pozisyonunda çalışanlar ve saha çalışanları arasından dengeli şekilde seçilmesine özen gösterilmişse de karar verici görevleri olan kişilere ulaşmakta ve onları görüşme için ikna etmekte zorlanıldığı ifade edilebilir. Devlet kurumlarında çalışan katılımcıların dördü sosyal hizmet çalışanı, biri ise merkez yöneticisi konumundadır.

Ayrıca devlet kurumu çalışanlarının dördü kadrolu çalışırken biri kapasite geliştirme projeleri kapsamında işe alınan bir kişiden oluşmaktadır.

Uluslararası kurumlarda/STK'larda görev alan katılımcıların tümü yönetici pozisyonundadır. Bu katılımcılar, güçlendirme projelerinde fon veren kuruluşlarda projelerin tasarlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında aktif görev alan kişiler arasından seçilmiştir. Bu kişilerden ikisi teknik destek ve eğitimlerden sorumluyken biri aktif şekilde kurumlararası koordinasyondan sorumludur. Katılımcılardan üçü ise projelerin uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu olmuştur.

Yarı yapılandırılmış görüşmelerde yararlanmak üzere 26 soru hazırlanmıştır. Bu soruları hazırlama ve analiz etme süreçlerinde Allan Kaplan'ın kurumsal kapasite geliştirme modelinde belirlediği ve bir kurumun kapasitesini şekillendirdiğini öne sürdüğü bağlam, vizyon, strateji, kültür, yapı, beceriler ve maddi kaynaklar kategorileri kullanılmıştır. Bu görüşmelerin verileri Kaplan'ın oluşturduğu kategorilere göre sınıflandırılmış şekilde tutulan notlardan oluşmaktadır. Veriler içerik analizi yöntemiyle analiz edilmiştir.

Tezde Allan Kaplan'ın kapasite geliştirme modelinden faydalanılmasının sebebi, bu modelin kapasiteyi oluşturan bağlam, vizyon, strateji, kültür, yapı, beceriler, maddi kaynaklardan oluşan özelliklerin ayrımını net ve kapsamlı şekilde yapmasından kaynaklanmaktadır. Bu özelliklerin hem maddi kaynakları hem elle tutulamayan diğer kaynak ve kapasiteyi kapsamaması, SHM'lerin kapasitelerine daha geniş bir perspektiften bakmamızı olanaklı kılmıştır. Ayrıca Kaplan'ın modeli kapasite geliştirmede hiyerarşik bir paradigma öne sürdüğü için etkinin bu hiyerarşiye göre analiz edilmesinin yapısal olarak fayda sağlayacağı düşünülmüştür. Bu model sayesinde görüşme verileri sistematik şekilde kategorize edilebilmiş, yorumlanabilmiş ve bazı somut çıktılara ulaşılabilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPASİTE GELİŞTİRME

1. 1. Kapasite Geliştirme Kavramı

Kapasite; insana dair bir sistemin işleme, kendini devam ettirme ve yenileyebilme becerisi olarak tanımlanabilir. Kapasite, durağan bir durum ya da özellik değildir. Aksine, yeni değerler üretebilmek (işlemek), hayatta ve aktif kalmak (kendini devam ettirmek) ve değişikliklere ayak uydurmak (kendini yenileyebilmek) ile alakalıdır. İnsana dair sistem olarak ifade edilen kapasite, farklı bağlamlarda ve seviyelerde var olabilir. Örneğin bir bireyin, kurumun, aktörler arası bir ağın, ulusların kapasitesi bulunur. (Ubels et al, 2010: 4)

Morgan, kapasite kavramının bireysel yeterlilik düzeyinden (mikro), ulusal ve global düzeye (makro) kadar geniş bir anlamı kapsayabileceğinden söz eder. Ayrıca kapasite kavramının güçlenerek daha kompleks bir yapı haline geldiğini belirtir. Kapasite bir potansiyeldir ve davranışlardan, kaynaklardan, beceri ve stratejilerden oluşan dinamiklerin bir araya gelmesiyle oluşur. Kapasite, gelişim değeri yaratabilen niteliklerin bir kombinasyonundan oluşur. (Morgan, 2006: 2)

Kapasite geliştirme kavramının tanımı üzerine tartışmalar 1950’lerden günümüze devam etmektedir. Kapasite geliştirmenin üzerinde uzlaşılan tek bir tanımı bulunmamaktadır ve günümüzde de tartışılacak bir fenomen olmayı sürdürmektedir. Buna rağmen, son yıllarda kapasite geliştirmenin tanımı ve içeriği söz konusu olduğunda birtakım değerler ve prensipler üzerine genel bir fikir birliği olduğu söylenebilir. Günümüzde yaygın olan anlayışa göre kapasite geliştirme, uzun vadeye yayılarak gerçekleştirilecek bir güçlenme sürecidir.

Kapasite geliştirme alanında politika, kaynak ve faaliyet üreten Birleşmiş Milletler Kalkınma Ajansı (UNDP), kapasite geliştirmeyi şu şekilde tanımlar: *“Bireylerin, organizasyonların ve toplumların, kendi gelişim hedeflerini koyarak, zaman içinde bu hedeflere ulaşabilmelerini sağlayan becerilerini elde etmelerini ve*

güçlendirmelerini sağlayan bir süreçtir.” (UNDP, 2009: 4) Avrupa Komisyonu ise kapasite geliştirmeyi insanların, organizasyonların ve toplumun bir bütün olarak güçlendiği, yarattığı, adapte olduğu ve bu kapasiteyi zaman içinde koruduğu bir süreç olarak tanımlamıştır. (Avrupa Komisyonu: 2010: 9) Burada iki kurumun da kapasite geliştirmeyi bir ya da birkaç faaliyetten oluşan programlar değil, dinamik süreçler olarak tanımladığı dikkati çeker. Günümüzde benimsenen yaygın anlayışa göre, kapasite geliştirme bir ya da birden çok aksiyondan ibaret değildir. Kapasite geliştirmenin pek çok dinamik ile pek çok aktörün etkileşimiyle biçimlenen bir süreç olduğu anlayışı hakimdir. Buna göre, kapasite geliştirme sürece yayılan, kompleks ve çok boyutlu bir fenomendir.

İngilizce literatürde kapasite geliştirme kavramının karşılığında hem “Capacity Building” hem “Capacity Development” ifadelerinin kullanıldığı görülmektedir. İki kullanım arasında ayırıcı bir farklılık tespit edilmesi zor ise de, OECD “development” kelimesini kullanmayı tercih etmesini şöyle açıklar: “ (...) *development* ifadesi, geleneksel kullanılan *building* sözcüğünün yerine tercih edilmiştir. *Building* metaforu önceden tasarlayarak, en baştan, adım adım yeni bir yapı inşa etme anlamı taşır. Fakat deneyimimiz, kapasitenin böyle inşa edilmediğini göstermiştir.” (Development Assistance Committee, 2006: 9) Bu ifadelere göre kapasite geliştirme, kapasite geliştirmeyi hedefleyen yapıların planlarından daha karmaşık süreçleri kapsadığı için, adım adım inşa etmek anlamına gelen *building* kelimesi kullanılmak istenmemiştir. *Development* ifadesinin kullanımı ise, kapasitesi geliştirilmesi planlanan organizasyonların katılımıyla, onların var olan kapasitelerinin güçlendirilmesiyle ve zaman içinde gerçekleşebilen süreçleri temsil ettiği düşünülerek tercih edilmiştir.

Katılım, kapasite geliştirmenin olmazsa olmaz öğelerinden biri kabul edilir. Kapasite geliştirme faaliyeti ancak kapasite geliştirilmesi hedeflenen kişi ya da kurumların anlamlı katılımıyla gerçekleşebilir. Diğer bir deyişle, kişiler ya da grupların kapasiteleri dışsal faktör ve aktörlere adapte olarak ve tepki vererek değil; kendi motivasyon ve inancını koruduğu sürece gelişebilir. Bu anlayışa göre kapasite

geliştirme faaliyetlerinin kapasitesi geliştirilmesi planlanan birey ya da organizasyon tarafından benimsenmesi gerekir ve ancak onların etkin katılımı ile kapasiteleri gelişebilir. Kapasite geliştirme faaliyetleri dayatılamaz ve kapasite geliştirme faaliyetlerine alıcı olarak katılanlar tarafından sahiplenilmesi gerekir. Dışsal aktörler bu faaliyetleri tasarlayıp uygulayamaz, yalnızca bu faaliyetlere destek olabileceğini bildirir. (Avrupa Komisyonu, 2011: 9) Kapasitesi geliştirilecek kişi ya da kurumların katılımı ve katkısı olmadan, faaliyetlerin yeteri kadar etkili olmayacağı aşîkardır.

Katılıma ek olarak, günümüzde kapasite geliştirme aktörleri arasında kapasite geliştirme faaliyetlerinin sürdürülebilirlik sağlaması gerektiği konusunda da bir fikir ortaklığı olduğu söylenebilir. Lavergne ve Saxby kapasite geliştirmeyi; kişilerin, kurumların ve toplumun kapasitesinin sürdürülebilirlik anlayışıyla güçlendirilmesi olarak tanımlar. (Lavergne, Saxby, 2001: 4) Bu tanımda sürdürülebilirlik vurgusu önemlidir. UNDP de kapasite geliştirme faaliyetlerinde sürdürülebilirliğin sağlanmasını önemli bir hedef olarak benimser. (UNDP, 2019: 38)

Sürdürülebilir olmak, kapasite geliştirme faaliyetleri sona erdikten sonra da kişinin ya da kurumun edindiği kaynaklar ve becerileriyle işlev gösterebilmesi anlamına gelir. Sürdürülebilirlik bir kapasite geliştirme girişimi için sağlanması en zor koşullardan biri olarak kabul edilir. Sürdürülebilirliğin sağlanması konusunda hali hazırda pek çok engelin varlığına ek olarak süreç içinde önceden tahmin edilemez engellerin çıkması olasıdır. Bu engellerin etkin şekilde aşılması için faaliyeti yapan kurumların dinamik bir problem çözme ve adapte olma becerisine sahip olma koşulunu sağlaması gerekir. Fakat kapasite geliştirme oldukça karmaşık bir süreç olduğu için anlamlı ve kalıcı ilerleme sağlanması için kapasite geliştirme faaliyeti yapan aktörlerin de kendi kapasitesinin yeterli olması gerekir. Örneğin Heslop, sürdürülebilir bir gelişim için görevlendirilen çalışanların değişim yaratmak için gerekli bilgilere sahip olup olmadığının ölçölüp belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. (Heslop, 2010: 12) Kısaca, kapasite geliştirme faaliyeti yürüten kurumların ve kişilerin kendilerinin bilgi, beceri ve deneyimlerinin bu karmaşık süreci yönetebilecek yeterlilikte olması önemlidir.

Güçlü kapasiteye ve kaynaklara sahip kişi ve kurumlar, bu kaynakları yeni olanaklar yaratmak için kullanabilmelidir. Bu durumda sürdürülebilirlik, zaman içinde kendine yetebilirlik ve gelişmeye açık olacak şekilde fonksiyonelliğini sürdürebilmek olarak tanımlanabilir. Sürdürülebilirlik sağlanmadığı sürece, kapasite geliştirme faaliyetlerinin projelerle sınırlı kalma ve pek çok kaynağın aktarıldığı faaliyetlerin gelecekte herhangi bir etkisinin olmaması riskleri ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, dış aktörlere ve fonlara bağımlılık gibi yan etkilerle karşılaşılması da mümkündür. Buna göre, kapasite geliştirme kişi ya da kurumların gelecekte kendi kaynaklarını yaratmaya yönelik katkı sağlamıyorsa ancak dışarıdan destek geldiği sürece geçici bir gelişme ortaya çıkabilmektedir.

Kapasite geliştirme faaliyetleri yaygın olarak ekonomik kaynakları zengin, gelişmiş ülkeler tarafından daha az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde bulunan kurumlar için uygulanmaktadır. Kapasite geliştirme faaliyetleri alışlageldik şekliyle devlet kurumları için yapılırsa da yerel oluşumların desteklendiği bazı durumlar da söz konusu olabilir. Smillie, yerel kapasitelerin geliştirilmesi ihtiyacının devletin çöktüğü ya da bir çatışmaya taraf olduğu durumlarda ortaya çıkabildiğini; sivil toplum sorumluluk alarak barışı tesis etmek ve yeniden inşa etmek için kapasite geliştirme faaliyetleri yürüttüğü durumların olduğunu belirtir. (Smillie, 2001: 15) Kapasite geliştirme alanında çoğunlukla kalkınma sektörü yer alsa insani krizlerde acil yardımdan sorumlu uluslararası kuruluşların da kapasite geliştirme faaliyetleri yaptığı görülmektedir. Christoplos kapasite geliştirmenin kalkınmanın mı insani yardımın mı alanına girdiğini tartıştığı makalesinde kalkınmadan farklı olarak insani yardımın misyonu gereği hızlı hizmet sağlamayı önceliklendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. (Christoplos, 2004: 55) Bu sebeple insani yardım alanında çalışan kuruluşların kapasite geliştirme faaliyetlerinde uzun vadeli perspektife sahip olmadıklarını ifade ederek bunun değişmesi gerektiğini savunmuştur. (Christoplos, 2004: 32) Neticede Christoplos, kurumsal kapasite geliştirmenin insani yardımdan daha çok kalkınma sektörünün alanına girdiğini; fakat insani krizlerde yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinde insani yardım kuruluşları kapasite geliştirme

yapmak durumunda kaldıklarında, faaliyetlerin uzun süreli fonlarla, uzun vadeli perspektifle kurgulanması ve uygulanması gerektiğini dile getirmiştir. Ayrıca Christoplos'a göre, kapasite geliştirme bağlamında kalkınma ve insani yardım kuruluşları arasındaki işbirliğinin artması da daha etkili faaliyetler için gerekmektedir. (Christoplos, 2004: 30)

Kapasite geliştirmenin amacı ve konusunun hem kavramsal anlamda hem de proje ve faaliyetler özelinde net şekilde belirlenmesi belirlenmesi elzemdir. Hangi ülkede, hangi seviyede ve ne tür kapasite geliştirme aktivitelerinin yapılacağını belirlemek için öncelikle ülkenin içinde bulunduğu şartları ve kaynakları iyi anlamak ve hangi faaliyetin en uygun olacağını belirlemek gerekir. (Development Assistance Committee, 2006: 4) Kapasite geliştirmenin etkili olabilmesi için tasarlama aşamasında sistem yaklaşımı kullanarak bağlamın ve yerel dinamiklerin anlaşılması mümkün olabilmektedir. Buna göre, farklı sosyal oluşumlar, politik bağlam, güç dengeleri ve birtakım süreçlerin içeriği, birbiriyle olan bağlantısı ve etkileşimi dikkatlice belirlenmelidir. Çünkü bu süreç ve bağlantılar toplumda bireyleri, kurumları, ulusal ve hatta global düzeydeki kurum ve süreçleri birçok farklı seviyede etkilemektedir. Dolayısıyla stratejik düşünme, problem çözme ve araştırma teknikleri ile sistemin analiz edilmesi, kapasite geliştirmenin daha etkin yapılabilmesine katkı sunabilir. (Laverne ve Saxby, 2001: 9)

Diğer yandan kapasitesi geliştirilmesi planlanan kişi, kurum ve çevrelerin varolan kapasitesinin anlaşılması, nasıl kullanılacağı ve nerede kullanılacağı konusunun netleştirilmesi de kapasite geliştirme sürecinin tasarlanması için gereklidir. (Heslop, 2010: ii) Sonuç odaklı yaklaşıma göre, var olan kapasitenin ve sınırlılıkların anlaşılabilmesi için; arzu edilen değil, mümkün olan kapasite geliştirme olanaklarının araştırılması, geniş ölçüde çeşitli faktörlerin hesaba katılması ve kapasiteyi destekleyen dışsal aktörlerin nasıl katılım ve sahipliği teşvik edeceklerinin belirlenmesi gereklidir. (Boesen ve Therkildsen, 2004: 2) Bu durumda, kapasitesi geliştirilecek kişiler ya da kurumların fikir, tutum ve becerilerinin belirlenerek kullanılması kapasite geliştirme için gereklidir diyebiliriz. Kapasite, varolan

kapasiteye ek olarak, yerel dinamikleri iyi anlayarak, destekleyici ve esnek bir tutum benimsenerek, uzun vadeli perspektifle tasarım ve uygulama yapmak anlayışlarıyla inşa edilebilir. (Lavergne ve Saxby, 2001: 3)

Kapasite geliştirme faaliyetleri, belirlenen hedefleri gerçekleştirmek için belli kaynaklar kullanılarak uygulanan aktivitelerden oluşmaktadır. Bu faaliyetler çok çeşitli olabilir, bir ya da birden fazla aktivite olarak uygulanabilir. Bireyler ya da çalışanlar için kapasite geliştirme aktiviteleri performansı, bilgi ve becerileri artırıcı etkinlikler bu faaliyetler arasında sayılabilir. Eğitim, seminer gibi aktiviteler en çok bilinen ve uygulanan kapasite geliştirme faaliyetleridir. Kurumsal seviyede yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerine stratejik, yapısal, insan kaynağı, finans, bilgi, altyapı (bina, taşınır varlıklar) destekleri örnek gösterilebilir. (UNDP, 1998: xiii)

Eğitim ve seminerler en yaygın kapasite geliştirme faaliyetleri olsa da hangi faaliyetin uygulanacağı ihtiyaca göre belirlenmelidir ve her operasyon için farklı olmalıdır. Eğitim ve seminerler dışında bir ya da birden fazla yaklaşımın kombine edilerek uygulanması ihtiyaca cevap verme konusunda daha etkili olabilir. (Datta et al., 2012: 7) Bir bireyin, kurumun ya da toplumun kapasitesinin geliştirilmesi için öncesinden bu faaliyetlerin neden ve hangi konuda yürütüleceğinin belirlenmesi gerekir. Birbirinden farklı nedenlerle ortaya çıkabilecek kapasite geliştirme ihtiyacı, çeşitli durumlar ve veriler analiz edilerek planlanmazsa kaynakların etkisiz biçimde harcanmasına sebebiyet verebilir. Kapasite geliştirme alanında etkin kurumlardan biri olan UNDP, sürecin tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi için kendi araç ve yöntemini geliştirmiştir. UNDP'ye göre kapasite geliştirme çevrimi beş adımda tamamlanmaktadır.

- a. **Birinci Adım:** Paydaşları sürece angaje etme
- b. **İkinci Adım:** Var olan kapasiteyi ve ihtiyaçları belirleme
- c. **Üçüncü Adım:** Bir kapasite geliştirme müdahalesi formüle etme
- d. **Dördüncü Adım:** Kapasite geliştirme müdahalesini uygulama
- e. **Beşinci Adım:** Kapasite geliştirme müdahalesinin değerlendirmesini yapma

UNDP'ye göre, sürece etki edebilecek diğer aktörlere, diğer adıyla paydaşlara danışılması ve onların sürece dahil edilmesi ilk adımdır. Bu adım bağlamın ve sahanın anlaşılması için elzemdir. İkinci adım kapsamında kapasitesi geliştirilecek kurumların var olan kapasitenin belirlenmesi kapasite geliştirme faaliyetlerinin tasarlanması için olmazsa olmazdır. Kapasite geliştirme hedeflerinin oluşturulması için var olan kapasitenin anlaşılması gereklidir. Böylece var olan kapasitenin kullanılarak geliştirilmesi hedeflenir. İlk aşamalarda belirlenen hedefler, son adımda yapılacak değerlendirme çalışmaları için, uzun vadeli planlama, uygulama ve sürdürülebilirlik için dayanak ve temel oluşturur. (UNDP, 2008: 5)

UNDP'ye göre kapasite geliştirme faaliyetleri tamamlandıktan sonra değerlendirmesinin yapılması gereklidir. Çünkü kapasite geliştirmenin ölçülüp değerlendirilmesi yeni politikalar ve stratejiler geliştirilmesini, organizasyonların güçlenmesi ve öğrenmeye teşvik edilmesi, değişim için savunuculuk yapılmasını sağlar. UNDP ölçme ve değerlendirmenin belirli standartlarda yapılabilmesi için programlarında belirli göstergelerin kullanılması konusunda çalışmalar yürütmektedir. (UNDP, 2005: 3-4)

UNDP kapasite ihtiyaçlarının belirlenmesi ve aksiyonlar alındıktan sonra etkinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için dört ana alan belirlemiştir: Kurumsal düzenlemeler, liderlik, bilgi ve hesap verilebilirlik. *Kurumsal düzenlemeler*; bir grup ya da organizasyonun işlev gösterebilmesi için var olan prensip ve uygulamaları içerir. *Liderlik*; etkileme, ilham verme ve motive etme becerilerini temsil etmektedir. *Bilgi*; eğitim, iş üstü eğitim ve gelişim için elverişli ortamı sağlayan sistemler ve kurallardan oluşur. Son olarak, *hesap verilebilirlik*; organizasyon ve sistemlerin kendi işlerini izleyerek öğrenmeleri, hesap vermekle yükümlü oldukları kişi ve kurumlara karşı tutumlarını düzenlemeleriyle ilgilidir. (UNDP Primer, 2019: 14-15) Anahatlarıyla bahsettiğimiz bu yapı ve kriterler sayesinde, UNDP kapasite geliştirme adımlarını standardize etmeyi hedeflemektedir. Diğer yandan Birleşmiş Milletler'in sürdürülebilir kalkınma grubu olan UNDG, kalkınma yardımlarının çerçevesini belirleyen metinde kapasite gelişiminin ölçülme kriterlerinin durumdan duruma göre

farklılık göstermesi gerektiğini savunmuştur. Yine de kapasite gelişiminin ölçülmesinde iki temel seviye olduğu belirtilmiştir: çıktı (outcome) ve faaliyet (output). Örneğin bir projede, çıktı örneği artan anne ve çocuk sağlığı olurken, faaliyet örneği, 500 ebenin anne ve çocuk sağlığı konusunda eğitilmesi olarak verilebilir. (UNDG, 2021: 10) Buradan kapasite güçlendirme söz konusu olduğunda, hem yapılan işin (output) hem de bu işin sonunda ulaşılması planlanan sonucun (outcome) önemli olduğu ve her ikisinin de ölçülerek etkinin boyutunun anlaşılabilceğı sonucuna varılabilir.

1.2. Kapasite Geliştirme Kavramının Gelişimi

Kapasite geliştirme tanımı itibariyle belirsizlikler ve farklı yorumlar içeren bir kavramdır. Bu belirsizliklere rağmen, 1950’lerden bu yana devletler, uluslararası kurumlar ve sivil toplum kuruluşları kapasite geliştirme terimini, sosyal ve ekonomik ilerlemeyi ifade etmek için kullanmışlardır. Kapasite geliştirme, 50’lerden beri pek çok faaliyette tamamlayıcı rol oynarken, 80’lerde başlı başına bir konsept haline gelmiş; 90’larda ise, sosyal ve ekonomik ilerlemenin ana hedefi haline gelmiştir. (Lusthaus et al, 1999: 1)

Kapasite geliştirme, 1950’lerde az gelişmiş ülkelerdeki kamu yatırımını yönetmesi gereken devlet kurumlarını teçhizatlandırmayı hedeflemekteydi. 1960 ve 70’lerde, kapasite geliştirmenin gerçekleştirilmesi için bir kurumu baştan inşa etme fikri, yerini var olan kurumları güçlendirme fikrine bıraktı. Bu dönemde kurumların ihmal edilen bazı hedef gruplara ulaşması için sistemlerini geliştirmelerine destek olunmaya başlandı. Kapasite geliştirme bu dönemlerde, belli başlı kurumların performansını yükseltmeyi hedefleyen dar bir alanda sürdürölmekteydi. (Lusthaus et al,1999: 2)

1970’ler ve 80’lerde daha insan odaklı ve insan kapasitesini yükseltmeyi hedefleyen bir yaklaşım belirmeye başladı. 1980’lerde ve 90’larda ise, kapasite geliştirme tek tek kurumları ya da kurum çalışanlarını hedefleyen bir faaliyet değil, tüm sektörü kapsayan bir konsept haline geldi. Sektörün içine devlet kurumlarının yanında STK’lar, özel sektör de dahil edildi. Bu dönemde kapasite geliştirmenin

kapsamı genişletilerek ulusal ekonomik eğilimlerin şekillendirilmesine ve sürdürülebilirliğe odaklanıldı. 1980'lerin sonu ve 90'larda birbirinden farklı pek çok kapasite geliştirme yaklaşımı ortaya çıksa da kapasite geliştirmenin bir süreç meselesi olduğu ve kapasitesi geliştirilmesi planlananlar tarafından sahiplenilmesi gerektiği konusu tüm yaklaşımlar tarafından benimsendi diyebiliriz. (Lusthaus et al, 1999: 2)

UNDP'ye göre, kapasite geliştirme kavramının yaslandığı düşüncenin gelişimi dört ana maddeyle özetlenebilir:

- a. **Birinci dönem:** Az gelişmiş ülkelerin paraya ihtiyacı vardır.
- b. **İkinci dönem:** Az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkeleri model almalıdır.
- c. **Üçüncü dönem:** Az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerle partnerlik yapmalıdır.
- d. **Dördüncü ve günümüzü de kapsayan dönem:** Az gelişmiş ülkeler kapasite geliştirme sürecini sahiplenmeli, tasarlamalı, yönetip uygulamalı ve sürdürmeli. (UNDP Primer, 2019: 8)

Özetlemek gerekirse, 1980'lerden önce kapasite geliştirmede partnerlerin daha edilgen konumda oldukları varsayılmıştır ve faaliyetler Batılı aktörlerin planlamaları doğrultusunda yürütülmüştür. 1980'lerden günümüze bu anlayışın değişerek, kapasite geliştirmenin taraflar arası işbirliğine dayanan, donörlerin desteği ve partnerlerin liderliğinde gelişen, çok boyutlu bir süreç olarak tanımlandığı görülmektedir.

Günümüzde 1990'larda ortaya çıkan anlayışın devamı olarak kapasite geliştirme faaliyetlerinde sürdürülebilirlik ve sahiplenmenin sağlanmaya çalışıldığını ifade etmek mümkün. Örneğin, 2005 Paris Deklarasyonu'nda donörler (kapasite geliştirme yapmayı hedefleyen kurumlar) kendi aralarında, var olan kapasitelerin kullanılması ve geliştirilmesi için, analitik ve finansal desteklerinin partnerlerin (kapasitesi geliştirilmesi planlanan kurumların) hedef ve stratejileriyle uyumlu olması gerektiği konusunda anlaşmaya varmıştır. (Development Assistance Committee, 2006: 11)

1.3. Kapasite Geliştirmenin Seviyeleri

Kapasite geliştirmenin uygulandığı alanlar ve bu alanlarda ne tür faaliyetler yürütüleceği konusunda pek çok farklı görüş ve kategorizasyon bulunmaktadır. UNDP kapasite geliştirmenin birbiriyle bağlantılı üç seviyede gerçekleştiğini savunur: bireysel, kurumsal ve çevresel. (UNDP, 2019: 11) UNDP'nin kategorizasyonuna uygun olarak bu seviyelerin içerikleri ve kapsamı özeleneyecektir.

1.3.1. Bireysel Seviyede Kapasite Geliştirme

Bireysel kapasite geliştirme kurum çalışanlarının gelişimini ifade eden ve insan kaynaklarını ilgilendiren bir konsepttir. Çalışanların devamlı öğrenme ve değişikliklere adapte olabilmeye sürecinde olmalarını ifade eder. Bireysel kapasite geliştirme aktiviteleri çalışanların var olan bilgi ve becerilerini güçlendirmelerini sağlar. (United Nations Economic and Social Council, 2006: 8) Çalışanların işlerinde öğrenmeye ihtiyaç duydukları konular kapasite belirleme araçlarıyla tespit edildikten sonra, hesap verilebilirlik, performans, değerler, çalışma etiği, çalışma güvenliği gibi konularda kapasite geliştirici çeşitli faaliyetlerle güçlendirilir. (UNDP, 1998: xiii)

1.3.2. Kurumsal Seviyede Kapasite Geliştirme

Kurumsal kapasite geliştirmenin alanına giren kurumlar devlet kurumları ya da STK'lar olabilmektedir. Günümüzde kurumsal kapasite geliştirme, yeni kurumların kurulması için değil, var olan kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi için faaliyet göstermektedir. Bu faaliyetler, kurum sisteminin işlerliğinin geliştirilmesi için yer sağlama, finans, yönetim, teknoloji, idare gibi alanlarda destekleri içerebilir. (United Nations Economic and Social Council, 2006: 8)

Datta, Shaxson ve Pellini'nin ortak hazırladığı makalede de kurumsal kapasite geliştirme faaliyetlerinin önemine vurgu yapılmıştır. Aynı makalede bireysel kapasite gelişiminin önemli olduğu belirtilse de, kapasite geliştirmenin esas olarak kurumsal ve organizasyonel bağlamda gerçekleştiği vurgusu yapılmıştır. Organizasyonlar, güç dengelerinin belirleyici olduğu çevreden etkilenmektedir. Güç dengeleri ve kurumların yapısı ise organizasyonların fonksiyonelliğini etkilemektedir. (Datta et al, 2012: 9) Bu ifadeye bakarak kapasite geliştirmenin

organizasyonel seviyede hedeflenmesinin geniş bağlamda kapasite geliştirmeye daha etkin biçimde katkıda bulunabileceğini söyleyebiliriz.

Bir kurumun var olan kapasitesinin ve kapasite geliştirme ihtiyaçlarının belirlenmesi için GZFT (Güçlü, zayıf, fırsatlar and tehditler) analizi gibi birtakım araçlar geliştirilmiştir. Fakat her ülkenin, kurumun ve kişinin farklı ihtiyaçları bulunacağından kapasite değerlendirme aşaması da o bağlama özgü olmalıdır. *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice* adlı makalede bu durum şöyle açıklamıştır:

“Organizasyon değerlendirmesi için bazı çok bilindik yöntemler bulunmaktadır (GZFT analizi, paydaş analizi gibi). Bu yöntemler kapasite geliştirme için belirlenmiş kurumlar için faydalı şekilde uygulanabilir. Ancak bunlar sadece başlangıç noktası olarak işlev görür. Önemli olan, bir kurumun görünen yüzünün altına inerek, performansı yüksek derecede etkileyen formel ve informal tarafları görebilmektir.” (Development Assistance Committee, 2006: 18)

Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi için açık ve net hedefler belirlenebilirse de mesele bütünsel ele alındığında tek bir kuruma odaklanması gelişimi sınırlayıcı bir faktör olabilir. Bu yüzden bir sistem içindeki tüm kurumların ve dinamiklerin hesaba katılarak kapasite geliştirme faaliyetinin planlanması ve uygulanması bütünsel, birbiriyle bağlantılı ve çok boyutlu olacaktır. Ne var ki bunun uygulamasında çeşitli zorluklar ortaya çıkabilir. (Lusthaus et al, 1999: 7)

Heslop, devletin ve devlet kurumlarının kalkınmasının ve gelişmesinin sosyal, çevresel ve ekonomik birçok faktörün hesaba katılması gerektiği için oldukça zor olduğunu ileri sürmüştür. (Heslop, 2010: 4) Bu zorluğun aşılabilmesi için, merkezi ve yerel otoritelerin, iş dünyasının, sivil toplumun ve bireylerin sorumluluk alması gereklidir. (Heslop, 2010: 4) Heslop, ilerleme için tüm bu aktörlerin kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi için beraberce çalışması gerektiğini öne sürmektedir. (Heslop, 2010: 21) Bu çıkarıma göre, kurumların güçlendirilmesi kapasite geliştirme faaliyetlerinin odağında yer almaktadır. Bir kurumun işlevselliği, o kurumda çalışan, o kurumdan hizmet alan bireylerin yaşamına olumlu katkıda bulunmasına ek olarak toplumun da yararınadır diyebiliriz.

1.3.3. Toplumsal ve Çevresel Seviyede Kapasite Geliştirme

Toplumsal düzeyde gelişim, bir toplumun üyelerinin ihtiyaçlarının gittikçe daha tatmin edici biçimde karşılanabilme kapasitesiyle alakalıdır. Bu ise, sahip olunan kaynaklara ve bu kaynakların nasıl kullanıldığına bağlıdır. Bu kaynaklar çok çeşitli olabilir. Örneğin, altyapı tesisleri, bitki örtüsü, makineleşme, doğal kaynaklar gibi fiziksel varlıklar ya da eğitim ve sağlık gibi daha soyut özellikler bir toplumun kaynakları olarak değerlendirilebilir. Ayrıca sistem ve yapılar, hukuki çerçeve, politikalar, beceri ve deneyimler, sosyal sermaye, değerler, motivasyon, alışkanlıklar, gelenekler, kurumsal kültür de bir toplumun kaynakları arasında sayılabilir. (Lavergne, Saxby, 2001: 2)

Toplumsal kapasite seviyesine benzer şekilde en geniş seviye olarak elverişli çevre seviyesinin de literatürde yer aldığını görmekteyiz. Özellikle UNDP kanun, kural, güç ilişkileri, sosyal normların yer aldığı meselelerde kapasite gelişiminin uygulandığı alanı, elverişli ortam olarak tanımlar. (UNDP Primer, 2019: 11) Farklı kurumsal metin ve makalelerde farklı kategorilerin bulunduğu göz önüne alarak, elverişli ortam seviyesinin, toplumsal ve kurumsal bağlamdaki kapasite geliştirme faaliyetleriyle yer yer kesişim gösterdiği söylenebilir.

1.4. Kapasite Geliştirme Modellerine Örnekler

Kapasite geliştirme faaliyetlerinin güçlü ve sürdürülebilir etkilerinin olması için hangi düzeyde ve nasıl olması gerektiğiyle ilgili çeşitli yaklaşımlar ve teoriler bulunmaktadır. Genel eğilim kurum kapasitesinin güçlendirilmesinin en etkin kapasite geliştirme yöntemi olduğu yönünde olsa da; kurumlar, içinde çalışanlardan ve içinde bulunduğu bağlam ve koşullardan azade düşünölemeyeceği için, bireysel, kurumsal ve çevresel faktörlerin birbiriyle yakından bağlantılı olduğu söylenebilir.

Bir kurumun kapasitesini geliştirebilmek için, o kurumda çalışanların bireysel kapasitelerinin geliştirilmesi kurumsal gelişime katkı sağlayabilir fakat yalnızca çalışanların bilgi ve becerilerinin gelişmişliği bir kurumun sağlam olduğunun tek göstergesi olamaz. Diğer bir deyişle, iyi işleyen bir kurumun yüksek bilgi ve becerilere sahip çalışanlardan daha fazlasına ihtiyacı vardır.

Heslop da kurum çalışanlarının sahip olduğu kapasitenin öneminin altını çizer ve çalışanların bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi gerektiğini belirtir. Kurum çalışanları yönetme, sorun çözme gibi alanlarda yeterlilik sahibi olacak şekilde desteklenmelidir. Buna ek olarak bir kurumun diğerkurumlarla ilişki kurabilme becerisinin ve bir bütün olarak hareket edebilme gücünün onun kapasitesinin diğeren önemli göstergeleri saymaktadır. Bunun sağlanması için öncelikle organizasyonel kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Organizasyonel kapasitenin geliştirilebilmesinin ise kurum içi ilişkilerde güvenin ve işbirliğinin sağlanarak mümkün olabileceğini savunan Heslop, ayrıca kurumun diğerkurumlarla ilişki ve işbirliği kurabilme kapasitesinin desteklenmesi gerektiğini de savunur. (Heslop, 2010: 86)

Özetleyecek olursak, Heslop'un kapasite geliştirme teorisine göre, çalışanların becerileri, kurum içi güven, yasal ve idari alanlardaki ihtiyaçların tam olması gibi konular araştırılarak kapasite geliştirme ihtiyaçları belirlenmeli ve bu ihtiyaçlar doğrultusunda faaliyetler yürütülmelidir. Heslop'un teorisinin en önemli taraflarından biri ise, kapasitesi gelişmiş bir kurumun özelliğı olarak, kurumlararası etkin ilişkiler kurabilen ve işbirliği yürütebilen işlevini vurgulamasıdır. Bu işlevin desteklenmesi, sistem yaklaşımıyla uyumlu biçimde kurumları sistemin bir parçası olarak konulandırmaktadır. Ayrıca bir kurumun işbirliği kapasitesinin artırılması, çevresel düzeyde kapasite geliştirmeye katkısı olabilecek çok boyutlu gelişimi destekleyebilir.

Yoksulluğun azaltılması için yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinde en fazla kullanılan teorilerden biri ise sonuç odaklı kapasite geliştirme teorisidir. Bu teoriye göre, kurumların kapasitesi pek çok dışsal faktörden etkilense de esas olarak içsel bir meseledir. (Boesen ve Therkildsen, 2004: 2) Sonuç odaklı kapasite geliştirme teorisinde kurumlar açık sistemler olarak görülürler ve kurumların zaman içinde değişen kapasiteleri “işlevsel-rasyonel” ve “politik” olarak adlandırılan iki perspektiften değerlendirilmelidir. Ayrıca kapasite ihtiyaçları ve değişimler

değerlendirilirken ürün, hizmet sayısı gibi somut çıktılar baz alınmalıdır. (Boesen ve Therkildsen, 2004: 10)

Sonuç odaklı kapasite geliştirme anlayışına göre, işlevsel-rasyonel perspektif kurumların yapısına, becerilerine ve sahip olduğu iletişim ve teknoloji araçlarını incelemeye odaklanmalıdır. Bu ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması hususunda kapasitesi geliştirilmesi planlanan kurumla ortak çalışarak en iyi çözüm üretilmelidir. Politik perspektif ise, içinde bulunan bağlamdaki dışsal aktörlerin etkilerini ve güç ilişkilerini analiz ederek kurumsal kapasitenin ve ihtiyaçların anlaşılabilirliğini öne sürer. Bu iki perspektif de oldukça önemlidir ve birbirini tamamlamaktadır. (Boesen ve Therkildsen, 2004: 13) Sonuç odaklı kapasite geliştirme modeli; katılımı ve detaylı analizleri teşvik ederek kapasite geliştirme faaliyetlerinin varsayımlarla değil, gerçekçi, sistematik ve işbirliğine hazır olarak yürütülmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

1.4.1 Allan Kaplan’ın Kapasite Geliştirme Modeli

Allan Kaplan, kapasite geliştirme alanında uzun yıllar çalışmış ve konuyla ilgili makale ve kitapları olan bir yazardır. 1999’da yazdığı “*Kapasitenin Geliştirilmesi*” adlı makalede, kapasitesi yüksek organizasyonların özelliklerini incelemiş ve kapasite geliştirme faaliyetlerinin geliştirilmesi için nasıl bir yol izleneceğine dair öneriler sunmuştur. Kaplan, sonuç odaklı kapasite geliştirme teorisiyle uyumlu olarak, her organizasyonun açık bir sistem olduğunu savunur. Bu sistemin her bir özelliği ve bu özellikler arasındaki dinamik ilişkiler organizasyonun kapasitesi için belirleyici faktörlerdir. Buna ek olarak, her organizasyon çevresini etkileyen ve çevresinden etkilenen bir yapı olduğunu öne sürmüştür:

“(Bir organizasyon) birçok diğeri arasında, kendi spesifik kimliğini iç bütünlüğünden ve diğerleriyle olan ilişkisinden alan bir varlıktır. Devamlılığı ve büyümesi tamamen sürekli değişen şartlarla etkileşimine ve çevresine bağlıdır. Bu tür bir etkileşim olmadan, biyolojik bir organizma olan organizasyon kısa süre içinde etkinliğini ve işlevini yitirecektir.” (Kaplan, 1999: 21)

Kaplan’a göre kapasitesi güçlü bir organizasyon; kimliğinin güçlü ve zayıf yanlarının farkındadır ve sürekli gelişmek için güçlü yanlarından ilham alır. Dışsal

etkenler konusunda şikayet etmek yerine, sorumluluk olarak etki yaratabileceğine inanır, kendini eleştirebilir ve kaynaklarını, eleştireliliğini ve yaratıcılığını geliştirmek için zaman ayırır. Kaplan'a göre bir organizasyonun yüksek kapasitesini belirleyen özellikleri, günümüz dünyasını iyi anlaması, yaptığı işe güvenen bir duruşu olması, net vizyonu ve stratejisi olması, yaptığı faaliyetlerin bilincinde olması, vizyon ve stratejisini yansıtan bir yapısı ve prosedürleri olması, çalışanlarının gerekli bilgi ve becerilere sahip olması ve yeterli materyal kaynaklara sahip olması olarak özetlenebilir.(Kaplan, 1999: 16)

Kaplan'ın kurumsal kapasitenin özellikleri konusunda Heslop'un modeli ve sonuç odaklı kapasite geliştirme yaklaşımıyla pek çok noktada benzerlik gösterdiği görülmektedir. Bahsi geçen üç model de kurumların yapısal ve içsel dinamiklerinin önemini dile getirirken, diğer kurumlarla ve dış çevreyle ilişki kabiliyetinin de oldukça belirleyici olduğunu savunur. Fakat Kaplan'ın teorisinde, diğerlerinden farklı olarak kurumsal kapasite geliştirme odaklarının kategorizasyonunda hiyerarşik bir yapı olduğu öne sürülür. Buna göre, materyal kaynaklar, beceriler ve yapısal özellikler elle tutulur, belirlenmesi ve ölçülmesi kolay elementlerdir. Bunların dışında kalan vizyon, strateji ve kültür gibi özellikler ise elle tutulur olmayan ve anlaşılması ve ölçülmesi için daha kompleks yöntemlerin geliştirilmesi gereken unsurlardır. Kaplan'a göre soyut olan özellikleri belirleme ve ölçme zorlukları olmasına rağmen, bir organizasyonun gerçek kapasitesini belirleyen özellikler bunlardır ve diğerlerinden üstün tutulmalıdır. Kaplan'ın hiyerarşik kurumsal kapasite modelini oluşturan özellikler en etkiliden en etkisize olarak olmak üzere aşağıdaki gibi listelenmektedir:

a. **Bağlam ve Kavramsal Çerçeve:** Bu özellik, bir organizasyonun içinde yaşadığı çevreyi iyi anlayıp buna uygun kararlar alabilme kapasitesi olarak tanımlanmıştır. Buna bağlı olarak, dış dünyada neler yaşanıyor olursa olsun, organizasyonun bunu iyi anlayıp tutumunu buna uygun şekilde belirlemesini, özgüvenli biçimde sorumluluk alabilmesini gerektirir.

b. **Vizyon:** Sorumluluk bilinci ve özgüven sahibi bir organizasyon vizyonunu net şekilde belirleyebilir. Bu vizyon sayesinde organizasyon amaçlarını ortaya koyarak bir projeyi planlayabilir ve istikrarlı biçimde hayata geçirebilir.

c. **Strateji:** Bir organizasyonun vizyonu, amacı ve neyi gerçekleştirmek istediğiyle alakalıyken, strateji bu amaçları nasıl gerçekleştireceğini belirlemesiyle ilgilidir. Strateji, seçerek, bazı aktiviteleri önceliklendirerek sınırlı kaynakları düzenleyerek tutarlı metodlar geliştirebilme becerisidir.

d. **Kültür:** Organizasyonun kültürünü organizasyon içinde gösterilen değer ve tutumlar oluşturmaktadır. Kaplan'a göre organizasyon kültürü bilinçli şekilde belirlenmeli ve uygulanmalıdır. Organizasyon kültürü, yaratıcılık, özgürlük, enerji, dayanışma içinde olduğu zaman müthiş bir güçtür.

e. **Yapı:** Bir organizasyonun sağlam bir stratejisi ve kültürü olduğu zaman net belirlenmiş kural ve prosedürleri olabilir. Karar verme, hesap verme gibi işlerin başarıyla gerçekleşmesi için gereken ve net şekilde belirlenmiş bir yapı, organizasyonun kapasitesini belirleyen faktörlerdendir.

f. **Beceriler:** Organizasyon çalışanlarının beceri ve yetenekleri bir organizasyonun kapasitesinin belirleyen bir unsurdur. Fakat Kaplan burada hiyerarşik bir düzenden bahsederek, vizyon ve strateji sahibi olmayan bir organizasyonun çalışanlarının beceri sahibi olmasının ya da eğitim vb. etkinliklerle becerilerinin geliştirilmesinin bir organizasyona çok fazla fayda sağlamayacağını altını çizer.

g. **Maddi Kaynaklar:** Bir organizasyonun temel olarak sahip olması gereken yer, finansal kaynaklar ve ekipmanlardır. Bu materyallerin belli bir seviyede bulunması şart olmakla beraber Kaplan burada organizasyon tutumunun çok önemli bir faktör olduğunu belirtir. Buna göre, materyal azlığı yaşayan bir organizasyonun elindekilerden yüksek yarar sağlayabilmesi, onun kapasitesinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak Allan Kaplan, bir kurumun sahip olması gereken en güçlü özelliğini içinde bulunduğu bağlamı iyi okuyarak bu bağlamın özelliklerine uygun

vizyon ve stratejiler geliştirebilmesi olarak tanımlamıştır. Sağlam kurum kültürü ve yapısal özelliklerin de kurumun önemli kazançları olduğuna vurgu yapılırken, kurum çalışanlarının becerileri ve kurumun maddi kaynakları gerekli olmakla beraber güçlü kapasite anlamında en az etkili kaynaklar olarak belirlenmiştir diyebiliriz.

Buraya kadar incelenen tanımlar, tartışmalar ve teoriler ışığında, kapasite geliştirmenin 1950'lerden beri gelişmekte olan tartışmalı bir kavram olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak kapasite geliştirme faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve etkisinin ölçülmesi konusunda pek çok fikir ortaya atılmış ve atılmaya devam edilmektedir. Buna karşın kapasite geliştirmede bazı standartların yavaş yavaş oluşmaya başladığı, diğer yandan her kapasite geliştirme faaliyetinin bağlama ve şartlara göre ayrı biçimde oluşturulması gerektiği anlayışı kabul görmektedir. Buna göre her kapasite geliştirme faaliyetinin dayanması gereken sürdürülebilirlik, katılım gibi bazı temel ilkelerin uygulanması gerektiği fakat her faaliyetin karmaşık, çoklu dinamiklerin derinlemesine analiz edilerek biricik olacak şekilde tasarlanması ve uygulanması gerektiği sonucuna varılabilir.

Diğer yandan, bu bölümde incelenen kapasite geliştirme teorileri arasında Allan Kaplan'ın, maddi kaynak ve eğitim aktarımı gibi somut ve yaygın uygulanan kapasite geliştirme faaliyetlerine ek olarak soyut ama daha etkili olduğu öne sürülen alanları kapsayan bir kapasite geliştirme modeline örnek olduğu düşünülerek geniş yer ayrılmıştır. Ayrıca bu model, hiyerarşik göstergeler, sonuca odaklı ve sistemli bir yapı sunması itibarıyla tezin uygulama bölümünde kullanılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İLE YÜRÜTTÜĞÜ KAPASİTE GELİŞTİRME FAALİYETLERİ

Bu bölümde geniş çerçevede Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile uluslararası kuruluşların ilişkileri incelenecektir. İlişkilerin kapasite geliştirme perspektifinden anlaşılabilmesi için uluslararası kuruluşların fonladığı projeler listenecek; bu projelerin konu ve kapsamı üzerinden kapasite geliştirme faaliyetlerinin niteliği araştırılacaktır. Bu doğrultuda, öncelikle Bakanlığın misyonu, vizyonu, ve görev alanı tanımlanacaktır. Ayrıca Bakanlığın 2022 yılı itibariyle yapısı, kurulduğu 2011 yılından beri geçirdiği yapısal değişimler ve faaliyetleri ele alınacaktır. İkinci bölümde ise, Bakanlık ile uluslararası kuruluşlar arasındaki ilişkilerin temelleri, kapsamı ve hedeflenen etkileri incelenecektir. Bu ilişkilerin temel dinamikleri ve dönüşümünün derinlemesine anlaşılması için işbirlikleri ve etkileşimler Suriye mülteci krizi öncesi döneme odaklanacak ve üçüncü bölümde incelenen Suriye mülteci krizi sonrası dönemiyle kıyaslamak için dayanak oluşturacaktır.

2.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 yılında 633 sayılı KHK ile kurulmuştur. Bakanlığın bünyesinde, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2004), Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (1990), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2004), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü (1983), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (1997) ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü (2006) kurulmuş ve faaliyet göstermiştir. (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çevrimiçi erişim 6 Ağustos 2022)

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıyla birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler

Bakanlığı ismini almış ve üç yıl boyunca bu yapıda faaliyet göstermiştir. 2021 yılında 31461 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle iki bakanlık yeniden ayrılmıştır. Bakanlık 2021 yılı itibariyle Aile ve Sosyal Hizmetler adıyla hizmet vermektedir. (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çevrimiçi erişim 6 Ağustos 2022)

Bakanlığın şimdiye kadar görev yapan Bakanları görev tarihi sırasıyla şöyledir: Fatma Şahin (2011-2013), Ayşenur İslam (2013-2015), Ayşen Gürcan (2015), Sema Ramazanoğlu (2015-2016), Fatma Betül Sayan Kaya (2016-2018), Zehra Zümrüt Selçuk (2018-2021) ve Derya Yanık (2021- halen) olmuştur. (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çevrimiçi erişim 6 Ağustos 2022)

2022-2026 Stratejik Planı’nda, Bakanlığın misyonu şu ifadelerle belirtilmiştir: *“bireyin, ailenin ve toplumsal değerlerimizi korunması, güçlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik bütüncül ve adil sosyal hizmet modelleri geliştirmektir.”* (2022-2026 Stratejik Planı: 3) Kurumun temel amaçları ise şöyle tanımlanmıştır;

“Toplumumuzun temel yapısı olan aile kurumunun korunması, bireylerin sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirilmesi, çocuklar, engelliler, yaşlılar, kadınlar, şehit yakınları, gaziler ve gazi yakını gibi sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda özel politika gerektiren gruplar başta olmak üzere tüm vatandaşlar arasında eşitsizliklerin giderilmesi yoksulluk ve yoksunluklardan kaynaklanan sorunların asgariye indirilmesi.” (2022-2026 Stratejik Planı: 12)

Kurumun temel değerleri; şeffaflık ve hesap verilebilirlik, çözüm odaklılık, güvenilirlik, sosyal adalet ve hak temellilik, işbirliği ve koordinasyona açıklık, aile ve birey odaklılık, hukuka ve milli manevi değerlere bağlılık, nitelikli ve kaliteli hizmet anlayışı, ulaşılabilirlik ve kadın erkek eşitliğine duyarlılık olarak sıralanmıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 3) Bu değerlere ek olarak, stratejik plan hazırlığı süreçlerinde katılımcılığı sağlamak amacıyla iç ve dış paydaşların görüşlerinin alınmış ve katılımcılık ilkesine önem verildiği vurgulanmıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 10)

2.1.1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın Yapısı, Görev ve Sorumlulukları

Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı kendi içinde merkez, taşra ve yurt dışı olarak üç ana bölümde yapılanmıştır. Ayrıca Darülaceze Başkanlığı, Bakanlığa bağlı olan özel statülü bir kurum olarak tanımlanmıştır. Merkez teşkilatı Ankara’da bulunan Bakanlık’ta Bakan’ın yanında, kendisine bağlı Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları, Strateji Başkanlığı gibi yapılanmaların yanında Bakan Yardımcıları ve onlara bağlı Çocuk Hizmet Müdürlüğü, Aile ve Toplum Hizmetlere Genel Müdürlüğü gibi müdürlükler görev yürütmektedir. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 20)

Taşra teşkilatlanmasında ise, İl Müdürü ve İl Müdürü Yardımcılarına bağlı olarak Aile ve Toplum Hizmetleri, Kadına Yönelik Hizmetler, Çocuk Hizmetleri, Sosyal Yardımlar ve STK’larla Koordinasyon, Engelli Hizmetleri, Şehit Yakını ve Gazilere Yönelik Hizmetler, İdari ve Mali İşler ve Yaşlı Hizmetleri bulunur. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 21) Ana hizmet sağlayıcı kuruluşlar bu bölümlere bağlı olarak işlev gösterir. Örneğin, Sosyal Hizmet Merkezleri Aile ve Toplum Hizmetlerinin, Şiddet Önizleme Merkezleri (ŞÖNİM) ise Kadına Yönelik Hizmetlerin altında faaliyet göstermektedir. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 19)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının güncel faaliyetlerini düzenleyen temel politika metinleri 11. Kalkınma Planı (2019-2023) ve Orta Vadeli Program (2022-2024)’dır. 11. Kalkınma Planı’nda ekonomik güçlenme, üretim ve verimliliğin artırılması, sürdürülebilir çevre ile hukuk ve demokrasinin sağlanmasına yönelik genel planlara ek olarak nitelikli insan ve güçlü toplum hedeflerine ulaşmak için sosyal politikaları da kapsayan planlara yer verilmiştir. (Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023: 125) Orta Vadeli program ise, Merkezi yönetimin bütçe konularındaki makro politikaları, ilkeleri ve hedefleri içeren temel politika dokümanıdır. Bu dokümanda Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın gelir ve gider tahminlerine yer verilmiştir. (Orta Vadeli Program (2022-2024): 3) Kısacası, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın faaliyetleri düzenli aralıklarla oluşturulan Kalkınma Planları ve Orta Vadeli Programlarına uyumlu şekilde planlanmakta ve yürütülmektedir.

2022 yılı itibariyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının yetki, görev ve sorumlulukları ise, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayısı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişikliklerle belirlenmiştir ve Bakanlığın 2021 yılı faaliyet raporunda aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

a. Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerin geliştirilmesi amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan hizmet modellerine göre güncelleyerek değiştirmek,

b. Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak üzere, ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının artırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

c. Çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmek üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

d. Kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını korumak ve geliştirmek, kadınların toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve imkanlardan eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, kadınlara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

e. Engellilerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmal ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere; belirlenen ulusal politika ve stratejilerin uygulanmasını koordine etmek,

engellilere ve yaşlılara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, engellilerin mesleki rehabilitasyonunu sağlayacak tedbirler almak,

f. Şehitlerin hatıralarının yaşatılması şehit yakınları ile gazilerin her türlü mağduriyet ve mahrumiyetten korunması amacıyla; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, şehir yakınları ile gazilere yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

g. Öncelikle aile içinde yetiştirilmesi ve desteklenmesi amacıyla aileyi eğitim, danışmanlık ve sosyal yardımlarla güçlendirmek; korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuk, kadın, engelli ve yaşlıların tespiti, bunların korunması, bakımı, yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarını sağlamak üzere gerekli hizmetleri yürütmek, bu hizmetler için gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek,

h. Ailenin bütünlüğünü korumak, parçalanmış ailelerin korunmaya ve yardıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddî, manevî ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak, eğitim faaliyetlerinde bulunmak,

i. Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ilke, usul ve standartları belirlemek, bu çerçevede denetimini yapmak, bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların taşıması zorunlu olan nitelikleri ve bunlara rehberlik edecek programları geliştirmek,

j. Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezî bir sistemde oluşturulacak veri tabanı ile işlemek, kontrol etmek, izlemek ve geliştirilecek politika, strateji ve önlemler bağlamında değerlendirmek,

k. Sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki uluslararası gelişmeleri ve faaliyetleri izlemek, bunlara katkı vermek ve yürütülecek çalışmalarda yararlanmak üzere değerlendirmek, bu alanda taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve anlaşmaların ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak,

1. Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 16, 17)

2.2. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Uluslararası Kuruluşların Kapasite Geliştirme Faaliyetleri

Bakanlık bireyin ve ailenin güçlendirilmesi, koruyucu ve önleyici hizmetlerin geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, barınma, bakım, psikososyal destek ve rehabilitasyon hizmetlerinin güçlendirilmesi gibi hizmetlerini daha etkili yürütebilmek için kurumsal kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. 2022-2026 Yılı Stratejik Planı'nda sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere erişimin kolaylaştırılmak, kurumun hizmet kalitesi ve kapasitesinin artırılmasını sağlamak, Bakanlığın ana amaçları arasında listelenmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 4-5)

Kurumsal yapıyı geliştirmek ve güçlendirmek için çalışan memnuniyetini arttırmak, temel iş süreçlerini tanımlamak ve elektronik ortamda yürütülmesini sağlamak, personelin niteliğini ve niceliğini geliştirmek, iç kontrol sistemini kurmak ve uygulamak, entegre yönetim sistemini kurmak, bilişim altyapısını geliştirmek, fiziksel altyapıyı geliştirmek ve Bakanlık faaliyetlerinin etkin tanıtımı ile farkındalık oluşturma hususlarında stratejiler geliştirilmiştir. Bakanlığın kurumsal kapasitesini geliştirmek için AB mali kaynaklarından en üst seviyede faydalanmasını sağlamak da kapasite geliştirme stratejileri arasında tanımlanmıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 25) Ayrıca Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı liderliğinde uluslararası kuruluşlarla kurumsal kapasite geliştirme, sosyal hizmetlerin erişilebilirliğinin artırılması, sosyal politika alanında ülke örneklerinin incelenmesi konularında işbirliği geliştirmek stratejisi benimsenmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 95)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, kurulduğu 2011 yılından günümüze kurumsal olarak pek çok değişim geçirmiştir. Bakanlık 2018-2021 yılları arasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilmiş, 2021 yılının Nisan ayında ise Cumhurbaşkanlığı kararıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'yla yeniden ayrılarak Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı adıyla teşkilatlanmıştır. Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı, on yılı aşkın sürede geçirdiği kurumsal değişim ve isim değişikliklerinden bağımsız olarak, kurulduğu ilk yıldan günümüze Avrupa Birliği ve diğer çeşitli uluslararası kuruluşlarla işbirlikleri kurma konusundaki tutumunu istikrarlı şekilde sürdürmüştür. Bu kapsamda, ulusal ve uluslararası kurumlarla işbirlikleri, kurumun faaliyetlerini nicel ve nitel anlamda geliştiren olanaklar olarak görülmüştür. Bu nedenle hem iç hem dış paydaşlarla yapılan ortaklıkların artırılmasına gayret edildiği göze çarpmaktadır. Örneğin, Bakanlığın güçlü, zayıf yönlerini ve sahip olduğu fırsat ve karşılaşması olası tehditleri belirlemek üzere kullandığı GZFT analizinde ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği imkanları, AB üyelik süreci, yurtdışı fon imkanları, üniversiteler, STK, Özel Sektör ve uluslararası kuruluşların sosyal politika ve uygulamalarına yönelik ilgili ve desteğinin artması fırsatlar olarak değerlendirilmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 56)

Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı'nın Avrupa Birliği de dahil olmak üzere dış paydaşlarla ilişkilerinden sorumlu birimi 2011'den bu yana Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'dır. Bu birimin temel sorumlulukları aşağıdaki gibidir:

a. Bakanlığın görev ve faaliyet alanına giren konularda, kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda, uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkileri yürütmek, koordinasyonu sağlamak,

b. Avrupa Birliğine yönelik olarak Cumhurbaşkanınca belirlenen politikalar doğrultusunda Bakanlığın görev alanına ilişkin kısa, orta ve uzun vadede uygulanacak politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve bu konularda uygulama ile ilgili gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak ve öneri hazırlamak,

- c. Bakanlığın Avrupa Birliği kaynaklı program ve projelerini hazırlamak, ilgili birimlerle iş birliği içinde yürütmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak,
- d. Uluslararası kuruluşlar nezdinde düzenlenen seminer ve toplantılara personel katılımı konusunda gerekli koordinasyonu sağlamak,
- e. Yurtdışında yaşayan; Türk vatandaşlarının, kaybettirme halleri dışında Türk vatandaşlığından çıkmış olanların 29/5/2009 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 28'inci maddesi kapsamındaki kişilerin kültürel, ekonomik ve ailesi nedenlerden kaynaklanan sorunlarına çözüm bulmak için gerekli çalışmaları yapmak, uluslararası sosyal hizmet vaka çalışmalarını yürütmek, yurt dışında gerekli sosyal incelemeleri yaparak sosyal inceleme raporları hazırlamak ve bu konularda yurt içinde ve dışındaki kuruluşlarla gerekli koordinasyonu sağlamak,
- f. Sosyal hizmet alanında yabancı literatürü, mevzuatı ve uygulamaları izlemek ve raporlamak,
- g. Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 30)

2011 yılındaki Bakanlığın ilk faaliyet raporunda görüldüğü üzere, Bakanlık diğer Bakanlıklar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının yanında uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkileri geliştirmeyi hedeflemiştir. Bu hedef doğrultusunda uluslararası kuruluşlarla faaliyet yılı içinde en az bir toplantı düzenlemeyi ve uluslararası toplantılara katılmayı planlamıştır. (2011 Yılı Faaliyet Raporu: 41) Yukarıda listelenen görevlere ek olarak, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi uluslararası sosyal hizmet alanında iyi uygulama örneklerini ve alternatif uygulamaları belirleyerek kendi uygulamalarına uyumlamak, AB ve diğer uluslararası fonların Bakanlığın çeşitli kurumlarında kullanımını sağlamak gibi faaliyetlerden de sorumludur. (2011 Yılı Faaliyet Raporu: 46) Ayrıca, Sosyal Hizmetler ve Sosyal Politikalar alanında imzalanan uluslararası işbirliği anlaşmalarının sayısı, sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlere erişimin kolaylaştırılması amacına ulaşmak için belirlenen performans göstergelerinden biri olarak belirlenmiştir. Bu

performans gösterge hedeflerine göre Bakanlık gelecek yıllarda uluslararası işbirliği anlaşmalarını giderek arttırmayı hedeflemektedir. Buna göre, 2021’de 4 olan anlaşma sayısının 2022’de 8’e, 2023’te 11’e, 2024’te 22’ye, 2025’te 18’e, 2026’da ise 22’ye çıkarılması planlanmaktadır. (2022-2026 Stratejik Planı: 94)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın gerek ulusal gerekse uluslararası kuruluşlarla işbirliğini önemseyen politikaları ilerleyen yıllarda da devam etmiştir. 2011 yılında uluslararası kuruluşlarla işbirliğini geliştirmek başlıbaşına bir amaç olarak belirtilmişken; 2013, 2014 ve 2015 yıllarının faaliyet raporlarında Bakan ve üst yöneticiler, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin kurum tarafından önemsendiğini vurgulamışlardır. Örneğin 2014 Yılı Faaliyet Raporu’nda Müsteşar Nesrin Çelik bunu şöyle ifade etmiştir:

“Bakanlığımız, sosyal politika üretmenin yanında ülke çağında yer alan çok sayıdaki hizmet kuruluşlarıyla aile, çocuk, kadın, yaşlı, engelli, şehit yakını, ve gazilerimize hizmet sunmakta ve SYD Vakıfları aracılığıyla da ihtiyaç duyan vatandaşlarımız için sosyal yardım programları yürütmektedir. Bu doğrultuda çalışmalarımızın niteliği ve kapsamı diğer kurum ve kuruluşlarıyla, yerel yönetimlerle, üniversite ve sivil toplum kuruluşları ile uluslararası kuruluşlarla işbirliğini ve koordinasyonu gerektirmektedir.” (2014 Yılı Faaliyet Raporu: v)

2016 yılı faaliyet raporundan itibaren, önceki yıllardan farklı olarak, uluslararası kuruluşlarla işbirliği ne temel amaç olarak belirlenmiş ne de Bakan ya da yöneticiler tarafından vurgulanan bir kavram olmuştur. Buna rağmen, ortak çalışmaların ve koordinasyonun yoğun şekilde devam ettiği görülmektedir. Bu çalışmalar, hem Türkiye vatandaşlarına hem de Suriyeli mültecilere yönelik hizmet kapasitesinin arttırılmasını amaçlamıştır.

Faaliyet raporları karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, uluslararası kurumlarla işbirliğinin kurulması ve geliştirilmesine açık olan kurumsal tutumun günümüzde de devam ettiğini söylemek mümkün olacaktır. 2022-2026 Stratejik Planı’nda da uluslararası kuruluşlarla işbirliği geliştirmek başlı başına bir amaç olarak belirtilmemişse de, Bakanlığın faaliyet listesinde 2021 yılında da birçok uluslararası toplantının, işbirliğinin, ortak çalışma ve projelerin yer aldığı tespit edilmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 33) Diğer yandan merkez ve taşra teşkilatında AB projesi hazırlama konusunda personel sayısının artırılması ve varolan personelin

geliştirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 46) Bu hedeften Bakanlığın daha fazla AB projesi almak için personel kapasitesini geliştirme konusunda çaba sarf ettiği görülmekte ve Bakanlığın uluslararası kurumlarla işbirliği ve koordinasyonunu geliştirmeye yönelik adımlar attığına işaret etmektedir.

2021 yılı itibariyle uluslararası kuruluşlarla kurulan ve arttırılması planlanan ilişkilerde birtakım gelişim alanları Bakanlık tarafından yapılan analizler sonucunda belirtilmiştir. Örneğin, Bakanlık bu ilişkiler ve işbirliklerindeki karar alma süreçlerinde daha etkin yer alması gerektiği belirtilmiştir. (2022-2026 Stratejik Planı: 53) Bu tespitten yola çıkarak, Bakanlığın uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinde yeteri kadar aktif rol almadığını belirlediği ve alınan kararlarda daha fazla söz sahibi olmak istediği söylenebilir.

Diğer yandan Bakanlık birimleri tarafından, uluslararası kuruluşlardan alınan fonlarda siyasi nedenlerden bazı sorunlar yaşandığı tespit edilmiştir. Bakanlık bu sorunların çözülebilmesi için, fon sağlayan devletler ve uluslararası kuruluşların temsilcileriyle görüşmeler yaparak siyasi sebeplerle yaşanacak sorunların önüne geçmeyi planlamıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 120). Bu sorunlara yol açan siyasi yaklaşımların ne olduğu ve nasıl çözülmesi planlanlandığına dair bilgi paylaşılmamıştır fakat burada Bakanlığın uluslararası kurumlarla işbirliklerini sürdürme konusunda sorun çözmeye istekli olduğu görülmektedir. Buna ek olarak yapılan iç değerlendirmelerde uluslararası platformlarda yürütülen bütün çalışmalar konusunda Bakanlık ana hizmet ve destek birimlerinin birbirinden bağımsız şekilde çalışmaya devam etmeleri, ortak kültüre sahip olunamaması ve uluslararası kuruluşlarla yürütülmesi planlanan faaliyetlere ilişkin fon sağlanması konusunda risk oluşturduğu sonucuna varılmıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 95)

Ayrıca yine aynı değerlendirmelere göre, dış paydaşlarla iletişimde ve koordinasyonunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için Bakanlık içinde koordinasyondan sorumlu personelin bir çalışma grubu kurarak uluslararası toplantılara hazırlıklık yapmaları kararlaştırılmıştır. (2022-2026 Stratejik Planı: 120) Buna göre, Bakanlık birimleri, günümüzde uluslararası kurumlarla artan

işbirliklerinde daha aktif şekilde rol almak istemekte ve kurum içinde bu ilişkilerin sürdürülmesi konusunda düzenleme ve iç koordinasyonu artırmayı hedeflemektedir diyebiliriz. Koordinasyon ve işbirliklerine verilen önem ve geliştirme çabası bu gibi pek çok örnekte görülmektedir ve Stratejik Planı’nda aşağıdaki gibi ifade edilmiştir:

“Uluslararası platformlarda yürütülen bütün çalışmalarda (katılım sağlanan ve toplantılar, görüş sunulan raporlar, görüş sunulan raporlar ve imzalanan anlaşmalar) ilgili Bakanlık birimleri tarafından sahiplenilen bir koordinasyon sisteminin kurulması ve çalışma alanlarımıza giren konularda Bakanlığımızın ortak bir söyleminin oluşması gerekmektedir.” (2022-2026 Stratejik Planı: 15)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile uluslararası kuruluşların işbirliklerinde iki kilometre taşının Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ve 2011 Suriye mülteci krizi olduğu söylenebilir. Bu işbirliklerinin karşılıklı anlaşma düzleminde, Bakanlığın uluslararası standartlara ulaşması amacıyla desteklenmesi ve hizmet kalitesini geliştirmesi amaçlarıyla kurulduğu görülmektedir. Avrupa Birliği’ne adaylık kapsamında Bakanlık için yürütülen kapasite geliştirme faaliyetlerinin yapısal ve kalıcı değişiklikleri hedeflediği söylenebilir.

Bu kapsamda, bazı ortak projelerin Bakanlığa teknik destek sağlamaya yönelik olduğu görülmektedir. Ayrıca Bakanlık çalışanlarının bilgi ve birikimini arttırmaya yönelik kapasite geliştirme çalışmaları yaygındır. Diğer yandan Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren kurumları güçlendirmeyi hedefleyen projeler de uygulanmıştır. Örneğin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde şiddet görmüş kadınların desteklenmesi ve konuk evlerinin kurumsal kapasitesinin arttırılması için uzun soluklu çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca UNFP gibi kurumlar da toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi konusunda Bakanlığa destek vermiştir. Böylece kız çocukları ve kadınlar güçlendirilerek topluma kazandırılması konusunda çalışmalar yürütülmüştür.

Uluslararası kurumların Bakanlığın hizmet kapasitesini arttırmak amacıyla yaptığı çalışmaların bazılarının çocuk koruma sistemlerinin güçlendirilmesi noktasında olduğu görülmektedir. Özellikle UNICEF bu alanda Bakanlık’la yoğun olarak çalışmış ve hala çalışmaktadır. Uluslararası kurumların kapasite geliştirme

faaliyetlerinde engelliler, Romanlar gibi hizmetlere erişimi zor olan grupların kapsanması konusunda pek çok çalışma yapıldığı görülmektedir. Son olarak uluslararası kurumlar, Bakanlığı STK'larla işbirliğini geliştirebilmesi konusunda desteklemiştir. Neticede, uluslararası kurumların kapasite geliştirme faaliyetlerinde hassas ve risk altındaki grupların sosyal hizmetlere erişimini arttırarak güçlendirmesinin yanında, Bakanlığın kurumsal kapasitesini geliştirerek diğer kurumlarla yakın temas içinde çalışmasını desteklediği görülmektedir.

Bir sonraki bölümde, Avrupa Birliği'ne adaylık kapsamındaki işbirliklerinin içeriği ve kapsamına dair daha kapsamlı bilgi sunması için Bakanlığın genel hizmetlerini iyileştirmeye ve hizmet kapasitesini arttırmaya yönelik işbirliklerinin örnekleri incelenecektir. Ayrıca Birleşmiş Milletler kurumları ve diğer uluslararası kuruluşlarla kapasite geliştirme kapsamında yürütülen projeler incelenip ilişkiler bağlamında bütünsel bir çerçeve sunulacaktır.

2.2.1 Avrupa Birliği Tarafından Fonlanan Kapasite Geliştirme Projeleri

Türkiye'nin AB ile ilişkisi uzun yıllara yayılmış bir süreci kapsamaktadır. Türkiye'nin ilk AB üyelik başvurusu 1959 yılına tarihlense de aday ülke olması 1999 yılının Aralık ayındaki Helsinki Zirvesi'nde gerçekleşmiştir. 2005 yılında üyelik müzakereleri başlatılmıştır ve günümüzde Türkiye aday ülke statüsünde bulunmaktadır. (Özcüre, 2014: 475) Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Dayanak/İnandırıcılık İkilemi kitabında Mehmet Uğur, AB-Türkiye ilişkilerinde gerilimler bulunduğunu ve taahhütlerden caymaların yaşandığını ifade etmiştir. Bu gerilimler ve caymaların adaylık sürecinde en belirleyici etkenler olduğunu öne sürmüştür.. Uğur, bunun sebebini Türkiye'nin AB'ye yöneliminin inandırıcı olmaması ve AB'nin reformlar için dayanak oluşturmaması olduğu şeklinde yorumlamıştır. Buna göre, AB üyelik sürecinde aşama kaydedilebilmesi için anlaşma metnlerinin şeffaf ve izlenebilir olması ve taahhütler yerine getirildiğinde hak kazanma ve getirilmediğinde takdire dayalı olmayan şekilde net cezalandırma sistemi getirilmelidir. (Uğur, 2004: 312) 2022 yılı itibariyle Türkiye'nin AB üye devletleri

arasında olmadığı düşünülduğünde, bu sorunların hala çözüme kavuşmadığı sonucuna varılabilir.

AB üye devletlerinin serbest piyasa anlayışına dayalı kapitalist ekonomi, insan hakları ve hukukun üstünlüğüne dayalı parlamenter demokrasi ve refah devleti alanlarında ortaklaşmaları beklenmektedir. (Özcüre, 2014: 27) Bu temel özelliklerin aday ülkeler tarafından sağlanarak üyelik kazanması amaçlanır. Türkiye'nin adaylık sürecinde bu başat özelliklerin sağlaması için pek çok çalışma yapılmıştır. Ayrıca Türkiye'ye tam üyelik sürecinde bu hedefleri gerçekleştirebilmesi için AB tarafından çeşitli destekler sağlanmıştır. Türkiye, 2014-2020 yılları arasında birlik üyeliği için reformlar, çevre ve iklim faaliyetleri, enerji, rekabet gücü ve yenilik, tarım ve kırsal kalkınma, istihdam, ulaşım, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi konularında 4.5 milyar Euro bütçe ile desteklenmiştir. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, çevrimiçi erişim 13 Ağustos 2022)

AB sosyal politikası uluslararası sosyal politika özelliklerini göstermektedir. Ulus-devletler bünyesinden ortaya çıkan ve batı kökenli olan sosyal politikanın tekelleştirilme çalışmaları sonucunda uluslararası sosyal politika kavramı oluşmuştur. Aziz Çelik "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye" adlı kitabında, uluslararası sosyal politikanının ortaya çıkmasının üç nedeni olduğunu ifade etmiştir. İlk olarak eşitsizliğin yol açtığı sorunların giderilerek rekabet koşullarının sağlanması; ikinci olarak toplum vicdanının ortaya çıkardığı uluslararası alanda barış ve adalet talebi ve son olarak çalışanların uluslararası alandaki yazgı birliği, uluslararası bir sosyal politika anlayışını temellerini atmıştır. (Çelik, 2019: 45)

AB'de Açık Eşgüdüm Yöntemi ile üye devletleri sosyal politikalarını birbiriyle yakınlaştırılması hedeflenmektedir. Bunun gerçekleşebilmesi için yerine getirilmesi gereken üç strateji bulunmaktadır:

- Bölüşüm; bölgesel politika geliştirme ve bölgesel fonlar sağlama
- Düzenleme; kurumsallaşma ve kapasite geliştirme
- Etkililik; ekonomik bütünleştirme ve uyumlaştırma (Özcüre: 2014: 26)

Bu stratejilerin uygulanması suretiyle, Türkiye’de sosyal politikanın AB sosyal politikasına yakınlaştırılması adaylık sürecinin en önemli amaçlarından biri olduğu söylenebilir. Türkiye’nin üyelik müzakereleri 1993 Kopenhag zirvesinde kararlaştırılan “Kopenhag Kriterleri”ni yerine getirmesi üzerinden yürütülmektedir. Bu kriterlere göre, Türkiye'nin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan hakları ve azınlık haklarını korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamalıdır. (Council Decision, 2008: 13) Ayrıca, AB’ye adaylık sürecinde Türkiye’de sivil toplumun teşvik edilmesi, çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması, sosyal diyalogun sağlanması ile cinsiyet, cinsi yönelim, etkin köken, din veya inanç, yaş ve engellilik durumu nedenleriyle uygulanan her türlü ayrımcılığın önlenmesi gibi pek çok kriterin yerine getirilmesi hususunda anlaşma sağlanmıştır. (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2001: 3, 5, 8)

Üyelik süreciyle paralel olarak, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2011’deki ilk faaliyet raporunda, kurumun amaçlarından birinin sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarında AB standartlarına uyum çalışmalarının sürekliliğini sağlamak olduğu belirtilmiştir. (2011 Yılı Faaliyet Raporu: 57) Avrupa Birliği’nin Bakanlığın kurulduğu ilk yıldan günümüze en önemli uluslararası işbirlikçilerinden ve fon sağlayıcılarından olduğu görülmektedir. 2011’de Bakanlık’ın kurumsal hedeflerinden bazıları şu şekilde belirlenmiştir: Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarla (Dünya Bankası, AB, UNDP, UNICEF gibi) işbirliğini geliştirmek, sosyal yardım ve yoksullukla mücadele bağlamında çeşitli ülkelere çalışma ziyaretlerinde bulunmak, AB yoksullukla mücadele ve sosyal içerme sürecinde diğer paydaşlarla çalışmalar yapma ve katkıda bulunma Sosyal Yardım ve Dayanışma vakıflarının AB fonları ve diğer uluslararası kuruluşlar ile işbirliği halinde geliştirdiği projelerde koordinasyon ve rehberlik sağlamak. (2011 Yılı Faaliyet Raporu: 56) Bu hedeflerden görüldüğü üzere, uluslararası kurumlarla işbirlikleri söz konusu olduğunda, Avrupa Birliği’nin en önemli paydaş olduğu görülmektedir.

2013 yılından itibaren Avrupa Birliği standartlarına ulaşma hedefinin faaliyet raporlarında açıkça ifade edilmediği görülmesine rağmen, Avrupa Birliği ile ortak çalışmalar devam etmiştir. 2013 yılından itibaren Bakanlığın kurumsal söylemlerinde, kendi koyduğu standartları referans alarak hizmetlerin geliştirilmesi için çalıştığı gözlemlenmiştir. Diğer yandan, Avrupa Birliği'ne üye olma sürecinde Katılım Öncesi Mali Destek Programı dahilinde sağlanan Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) 2006 yılında beri hem Türkiye'deki çeşitli kurum ve yapılanmalar hem de Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı için önemli bir mali kaynak olmuştur. (Özcüre, 2014: 429) Avrupa Birliği'nin resmi sitesinde verilen desteğin kapsamı ve amacı şu ifadelerle özetlenmiştir:

“Avrupa Birliği, istihdam ve sosyal politikalar alanında AB müktesebatına uyum düzeyini artırma, Avrupa sosyal modeline doğru ilerleme ve insan kaynaklarını geliştirme çabalarında Türkiye'yi desteklemektedir.” (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, çevrimiçi erişim 13 Ağustos 2022)

Bu destekler IPA-I, IPA-II programlarıyla gerçekleştirilmiş ve 2021-2027 dönemini kapsayan IPA-III dönemiyle devam etmektedir. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, çevrimiçi erişim 13 Ağustos 2022)

1- IPA-I (2007-2013) Kapsamındaki Projeler

IPA-I Bakanlığın kurulmasından önce 2007'de başlamış ve 2013' kadar süren Birinci IPA döneminin amacı “*AB müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasitesinin geliştirilmesi*” ve “*Ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulması*” olarak açıklanmıştır. (T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, çevrimiçi erişim 12 Ağustos 2022) IPA'nın ilk dönemi bittikten sonra, programla ilgili Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu'nun resmi internet sitesinde şöyle bir değerlendirme yapılmıştır:

“Türkiye'deki kamu kurumlarıyla yürütülen başarılı işbirliği çalışmaları sayesinde uygulanan 38 operasyon ve 935 sözleşmeyle IPA-I dönemi (2007-2013) etkili sonuçlarla tamamlanmıştır. Program sonunda 26.000'i aşkın kadın çalışma piyasasına katılmış; 17.000'den fazla genç istihdam edilebilirliklerini artırmak üzere eğitimlere katılmış; 7.500'i aşkın kız çocuğu orta öğretime devam etmiş ve 35.000'den fazla dezavantajlı kişi kamu istihdam hizmetlerinden yararlanmış, rehberlik ve danışmanlık hizmeti almış ve rehabilitasyon hizmetlerinden faydalanmıştır.” (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, çevrimiçi erişim 13 Ağustos 2022)

O dönemki ismiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2013 yılı faaliyet raporuna göre, destek programı çerçevesinde eğitim, istihdam, sosyal politika, yargı ve temel haklar, içişleri, sivil toplum diyalogu ve sektör stratejilerini haritalandırma konularında çalışmalar yapılmıştır. Örneğin aynı raporda, bu çalışmalar nezdinde Bakanlığın tüm Genel Müdürlüklerinden geniş katılımlı bir toplantı düzenlenerek Bakanlığın çalışmalarını Brüksel'den gelen heyete sunulduğu belirtilmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 167) IPA kapsamında Bakanlığın yürüttüğü birçok proje bulunmaktadır. Yoğunluklu olarak kadınların ve engellilerin güçlendirilmesine yönelik bu projeler aşağıda listelenmiştir.

a. **Aile İçi Şiddetle Mücadele için Kadın Sığınma Evleri Projesi:** Proje ortaklarının Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yanında; GIZ Konsorsiyumu Teknik Ekibi, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu ve İçişleri Bakanlığı olduğu 10.150.000 Euro bütçeli bir projedir. 2013-2016 yılları gerçekleşen proje kapsamında, 26 ildeki kadın sığınma evlerine teknik destek ve hibe sağlanmıştır. Projenin hedefleri arasında yerel yönetim organları ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğinin artırılması, koruma hizmetlerinin, yönetim yapısının güçlendirilmesi ve kapasitelerinin artırılması bulunmaktadır. Bu kapsamda ŞÖNİM ve kadına karşı şiddetle mücadele eden diğer kamu kurum ve kuruluşlarda (Belediyeler, Valilikler, Türkiye Adalet Akademisi, İç İşleri Bakanlığı gibi) görevli personele birçok eğitim verilmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 74)

b. **Şiddete Maruz Kalan Kadınların Güçlendirilmesi: Elektronik Takip ve Mal Alımı Projesi:** Bu projeye konuk evlerinde kalan kadınların daha iyi korunması için ve konuk evlerinin kurum kapasitelerinin arttırılması için kadın konuk evleri için mal alımında elektronik destek sistemlerinin kullanılmasını desteklenmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 74)

c. **Engellilerin Toplumsal Entegrasyonunun Geliştirilmesi Projesi:** Bu projede engelliler alanında faaliyet gösteren STK'ların kapasitelerinin güçlendirilmesi ve Bakanlık çalışanlarının engellilik konusunda bilgi ve

deneyimlerinin artırılması için teknik destek ve hibe sağlanması hedeflenmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 168) Bu kapsamda Haziran 2013 tarihinde hibe desteğine hak kazanan 23 projeye hibe verilmiştir ve bir dizi eğitim yapılmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 92)

d. Engelli Bireyler için Hizmetlerin Geliştirilmesi Projesi: Sağlık Bakanlığı ile ortak yürütülen bu proje ile, zihinsel ve ruhsal engelli bireylere sunulacak birey merkezli hizmet modellerinin oluşturulmasını ve uygulanmasını hedeflenmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün teknik desteği alınarak uygulanan ve bütçesi 4 milyon avro olan bu proje 2014 yılında sona ermiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 97)

2- IPA II (2014-2020) Kapsamındaki Projeler

IPA programının ikinci dönemin olan 2014-2020 yılları arasında, Türkiye'ye gerek Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı gerek diğer devlet kurumları ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla uygulanan çeşitli projeler ve işbirlikleri için mali kaynak desteği devam etmiştir. Avrupa Birliği Delegasyonu'nun resmi sitesine göre, IPA-II (2014-2020) döneminde AB Türkiye'yi İstihdam Eğitim ve Sosyal Politikalar Operasyonel Programı (EESOP) kapsamında 291,6 milyon avro finansman ile desteklenmiştir. İkinci dönemin amaçları ise; politik reformlara destek olmak; ekonomik, sosyal ve bölgesel kalkınmaya destek; Birlik müktesebatına aşamalı olarak uyum sağlanmasını desteklemek suretiyle faydalanıcı ülkenin, AB üyeliği sebebiyle (gelecekte) ortaya çıkacak yükümlülükleri yerine getirebilme becerisini güçlendirmek, bölgesel entegrasyon ve ülkesel işbirliğini güçlendirmek olmuştur. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, çevrimiçi 13 Ağustos 2022)

Öncelikle IPA-I kapsamında desteklenen Aile İçi Şiddetle Mücadele için Kadın Sığınma Evleri Projesi, Elektronik Takip ve Mal Alımı Projesi IPA-II kapsamında da fonlanmaya devam etmiştir. Engellilerin Toplumsal Entegrasyonunun Geliştirilmesi Projesi ise 2014 yılında son bulmuşsa da engellilere yönelik verilen hizmetler kapsamında yapılan projeler devam etmiştir. Tüm bunlara ek olarak 2020'ye kadar kadın, engelli gibi birçok dezavantajlı grubun desteklenmesine

yönelik pek çok proje daha AB desteği ile uygulanmıştır. Bu projeler aşağıda listelenmiştir.

a. **Zihinsel Engelliler için Sosyal İçerme Projesi:** 2014 yılında başlayan proje “Engelli Bireyler için Hizmetlerin Geliştirilmesi” projesinin devamı niteliğindedir ve amacı zihinsel engelli bireyler için sosyal içermenin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. 36 aylık projenin bütçesinin 2.970.000 Avro olduğu belirtilmiştir. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 225)

b. **Şartlı Eğitim Yardımı Programının Lise Devam Oranları Üzerine Etkisinin Arttırılması Projesi:** 85%’ni AB’nin, 15%’inin ise Türkiye Devleti’nin finanse ettiği bir projedir. 2014-2015 ve 2015-2016 eğitim-öğretim yıllarında, yoksul ailelerin okulu erken bırakma riski altında olan lise çağındaki çocuklarını eğitim-öğretim yılının başında bir kerelik yapılan 60 avroluk mali teşvik ile desteklenmesi hedeflenmiştir. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 113)

c. **Romanların Yoğun Olarak Yaşadığı Yerlerde Sosyal İçermenin Desteklenmesi Projesi:** 2015 yılının sonlarına doğru uygulamaya geçen bu projeyle, 12 pilot ilde (Ankara, Adana, Balıkesir, Hatay, Edirne, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kırklareli, Manisa, Mersin ve Tekirdağ) 24 ay boyunca Romanların çeşitli destek mekanizması yoluyla güçlenmeleri sağlanarak sosyal hayata katılmalarını desteklemek hedeflenmiştir. Ayrıca ayrımcılığın azaltılmasına yönelik farkındalık çalışmaları ve araştırmalar da projenin faaliyetleri arasındadır. (2015 Yılı Faaliyet Raporu: 166)

d. **Aile İçi Şiddetle Mücadele Projesi:** Bakanlığın yararlanıcısı olduğu proje 2014-2016 yılları arasında uygulanmıştır ve şiddet mağduru kadınlara hizmet veren birimlerde çalışan Bakanlık personeline kadına karşı şiddet ve toplumsal cinsiyet eşitliği konulu eğitimler verilmiştir. Bu proje kapsamında bazı sivil toplum kuruluşlarına çeşitli hibeler de verilmiştir. (2016 Yıl Faaliyet Raporu: 93)

e. **Kamu-STK İşbirliği Alanında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Kapasitesinin Güçlendirilmesi Teknik Yardım Projesi:** 2018-2020 yılları arasında uygulanan projenin amacı bakanlık ve STK’lar arasındaki iletişimi tek elden

yürütecek bir mekanizma oluşturmaktır. Bakanlık, çocuk ve çocuk hakları, engellilik ve engellilik hakları, Geçici Koruma altındaki Suriyeliler ve diğer göçmenler, kadının güçlendirilmesi, Romanlar, şehit yakını ve gaziler, yaşlılık ve yoksulluk alanlarında çalışan STK'lar ile işbirliğini geliştirmeyi hedeflemiştir. Projenin bütçesi 2.35 milyon avrodur ve Adana, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Edirne, İstanbul, İzmir, Malatya, Trabzon ve Van olmak üzere 10 pilot ilde gerçekleşmiştir. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 212, 213)

f. Çocuk Haklarının Güçlendirilmesi Projesi: Hazırlıkları 2019'da başlayan proje kapsamında "*Sokakta Çalıştırılan Çocukların Tespiti ve Sosyal Hizmetlerden Faydalandırılması*", "*Engelli Çocuklar için Entegre Bakım Sisteminin Geliştirilmesi*" ve "*Özel Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilecek Personelin Seçim kriterinin Geliştirilmesi ve Kapasitelerinin Arttırılması*" başlıklarında üç faaliyet yürütülmesi planlanmıştır. (2020 Yılı Faaliyet Raporu: 84)

g. Türkiye'de Çocuk Hizmetlerinde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi: 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamında danışmanlık tedbiri hizmeti veren sosyal çalışma görevlileri, hizmet satın alma yoluyla çocuklarla çalışan bakım elemanları, çocuk destek merkezlerinin ihtisas alanlarına yönelik kuruluşlarda görevli personel ve kurum bakım hizmetlerine gönüllü çalışmalarla katkı sağlayan kişilere yönelik eğitim modülleri geliştirilmesi ve ülke genelinde tüm hedef grupların kapasitelerinin artırılması planlanmıştır. Proje kapsamında ayrıca, çocuk hizmetlerinde ASPB'nin politika geliştirme ve değerlendirme kapasitesini arttırılması hedeflenmektedir.. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 173)

3- IPA III (2021-2027) Kapsamındaki Projeler

IPA III dönemi 2021-2027 yıllarını kapsamaktadır. Üçüncü dönemde ikinci döneme göre bütçenin 12,8 milyar eurodan 14, 5 milyar euroya çıkarılarak 27% arttırıldığı görülmektedir. Mali kaynağın kullanılacağı beş öncelikli alan hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi, iyi yönetim, müktesebat uyumu, stratejik iletişim ve iyi komşuluk ilişkileri, yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık, rekabetçi ve kapsayıcı büyüme, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği olarak belirlenmiştir.

(T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, çevrimiçi 13 Ağustos 2022) Son dönemki mali kaynakların artışının Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda IPA kapsamında desteklenen projelerin sayısına yansımadağı görölmektedir. Daha önce başlayıp devam eden bazı projelere ek olarak 2021 yalnızca bir proje başlamıştır. Dönemin ilerleyen yıllarında bu projelerin artması mümkündür.

a. Türkiye'de Çocuk Haklarının Desteklenmesi için Teknik Yardım Projesi: 2021 yılında başlamış projenin hedefleri arasında çocuk bakım ve koruma hizmetlerinin geliştirilmesi, risk altındaki çocukların tespiti, çocuk işçiliğinin ve çocuk evliliklerin önlenmesi konularında çalışmalar yürütölmesi yer almaktadır. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 75)

2.2.2 Birleşmiş Milletlere Bağlı Kuruluşlarla Yürütölen Ortak Projeler

Birleşmiş Milletler, 1945 yılında kurulan evrensel bir örgüttür. Ana amacı uluslararası barış ve güvenliğı korumak olsa da ekonomi, toplumsal hayat, insan hakları gibi pek çok konuda uluslararası konularda yetki sahibi bir kuruluştur. (Denk, 2019: 130) Birleşmiş Milletlere bağılı birçok kuruluşun Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurulduğı ilk yıldan itibaren Bakanlığın faaliyetlerinde önemli bir yer kapladığı görölmektedir. Birleşmiş Milletler kuruluşları Bakanlığın hem uygulama partneri olarak hem donörü olarak Bakanlığa bağılı çeşitli kuruluşlarla yakın çalışmalar yürütmektedir. Birleşmiş Milletler kuruluşlarının sağladığı gerek mali destek gerek teknik desteklerle Bakanlığın destekçisi ve işbirlikçisi olduğı görölmektedir.

Birleşmiş Milletlere bağılı kuruluşların Bakanlığın hizmetlerinin kapasitesini arttırmayı hedeflemenin yanında, çalışma standartlarını AB standartlarına uygun şekilde geliştirmesi ve düzenlemesi konusunda teşvik edici çalışmalar yaptığı söylenebilir. Birleşmiş Milletlerin pek çok projenin fon sağlayıcısının Avrupa Birliği olduğı ve çocuk hakları, kadın hakları, engelli hakları gibi benzer konularda ortak projelerin yürütöldüğü göz önüne alındığında, Birleşmiş Milletlerin çalışmalarını Avrupa Birliği ile paralel şekilde yürüttüğü görölmektedir. Örneğın bu politika

UNDP'nin resmi sitesinde bu şu şekilde dile getirilmiştir: *“UNDP, Türkiye'nin AB'ye katılımını ön planda tutan büyük hedefler güden reform gündemini destekliyor.”* (UNDP, evrimii 20 Ağustos 2022)

2.2.2.1 UNICEF

Açılımlı Birleşmiş Milletler Uluslararası ocuklara Acil Yardım Fonu anlamına gelen UNICEF, dünyanın her yerinde hayati tehlike altında olan çocuklara hangi ülkeden olduklarına bakılmaksızın yardım etmek amacıyla 1946'da, İkinci Dünya Savaşı'ndan sona, kurulan bir Birleşmiş Milletler kuruluşudur. (UNICEF, çocukları hayatta kalma, gelişme ve potansiyelini gerçekleştirmeleri için desteklemektedir. (UNICEF, evrimii erişim 2022)

UNICEF Türkiye ise 1951'den bu yana ocuk hakları alanında Türkiye'de faaliyet yürütmektedir. ocuk Hakları Sözleşmesi'ni temel alan faaliyetler eğitim, sağlık, ocuk koruma, sosyal politika, ergenlerin gelişimi ve katılımı ve çocuklara yönelik insani yardım faaliyetleri alanlarında gerçekleşmektedir. UNICEF, evrimii 2022) Bu doğrultuda UNICEF, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile yakinen çalışmaktadır ve kuruluşundan itibaren imzalanan ve yenilenen protokoller çerçevesinde pek çok proje ve işbirliği yürütülmüştür. Aşağıda bu projelerden örnekler incelenecektir.

a. Ebeveyn Bakımından Yoksun ocuklar Minimum Standartlar İzleme ve Değerlendirme Sistemi Projesi: Proje, Avrupa Birliği'nin mali katkıları ve UNICEF'in teknik desteği ile 2011'de başlamış ve 2012 yılının sonuna kadar hazırlıkların tamamlanarak tüm illerde uygulanması hedeflenmiştir. (2011 Yılı Faaliyet Raporu, 93) Projenin amacı, BM tarafından belirlenen uluslararası minimum standartların Türkiye'de verilen hizmetlere uyarlanması ve bununla ilgili Bakanlığa bağlı kuruluşlarda bir yazılım programı ile bir takip, izleme ve raporlamanın oluşturulacağı bir sistem kurulmasıdır. “Minimum Standartlar İzleme ve Değerlendirme Yazılım Programına İlişkin Sistem” 2013 yılının haziran ayı itibarıyla 81 ilde uygulamasına başlanmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 66)

b. Çocuklar için Adalet Projesi: Proje kapsamında çocuk adalet sisteminin sağlanması için verilen hizmetlerin uluslararası standartlara ve adil yargılanma hakkına uygun olarak yapılandırılmasını hedefleyen projenin bütçesi 3.700.000 Euro'dur. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 168) AB'nin finansal, UNICEF'in teknik desteği ve Adalet Bakanlığı, Türkiye Adalet Akademisi ve HSYK ile işbirliği içerisinde yürütülmüştür. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 65)

c. Koruyucu Aile Eğitim Paketi: Koruyucu aile adaylarına verilecek eğitim modülleri UNICEF önderliğinde hazırlanmıştır ve değerlendirilmiştir. Sonrasında pilot uygulama ve eğitici eğitimleri verilmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 67)

d. Çocuk Hakları Komiteleri: Çocuk Hakları Komiteleri, UNICEF işbirliğinde kurulan ve ülke çapında çocuk katılımının sağlanmasını amaçlayan bir oluşumdur. Ayrıca her yıl 20 Kasım Çocuk Hakları gününde komitelerin aktif katılımıyla Ulusal Çocuk Forumları gibi çeşitli etkinlikler düzenlenmektedir. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 104)

e. Öz Değerlendirme Projesi: UNICEF'in teknik desteğiyle çocuk hizmet alanında verilen hizmetlerin minimum standartlar temel alınarak belirlenen kalite hedeflerine uygunluğunu, çalışanların, çocukların, ailelerin ve diğer paydaşların katılımıyla değerlendirmeyi hedefleyen bir projedir. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 162)

f. ANKA Çocuk Destek Programı: AB finansmanı ve UNICEF teknik desteğiyle suç mağduru, suça sürüklenen ve sokakta yaşayan çocuklar ve ailelere yönelik geliştirilen bir destek programıdır. Bu kapsamda Çocuk Destek Merkezleri'nde uygulanacak psikososyal destek hizmetleri için çalışmalar yapılmıştır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 166) Bu çalışmalar, merkeze getirilen çocukların bireysel riskleri ve ihtiyaçları belirlenerek danışmanlık verilmesi, grup ve aile çalışmaları ile desteklenmesinden oluşmaktadır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 175)

g. Çocukları için Özel Gereksinim Raporu'na (ÇÖZGER) Yönelik E-Öğrenme Çalışmaları: Sistemde görev alacak uzmanlar için hazırlanan ve vaka

örnekleri, tanılar ve diğer detaylara yönelik bilgilerin olduğu e-öğrenme portalı UNICEF işbirliğinde oluşturulmuştur. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 216)

h. “Bir Sen Daha Var” İletişim Kampanyası: Engelli çocuklar ve ailelerinin toplumla arasındaki mesafenin azalmasını hedefleyen proje UNICEF desteği ile gerçekleşmiş ve bu bağlamda web sitesi, kısa film, slogan ve broşürler hazırlanıp yayınlanmıştır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 217)

ı. Otizm Tanılı Bireyler için Rehabilitasyon Modeli Oluşturulması-Kısa Süreli Bireysel Danışmanlık Projesi: Proje kapsamında eğitim materyalleri geliştirilmiş ve bu materyaller ile rehabilitasyon merkezlerinde çalışan personele hizmetçi eğitimler verilmiştir. (2015 Yılı Faaliyet Raporu: 251)

i. Erken Yaşta ve Zorla Evliliklerle Mücadele Eğitimleri: Erken yaşta ve zorla evliliğin önlenmesi için kolluk görevlileri, sağlık personeli, sosyal hizmet çalışanları, yargı personeli gibi kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarında çalışan personelin konuyla ilgili eğitimini kapsayan faaliyetlerdir. Eğitim konularından bazıları kadının güçlenmesi, kadına yönelik şiddetle mücadele, erken ve zorla evliliklere ilişkin önleme ve müdahale stratejileridir. (2018 Yılı Faaliyet Raporu)

j. Kadın Konuk Evlerinde Anneleri ile Birlikte Kalan Şiddet Mağduru/Şiddete Tanıklık Etmiş Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Standardizasyonu Projesi: UNICEF işbirliğinde şiddet mağduru kadınların beraberindeki çocukların psikososyal gelişimlerinin desteklenmesi için 2019-2020 yılları arasında sürdürülmüş projedir. Proje kapsamında bir psikososyal destek programı oluşturulması ve meslek elemanlarının bu konuda eğitilmesi hedeflenmiştir. (2019 Yılı Faaliyet Raporu: 115)

2.2.2.2 UNFPA

Türkçe açılımı Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu olan UNFPA, sağlıklı ve verimli hayatlar yaşayabilmeleri için kadınları ve gençleri desteklemektedir. UNFPA 1969 yılında kurulmuştur ve 1971’den beri Türkiye’de çalışmaktadır. Türkiye’deki çalıştığı konular ise, anne ve çocuk sağlığının teşvik edilmesi, üreme sağlığı ve haklarının iyileştirilmesi, gençlerin potansiyellerinin tamını kullanabilecek şekilde

güçlendirilmeleri, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, kadınlara yönelik şiddetle mücadele edilmesi, kalkınma alanında veri toplanması, kullanımı ve paylaşımının geliştirilmesidir. (UNFPA, çevrimiçi 12 Aralık 2022)

Bu konularla paralel olarak UNFPA, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile yakın dirsek temasında çalışmıştır. Mülteciler için yapılan faaliyetlere ve yakın koordinasyon çalışmalarına ek olarak, UNFPA'nın teknik desteği ve Boyner'in finansmanını sağladığı "Nar Taneleri: Güçlü Kadınlar, Mutlu Yarınlar" projesi 2009-2015 yılları arasında gerçekleşmiştir. Proje kapsamında yetiştirme yurtlarında yetişen 18-24 yaş grubu genç kızların sosyo-ekonomik açıdan güçlendirilerek iş piyasasına dahil olmalarına destek vermek amaçlanmıştır. (2011 Yılı Faaliyet Raporu: 92)

2.2.2.3 UNDP

Açılımı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı olan kuruluş, BM'nin kalkınma ajansı olarak Kapsayıcı ve Sürdürülebilir Büyüme, Kapsayıcı ve Demokratik Yönetişim, İklim Değişikliği ve Çevre alanlarında faaliyet göstermekte olup 50 yıldan fazla süredir Türkiye'de faaldir. Kuruluş ayrıca programları vasıtasıyla kalkınmada kadınların ve özel sektörün önemini ön planı çıkarma stratejisini uygulamaktadır. (UNDP, çevrimiçi 20 Ağustos 2022) UNDP bu doğrultu da Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile de yakın temas içinde olmuş ve ortaklıklar kurmuştur. Aşağıda bu ortaklıklardan önemlileri açıklanmıştır.

a. **BM Kadınların İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı:** Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçeleme Projesi: Bakanlıkla beraber UNDP, UN Women ve Sabancı Üniversitesi'nin uyguladığı bu proje kapsamında, kadın haklarının güçlendirilmesi için toplumsal cinsiyet eşitliği alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının kapasitesinin arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 76)

b. **Türkiye'de Cinsiyet Eşitliğine Yönelik Elverişli Ortamın Teşvik Edilmesi Birleşmiş Milletler Ortak Programı:** Proje, 2011-2014 yıllarını kapsayan süreçte, toplumsal cinsiyetin karar verme süreçlerinde etkin kılınmasını

sağlamak amacıyla Bakanlığın yanısıra UNDP, UN Women ve TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu tarafından yürütülmüştür. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 77)

c. **BM Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin Uygulanma ve İzlenme Kapasitesine Destek Projesi:** Bu proje, 2013-2016 yılları arasında, Bakanlık, “Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme”nin uygulama ve izlenmesinden sorumlu kurum olan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın kapasitesini geliştirmek için UNDP ile işbirliği çerçevesinde yürütülmüştür. Bu kapsamda, sözleşmenin uygulamasını izlemede kullanılmak üzere gösterge setlerinin belirlenmesi ve ilgili veri setleri ile veri toplama metodolojilerinin geliştirilmesini amaçlanmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 84)

d. **Türkiye’nin Mühendis Kızları Projesi:** Bakanlığın UNDP ve Limak Holding ile birlikte 2016-2021 yılları arasında yürüttüğü projede, üniversitelerin mühendislik bölümlerinde okuyan kızların mühendis olmak isteyen kızların burs gibi çeşitli kaynaklarla desteklenmesi yoluyla nitelikli kadın istihdamının artırılması hedeflemiştir. (2016 Yılı Faaliyet Raporu: 94)

2.2.3 Diğer Uluslararası Kuruluşlarla Yürütülen Orta Projeler

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, uluslararası kuruluşlar arasında en fazla Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletlerle işbirliği yapmış olsa da Büyükelçilikler gibi farklı kurumlarla da birtakım ortak çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalar aşağıda iki örnek üzerinden gösterilmiştir.

a. **İngiltere Büyükelçiliği:** "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Ulusal Politikaların Uygulanmasında Türkiye’nin Etkinliğinin Artırılması” isimli çalışmada, kadın konuk evlerinde ve ilk kabul birimlerinde çalışan personelin eğitilerek Bakanlığın kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 75)

b. **Dünya Bankası ve SIDA (İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı):** Dünya Bankası fonları ve İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı (SIDA) partnerliğiyle yürütülen “Türkiye’de Kadınların Ekonomik Fırsatlara Erişiminin Artırılması

Projesi” kadınların işgücü piyasasına erişimini arttırmayı amaçlamıştır. 2012-2016 yılları arasında gerçekleşen projenin amaçları doğrultusunda sınırlı sayıda kadın kooperatiflerin desteklenerek bilgi ve farkındalığın artması ve kanıt temelli politika oluşturmaın güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 75) Ayrıca 2016 yılında proje kapsamında 12 akademik araştırma desteklenmiştir ve bu araştırmaların bazıları Bakanlığın web sayfasında da yayınlanmıştır. (2016 Yılı Faaliyet Raporu: 93)

Buraya kadar değinilen çeşitli projelerde görüldüğü üzere gerek Avrupa Birliği tarafından doğrudan fonlanan projelerin, gerekse Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından fonlanan projelerin amaçları ve konuları benzerlik göstermekte ve Türkiye’nin AB adaylığı çerçevesinde geliştirmeyi planladığı alanlar üzerine yoğunlaşmaktadır. Projelerin hak odaklı sosyal hizmet modelinin güçlendirilmesi suretiyle Bakanlığın kapasitesini geliştirmeye hizmet ettiği söylenebilir. Bu doğrultuda cinsiyet eşitliği, engelli hakları, çocuk hakları gibi anlayışlar desteklenmiş ve ayrımcığın ortadan kaldırılması için çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca bu projelerin dezavantajlı grupları kapsayan ve sosyal diyalogun artırılmasını amaçlayan yapıda olduğu görülmektedir.

Projelerin odaklandığı alanlar genel hatlarıyla kadının güçlendirilmesi, çocukların korunması, engellilerin ve Romanların sosyal entegrasyonu olarak tanımlanabilir. Kadına şiddet ve aile içi şiddetin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için kadın konuk evleri gibi kurumlar ve personel desteklenmiştir. Bu kapsamda ŞÖNİM, belediyeler, valilikler gibi kurumlarda çalışan personele verilen eğitimler bu konuda farkındalığın artması için önemli bir adımdır. Kadınların ve cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi konusunda AB’nin yanında UNFPA ve UNDP’nin yoğun çalışmalar yaptığı gözlemlenmiştir. Kadınların yanında çocukların haklarına erişiminin artırılarak güçlendirilmesi projelerin ana hedeflerinden biridir. AB ve UNICEF Bakanlık ile birlikte bu konuda pek çok projeyi hayata geçirmiştir. Çocuk evliliklerinin ve çocuk işçiliğinin durdurulması, suça sürüklenen çocukların

desteklenmesi gibi alanlarda çeşitli projeler sayesinde Bakanlığın hizmetleri genişletilmiştir.

Kadın ve çocuk haklarına ek olarak, sosyal içermeyi sağlamak AB üyeliği yolunda Bakanlığın desteklendiği en önemli alanlardan biri olmuştur. Engelli yetişkin ve çocuk bireylerin desteklenmesi için uzman yetiştirme, portal ve eğitim materyali geliştirme, toplumsal farkındalığı arttırma gibi alanlarda pek çok çalışma yapılmıştır. Ayrıca toplumun dışında yaşayan ve marjinalize olan bir topluluk olan Romanların sosyal hayata katılmalarını sağlamak amacıyla bir proje yürütüldüğü dikkati çekmiştir. Bu çalışmalar göz önüne alındığında hak temelli ve kapsayıcı sosyal hizmet anlayışıyla çalışan kurumların oluşması için kapasite geliştirme faaliyetleri yürütüldüğü söylenebilir. Aynı anlayışa göre, sivil toplumun güçlendirilmesi ve Bakanlığın sivil toplum ile yakından çalışmasının teşvik edildiği de görülmektedir.

Uluslararası kuruluşların Bakanlığı fonlayan projelerle uzun vadede gelişimi ve altyapıyı geliştirmeyi hedefledikleri söylenebilir. Bu açıdan kalkınmayı destekleyen yapıda olduğu görülmektedir. Ayrıca bu projeler Bakanlığın demokrasi, insan hakları gibi değerleri benimsemesine ve uzun vadede bu değerlere göre yapılanmasına hizmet etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SURİYE MÜLTECİ KRİZİ BAĞLAMINDA AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İLE ULUSLARARASI KURULUŞLAR ARASINDAKİ İŞBİRLİKLERİ VE KAPASİTE GELİŞTİRME FAALİYETLERİ

İkinci bölümde detaylı incelendiği üzere, yoğunluklu olarak Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletlerden oluşan uluslararası kurumlar, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde, Avrupa Birliği ülkelerinin benimsediği toplumsal cinsiyet eşitliği, çocuk hakları, engelliler ve Romanlar gibi marjinalize olmuş grupların toplumsal hayata uyumu gibi değerler konusunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nı kurulduğu ilk yıldan beri desteklemiştir. Bu çalışmalar doğrultusunda Bakanlık ve kurumlarının kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve uluslararası sosyal hizmetler standartlarını ve değerleri benimsemesi için yoğun çalışmalar yapılmıştır.

2011 yılında başlayan Suriye mülteci kriziyle beraber AB ile Türkiye ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Kriz koşullarında AB'nin temel amaçlarından biri Suriye'den üye ülkelere yönelen göç dalgasını engellemek olarak görülmektedir. AB bunu Türkiye'ye vize serbestisi vaadinde bulunarak ve krizi yönetmesi için fon sağlayarak gerçekleştirmeye çalışmaktadır. (Öztürk ve Boyacı, 2022: 1816) Nitekim 2006 yılında Kıbrıs sorunu nedeniyle donma noktasına gelmiş ilişkiler, mülteci krizi dolayısıyla canlanmış ve yeni işbirliği alanları ortaya çıkmıştır. Sezgin Mercan, "Geri Kabul Anlaşması ve Mülteci Krizi Etkisinde Türkiye-AB İlişkileri" isimli makalesinde, bu krizin AB-Türkiye arasındaki ilişkilenemeyi arttırmak açısından faydalı olabilme potansiyeli taşısa da belli örneklerle sınırlandırıldığı takdirde bir savrulmaya yol açma riski olduğunu öne sürmüştür. (Mercan, 2016: 19) Diğer bir deyişle, mülteci krizi AB-Türkiye ilişkileri açısından hem bir fırsat hem de bazı riskleri barındırmaktadır diyebiliriz.

Birleşmiş Milletler dünyada küresel barışı tesis etme ve koruma misyonu vesilesiyle Suriye mülteci krizinde rol oynayan en önemli uluslararası örgütlerden biri olmuştur. Diğer yandan BM Güvenlik Konseyi ülkelerinin çıkar çatışmaları dolayısıyla Suriye krizinin çözümünde etkin şekilde yer almadığı gibi bazı eleştiriler yapılmıştır. (Ağır ve Aksu, 2013: 53) BM, uluslararası bir niteliğe sahip Suriye İç Savaşı'nda on yılı aşkın süredir barışın sağlanması konusunda başarılı olamadıysa da krizin olumsuz etkilerinin hafifletilmesi konusunda çalışmaya devam etmektedir. Bu çalışmalar dahilinde Türkiye gibi savaşın etkilediği ülkelerde mültecilerin desteklenmesi için devlet ana sorumlu kabul edilmekte, BM ise devletleri destekleyen kurum niteliğindedir.

Bu doğrultuda krizin başladığı 2011 yılından beri AB ve Birleşmiş Milletler başta olmak üzere pek çok devlet ve uluslararası kuruluş gerek kamplarda gerek kamp dışında yaşayan mültecilerin temel insan haklarına erişebilmesi ve krizden en az şekilde etkilenecek güçlenmelerini sağlamak amacıyla çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmaların arasında doğrudan hizmetlere ek olarak, devlet kurumlarına kaynak sağlayarak hizmet kapasitesinin artırılması da bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile de ortak çalışmalar yürütülmüş ve kapsayıcı sosyal hizmetlerin erişilebilir olması için çeşitli projeler uygulanmıştır. Bir sonraki bölümde, uluslararası kurumların mülteci krizinin sosyal politika alanına giren olumsuz etkilerini hafifletmek için Bakanlığın kapasitesini geliştirmeye yönelik faaliyetleri incelenip faaliyetlerin kapsamı ve içeriği araştırılacaktır.

3.1. Suriye Mülteci Krizi ve Uluslararası Kuruluşların Faaliyetleri

2010 yılında Tunus'ta başlayan ve bölgeye yayılarak devam eden Arap Baharı'nın etkisiyle Başar Esad'ın cumhurbaşkanı olduğu Suriye Arap Cumhuriyeti halkı Dera'da yaşanan bir olay üzerine hükümeti protesto etmeye başlamıştır. İlerleyen dönemlerde olaylar büyümüş ve 2011 yılında ülkede bir iç savaş çıkmıştır. (Özdemir, 2016: 90) Protestoların ilk zamanlarında Esad yönetimi göstericileri sakinleştirmeye yönelik adımlar atmışsa da isyan kısa sürede pek çok kente yayılmış

ve nihayetinde güvenlik güçlerinin aşırı güç kullanması ve muhaliflerin şiddete başvurmaları, aşiretlerin kendi çocuklarını koruma adına öz-savunma pozisyonu alması ve ordudan ayrılan askerlerin silahlarını düzene çevirmesi, üçüncü tarafların gösterilerle yıkılmayacağını öngördükleri rejime karşı “iç savaş” başlatmak amacıyla muhalifleri silahlandırması nedenleriyle Suriye’de kanlı bir iç savaş başlamıştır. (Taştekin, 2016: 22)

On yıldır süren Suriye İç Savaşı’ndan milyonlarca Suriyeli etkilendi. 2011 yılından itibaren bölgeden kaçan Suriyeli vatandaşlar komşu ülkelere sığınmaya başladılar. 2022 yılı itibarıyla, 5.675.234 kayıtlı Suriyeli mültecinin Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Mısır’da yaşadığı bilinmektedir. (Regional Strategic Overview, 2022: 6) Bölgedeki ülkeler arasında Türkiye, 3.570.234 Suriyeli mülteci sayısı ile en fazla Suriyeli nüfusun bulunduğu ülkedir. İstanbul 550.527 ile en çok Suriyelinin yaşadığı şehir olmakla birlikte; Gaziantep 462.745 ve Şanlıurfa 373.205 Suriyeli ile en yoğun popülasyona sahip ikinci ve üçüncü şehirlerdir. (T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, çevrimiçi 10 Aralık 2022)

Türkiye’de yaşayan Suriyelilerin %99’u, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) 91inci maddesine dayanılarak 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Statüsü altında bulunmaktadır. (Resmi Gazete: sayı 29153) YUKK’un çıkarılmasında Türkiye tarihinde karşılaşılan en büyük göç akını olan Suriye mülteci krizinin yanında Türkiye’nin AB aday ülkesi olarak AB müktesebatına uyumlu insan haklarına saygılı ve hukuki altyapıya sahip göç yönetimi yapabilmesi için gereken düzenlemeler etkili olmuştur. (Baykal ve Yılmaz, 2020: 643) I. Göç ve Mülteci Kongresi’nde sunulan “Suriye İç Savaşı Bağlamında Türkiye’nin Göç ve Göçmen Politikaları” adlı bildirgeye göre YUKK, önceki dönemlerde parçalı ve zaman zaman tutarsız bir yapıda olan mevzuatların toparlanarak kurumsal ve bütüncül bir yapının oluşturulması ve uygulamada karşılaşılan ikilemlerin önüne geçilmesi hususunda oldukça önemlidir. Özellikle gözetim altına alma, denetim altında tutma ve geri gönderme konusunda tutarsızlık yaşayan güvenlik birimlerinin karşılaştıkları

ikilemlerin giderilmesi açısından önemli adımlar atılmıştır. (Güzel, 2017: 105-106) YUKK önceki mevzuat ve uygulamalara göre daha sistemli bir göç politikasını hayata geçirmiş olsa da son yıllarda Türkiye’ye gittikçe artan sayıda göçmenin gelmesiyle birlikte gerek sınır yönetimi, gerek kayıtlı yabancıların hak ve hizmetlere erişimi boyutlarında kanunun düzenlenmesi ve kapsamının geliştirilmesi gerekeceği öngörülmektedir. (Kurtbaş ve Andiç, 2016: 713)

Geçici Koruma ve Uluslararası Koruma sahibi sığınmacılar geri gönderilmeme hakkı ve sınır dışı etme yasağı, düşünce, inanç, ifade, hak ve özgürlüğü, toplanma, örgütlenme, dernek ve meslek birliği kurma, çalışma hakkı, eğitim ve öğretim görme hakkı, sosyal yardımlardan yararlanma hakkı ve gözaltına karşı korunma hakkı gibi pek çok hak ve özgürlükleri bulunmaktadır. (Tamer, 2020: 12) 2013 yılında İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Türkiye’de göç politika ve stratejilerini uygulayan, koordinasyonu sağlayan kurumdur. (T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, çevrimiçi 10 Aralık 2022)

Suriye mülteci krizi bağlamında göç yönetiminin uluslararası bir boyutta olduğu görülmektedir. “Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları” adlı doktora tezinde, uluslararası göçün uluslararası işbirliklerini teşvik ettiği bulgulanmıştır. Ayrıca uluslararası işbirliklerinin Türkiye’nin göç politikalarını etkilediği öne sürülmüş; AB müktesebatına uyum, kurumsal yapılanma gibi konulardaki etkilerin Türkiye’de Suriye mülteci krizi sonrasında oluşturulan göç politikalarında belirleyici olduğu ifade edilmiştir. (Dönmez Kara, 2015: 343)

On yılı aşan mülteci krizi döneminde, mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanması ve toplumsal hayata uyum sağlamaları için Türkiye Cumhuriyeti tarafından politika üretme ve bu politikaları uygulama adına yoğun çalışmalar yürütülmüştür. Türkiye’de Suriyelilerin toplumsal uyumu konusunda araştırmalar yürüten Murat Erdoğan, “Türkiye’deki Suriyeliler” adlı kitabında, Türkiye Cumhuriyeti’nin Suriyeli mülteci krizi kapsamında göç yönetimini şöyle değerlendirmiştir:

“Türkiye’deki Suriyeliler konusunda kriz yönetimi -öngörü hatalarından kaynaklanan sıkıntılara ve konunun siyasi özelliklerine rağmen- toplumsal kabulün yüksekliği ve gayretli bürokratlar ve sivil toplumun samimi çabaları ile başarı ile götürülmüştür.” (Erdoğan, 2018: 207)

Türkiye, mülteci krizinin başından beri mültecilerin yiyecek, barınma, sağlık, eğitim gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için çalışmalar yürütmüşse de kapasite ve kaynak eksikliğinin bulunduğu durumlarla karşılaşmıştır. Örneğin sağlık, eğitim, sosyal yardımlar ve hizmetlerin sağlanması farklı kurumların sorumluluğundadır ve hizmetlerin tek elden yürütülmemesi bazı sorunlara yol açabilmektedir. (Özdemir ve Duyan, 2017: 1454) Suriyeli mültecilerin desteklenmesi için devletin yürüttüğü çalışmaları tamamlamak ve desteklemek amacıyla pek çok sivil toplum kuruluşu faaliyet göstermiştir. STK’lar barınma ve beslenme, sağlık, çalışma hakkı, ve hukuki destek, çocuklar ve eğitim, kadınlar ve topluma uyum gibi pek çok alanda faaliyet göstermektedir. (Türk, 2016: 153) Uluslararası sivil toplum kuruluşları ve diğer uluslararası aktörler, göçmen ve sığınmacıların temel haklarına erişimleri ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına önemli katkılar sunmaktadırlar. Ayrıca uluslararası STK’lar ulusal STK’ların hizmetlerini geliştirmelerini sağlayarak, onlarla koordinasyon içinde sivil toplumun devlet karşısında güçlenmesini sağlamaktadır. (Ayalp ve Aydın, 2020: 269)

Göç yönetiminin etkinliği için kamu kurumları ve uluslararası sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği ve koordinasyon oldukça önemli bir yer kaplar. Uluslararası STK’lara ek olarak AB, BM gibi diğer uluslararası kurumların desteği, Türkiye’nin krizi yönetmek için sahip olduğu kaynakları desteklemede önemli role sahip olmuştur. Diğer yandan, Türkiye’de Suriye mülteci krizinin yönetilmesi için kamunun ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğinin yeteri kadar sağlanamaması yönünde bazı eleştiriler mevcuttur. Örneğin, uluslararası kuruluşlarla işbirlikleri söz konusu olduğunda Türkiye’nin AB, BM gibi kuruluşlar tarafından özellikle maddi açıdan yalnız bırakıldığını savunan pek çok politikacı ve akademisyen bulunmaktadır. (Güzel, 2017: 113) Murat Erdoğan’a göre ise, Türkiye uluslararası yardım kuruluşları ve STK’lar ile işbirliği konusunda mesafeli bir tutum

takınmıştır ve bunun sebepleri güvenlik meselesi ile siyasi faktörlerdir. Bu tutum nedeniyle, Türkiye’de mülteci krizi alanında çalışan uluslararası kuruluş sayısı sınırlıdır. (Erdoğan, 2018: 205) Suriye mülteci krizinin hafifletilmesi ve sorunların çözümlenmesi için Türkiye ve uluslararası kuruluşlar arasında yapılan işbirliklerinin farklı argümanlarla eleştirilmesi ve yetersiz bulunmasına rağmen, bu işbirliklerinin etkili olduğu pek çok durum söz konusudur.

Mülteci krizi için uluslararası kurumlar tarafından bazı destek programları oluşturulmuştur. Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP) bu programların en kapsamlılarından ve önemlilerinden biridir. Bu program, Türkiye, Ürdün, Mısır ve Lübnan’da yaşayan ve Suriye krizinden etkilenmiş mültecilerin korunmasını, onları destekleyen kalıcı çözümlerin bulunmasını, onların onurlu hayatlar sürebilmesini ve bölgelerdeki yerel ve ulusal kapasitelerin güçlendirilmesini hedeflemektedir. (3RP Strategic Overview, 2022: 12-15) Türkiye’de BMMYK ve UNDP’nin ortaklaşa liderliğinde yürütülen programın, bölgesel plana paralel olarak, geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve uluslararası koruma altındaki kişilerin korunmasını, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlerin yanında belediye hizmetleri ve yerel çözümler dahil tüm hizmetlere katılımını, uyumu ve kendi kendine yeterliğini destekleme amaçları bulunmaktadır. (3RP Türkiye Bölümü, 2022: 4)

3RP aynı zamanda 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile uyumlu bir program özelliğindedir. 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, 2015 yılında Birleşmiş Milletler tarafından belirlenmiş on yedi sürdürülebilir kalkınma amacı çerçevesinde yoksulluğu ve açlığı durdurarak insanların onurlu ve eşit şekilde yaşamasını, gezegeni korumayı ve refahı sağlamayı hedefleyen bir programdır. (United Nations, 2015: 1) Bu amaçlardan biri olan “Eşitsizliklerin Azaltılması” ülkeler arasındaki eşitsizliklerin azaltılmasını amaçlar. Diğer bir deyişle herkesin din, dil, ırk, etnik köken, cinsiyet fark etmeksizin eşit yaşam koşullara ulaşması için yeterli imkanların oluşturulmasını içerir. Bu doğrultuda mülteci ve göçmenlerin de insani yaşam koşullarına erişebilmesini hedeflenmektedir. (Peynirci, 2020: 13)

3RP'ye ek olarak, Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT) adı altındaki çalışmaları, 2016 yılından beri devam etmektedir. FRIT kapsamında, Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim, sağlık, temel ihtiyaçlarına ulaşmasını sağlamak ile insani yardım ve sosyal uyumu desteklemek amacıyla Türkiye'deki ilgili kurumlara ve belediyelere mali destek sağlanmaktadır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 191) 3RP ve FRIT gibi programlar çerçevesinde Suriye mülteci krizine yanıt mekanizmaları konusunda Türkiye'nin mali ve teknik yardımlarla desteklenmesi hedeflenmektedir. Bu mekanizmaların işlerliğinin yakın gelecekte devam edeceği öngörülmekle birlikte, orta ve uzun vadede Türkiye'deki Suriyeli mülteciler için kalıcı çözümler sağlanmasıyla ve Türkiye'deki yerel ve ulusal kurumların güçlenmesiyle uluslararası kurumların çalışmalarına son vermesi beklenmektedir.

3.2. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Uluslararası Kuruluşların Suriye Mülteci Krizi Bağlamında Ortak Çalışmaları

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Suriyeli mültecilerin ülkeye gelmeye başladıkları ilk yıllardan itibaren mültecilere yönelik birtakım faaliyetler yürütmüştür. Bakanlık, özel amaçlı sosyal yardımlar kapsamında, Suriyeli mültecilerin giyecek, yiyecek, barınma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için vakıflara 2014 yılında ek bütçe aktamaya başlamıştır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 94) İlk yıllarda sosyal yardımlardan daha fazla ön plana çıkan Bakanlık hizmetlerinin ise, refakatsiz çocuklara sağlanan koruma hizmetleri ile kamp içinde ve dışında yaşayan Suriyelilere sağlanan psikososyal destek hizmetleri olduğu söylenebilir. Örneğin 2013 yılında BMMYK ile birlikte "Türkiye'de Refakatsiz Göçmen Çocuklara Erişim ve Çocuğun Yüksek Yararına Yönelik Hizmet Sunumunun Teşvik Edilme Projesi" uygulanmıştır. Bu projenin amacı refakatsiz çocuklara çocuk odaklı hizmetler sunulması, refakatsiz çocukların ihtiyacını duydukları hizmete ulaşmalarının sağlanması olarak belirtilmiştir. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 65) Ayrıca yine 2013 yılındaki faaliyet raporunda belirtildiğine göre, o tarihe kadar toplamda 57 kuruluşla ilgili hizmet dönüşümü yapılarak çeşitli düzenlemelerle Bakanlığa bağlı

faaliyet gösteren yapılar refakatsiz sığınmacı çocuklara hizmet veren kaynaklar olarak kullanılmıştır. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 53)

Refakatsiz çocuklara sunulan hizmetlere ek olarak, psikososyal destek hizmetleri sağlama konusunda öncü kamu kurum Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmuştur. 2013 Yılı Faaliyet Raporu'na göre barınma merkezlerinde AFAD personeli ve sivil toplum kuruluşlarıyla beraber çeşitli psikolojik sorunların tedavi edilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır. Barınma merkezlerinde çocuklar için etkinlik çadırları, çocuk merkezleri ve kreşler de kurulmuştur. (2013 Faaliyet Raporu: 38)

Yine 2015 yılındaki faaliyet raporunda Bakanlığın Suriyeli mültecilere yönelik hizmetlerinden bazıları şöyle açıklanmıştır:

“İl Müdürlüklerimiz tarafından da Suriye vatandaşlarına ilişkin hizmetler gerek barınma merkezlerinde gerekse barınma merkezlerinin dışında yürütülmektedir. Hatay, Kilis, Gaziantep, Osmaniye, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Adıyaman, Adana, Malatya ve Mardin illerinde toplam 25 barınma merkezinde Suriye vatandaşlarına psikososyal destek hizmeti verilmektedir. Çadır ve konteyner kentlerde yaşayan Suriye vatandaşlarına temel ihtiyaçları olan güvenlik, barında, beslenme, sağlık, giyim, eğitim ve sosyal sorunlara bağlı olarak yaşadıkları travma, kayıplar, yas süreci, stres gibi sosyal ve psikolojik sorunları tespit edilerek, psikososyal destek hizmetler kapsamında bu sorunlar en aza indirmeye çalışılmaktadır. Barınma merkezlerinde yaşayan Suriye vatandaşlarına alan taraması yapılarak ihtiyaçlarına uygun psikososyal destek hizmetleri verilmeye çalışılmaktadır. Barınma merkezlerinde yaşayan yaşlı, engelli, çocuk, kadın ve erkekler ayrı ayrı değerlendirilerek imkanlar dahilinde desteklenmeye çalışılmaktadır. Bireysel görüşmeler sonucunda ihtiyacına göre ilgili kurumlara (Sağlık birimlerine, Sosyal Yardımlaşma Vakıflarına vb. yönlendirilmektedir.” (2015 Yılın Faaliyet Raporu: 162)

İlerleyen yıllarda Suriyeli mültecilere yönelik daha kapsamlı hizmetler verilmeye başlanmıştır. 2021 yılı faaliyet raporunda bu hizmetler, ihtiyaç dahilinde bireysel danışmanlık, aile danışmanlığı, erken yaşta zorla evlilik, aile içi şiddet, kadına yönelik şiddet, okul dışında kalan çocuk, çocuk işçiliği, ekonomik yoksulluk gibi alanlardaki sorunların çözümü ile birlikte kayıt ve kimlik çıkarma, sağlık hizmetleri, hukuki destek, istihdam, sosyal yardım olarak sıralanmıştır. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 62)

UNICEF, Bakanlığın sunduğu psikososyal destek hizmet kapasitesinin artırılması için 2014 yılı itibariyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile yakın çalışmaya başlamıştır. 2014 Yılı Faaliyet Raporu'na göre, daha öncesinde Türkiye vatandaşları için geliştirilmiş Aile Eğitim Programı Suriyeli mültecilerin ihtiyaçlarına

uyarlanarak Arapça'ya çevrilmiştir. Program uygulayıcılarının mülteciler tarafından olmasının etkiyi arttıracakı düşünöldüğünden, UNICEF'in maaş ödemesini yaptığı mülteci uygulayıcılar çeşitli eğitimler alarak kamplarda çalışmaya başlamışlardır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 127) Ayrıca UNICEF işbirliğinde kamp içinde ve dışında yaşayan Suriyelilerin psikososyal destek ihtiyaçlarının tespit edilmesine yönelik bir araştırma gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Son olarak, psikososyal destek veren kamu personelinin kapasite gelişimi için verilen eğitimler de UNICEF ile işbirliğinde gerçekleşmiştir. (2015 Yılı Faaliyet Raporu: 162)

İlerleyen yıllarda da UNICEF psikososyal hizmetlerinin kamp içinde ve dışında yaşayan Suriyeli mültecilere sağlanması konusunda Bakanlığa destek vermeye devam etmiştir. Örneğin, 2018 yılında psikososyal müdahaleler konusunda hizmet veren personele yönelik "Afet ve Acil durumlarda Psikososyal Destek hizmetleri Temel Eğitim Programı Eğitici El kitabı" UNICEF işbirliğinde hazırlanmıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 87) Ayrıca aynı yıl, psikososyal destek hizmetlerinin belli standartlar çerçevesinde sağlanabilmesi amacıyla ülke genelinde kullanılacak bir eğitim programı oluşturularak 193 meslek elemanın bu eğitimlerden faydalanması sağlanmıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 88) Ek olarak, 2018 yılında yine işbirliği çerçevesinde geliştirilen web tabanlı uygulama sayesinde yerel düzeyde çocuk ve genç katılımının takibi ve raporlanmasının yapılması hedeflenmiştir. Suriyeli çocuklara sunulan psikososyal destek hizmetlerinin izlenmesi ve sosyal uyum faaliyetlerinin izlenmesi de sağlanmıştır. (2018 Faaliyet Raporu: 105) UNICEF'in psikososyal destek hizmetlerinde Bakanlık çalışanlarının teknik düzeyde destekleyerek hizmet kalitesini ve standardizasyonunu arttıracak çalışmalarla kurumun ve kurum çalışanlarının kapasitesini güçlendirmeyi hedeflediği görölmektedir. 2014 yılında BMMYK'nın da Bakanlık ve AFAD'la psikososyal destek çalışması konusunda temasta olduğu görölmektedir. Bu kapsamda, üç kurum, kamp içinde ve dışında toplam 29 Psikososyal Destek Merkezlerinin oluşturulması konusunda anlaşmaya varmıştır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 127)

Suriyeli mültecilerin sosyal uyumu konusunda da Bakanlığın birtakım faaliyetleri olduğu görülmektedir. 2015 yılında kamp dışında yaşayan Suriyeli çocukların Çocuk Hakları Komitelerine dahil edilerek entegrasyonlarının sağlanmasına yönelik faaliyetler UNICEF'in teknik desteğiyle gerçekleşmiştir. (2015 Yılı faaliyet Raporu: 205) UNICEF ile Bakanlık işbirliği içinde gerçekleştirilen “Sosyal Uyum Programı” çerçevesinde, İl Çocuk Komiteleri kullanılarak Suriyeli mülteci çocuklar ile Türk çocukları arasındaki diyalogun geliştirilmesini amaçlayan faaliyetler yürütmüştür. 2016 yılında, 20 Kasım Dünya Çocuk hakları günü kapsamında UNICEF ile birlikte gerçekleştirilen Çocuk Forumu’na 81 ilden gelen il çocuk hakları komitesi üyesi bir kız ve bir erkek çocuk temsilcinin yanısıra kamp dışında yaşayan 22 Suriyeli çocuk da katılım sağlamıştır. (2016 Yılı Faaliyet Raporu: 89) 2021 yılında 81 ilde hala devam etmekte olan bu proje ile proje başından beri toplam 242.799 çocuğa ulaşılarak Suriyeli ve Türk çocukların arasındaki sosyal uyumun artırılmasına yönelik çalışmalara devam edilmiştir. (2021 Faaliyet Raporu: 75)

Mülteci krizinde UNICEF Bakanlığı yoğunluklu olarak psikososyal destek hizmetleri konusunda desteklerken, UNFPA ise toplumsal cinsiyete dayalı şiddete uğrayan mülteci kadınların sosyal hizmetlerden faydalanabilmesi için Bakanlık faaliyetlerinin kapasitesini arttırmaya yönelik çalışmalar yürütmüştür. 2013 yılında başlayan “Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddetle Mücadele ve Müdahale İnsani Yardım Programı” isimli projede, şiddete karşı verilen hizmet kapasitesi artırılarak şiddete uğramış Suriyeli sığınmacılara yönelik psikososyal destek ve sağlık hizmetlerinin verilmesi sağlanmıştır. UNFPA, teknik destek ve gerekli materyalleri sağlayarak kapasite geliştirilmesine katkı sunmuştur. (2013 Yılı faaliyet Raporu: 77) Ayrıca UNFPA tarafından, kamplarda çalışan personelin kadına yönelik şiddet konusunda farkındalığını arttırmak amacıyla eğitimler verilmiş ve kamplarda kalanlara verilmek üzere kadına yönelik şiddet, evlilik yaşı ve kadın haklarıyla ilgili broşürler basılarak dağıtılmıştır. (2014 Yılı Faaliyet Raporu: 188)

Bakanlık, mültecilerin sosyoekonomik destek mekanizmalarına ulaşabilmesi için yürütülen programlarda aktif rol almıştır. Bu kapsamda 2016 yılında, Avrupa Birliği'nin finansmanı ile BM Dünya Gıda Programı (WFP), Türk Kızılayı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı işbirliğinde Yabancılar Yönelik Sosyal Uyum Yardımı Programı uygulanmaya başlamıştır. Bu nakit yardım programı geçici barınma merkezleri dışında yaşayan muhtaç, ailede sosyal güvencesi olmayan ya da demografik bazı kriterlere uyan Suriyeli ve Suriyeli olmayan yabancılar yönelik bir yardım programıdır ve mültecilerin sosyoekonomik yönden desteklenmeleri için Türkiye genelinde uygulanan kapsamlı bir projedir. (2016 Yılı Faaliyet Raporu: 60) Ağır Engelli Ek Ödemesi de nakit yardım programları kapsamında uygulanmaktadır. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 136) Diğer yandan AB tarafından finanse edilen Yabancılar Yönelik Şartlı Eğitim Yardım Programı geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyeli ve diğer yabancı çocukların eğitime erişimini destekleme amacıyla, 2017 yılında UNICEF, Türk Kızılayı, MEB ve Aile Bakanlığı tarafından uygulanmaya başlamıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 150, 151) Bu sosyoekonomik destek programlarının tümü 2022 yılında devam etmektedir.

Suriyeli mülteciler konusunda, göçün ilk yıllarında belli gruplara ve sorunlara odaklanan sosyal hizmetlerin, ilerleyen yıllarda daha kapsayıcı ve erişilebilir olması için çalışmalar genişletilmiştir. 2018 yılı itibarıyla Geçici Koruma statüsündeki Suriyelilere Alo 183 ve Alo 144 hatları ile Arapça ve Türkçe dillerinde sosyal, psikolojik, hukuki ve ekonomik alanlarda danışmanlık hizmetleri verilmeye başlanmıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 88) Psikososyal destek hizmetleri 2019 yılında SHM'lerde de sunulmaya başlanmıştır. 2019 yılında toplam 159.896 Suriyeli mülteciye psikososyal destek sunulduğu belirtilmiştir. (2019 Yılı Faaliyet Raporu: 88)

Uluslararası kurumların çoğu kapasite geliştirme faaliyetleri kapsamında doğrudan Suriyeli mültecilerin hizmete erişimini desteklerken, sayısı çok olmamakla birlikte bazı programların hem Suriyeli mültecileri hem de Türkiyelileri kapsadığı görülmektedir. Örneğin, 2017-2023 Çocuk İşçiliğiyle mücadele Ulusal Programı, o

dönemki adıyla Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın önderliğinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi Sokakta Çalışan Çocuklar Merkezi, ILO, UNICEF ve Fişek Enstitüsü'nün katkılarıyla Çocuk işçiliğini önlemek ve çocuk işçiliğine sebep olan faktörleri ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü çevrimiçi 22 Haziran 2022) UNICEF'in Bakanlığın Çocuk İşçiliği ile Mücadele Birimleri'nin kurumsal kapasitesini arttırma çalışmaları yaptığı program dahilinde oluşturulan mobil ekipler ile sokakta çalıştırılan, dilendirilen, okula devam etmeyen, ihmal ve istismara uğrayan, suça yönelme riski bulunan çocuklar tespit edilerek aileleri hakkında adli yardım başlatılmış, SED hizmeti bağlanmış, eğitim, danışmanlık ve sağlık tedbirleri alınmıştır. Ayrıca bazı ailelere rehberlik hizmeti verilirken bazı çocukların kurum bakımına alınması uygun görülmüştür. Buna ek olarak çocuk işçiliğine dair farkındalık arttırma faaliyetleri de yürütülmüştür. (2020 Yılı Faaliyet Raporu: 82) Dolayısıyla, programın desteklediği hizmetlerden hem Türkiyeli hem Suriyeli çocuk işçiliğine maruz kalmış çocuklar faydalanmıştır diyebiliriz.

Suriye mülteci krizi alanında çalışan ve sayısı zaman içinde artan ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarıyla Bakanlığın yakın çalışması ve koordinasyonu hizmetlerin etkinliğini arttıracak için uluslararası kurumların bu koordinasyonu desteklemek üzere 2018-2020 yılları arasında Avrupa Birliği'nin finansmanı ile Aile Bakanlığı'nın alanında çalışan STK'lar ile politika yapma, hizmet verme, izleme ve değerlendirme konularında işbirliğini arttırmak amacıyla, "Kamu-STK İşbirliği Alanında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Kapasitesinin Güçlendirilmesi Teknik Yardım Projesi" isimli proje geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Bakanlık ile STK'lar arasındaki iletişimi koordineli şekilde yürütecek bir mekanizma kurmayı hedefleyen proje kapsamında, yeni kurulan "STK Bilgi Masası"nın çocuk hakları, kadın güçlendirilmesi, Suriyeliler ve diğer göçmenler gibi alanlarda çalışan STK'ları haritalandırması planlanmıştır. STK'lara verilecek çeşitli eğitimlerin yanında, onların politika yapma süreçlerine dahil edilmesi için farklı alanlarda rehberler hazırlanması amaçlanmıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 212)

Son olarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çalışma Bakanlığı ile birleştirildiği dönemde, Bakanlığın altında işgücü piyasasına yönelik, mültecilerin işgücü piyasasına erişimini arttırmayı hedefleyen pek çok proje yapılmıştır. Örneğin; “Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Ev Sahibi Topluluklardaki Türk Vatandaşları için İstihdam Desteği Projesi”, 2018’de başlamış ve 24 ay sürmüştür. FRIT programı altında AB fonlarıyla, Dünya Bankası önderliğinde yürütülen program ile Türkiye’de bulunan Suriyelilerin işgücü piyasasına uyumunun artırılması için mesleki eğitim verilmesi ve çalışma izinleri başvuru değerlendirme sisteminin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. (2018 Yılı Faaliyet Raporu: 188) Buna benzer farklı işbirlikleri ve ortak çalışmalar mevcutsa da, çalışmamız sosyal hizmetler alanına odaklandığı için istihdam projelerine fazla yer ayrılmayacaktır fakat sosyal hizmetler alanında olduğu gibi istihdam alanında da yoğun ve kapsamlı işbirlikleriyle mültecilerin desteklendiğini söylemek mümkündür.

3.3. Uluslararası Kuruluşların Suriye Mülteci Krizi

Bağlamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın Kapasitesini Geliştirmek için Uyguladığı Projelerin Genel Özellikleri ve Etkisi

Bir önceki bölümde detaylandırıldığı üzere, uluslararası kuruluşlar Suriyeli mültecileri desteklemek üzere Bakanlığın hizmet kalitesini geliştirmeye dayalı pek çok faaliyet yürütmüştür. Krizin ilk yıllarında refakatsiz çocuklara ve psikososyal destek hizmetlerine odaklanan bu çalışmalar krizin ilerleyen yıllarında genişletilmiş, mültecilerin Türk vatandaşlarının faydalandığı tüm sosyal hizmet mekanizmalarından faydalanmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. AB ve diğer uluslararası kuruluşların Türkiye’nin AB adaylığı çerçevesinde desteklediği kadına karşı şiddetin ve aile içi şiddetin önlenmesi, çocuk haklarının güçlendirilmesi gibi alanlarda mültecileri içeren politikalar geliştirme yönünde çalışmalar yaptığı görülmüştür. Bu ortak alanların olduğu söylenebilir. Bunlara ek olarak sosyal uyum, hukuki haklara ve diğer hizmetlere erişim gibi alanlarda da mülteciler desteklenmiştir. Hem mülteci krizi hem AB adaylığı çerçevesinde desteklenen bir

diğer alanların sivil toplumun güçlendirilmesi ve devlet ile sivil toplum koordinasyonunun arttırılması olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın son bölümünde, ilk üç bölümde ulaşılan bilgilerin ışığında araştırmanın ana bulgularına yer verilecektir. Araştırmanın konusu, amacı, yöntem ve sınırlılıklarının anlatıldığı bölümlerden sonra Suriye mülteci krizinin yol açtığı dönemde uluslararası kurumların yaptığı kapasite geliştirme faaliyetlerinin kapsamı ve etkisi detaylı biçimde ele alınacaktır. Bu kapsamda ilk olarak önceki bölümlerde yer verilen faaliyetleri genel özellikleri ve amaçları AB adaylığı ve mülteci krizi çerçevelerinde karşılaştırılmalı olarak analiz edilecektir. Sonrasında Allan Kaplan'ın "Kapasite Geliştirme" modeli kullanılarak SHM'lerin kapasite güçlendirme projeleri örneği üzerinden mülteci krizi kapsamında yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinin etkisi araştırılacaktır.

3.3.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Araştırma, uluslararası kurumlar ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasındaki ilişkilerin içeriğini incelemektedir. Bu ilişkilerin AB üyeliği ve Suriye mülteci krizi bağlamında karşılaştırmalı analizi yapılarak bu iki önemli dönüm noktasının ilişkileri nasıl etkilediği araştırılmıştır. Buna ek olarak, Suriye mülteci krizi bağlamında uluslararası kurumların yürüttüğü kapasite geliştirme projelerinin Bakanlığın kapasitesine etkisi araştırılmaktadır. Örnek olarak BMMYK, UNFPA ve UNICEF'in Sosyal Hizmet Merkezleri'ni güçlendirme projeleri alınmıştır. Bu projelerin üçünün de uygulandığı, mülteci nüfusun en yoğun bulunduğu üçüncü şehir olan Şanlıurfa ilindeki proje örnekleri araştırılmıştır. Bu projelerin etkisini anlamak için beşi kamuyu, yedisi uluslararası kurumları/STK'ları temsil eden on iki kişiyle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Kamudan katılanların üçü sosyal hizmet sağlayıcısı, biri ise sosyal hizmet merkezi yöneticiliği yapmış bir katılımcıdan oluşmaktadır. Araştırma, Allan Kaplan'ın kapasite geliştirme modeli esas alınarak yürütülmüştür. Allan Kaplan, kurumsal kapasitenin geliştirilebilmesi için hiyerarşik yapıda bir kapasite geliştirme modeli öne sürmüş ve bir kurumun kapasitesinin geliştirilebilmesi için onun bağlam, vizyon, strateji ve kültür alanlarında

desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Araştırmanın sonucunda, SHM güçlendirme projelerinin mültecilerin sosyal hizmetlere erişebilmesi konusunda önemli bir role sahip olduğu fakat geniş manada kurumsal kapasitesine katkısının sınırlı olduğu ve yer yer zarar verici etkilere sahip olduğu sonuçlarına varılmıştır.

3.3.2. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıklar

Araştırma kapsamında, faaliyet raporlarının taranması yöntemiyle ortak projelerin kapsamı ve niteliği incelenmiştir. İkinci olarak ise, uluslararası kurum ve devlet kurumların temsil eden 12 kişiyle yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşme verilerinin içerik analizi yöntemiyle analiz edilmesiyle SHM güçlendirme projeleri üzerinden kapasite geliştirme faaliyetlerinin etkisi belirlenmiştir. Görüşme ve katılımcılara ilişkin detaylı bilgiler aşağıdaki gibidir:

- **Katılımcı 1:** Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, online görüşme, 30 Kasım 2021.
- **Katılımcı 2:** Sivil Toplum Kuruluşu Çalışanı, online görüşme, 9 ocak 2022.
- **Katılımcı 3:** Uluslararası Kurum Çalışanı, online görüşme, 13 Ocak 2022.
- **Katılımcı 4:** Eski Uluslararası Kurum Çalışanı, online görüşme, 15 Ocak 2022.
- **Katılımcı 5:** Sivil Toplum Kuruluşu Çalışanı, yüz yüze görüşme, 22 Ocak 2022.
- **Katılımcı 6:** Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, online görüşme, 30 Ocak 2022.
- **Katılımcı 7:** Uluslararası Kurum Çalışanı, online görüşme, 19 Mart 2022.
- **Katılımcı 8:** Uluslararası Kurum Çalışanı, online görüşme, 26 Mart 2022.
- **Katılımcı 9:** Eski Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, online görüşme, 31 Mart 2022.
- **Katılımcı 10:** Şiddet Önizleme Merkezi Çalışanı, online görüşme, 9 Nisan 2022.
- **Katılımcı 11:** Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, online görüşme, 10 Nisan 2022.

• **Katılımcı 12:** Uluslararası Kurum Çalışanı, online görüşme, 19 Mayıs 2022.

Araştırma sırasında yarı yapılandırılmış görüşmelerin ortaya çıkardığı bazı sınırlılıklar söz konusu olmuştur. Örneğin, başta görüşmecilerin yarısının kamudan yarısının uluslararası kurumlardan seçilmesi planlanmıştır fakat SHM çalışanlarının ve Bakanlık çalışanlarının görüşmelere katılım konusunda çekinceleri olduğu için kamu temsili planlandığından daha az olmuştur. Bakanlık seviyesinde katılım sağlanabilmesi için telefon ve e-mail yollarıyla Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı'na birçok defa ulaşılmaya çalışıldıysa da sonuç alınamamıştır. Bu açıdan kamunun bakış açısı Ankara seviyesinde ve il seviyesinde yansıtılamamış, yalnızca yereldeki deneyimler üzerinden aktarılmıştır.

Diğer yandan gerek kamu gerek STK/uluslararası kurum çalışanları çalıştıkları kurum isimlerinin gizli kalmasını istedikleri için veri analizlerinde kullanılan bilgilerin hangi kaynaktan elde edildiğinin çalışmada belirtilmesi konusunda birtakım eksiklikler ortaya çıkmıştır. Ayrıca görüşmeler sırasında katılımcıların kimliklerinin ortaya çıkacağı endişesiyle gerçek düşüncelerini ifade etme konusunda sık sık tereddüt yaşadıkları gözlemlenmiştir. Özellikle devlet kurumlarında çalışan katılımcıların düşüncelerini ifade ederken rahat hissetmedikleri gözlemlenmiştir. Bu çalışmanın akademik standartlar çerçevesinde yürütüldüğü hatırlatılarak görüşmelerin gizli kalacağı konusunda katılımcılara güvence verilmiştir. Bu yöntemle katılımcılar görüşlerini açık ve net paylaşımları konusunda cesaretlendirilmiştir.

3.4. Uluslararası Kuruluşların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Kapasitesini Geliştirmek için Yürüttüğü Faaliyetlerin Avrupa Birliği Adaylığı ve ile Suriye Mülteci Krizi Süreçlerinde Karşılaştırmalı Analizi

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın faaliyet raporları ve strateji belgeleri incelendiğinde, Bakanlığın kurumsal kapasitesini güçlendirmeyi, çalışan

memnuniyetini arttırmayı, personelin bilgi ve becerisini geliştirmeyi, sistem ve altyapısını geliştirecek adımlar atmayı hedeflediği görülmüştür. Buna ek olarak AB mali kaynaklarından daha fazla yararlanabilmek Bakanlığın hayata geçirmeyi istediği çalışmalardan biridir. (2022-2026 Stratejik Planı: 95) Bu araştırma göstermiştir ki, Bakanlığın kurumsal kapasitesini arttırmaya yönelik çalışan başat kurumlar Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu ve çeşitli Birleşmiş Milletler kuruluşlarıdır. Bu kurumlar hem Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde hem de Suriye mülteci krizinde ortaya çıkan kaynak ihtiyacı nedeniyle Bakanlığın uluslararası standart ve ilkelere uygun doğrultuda kurumsal kapasitesini ve sosyal hizmet çalışmalarını güçlendirme faaliyetlerine devam etmektedirler. İncelenen raporlara göre, Bakanlığın kurulduğu ilk yıllarda AB üyeliği kapsamında ortak yürütülen pek çok proje bulunsada ilerleyen yıllarda bu projelerin azaldığı görülmektedir. Buna karşın mültecileri destekleyen işbirlikleri yıldan yıla artmıştır. Bunda çeşitli politik sebeplerden dolayı Türkiye'nin AB üyeliğinde ivme kaybetmesinin etkisi olabilir. Ayrıca son yıllarda yönetilmesi gereken bir mülteci krizinde AB-Türkiye ortaklığının odağının mültecilere yönelik hizmetlere kayması sebeplerden bir diğeri olabilir. Sonuç olarak AB başta olmak üzere Bakanlığın uluslararası kuruluşlarla yürüttüğü kapasite geliştirme faaliyetleri ilk yıllarda AB üyeliği odaklı olsa da son yıllarda mülteci destek odaklı olmuştur diyebiliriz.

Bu çalışmada, AB üyeliği ve mülteci krizinden oluşan iki odak arasında kapasite geliştirme faaliyetlerinin özellikleri bakımından birtakım farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. Öncelikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki çalışmalar genellikle uzun yıllar süren projelerle yürütülmektedir. Örneğin, UNICEF'in desteklediği Çocuk Hakları Komiteleri Bakanlığın kurulduğu ilk yıldan beri geleneksel olarak devam etmektedir. Yine Romanların entegrasyonunu destekleyen proje 2015 yılında başlamış ve halen devam etmektedir. Suriye mülteci krizi bağlamında verilen desteklerin ise, köklü ve yapısal değişiklikler hedefleyen projeler değil, kısa vadeli hizmet ihtiyacına yönelik birtakım destekler olduğu görülmektedir. Örneğin, UNFPA'nın SHM projesi iki yıl sürmüş ve bitirilmiştir. BMMYK ve UNICEF

tarafından fonlanan diğer SHM güçlendirme projelerinin akıbetini ise gelen fonlar belirleyecek olup, uzun zamanlı planlar için kapasite geliştirme projeleri, uzun zamana yayılan ve uzun vadeli hedefleri içeren programlar olmadığı için, sürdürülebilir bir kapasite arttırımından söz edilmeyebilir. Görüşme çıktılarına göre, mültecileri destekleyen projeler elde bulunan maddi kaynakların belirlediği şartlara göre başlatılmakta ya da yürütülmektedir ve bu maddi kaynaklar insani yardım temelli fonlar olduğu için birkaç yıl içinde ne olacağı öngörülemeyen yapıdadır. Kısacası, mülteci krizi bağlamında yürütülen kapasite geliştirme faaliyetleri pek çok faktörün şekillendirdiği ve kısa vadeli hedefleri olan yapıdayken AB süreci kalkınmayı hedefleyen ve uzun vadeye yayılan çıktıları olabilecek faaliyetlerdir diyebiliriz. Diğer yandan görüşme çıktılarına göre, fon veren uluslararası kurumların Bakanlığı mülteciler alanında desteklemeye devam etmeyi planladığı ortaya çıkmıştır. Fakat altını çizmek gerekir ki, mülteci odaklı bu destekler uzun yıllara yayılsa bile, mültecilerin var olan sosyal hizmetlerden faydalanmasına yönelik oldukları için kurumsal kapasiteyi ve altyapıyı geliştirmeyi hedefleyen değil, mültecilerin bu yapıya entegre edilmesini amaçlayan yapıda oldukları için kapasite geliştirme açısından daha dar bir gelişim alanına hizmet etmektedir.

Mültecileri desteklemeye yönelik faaliyetler krizin başından günümüze kadar birtakım değişimler geçirmişse de günümüzde hem AB üyeliği hem Suriye mülteci krizi bağlamlarında kadının güçlendirilmesi, çocuk hakları ve sivil toplumun desteklenmesi gibi alanların her iki durumda da ortaklaşmaktadır. Fakat her iki bağlam doğası gereği bazı alanlarda farklılaşmaktadır. AB üyelik süreci çerçevesinde Bakanlığın kurumlarında toplumsal cinsiyet eşitliği, çocuk hakları, toplumun her bireyinin sosyal hizmetlere katılması gibi konularda sosyal hizmetler yaklaşım ve değerlerin benimsenmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar Bakanlığın tüm kurumları ve yapılarını etkileyen daha geniş skalada bir kapasite geliştirme yaklaşımını benimsemektedir. Suriye mülteci krizi kapsamında ise, bundan farklı olarak yalnızca Suriyeli mültecilerin sosyal hizmet sistemine dahil edilmesi ve mültecileri kapsamaları için gereken desteklerle sınırlıdır diyebiliriz. Bu

faaliyetler Bakanlığın hali hazırda Türkiye vatandaşlarına sunduğu hizmetin genişletilerek mültecilere verilmesini hedeflemektedir. Dolayısıyla, Bakanlığın daha çok mültecilere destek verme kapasitesinin güçlendirilmeyi hedefler. Özetle, AB üyelik sürecindeki kapasite geliştirme faaliyetlerinin kapsamının mülteci krizi için yapılan hizmetlerden daha geniş olduğunu söyleyebiliriz. Bu sonuçtan yola çıkarak Suriye mülteci krizi bağlamında yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinin kurumsal kapasite güçlendirmeye etkisinin zayıf olduğunu söylenebilir. Faaliyet raporları incelenerek ve AB üyeliği bağlamında yapılan kapasite geliştirme faaliyetleriyle kıyaslama yoluyla ulaşılan bu hipotez, bir sonraki bölümde, yapılan görüşme sonuçlarının Kaplan'ın teorisine uygun olarak analiz edilmesiyle test edilecektir ve yeniden ele alınacaktır.

3.5. Sosyal Hizmet Merkezlerinin Güçlendirilmesi Projelerinin Kurumsal Kapasiteye Etkisi

Sosyal Hizmet Merkezleri Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın koruyucu ve önleyici hizmetlerinin geliştirilmesi politikasına istinaden 02.11.2011 tarih ve 662 sayılı KHK'nin 10. Maddesi ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na eklenen ve ihtiyaç sahiplerinin tespit edilerek sosyal hizmet müdahalesinin ve takibinin gerçekleştirilmesi, çocuk, genç, kadın, erkek, engelli, yaşlı bireylere ve ailelerine koruyucu, önleyici, destekleyici, geliştirici hizmetler ile rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin bir arada en kolay ulaşılabilir biçimde, gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve gönüllüler ile işbirliği içinde sunulmasından ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu gündüzlü sosyal hizmet kuruluşları olarak kurulmuştur. (2013 Yılı Faaliyet Raporu: 36)

Uluslararası kurumlar, mülteci destek projeleri kapsamında, mültecilerin faydalandığı sosyal hizmet uygulamalarını yerelleştirebilmek adına hem yerel hem ulusal düzeyde devlet kurumlarını destekleyen çalışmalar yürütmektedir. Mültecilere sağlanan sosyal hizmetlerin yerelleşmesi ve yaygınlaşması için SHM'ler uluslararası kurumlar tarafından yoğun şekilde desteklenmektedir. Bu destek kaynaklarından öne

ıkan üç kurum UNICEF, BMMYK ve UNFPA'dır. 2021 faaliyet raporunda, bu projelerin ana hatları aşağıdaki gibi çizilmiştir:

“Geçici Koruma altındakiler ile iletişim sorunu yaşamamak ve ihtiyaç sahiplerine daha hızlı müdahale edebilmek amacıyla SHM'lerde tercüman istihdamı yapılmaktadır. Bakanlığımıza bağlı SHM'ler, ihtiyaç sahiplerinin hizmetlere erişimlerini sağlamayı amaçlayan ilk temas noktaları özelliği taşımaktadır. Bu yönüyle özellikle geçici koruma altındaki nüfusun yoğun oldukları bölgelerdeki SHM'lerin kapasitelerinin desteklemeye yönelik Birleşmiş Milletler Kuruluşları işbirliğinde projeler yürütülmektedir. Bu projeler ile SHM'lerin beşeri kapasitelerinin geliştirilmesinin yanısıra donanım, bakım ve onarım açısından fiziki kapasiteleri desteklenerek gelecekteki hizmet taleplerinin karşılanmasında güçlenmeleri amaçlanmaktadır.” (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 62)

Genel özellikleriyle, tercümanlar başta olmak üzere SHM'lerin insan kaynaklarını ve maddi kaynaklarını geliştirmeyi hedefleyen bu projelerin kapsamında verilen destekler aşağıdaki gibidir:

1- Koruyucu ve nleyici Hizmetler Kapsamında SHM'lerin Desteklenmesi (UNFPA): Suriyelilerin yoğun olarak yaşadıkları 19 ilde psikolog, vaka danışmanı, ğretmen, ocuk eğitici, hizmet aracı ve tercümanlardan oluşan 194 personel istihdam edilmiştir ve bu personele yönelik oryantasyon ve mesleki beceri eğitimi verilmiştir. Yerinde tespit ve müdahale amacıyla Mobil SHM olarak kullanılmak üzere 3 adet mobil araç Bakanlığa tahsis edilmiştir. SHM alışanlarının psikososyal destek hizmetleri ve mültecilerle çalışma alanında kapasitelerini geliştirmeye yönelik olarak 319 meslek personelinin katılımıyla 6 adet temel Eğitim programı düzenlenmiştir. Proje kapsamında 2019 itibariyle 191.125 faydalanıcı bakanlık hizmet modelinden faydalanmıştır. (2019 Yılı Faaliyet Raporu: 88) 2020 yılında ise, 178 personel 27 SHM'de görev yapmıştır. Yıl sonu itibariyle 254 personelin bilgi ve becerilerini arttırmaya yönelik eğitimlere devam edilerek 319 meslek elemanına 6 adet Temel Eğitim Programı düzenlenmiştir. 2020 sonu itibariyle ulaşılan kişi sayısı 254.635 olarak raporlanmıştır. (2020 Yılı Faaliyet Raporu: 75) Bu proje 2020 yılı itibariyle sona ermiştir.

2- Tespit, Yönlendirme ve Vaka Yönetimine İlişkin SHM'lerin Desteklenmesi Projesi (UNICEF İşbirliğinde): 15 ilde 21 SHM'de toplam 53 meslek elemanı, 33 tercüman olmak üzere toplam 86 personel istihdam edilmiştir.

İstihdam edilen personele Gaziantep ve Ankara illerinde oryantasyon eğitimleri verilmiştir. SHM'ler için çeşitli donanım malzemesi temin edilmiş ve toplam 38 araç kiralanmıştır. Proje kapsamında 2019 sonu itibariyle 5.162 faydalancıya ulaşılmıştır. (2019 Yılı Faaliyet Raporu: 89) 2020 yılında 15 ildeki 21 SHM'de meslek elemanı ve tercümanlardan oluşan toplam 73 personelle uygulanmaya devam edilmiştir. Personelin vaka tespitinde kullanacağı form geliştirilmiş ve raporlama için veri kayıt sistemi hazırlanmıştır. Ayrıca 2020 yıl sonu itibariyle proje kapsamında 7960 kişiye ulaşılmıştır. (2020 Yılı Faaliyet Raporu: 75) 2021 yılında 15 ildeki 21 SHM'de 79 personelle çalışmalar devam etmiştir. Saha çalışmalarında kullanılmak üzere 28 bilgisayar ve 38 tablet alınmıştır. Ayrıca 38 araç kiralanarak SHM'lere tahsis edilmiştir. 2021 yılı itibariyle toplam 16969 kişiye ulaşılmıştır. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 62) Bu proje, 2022 itibariyle hala devam etmektedir.

3- SHM'lerin Kapasitesini Güçlendirme Programı (BMMYK İşbirliğinde): Proje kapsamında 21 il 76 SHM'de 128 meslek elemanı, 96 tercüman istihdamı gerçekleşmiştir. 23-26 Nisan 2019 tarihinde Marmara bölgesindeki 6 ildeli 40 SHM'de istihdam edilen 58 personele oryantasyon eğitimi verilmiştir. 89 araç kiralanmış ve Mobil Koordinasyon Merkezi olarak kullanılmak üzere 2 tır alınmıştır. BMMYK kapsamında toplam 219.274 faydalancıya erişilmiştir. (2019 Yılı Faaliyet Raporu: 89) 2020 yılında ise, 22 il 79 SHM'de 108 meslek elemanı ve 58 tercümandan oluşan 166 personelle proje sürdürülmüştür. Ayrıca SHM'lerde kullanılmak üzere 80 araç kiralanmış ve mobil SHM olarak kullanılmak üzere iki tır satın alınmıştır. 2020 yılı itibariyle 300.057 faydalancıya ulaşılmıştır. (2020 Faaliyet Raporu: 75) 2021 yılında da proje uygulamasına devam edilmiş olup proje başından beri toplam 67.674 faydalancıya erişilmiştir. (2021 Yılı Faaliyet Raporu: 62) BMMYK, SHM destek faaliyetlerine 2022 yılı itibariyle hala devam etmektedir.

Yapılan görüşmeler sırasında, SHM'lerin desteklenmesi için belirtilen bu üç proje dışında GIZ, Care International gibi uluslararası kurumların da Şanlıurfa'da İl Müdürlüğü ve SHM'lere destek veren bazı projeler yürüttüğü belirlenmiştir. Fakat Birleşmiş Milletlerin uyguladığı projeler, Sosyal Hizmet Merkezlerine

odaklanmalarından, geniş kapsamlı ve uzun zamana yayılan kapasite geliştirme faaliyetleri olmalarından dolayı araştırmada BM projelerine odaklanılmıştır.

Diğer yandan kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik etkinin araştırılması için yürütülen erişilebilir kaynak sayısının sınırlı olduğu gözlemlenmiştir. Projelerin etkilerini bütünsel olarak araştıran kaynaklar ne Bakanlık'ın strateji belgelerinin ne de fon sağlayan uluslararası kuruluşların erişime açık kaynaklarının arasında bulunamamıştır. Projelerin etkisi hususunda erişilen tek kaynak UNFPA'nın "Koruyucu ve Önleyici Hizmetler Kapsamında Sosyal Hizmet Merkezlerinin Desteklenmesi Projesi Sosyal Etki Analiz Raporu" olmuştur ve bu rapor kurum güçlendirme projelerinin etkisinin derinlemesine incelendiği kaynaklara örnek teşkil edebilir. Bu rapora göre, UNFPA'nın uyguladığı SHM güçlendirme faaliyetleri, SHM'lerin bilinirliğinin ve güvenilirliğinin artırılması, mültecilere yönelik farkındalığın artması, SHM'lerin hizmet kapasitesinin geliştirilmesi, verilen eğitim ve süpervizyon desteğiyle personelin mesleki yeterliliğinin arttırılarak desteklenmesi ve hizmetlere erişimde araç, tercüman gibi erişim engellerinin azaltılmasında önemli bir etken olduğu bulguları yer almaktadır. (Kararımak ve Aker, 2020)

Bu araştırma çerçevesinde çıkan bulguların, UNFPA'nın sosyal etki analizinde belirttiği bulgularla büyük ölçüde uyumlu olduğu görülmektedir. Bu bağlamda SHM'lere sağlanan kapasite geliştirme faaliyetlerinin mültecilerin sosyal hizmet mekanizmalarına dahil edilmesi konusunda etkili olması bu araştırma sonucunda elde edilen bulgulardan biridir. Ayrıca mültecilerin sosyal hizmetler alabilmesi için gereken mesleki eleman, tercüman, araç gibi ihtiyaçların bu projeler sayesinde büyük ölçüde karşılandığı belirlenmiştir ve bu da UNFPA'nın bulgularıyla tutarlıdır.

İnsan kaynakları ve materyal destek sağlanmasının UNICEF ve BMMYK projelerinde sağlanan kapasite destek faaliyetlerinde de önemli bir yer kapladığı görülmektedir. Bu noktada, kapasite geliştirme faaliyetlerinin en önemli katkısının mültecileri SHM sistemine dahil etme, insan kaynakları ve araç sağlama noktasında olduğu söylenebilir. Öte yandan, her üç projede de verilen eğitimlerle gerek mülteci alanında gerek çocuk hakları gibi diğer alanlarda personelin bilgi ve mesleki

yeterliliğini arttırmanın hedeflendiği gözlemlenmiştir. UNFPA'nın sosyal etki analizinde bu eğitim ve süpervizyonun oldukça etkili olduğu belirlenmiştir. (Kararımak ve Aker, 2020: 144)

Bu araştırma dahilinde yapılan görüşmelerde, UNICEF ve BMMYK'nın personele sağladığı eğitimlerin yeterli sayıda olmadığı paylaşılmıştır. UNICEF ve BMMYK projelerinde SHM'lere araç ve insan kaynağı projelerin ana kapasite geliştirme araçları olduğu olduğu saptanmıştır. Özellikle mülteciler hizmetlere erişimde dil bariyeriyle karşılaştıkları için tercüman desteği önemli bir kolaylaştırıcı faktör olmuştur.

Katılımcılardan biri SHM güçlendirme projelerinin genel olarak olumlu olduğunu belirtmiştir: *“Uluslararası kurumların SHM'lerin kapasitesini olumlu etkilediğini düşünüyorum. Kurumlar çekilse hizmet kapasitesi aynı şekilde devam edemez.”* (Sivil Toplum Kuruluşu Çalışanı, 22 Ocak 2022) Katılımcılardan bir diğeri SHM güçlendirme projelerinin genel etkisini şu sözlerle değerlendirmiştir: *“Aile Bakanlığı'nın sorunu insan kaynağı ve materyal. Uluslararası kurumların verdiği insan kaynağı ve araçlar kapasitesini geliştirmek için yeterli.”* (Sivil Toplum Kuruluşu Çalışanı, 9 Ocak 2022) Bir diğeri katılımcı projelerin devam etmesini gerektiğini aktarmıştır: *“Projeler sıkıntılara rağmen personel boyutuyla işe yarıyor. Güçlendirme çalışmaları devam etmeli çünkü müracaat çok ama kapasite yetersiz.”* (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 30 Ocak 2022) Hem UNFPA'nın çalışmasından hem de katılımcıların ifadelerinden projelerin mültecilerin sosyal hizmet ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gereken maddi kaynak ve personel ihtiyacını karşılayabildikleri için genel anlamda olumlu etkisinin olduğu sonucuna varılabilir. Bu konuya daha eleştirel yaklaşan bir katılımcı düşüncelerini şu sözlerle iletmiştir:

“Desteklerin etkisi oldu ama yapılan harcamalara göre değerlendirildiğinde daha fazla olabilirdi. Örneğin personel işe alımında kamu çalışanları kendi tanıdıklarını işe aldırıldığı için personel fazla nitelikli değil. Tercümanların işe alımı ise çok faydalı oldu.” (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 30 Kasım 2021)

Öte yandan UNFPA'nın etki analizinde, BM kuruluşları tarafından uygulanan SHM güçlendirme projelerinin, SHM'ler ile mülteci alanında çalışan yerel ve

uluslararası STK'ların arasındaki koordinasyonu olumlu etkilediği yönünde bulgular elde edilmiştir. (Kararımak ve Aker, 2020: 103) Bu araştırmanın sonuçlarına göre de kapasite geliştirme faaliyetleri kapsamındaki SHM güçlendirme projeleri, kamu ile STK'lar arasında bir köprü görevi görerek kurumsal iş birliklerinin artmasına olanak sağlamıştır. Yapılan görüşmelerde, bu koordinasyon ve iş birliklerinin artmasının hizmet kapasitesine olumlu etkisi olacağı birçok defa dile getirilmiştir. Diğer yandan genel olumlu etkiye rağmen, görüşmelerde koordinasyon konusunda standart bir anlayışın ve uygulamanın bulunmadığı dile getirilmiştir. Görüşmecilerin biri bu durumu şu şekilde özetlemiştir: *“Diğer kurumlarla koordinasyon konusunda bir standart yok. Çalışan kişilere göre değişiyor.”* (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 10 Nisan 2020)

Özetle, SHM güçlendirme projeleri, mültecilerin sosyal hizmet ihtiyaçlarını belirleme ve buna yönelik bazı kurumsal kapasite ihtiyaçlarını destekleme hususunda önemli katkılar sunmuştur. Özellikle, yetersiz personel sayısının artırılması, hizmetlere erişimde dil engelinin kaldırılması için Arapça tercüman sağlanması ve araba, bilgisayar gibi maddi kaynakların sağlanması konusunda etkili kapasite geliştirme faaliyetleri yapılmıştır. Bu katkılara rağmen, bu projelerin SHM'lerin kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine ne ölçüde yardımcı olduğu ve bu desteklerin sürdürülebilir kapasiteye etkisini anlayabilmek için SHM güçlendirme projelerinin diğer hangi konularda SHM'leri desteklediğinin de araştırılması gerekmektedir. Bu kapsamda, SHM güçlendirme projelerinin kurumsal kapasiteye etkisinin araştırılması için, kapasite geliştirme faaliyetleri Allan Kaplan'ın kapasite geliştirme modeli çerçevesinden değerlendirilecektir.

Kaplan'a göre, bir kurumun kapasitesi söz konusu olduğunda, çalışan sayısı, çalışanın becerileri ve kurumun sahip olduğu maddi kaynaklar, o kurumun kapasitesi için önemli kaynaklardır. Fakat bir hiyerarşi içinde değerlendirildiğinde bunların bazılarının göre daha az önemli ve belirleyici olduğu öne sürülmüştür. Bu hiyerarşiye göre, kurumun sahip olduğu şartları iyi anlayabilme ve ona göre kararlar alabilme kapasitesi bağlamında en büyük rol oynayan faktördür. Bu beceriden sonra, kurumun

vizyonu, stratejisi, kültürü ve yapısı o kurumun kapasitesinin en önemli diğer bileşenleridir. Personelin becerileri ve maddi kaynaklar ise, hiyerarşinin en altında bulunmalarından dolayı en az etkili özellikler olarak kategorize edilmektedir. Bu bağlamda, SHM güçlendirme projeleri tüm bu kategoriler çerçevesinde, yapılan görüşme analizlerine dayanılarak değerlendirilecek ve kurumsal kapasite yönündeki etkileri anlaşılmalı çalışılacaktır.

Bağlam ve Kavramsal Çerçeve:

Kaplan'ın geliştirdiği kurumsal kapasite geliştirme teorisine göre bir organizasyonun içinde bulunduğu çevreyi anlamlandırabilme potansiyeli o kurumun en güçlü özelliğidir. Bu nedenle bağlamı ve çevreyi anlayabilme kapasitesi diğer beceri ve kaynaklardan üstün tutulmalı ve önemsenmelidir. Buna göre organizasyon, içinde yer aldığı bağlamı anlayabilmeli çevresi hakkında bilgi toplayabilmeli, ve bu bilgiye uygun kararlar alabilmelidir. Bu kararlara istinaden özgüvenli adımlar atabilmeli, sorumluluğunun bilincinde hareket edebilmelidir. (Kaplan, 1999: 23)

Suriyeli mültecilerin sınırı geçip Türkiye'ye sığınmaya başladığı ilk yıllarda Türkiye'de bunun geçici bir durum olduğu ve savaşın kısa süre içinde sona ereceği düşüncesi yaygındı. Türkiye Devleti kurumları bu yöndeki analizler üzerine politika geliştirme ve çalışma yapma eğilimindeydi. Mültecilerin kamplara yerleştirilmeye başladığı 2013 yılından itibaren Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından UNICEF işbirliğinde psikososyal destek hizmetleri sağlanmış ve BMMYK desteğiyle sınırı geçen refakatsiz çocukların tespiti ve güvenliği ile ilgili çalışmalar yapılmışsa da mültecilerin temel ihtiyaç ve koruma hizmetleri acil insani yardım kapsamında çoğunlukla uluslararası ve yerel sivil toplum örgütleri tarafından sağlanmıştır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, kendi alanında sorumluluk alma konusunda Türkiye Devleti'nin ulusal politikalarına paralel şekilde hareket ederek ilerleyen yıllar içinde artan mülteci nüfusuna ve ihtiyaca rağmen mültecileri kapsayıcı sosyal hizmet çalışmaları yürütmemiştir. Bu çalışmalar psikososyal destek gibi belirli alanlara ya da refakatsiz çocuklar gibi belirli gruplara yönelik olmuştur.

Bu durumun 2014 yılında Suriyeli mülteciler Geçici Koruma statüsü altında kayıt altına alınmaya başladıktan sonra da devam ettiğini söylemek mümkündür. Diğer bir deyişle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, krizin ilk beş yılında mülteciler için yapısal değişiklikler yapmamıştır diyebiliriz. Katılımcılardan biri, 2015 yılına kadar İl Müdürlükleri'nin mültecilerin kurumlarının sorumluluğuna girmediği yönünde bir tutum sergilediğini aktarılmış ve Müdürlüklerin 2016 yılından itibaren alana daha fazla uluslararası ve ulusal sivil toplum kuruluşları ile temasa geçerek dahil olmaya başladığını dile getirilmiştir. (Uluslararası Kurum Çalışanı, 19 Mayıs 2022)

Diğer yandan kendilerine hukuki statü verilen ve sayısı gittikçe artan Suriyelilerin ihtiyaçları da artmıştır. 2018 yılından itibaren kamplar kapatılarak ve birleştirilerek mülteci nüfusunun şehirlere yerleşmesi sağlanmıştır. (UNHCR, çevrimiçi erişim, 11 Aralık 2022) Buna paralel olarak Bakanlık ancak 2018 yılında üç ayrı BM kuruluşuyla başlayan SHM Güçlendirme Projelerinin de katkısıyla özel ihtiyaç sahibi Geçici Koruma statüsü altındaki Suriyeli mültecileri ve uluslararası koruma statüsü altındaki diğer mültecileri hedefleyen ve tam içeren hizmetler vermeye başlamıştır. (3RP Türkiye Bölümü, 2021-2022: 8)

Bu çalışma kapsamında kamu görevlileri ve uluslararası kuruluşlarda çalışan yetkililerle yapılan görüşmelerde, Bakanlığın mültecileri de kapsayan faaliyetler sunması konusunda uluslararası kuruluşların etkisinin büyük olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın mültecilerin sosyal hizmet ihtiyaçları konusunda krizden ancak yedi yıl sonra tam sorumluluk alan tutumunun mültecilerin geçici görülmesinden başka sebepleri de olduğu vurgulanmıştır. Öncelikle 2011'de kurumsallaşan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yeni bir kurum olduğu, kurulduğu ilk yıllardan itibaren hem yapısal olarak hem de hizmet hacmi olarak henüz diğer bakanlıklar kadar potansiyeline erişmiş bir bakanlık olmadığı yönünde birbirine yakın görüşler ifade edilmiştir. Sosyal hizmet kavramının Türkiye'de yeni olması, Bakanlığın pek çok kez isminin değişmesi, yapısal değişikliğe uğraması ve mültecilerden önce de gelişmeye devam eden bir kuruluş olması Bakanlığın içinde

bulunduğu şartları iyi okumasını ve ona uygun kararlar almasını zorlaştıran faktörler olarak ortaya konmuştur.

Mülakatlarda hemen hemen tüm katılımcılar Bakanlık içinde kararların siyasal ve finansal ihtiyaç ve kriterlere göre alındığından bahsetmiştir. Örneğin bir katılımcı, günümüzde verilen hizmetlerde mülteciler ve yerel halk arasında bir ayırım yapılmasa da, artan mülteci karışıklığı nedeniyle, Bakanlığın oy kaybı yaşamamak adına açık şekilde mültecilere hizmet sağlamaktan çekindiği gözlemini paylaşmıştır. (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 13 Ocak 2022) Ayrıca uygulamada toplumsal cinsiyet eşitliği gibi konularda sorunlarla karşılaşıldığı için Bakanlığın uluslararası hizmet standardını gözeterek hizmet vermesinin zor olduğu aktarılmıştır. Örneğin, çocuk evliliklerinin Suriyeli mültecilerin kültürel normlarına uyduğu gerekçesiyle bu konuda çalışma yapılmasının ve müdahalelerin aksadığı gözlemlenmiştir. Uluslararası kuruluşlar çocuk evlilikleri ve diğer sosyal hizmet alanlarında sahip oldukları tecrübeyi aktararak hak kayıplarına yol açan bazı zihniyet kalıplarını değiştirmek istemektedirler. (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 19 Mayıs 2022).

Diğer yandan uluslararası kuruluş yetkililerinin belirttiğine göre, kurumsal kapasite geliştirme faaliyetlerinin nihai amacı, Bakanlığın güçlenerek ana aktör olarak görev yapmaya başlamasıdır. (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 13 Ocak 2022) 3RP çerçevesinde yapılan planlara göre kapasite geliştirme faaliyetleri sonucunda mültecilere sağlanan sosyal hizmetler konusunda tüm sorumluluğu ve faaliyetleri Bakanlığın devralması hedeflenmektedir. (3RP Türkiye Bölümü, 2022: 4) Mülakatlarda Bakanlığın mültecileri henüz öncelik olarak görmediği, uluslararası aktörlerin Bakanlığı bu konuda daha girişken olması ve lider rolünü üstlenmesi için desteklemesi gerektiği görüşü belirtilmiştir. Bu geçiş sürecinin yavaş yavaş olması ve nasıl yapılacağının kanıta dayalı şekilde tasarlanması gerektiği de eklenmiştir. Ayrıca bir süre sonra uluslararası insani yardım kuruluşlarının sahadan çekilerek kurumsal kapasite geliştirme faaliyetlerini kalkınma ajanslarına devretmesi gerektiği de ifade edilmiştir. İnsani yardım aktörlerinin acil durumlarda, kalkınma aktörlerinin ise acil durum geçtikten sonra kurumların güçlendirilmesi konusunda çalışma yapması

gerektiği görüşü karar alıcı kurumlar arasında yaygındır. (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 13 Ocak 2022)

Yapılan mülakatlarda, uluslararası kuruluşların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın mültecilerin sosyal hizmet ihtiyaçlarını belirleme ve karşılama konusunda daha fazla sorumluluk almasını destekleyecek çalışmalar yaptığı gözlemlenmiştir. SHM'lerin desteklenmesi ve sonrasında tüm sürecin Bakanlığa devredilmesinin planlanması bunu göstermektedir. Bu destek faaliyetlerinin amacına ulaştığı ve geline nokta SHM'lerin mültecilere ve yerel halka ayırım yapmadan hizmet verdiği belirlenmiştir.

Diğer yandan, kapasite geliştirme faaliyetlerinin sürdürülebilirliği konusunda herhangi bir netlik bulunmamaktadır. Bu projeler bittiğinde mültecileri içeren hizmetlerin ne ölçüde devam edeceği henüz netlik kazanmadığı için uluslararası kurumlar tarafından sağlanan bu katkının sürdürülebilirlik kriterini sağlayıp sağlayamayacağı henüz öngörülememektedir. Bu durumda, Bakanlığın ana aktör olarak hizmet sağlaması hususunda sahip olacağı kurumsal kapasite ve motivasyon ilerleyen yıllarda izlenebilecektir.

Vizyon

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın misyonu: *“Bireyin, ailenin ve toplumsal değerlerimizin korunması, güçlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik bütüncül ve adil sosyal hizmet modelleri geliştirmek ve uygulamaktır.”* Kurumun vizyonu ise, *“Toplumun her ferdine ulaşarak etkin sosyal hizmet sunumuyla ülkemizin sosyal kalkınmasında öncü kurum olmaktır.”* (T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, çevrimiçi erişim 11 Aralık 2022). Mülteci krizinin başlarında yalnızca refakatsiz çocuklara ve acil psikososyal ihtiyacı olan Suriyeli mültecilere hizmet veren Bakanlığın, uluslararası kuruluşların teşviki ve desteğiyle 2018 yılından itibaren Suriyeli mültecileri de toplumun parçası sayarak mülteciler için planlamalar yapmaya başladığını ve hizmet ihtiyacını buna göre yeniden belirlediğini söyleyebiliriz.

Mülakatlarda elde edilen bilgiye göre, günümüzde mültecilere verilecek hizmetlerin nerede ve nasıl olacağı konusunda planlanmalar yapan esas kuruluş Bakanlıktır. Uluslararası kuruluşların önerileri dikkate alınsa da SHM'lerin güçlendirilmesi projelerinin kapsamı ve içeriği konusunda son kararı veren kurum Bakanlığın Ankara'da bulunan ilgili kuruluşu Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Diğer yandan katılımcılardan biri, bu kararların bazı siyasi faktörler tarafından şekillendirildiğinin altını şu sözlerle çizmiştir: *“SHM’de işe alımlara Bakanlık karar veriyor ve tümü parasal ve politik etkenlere göre belirleniyor.”* (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 19 Mart 2022)

SHM'lerin güçlendirilmesi projelerinde hangi SHM'lerde kaç çalışanın mülteciler için görevlendirileceği merkezî olarak belirlenmektedir. Hangi SHM'lere kapasite geliştirme kapsamında kaynak aktarılacağı o bölgedeki mülteci nüfusuna göre ve SHM'nin varolan kapasitesine göre değişse de mülakatta bir katılımcının belirttiğine göre, planlama sistematik ve kanıta dayalı olarak yapılmamakta ve yerelin ihtiyacı yılda bir kez yapılan İl Müdürlüğü ziyaretleri sırasında dinlenmektedir. Diğer bir katılımcının ifadesine göre, Bakanlık düzeyinde nüfuzu fazla olan İl Müdürlerinin sahasına daha fazla kaynak ayrılabilir. (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 30 Ocak 2022) Ayrıca pek çok katılımcının dile getirdiği üzere SHM güçlendirme projeleri için işe alımlara da Bakanlık temsilcileri karar vermektedir. Bu noktada, SHM'de tanıdıkların işe alınması oldukça yaygın bir pratik olarak dile getirilmiştir. Mülakata katılan çoğu katılımcı planlamanın merkezde yapılmasını bir eksiklik olarak görmekte ve yerelin ihtiyacını tespit etmek için daha fazla çalışma yapılması gerektiğini düşünmektedir.

Diğer yandan, görüşme sonuçları SHM güçlendirme projelerinde uygulama partneri uluslararası aktörlerin planlama ve uygulama alanlarında birbiriyle sıkı koordinasyon içinde olmadığını göstermiştir. Her ne kadar proje döneminde UNFPA ve UNICEF'in düzenli olarak koordinasyon toplantıları düzenlediği tespit edilse de projelerin birbirini tamamlayacak şekilde tasarlanmadığı ve uygulamada bazı boşluklar olduğu mülakatlarda birçok katılımcı tarafından teyit edilmiştir. Buna ek

olarak, 2018’de BMMYK’ın UNICEF ve UNFPA ile Sosyal Hizmet Merkezleri’nin kapasite güçlendirilmesi konusunda koordinasyonu arttırmak ve çalışanlara verilen eğitimleri harmonize etmek için bir SHM Görev Gücü ekibi kurduğu belirlenmiştir. (UNHCR, çevrimiçi erişim 11 Aralık 2022) Bu tür olumlu girişimler olduysa da sahada aktif rol olan uluslararası kuruluşların arasındaki koordinasyon ve sinerjinin artması gerektiği mülakata katılan pek çok kişi tarafından dile getirilmiştir.

Görüşme bulgularına göre, SHM’lerin güçlendirilmesi projelerinde planlanan faaliyetlerin ne kadarının hayata geçirildiği ve ne kadarının etkili olduğu konusunda bilgi eksikliğinin olduğu belirlenmiştir. Bakanlık seviyesinde sık sık genel müdürü değiştiği için, prosedür ve uygulamaların her müdür değişimde farklılaştığı ve projelerde standart bir yaklaşım benimsenmediği dile getirilmiştir. Uluslararası kurumlarla projede ulaşılan kişi veya hizmet sayılarının verileri paylaşılsa da bu kurumların sahaya erişimlerinin yüksek olmadığı belirlenmiştir. Fon veren bir kuruluş, projenin yürütüldüğü SHM’leri ziyaret etmek isterse, bunun hangi SHM olacağına Bakanlık’ın karar verdiği ve SHM müdürünün ziyareti kabul edip etmeme özgürlüğünün bulunduğu dile getirilmiştir. (Eski Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 15 Ocak 2022) Kısaca, uluslararası kurumların hizmet alıcı olan mültecilere ve projelerin yürütüldüğü hizmet merkezlerine erişiminin kısıtlı olmasından dolayı projelerin verimliliğini ölçmek için fazla araç olmadığı görüldü.

Alan Kaplan’ın kurumsal kapasite geliştirme teorisine göre bir kurumun sorumluluk alma ve ona göre hareket edebilme kapasitesinden sonraki ikinci en önemli özelliği, vizyonunu belirleyerek ona göre plan yapma ve bu planları hayata geçirebilme becerisine sahip olmasıdır. Yapılan görüşmelerde, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın planlamada ve uygulamada aktif rol alma isteği ve becerisi olduğu belirlense de bu konuda yerelin planlamaya daha fazla dahil edilmesi, kanıta dayalı sistematik planlama yapılması gibi konular geliştirilmesi gereken alanlar olarak belirlenmiştir. Uluslararası kurumların ana görevi fon vermek ve Bakanlığı mültecileri de içeren hizmetler verme konusunda desteklemek olarak görülse de bu

faaliyetlerin ne olacağı konusunda Bakanlığı desteklemedikleri ve bu konuda fazla etkili olmadıkları belirlenmiştir.

Strateji

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın mültecilere sağlamayı planladığı sosyal hizmetleri hangi aktivitelerle ve hangi metodları kullanarak gerçekleştirdiği ve gerçekleştirmeyi planladığı konusu Bakanlığın stratejisini belirlemektedir. Bakanlık tarafından 2018 yılı itibariyle Türkiye vatandaşlarına verilen tüm hizmetlerin ayırım yapılmadan mülteci nüfusa da sağlanması konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu hizmetlerin sağlanması için stratejik olarak SHM başlıca hizmet sağlayıcı kurum olarak belirlenmiştir. SHM'lerin bu görevi yerine getirmesi için ise tercüman, personel ve araç ihtiyacı doğmuştur. SHM'lerin Güçlendirilmesi Projeleri de bu ihtiyaçları karşılamak üzere hayata geçirilmiştir diyebiliriz.

Yapılan mülakatlarda mültecilerin yoğun yaşadığı Şanlıurfa'da mültecilerin sayısı ve buna paralel olarak onlara hizmet veren sivil toplum kuruluşlarının sayısı arttıkça SHM'lere yönlendirmelerin de arttığı belirtildi. Dile getirilen diğer bir konu da SHM'lerin güçlendirilmesi projelerinde sağlanan personel desteğine rağmen sosyal hizmet uzmanlarının hala çok fazla iş yüküyle baş etmek durumda kalmasıydı. Hem mültecilere destek vermek üzere işe alınmış proje çalışanlarının hem de kurumun kadrolu personelinin oldukça yüksek sayıdaki başvurulara yetişmekte zorlandığı ve daha fazla insan kaynağına ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla SHM'lere sağlanan uzman personel ve tercüman desteğinin oldukça anlamlı olduğu ama yine de Şanlıurfa'daki SHM'lerde daha fazla personele ihtiyaç duyulduğu ifade edildi.

Diğer yandan mülakatalarda SHM'lerde çalışanların verdiği hizmet kalitesinin yeteri kadar denetlenmediğiyle ilgili bazı gözlemler aktarıldı. Resmiyette süpervizyon ve kontrol mekanizması olsa da uygulamada bu mekanizmanın etkin biçimde işlemediği belirtildi. Aylık olarak sosyal inceleme raporları incelense de hizmetlerin standardize olmadığı ve çalışanların motivasyonunun ve verimliliğinin kişiden kişiye farklılık gösterdiği dile getirildi. Diğer yandan SHM'lerde iş tanımının

net olmadığı ve her işi herkesin yaptığı için işin kalitesinde bazı eksiklikler olduğu ifade edildi. Ayrıca başvurular ve vaka sayıları günden güne artarken faaliyetlerin daha çok müdahaleye ayrıldığı ve koruyucu önleyici çalışmalara kaynak ayrılmadığı mülakatlardan çıkan sonuçlardan biridir.

Mültecilere sağlanması planlanan hizmetlerin zamanında ve yüksek kalitede sağlanması için koordinasyon ve işbirliği de en önemli metodlardan biridir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı strateji belgesinde ve faaliyet raporlarında sık sık bu işbirliğinin önemini vurgulamıştır. Buna rağmen Şanlıurfa sahasında SHM'lerin STK'larla işbirliği konusunda çekinceli davrandığı mülakatlarda belirlenmiştir. Mülakatlarda özellikle uluslararası STK'lara karşı bir önyargı ve şüpheli bir tutumun bulunduğu ortaya çıkmıştır. Bu şüpheli tutumun Bakanlığın merkezinden kaynaklandığı ve yereldeki aktörler STK'larla çalışma konusunda motive olsalar da politikaların merkez tarafından belirlenmesi nedeniyle STK'lara mesafeli davranmaktadırlar. Mülakata katılan hem uluslararası kurum temsilcileri hem kamu çalışanları kamu ve STK işbirliğinin artması gerektiği konusunda hemfikir olmuştur.

Görüşme sonuçlarına göre, uluslararası kurumlar hem merkezde hem de yerelde kamu ve STK işbirliğini destekleyen çalışmalar yapmaktadır. Buna ek olarak, uluslararası kurumların çabasıyla, global standartlara uygun vaka yönetimi metodunun SHM'lere tanıtıldığı ve bu metodun uluslararası kurumlar sayesinde uygulanmaya başladığı gözlemlenmiştir. Vaka yönetimi metodunun benimsenmesi hem kurum içi standardın geliştirilmesi hem de SHM'lerin global standartlara uygun hizmet kalitesine erişmesine yardımcı olması açısından oldukça önemli bir adımdır.

STK ve kamu işbirliğini teşvik etmek ve vaka yönetimi metodunun uygulanmasına destek olmak dışında uluslararası kurumların SHM'lerin işleyişine sınırlı şekilde dahil olduğu görülmüştür. SHM'lerin verimlilik artırma konusunda kurumsal kapasitesini güçlendirmek için uluslararası kurumların etkisinin fazla olmadığı gözlemlenmiştir.

Kültür

Allan Kaplan’a göre kültür bir kurumun değer ve tutumlarını yansıtır ve stratejiden sonra bir kurumun en önemli özelliğidir. Kaplan, bir kurumun kültürü yaratıcı ve dayanışma içinde olduğunda o kurumun güçlü bir konumda olduğunu savunur. Mülakatlarda verilen bilgilere göre, SHM’lerin kurum kültürü genel özellikleriyle kadrolu personeli destekleyici ve motive edici olarak tanımlanmadı. Neredeyse her katılımcı mülakatlarda, SHM çalışanlarının iş yükünün oldukça fazla olduğundan, maaş eşitliği, ödüllendirme ve teşekkür olmadığı için çalışma şevkinin az olduğundan bahsetti. Ayrıca personelden yüksek performans beklentisi olduğu, buna karşılık kreş gibi sosyal hakların olmamasının verimliliği olumsuz etkilediği paylaşıldı. (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 10 Nisan 2022)

SHM’lerin Güçlendirilmesi Projeleri kapsamında işe alınan proje çalışanları ise farklı zorluklarla karşı karşı kaldılar. Mülakatlarda, bu kişilerin sözleşme bazlı çalıştıkları için belirsizlik ve işsiz kalma korkusuyla stres altında çalıştıkları ifade edildi. Özellikle projelerin ilk yıllarında proje çalışanların dışlandığı da kaydedildi. Proje çalışanlarının bağlı olduğu kurum ve amir konusunda da belirsizlikler dolayısıyla aidiyet sorunu yaşadıkları, SHM müdürlerinin proje çalışanlarına hangi işleri vermeleri ve onları nasıl yönetmeleri konusunda tereddüt yaşadığı tespit edildi. Proje çalışanları da kendilerinin uluslararası fon sağlayıcılarına mı yoksa SHM’lere mi bağlı oldukları konusunda kafa karışıklığı yaşadıkları ve bunun kişilerin çalışma motivasyonunu kırdığını dile getirdi. Genel olarak iş tanımının ve iş paylaşımının belirsizliği kargaşa yarattı. Katılımcılardan biri bu durumu şu sözlerle özetlemiştir:

“Projelerde muğlaklık var. Çalışanların iş tanımı belirsiz, sorumlulukların ucu açık ve çalışanlar bu yüzden efektif çalışmıyorlar. Müdürler bunu değiştirmek için Antalya’da toplantı yaptı ama müdürlerin de farklı yaklaşımları var. Proje çalışanlarına iş yaptırma konusunda tereddüt ediyorlar.” (Sosyal Hizmet Merkezi Çalışanı, 10 Nisan 2022)

SHM Güçlendirme Programları arasından özellikle UNFPA’nın kurum kültürünü olumlu yönde etkileme amacının bulunduğu görüşmeler sonucu görülmüştür. Katılımcı bu durumu şu şekilde açıklamıştır:

“Kurum kültüründe değişiklik yapmayı hedefledik. Çalışanların insan hakları perspektifini benimsemesini sağlamaya çalıştık. Çalışanları mesleki yeterlilik konusunda desteklemeyi hedefledik.(...) Sosyal uyum faaliyetlerini arttırmaya çalışan faaliyetler

yapıldı. Ayrımcılığın azaltılmasına yönelik çalışmalar yapıldı.” (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 19 Mayıs 2022)

Bu doğrultuda, SHM personelinin insan hakları perspektifini benimsemesi için çeşitli eğitimler verilmiştir. Buna rağmen, mülakatlarda proje çalışanları ve kadrolu personelin tutumlarında pek çok mülteci karşıtı söylem olduğu dile getirilmiştir

SHM’lerin güçlendirilmesi projeleri kapsamında SHM’lere mültecilerden sorumlu yeni çalışanların gelmesi kurum kültürünü olumlu etkilemişe benzememektedir. Bu projelerin mültecileri ayrımcılık yapmaksızın desteklemek olduğu düşünüldüğünde mültecilerin sahip olduğu hakları tanınması açısından değerli ve etkili olduğu gözlemlense de uygulamada hala boşlukların olduğu görülmüştür. Proje çalışanlarının işlerini sahiplenememesi, kadrolu personelin ağır iş yükü gibi faktörler, mültecilere karşı önyargılı bakışın artmasında olumsuz yönler olarak öne çıkmıştır.

Yapı

Allan Kaplan, yapısal ve prosedürel özelliklerin yaygın olarak bir organizasyon için en önemli elementler olarak düşünüldüğünü ama bu bakış açısının doğruyu yansıtmadığını öne sürmüştür. Ona göre, yeterli dünyayı anlama becerisi, vizyonu ve dinamik bir kültürü olmayan bir organizasyonun sahip olduğu kural ve prosedürler başlıbaşına bir onu kapasitesi yüksek bir kurum yapamaz. (Kaplan, 1999: 25)

Görüşme sonuçları doğrultusunda, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının yapısal konularda güçlü olduğu söylenebilir. Kurumun temel ilkelerinin, SHM de dahil Bakanlığa bağlı tüm kuruluşların amaçları, kuralları ve yapısal özellikleri net şekilde mevzuatlarda belirlenmiştir. Diğer yandan, sağlam ve açık kural ve prosedürlere rağmen, Şanlıurfa ilindeki SHM’lerde zaman zaman birtakım kural dışı uygulamaların bulunduğu mülakatlardaki ifadeler baz alınarak söylenebilir. Öncelikle Şanlıurfa’daki bazı SHM’lerde gerek işe alım gerek hizmet uygulamalarında birtakım siyasi dinamikler ölçüt alınarak hizmetlerin sunulduğu

mülakatlarda birçok defa dile getirilmiştir. Ayrıca bazı işlerin resmiyete ve kurallara göre değil, kişisel ilişkilere göre yürütüldüğü de pek çok defa belirtilmiştir. Bu da yasa ve mevzuatın dışına çıkan bazı pratikler olduğuna işaret etmektedir.

Mülakata katılan bir katılımcı, SHM'lerdeki usulsüzlüklerin küçük sorunlar olarak görüldüğünü düşündüğünü paylaşmıştır. Ayrıca usulsüzlüklerin raporlanabilmesi için işlevsel bir şikayet mekanizmasının olmadığı da dile getirilmiştir. BİMER ve CİMER'in yeteri kadar işlevsel olmadığı birden fazla katılımcı tarafından belirtilmiştir. Diğer bir katılımcıya göre, Şanlıurfa'daki SHM'lerde kararların yukarıdan aşağı alındığı hiyerarşik bir sistem işlemektedir:

“İşler anlamlı ama eksiklikler var. Kararlar Ankara'da, siyasi erklerin yaklaşımına göre, yukarıdan aşağı doğru alınıyor. Uygulamalar standart değil ve ilin durumuna göre değişiyor. Kurumlar birbiriyle koordine değil.” (Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 26 Mart 2022)

SHM'lerin güçlendirilmesi projelerine fon sağlayan uluslararası kuruluşların çalışma biçiminde de kişisel ilişkilerin belirleyici olduğu görüşünün hakim olduğu gözlemlenmiştir. SHM'lerde yaşanan bazı usulsüzlük ya da resmiyetten uzak bazı pratiklerin farkında olan uluslararası kurumlara yorum yapacak ya da müdahale edilecek bir alan verilmediği düşünülmektedir. Bu kuruluşların da bununla mücadele etmediği, proje bazlı çıktılarına odaklandığı paylaşılan gözlemler arasındadır:

“Projeler Bakanlık'ın taleplerine göre oluşturuluyor ve tüm süreç Bakanlık kararlarına göre yürütülüyor. Güçlendirme projeleri al gülüm ver gülüm şeklinde yürütülüyor. Fon veren kuruluşlar sıkı takip yapamıyor.” (Eski Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 15 Ocak 2022)

Beceriler

Kaplan'a göre bir kurumun kapasitesini öncelikle dünyayı anlayabilme kapasitesi, vizyonu, kültürü ve yapısı oluşturmaktadır. Bu şartlar yeterince iyi olmadığı takdirde çalışan personelin bilgi ve becerileri ne kadar yüksek olursa olsun bu organizasyonun kapasitesini geliştirmeye yeterli değildir. Ayrıca organizasyonel kapasitesini yeterli derecede geliştirmemiş bir kurum personele beceri aktarımı ve eğitim verse de bu kapasitesinin geliştirmesi için uygun adım değildir. (Kaplan: 26)

Görüşme bulgularına göre, SHM'lerde çalışan personelin beceri ve deneyim düzeylerinde farklılıklar bulunmaktadır. Şanlıurfa SHM'lerde çalışan hem kadrolu

personel hem de proje personelinin bir kısmının karmaşık bireysel vakalar ve toplumsal meseleleri çözmek konularında bilgi, deneyiminin yetersiz olduğu belirtilmiştir. Bazı SHM’lerde meslek elemanı olmayan kimya mühendisi, edebiyat öğretmeni gibi kişilerin vaka açtığı ve müdürlerin de çoğunlukla farklı alanlardan gelen kişiler olduğu öne sürülmüştür. Buna karşıt olarak, SHM güçlendirme projeleri kapsamında işe alınan tercümanlarının becerilerinin mültecilere verilen destekler konusunda oldukça faydalı olduğu defalarca dile getirilmiştir.

Görüşmelerde hem kamu görevlileri hem de uluslararası kurum çalışanları tarafından en fazla dile getirilen hususlardan bir tanesi SHM çalışanlarının daha fazla eğitim alması gerektiği olmuştur. Fakat eğitimin eğitim veren kuruluşlar arasında koordine edilmediği ve planlı olmadığı konusunda bazı görüşler tespit edilmiştir. Örneğin, Şanlıurfa’daki SHM’lere proje başında faydalı eğitimler ve mentörlük verildiyse de BM’den bazı kişilerin ayrılmasından sonra aynı desteğin sürmediği ifade edilmiştir. Eğitimler de dahil mentörlük, hizmet içi eğitim gibi beceri geliştirici aktivitelerin koordineli ve planlı olmadığı, BM çalışanlarının inisiyatifine ve motivasyonuna bağlı olarak verildiği ve Covid-19 pandemi döneminde daha da azaldığı belirlendi.

UNFPA’nın eğitim planlama ve sağlama konusunda diğer fon sağlayıcılarından daha etkin olduğu ve planan ruh sağlığı, eğitim becerisi, mültecilik, toplumsal cinsiyet farkındalığı gibi konulardaki eğitimleri proje döneminde gerçekleştirebildiği ve bu eğitimlere katılan kişilerin memnun kaldığı not edildi. Diğer yandan tüm eğitim veren kuruluşların verilen eğitimlerin çıktısını belirleme çabalarının sistematik ve koordine olmadığı gözlemlendi. Görüşme verilerine göre genel kanı eğitimlerin kalitesinin yükseltilmesinin iyi olacağı yönündeydi. Var olan eğitimlerin sürdürülmesi ve arttırılması gerektiği paylaşıldı. Bir katılımcı personel eğitimlerini şu sözlerle değerlendirdi: *“Çalışanlara verilen eğitimler el yordamıyla oldu ama yine de faydalı sayılabilir.”* (Eski Uluslararası Kuruluş Çalışanı, 15 Ocak 2022) Geliştirilmesi gereken bazı yönlerine rağmen şimdiye kadar verilen eğitimlerin

Çalışanların bilgi ve becerisini geliştirmesine ek olarak motivasyonlarını da olumlu etkilediği ifade edildi.

Maddi Kaynaklar

Kaplan'ın teorisine göre, bir kurumun işleyebilmesi için mali durum, araç, yer gibi maddi kaynaklara ihtiyaç olsa da, bu kaynaklar organizasyonel kapasite hiyerarşisinin en altında yer almaktadır. Diğer bir deyişler, bu kaynakların yeterli olması bir kurumun kapasitesini belirleyici faktörlerin en önemsizi olarak kategorize edilmiştir. Kaplan, kapasite geliştirme faaliyetlerinde maddi kaynakların bulunması nceliklendirilse ve maddi kaynaklar bulunduğunda bir organizasyonun işleyeceği düşünülse de bunun doğru olmadığını ne srmştir. (Kaplan, 1999: 26) Kaplan'ın teorisine benzer şekilde, kamu tarafından SHM'lerin en büyük ihtiyaının maddi kaynaklar olduğu görüşü hakimdir. Kapasite geliştirme söz konusu olduğunda, araba, bilgisayar, araç gereç en fazla talep edilen destekler olarak belirlenmiştir. Ayrıca SHM'lerdeki fiziki koşulların yeterli olmadığı ve küçük alanlarda pek çok personelin çalışmak zorunda kaldığı da belirtilmiştir.

SHM'lerin talebine göre kapasite geliştirme faaliyetleri yürüten uluslararası kurumlar bu talepleri yerine getirmeye gayret etmektedir. Bu vesileyle mültecilere hizmet verecek meslek elemanı ve tercümanın yanında araba ve diğer araç gereçler SHM'lere aktarılmıştır. SHM'lerin ihtiyaına ve talebine istinaden verilen bu maddi destekler kapasite geliştirme faaliyetlerinin en önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır. Görüşmelerde elde edilen veriye göre, SHM'lerin güçlendirilmesi malzeme tedarığı ve çalışanların eğitilmesinden ibaret olarak algılanmaktadır. Ayrıca eğitimlerin daha ilgi çekici olması için beş yıldıızlı lüks otellerde yapıldığı belirtilmiştir. Son olarak uluslararası kurumların kamuyla daha iyi ilişkiler kurabilmek adına toplantı ve ziyaretlerde hediye götürme pratiğinin yaygın olduğu paylaşılmıştır. Kısacası maddi kaynaklar, en çok talep edilen destek kalemi olsa da Kaplan'a göre, bu tür kaynaklar ancak en temel gereksinimleri karşılamak için kullanılabilir ve bir kurumun kapasitesini arttırmaya yeterli değildir. Bir kurumun

kapasitesini arttırmak hedefleniyorsa, soyut kaynakların geliştirilmesine odaklanılmalıdır.

Özetle SHM'leri güçlendirme projeleri Kaplan'ın kapasite geliştirme teorisine göre, hiyerarşinin en tepesinde bulunan bağlam kategorisinde değerlendirilebilecek şekilde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Suriye mülteci kriziyle birlikte farklılaşan koşulları okuyabilmesine, ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara dikkat vermesine ve buna uygun adımlar atmasına yardımcı olduğu için kurumsal kapasitesinin artmasına oldukça katkı sağlamıştır diyebiliriz. Fakat birtakım yapısal ve stratejik faktörler nedeniyle planlanan ve üzerinde uzlaşılan faaliyetlerin uygulamasında bazı aksaklıklar ortaya çıkmıştır ve bu amaçlanan etkinin azalmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca, koordinasyon eksiklikleri, uluslararası kuruluşların uygulamada ve denetlemede yetki sahibi olmadığı için projelerin etki alanı Bakanlığın kararları doğrultusunda gerçekleşmiştir ve SHM'den SHM'ye farklılaşan ve standart olmayan bazı uygulamaların varlığı tespit edilmiştir.

Bağlamın anlaşılacak vizyon ve stratejinin ona uyarlanması konusunda projelerin etkili olduğu görüşmüştür. Ayrıca Tercüman, meslek elemanı, araç, materyal gibi pek çok desteğin katkısı büyük olurken, kapasite geliştirme faaliyetlerinin daha etkili olması için Bakanlık ile uluslararası kuruluşların ve uluslararası kuruluşların kendi araların diyalogu arttırması gerekmektedir. Böylece hem ihtiyaçlar kanıta dayalı ve sistematik şekilde belirlenip kaynaklar bu yönde harcanabilir hem de denetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle usulsüzlükler ya da çalışan performansı gibi geliştirilmesi gereken alanlar tespit edilip gereken yapılabilir.

SONUÇ

Bu çalışma uluslararası kurumların Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile yaptığı işbirlikleri ve kapasite geliştirme çalışmalarının kapsamı ve etkilerini araştırmaktadır. Bu kapsamda kapasite geliştirme faaliyetlerini şekillendiren iki ana odak noktasının Türkiye'nin AB üyeliği süreci ve Suriye mülteci krizi olduğu tespit edilmiştir. Bu tespitten yola çıkarak Bakanlık'ın kurulduğu 2011 yılından itibaren AB'ye uyum sürecinde yürütülen kapasite geliştirme faaliyetlerinin amaçları ve içeriği faaliyet raporları taranarak incelenmiştir. Taramalar sonucunda kapasite geliştirme faaliyetlerinin toplumsal cinsiyet eşitliği, insan hakları ve demokrasi odaklı olma, ayrımcılığa karşı olma gibi AB değerlerinin Bakanlık kurumları tarafından benimsemesi yönünde kurumsal kapasiteyi desteklediği sonucuna varılmıştır. Bu doğrultuda kapasite geliştirme faaliyetlerinin temel amacının AB ilkelerini benimseyerek Bakanlığın tüm kurumları tarafından kapsayıcı ve adil sosyal hizmet anlayışının sağlanması olduğu söylenebilir.

Diğer yandan benzer değerlere rağmen, AB üyeliği süreci ve Suriye mülteci krizi bağlamlarında gerçekleştirilen kapasite geliştirme faaliyetlerinin temel bazı noktalarda farklılaştığı görülmüştür. AB'ye üyelik sürecinde yapılan kapasite geliştirme faaliyetleri, Bakanlık'ın tüm kurumlarını AB üyesi bir devlet kurumu standartına getirebilmek amacıyla altyapısal ve sistemsel olarak daha uzun vadede desteklemeye yarayan bir yaklaşımla kurgulanmıştır. 2011'de başlayan Suriye mülteci krizi sürecinde, uluslararası kuruluşların sürdürdüğü kapasite geliştirme faaliyetlerinin ise, Bakanlık kurumlarını AB üyeliği kapsamında yapılan kapasite geliştirme faaliyetlerinden farklı olarak, daha spesifik olarak mültecilere verilen hizmetlere yönelik olduğu belirlenmiştir. Bu kapsamda yapılan kapasite geliştirme faaliyetleri bütünsel bir kurumsal kapasite yerine, daha özelde kurumun mültecileri kapsama yönünden desteklenmesini hedeflemiştir diyebiliriz.

Araştırma kapsamında Suriye mülteci krizi bağlamında yürütülen kapasite geliştirme faaliyetlerinin kurumsal kapasiteye etkilerinin daha derinlemesine anlaşılabilmesi için SHM'lerin güçlendirilmesi projelerinin Bakanlığın ve SHM'lerin

kurumsal kapasitesine etkisinin incelenmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda SHM’lerde çalışan ya da SHM’ler ile yakın çalışan kamu görevlileri ve uluslararası kurum/STK çalışanları olmak üzere on iki kişiyle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Araştırma bulgularına göre, SHM güçlendirme projelerinin mültecileri kapsayan nitelikli sosyal hizmet sağlama yönünde etkili olduğu gözlemlenmiştir. Bu projeler yoluyla sağlanan araç, tercüman ve personel mültecilerin kendi dillerinde ve ayrımcılığa uğramadan SHM hizmetlerine ulaşması için oldukça önemli rol oynamaktadır.

Diğer yandan, bütünsel kurumsal kapasite geliştirme göz önüne alındığında, Bakanlığın mültecileri sosyal ihtiyaçlarını görebilmesine olanak ve kaynak sağladığı için SHM güçlendirme projelerinin, Allan Kaplan’ın kapasite geliştirme hiyerarşisinde en önemli noktada bulunan bağlam ve kavramsal çerçeve özelliklerini sağlaması açısından Bakanlık’ın kapasitesine önemli ölçüde katkıda bulunduğu görülmektedir. Fakat mülteci alanıyla sınırlanabilecek bu katkı, genel anlamda Bakanlık’ın diğer bağlamları okuyabilme ve kurumun vizyon ve stratejilerini buna göre oluşturma kapasitesini kalıcı şekilde desteklediğini söylemek zordur. Özetle, uluslararası kuruluşlar mültecilere hizmet söz konusu olduğunda Bakanlık’ı sahadaki ihtiyaçları görme ve buna cevap verebilme konusunda geliştirici çalışmalar yapmışsa da bunun bütünsel kurumsal kapasiteye etkisi sınırlıdır. Ayrıca SHM güçlendirme projelerinin sürdürülebilir biçimde bir etki sağladığını tespit etmek zordur.

Görüşmeler kapsamında, SHM güçlendirme projelerinin SHM’lerin vizyon, strateji, kültür ve yapı alanlarındaki kapasitesini artırma konusunda etkisinin zayıf olduğu sonucuna varılmıştır. Uluslararası kuruluşların vizyon ve strateji geliştirme alanlarında pek fazla söz hakkı olmadığı ortaya çıkmıştır. SHM güçlendirme projelerinin SHM’lerin kültürel ve yapısal konularda gelişimine herhangi bir olumlu etkisi gözlemlenmemiştir. Buna karşın, bu projelerin, plan ve koordinasyon eksikliğinden dolayı çalışanlar arasında çatışmalara yol açması gibi konularda bazı olumsuz etkileri ortaya konmuştur.

Sonuç olarak bu araştırma göstermiştir ki, uluslararası kuruluşlar tarafından AB uyum sürecinde ve Suriye mülteci krizi dönemlerinde, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurumsal kapasitesini geliştirmek için yapılan kapasite geliştirme faaliyetleri karşılaştırıldığında, AB uyum sürecinde yapılan işbirliklerinin kurumsal kapasitenin desteklenmesi anlamında daha kapsamlı ve uzun süreli kurumsal gelişimi desteklediği görülmüştür. Mülteci alanında yapılan faaliyetler ise, hizmetler mültecileri içermeyi sağladığı için oldukça başarılı olmuşsa da bütünsel kurumsal kapasite gelişimine etkisi oldukça sınırlıdır.

Bu çalışmanın Suriye mülteci krizi sebebiyle yapılan çalışmalara odaklandığı göz önünde bulundurulduğunda, AB üyeliği sürecindeki kapasite geliştirme faaliyetlerinin etkisinin başka bir çalışmayla incelenmesinin literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca hala tartışılmalı gelen kapasite geliştirme çalışmalarının etkilerinin farklı bağlamlarda, farklı teoriler kullanılarak incelenmesi gelecekte hem akademik çalışmalar hem de uygulamalar için kazanım oluşturacaktır.

KAYNAKÇA

Ağır Osman, Aksu Zehra “Birleşmiş Millerler’in Suriye Krizine Yönelik Politikalarının Değerlendirilmesi”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)**, Cilt 4 Sayı 9, Aralık 2017, s.43-55.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “AB ve Türkiye İlişkileri Tarihi”, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/ab-ve-turkiye-iliskileri-tarihi-711>, 13 Ağustos 2022.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar”, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/egitim-istihdam-ve-sosyal-politikalar-7697>, 13 Ağustos 2022.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “IPA I ve IPA II Dönemi Programlama”, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/ipa-i-ve-ipa-ii-donemi-programlama_45627.html, 13 Ağustos 2022.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “IPA III Dönemi”, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/ipa-iii-donemi_51805.html, 13 Ağustos 2022.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA”, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/katilim-oncesi-mali-yardim-araci-ipa-880>, 13 Ağustos 2022.

Avrupa Birliği Türkiye “Katılım Öncesi AB Mali Yardımının (IPA) 2021-2027
Delegasyonu: Yıllarını Kapsayan Üçüncü Dönemi Başlıyor”, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/katilim-oncesi-ab-mali-yaridinin-ipa-2021-2027-yillarini-kapsayan-ucuncu-donemi-basliyor_52004.html, 13 Ağustos 2022.

Ayalp, Mustafa Çağrı, “Göç Yönetişimin Paydaşlarından Biri Olarak Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları”, **Göç ve Entegrasyon: Uygulama Alanları, Politikalar, Paydaşlar**, Ankara, Nika Yayınevi, Editörler: Sema Buz, Hacı Çevik, Kasım 2020.

Baykal, Seçkin, Yılmaz Levent: “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi bağlamında Türkiye’nin Yeni Göç Siyaseti”, **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, no: 7(2), 2020, s. 633-652.

Boesen Nils, Therkildsen Ole: “A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development, Step 4: Between Naivety and Cynicism”, Ministry of Foreign Affairs Danida, August 2004 (Çevrimiçi) <https://gsdrc.org/document-library/between-naivety-and-cynicism-a-pragmatic-approach-to-donor-support-for-public-sector-capacity-development/>, 12 Aralık 2022.

Bölgesel Mülteci ve 2022, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2021/03/3RP-Turkey-Country-Turkiye-Bolumu> Chapter-2021-2022_TR-opt.pdf, 12 Aralık 2020.

- Christoplos, Ian: “Institutional Capacity Building Amid Humanitarian Action”, ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004, (Çevrimiçi) <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/rha04-ch2.pdf>, 12 Aralık 2022.
- Çelik, Aziz: **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, İstanbul, Şubat 2019.
- Datta, Ajoy, Sahxson, Louise, Pellini, Arnal- do: “Capacity Complexity and Consulting: Lessons from Managing Development Projects”, 2012, (Çevrimiçi) <https://cdn.odi.org/media/documents/7601.pdf>, 12 Aralık 2022.
- Denk, Erdem: **Uluslararası Örgütler Hukuku Birleşmiş Milletler Sistemi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2019.
- Development Assistance Committee: “The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice”, 2006 (Çevrimiçi) <https://gsdrc.org/document-library/the-challenge-of-capacity-development-working-towards-good-practice/>, 12 Aralık 2022.
- Dönmez Kara, Canan Öykü: **Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, 2015.
- Erdoğan, Murat: **Türkiyedeki Suriyeliler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.

- European Comission: “Toolkit for Capacity Development 2010,” Tools and Methods Series Reference Document no. 6, Office for Official Publications of the European Communities, 2011, (Çevrimiçi) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb0fb681-8f37-4b24-8fd4-4a7a2d-03021d>, 12 Aralık 2022.
- European Council “Copenhagen Conclusion of the Presidency”, 21-22 June 1993, (Çevrimiçi) <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 12 Aralık 2020.
- Güzel, Bekir: “Suriye İç Savaşı Bağlamında Türkiye’nin Değişen Göç ve Göçmen Politikaları”, **I. Uluslararası Göç ve Mülteci Kongresi**, Bildirge, Düzce, 2017, s. 101-116.
- Heslop, Vivienne Ro- “Sustaining Capacity: Building Institutional Capacity for semary: Sustainable Development”, 2010 (Çevrimiçi) <https://researchspace.auckland.ac.nz/handle/2292/5905>, 12 Aralık 2022.
- Kaplan, Allan: “The Developing of Capacity”, Community Development Resource Association, 1999, (Çevrimiçi) http://instituto-fonte.org.br/sites/default/files/Kaplan%20A_The%20Developing%20Of%20Capacity.pdf, 12 Aralık 2022

- Karairmak Özlem, Önder Ece, Aker Tamer: **“Koruyucu ve Önleyici hizmetler Kapsamında Sosyal Hizmet Merkezlerinin Desteklenmesi projesi Sosyal Etki Analiz Raporu”**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Travma ve Afet Çalışmaları, Uygulamalı Ruh Sağlığı Programı, 2020.
- Kurtbaş, İhsan, Andıç Hikmet: **“Göç Politikası Bağlamında Geçici Koruma Yönetmeliğine Eleştiren Bir Bakış”**, 1. Uluslararası Göç ve Kültür Sempozyumu, Bildirge, Amasya 2016.
- Lavergne, Real, Saxby John: **“Capacity Building: Visions and Implications”**, Canadian International Development Agency, 2001, (Çevrimiçi) 12 Aralık 2022.
- Lusthaus, Charles, Adrien Marie-Hélène, Perstinger, Mark: **“Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation”**, **Universal Occasional Paper** No. 35, 1999.
- Mercan, Sezgin: **“Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması”**, **Euro Politika**, sayı 2, sayfa 12-19, Haziran 2016.
- Morgan, Peter: **“The Concept of Capacity”**, 2016, (Çevrimiçi) <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>
- Özcüre, Gürol: **Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikası**, İstanbul, Derin Yayınları, 2014.

- Özdemir, Çağatay: “Suriye İç Savaşının Nedenleri: Otokratik Yönetim mi, Bölgesel ve Küresel Güçler mi?”, **Bilgi (33)** Kış/Winter: 81-102, 2016.
- Özdemir Ezgi Arslan, “Türkiye Göç Yasalarının Sosyal Hizmet Açısından İncelenmesi”, **Journal of Social and Humanities Sicences Research**, Vol:4 Issue: 6, pp. 1446-1455, Aralık 2017.
- Öztürk, Tolga, Boyacı, “Suriyeli Mülteci Krizinin Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkisine Yansıması: Dünya Sistemleri Analizi Üzerinden Bir Değerlendirme”, **Alanya Akademik Bakış**, 6(1), sayfa No. 1809-1823, 2022.
- Peynirci Bıçakçıoğlu, “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları: Genel Bakış”, **Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile Kurumsal Dönüşüm**, Akademisyen Yayınevi, Ankara, 2020, s.1-23..
- Regional Strategic Overview 2022. 2020, (Çevrimiçi) https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2022/05/RSO_8thMay2022.pdf, 12 Ağustos 2022.
- Resmi Gazete Sayı 29153, karar sayısı 204/6883, Geçici Koruma Yönetmeliğinin Yürürlüğe Konması Kararı, 22 Ekim 2014, (Çevrimiçi) <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15.htm>, 12 Ağustos 2022.

- Smillie, Ian: “Capacity Building and the Humanitarian Enterprise”, Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises, **Kumarian Press**, 2001.
- Tamer, Mehmet: “Türkiye’nin Göç Yönetimi”, **Suriye Krizi Eksenindeki Göçün, Türk Kamu Yönetimine Etkileri**, Ankara Ekin Basın Dağıtım, 2020, s.1-19.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “2018 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/media/81736/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 18 Nisan 2022)
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “2019 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) https://www.aile.gov.tr/media/49934/acshb_2019_yili_faaliyet_raporu.pdf, 12 Nisan.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “2020 Yılı Faaliyet Raporu” (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf> (13 Nisan 2022)
- T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “2021 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/media/100242/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf> (2 Mayıs 2022)
- T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “2022-2026 Stratejik Planı”, Ankara 2022 (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/media/97044/stratejik-plan.pdf>, 14 Mayıs 2022.

- T.C. Aile ve Sosyal Po- “2011 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi)
litikalar Bakanlığı: <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2011-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 14 Nisan 2022.
- T. C. Aile ve Sosyal “Tarihçe” (Çevrimiçi) [https://www.aile.gov.tr/bakanlik/HizmetlerBakanligi: hakkında/tarihce/](https://www.aile.gov.tr/bakanlik/HizmetlerBakanligi/hakkinda/tarihce/), 6 Ağustos 2022.
- T.C. Aile ve Sosyal “Bakanlık ve Bakanlık Yöneticileri”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/bakanlik-yoneticileri/onceli-bakan-ve-yoneticiler/bakanlar/>, 6 Ağustos 2022.
- T.C. Aile ve Sosyal “Misyon ve Vizyonumuz”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/misyon-ve-vizyonumuz>, 12 Aralık 2022.
- T.C. Aile ve Sosyal Po- “2013 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2013-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 14 Nisan 2022.
- T.C. Aile ve Sosyal Po- “2014 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2014-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 15 Nisan 2022.
- T.C. Aile ve Sosyal Po- “2015 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2015-yili-idare-faaliyet-raporu.pdf>, 16 Nisan 2022.

T.C. Aile ve Sosyal Po- “2016 Yılı Faaliyet Raporu”, (Çevrimiçi) <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 18 Nisan 2022.

T.C. Çalışma ve Sosyal Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Ulusal Programı, 2017, Güvenlik Bakanlığı (Çevrimiçi) https://www.csgeb.gov.tr/media/1322/C%C4%97al%C4%97ma_Genel_cocukisciligimucadele_2017_2023_tr.pdf, 22 Haziran 2022.

T.C. Dış İşleri Bakanlığı- “Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi”, 2001, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html, 15 Ağustos 2022.

T.C. İç İşleri Bakanlığı “Geçici Koruma”, (Çevrimiçi) <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> , 10 Aralık 2022.

T.C. İç İşleri Bakanlığı “Göç İdaresi Başkanlığı”, (Çevrimiçi) <https://www.icisleri.gov.tr/goc-idaresi-baskanligi-hizmet>, 10 Aralık 2022

T.C. Strateji ve Bütçe Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023), (Çevrimiçi) Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On-Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf, 6 Haziran 2022.

T.C. Strateji ve Bütçe Türkiye Orta Vadeli Program (2022-2024), (Çevrimiçi) Başkanlığı: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/Orta-Vadeli-Program-2022-2024.pdf> (7 Haziran 2020)

- Taştekin, Fehim: **Suriye: Yıkıl Git, Diren Kal!**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2016.
- Türk, Gül Dilek: “Türkiye’de Suriyeli Mültecilere Yönelik Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Marmara İletişim Dergisi**, sayı 25, sayfa 145-157, Haz. 2016.
- Ubels, Jan, Fowler, Alan. and Acquaye-Baddoo, N. “A Resource Volume on Capacity Development”, **Capacity development in Practice**, London, Washington, DC : Earthscan, 2010, p. 1 - 8.
- Uğur, Mehmet: **Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Dayanak/İnandırıcılık İkilemi**, İstanbul, Agora Kitaplığı, 2004.
- UNDP: “Capacity Assessment User Guide”, 2008, (Çevrimiçi) http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/1670209/UNDP%20Capacity%20Assessment%20Users%20Guide.pdf, 12 Aralık 2022.
- UNDP: “Hakkımızda”, (Çevrimiçi) <https://www.undp.org/tr/turkiye/hakkimizda>, 20 Ağustos 2022.
- UNDP: “Measuring Capacity”, 2005, (Çevrimiçi) <https://www.undp.org/publications/measuring-capacity>, 12 Aralık 2020.

- UNDP: “Capacity Assessment and Development: In a Systems and Strategic Management Context”, 1998, (Çevrimiçi) <https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Capacity%20assessment%20and%20development.pdf>, 12 Aralık 2020.
- UNDP: “Supporting Capacity Development: UNDP Approach”, 2009, (Çevrimiçi) <https://www.undp.org/publications/support-capacity-development-undp-approach>, 12 Aralık 2020.
- UNDP: “Capacity Development: A UNDP Primer”, 2019, (Çevrimiçi) <https://www.undp.org/publications/capacity-development-undp-primer>, 12 Aralık 2020.
- UNHCR: “Kamp Alternatifleri”, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/tr/kamp-destegi>, 11 Aralık 2022.
- UNHCR: “Operational Highlights 2018 Update”, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2019/02/UNHCR-Turkey-Operational-Highlights-2018-Final.pdf>, 12 Aralık 2022.
- UNICEF: “History”, (Çevrimiçi) <https://www.unicef.org/history>, 20 Ağustos 2022.
- UNICEF: “Türkiye’de ne Yapıyoruz?”, (Çevrimiçi) <https://www.unicef.org/turkiye/ne-yapiyoruz>, erişim 10 Aralık 2022.

United Nations Capacity Development Group: “Capacity Development: United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Companion Guidance”, 2021, (Çevrimiçi) <https://unsdg.un.org/resources/capacity-development-undaf-companion-guidance>, 12 Aralık 2022.

United Nations Economic and Social Council: “Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration”, New York, March 2006, (Çevrimiçi) <https://digitallibrary.un.org/record/566603>, 12 Aralık 2020.

United Nations: “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development” 2015, (Çevrimiçi) <https://sdgs.un.org/2030agenda>, 12 Aralık 2020.