

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Turkiet

januari 2010 – december 2013





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:1

2010-01-21

UF2010/2097/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Turkiet 2010-2013

1 bil.

Ärendet

Genom beslut den 4 juni 2009 (UF2009/36822/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Regeringskansliet/Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Turkiet under perioden 2010-2013.

Sida har i skrivelse den 9 september 2009 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Turkiet under perioden 2010-2013.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Turkiet att gälla 2010-2013 i enlighet med bilagan. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Turkiet under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt åt Generalkonsulatet i Istanbul att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Turkiet under 2010-2013.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Gustaf Winstrand

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@foreign.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefax
08-723 11 76

Coll PB

Likalydande till

Generalkonsulatet Istanbul

Kopia till

SB

Ju-EU

Ju-PO

UD-MK

UrP, UrH, UrIU

UD-FIM

UD-FMR

UD-MU

UD-USTYR

UD-UP

UD-IH

UD-PIK

Fö SI

S EIS

Fi IA

FI BA

MI

riksdagen utrikesutskott

Utlandsmyndigheter

Amb Ankara

Amb Berlin

Amb Kiev

Amb London

Amb Madrid

Amb Moskva

Amb Paris

Amb Washington

Generalkonsulatet S:t Petersburg

KSS-sektionskansliet Tbilisi

Amb Bukarest sektionskansliet Chisinau

EU-repr Bryssel

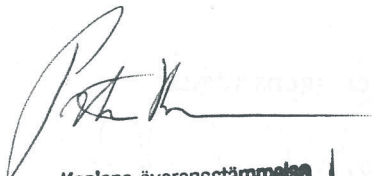
Repr Strasbourg

OECD-del Paris

OSSE-del Wien

FN-del New York

Sveriges kontor vid EBRD



Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

2010-01-21

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Turkiet 2010-2013

Sammanfattning

Denna strategi styr Sveriges utvecklingssamarbete med Turkiet för perioden 1 januari 2010-31 december 2013.

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Turkiet är stärkt demokrati som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i den Europeiska Unionen.

Sveriges stöd ska gå till insatser som beaktar den svenska regeringens mål för reformsamarbetet i Östeuropa och de svenska tematiska prioriteringarna.

Sammantaget har den ekonomiska och demokratiska utvecklingen i Turkiet fortsatt rört sig i positiv riktning sedan 1999 då landet fick status som EU-kandidat. EU:s beslut att inleda anslutningsförhandlingar med Turkiet hösten 2005 föregicks av ett stort antal reformer inom områdena demokrati och mänskliga rättigheter. Sedan dess har också reformer skett men stora konkreta utvecklingsbehov kvarstår. De viktigaste strategiska reformutmaningarna för ett medlemskap inkluderar bland annat stärkt respekt för demokrati och mänskliga rättigheter liksom inrättandet av institutioner som garanterar detta.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet ska inriktas på sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Samarbetet ska stärka Turkiets demokratiska strukturer och förmåga att genomföra nödvändiga reformer inför EU-medlemskap. Valet av sektor är grundat på analys av de största reformbehoven inför ett turkiskt EU-medlemskap, Sveriges komparativa fördelar samt på Turkiets strategier och utvecklingsplaner.

Processmål för ökad biståndseffektivitet är att begränsa och koncentrera insatser till sammanhållna program samt att verka för att i ökad omfattning använda Turkiets egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser. Förstärkt samverkan och tydligare rollfördelning mellan Sida, Generalkonsulatet i Istanbul och andra svenska aktörer ska förbättra förutsättningarna att bidra till långsiktigt hållbara resultat.

Dialogfrågor för utvecklingssamarbetet är fördjupad EU-integration, jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen samt yttrandefrihet.

Volymen för det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet genom Sida och Generalkonsulatet i Istanbul ska under perioden 2010-2013 vara ca 73 respektive 14 miljoner kronor per år.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Turkiet är stärkt demokrati som förbättrar förutsättningarna för ett medlemskap i den Europeiska Unionen.

Däriigenom ska samarbetet bidra till att uppfylla målet för reformsamarbete i Östeuropa: stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska Unionen och dess värdegrunder. Samarbetet stödjer det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU): att bidra till en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Strategin har sin utgångspunkt i regeringens tematiska prioriteringar demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Turkiet ska inriktas på sektorn demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Valet av sektor är grundat på analys av de största reformbehoven inför ett turkiskt EU-medlemskap, Sveriges komparativa fördelar samt Turkiets strategier och utvecklingsplaner, inklusive "National Plan for the Adoption of the Acquis".

Det svenska utvecklingssamarbetet ska underlätta Turkiets övergripande mål att nå medlemskap i EU, genom att ge stöd till anslutningsprocessen och de åtaganden som läggs fast i anslutningspartnerskapet. Prioritet ska ges områden som är särskilda utmaningar i medlemskapsförhandlingarna. Regional koncentration ska ske i samordning med EU:s stödprogram. Samverkan mellan den politiska dialogen som förs med Turkiet inom

ramen för svensk utrikespolitik och utvecklingsamarbetet är central för att säkerställa synergier och ett effektivt bidrag till reformer.

Processmål för ökad biståndseffektivitet är att begränsa och koncentrera insatser till sammanhållna program samt att verka för att i ökad omfattning använda Turkiets egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser.

Dialogfrågor inom utvecklingsamarbetet är fördjupad EU-integration, jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen samt yttrandefrihet.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Samarbetsområden

Det svenska stödet ska koncentreras till sektorn *demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet*. Inom ramen för denna sektor ges stöd till det civila samhället för att stärka dess roll i samhällsutvecklingen. Inom sektorn tillgodoses särskilt kvinnors och minoriteters perspektiv. Även behoven för de ekonomiskt svagaste delarna av Turkiet ska tas i beaktande. Turkiet har flera egna strategier inom sektorn. I dessa är det övergripande målet för Turkiet att genom reformer uppnå EU-standard inom demokrati och mänskliga rättigheter. Detta omfattar bland annat ökad kompetens och effektivitet inom offentliga institutioner samt reformering av rättsväsendet.

Svenska mål för sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är:

1. Stärkta möjligheter för Turkiet att genomföra sina åtaganden i anslutningsprocessen till EU.

För att uppnå målet ska stöd ges till reformer i rättsväsendet med fokus på rättshjälp och tillgång till rättvisa, särskilt för kvinnor och minoriteter. Detta ska komplettera EU:s insatser och stödja genomförandet av Turkiets strategi för rättsreform med tillhörande handlingsplan.

Stöd kan även ges till förvaltningsreformer och insatser som stärker lokala förvaltningar samt underlättar decentralisering inom områden såsom regional och lokal utveckling, samhällsplanering och miljö. Stödet till förvaltningsreformer ska främst fokuseras på kapacitetsutveckling. Svenska insatser ska stödja ett för medborgarna ökat deltagande i och inflytande över den offentliga förvaltningen.

2. Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Stöd för mänskliga rättigheter omfattar både samarbete med statliga institutioner inklusive rättsväsendet och stöd till det civila samhället. Även samspelet mellan dessa aktörer ska stärkas. För att uppnå målet ska Sveriges stöd framförallt fokuseras på yttrandefrihet, kvinnors och mäns lika rättigheter och minoriteters deltagande i samhällsutvecklingen.

Stöd ska ges till genomförandet av Turkiets nationella handlingsplan för jämställdhet, särskilt insatser som främjar kvinnors ekonomiska och politiska deltagande. Stödet ska i huvudsak riktas till grupper som verkar för dessa frågor i det civila samhället men även stöd till offentliga strukturer kan komma ifråga.

Det civila samhällets roll att bevaka mänskliga rättigheter, inklusive jämställdhet, minoritetsfrågor, barnrättsperspektivet, arbetet mot tortyr samt HBT-frågor, ska stärkas, bland annat genom stöd via svenska enskilda organisationer.

3. Ökad samhällsdebatt om demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Detta mål bör ses som ett komplement till sektorns två övriga mål. För att uppnå målet ska stöd ges till verksamhet som bidrar till samhällsdebatt och dialog kring för sektorn avgörande begrepp som även ingår i EU:s Köpenhamnskriterier så som demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Även kultursamarbete kan komma ifråga. Sådan verksamhet kan vara verksamhet inom exempelvis musik, teater och litteratur.

Kultursamarbetets förutsättning är att insatserna är utformade i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) biståndskriterier.

2.2 Bistandsformer

En del av det svenska stödet ska gå till att stärka den turkiska offentliga förvaltningen på central, regional och lokal nivå. För att stärka förutsättningarna för en demokratisk och hållbar utveckling ska stöd även ges till det civila samhällets utveckling, bland annat via svenska enskilda organisationer som verkar i eller samarbetar med Turkiet. Vid beredning av svenska insatser ska programansatsen vara en utgångspunkt. Sverige ska sträva efter att i större utsträckning använda landets/organisationers system för planering, genomförande och uppföljning. Flera givare bör samverka kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program. Budgetstöd bedöms inte vara aktuellt.

Stöd till aktörssamverkan mellan svenska och turkiska aktörer kan ges som ett komplement till projekt- och programstöd. Syftet med detta

stöd är att behålla och utveckla långsiktiga relationer mellan Sverige och Turkiet inom utvecklingsamarbetet.

Sida och generalkonsulatet ska föra en löpande dialog för att säkerställa en tydlig rollfördelning och undvika överlappning i samarbeten med turkiska parter.

2.3 Dialogfrågor

Sverige ska som ett komplement till det finansiella stödet och med utgångspunkt i bland annat Turkiets anslutningspartnerskap, samt i Turkiets nationella plan för jämställdhet, driva tre dialogfrågor inom utvecklingsamarbetet:

- Fördjupad EU-integration med fokus på de nyckelfrågor inom området demokrati och mänskliga rättigheter, inklusive minoriteters rättigheter, som i anslutningsförhandlingarna identifieras som stora utmaningar för ett medlemskap i EU.
- Jämställdhet och kvinnors deltagande i den demokratiska samhällsutvecklingen.
- Yttrandefrihet.

Dialog och finansiering kan inom dessa områden samverka för ökad effekt. Dessutom ska den svenska regeringens för denna strategi relevanta två tematiska prioriteringar utgöra en utgångspunkt i all dialog med Turkiet under strategiperioden. Dialogen ska föras med relevanta företrädare för regering och det civila samhället. Dialog kommer även att föras inom ramen för samverkan med EU-kommissionen, såväl med delegationen i Ankara som utvidgningsdirektoratet i Bryssel, kring förmedlemskapsstödet, IPA. Dialogen inom utvecklingsamarbetet ska samordnas med den politiska dialog som förs inom ramen för svensk utrikespolitik.

2.4 Omfattning (volym)

Volymen för det svenska utvecklingsamarbetet med Turkiet under perioden 2010-2013 ska vara ca 73 miljoner kronor per år genom Sida och ca 14 miljoner kronor per år genom generalkonsulatet. Antalet insatser ska begränsas och koncentreras till sammanhållna program.

3. Genomförande

Strategins genomförande är förenat med Turkiets fortsatta EU-integration inklusive anslutningsförhandlingarna. En förutsättning är att det nationella reformarbetet fortskrider och att löpande framsteg sker inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Sida ska främst ansvara för genomförande och uppföljning av mål 1 och mål 2. Sida ska tillsammans med ambassaden ansvara för den övergripande strategiska dialogen med turkiska partner, EU-kommissionen och andra givare. Generalkonsulatet ska främst ansvara för genomförande och uppföljning av mål 3. Generalkonsulatet ska dessutom bidra till strategins genomförande genom att stödja lokala insatser med potential att växa i omfattning och som bidrar till nationell debatt på områden centrala för Turkiets EU-närmande. En detaljerad rollfördelning mellan Sida och generalkonsulatet ska fastställas i samband med operationaliseringen av samarbetsstrategin. Sida och generalkonsulatet ska ha löpande samordning kring verksamheten för att säkerställa ett effektivt genomförande av samarbetsstrategin.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Det svenska utvecklingssamarbetet ska genomföras i nära dialog med andra givare, särskilt med EU-kommissionen och samordnas med förmedlemskapsstödet, IPA. Samarbetet med EU-kommissionen ska utvecklas och vägledas av Parisdeklarationen om biståndseffektivitet, Handlingsplanen från Accra och EU:s uppförandekod för arbetsfördelning. Sverige ska föra en dialog såväl i Ankara som i Bryssel om en effektiv inriktning av förmedlemskapsstödet samt om hur det svenska utvecklingssamarbetet på bästa sätt kan komplettera detta.

Sverige ska fortsätta att samarbeta med multilaterala organisationer där förutsättningar finns, givet inriktningen av det svenska stödet.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

Det finns goda förutsättningar för en förstärkt givarsamordning. Turkiets reform- och utvecklingsstrategier ska vara en utgångspunkt för samarbetet och Sverige ska verka för att i ökad omfattning använda Turkiets egna strukturer för att planera, genomföra och följa upp utvecklingsinsatser. Valet av sektor har delvis skett efter dialog med relevanta turkiska myndigheter samt EU-kommissionens delegationskontor i Ankara. Dessutom har valet av sektor skett efter en analys av de största reformbehoven inför ett turkiskt EU-medlemskap, erfarenheterna av tidigare samarbete, andra givares verksamhet och Sveriges komparativa fördelar.

Sverige ska i ökad utsträckning verka för att exempelvis möten, resor och rapportering företas gemensamt med andra givare. Genom en koncentration av reformsamarbetet till färre områden och färre antal insatser och genom att i större utsträckning använda personalresurser för dialog, kommer Sverige att kunna förstärka koordineringen med EU-kommissionen och andra givare samt ha kapacitet att föra en strategisk dialog med relevanta partner i Turkiet.

Inom aktörssamverkan, inklusive myndighetssamarbete, ska Sverige i ökad utsträckning stödja svenska aktörer att tillämpa principerna för biståndseffektivitet. Sverige ska säkerställa att aktörssamverkan avseende aktörer i den offentliga sektorn är i linje med partners prioriteringar och i möjligaste mån koordinerad med andra givare. Sverige ska uppmuntra svenska offentliga aktörer att i möjligaste mån använda partners reguljära system för ekonomisk uppföljning.

3.3 Samstämmighet mellan svenska aktörer

Sveriges utvecklingssamarbete med Turkiet administreras av Sida, och generalkonsulatet. En viss del hanteras även av Svenska institutet. I samband med att Turkiets förhandlingar om medlemskap i EU inleddes 2005 initierade Sverige ett särskilt Turkietprogram, där generalkonsulatet och Svenska institutet fick en än mer aktiv roll.

Sida och generalkonsulatet ska samverka med varandra samt med SI genom regelbunden gemensam planering och uppföljning. Förutom en förstärkt operativ samordning kan en samordningsgrupp för verksamheten inrättas, i vilken Regeringskansliet finns representerat.

4. Uppföljning

Grunden för uppföljningen av samarbetsstrategin ska vara EU-kommissionens framstegsrapporter, resultat av genomförandet av Turkiets nationella strategi för EU-anpassningen och Turkiets nationella statistik. Slutsatserna ska redovisas i form av en uppdaterad resultatmatris samt en strategirapport. En årlig avstämning av erfarenheter och resultat samt planering för det framtida svenska utvecklingssamarbetet görs med Turkiet. Viktiga frågor för uppföljning är riskfaktorer i form av korruption och hög personalomsättning inom förvaltningen, faktorer som kan underminera långsiktiga resultat.

För att motverka korruption och dess negativa effekter kommer Sverige bland annat att genomföra regelbundna riskanalyser samt se till att regelbundna revisioner görs inom det svenska utvecklingssamarbetet och att erforderliga åtgärder vid behov vidtas.

5. Utfasning

Jämfört med aktuella förhållanden ska utvecklingssamarbetet med Turkiet fokuseras till färre sektorer och insatser. Samarbetet ska genomföras inom ramen för en sektor, programansatser ska främjas och antalet insatser ska minska. De pågående insatser som inte faller inom ramen för den nya strategin ska därför fasas ut och vara avslutade senast 31 december 2011. Sida bör göra en plan för utfasningen och i samråden mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida redogöra för utfasningens fortskridande.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Turkiet är geopolitiskt och ekonomiskt ett regionalt maktcentrum beläget i både Europa och Asien. Turkiet är medlem i bland annat Europarådet, OECD, OSSE och Nato. Turkiet har under många år målmedvetet arbetat för närmare relationer med EU och har en långvarig relation till det europeiska integrationsprojektet. Redan 1959 ansökte Turkiet om medlemskap i dåvarande EEC och 1963 undertecknades ett associationsavtal. Medlemskapsansökan förnyades 1987 och 1999 beslutade EU att ge Turkiet status som kandidatland. Förhandlingarna om EU-medlemskap påbörjades i oktober 2005 och fortskrider kontinuerligt.

Sedan 2002 innehar AKP (Rättvise- och utvecklingspartiet) regeringsmakten. AKP stärkte sin ställning ytterligare som landets största politiska parti i parlamentsvalet 2007 då partiet fick närmare 47 procent av rösterna. Trots viss tillbakagång i lokalvalet i mars 2009 är AKP fortfarande Turkiets i särklass största parti.

Den politiska scenen i Turkiet är förhållandevis polariserad och präglas ofta av motsättningar mellan regeringspartiet AKP och det traditionella maktetablissemang. Inte sällan saknas inrikespolitisk konsensus om hur mer långtgående reformer och lagändringar bör genomföras.

Det inhemska folkliga stödet för ett EU-medlemskap har tidvis varit så högt som 70 procent av befolkningen, en andel som dock sjunkit efter uttalanden från olika EU-länder om att dessa motsätter sig ett fullvärdigt turkiskt EU-medlemskap.

För AKP-regeringen är EU-medlemskapet högt prioriterat. Nyckelfrågor och utmaningar inför ett medlemskap har identifierats bland annat i associationsavtalet med EU, liksom i Turkiets anslutningspartnerskap. I Turkiets nionde nationella utvecklingsplan (2007-2013) och det nationella programmet för antagande av EU Aquis Communautaire redogörs för Turkiets prioriteringar för att uppfylla EU:s kriterier för medlemskap, de så kallade Köpenhamnskriterierna.

Den ekonomiska utvecklingen i Turkiet har rört sig i fortsatt positiv riktning och framsteg har gjorts inom demokratiområdet. Sedan 1999 har EU-processen inneburit att viktiga reformer skett inom flera områden. Bland annat har militärens roll och inflytande på det civila området minskat. Debattklimatet har blivit mer öppet. Dödsstraffet har avskaffats och centrala konventioner för de mänskliga rättigheterna har antagits. Trenden är att det mångkulturella arvet från den osmanska tiden alltmer tillåts komma till uttryck inom ramen för den turkiska nationalstaten, även om detta många gånger medför stora och känsliga omvälvningar av samhället.

Under de senaste åren har också viktiga reformer skett men sammantaget har framstegen varit mer begränsade. Prioriterade områden för Turkiets fortsatta reformprocess och EU-anpassning är att fördjupa demokratin och rättsstaten samt institutionerna för detta, öka respekten för de mänskliga rättigheterna inklusive minoriteters rättigheter samt att stärka yttrandefriheten och förbättra jämställdhetssituationen.

Under åren 2002-2007 återhämtade sig Turkiet efter en djup ekonomisk kris i början av årtiondet och har haft en medeltillväxt på 6,9 procent per år. Turkiet är ett handelsberoende land och har påverkats av den globala ekonomiska krisen vilket har resulterat i en minskad tillväxt. Under 2009 förutses en negativ tillväxt på minst fyra procent och arbetslösheten har ökat till ca 16 procent. Arbetslösheten är dock betydligt högre hos ungdomar, kvinnor och personer som tillhör en minoritet. Fattigdom är ett fortsatt problem inom vilket det råder stora regionala skillnader. Den ekonomiska tillväxten har överlag inte nått de svagare grupperna i samhället och uppskattningsvis 20 procent av befolkningen, främst i östra och sydöstra Turkiet, lever i fattigdom. Den turkiska regeringen genomför en utvecklingsplan för dessa regioner med syfte att skapa arbetsmöjligheter och öka tillväxten i området. Det är ännu för tidigt att bedöma huruvida målen i utvecklingsplanen kommer att uppnås. Ökad fattigdom kan komma att bli ett resultat av den globala ekonomiska krisen.

Rättsväsendet präglas av svaga institutioner och bristande tillgänglighet, särskilt för kvinnor, barn och minoriteter. Trots de senaste årens ansträngningar att stärka rättssäkerheten och tillgängligheten finns fortfarande problem. Bland annat förekommer kritik mot domstolars tolkning av lagstiftningen, otydlig ansvarsfördelning mellan domare och åklagare samt svaga administrativa system. Även förekomsten av tortyr och illabehandling, även om detta inte är systematiskt, har fortsatt uppmärksammas särskilt vad gäller bristande lagföring av förövare. Regeringen har antagit en omfattande strategi för reformer i rättsväsendet och en antikorrupsionsstrategi är under utarbetande.

Turkiet har undertecknat de flesta centrala konventionerna om mänskliga rättigheter, även om visst ratificeringsarbete återstår, däribland tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr gällande förebyggande av tortyr. Den nationella lagstiftningen avseende kvinnors rättigheter har förbättrats och är i stort sett i linje med lagstiftningen i EU:s medlemsländer men mycket återstår vad gäller tillämpningen. Turkiet präglas fortfarande av patriarkala strukturer framförallt i de östra och sydöstra delarna av landet. Turkiska kvinnor har Europas lägsta deltagande på arbetsmarknaden och våld i hemmet är ett utbrett problem. Kvinnors politiska deltagande har ökat men fortfarande är bara nio procent av parlamentsledamöterna kvinnor. Enligt turkiska kvinnoorganisationer har jämställdheten utvecklats negativt under de senaste åren med ett minskat antal kvinnor på arbetsmarknaden, färre

kvinnliga universitetsstudenter och ett ökat inslag av traditionella värderingar i samhället.

HBT-personer i Turkiet lever under ständigt hot och utsätts ofta för trakasserier och våld. Trots reformer inom rättväsendet bemöts denna grupp i regel illa av poliser, domare och åklagare.

I Turkiet finns enbart tre officiellt erkända religiösa minoriteter, grekisk-ortodoxa, armenier (ortodoxa och katolska) och judar. Ingen av de övriga folkgrupperna i landet, t.ex. syrianer/assyrier, kurder, romer eller aleviter, är officiellt erkända minoriteter. Regeringen har dock tagit initiativ till att ge ökat fokus åt frågan om olika minoritetsrättigheter och främst kurdernas rättigheter. Bland annat har rikstäckande statliga TV-sändningar på kurdiska påbörjats. Religiösa minoritetssamfundens möjligheter att verka har delvis stärkts genom ny lagstiftning och dialogen mellan regeringsföreträdare och olika minoriteter har överlag blivit bättre. Ur ett EU-perspektiv är detta en positiv utveckling men Turkiet behöver genomföra ytterligare åtgärder för att stärka minoriteters rättigheter, inklusive möjligheter till religiös och kulturell mångfald, i enlighet med de villkor för EU-medlemskap som uttrycks i Köpenhamnskriterierna. Regeringens planer på att lägga fram förslag till en ny konstitution har ännu inte realiserats.

Fortsatt brist på respekt för yttrandefrihet är ett av de områden som lyfts fram som ett av de största hindren för Turkiets EU-medlemskap. Den turkiska regeringen har efter påtryckningar ändrat en av de mest kritiserade paragraferna i strafflagen, vilken använts för att väcka åtal mot journalister och författare som ansågs förolämpa Republiken Turkiet eller dess institutioner. Denna lagändring har lett till att antalet åtal har sjunkit. Dock kan åtal ännu väckas på basis av att någon har uttryckt en fredlig åsikt. Dessutom existerar i turkisk lagstiftning ett antal liknande paragrafer som används i samma syfte.

Miljöfrågor utgör en viktig del av anpassningen till EU, där Turkiet har stärkt sitt ansvarstagande för miljöfrågor. Kyotoprotokollet ratificerades av Turkiet i början av 2009. Lagstiftningen i landet anpassas för att bli kompatibel med EU:s, t.ex. har en omfattande miljöstrategi formulerats, men mycket återstår, särskilt vad gäller implementering av lagstiftningen hos beslutsfattare på lokal och regional nivå.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Föregående strategi trädde i kraft 1 juli 2005 och gällde till och med december 2009. Under strategiperioden betalades totalt ca 146 miljoner kronor ut genom Sida och Generalkonsulatet i Istanbul.

Det svenska stödet har inriktats på EU-integration, i synnerhet anpassning till europeiska samarbetsstrukturer och på stärkt respekt för mänskliga rättigheter inklusive jämställdhet mellan kvinnor och män, minoriteters rättigheter och kulturella rättigheter. Ett särskilt fokus har

legat på mellanfolkligt utbyte mellan Sverige och Turkiet med syfte att stärka Turkiets integration i europeiska värdegemenskaper och samarbetsstrukturer.

En sammanställning av Sidas och generalkonsulatets resultatbedömningar visar att insatserna trots deras relativt ringa omfattning i de flesta fall har varit relevanta för Turkiets förhandlingar om ett EU-medlemskap och att de motsvarar strategins prioriteringar. De flesta projekt har uppnått de förväntade resultaten i form av ökad kunskap om kvinnors och funktionshindrades rättigheter, kommunal förvaltning, ungdomars levnadssituation, civila samhällets roll och det turkiska ägarskapet har vuxit sig allt starkare. Exempel på resultat är samarbetet mellan Raoul Wallenberginstitutet och Bilgiuniversitetet, där arbetet med att integrera ett rättighetsperspektiv på funktionshinder har lett till en förbättrad situation för funktionshindrade. Inom ramen för samarbetet mellan svenska och turkiska kommuner har pilotprojekt genomförts inom bland annat utvecklad budgetberedning, anställdas kompetensutveckling, kommunernas ansvar för stadsplanering, energiplanering och avfallsplanering. Dessa projekt kan komma att utgöra modeller för övriga kommuner i landet. Stödet till turkiska kvinnoorganisationer har resulterat i ett mer aktivt påverkansarbete för att öka kvinnors inflytande samt ökade läs- och skrivkunskaper hos kvinnor på landsbygden.

Enligt föregående strategi skulle ett brett deltagande av svenska myndigheter, företag, folkrörelser och kommuner eftersträvas och mötet mellan människor ansågs viktigt i sig. Utvecklingssamarbetets karaktär med många små projekt och aktörer inom ett flertal områden i kombination med begränsade administrativa resurser har försvårat möjligheterna att föra en strategisk dialog med relevanta partner i Turkiet samt att delta i koordinering med EU-kommissionen och andra givare. Genom att i större utsträckning använda personalresurser för dialog kommer Sverige att kunna förstärka koordineringen med andra givare.

Utvecklingssamarbetet har administrerats av Sida och generalkonsulatet. Visst stöd har dessutom kanaliserats genom Svenska institutet. Rollfördelningen mellan dessa svenska aktörer har varit otydlig och samverkan har begränsats till informationsutbyte. En tydligare rollfördelning och en mer effektiv samverkan torde förbättra möjligheterna att bidra till goda långsiktiga resultat.

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och EU-kommissionen

Det finns relativt få givare i Turkiet och flera har upphört med eller håller på att fasa ut sitt stöd. EU är den största givaren till Turkiet. Under strategiperioden uppgår förmedlemskapsstödet (IPA) till ca 3,23 miljarder euro. IPA är indelat i fem komponenter: övergångsstöd och institutionsbyggnad, gränsöverskridande samarbete, regional utveckling, stärkandet av mänskliga resurser samt landsbygdsutveckling. Sedan 2002 finns också ett Turkiet-program inom ramen för EU:s European Instrument for Democracy and Human Rights. Samordningen mellan EU och andra givare har varit begränsad men sedan början av 2009 har EU-kommissionen en person anställd med ansvar för givarsamordning.

Världsbankens strategi (2008-2011) är inriktad på utveckling av den privata sektorn, den sociala sektorn (social- och hälsoförsäkringssystem) och offentlig förvaltning. UNDP har en bred portfölj där Sverige bidragit till vissa insatser. UNDP stödjer kvinnors rättigheter, lokal förvaltning och miljöarbete på lokalnivå. Även UNFPA, UNICEF, ILO och UNHCR är verksamma i Turkiet. Turkiet blev 2008 verksamhetsland i EBRD, vars stöd bl.a. kommer att utgå till företag i den privata sektorn inom energi- och miljöområdet. Även projekt inom kommunal service planeras. Av de bilaterala givarna är Japan en stor aktör med verksamhet inom privatsektorutveckling och infrastruktur. Tyskland har genom det statsägda företaget GTZ ett samarbete inom främst miljöområdet men detta kommer att fasas ut under 2010. Storbritannien, Nederländerna, Norge, Danmark och Tyskland har mindre program som sköts från ambassaderna med huvudsaklig inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter men oftast utan någon strategi som styr verksamheten.

Sammanfattningsvis finns det relativt få givare i Turkiet och utvecklingsarbetet utgör endast en marginell del av landets totala BNP. Mest stöd får miljö och privatsektorutveckling. Inom demokrati och mänskliga rättigheter finns det flera aktörer men med begränsade program samtidigt som behovet är stort. Samordning och komplementaritet mellan givarna kan förstärka bidraget till Turkiets uppfyllande av Köpenhamnskriterierna inför ett EU-medlemskap.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

EU beslutade 1999 enhälligt att ge Turkiet kandidatlandstatus. Sex år senare kunde medlemskapsförhandlingar inledas. Det framtida EU-medlemskapet förblir en av de starkaste drivkrafterna för utvecklingen och fortsatta reformer i Turkiet. I anslutningspartnerskapet mellan EU och Turkiet samt i Turkiets nationella strategi för EU-anpassningen

anges de krav på reformer som måste uppfyllas för ett turkiskt EU-medlemskap. Genom EU:s förmedlemskapsstöd lämnas finansiella bidrag till genomförande av dessa nödvändiga reformer.

Sverige stödjer Turkiets inträde i EU när kriterierna för detta har uppfyllts. Regeringen fäster också stor vikt vid det strategiska samarbetet mellan EU och Turkiet inom områden så som regional säkerhet och utveckling, liksom inom energiförsörjning.

4.2 Samstämmighet för utveckling

De bilaterala relationerna mellan Turkiet och Sverige är goda och omfattar många områden.

Turkiet har de senaste åren drivit en mer aktiv utrikespolitik, baserad såväl på landets geostrategiska läge som på en tydlig ambition att bidra till stabilitet och säkerhet i regionen, inbegripande Mellanöstern, södra Kaukasus och Afghanistan/Pakistan. En viktig uppgift för utvecklingsarbetet blir därmed att även beakta svenska utrikespolitikens prioriteringar och överväganden, särskilt i förhållande till Turkiets EU-integration och landets roll i regionen.

Förutom utvecklingsarbetet och den utrikespolitiska dialogen sker samarbete inom bland annat handels-, kultur-, forsknings- och migrationsområdet. På grund av sin stora inhemska marknad och sitt geografiska läge är Turkiet ett intressant land för svenska aktörer. Flera stora svenska företag har sedan lång tid varit etablerade i Turkiet. Det svenska näringslivet har därigenom erhållit kunskap och erfarenheter som kan vara en tillgång för svenskt utvecklingsarbete. I Istanbul finns Exportrådets handelskontor vars främsta uppgift är att hjälpa svenska företag som vill etablera sig eller expandera på den turkiska marknaden.

Forskning- och forskningsarbete sker till stor del inom ramen för Svenska forskningsinstitutets i Istanbul (SFII) verksamhet. SFII främjar svensk forskning i Turkiet och östra medelhavsområdet genom samverkan med svenska universitet, högskolor och andra forskningsinrättningar. SFII är en ideell förening som till stor del finansieras av Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet.

Intentionerna i Turkietprogrammet omfattar en bredd av främjande och mellanfolkligt kontaktskapande och tillgodoses genom utvecklingsarbetet. Näringslivssamarbetet hanteras av ambassaden, generalkonsulatet och Exportrådet. Det är därför viktigt med samordning mellan dessa svenska aktörer såväl i Turkiet som i Stockholm.

4.3 Andra svenska relationer

Parlamentarikerutbytet mellan Sverige och Turkiet är omfattande. Intresset i riksdagen för Turkiet är stort och flera svenska riksdagsdelegationer har besökt landet under senare år. Den turkisk-svenska vängruppen är den största i det turkiska parlamentet.

Sverige uppmuntrar till samarbete mellan svenska och turkiska myndigheter inom ramen för de insatser som Sverige finansierar och genom EU:s twinningprogram.

Den turkiska diasporan i Sverige utgör på olika sätt en stor potentiell tillgång för Turkiets utveckling. Många av dess medlemmar upprätthåller även i andra och tredje generationen kontakten med landet och bidrar därmed till stärkandet av de mellanfolkliga relationerna. Inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet bör därför övervägas hur denna utvecklingspotential på bästa sätt kan tillvaratas.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Som ett resultat av Sveriges stöd för ett turkiskt EU-medlemskap och en lång ömsesidigt förtroendefull relation har Sverige ett mycket nära politiskt samarbete med Turkiet. Detta kan ses som en viktig komparativ fördel också i utvecklingssamarbetet.

Sverige har lång erfarenhet av arbete med demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Svenskt samarbete för kapacitetsutveckling har av turkiska aktörer och andra samarbetspartner beskrivits som värdefullt, långsiktigt och balanserat. De turkiska myndigheterna framhåller också att de från Sverige, inte minst inom ramen för medlemskapsförhandlingarna, efterfrågar kapacitetsutveckling snarare än finansiellt stöd.

Svenska organisationers närvaro i Turkiet och deras stöd till ett starkt civilt samhälle är ett viktigt bidrag till den demokratiska utvecklingen i landet.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll

Turkiet ger betydligt mer bistånd än vad landet tar emot. Antalet givare till landet är litet men EU:s engagemang är betydande i form av förmedlemskapsstödet IPA. Trots ökningen av Sveriges bidrag kommer detta finansiellt att vara marginellt. Sveriges roll blir främst att komplettera EU:s stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet samt att bidra till dialogen för ett starkt turkiskt ägarskap och ett effektivt utnyttjande av biståndsmedlen.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Enligt landanalysen behöver Turkiet genomföra ytterligare reformer för att uppfylla Köpenhamnskriterierna. Detta inbegriper bland annat reformer inom rättsväsendet för ökad effektivitet och oberoende samt tillgänglighet för medborgarna, liksom insatser för att stärka minoriteters rättigheter och yttrandefrihet. Jämställdhet är ett annat område där mycket arbete återstår, främst vad gäller implementeringen av ny lagstiftning.

Enligt resultatbedömningen har Sveriges insatser varit relevanta men de direkta kopplingarna till övergripande nationella reformer svaga. Sveriges stöd har varit fragmenterat och genomförts med begränsad samordning mellan de svenska aktörerna. Utvecklingssamarbetet har varit spritt på för många olika områden för att kunna bidra till hållbara resultat och dialogen har varit begränsad. För att Sveriges stöd i större utsträckning ska kunna bidra till Turkiets reformer krävs en tydligare rollfördelning och en förstärkt samordning mellan de svenska aktörerna, en tydligare fokusering till färre delområden och en strategisk dialog med turkiska partner. Sverige bör också verka för ökad biståndseffektivitet genom att i största möjliga utsträckning tillämpa en programansats, t.ex. genom att så långt som möjligt använda landets/organisationers system för planering, genomförande och uppföljning eller att flera givare samverkar kring ett gemensamt stöd till en institution eller ett program.

Mot bakgrund av landanalysen och analysen av Sveriges roll i Turkiet bör utvecklingssamarbetet med Turkiet fokusera på stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och på jämställdhet. Omfattningen av den svenska stödet är marginellt i förhållande till Turkiets ekonomi och Sverige bör därför koncentrera samarbetet till en sektor. Denna koncentration är en förutsättning för att Sverige ska kunna bidra effektivt till det nationella reformarbetet.

Stöd till miljösektorn har övervägts men då förekomsten av andra givare är stor i denna sektor och det därför finns risk för överlappning bör miljöinsatser begränsas till samarbete på kommunal nivå.

I samarbetsstrategin tas också hänsyn till den fattigdom som trots den ekonomiska utvecklingen fortfarande förekommer i Turkiet. Insatser bör genomföras för kvinnors rättigheter, yttrandefrihet och rättshjälp i särskilt fattiga områden. Stödet ska i huvudsak fokusera på att främja kvinnors och minoriteters ekonomiska och politiska deltagande i samhällsutvecklingen samt på utsatta gruppers tillgång till rättvisa i dessa områden.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2010

Artikelnummer: UD 10.007