

FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRAKTELSE<sup>1</sup>

# Skapar FN:s hållbarhetsmål ordning på den globala politiska nivån?

Lars Niklasson

## Will the UN Sustainable Development Goals contribute to a more coherent global level of politics?

The UN Sustainable Development Goals are a set of policy ambitions agreed upon by all the member states of the UN. They deserve to be taken seriously as a unanimously agreed framework for global politics. However, they raise a number of questions. One concerns the democratic legitimacy and the weak involvement of the public in these decisions. Another set of questions relate to the design and implementation of the SDGs, which are partly contradictory and open to rival interpretations. This relates to all the main themes, i.e. environment vs growth and social development, as well as to the role of good governance. The latter seems to be of great importance for raising taxes and making rational decisions on fossil fuels etc. At the same time, the SDGs could provide a general framework for the reform of global governance. International organizations often have unclear, limited and yet overlapping mandates. Such reform could be pursued through the EU as a global actor.

Bör man ta FN:s hållbarhetsmål – även kallade Agenda 2030 – på allvar? Målen har blivit en självklarhet bland bistånds- och miljöorganisationer. Den svenska regeringen har utsett en nationell samordnare och EU-kommissionens nya ordförande Ursula von der Leyen har gett alla sina kommissionärer i uppdrag

<sup>1</sup> Statsvetenskaplig tidskrift inleder med denna översikt en serie som vi väljer att kalla "Förvaltningspolitiska betraktelser". Här inryms både samtidskritik, debatt och analyser av förvaltningspolitiska problem och utmaningar, nationella som internationella. Välkommen med ett bidrag!

att verka för målen. Bland den övriga allmänheten finns ett stort intresse att arbeta med målen, särskilt de som har med miljöfrågor att göra. För en statsvetare, däremot, infinner sig ett antal frågor om vad detta är för slags politik, vart målen leder och varför just dessa mål har upphöjts till global norm. I det sistnämnda ligger frågor om hur det gick till när målen arbetades fram, men även frågor om de värderingar som uttrycks; varför just dessa värderingar? Och på vilka grunder blir vi som medborgare bundna att följa ett beslut i FN? En del av detta kommer jag att analysera i det följande.

Hållbarhetsmålen ("Sustainable Development Goals", SDG) antogs av FN i september 2015 (United Nations 2015a). Det var en stor politisk framgång att alla länder enade sig om en gemensam uppsättning mål som ska uppfyllas till år 2030. Målen följer efter de så kallade Millenniemålen (MDG), som gällde för fattiga länder under åren 2000-2015, men har vidgats till att gälla hela området "hållbar utveckling" och för alla länder. Det finns en förväntan om att varje land ska utarbeta en nationell strategi som är anpassad efter de specifika förutsättningarna. Däremot finns det inga redskap som FN kan använda för att tvinga länder att göra på ett visst sätt. Grupptrycket är det enda påtryckningsmedlet att använda mot ovilliga regeringar. Samtidigt finns det internationella organisationer som har vissa befogenheter, vilket väcker frågor om hur dessa kan samordnas med varandra. Reducerar FN:s hållbarhetsmål komplexiteten på den globala politiska nivån och skapar något slags ordning för de inblandade aktörerna, eller uppstår det nya otydligheter? De underliggande politiska konfliktlinjerna försvinner inte med ett beslut i enighet. Istället borde forskningen diskutera vilken typ av politik som kommer till uttryck i målen och vilka politiska ståndpunkter som inte kommer till uttryck (jfr Niklasson 2019 kap 5).

Målen har stora likheter med Parisavtalet för klimatet (United Nations 2015b). Även där finns mål – att den globala uppvärmningen ska stanna vid 1,5 grader – men inga gemensamma strategier eller tvångsmedel. Varje land ska själv utforma sin strategi. Parisavtalet antogs inom ramen för FN:s klimatkonvention i december 2015 och har en koppling till hållbarhetsmålen såtillvida att de senare målen hänvisar till Parisavtalet. Därför är det rimligt att säga att de två hänger ihop och att de är designade på ett likartat sätt, vilket gör att de står inför likartade utmaningar. Det som gör hållbarhetsmålen särskilt intressanta är att de är bredare och handlar om att lösa två stora utmaningar som riskerar att kräva motstridiga åtgärder, att rädda miljön och att samtidigt utrota fattigdomen i världen.

För en statsvetare utgör hållbarhetsmålen en intressant blandning av politiskt ansvarstagande och önsketänkande. Medan politiker talar om målen som om de har ett entydigt innehåll, vill forskaren framhålla komplexiteten och behovet av fördjupad analys. Det handlar både om nationella och internationella politiska processer samt relationen mellan dessa båda. Några av de relevanta frågorna berörs här.

Syftet med den här artikeln är att ställa några vanliga statsvetarfrågor om hållbarhetsmålen; vad är målen, varför just dessa och hur ska de genomföras? En sådan fråga handlar om att beskriva målen, att se målen som en global politik eller åtminstone ett slags gemensam global ram, en "governance-arkitektur" (Borás & Radaelli 2011). Vad är speciellt med globala mål och vad är speciellt med dessa mål? Går de att uppnå? Kan vi säga något om implementeringen redan innan vi vet hur det har gått? Mitt fokus är således i första hand förvaltningspolitiskt, att förstå vad som förväntas göras, av vem och hur det kommer att gå. Jag kommer avslutningsvis att beröra frågan om hur EU skulle kunna ta en större roll i det globala genomförandet av målen, utifrån antagandet att EU har en ambition att påverka den globala politiken.

Jag kommer att utgå från att vi bör ta hållbarhetsmålen på allvar, dvs att vi accepterar FN:s ståndpunkt som rimlig, även om det finns skäl att kritiskt granska de värderingar som FN ger uttryck för. Jag ska återkomma till hur dessa värderingar kan beskrivas.

Mina frågor är främst instrumentella och handlar om vad som bör göras för att uppnå målen, givet att vi accepterar dem. Först kommer jag dock att beröra den mer fundamentala frågan om vilken grund målen vilar på. Bli vi som medborgare bundna av ett beslut i FN? Finns det någon koppling till den enskilde medborgaren som gör det rimligt att lyda globala beslut?

En annan fråga är den större om hur den globala politiken fungerar i stort och hur den borde fungera. Just nu ifrågasätts världsordningen av USA och Kina. Tidigare var det globaliseringsmotståndare som protesterade mot Världshandelsorganisationen (WTO) och mot de ekonomiska toppmötena i Davos. Samtidigt är det många som vill se mer global politik för att hantera miljöproblemen och för att hjälpa fattiga och förtryckta människor ta sig ur sin situation. Hållbarhetsmålen är ett steg i den riktningen, men med viktiga frågor obesvarade. Här finns med andra ord många "vanliga" statsvetarfrågor att ställa om en ovanlig politik.

Forskningen om hållbarhetsmålen är starkt växande och knyter an till stora frågor om hållbar utveckling i allmänhet och sådant som staters styrförmåga och styrelsekick ("good governance", "statebuilding" osv.). Även om målen gäller för alla länder, så är det några som har mer fundamentala problem med genomförandet av de åtgärder som krävs. Mitt intresse är särskilt riktat mot länder som har stora problem med genomförandet.

Forskardebatten om målen började redan för tio år sedan, som en diskussion om lärdomar inför en ny politik 2015 (se t ex Fukuda-Parr 2017 eller Kanie & Biermann 2017). Det finns en växande litteratur om hur förhandlingarna gick till, med detaljer om var man hade svårt att bli eniga (t ex Kamau, Chasek & O'Connor 2018). Det är ännu få som studerar hur genomförandet är tänkt att gå till och hur det kan utvecklas (Niklasson 2019). De studier som gjorts av genomförandet av millenniemålen år 2000–2015 är begränsade i olika

avseenden. Däremot finns det generell litteratur av typen ”vad fungerar för att hjälpa de fattigaste i Afrika?” (Lawson, Ado-Kofie & Hulme 2017), som dock inte tydligt kopplar lärdomarna till FN:s mål.

Mitt bidrag är att sätta in målen i en diskussion om implementeringen, särskilt behovet att lära av erfarenheter och att utveckla insatserna som görs. Då hamnar sådant som val av strategi, genomförandeorganisation och utvärderingsmetoder i fokus (se t ex Knill & Tosun 2012). Det behövs mer av vetenskaplig fördjupning kring de ”best practices” som samlas in. Statsvetenskaplig forskning inom områdena internationell och jämförande politik erbjuder verktygslådor som FN och andra borde använda bättre. Ett exempel är att genom jämförande fallstudier förstå orsakssambanden i det nationella genomförandet av målen. Ett annat exempel är att genom analys av den politiska styrningen av internationella organisationer lägga en grund för reformering och konsolidering av den globala styrningen (”global governance”) för att understödja arbetet med att uppfylla målen.

I den här artikeln ger jag en övergripande beskrivning av problemen på den globala nivån att styra i riktning mot målen. Utgångspunkten är att målen inte bara vänder sig till nationella regeringar, utan även ger en samlad bild av övergripande globala prioriteringar. Det väcker frågan om FN:s mål kan skapa ordning i det som många beskriver som en ”global röra” av överlappande regleringar och organisationer (Slaughter 2004). En växande forskning inom bland annat miljöpolitiken pekar på problemet med fragmentering och konflikter mellan olika regelverk på den globala nivån (van Asselt 2014). Det väcker också följdfrågan om EU, som en viktig global aktör, kan bidra till att reducera komplexiteten på den globala nivån.

## Demokratisk förankring?

Om vi börjar med den stora frågan om politikens demokratiska förankring, så tycks den vara tunn. FN är ett slags samarbetsorganisation där ländernas regeringar gör gemensamma uttalanden och fattar vissa bindande beslut. Vi har således indirekt, genom regeringen, varit med om att fatta beslutet om hållbarhetsmålen. Detta är ett vanligt sätt att rättfärdiga beslut i internationella organisationer, men ju mer omvälvande beslut de fattar, desto mer ställs det krav på en starkare koppling till medborgarna. En vanlig kritik är att indirekt representation skapar ett demokratiskt underskott, t ex i EU (Hix & Høyland 2011:132ff, jfr Keohane 2015, Bäckstrand 2006). De internationella frågorna försvinner ofta i den allmänna nationella valdebatten. Och varför ska vi bara företrädas av regeringen? Borde inte oppositionen delta i det internationella samarbetet? Den typen av invändningar har lett till att EU, som också är en sorts internationell organisation, har utvecklat ett direktvalt parlament som bidrar till den folkliga förankringen. Priset är dock en mer komplicerad konstitutionell

modell. Exemplet EU visar en väg att utveckla FN och skapa starkare förankring för de globala målen. Det finns debattörer som vill se ett världsparlament som komplement eller ersättning för FN (Leinen & Bummel 2018).

De globala målen hämtar snarare sin legitimitet ur det folkliga engagemanget i de berörda frågorna. En stor mängd konsultationer genomfördes för att fånga in synpunkter ”nerifrån”, samtidigt som flera processer organiserades för att förhandla ”uppifrån” (Kamau, Chasek & O’Connor 2018). Miljörörelsen är stark, liksom engagemanget för de fattiga och förtryckta människorna i världen. Däremot finns det ingen metod att väga dessa och andra frågor mot varandra. Hållbarhetsmålen innehåller ett antal kompletterande ambitioner och uttalanden om t ex styrelseskick som bidrar till en mer avvägd helhet (nedan). Målen utgör en ”lagom” blandning av ambitioner som kan accepteras av de flesta medborgare.

Det finns två principiella ståndpunkter som ger ytterligare tyngd åt hållbarhetsmålen. Den ena är att det finns gemensamma problem som kräver i stort sett enigt agerande. Klimathotet är en sådan fråga. Spridningen av dödliga virus är en annan. Med ekonomernas terminologi finns det globala kollektiva nyttigheter som vi alla vill ha men inte kan nå om vi inte skapar en samarbetsordning (Barrett 2007). Det andra argumentet är en filosofisk ståndpunkt som säger att politiken bör styras av globala (”kosmopolitiska”) principer snarare än nationella (Føllesdal 2012). I vår tid är det dock motsatsen, nationalismen, som blivit en dominerande princip. Donald Trump och andra ifrågasätter nyttan av samarbete och betonar nationalstatens intressen. Även bland miljödebattörer har det hävdats att nationalismen är en nödvändig drivkraft för förändring och uppoffringar (Lieven 2020).

Det paradoxala är att behovet av gemensamma globala lösningar tycks vara större än någonsin, samtidigt som möjligheterna att uppnå dem är mindre än tidigare. Hållbarhetsmålen är ett slags bästa möjliga kompromiss. De utgör ett samarbete mellan nationalstater, ett exempel på flernivåstyrning (multilevel governance), där organisationer på flera politiska nivåer samarbetar (och konkurrerar) om gemensamma ambitioner (Zürn 2010). Samarbetet om målen borde följas av ett samarbete om att reformera de internationella organisationerna för att skapa starkare gemensamma regelverk i linje med hållbarhetsmålen. Troligen kommer vi att få se krav på hårdare åtgärder och mer global styrning efter 2030, när hållbarhetsmålen löper ut. Särskilt miljörörelsen kommer att kräva åtgärder för att uppnå klimatmålen.

Som statsvetare blir man nyfiken när alla länder gör upp om gemensamma mål. Uppfattar vi målen lika? Går de att uppfylla samtidigt, eller måste det göras avvägningar? Politiska kompromisser uppnås ofta till priset av otydlighet; vad är det egentligen man har kommit överens om? Kommer enigheten att bestå eller finns det särintressen som kommer att driva sina perspektiv i genomförandet? Det är lätt att se målen som en kompromiss mellan länders

regeringar och även mellan de politiska ståndpunkter som dessa regeringar har. Mycket av ståndpunkterna är ”mainstream”, men det finns inslag som sticker ut. Exempelvis är stödet för politisk demokrati svagt, för att texten skulle accepteras av regeringar som inte är demokratiska.

Som statsvetare ser man att det finns fler konfliktlinjer i politiken än mellan nationalstater. En sådan konfliktlinje går mellan politikområden, även inom nationella regeringar. Miljöpolitikens företrädare tävlar med företrädarna för bistånd, handel och näringspolitik om att uttolka vilka gemensamma strategier som behövs. Departementen gör upp med sina likar, mot sina rivaler, på den europeiska och den internationella nivån. Dragkampen går vidare i tolkningarna av hållbarhetsmålen. På engelska kallas de rivaliserande grupperna ”epistemic communities” eller med modern jargong ”silos”. På svenska säger vi ”stuprör” eller ”järntrianglar” om konkurrerande politikområden (Haas 1992, jfr Collinson 1999; Sullivan & Skelcher 2002). Här finns ett behov att forska om konflikter i genomförandet av hållbarhetsmålen.

## Vilka är målen?

Hållbarhetsmålen följer i spåren av de stora internationella mötena som diskuterade miljöfrågor och utvecklingsfrågor, bland annat i Stockholm 1972 och i Rio 1992. I Sverige har miljöfrågorna fått störst uppmärksamhet, men målen handlar om teman som delvis är motstridiga och som måste fås att fungera tillsammans. Målen gäller i alla länder. Däremot är problemen olika och möjligheterna att lösa dem ser olika ut.

Målen har fyra teman. Tre av dessa ingår i begreppet hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet – medan det fjärde temat handlar om förutsättningar för de övriga målen genomförande. Kategorierna överlappar och målen är avsedda att genomföras tillsammans, men det är lättare att beskriva dem i fyra grupper.

Figur 1. FN:s hållbarhetsmål grupperade i fyra teman.

Område	Mål
Miljö	Nr 12: Hållbar konsumtion och produktion Nr 13: Bekämpa klimatförändringarna Nr 14: Hav och marina resurser Nr 15: Ekosystem och biologisk mångfald
Socialt	Nr 2: Ingen hunger Nr 3: God hälsa och välbefinnande Nr 4: God utbildning för alla Nr 5: Jämställdhet Nr 6: Rent vatten och sanitet för alla Nr 7: Hållbar energi för alla Nr 11: Hållbara städer och samhällen
Ekonomi	Nr 1: Ingen fattigdom Nr 8: Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt Nr 9: Hållbar industri, innovationer och infrastruktur Nr 10: Minskad ojämlikhet
Förutsättningar (styrelseskick mm)	Nr 16: Fredliga och inkluderande samhällen Nr 17: Genomförande och globalt partnerskap

Hållbarhetsmålen som fokuserar på miljön är inte helt tydliga, utan hänvisar till Parisavtalet och andra internationella överenskommelser. I praktiken är det inom ramen för Parisavtalet som det globala klimatarbetet sker. I arbetet med hållbarhetsmålen ska varje land hantera alla fyra teman, det vill säga samtidigt som länderna verkar för miljö- och klimatmålen ska de säkerställa ekonomisk, social och politisk utveckling. Målen anger bara i liten utsträckning hur denna blandning ska uppnås.

Bakom målen för miljön och klimatet finns en analys av vad som behöver göras för att begränsa den globala uppvärmningen, sammanfattad i den så kallade Stern-rapporten (Stern 2006). I korthet handlar det om att minska användningen av fossila bränslen, vilket kräver utveckling av nya teknologier och särskilda åtgärder för att inte snabbväxande utvecklingsländer som Kina och Indien ska välja att bygga upp energisystem baserade på relativt billig olja och kol. Mer kontroversiella vägval handlar om personlig livsstil kontra fokus på de stora utsläppen. Hållbarhetsmålen är försiktigt formulerade om vilka åtgärder som bör prioriteras.

De sociala målen är tydligare än miljömålen. De handlar om att utrota fattigdom, hunger och ohälsa. Sjukvård och utbildning är två stora insatsområden, liksom utbyggnad av grundläggande infrastruktur (vatten, avlopp, elektricitet, vägar med mera). Det finns vidare ett antal mål som handlar om ekonomisk tillväxt, bland annat för att finansiera de sociala åtgärderna. Dessa mål handlar om sådant som effektivare jordbruk, industrialisering, lönearbete, ekonomisk infrastruktur och om att sluta diskriminera de fattiga. Målen gäller framför allt fattiga länder som ännu inte har en utvecklad ekonomi.

Det finns anledning till optimism eftersom fattigdomen i världen halverats sedan 1990, en nedgång från två miljarder till en miljard extremt fattiga människor, samtidigt som jordens befolkning ökat från sex till sju miljarder. FN har drivit ståndpunkten att de fattigaste människorna behöver starthjälp så att de kan förbättra sin egen situation. Exempelvis skulle investeringar i vägar och elektricitet hjälpa familjejordbruken att öka sin avkastning i ett första utvecklingssteg (UN Millennium Project 2005).

De två sista målen handlar om grundläggande förutsättningar för att uppnå de övriga målen. Mål nr 16 handlar om gott styrelseskick ("good governance"), bland annat att den nationella politiken måste fungera enligt rättsstatens och demokratins principer, även om inte ordet demokrati används i texten. Världsbanken och andra biståndsorganisationer har drivit ståndpunkten att korruption och andra problem måste bekämpas för att se till att omvärldens stöd används effektivt.

Mål nr 17 handlar om internationellt stöd till fattiga länder bland annat i form av investeringar, kunskapsöverföring (forskning och utveckling) och handel. Detta är saker som de rika länderna ska ställa upp med, samtidigt som de fattiga länderna ska finansiera en allt större del av sin välfärd genom skatter. Dessutom sägs att de fattiga länderna bör få större inflytande i internationella organisationer.

## En implicit orsakskedja

Det finns många uppfattningar om hur målen bör tolkas. Flera av dem lyfter fram att det gäller att hitta synergier och samband mellan målen som underlättar genomförandet (se till exempel Kanie & Biermann 2017). Frågan är om målen kan översättas i nationella handlingsplaner, som dessutom tar hänsyn till de lokala förutsättningarna, det vill säga lägesbilden och de instrument som står till regeringarnas förfogande. Detta är en viktig fråga eftersom ett politiskt handlingsprogram måste klara ett rationalitetstest, att insatserna verkligen kan leda till målet. Statsvetare framhåller att det ofta är stor skillnad mellan välformulerade planer och hur genomförandet av politiska program går till i praktiken (Hill & Hupe 2002).

Min tolkning är att målen kan läsas som en implicit orsakskedja, vilket innebär att några mål är medel för att uppnå andra mål (se Niklasson 2019). Den orsakskedja som tonar fram ligger i linje med modern forskning i statsvetenskap och institutionell ekonomi om ekonomisk och social utveckling (jfr Lindvall & Rothstein 2010). Kort sammanfattat handlar det om att en välfungerande politik (statsapparat) skapar förutsättningar för ekonomisk utveckling och för regleringar som skyddar miljön. Den ekonomiska utvecklingen skapar resurser som kan beskattas – om medborgarna har förtroende för politiken – för att finansiera den sociala välfärden. Många specifika frågor återstår att



reda ut, men nyckeln till utvecklingen är medborgarnas vilja att underordna sig gemensamma regler, det vill säga att regeringen och statsapparaten uppfattas som legitima.

Figur 2. Den implicita orsakskedjan (Niklasson 2019).



Det goda statsskicket är fundamentalt eftersom det är det som lägger grunden för välfungerande regler, skatter och politiska strategier. De ekonomiska målen ligger också tidigt i orsakskedjan eftersom det är tillväxten som ska finansiera den utbyggda välfärden och den tekniska utvecklingen. Det finns en tanke om att varje land på sikt ska generera egna resurser ("domestic revenue mobilization", på engelska) för att hantera sina sociala problem, utan att detta går ut över miljön. Regleringar och politiska strategier har betydelse både för uppbyggnaden av välfärden och för övergången till ett fossilfritt samhälle och annat som leder till en god miljö.

Omvärlden ska framför allt bidra med investeringar och kunskap för teknisk utveckling (mål nr 17). Tillspetsat är det en teknikoptimistisk vision som uttrycks, där alla länder ska få möjlighet att utvecklas som länderna i Europa gjorde i början av 1900-talet och där ny teknik gör det möjligt att minska miljöförstöringarna. Målen nämner inte omfördelning eller normer om "global rättvisa". Snarare ger de uttryck för en liberal syn, att ekonomin skapar nya resurser som löser sociala problem över tid, med en viss politisk styrning. Kritikerna hävdar att det krävs mer radikala åtgärder för att bryta de fattiga ländernas beroende av de rika länderna.

Bakom tankegången ligger bland annat iakttagelsen att två av de tre länder där de flesta extremt fattiga individerna lever, är länder med stark ekonomisk utveckling. De två länderna är Indien och Kina, med Nigeria mellan sig (UN 2015c). Detta pekar både på ett ökat nationellt ansvar för fattigdomsbekämpning och på en förhoppning om att de ekonomiska framstegen i Asien ska följas av framsteg i övriga världen. En nyckel till utvecklingen i Asien var välfungerande stater ("developmental states") med en stor del av det som kallas "good governance". Många av de fattigaste länderna är istället "fragile states" eller "failed states" som domineras av klaner och krigsherrar. Det är med andra ord mycket fundamentala samhällsproblem som måste hanteras i länder som Afghanistan, Irak, Libyen och Somalia.

Det bör sägas att det finns andra uppfattningar om alla de här frågorna, både i forskningen och i politiken. Bland annat gäller det grundantagandet i FN:s hållbarhetsmål, att tillväxt och fattigdomsbekämpning kan kombineras med ambitionerna att förbättra klimatet och miljön. Även synen på det goda styrelseskicket har ifrågasatts, där det hävdas att åtminstone delar av ett gott styrelseskick är ett resultat av tillväxt, snarare än en förutsättning för tillväxt, eftersom vissa diktaturer har lyckats sätta igång en nationell utvecklingsprocess. En ståndpunkt är att det räcker med "tillräckligt gott styrelseskick" ("good enough governance"; Grindle 2004).

En implikation av den här analysen är att hållbarhetsmålen behöver diskuteras samlat, så att både målkonflikter och synergier (orsakssamband) kan uppmärksammas. FN:s mål är mer komplexa och mer avancerade än de framställs. De pekar mot ett behov av en samlad syn på särskilt miljöpolitik, handelspolitik och biståndspolitik, där handel och bistånd (demokratistöd med mera) lägger en grund för fattiga länders välfärdspolitik och miljöpolitik.

På den globala nivån ställer målen krav på en mer utvecklad multilateral ordning.

En annan implikation är att större fokus bör läggas på att lösa grundläggande problem med de nationella styrelseskicken, eftersom dessa problem begränsar effekten av övriga insatser. Korruption, diktaturer och klansamhällen borde motarbetas av det globala samfundet med större kraft. Detta krockar dock med normen om att alla stater är suveräna (Sørensen 2011). Genom FN har vissa inskränkningar i den nationella suveräniteten kunnat göras (Alter 2014, Acharya 2018, jfr Wittor 2016). Mer borde göras.

## Kritiken mot målen

Ett övergripande problem är att målen ofta är försiktigt formulerade. Ett annat problem är att det inte finns några sanktionsmöjligheter inom ramen för överenskommelsen om målen. Det handlar (underförstått) om gruppträck som ska få ländernas regeringar att leva upp till sina åtaganden. Dock utgör målen ett gemensamt ställningstagande av jordens länder, vilket skapar en viss tyngd och förhoppning om att de kommer att efterlevas. I många fall bygger målen på tidigare överenskommelser, vilket gör att det kan finnas ytterligare påtryckningsmöjligheter genom internationella organisationer.

Hållbarhetsmålen har ifrågasatts för att de fokuserar just på mål och lämnar öppet för olika tolkningar av hur målen ska uppnås (Kanie & Biermann 2017). I några fall uttrycker dock hållbarhetsmålen strategier (medel), framför allt vad gäller tillväxt och finansieringen av de sociala insatserna. Målen är ofta okontroversiella, medan valet av medel är kontroversiellt, både bland forskare

och bland nationella politiker. Traditionellt har debatten om biståndspolitiken handlat just om vilka strategier som är verkningsfulla (Williams 2012). Den liberala synen som kommer till uttryck i FN:s hållbarhetsmål omfattas inte av alla biståndspolitiska debattörer.

Ett problem med fokus på mål är att de riskerar att tränga ut diskussionen om vad som leder till att målen uppnås. Istället för att fokusera på indikatorer (lägesbilder) borde analysen handla om att förstå vad olika länder gör och vad det är som påverkar utfallet (orsakssambanden). Då kan erfarenheterna överföras till fler länder. Med andra ord borde FN bygga upp ett lärande över tid, med fokus på vad som fungerar i olika situationer.

En annan kritik är att enigheten i FN om målen döljer att det finns både oklarheter och alternativa vägval. Målen anger på flera ställen att tillväxt måste förenas med hänsyn till miljön, men säger inte mycket om hur det ska gå till. Målen pekar på att det är den tekniska utvecklingen som ska lösa detta i kombination med en handlingskraftig nationell politik. Här skulle analysen av genomförandet kunna tillföra intressanta data om vad som fungerar. I åtminstone ett fall är målet uppseendeväckande svagt: subventioner till fossila bränslen ska ses över, inte avskaffas.

Ett annat sätt att uttrycka dilemmat är att målen handlar om stora samhälls-transformationer som inte uppenbart låter sig förenas. Klimatomställningen (att leva fossilfritt) får stort utrymme i den allmänna debatten, men den ekonomiska utvecklingen i fattiga länder är också en stor transformation med konsekvenser för alla länder i en ekonomiskt integrerad värld, till exempel att vi alla blir mer lika i våra livsstilar och kan sträva efter större samarbete och större geografisk rörlighet.

Sammanfattningsvis ger hållbarhetsmålen ett slags målbild för den globala politiken, dock utan att ändra något i tidigare globala överenskommelser. Samtidigt är det svårt att implementera hållbarhetsmålen utan att göra en närmare analys av vilka åtgärder som leder dit. Det behövs en kvalificerad diskussion om vad som fungerar i olika situationer och hur målkonflikter bör hanteras. Annars är risken stor att hållbarhetsmålen blir symbolpolitik, där frågor rycks ur sitt sammanhang och åtgärder väljs för att de låter bra här och nu.

## Nationellt genomförande

FN lägger ansvaret för genomförandet på de nationella regeringarna. De uppmanas att redovisa sina erfarenheter i form av ”voluntary national reviews” vid de årliga uppföljningsmötena i New York. Regeringarna förväntas även redovisa sitt arbete med klimatfrågorna inom ramen för uppföljningen av Parisavtalet. Det finns en risk att de två procedurerna kräver olika redovisning och olika åtgärder.

Mycket av det intressanta arbetet sker i rådgivningen till fattiga länder om vad de bör göra. Bland andra FN:s utvecklingsprogram (UNDP) ger sådant stöd. Här finns en risk att råden blir generella ("uppifrån") och allt för lite anpassade till den specifika situationen. Man skulle önska mer av en forskarstrategi som jämför strategier "nerifrån" och ser vart de leder och varför. I Afrika sker ett parallellt arbete inom den Afrikanska unionen, som driver en gemensam övergripande strategi kallad Afrika 2063, med ett 50-års-perspektiv från beslutet om strategin 2013. Förhoppningsvis bidrar det till ett lärande mellan länderna om hur olika situationer kan hanteras, men risken för symbolpolitik är stor.

Lärandet från egna och andras erfarenheter är centralt. Här kan statsvetare bidra med metoder eftersom frågan om att utveckla strategier har likheter med frågan om hur demokrati utvecklas. I de stora frågorna om modernisering, industrialisering och demokratisering har länder valt olika vägar. En rimlig inställning är att det inte finns en väg som passar alla. Utvecklingen bör snarare ses som ett komplext system, där flera faktorer kan påverka varandra på olika sätt. Ändå vill man som forskare veta vilka strategier som leder till goda resultat i olika kontexter, för att driva analysen framåt.

Frågan om "governance" illustrerar några av problemen. Det finns ett stöd i mål 16 att ta styrelseskicket (rättsstat och demokrati) på allvar. Vissa forskare skulle säga att det är en helt avgörande fråga för att övriga insatser ska bli effektiva (Norris 2012). Korruption och frånvaro av rättsstat snedvrider insatserna och minskar resurserna. Ändå förs det debatt mellan forskare om i vilken ordning åtgärderna behöver genomföras. Några invänder att det goda styrelseskicket kan vara ett resultat av tillväxt, likaväl som en förutsättning för den samma (Kelsall & Booth 2010, se Niklasson 2019). Som forskare vill man fördjupa analysen, för att inte ge förenklade råd till de nationella regeringarna. Ingen vet med säkerhet om ekonomisk utveckling leder till goda politiska system eller tvärtom.

## Den multilaterala ordningen

Internationella organisationer spelar viktiga roller i den globala politiken, men ifrågasätts från olika håll. Merparten av de frågor som tas upp i FN:s hållbarhetsmål är reglerade internationellt och föremål för agerande genom internationella organisationer. Därför är det relevant att lyfta fram dessa organisationer och hur hållbarhetsmålen påverkar dem. Kan hållbarhetsmålen – trots sina brister – reducera komplexiteten på den globala politiska nivån av organisationer och regleringar? En av de intressanta sakerna med målen är att det finns en global politisk uppslutning kring dem. I stort sett alla jordens länder är eniga om en agenda till år 2030. Det tycks finnas ett närmast unikt tillfälle

att åtgärda några av de problem med den internationella ordningen som har diskuterats under lång tid. Samtidigt visar konflikterna kring de internationella organisationerna att samsynen om de globala frågorna inte är så djup som man kan förledas att tro om man bara studerar framväxten av målen.

I det följande ger jag en översiktlig bild av några av de berörda organisationerna och några av deras grundläggande problem, som enskilda organisationer och gemensamt, som ett samlat system för global styrning. Ambitionen är att visa vilka typer av problem som behöver hanteras, snarare än hur det kan göras i de enskilda fallen. Forskningen om hur målen påverkar de internationella organisationerna är mycket begränsad, men det finns studier av de tidigare målens effekter på styrningen som jag återkommer till.

Varje internationell organisation är föremål för en omfattande debatt och många av dem har reformerats, om än i små steg. Några har bytt inriktning sedan de inrättades, till exempel OECD och Internationella valutafonden, IMF. Organisationerna har olika roller i den globala politiken. Några är till stor del förhandlingsmaskinerier. Andra reglerar på egen hand. Vissa löser konflikter. Andra ger bidrag och lån. Jag hänför organisationerna till olika teman, även om de ibland har uppdrag som sträcker sig över flera områden (se till exempel Weiss & Wilkinson 2014 för en översikt).

På miljöområdet sker de viktiga överenskommelserna inom ramen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar, "klimatkonventionen" (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) och dess årliga möten (*Conference of the Parties, COP*), men även inom konventioner och organisationer som reglerar naturresurser (haven, skogar mm) och energiproduktion. En viktig organisation är den internationella energimyndigheten (*International Energy Agency, IEA*) och myndigheten för förnyelsebar energi (*International Renewable Energy Agency, IRENA*). Därtill har FN en organisation för miljöfrågor (*United Nations Environment Program, UNEP*). En viktig kategori av genomförandeorganisationer är de globala fonder som finansierar investeringar i ny teknik och omställning, exempelvis *Green Climate Fund, GCF*, och *Clean Technology Fund, CTF*.

Parisavtalet och dess föregångare inom UNFCCC (bland annat Kyoto-avtalet) anses vara svaga i meningen att det sällan finns tvingande instrument att använda mot staterna. Konventioner om haven och hotade djurarter med mera är mer tvingande. En uppenbar fråga är om regelverken borde vara mer tvingande, om de nationella insatserna borde styras hårdare av en global organisation, en *World Environment Organization* (som inte har kunnat skapas). Utifrån perspektivet att globala regleringar behövs för att samordna nationell politik, ter sig en sådan organisation önskvärd.

Den svaga regleringen kompenseras i någon mån av att det finns ett starkt folkligt engagemang i miljöfrågorna. Ländernas regeringar förväntas vara lojala med Parisavtalet och genomföra stora förändringar. På den globala nivån

handlar en diskussion om huruvida de industrialiserade länderna ska bära en större del av den gemensamma bördan än de länder som är i början av sin industrialiseringsprocess. En sådan formell uppdelning gjordes i Kyoto-avtalet, men togs bort i Parisavtalet.

Energipolitiken har en nyckelroll i regleringen av fossila bränslen, som är en huvudfråga i klimatpolitiken. Energipolitiken är ett område som är känt för sin splittrade organisation. IEA uppfattas som en svag organisation, vilket bidrog till inrättandet av en ny myndighet för förnyelsebar energi, IRENA. Ingen organisation äger hela energipolitiken.

Figur 3. Några av de viktigaste internationella organisationerna.

Frågor	Exempel på organisationer
Miljö	UNFCCC IEA IRENA UNEP
Ekonomi	WTO ILO IMF UNCTAD UNIDO G7, G20
Socialt	WHO UNAIDS UNESCO UNDP FAO
Styrelseskick	ICC HRC UNSC

På det ekonomiska området är det framför allt Världshandelsorganisationen (*World Trade Organization, WTO*) som skapar gemensamma spelregler för ekonomin genom sina handelsregler. Miljöregler och arbetsrättsregler kan ses som regelverk för att upprätthålla rättvis konkurrens. Arbetsrätten regleras genom den internationell arbetsorganisationen (*International Labour Organization, ILO*). Internationella valutafonden (*International Monetary Fund, IMF*) ger lån och reglerar vissa makroekonomiska frågor. G7 och G20 är fora för de 7 respektive 20 ledande länderna att diskutera övergripande frågor om ekonomin med mera. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (*Organization for Economic Co-operation and Development, OECD*) är en bred tankesmedja och inspiratör för sina medlemsländer.

WTO är intressant som en relativt stark organisation med möjlighet att utfärda sanktioner som upprätthåller den globala handeln och anger spelregler

för ekonomisk utveckling. Dock har förhandlingsmaskineriet gått i stå på grund av konflikter om hur nya avtal bör se ut. Dessutom vill inte USA tillsätta nya domare i WTO:s tvistelösningsorgan, vilket leder till en blockering. Kina bryter mot de nuvarande reglerna genom dolda subventioner till företag.

Handelspolitiken har ett nära samband med andra politikområden som reglerar aspekter av hur marknader fungerar. Gemensamma miljöregler kan i någon mån skapas genom de miljöpolitiska överenskommelserna. Internationella arbetsorganisationen (ILO) arbetar med gemensamma regler på arbetsrättens område, till exempel för att begränsa barnarbete. Organisationen anses mycket svagare än WTO, vilket innebär att det globala samarbetet är mindre utvecklat.

Världsbanken (*World Bank, WB*) – som egentligen består av fem separata organisationer – ger bidrag och lån och har stort inflytande som ledande aktör inom den globala biståndspolitik. Regionala utvecklingsbanker lånar ut medel för investeringar. FN har särskilda organisationer för handelsutveckling (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*) och industriell utveckling (*United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*) som stöder utvecklingsländerna.

På det sociala området finns Världshälsoorganisationen (*World Health Organization, WHO*) och diverse specifika organisationer för AIDS och vaccineringar mm. Inom utbildningssektorn är FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO*) ett viktigt forum. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (*Food and Agriculture Organization, FAO*) jobbar bland annat med effektivisering av jordbruk. Det bredaste mandatet för utvecklingsfrågor har FN:s organisation för utveckling (*United Nations Development Program, UNDP*).

De sociala frågorna och frågorna om det goda styrelseskicket är framför allt föremål för biståndspolitiska insatser. Fredsbevarande insatser sker främst i FN:s regi, men det har visat sig svårt på många håll i världen att skapa varaktig fred som leder till utveckling av rättsstat och demokrati. Samtidigt kritiserar Världsbanken och IMF för att ha drivit "good governance" ("gott styrelseskick") för hårt på bekostnad av ett fattigdomsfokus (jfr Grindle 2004). Hållbarhetsmålen mjukar upp detta, även om "good governance" är en viktig förutsättning för de övriga åtgärder som behöver vidtas. Både Världsbanken och IMF kritiserar för att vara för starkt dominerade av USA och av de europeiska länderna.

En annan kritik handlar om att bistånd kan skapa beroende och leda till korruption. FN:s hållbarhetsmål framhåller ländernas eget finansieringsansvar för sin välfärd, vilket kan ses som ett sätt att komma ur beroendet av rika länder. FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och mot korruption har en viss betydelse men saknar starka instrument att ställa dåliga politiska ledare till svars.

Länders styrelseskick regleras mycket knappt och då främst på juridisk väg, genom konventioner om mänskliga rättigheter (Den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, *United Nations Convention on Human Rights*), mot korruption (*United Nations Convention on Corruption*) och flera domstolar för att ställa krigsförbrytare till svars, bland annat den internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court, ICC*). Inom FN finns ett råd för mänskliga rättigheter (*Human Rights Council, HRC*). Inom området fredsbevarande insatser är det FN:s säkerhetsråd som har ett mandat att agera (*United Nations Security Council, UNSC*). FN-stadgan reviderades nyligen så att det nu finns en skyldighet för alla regeringar att skydda sin befolkning (*Responsibility to Protect, R2P*). Däremot anses det inte finnas en juridisk skyldighet att styra länder på ett demokratiskt sätt (Wittor 2016).

Jag kommer att fokusera på de internationella organisationerna, men det bör noteras att det sker en utveckling på det juridiska området som särskilt är intressant för frågorna om ett gott styrelseskick. Karen Alter pekar på att internationella domstolar gradvis har fått ett utökat mandat att blanda sig i länders inre angelägenheter. Dessutom tillåter flera domstolar att enskilda väcker talan, vilket ökar mängden fall där stater ställs till svars (Alter 2014). Här finns en intressant parallell mellan den globala och den europeiska integrationen, där EU-domstolen påverkar utvecklingen.

## Problemen med organisationerna

Ett problem med både organisationer och regelverk är att de ofta är svaga i förhållande till de förväntningar som hållbarhetsmålen väcker, vilket i sin tur har att göra med att det är svårt att uppnå enighet om organisationernas uppdrag. Det är också svårt för organisationerna att få tillräcklig finansiering och att uppfylla andra grundläggande förutsättningar. Samtidigt skapar organisationernas regler och insatser spår som påverkar den fortsatta händelseutvecklingen.

Det förs debatter om varje enskild organisations effektivitet i förhållande till sina uppdrag. Här är frågan mer begränsad, om organisationerna gör tillräckligt för att uppnå hållbarhetsmålen. Möjliga åtgärder för att stärka organisationerna kan handla om att vässa styrningen, uppdragen eller resurserna, vilket jag kommenterar i det följande.

För en organisation kan det vara rationellt att göra parallella aktiviteter som tillfredsställer olika målgrupper men som kanske inte är konsistenta med varandra (Engwall 2006). Trängd mellan oförenliga krav kan det vara lättast för en organisation att ge upp ambitionen om konsistens i sitt handlande. Det är inte heller givet att en organisations mål är att få genomslag för sina åsikter. En försiktigare strategi är att undvika risker och att inte framstå som ansvarig för misslyckanden (att undvika "blame"; jfr Hood 2011), särskilt om organisationen är ifrågasatt.



En internationell debatt handlar om hur styrelserna är sammansatta i några av de viktigaste organisationerna. En kritik handlar om att fattiga länder är underrepresenterade. En variant av detta är att tillväxtekonomier som Kina och Indien inte släpps fram att spela en större roll. Det gäller bland annat IMF, där USA inte vill minska sin andel av rösterna. I diskussionen om styrelserna föreslås både att EU-länderna ska samordna sig bättre och att andra ska få utrymme. När det gäller FN finns en diskussion om att fler världsdelar borde vara representerade i säkerhetsrådet. Före Brexit diskuterades möjligheten att Frankrike och Storbritannien skulle avstå sina platser till förmån för en gemensam europeisk plats. Ett annat alternativ är att lägga till platser för stora länder i andra världsdelar. I WTO är medlemskapet bara öppet för dem som lever upp till vissa krav. Det betyder även att organisationen skulle kunna utesluta medlemmar som inte lever upp till kraven.

En annan fråga är om organisationerna borde ha starkare mandat (uppdrag) att självständigt besluta och genomdriva nya regler. Det skulle innebära mer av överstatliga befogenheter och mindre av mellanstatligt samarbete. I den nuvarande ordningen är staternas suveränitet okränkbar, det vill säga det är bara staterna själva som kan ge organisationer överstatliga befogenheter. Alla berörda stater måste samtycka till nya regler. Särskilt på miljöområdet hörs röster som vill öka möjligheterna att tvinga länder att följa gemensamma regler som beslutas av en majoritet eller i vissa fall av en upplöst elit (Eckersley 2004).

Figur 4. Två dimensioner av handlingsutrymmet.

	Hård styrning	Begränsad styrning
Begränsat mandat	1	2
Stort mandat	3	4

De två frågorna om extern styrning och mandatets styrka kan grovt sammanfattas i fyra möjliga kombinationer. Styrningen från huvudmännens (staternas) sida kan variera mellan hård och begränsad, det vill säga röra sig mellan vänster och höger i figuren. Mandatet att driva igenom beslut kan variera mellan begränsat (obefintligt) och omfattande, det vill säga röra sig uppifrån och ner i figuren. Merparten av organisationerna har begränsade mandat. Ett sätt att göra den globala nivån starkare är då att ge organisationerna större mandat, att göra de mellanstatliga organen mer överstatliga. Staterna skulle kunna välja att ändra den nuvarande situationen från huvudsakligen ruta 1 till ruta 4 för att skapa en stark och professionell global styrning.

En lättare fråga är om organisationerna har resurser i form av pengar och personal som gör det möjligt att lösa deras uppgifter. Världshälsoorganisationen (WHO) används som exempel på en organisation som hämmas av både en

stark decentralisering och låga anslag, vilket gör att ledningen blir begränsad i sitt val av strategier (Hanrieder 2015). Huvudmännen utsätter organisationen för en hård styrning vad gäller organisationsform och finansiering. Dessa får anses vara avgörande för organisationens manöverutrymme.

Världshandelsorganisationen (WTO) har använts som exempel på en organisation som hamnat i svårigheter för att den lyckats med sitt uppdrag. En tolkning är att handelspolitiken har låsts fast därför att stora utvecklingsländer som Kina och Indien har fått en bättre förhandlingsposition. Anledningen till att de har fått en bättre position är att frihandeln, det vill säga WTO:s regler, har bidragit till ländernas utveckling (Hopewell 2016). Framgången har med andra ord skapat problem för WTO.

Kring 2010 fördes en debatt om att reformera flera av de internationella organisationerna. USA under president Obama (2009–16) var intresserade att driva fram åtminstone vissa förändringar av FN, IMF och WTO. Det diskuterades även att skapa en världsmiljöorganisation (*World Environment Organization, WEO*), men det var ett förslag som inte fick gehör bland de tilltänkta medlemsstaterna. Brookings Institution var en arena för den amerikanska debatten (Bradford & Linn 2007), där flera universitet bidrog med förslag till reformer, bland annat genom *The Princeton Project on National Security* (Ikenberry & Slaughter 2006).

Missnöjet med de internationella organisationerna har sammantaget lett till ett svagare stöd för den multilaterala ordningen. Det har sagts att världen är på väg från multilateralism till något som skulle kunna kallas minilateralism, där staterna bara gör upp om ett slags minsta gemensamma intresse (Brummer 2014). På handelsområdet sluts regionala och bilaterala avtal mellan intresserade länder när det inte går att göra upp med alla länder inom WTO. Handelspolitiken består nu av ett lapptäcke av överlappande begränsade avtal och en fråga är om detta gör det lättare eller svårare att senare göra nya överenskommelser inom WTO.

Både Parisavtalet och hållbarhetsmålen kan tolkas som exempel på minilateralism. Visserligen är i stort sett alla länder med, men det finns inga tvångsmedel i överenskommelserna. Möjligen kan man kalla det för en symbolisk multilateralism eftersom det yttligt betraktat bevarar bilden av multilaterala överenskommelser.

## Problemen med helheten

Det är inte bara de enskilda organisationerna som står inför utmaningar. En annan typ av problem gäller helheten av organisationer. Ett sådant problem är att det saknas organisationer med uppdrag att ingripa mot vissa av problemen som hållbarhetsmålen strävar efter att åtgärda, till exempel nationell korruption, trots att det finns en FN-konvention som förbjuder korruption. Det finns internationella domstolar för krigsförbrytelser men inte för korruption.

Doktrinen om en "responsibility to protect" är inte tillräcklig för att legitimerade åtgärder av FN:s säkerhetsråd. Ett annat exempel är att det finns ett flertal konventioner och domstolsavgöranden som pekar på värdet av ett demokratiskt styrelseskick, men dessa kan ändå inte anses utgöra en förpliktelse för stater eller en rättighet för individer att leva i en demokratisk stat (Wittor 2016). Därmed finns ingen grund för tvångsmakt från FN eller någon annan organisation.

Ett vanligare problem är motsatsen, att det finns organisationer med överlappande mandat (Slaughter 2004). Det kan i sig vara ineffektivt, men allvarligare är om konflikter kan hanteras på flera ställen och därmed de berörda får möjlighet att välja var det passar dem bäst att ta upp frågorna. Särskilt inom den globala miljöpolitiken diskuteras problemet med överlappande och konkurrerande regelverk (van Asselt 2014). Ett exempel är det tidigare nämnda, att miljöfrågor kan hanteras inom WTO eller inom klimatkonventionen (UNFCCC). På engelska kallas det "venue shopping", när det finns möjlighet att välja arena och därmed att spela ut organisationer mot varandra.

En vanlig beskrivning är att politiken på den globala nivån är fragmenterad, med många små organisationer som konkurrerar med varandra. Uttrycket "regimkomplex" används för att beskriva en grupp av regelverk och organisationer som påverkar ett visst område och som bör analyseras som delar i ett system eller ett nätverk (van Asselt 2014). En poäng med begreppet regimkomplex är att zooma ut för att se den större helheten av organisationer och hur den fungerar i hanteringen av en viss grupp av frågor. I ett sådant regimkomplex kan ingå offentliga och privata organisationer med olika typer av roller (Mattli & Woods 2009). Organisationerna kan vara konkurrenter och samarbetspartners samtidigt.

En komplicerande omständighet är att stater ibland skapar nya organisationer istället för att reformera dåligt fungerande organisationer (Morse & Keohane 2014). Effekten blir att mängden organisationer ökar och att de nya konkurrerar med de gamla. Dessutom använder organisationer ofta en annan organisation som utförare, på ett sätt som kallas orkestrering. Om en organisation har svårt att själv genomdriva regler kan den anlita en annan organisation med större förtroende eller handlingsfrihet (Abbott et al 2015). Resultatet blir ett svåröverskådligt och svårstyrt nät av relationer.

Ett grundläggande problem är att organisationerna är smalare än hållbarhetsmålen. Det som tas upp i målen är ofta uppdelat på flera organisationer, vilket kan vara ett problem när målkonflikter ska hanteras. Detta är sedan länge uppmärksammat när det gäller balansen mellan tillväxt och miljö, där WTO är en av få organisationer som har i uppdrag att hantera båda, dock med tyngdpunkt på handelsperspektivet. Det skulle kunna vara bra att organisationerna är specialiserade och föreslår delvis motstridiga åtgärder, om det finns någon annan som kan göra en helhetsbedömning och fatta

balanserade beslut, ungefär som en nationell regering förväntas göra i förhållande till sina myndigheter. Det finns dock ingen sådan "världsregering". Istället är det upp till staterna och EU att koordinera och balansera styrningen av organisationerna.

Situationen med överlappande ansvar över politikområden och mellan aktörer på flera politiska nivåer (lokal, regional, nationell och europeisk) kallas inom Europa för "flernivåstyrning", där aktörer som väljs och finansieras av medborgarna på olika politiska nivåer är inblandade i genomförandet av politiska beslut (Hooghe & Marks 2001; Zürn 2010). Ett traditionellt exempel i Sverige är relationen mellan staten och kommunerna, där kommunerna visserligen regleras av staten, men samtidigt är självständiga aktörer med instrument och roller som överlappar med statliga myndigheters uppdrag. Exempelvis krävs det kommunala detaljplaner för byggande av nya järnvägar. Med EU och de internationella organisationerna har ytterligare aktörer med överlappande uppdrag och finansiering tillkommit i Sverige.

Begreppet flernivåstyrning är en neutral beskrivning av ett system där aktörerna är sammanflätade på olika vis. Det pekar mot en otydlig organisation i nätverksform och ett utrymme för påverkan där aktörernas strategier och föreställningar har betydelse för utfallet. Begreppet lanserades för att beskriva relationen mellan EU och medlemsstaterna på ett neutralt sätt, utan att använda begreppet "federalism" som beskrivning av ett system med sammanflätade politiska nivåer (Hooghe & Marks 2001). Traditionellt skiljer statsvetare mellan enhetsstater och federala stater, men EU är inte en stat. Det globala samfundet är inte heller en stat, men ändå ett slags politisk ordning, där aktörerna på olika nivåer är sammanflätade (Zürn 2010).

I det här sammanhanget blir FN:s hållbarhetsmål intressanta som exempel på en samlad styrning av komplexa frågor som behöver hanteras tillsammans för att vägas mot varandra. Dock är erfarenheten från de tidigare millenniemålen (*Millennium Development Goals, MDG*) att målen blev ett slags dubbelkommando vid sidan av den ordinarie statliga styrningen av de berörda internationella organisationerna, t ex Internationella valutafonden, IMF (Gutner 2010). Det blev oklart för IMF hur de globala målen förhöll sig till de egna instruktionerna. Med andra ord ökade oklarheterna snarare än minskade. Det korta svaret på frågan i rubriken är således att det finns en risk att målen inte bidrar till att skapa ordning på den globala nivån. Samtidigt finns det många exempel på att organisationer arbetar med den gemensamma agendan. Exempelvis är flera stora organisationer involverade i att stödja uppbyggnaden av moderna skattesystem som kan vinna medborgarnas förtroende.

## Slutsatser

Sammantaget innebär den här beskrivningen av de internationella organisationerna att den multilaterala ordningen står inför stora utmaningar. Den ordning som har vuxit fram är inte effektiv för att hantera stora och delvis motstridiga utmaningar, särskilt när en del av utmaningarna handlar om nationella förhållanden (exempelvis länders styrelseskick). Det är önskvärt att se över enskilda organisationer så att uppdragen blir breda och ändamålsenliga. Mandatet (handlingskraften) behöver ofta förstärkas, samtidigt som styrningen och huvudmannaskapet behöver bli tydligare och bygga på ett bredare deltagande av jordens länder och invånare. Former för helhetssyn behöver utvecklas, vilket innefattar diskussion om hur målkonflikter mellan politikområden ska hanteras. I förlängningen pekar detta i riktning mot mer utvecklade former för global styrning, t ex utifrån dagens FN, G20 eller WTO.

Svaret på frågan om hållbarhetsmålen bidrar till större ordning på den globala nivån blir då att målen å ena sidan utgör en övergripande strategi, vilket ger ett slags ordning. Å andra sidan riskerar målen att skapa större oordning i styrningen av de internationella organisationerna. Vägen ur dilemmat skulle kunna vara att fortsätta reformera organisationerna, gärna med hållbarhetsmålen som utgångspunkt. För att detta ska hända krävs det politisk vilja från de stora aktörernas sida. Ur svenskt perspektiv är EU en naturlig plattform för ett sådant globalt reformarbete.

## Vad kan EU göra?

EU jobbar sedan länge med de frågor som berörs av hållbarhetsmålen, framför allt genom miljöpolitiken, biståndspolitiken och handelspolitiken. Flera andra politikområden berörs. Generellt ligger EU:s ståndpunkter i linje med FN:s hållbarhetsmål, men det är naturligtvis en intressant fråga att undersöka vilka instrument EU använder, vilka deras effekter är samt hur stor den faktiska överensstämmelsen med FN:s mål är.

Sverige och andra länder i Europa har förbundit sig att gå före och visa möjligheter att kombinera tillväxt med miljöhänsyn. Europa kan visa upp modeller för teknikutveckling, inklusive investeringar och företagsklimat, samt för reglering av miljön.

EU är en tung aktör både inom den globala miljöpolitiken och den globala biståndspolitiken. EU har höga ambitioner om att påverka politiken på dessa områden men har även goda möjligheter att föra en diskussion internt och externt om målkonflikter mellan de berörda politikområdena. Den breda överblicken och erfarenheten att föra dialog mellan politikområden kan vara en tillgång i det globala sammanhanget.

Vidare är EU en stor ekonomisk aktör och har på olika sätt öppnat sina marknader för export från fattiga länder. Samtidigt förs det en debatt om att vi

begränsar importen av jordbruksprodukter. Handelspolitiken är central för EU och för uppbyggnaden av globala ekonomiska regelverk.

Sverige och EU är stora aktörer när det gäller fredsbevarande insatser, t ex genom konflikthantering i andra delar av världen. Det samma gäller insatser för att utveckla andra länders styrelseskick (rättsstat och demokrati) och skattesystem. Detta arbete sker både genom biståndspolitiken och genom utvecklingen av internationella regelverk och domstolar.

Mest intressant är kanske att EU kan bidra till en bättre analys av de insatser som görs genom att höja nivån för sina utvärderingar av biståndspolitiken. Hållbarhetsmålen kan sammantagna betraktas som en bred utvecklingspolitik, där det är intressant att studera hur olika länder hanterar både de enkla och de komplicerade och motstridiga målen. EU kan ta ett större ansvar för ett sådant lärande. Det skulle dessutom bidra till forskningen om miljöpolitik och välfärdsmodeller i utvecklingsländer (t ex Death 2016 respektive Rudra 2008).

De nya kommissionärerna har inskrivet i sina uppdrag att de ska verka för hållbarhetsmålen inom sina områden. Liknande ställningstaganden finns i EU:s globala strategi från 2016 (Europeiska unionen 2016). Men det är många steg som återstår om EU ska omsätta detta i ett samlat internationellt agerande. Målkonflikterna inom målen och mellan berörda politikområden måste hanteras på ett konstruktivt sätt. Detta talar för att analys och diskussion bör vara en central del i det fortsatta arbetet med hållbarhetsmålen.

Just nu verkar EU vara den mest samarbetsorienterade aktören på den globala politiska nivån. EU har uttalat en vilja att verka för genomförandet av de globala målen, både i Europa och i övriga världen. Det verkar ligga inom politiskt räckhåll att EU skulle kunna återropa de globala målen i sin strävan att skapa ordning i de gemensamma regelverken. Sammantaget verkar det finnas ett folkligt stöd för att hantera utmaningarna mer kraftfullt och mer samlat, både på den nationella och den internationella nivån. Samtidigt drar sig USA och andra länder tillbaka från det globala samarbetet. Troligen kommer vi snart att få se en debatt om hur målen och styrningen bör reformeras efter 2030, när hållbarhetsmålen i sin nuvarande form löper ut. Debatten om den globala ordningen har redan startat.

## Referenser

- Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (red.), 2015. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acharya, Amitav, 2018. *Constructing global order. Agency and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alter, Karen J., 2014. *The New Terrain of International Law. Courts, Politics, Rights*. Princeton: Princeton University Press.

- Barrett, Scott, 2007. *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Biermann, Rafael & Koops, Joachim A. (red.), 2017. *The Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Borás, Susana & Radaelli, Claudio Maria, 2011. "The Politics of Governance Architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy", *Journal of European Public Policy*, 18(4).
- Bradford, Colin I. & Linn, Johannes F., (red.), 2007. *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Brunner, Chris, 2014. *Minilateralism. How trade alliances, soft law and financial engineering are redefining economic statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bäckstrand, Karin, 2006. "Democratizing global environmental governance? Stakeholder democracy after the World summit on sustainable development", *European Journal of International Relations*, 12(4), s. 467-498.
- Collinson, Sarah, 1999. "'Issue-systems', 'multi-level games' and the analysis of the analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda", *Journal of European Public Policy*, 6(2), s. 206-24.
- Death, Carl, 2016. *The Green State in Africa*. New Haven: Yale University Press.
- Eckersley, Robyn, 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press.
- Engwall, Lars, 2006. "Global enterprises in fields of governance", s. 161-179 i Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin (red.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Europeiska unionen, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bryssel.
- Follesdal, Andreas, 2012. "Cosmopolitan democracy. Neither a category mistake nor a categorical imperative", s. 96-114 i Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti & Raffaele (red), *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko, 2017. *Millennium Development Goals. Ideas, Interests and Influence*. Abingdon: Routledge.
- Grindle, Merilee S., 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), s. 525-548.
- Gutner, Tamar, 2010. "When 'doing good' does not: The IMF and the Millennium Development Goals", s. 266-291 i Avant, Deborah D., Finnemore, Martha & Sell, Susan K. (red.), *Who governs the globe?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, Peter M., 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), s. 1-35.
- Hanrieder, Tine, 2015. *International Organization in Time. Fragmentation and Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Michael & Hupe, Peter 2002. *Implementing Public Policy*. London: SAGE.
- Hix, Simon & Høyland, Bjørn, 2011. *The political system of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher, 2011. *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.

- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hopewell, Kristen, 2016. *Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project*. Stanford: Stanford University Press.
- Ikenberry, John & Slaughter, Anne-Marie, 2006. *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*. Final report of the Princeton Project on National Security, The Princeton Project Papers, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Princeton: Princeton University.
- Kamau, Macharia, Chasek, Pamela & O'Connor, David, 2018. *Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals*. Abingdon: Routledge.
- Kanie, Norichika & Biermann, Frank (red.), 2017. *Governing through goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Kelsall, Tim & Booth, David et al, 2010. "Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa", Working Paper no 9, Africa Power and Politics Programme (APPP). London: Overseas Development Institute, ODI.
- Keohane, Robert, 2015. "Nominal democracy? Prospects for democratic global governance", *International Journal of Constitutional Law*, 13(2), s. 343-353.
- Knill, Christoph & Tosun, Jale, 2012. *Public Policy. A New Introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lawson, David, Ado-Kofie, Lawrence & Hulme, David (red.), 2017. *What Works for Africa's Poorest? Programmes and Policies for the Extreme Poor*. Burton on Dunsmore: Practical Action Publishing.
- Leinen, Jo & Bummel, Andreas, 2018. *A World Parliament. Governance and Democracy in the 21st Century*. Berlin: Democracy without borders.
- Lieven, Anatol, 2020. *Climate Change and the Nation State. The Case for Nationalism in a Warming World*. Allen Lane.
- Lindvall, Johannes & Rothstein, Bo, 2010. *Vägar till välstånd. Sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mattli, Walter & Woods, Ngaire (red.), 2009. *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Morse, Julia C. & Keohane, Robert O., 2014. "Contested Multilateralism", *Review of International Organization*, 9:385-412.
- Niklasson, Lars, 2019. *Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance Challenge*. Abingdon: Routledge.
- Norris, Pippa, 2012. *Making Democratic Governance Work. How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudra, Nita, 2008. *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who really gets hurt?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne-Marie, 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Sorensen, Georg, 2011. *A liberal world order in crisis. Choosing between imposition and restraint*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stern, Nicholas, 2006. *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, Helen & Skelcher, Chris, 2002. *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*. Houndmills: Palgrave Macmillan.



- United Nations, 2015a. *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1.
- United Nations, 2015b. *Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President, Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Twenty-first session, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*.
- United Nations, 2015c. *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York
- United Nations Millennium Project, 2005. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York.
- van Asselt, Harro (red.), 2014. *The Fragmentation of Global Climate Governance. Consequences and Management of Regime Interactions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Weiss, Thomas & Wilkinson, Rorden (red.), 2014. *International Organization and Global Governance*. Abingdon: Routledge.
- Williams, David, 2012. *International Development and Global Politics. History, theory and practice*. Abingdon: Routledge.
- Wittor, Linda, 2016. *Democracy as an International Obligation of States and Right of the People*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Zürn, Michael, 2010. "Global governance as multi-level governance" i Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja & Zürn, Michael (red.), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.