Diakoni

Gunnel Axelsson Nycander & Gabriel Liljenström

Sprickor i drömmen om en samstämmig politik

Den svenska statens åtagande att bedriva en samstämmig politik för global rättvisa har i praktiken upphört att existera skriver här Gunnel Axelsson Nycander & Gabriel Liljenström. När de politiska institutionerna sviker sitt globala ansvar blir kyrkans och civilsamhällets roll än viktigare – både som profetisk röst och som språkrör för de människor som påverkas av svenska beslut.

Vår värld är komplex, och vi måste ständigt handskas med en verklighet som inte går att dela in i prydliga tårtbitar. Det som händer i en del av samhället får konsekvenser också på andra områden – ibland på fullständigt oanade sätt. Som kristna vet vi att detta inte bara är en politisk utmaning, utan en grundläggande sanning om hur Gud har skapat världen. "Om en kroppsdel lider, så lider alla de andra delarna med den" (1 Kor 12:26).

Paulus ord om den kristna gemenskapen beskriver också verkligheten i vår globaliserade värld: fossila utsläpp i en del av världen förändrar klimatet överallt, konflikter och katastrofer skapar flyktingströmmar som når långt, medan välstånd och stabilitet i vissa regioner idag är själva förutsättningen för vår globala exportmarknad och den ekonomiska trygghet vi i väst ofta tar för given. Vi är alla delar av samma kropp.

När det globala intresset saknar röst

"Gemensam beredning" är sedan länge en grundbult i det svenska regeringskansliets arbete som handlar om just detta. Alla departement ska granska varandras beslut så att politiken hänger ihop. Det är ett system som har tjänat oss väl, men det har också saknats en avgörande pusselbit: ingen har företrätt det globala intresset och förståelsen för hur människor i andra delar av världen påverkas av svenska beslut.

Som kyrka bär vi ständigt med oss att vi har ett ansvar som sträcker sig längre än våra egna gränser. Jesu uppdrag att älska sin nästa som sig själv gör ingen skillnad på nationalitet och bakgrund. Men hur kan politiken spegla en sådan insikt?

Globkom, politiken för global utveckling (PGU) och Agenda 2030

Runt millennieskiftet fattade Sverige ett banbrytande beslut. Riksdagen antog enhälligt en "politik för global utveckling" (PGU) med målet att Sverige skulle bidra till rättvis och hållbar global utveckling. Beslutet föregicks av en utredning som gjordes av Kommittén om Sveriges politik för global utveckling, Globkom, som presenterade sina förslag i början av 2002. Kommittén hade i uppdrag att föreslå hur Sverige, "i en tid av allt starkare globala ömsesidiga beroenden", skulle kunna bidra till en "ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling utifrån ett solidariskt synsätt". Utformningen av det framtida biståndet var en viktig del i uppdraget, men fokus låg i första hand på andra politikområden som på olika sätt påverkar verkligheten för människor i omvärlden: EU:s jordbruks- och handelspolitik som undergrävde hemmamarknaden för jordbrukare i Afrika, klimatpolitiken som påverkade framtiden för oss alla och de klimatsårbara länderna allra mest, och Sveriges agerande i Internationella valutafonden som påverkade länders möjligheter att få skuldlättnader, för att ta några exempel.

PGU antogs av en enig riksdag 2003. Målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling skulle nås framför allt genom en mer samstämmig politik – alla olika politikområden skulle bidra till målet. Kravet på samstämmighet var framsynt, och skulle följas av liknande beslut på internationell nivå. *Policy coherence for sustainable development* som det kallas på engelska finns inskrivet i EU:s grundlag sedan Lissabonfördraget undertecknades 2007. Samstämmighet är också en grundbult i Agenda 2030, den globala agendan med 17 mål hållbar utveckling som alla världens länder antog i FN 2015. År 2020 beslutade riksdagen att "Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför".

Att få politiken att dra åt samma håll

Att få all svensk politik att bidra till en mer rättvis värld låter bra på pappret, men är desto svårare i praktiken. Ibland hjälps olika politikområden »

åt, medan de lika ofta också kan motverka och underminera varandra. När politiken fungerar som allra bäst samspelar och förstärker politiska beslut varandra – det som i forskarvärlden kallas för synergier. När Sverige till exempel satsar på forskning om förnybar energi uppstår en gynnsam win-win-effekt. Svenska forskare utvecklar bättre solceller och vindkraftverk, vilket skapar nya jobb i Sverige. Tekniken kan sedan exporteras och hjälpa andra länder att minska sina utsläpp vilket förbättrar vårt gemensamma klimat. Det här är ett exempel på hur synergier kan fungera som allra bäst: svensk forskningspolitik, näringspolitik och klimatpolitik drar åt samma håll och bidrar till att både gynna svenska och globala intressen.

När det handlar om målkonflikter är det svårare. Ett klassiskt exempel är EU:s jordbruks- och handelspolitik. EU subventionerar europeiska jordbrukare så kraftigt att de kan sälja sina produkter billigare än vad den lokalproducerade maten i afrikanska länder kostar. Samtidigt ger Sverige bistånd för att hjälpa afrikanska jordbrukare att utveckla sin produktion och stärka sina lokalsamhällen. Men hur ska lokala bönder och livsmedelsföretag i Afrika kunna konkurrera med subventionerad EU-mat som dumpas på den lokala marknaden? Resultatet blir att den ena handen ger, medan den andra tar. Biståndet hjälper till, medan handelspolitiken i det här fallet stjälper desto mer. PGU säger att just sådana här slags målkonflikter ska synliggöras och analyseras. Regeringen ska fråga sig hur människor som lever i fattigdom och deras rättigheter påverkas av våra beslut. Den ska också undersöka om det finns lösningar som bättre uppfyller målen för alla. Dessa analyser ska sedan ligga till grund för politiska avvägningar och beslut.

Olika regeringar har arbetat på olika sätt. Flera har satsat stora resurser på att utbilda både politiker och tjänstemän om vad samstämmighet innebär. Det har tillsatts särskilda samordningsgrupper och tjänster med syftet att bevaka att politiken har dragit åt samma håll. Och efter 2015, när FN:s Agenda 2030 antogs, växte engagemanget kraftigt. Inte bara regering utan även myndigheter, företag, kommuner, universitet och civilsamhälle började arbeta mer systematiskt med de globala målen. Så även vår egen kyrka.

Det här arbetet har på många sätt bidragit till att både öka medvetenheten och synliggöra och stärka synergier mellan olika sektorer. Nya samarbeten har växt fram mellan olika aktörer som tidigare aldrig hade pratat med varandra. Svenska myndigheter har fått ett bredare uppdrag som har gjort att svensk expertis kan användas globalt. Till exempel har svenska erfarenheter av arbetet med jämställhet och miljöteknik spridits till andra länder. Och som svensk kyrka har de globala målen förbättrat förutsättningar att tala både internt och med systerkyrkor över hela världen om hållbar utveckling på nya sätt och med ett gemensamt språk.

> ”Paulus ord om den kristna gemenskapen beskriver också verkligheten i vår globaliserade värld”

Civilsamhällets engagemang

Redan från början var tanken att politiken för global utveckling inte skulle vara något som bara politiker och tjänstemän arbetade med bakom stängda dörrar. I Globkom-utredningen betonades att en rad olika samhällsaktörer – näringsliv, civilsamhälle och myndigheter – behöver vara med i genomförandet av politiken för global utveckling. Det fanns också förslag om en permanent mötesplats där alla aktörer skulle kunna träffas regelbundet för att följa upp, granska och driva på arbetet med samstämmighetspolitiken. Civilsamhället har länge efterlyst en sådan mötesplats, men de breda möten som arrangerats under åren har alla varit av tillfällig karaktär.

Vartannat år redovisar regeringen genomförandet av PGU genom skrivelser till riksdagen. Sedan 2015 omfattar dessa också genomförandet av Agenda 2030. Några av skrivelserna innehåller försök till redovisningar av målkonflikter, men det har aldrig blivit riktigt tydligt och det har varit svårt att utläsa om eventuella avvägningar har gjorts vid politiska beslut.

Civilsamhället har hela tiden granskat och drivit på regeringens arbete. CONCORD Sverige, som samlar nästan 80 organisationer som arbetar för internationell utveckling, har publicerat en rad så kallade barometrar – rapporter som mäter hur bra svensk politik verkligen fungerar för global utveckling. I dessa har Act Svenska kyrkan och andra medlemsorganisationer lyft fram målkonflikter på en rad olika politikområden, och gett konkreta förslag till hur politiken kan blir mer samstämmig i enlighet med målet om en hållbar och rättvis global utveckling. Den senaste, Barometer 2024, innehåller en övergripande analys såväl som en genomgång av sex tematiska områden: jämställdhet, företags ansvar, miljö- och klimaträttvisa, fred och säkerhet, handel samt utvecklingsfinansiering. 50 organisationer står bakom den övergripande analysen och tillhörande rekommendationer.

CONCORD-rapporterna är delvis en dyster läsning. En lång rad exempel visar tydligt på att när målkonflikter uppstår så väger den globala rättvisan betydligt lättare än nationella politiska mål, som att få till fler arbetstillfällen i Sverige. Det är inte konstigt att det är så, kanske inte heller att ingen regering någonsin

»

har redovisat målkonflikterna på ett tydligt sätt. Georg Andrén, landshövding i Värmland som satt med i Globkom-utredningen och även arbetat på både Svenska kyrkan, Sida och Diakonia, skrev om svårigheten att genomföra PGU i praktiken i en blogg 2018: ”Ingen regering tillstår att den har målkonflikter, på riktigt. När det kommer till kritan, så är det politiskt svårsålt att låta nationella politiska mål underkastas prioriteringar som utgår från fattiga människors perspektiv på utveckling, någon annanstans i världen.”

Hantera eller upphäva målkonflikter

Kravet på samstämmig har alltså aldrig varit så kraftfullt att det kunnat tvinga fram ändringar i handels, klimat- eller försvarspolitiken. Det betyder inte att samstämmighetskravet är fel tänkt, eller meningslöst. Men istället för att verka för att det globala intresset ska övertrumfa det svenska intresset när det finns målkonflikter borde kanske målet vara att transformera, eller upphäva, målkonflikterna.

Genom att väga in fler perspektiv borde man kunna bidra till att målkonflikterna inte längre framstår som konflikter, så att de beslut som fattas är i både det svenska och det globala intresset. Ett beslut för det globala bästa, som på kort sikt ser ut som ett dyrt eller obekvämt alternativ för Sverige, kanske i själva verket kan bli ett framgångsrecept för Sverige? Vi som värnar om de globala rättviseperspektiven behöver bli bättre på att levandegöra hur det som är bra för världen kan bra för Sverige, också i de enskilda fallen. Visa på långsiktiga effekter, risker och perspektiv som lätt glöms bort. Det som framställs som svenska intressen behöver granskas och ifrågasättas. Kan de i själva verket vara negativa för Sverige ur ett långsiktigt eller annat perspektiv?

Klimat- och miljöpolitiken illustrerar hur synen på målkonflikter kan förändras. Politikområdet präglades länge av djupa målkonflikter mellan å ena sidan jobb och tillväxt, å andra sidan miljön. Så är det inte längre. På senare år har det talats mer om att klimatomställningen är en affärsidé för Sverige, att företagen måste ligga i framkant för att behålla sin konkurrenskraft, och mindre om att miljöregleringar hotar jobben.

Den kanske allra tuffaste målkonflikten handlar om Sveriges vapenexport, som ofta betraktas som en konflikt mellan å ena sidan global fredssträvan och mänskliga rättigheter och å andra sidan svenska arbetstillfällen och säkerhetspolitiska behov av att ha en inhemsk vapenindustri. Det är givetvis svårt att upphäva denna konflikt, och Rysslands invasion av Ukraina komplicerar frågan ytterligare. Men kanske skulle det vara möjligt att rucka en smula på invanda positioner om man grävde djupare i frågor om hur det svenska intresset ser ut:

Hur starkt är idag argumentet att vi för vår egen säkerhet behöver en egen försvarsindustri? När Sverige är medlem i Nato och alla industrier ändå är globalt sammanflätade är det svårt att tänka sig att Sverige kan vara självförsörjande med vapen, vilket var ett viktigt argument när Sverige var neutralt. Vilka kostnader har den svenska vapenexporten i termer av försämrad trovärdighet när Sverige verkar för fred och nedrustning, eller i termer av försämrad relation till vissa länder? I Indien har Sverige länge förknippats med Bofors och korruption, och i Sydafrika förknippas Sverige på senare tid med turerna kring JAS-affären, snarare än stödet för kampen mot apartheid. Hur påverkar det Sveriges rykte? Påverkar svensk vapenexport den globala tillgången till vapen – och därmed i förlängningen vår egen säkerhet? Påverkar den svenska vapenexporten utvecklingen för demokrati och mänskliga rättigheter i andra länder? Vilken exportindustri är det vi *inte* utvecklar när kapital och kompetens låses in i försvarsindustrin – och hur skulle den på andra sätt kunna bidra till Sveriges utveckling?

Från upplyst egenintresse till ren egennytta

Under början av 2000-talet var idén tydlig: alla delar av svensk politik skulle bidra till att skapa en mer rättvis värld och främja den globala utvecklingen. Sedan dess har vår omvärld genomgått dramatiska förändringar, och så även den politiska synen på syftet med vårt svenska utvecklingssamarbete. Idag talas det alltmer om hur utvecklingsbiståndet ska främja svenska intressen. Vår nuvarande regering uttrycker det mycket tydligt i sin så kallade reformagenda för biståndet: ”biståndet [är] ett av de viktigaste utrikespolitiska verktygen för att driva och värna svenska intressen”.

Det handlar inte längre om ett ”upplyst egenintresse” som innebär att en hållbar, rättvis och demokratisk utveckling i vår omvärld också gynnar Sverige på ett grundläggande och långsiktigt sätt. Det var något som redan i Globkom framställdes som en central motivering till politiken för global utveckling. Det snäva egenintresse som nu styr handlar istället om omedelbara och specifika svenska fördelar: att skicka tillbaka fler asylsökanden, att öka svenska företags exportmöjligheter och att få andra länder att köpa svenska produkter.

Förmodligen behöver det upplysta egenintresset lyftas tydligare. Idag talas det om att utvecklingsbiståndet kan bidra till Sveriges säkerhet, inte för att det stärker vårt försvar, men för att det bidrar till en tryggare omvärld och förebygger konflikter och flyktingströmmar.

I december 2024 presenterade den nuvarande regeringen sin första redovisning av arbetet för Agenda 2030 och samstämmighet. Act Svenska kyrkan bidrog till CONCORD Sveriges analys av dokumentet. Slutsatsen var brutal men uppriktig: Om genomförandet av samstämmighetspolitiken tidigare varit ett halvfullt eller halvtomt glas, finns det nu inte många droppar kvar i botten av glaset.

De internationella perspektiven allt svagare

Medan PGU har fokus på den globala utvecklingen handlar Agenda 2030

»

till stor del om utvecklingen i Sverige. Detta är mycket tydligt i regeringens skrivelse, som har en stark tonvikt på Sverige. Ambitionen att hålla samman de nationella och internationella perspektiven i en helhet är god, men i praktiken har beskrivningarna av de internationella perspektiven reducerats så starkt att de inte är meningsfulla. Detta var fallet även i den skrivelse som den socialdemokratiska regeringen lämnade 2022, och även då var CONCORD och Act Svenska kyrkan kritiska.

I regeringens skrivelse 2024 redovisas arbetet med vart och ett av de 17 globala målen, och för flera av dem saknas helt redogörelse för det internationella arbetet. När det internationella perspektivet tas upp begränsas det till en eller ett par meningar om utvecklingssamarbetet, trots att själva poängen med samstämmighet är att andra politikområden än biståndet behöver bidra till genomförandet av Agenda 2030.

Det görs ingen ansats till att analysera samstämmigheten och hur Sveriges politik på olika områden kan underlätta eller försvåra andra länders ambitioner att nå de globala målen. Istället hänvisar regeringen till reformagendan för biståndet och utrikeshandelsstrategin och menar att dessa dokument innebär att åtagandet om samstämmighet har uppfyllts – även om inget av dem nämner åtagandet om en samstämmig politik.

En central del i PGU-åtagandet om samstämmighet är att politiska förslag ska analyseras utifrån ett rättighetsperspektiv och hur beslut påverkar människor som lever i fattigdom. Dessa två perspektiv är osynliga i skrivelsen. I reformagendan är begreppet samstämmighet, som redan nämnts, omdefinierat till att politiken i större utsträckning ska utgå från svenska intressen. Det är en allvarlig förvanskning av åtagandet från 2003.

Tillbaka där vi började

Som om detta inte vore nog, avskaffade regeringen i sin budget för 2025 hela PGU som styrinstrument. ”PGU behövs inte när vi har Agenda 2030”, tycks tanken vara. Men här finns tre problem: För det första är samstämmighetsåtagandet i PGU mycket tydligare definierat än i Agenda 2030. För det andra kommer politiken för att genomföra Agenda 2030 per definition upphöra om fem år, medan de globala utmaningarna kvarstår. Sist men inte minst har regeringen sänkt ambitionsnivån drastiskt. Nu anger skrivelsen att statliga myndigheterna ”kan” använda Agenda 2030 som ett verktyg – inte att de förväntas göra det. Samtidigt har man tagit bort hänvisningar till Agenda 2030 från flera myndigheters uppdrag.

I avsnittet om samstämmighet görs ironiskt nog en hänvisning till ordinarie beredningsprocesser som gemensam beredning. Vi är alltså tillbaka där vi började. Alla de särskilda funktioner och samordningsstrukturer som i över tjugo år tjänat till att synliggöra hur svenska politiska beslut påverkar människor i fattigdom i vår omvärld – de är avskaffade. Den vanliga politiska processen ska helt enkelt fixa detta vid sidan av allt annat.

Vad betyder detta för kyrkan?

Som kyrka står vi nu inför en verklighet där den svenska statens åtagande att bedriva en samstämmig politik för global rättvisa i praktiken har upphört att existera. Det som en gång var en enhetlig vision från hela riksdagen har reducerats till tomma fraser.

I detta läge blir kyrkans och civilsamhällets roll desto viktigare. När de politiska institutionerna sviker sitt globala ansvar blir vår roll än viktigare – både som profetisk röst och som språkrör för de människor som påverkas av svenska beslut men som inte får rösta i svenska val.

Som kristna och som kyrka grundar vi vårt engagemang för global rättvisa i en teologisk förståelse av människans fundamentala värdighet. Vår universella människosyn genomsyrar såväl den tidiga kyrkans teologi som modern kyrklig sociallära. Därför fortsätter vårt arbete med att granska makten och vittna om en vision där svensk politik verkligen bidrar till en mer rättvis värld för alla.

GUNNEL AXELSSON NYCANDER
Policyrådgivare, Act Svenska kyrkan

GABRIEL LILJENSTRÖM
Policyrådgivare, Act Svenska kyrkan

Läs vidare om Act Svenska kyrkan och andra organisationers hållning i debatten om den globala fattigdomen:

https://concord.se/ta-chansen-att-finansiera-de-globala-malen-i-tid

Om Svenska kyrkans arbete med Agenda 2030: https://www.svenskakyrkan.se/hallbarutveckling/agenda2030

Om Act Svenska kyrkans påverkansarbete:

https://www.svenskakyrkan.se/act/det-har-gor-vi/paverkansarbete

Svensk Kyrkotidning