

GÖTEBORGS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga Institutionen

Handel –  
Sveriges svar på en hållbar global utveckling

Magisteruppsats i

Statsvetenskap

VT 2011

Lina Glamheden

Handledare: Agnes Cornell

Antal ord:14642

**Abstract:** I december 2003 antogs Sveriges politik för global utveckling (PGU). Målet för politiken är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling genom att all politik som bedrivs ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv samt de fattigas perspektiv på utveckling. Uppsatsen utreder vilka förutsättningar det finns för en lyckas implementering av PGU med avseende på handel. Sverige utgör ett exportinriktat land och de senaste åren har Sveriges biståndspolitik svängt från det traditionella biståndet till att handelspolitiken får allt större del av biståndspengarna, med motiveringen att handel gynnar fattigdomsbekämpning.

I implementeringsprocessen av PGU är näringslivet en viktig aktör. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur långt implementeringsprocessen sipprar ner. Går det att betrakta näringslivet som en utsträckt arm av förvaltningen?

Genom att göra en processpåring identifieras de processer som är viktiga för implementeringen av PGU. Processpåringen utgörs av att analysera dokument samt intervjuer med statliga aktörer och näringslivet.

Resultatet av processpåringen visar att det finns förutsättningar för att lyckas implementera politiken. Staten och näringslivet jobbar åt samma håll, det finns en stor medvetenhet hos dem båda för att stärka de mänskliga rättigheterna samt att ha de fattigas perspektiv för ögonen. Det som gör resultatet spännande är att det visar sig att processerna som leder fram till detta ser olika ut för företagen och staten. Engagemanget för rättighetsfrågor och de fattigas perspektiv är inte länkat till staten i företagens fall utan har uppstått genom andra influenser.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
2	Syfte .....	2
3	Teori .....	3
3.1	Implementeringsproblemet.....	4
3.2	Top-down och bottom-up.....	6
3.3	Implementeringsprocessen .....	8
3.4	Otydlighet – konflikt matrisen .....	9
4	Frågeställning .....	11
5	Operationaliseringar .....	11
5.1	Vad är lyckad implementering? .....	11
5.2	Experimentell implementering .....	12
5.3	Symbolisk implementering .....	12
5.4	PGU och handel .....	12
5.5	Mellannivån och den lägre nivån .....	15
6	Analysram .....	16
6.1	Implementering av PGU:s mål för handel.....	16
6.2	Implementering av ett rättighetsperspektiv på utveckling .....	17
6.3	Implementering av de fattigas perspektiv .....	18
6.4	Möjliga hinder .....	19
6.5	Vilka aktörer är intressanta?.....	19
7	Metod .....	22
7.1	Metodproblem .....	23
8	Resultat.....	24
8.1	PGU:s mål för handel .....	26
8.2	Rättighetsperspektivet .....	29
8.3	De fattigas perspektiv .....	34
9	Slutsatser och Diskussion.....	37
	Referenser.....	40
	Appendix 1 .....	43
	Appendix 2 .....	44
	Appendix 3 .....	45
	Appendix 4 .....	46

## Tabellförteckning

Tabell 3.1	Otydlighet – konflikt matrisen .....	9
Tabell 8.1	Företagens engagemang för rättigheter och de fattigas perspektiv.....	31
Tabell Appendix 1	Strategiskt urval utifrån stora svenska företag på Stockholmsbörsen.....	45

## Boxförteckning

Box 5.1	Regeringens mål för svensk handel och investeringar i utvecklingsländer.....	14
Box Appendix 1	UN Global Compacts principer .....	43
Box Appendix 2	OECD:s riktlinjer för multinationella företag.....	44

# 1 Inledning

Sverige är ett handelsinriktat land, exporten motsvarar ungefär hälften av Sveriges BNP (Björling 2010:1). Näringslivet står för en stor del av Sveriges kontakt med utvecklingsländer och medverkar därigenom till den bild av Sverige som förs ut i världen. Handel har möjlighet att vara en positiv kraft runt om i världen. Genom att skapa arbetstillfällen har man chans att bidra till välfärd, tillväxt, fattigdomsbekämpning, främjande av mänskliga rättigheter, fred och stabilitet (Björling 2010:1). Om man använder verktygen rätt.

Sverige har ett mycket positivt sätt att se på handel som utvecklingsaktör där frihandel är vägen till att lyckas. Man ser gärna att fler länder ska ha möjlighet att ta del av de fördelar som det innebär att vara en del av världsmarknaden. Arbetet bedrivs inte minst genom EU där Sverige höjer rösten för att de frihandelsavtal man ingår ska vara så förmånliga som möjligt (Björling 2010:5, 7).

Att handel utgör en allt tydligare strategi för det utvecklingsarbete Sverige bedriver märks inte minst i att det handelsrelaterade biståndet har ökat markant de senaste åren. Samtidigt betonar man vikten av att handel också kan ha en negativ effekt, inte minst genom vapenexport och produkter med dubbla användningsområden (Björling 2010:8). Genom att Sverige tar ansvar i sina affärer så stärks bilden av Sverige utomlands, det ökar också konkurrenskraften för företagen.

År 2003 antog riksdagen Sveriges politik för global utveckling (PGU), vilket är ett blocköverskridande ramverk som ska genomsyra alla politikerområden. Att utforma en sådan politik är unikt och många länder har tittat med intresse på Sverige för att se hur det utvecklas. PGU lyfter fram vikten av att föra en sammanhållen politik för att kunna lyckas möta de utmaningar som en global utveckling innebär. Motivet bakom politiken är solidaritet och tar utgångspunkt i Sveriges solidaritet med fattiga och utsatta människor och länder. Utformandet av politiken är ett sätt att ta aktiv del i det ansvar som alla har gemensamt för världens framtid (PGU 2002/03:18).

Sverige har traditionellt valt att ta utrikespolitiska beslut under samförstånd. Även om PGU ska genomsyra alla politikområden, såväl nationellt som internationellt så utgörs politiken av hög utrikespolitisk karaktär och således råder konsensus om PGU. Det skäl som oftast lyfts fram till att Sverige väljer att hålla en gemensam ståndpunkt vid utrikespolitiska beslut är att det ökar trovärdigheten för utrikespolitiken. Lyckas man att hålla inrikespolitisk

enighet så blir inte utrikespolitiken föremål för tillfälliga majoritetskonstellationer i riksdagen och därigenom uppvisar man en enad front utåt (Bjereld & Demker 1995:15).

Målet för PGU är följande:

*”Målet för politiken för global utveckling skall vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.*

*Politiken skall präglas av ett rättighetsperspektiv. Det innebär att människors rättigheter skall utgöra grund för de åtgärder som vidtas för en rättvis och hållbar utveckling.*

*Politiken skall också präglas av de fattigas perspektiv på utveckling. Det innebär att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar skall vara en utgångspunkt i strävandena mot en rättvis och hållbar utveckling” (PGU 2002/03:19)*

Politiken skall utformas på det sätt att det främjar global utveckling och har fokus på fattiga människor och länder (PGU 2002/03:1). Millenniemålen var en viktig bidragande orsak till varför politiken utformades. Millenniemålen antogs år 2000 då världens länder enades om åtta mål för att halvera fattigdomen till år 2015 (Millenniemålen 2010). I och med millenniemålen har den internationella agendan fått fokus på hållbar utveckling. I kölvattnet av detta blev det viktigt att utforma en politik som syftade till att uppfylla dessa mål. Sverige valde en unik väg genom att ta fram PGU. Men denna väg får också konsekvenser. Om Regeringen menar allvar med politiken är implementeringen den kritiska processen. Eftersom Sverige är det enda landet som tolkat debatten genom att utforma en så ambitiös politik så är Sverige också ensamma om att välja hur utformningen av implementeringen ska se ut. Politiken kan mycket väl utgöras mer av fina ord än verklig vilja, vilket gör implementeringsprocessen svår att utvärdera. Det går inte att på förhand veta vad man kan förvänta sig av implementeringen när det gäller så här stora strukturer.

## **2 Syfte**

Genom att anta PGU har regeringen satt höga krav på all politik som bedrivs inom Sverige. Det är inte bara på statlig nivå som ansvaret att implementera politiken ligger utan alla myndigheter och institutioner är berörda. Till och med organisationer och icke statliga aktörer är del av att implementera PGU, trots att de inte har varit med i att besluta om politiken. Det är ett stort ansvar att utforma en politik med så många aktörer som förutsetts vara

implementerare utan någon specifik handlingsplan. Mål för varje politikområde är uppsatt men hur man ska gå tillväga är mindre klart.

Eftersom implementeringen av politiken förväntas ske på alla nivåer och inom alla politikområden är det av intresse att undersöka PGU. Inom utrikespolitiken gör sig PGU särskilt gällande. PGU har ett rättighetsperspektiv samt de fattigas perspektiv för ögonen och i Sveriges relationer med andra länder, särskilt utvecklingsländer, har politiken chans att få stor effekt. Men bara om Regeringen menar allvar med politiken.

Regeringen har starka åsikter om att handel är ett av svaren på hur man uppnår utveckling. Uppsatsen kommer därför att fokusera på relationen mellan Regeringen och svenska företag med fokus på rättvis och hållbar global utveckling. Näringslivet är en del i att uppfylla PGU men från Regeringen till näringslivet är vägen lång. Näringslivet är inte en del av staten och för att PGU ska lyckas måste Regeringen först ha en strategi om hur arbetet med politiken ska gå till för att sedan föra den vidare till de aktörer som i senare led ska vara med i implementeringen.

Syftet med uppsatsen är således att undersöka hur långt implementeringen har nått. Genom vilka nivåer har implementeringen lyckats sippra ner? Trots att näringslivet traditionellt inte kan betraktas som en utsträckt arm av förvaltningen ligger ett stort ansvar på dem. Går det att se om implementeringen varit mer eller mindre lyckad beroende på vilken nivå av implementeringskedjan man befinner sig på?

### **3 Teori**

Implementering finns inom alla verksamheter och inom flera olika forskningsfält. Den implementering som kommer diskuteras nedan är den politiska implementeringen. Med den politiska implementeringen menar man den process som kommer av ett beslut inom det politiska systemet, det vill säga från det att beslutet fattas, till dess att de institutioner och instanser som berörs av beslutet har verkställt det som fastställts.

Implementeringsforskningen är väldigt varierad. Den utgår ofta från fallstudier med specifika exempel på policys inom områden såsom vård, skola, omsorg med mera. Den har sällan haft större ambitioner att till exempel jämföra implementering mellan länder eller olika områden, utan fokuserat på specifika fall. Vid försök att sammanställa olika implementeringsstudier har bristen på struktur uppmärksammats. De fall som behandlas tidigare inom forskningen har setts som unika och skillnaderna i policys och förutsättningar för implementering skiljer sig avsevärt. Därför har också teorierna och förklaringsvariablerna

visat stor variation (O'Toole 2000:267). Den tidigare forskningen inom området avspeglar hur policys tidigare har tagits fram, genom färre aktörer och färre implementerare. I takt med att fler och fler policys skapas genom nätverk och aktörerna därigenom också blir fler så har implementeringsforskningen sett att nya verktyg behövs. Flera forskare har uppmärksammat problemet och tagit fram nya teorier som ska möjliggöra bredare analys (Matland 1995, O'Toole 2000). Då tidigare forskning främst utgått från enskilda fall så är min utgångspunkt annorlunda. Jag har inte hittat någon tidigare forskning som besvarar vilka förutsättningar en så bred politik som PGU utgör har att implementeras. PGU är i och för sig också ett specifikt fall men strukturen är annorlunda på det sätt att alla politikområden berörs av politiken, ingen ska lämnas utanför. Det är också ett annorlunda fall eftersom politiken syftar till att påverka människor utanför Sveriges gränser, rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv är främst riktat till relationen med utvecklingsländer. Genom att använda mig av teorier som identifierats av andra forskare som viktiga för att besvara implementeringsproblemet, så försöker jag besvara vilken typ av implementering som PGU utgör.

Nedan kommer olika teorier inom implementeringsforskningen behandlas, de som främst kommer att beröras är styrning och kontroll, top-down och bottom-up samt relationen mellan otydlighet och konflikt. För att göra teorin extra tydlig kommer varje teoriavsnitt appliceras på PGU för att se vilken kraft och förklaringsmöjlighet de har till hur just PGU är utformad.

### **3.1 Implementeringsproblemet**

Inom politiken står implementering för genomförandet av politiska beslut. Avsikten är att besluten ska genomföras i samklang med det utfall som förväntas då det politiska beslutet togs. Detta är emellertid inte alltid fallet. Implementeringsproblemet uppstår när politiken inte genomförs på det sätt som beslutsfattarna avsett. För en lyckad implementering bör politikerna styra och förvaltningen verkställa, det är när detta misslyckas som implementeringsproblemet uppstår (Sannerstedt 2001:19). Implementeringsproblemet har en vidare dimension också, det är inte bara en misslyckad politik som kan bli utfallet, utan det utgör också ett demokratiseringsproblem. De aktörer som är satta att implementera politiken är för det mesta inte de samma som folket har gett sin röst till.

För att undvika att implementeringsproblemet uppstår, krävs det att vissa förutsättningar är uppfyllda. Den svenska statsvetaren Anders Sannerstedt för fram tre villkor för en lyckad implementeringsprocess (Sannerstedt 2001:29):

1. Tillämparen skall förstå beslutet.
2. Tillämparen skall kunna genomföra beslutet.
3. Tillämparen skall vilja genomföra beslutet.

För att det första villkoret skall kunna uppfyllas krävs det att styrningen måste vara tydlig, det skall inte vara möjligt att tolka lagen/policyn som mottagaren själv behagar. För villkor två, handlar uppfyllandet i första hand om resurser som gör implementeringen möjlig. Förutom ekonomiska resurser behövs resurser som tid, utrustning, rätt personal och så vidare. Implementering är dock inte möjlig om inte också det tredje villkoret är uppfyllt, tillämparen måste vilja genomföra politiken för de styrandes mål skall kunna nås.

De tre presenterade punkterna ovan är mer en drömmodell för en lyckad implementering än en realistisk uppställning av villkor som kan sägas gälla för all lyckad implementering. Redan den första punkten har ofta liten förankring i verkligheten. Inom politiken är det vanligt att det snarare presenteras vaga och otydliga reformer, policys och lagar, än entydiga och lättgreppbara sådana. Det finns olika anledningar till varför man väljer att utforma politiken på det viset, bland annat handlar det om att det inte går att forma annat än abstrakta mål, eftersom de som är berörda av politiken är individer med individuella behov (Sannerstedt 2001:30).

Den andra anledningen till varför politiken kan upplevas vag är för att målen som uttalas kan verka stå i konflikt med varandra. Vid första anblicken kan det uppfattas som dumhet från de styrande att utforma politiken så att den är svårimplementerad. Detta är dock många gånger ett aktivt val och en förutsättning för att den nya eller reformerade politiken skall bli av. För att kunna skapa enighet och få igenom den politik som avser att föras kan det vara nödvändigt att formulera sig vagt. Detta gäller särskilt politik som är tänkt att ligga fast under en längre tidsperiod och som därför kräver enighet från flera politiska håll. I förhandlingarna kan det därför bli nödvändigt att kompromissa om tydligheten för att alls få till stånd en överenskommelse, priset för processen är således vaga formuleringar (Sannerstedt 2001:30-31).



Otydligheten inom PGU är stor, den är formulerad på ett sätt som ger stor frihet för tillämparen. I PGU:s fall är de som berörs av politiken individer globalt, det är ett ramverk som avser alla människor i hela världen i kontakt med svensk politik och agerande från Sverige. Det går inte att möta allas behov på ett individuellt sätt och därför är de mål som presenteras vaga. I PGU motiverar man utformningen genom vaga mål och formuleringar med att det inte går att detaljreglera politiken genom PGU. PGU har en hög ambition och för att politiken ska kunna genomföras krävs en bättre samordning mellan departementen (Prop. 2002/03:122 s. 8). Genom att kontinuerligt utvärdera politiken läggs riktningen framåt. Ytterligare en aspekt av varför PGU är vagt formulerad är att det är en blocköverskridande politik. Oavsett vilken partipolitisk sammansättning regeringen har i Sverige så ska PGU ändå följas och arbetas för. Politiken har en styrka i att vara utformad så att alla partier i riksdagen ställer sig bakom den, det gäller också de aktörer som ska implementera PGU. Alla som arbetar med politiken ska kunna göra det utan att uppleva att deras ideologi eller övertygelse blir trampad på. PGU:s grundvärden är hållbar utveckling genom bland annat mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv vilket borde kunna hållas för generella värden som alla aktörer, åtminstone tankemässigt, ställer upp på oavsett övrig agenda. Detta borde anses som en styrka eftersom tillämparnas politiska tillhörighet eller sammansättning inte ska vara ett hinder för implementeringen av politiken samt att sammansättningen på nationell nivå inte heller ska spela någon roll för utfallet.

### **3.2 Top-down och bottom-up**

Politikerna är de som styr och förvaltningen är de som genomför beslutet. Relationen dem emellan är dock inte huggen i sten, då förvaltningen har ett ansvar att verkställa besluten på lämpligast sätt. Förvaltningen blir således en form av kontrollmekanism och därför beskrivs också relationen mellan politiker och förvaltning ibland som *styrning* och *kontroll*. Styrningen av politikerna kan vara utformad på olika sätt men i hårda drag handlar det om direkt eller indirekt styrning. Vid direkt styrning är verkställaren välinformerad av vad som förväntas från beslutsfattarna och vilka krav det finns på utfallet. Vid indirekt styrning å andra sidan är verkställandet mer oklart, ofta saknas anvisningar för hur arbetet ska utföras, styrandet kan istället vara utformat genom att bestämma hur organiseringen och finansieringen inom verkställandet ska se ut (Sannerstedt 2001:20).

Utifrån detta perspektiv har begreppet *styrning* och *kontroll* utvecklats och omformulerats till att kallas *top-down* perspektivet. För att matcha detta har även ett så kallat

*bottom-up* perspektiv utformats (deLeon 2002:470). Inom implementeringsforskningen är detta de vanligaste angreppssätten till hur man förklarar implementeringsproblematiken. Top-down perspektivet utgår ifrån de styrande, det vill säga att de beslut som fattas tas i den politiska organisationens topp. Implementering genom detta perspektiv fokuserar på att utforma policys så att det som beslutsfattarna vill blir klart för dem som ska genomföra politiken (Matland 1995:146). Bottom-up å andra sidan tar i sin tur avstamp i läget då implementeringen inte längre tas om hand av det offentliga utan lämnas åt mottagaren (Sannerstedt 2001:24, Matland 1995:146). Mottagaren består av dem som i slutändan blir påverkade av de policys som skapas, det kan till exempel vara lärare och vårdpersonal, men också nätverk (Sannerstedt 2001:25) och således också näringslivet. Top-down utgår alltså från makronivå där lagen står i centrum och man ser mottagaren som ett hinder som måste kontrolleras. Beskrivningen om hur lagen skall implementeras är av största vikt för att de styrande skall få igenom sin ursprungstanke. Man ser dock ett problem i att det inte går att kontrollera mottagaren och att det är orealistiskt att tro att lagens design eller policyn helt skulle kunna komma från de styrande (Matland 1995:148). Vad det gäller bottom-up perspektivet är det mottagares reaktion på lagen eller policyn som bestämmer hur den implementeras. Mottagaren får direktiv från de styrande men utformar sitt eget program för hur de vill att politiken ska implementeras och väljer istället att följa det. Detta kan ge variationer i implementering av samma politik, när de styrande för ut en ny lag eller policy som skall implementeras på lokal nivå, kan aktörerna välja olika sätt att genomföra politiken på, beroende på vad som passar deras situation bäst (Matland 1995:148).

Även om begreppen top-down och bottom-up låter som om de är skapade ur samma teori och fungerar som motsatser till varandra, så finns det svårigheter att kombinera dessa två perspektiv. Det är inte så att det antingen är det ena eller andra perspektivet som gäller i varje enskilt fall. Det är snarare vanligt med en kombination av de båda perspektiven. Det har omdebatterats hur detta ska göras, vissa forskare ser helst att begreppen hålls isär så mycket som möjligt för att se när antingen top-down eller bottom-up är mest lämpligt. Andra forskare försöker hitta kombinationer dem emellan (Matland 1995).

Som tidigare diskuterat så är PGU vagt formulerad för att kunna möta de olika behov som finns. Det finns en stor potential hos mottagarna att designa politiken utifrån sin egen tolkning. Samtidigt har regeringen som mål att regelbundet återkomma med uppföljningsdokument där mål och riktlinjer för politiken blir tydligare.

### 3.3 Implementeringsprocessen

Då förklaringen hos top-down och bottom-up ibland är otydlig kan det krävas ytterligare förklaringsmodeller till hur politik implementeras. Matland för fram en alternativ modell som tar hänsyn till den variation av politisk implementering som finns. Han menar att förespråkarna för top-down och bottom-up väljer att titta på den politik där deras respektive modeller har förklaringsmöjligheter. De båda perspektiven har två helt olika angreppssätt och har inte den förklaringsstyrka som krävs för att förstå alla typer av politiska beslut.

Matland menar att konflikt spelar en stor roll i det politiska beslutsfattandet och att det framför allt finns två sätt att fatta beslut: det rationella och det byråkratiska beslutsfattandet. Både den rationella och byråkratiska modellen antar att individer är rationella och självintresserade, däremot gör de skillnad på hur de ser på målpåfyllande. Den rationella modellen menar att man kommer överens om mål och därigenom går det att maximera effekten av de mål man sätter upp genom att också sätta upp restriktioner. Den byråkratiska modellen ser däremot att tolkningen av de mål som sätts upp inte kan tas för given. Den rationella modellen menar att mål hindrar konflikter medan den byråkratiska modellen ser konflikt som en väsentlig del av målet. När beslut fattas utgör överenskommelser och förhandlingar en stor del, och de beslut som fattas är offer för koalitioner och uppgörelser vilket inte alltid resulterar i de mest effektiva besluten (Matland 1995:156).

Otydlighet är som redan diskuterats något av implementeringens svåraste hinder. Politiken kan vara otydlig både vad det gäller mål och mening. För de som förespråkar implementering genom top-down är målet det viktigaste eftersom ett tydligt mål påverkar hur väl implementeringen lyckas. De ser otydlig politik som ett recept att misslyckas. Otydlighet kan dock vara nödvändigt för att kunna genomföra politik, särskilt för ny politik som har legitimitetskravet att arbeta för. Många kompromisser kan komma till stånd just på grund av att politiken utformas i vaga termer och som ger utrymme för att tolka samma beslut eller lagtext på olika sätt. Att besluten är otydliga kan ytterligare skapa möjligheter till att utveckla politiken än mer genom att testa nya metoder och tillvägagångssätt. Om samma politik implementeras på olika sätt finns chansen att hitta det mest fördelaktiga sättet att nå målet. I de här fallen är implementeringsprocessen en del av beslutet och chansen att visionerna och testa nya tekniker och lösningar bör uppmuntras som en del att nå målet (Matland 1995).

PGU är en politik som antas ligga fast under en längre tid. En vag formulering ökar möjligheten att anpassa utformningen av politiken till hur världen svänger och rör på sig. Det ger också möjlighet att testa sig fram till hur man bäst implementerar politiken. Historien har

lärt oss att hållbar utveckling, fattigdom och rättighetsfrågor inte går att lösa över en natt, därför vore det också dumt att ha en politik som var utformad så att det inte fanns något svängrum till att formulera alternativa tillvägagångssätt och lösningar.

### 3.4 Otydlighet – konflikt matrisen

Matland för fram en modell som han kallar otydlighet – konflikt matrisen (ambiguity - conflict matrix) i vilken han klassificerar fyra möjliga utfall för politiska beslut (Matland 1995:155).

Matland utgår från fyra olika kategorier vid beslutsfattande beroende på vilken typ av beslut som fattas. Kategorierna förklaras närmre nedan.

**Tabell 3.1 Otydlighet – konflikt matrisen**

	<b>Konflikt</b>	
<b>Otydlighet</b>	<b>Låg</b>	<b>Hög</b>
<b>Låg</b>	Administrativ implementering (Resurser)	Politisk implementering (Makt)
<b>Hög</b>	Experimentell implementering (Kontextuella förhållanden)	Symbolisk implementering (Styrka i koalitioner)

Källa: Matland (1995:160).

Administrativ implementering utgörs av låg otydlighet och låg konflikt. Denna typ av beslutsfattande är den rationella modellens utgångspunkt vilket även gäller för top-down modellen. De mål man vill uppnå är klara och den metod eller teknik som är mest lämplig för att implementera politiken är given. Beslutet utgörs av hög grad av konsensus och består av en tydlig hierarkisk implementering där alla mottagare vet vad de ska göra. Det är tydligt vad som ska göras på varje nivå och hur det ska delegeras vidare när det behövs.

Politisk implementering har en låg otydlighet och en hög konflikt. De beslut som fattas är tydligt utformade med klara mål, det som sätter käppar i hjulet för implementeringen är att målen står i konflikt med varandra. Vid sådana beslut påverkas designen av implementeringen och makt blir en oundviklig ingrediens. Antingen skapas uppgörelser och koalitioner som tvingar resten av tillämparna att följa dessa beslut, eller så förhandlar alla medverkande om en

kompromiss som alla kan ställa upp på. Det är alltså inte målen man förhandlar om utan snarare tillvägagångssättet.

Experimentell implementering består av en hög otydlighet och en låg nivå av konflikt. I de här fallen spelar de kontextuella förhållandena roll då det är de aktörer som engagerar sig mest som får bestämma utfallet. Utfallet kan variera kraftigt från ställe till ställe eftersom olika aktörer kan vara olika mycket engagerade på olika platser. Implementeringen följs ofta åt av att aktörerna varierar över tid vilket skapar problem i form av olikartade lösningar och utfall som är svåra att förutse.

Symbolisk implementering har hög grad av otydlighet samt hög grad av konflikt. Tidigare har det diskuterats att ett vanligt sätt att undvika konflikt är att skapa otydliga policys men den symboliska implementeringen utgörs av hög grad av både konflikt och otydlighet. Det är främst nya policys som berörs av detta. Det kan också utgöras av att man vill lyfta fram viktiga värden och principer. Utformningen av politiken är därför mycket oklar i förväg och utfallet av politiken omöjlig att förutspå. Att det är hög grad av konflikt påverkar utformningen av besluten medan otydligheten resulterar att utformningen kan se ut på olika sätt från tillämpare till tillämpare.

Modellen ovan ger en bredare bild av hur policys kan implementeras. Beroende på hur de är utformade och vilka som är tillämpare kan man få en föräning om hur implementeringsprocessen kan komma se ut. Diskussionen tidigare i teorikapitlet har konstaterat att PGU är ett otydligt ramverk. Politiken är vagt formulerad och beslutsfattarna har valt att utforma den så för att den ska kunna vara så heltäckande som möjligt. När det kommer till konfliktnivån i implementeringen är den frågan mindre berörd.

För att utreda vilken typ av implementering som föreligger i PGU:s fall kommer undersökningen att ta hänsyn till Matlands dimensioner av implementering. De dimensioner som är av intresse är experimentell implementering och symbolisk implementering. Regeringen konstaterar själva att PGU är ett otydligt ramverk (Prop. 2002/03:122 s. 8) vilket utelämnar administrativ implementering och politisk implementering från analysen. Undersökningen kommer därför att utreda konfliktnivån inom PGU. Då PGU utgör ett unikt ramverk, det finns inget liknande att jämföra med, så besvaras vilken typ av implementering som PGU utgör genom att undersöka hur implementeringsprocessen gått till fram till nu. Genom det går det förhoppningsvis att kartlägga vilken typ av implementering som PGU utgör och vad som går att förvänta sig framöver i den fortsatta implementeringen.

## 4 Frågeställning

Genom att utgå från Matlands dimensioner, experimentell implementering och symbolisk implementering kommer förutsättningarna för en lyckad implementering av PGU att undersökas. Det är snart åtta år sedan PGU antogs men med beaktande av att den utgör en så omfattande politik är det inte tal om att Regeringen redan rott i land implementeringen. Det går inte att utreda om implementeringen av PGU varit lyckad eftersom processen att implementera PGU inte är färdig. Däremot går det att undersöka hur processen hittills sett ut och hur långt den har kommit för att kunna göra uttalanden om en lyckad implementering av PGU är möjlig. Den fråga som undersökningen vilar på lyder därför: Hur ser förutsättningarna ut för att implementeringen av PGU ska lyckas?

## 5 Operationaliseringar

För att kunna svara på frågan behöver Matlands dimensioner operationaliseras till PGU. Genom att utgå från experimentell implementering och symbolisk implementering så utreds nedan hur implementeringen av PGU skulle kunna se ut.

### 5.1 Vad är lyckad implementering?

Även om det inte går att uttala sig om implementeringen av PGU har varit lyckad eller inte, då implementeringsprocessen inte är färdig än, så kan det vara bra att ha med sig en känsla av vad en lyckad implementering innebär.

Eftersom det är svårt att förutse vilka hinder som uppkommer i en implementeringsprocess och genom möjligheten att lagen eller beslutet inte tolkas så som de styrande avsett från början är det svårt att säga vad som avses med en lyckad implementering. Det finns en stor skillnad mellan hur anhängare av top-down respektive bottom-up ser på saken. En lyckad implementering för de som förespråkar top-down är att utfallet stämmer så väl överens med beslutet som möjligt. För anhängare av bottom-up är utvärderingen av en lyckad implementering mycket generösare. Det kan räcka med att implementeringen för med sig en positiv effekt för att det ska klassas som en lyckad implementering (Ingram & Schneider 1990:76). För att se hur implementeringen skulle kunna se ut i PGU:s fall så operationaliseras Matlands dimensioner nedan i avseende på PGU.

## **5.2 Experimentell implementering**

Givet experimentell implementering som består av hög otydlighet och låg konflikt så skulle PGU:s verkställare vilja åt samma mål vilket i PGU:s fall är en rättvis och hållbar global utveckling. Verkställarna ska vilja implementera politiken vilket gör konfliktnivån låg. Det som är det kritiska momentet är hur sammanhållen implementeringen är. Eftersom PGU är otydlig finns det flera sätt att implementera politiken och beroende på vilken aktör som väljer att vara drivande så kommer implementeringen se olika ut. Det är svårt att förutse utfallet eftersom karaktären i implementeringsprocessen tillåter att det förändras över tid.

## **5.3 Symbolisk implementering**

Symbolisk implementering har gemensamt med experimentell implementering att utfallet av politiken kan komma att se ut på flera olika sätt på grund av otydligheten i utformningen av politiken. Att det är hög grad av konflikt skulle för PGU:s fall resultera i att utformningen av politiken blir påverkad. Verkställarna är inte överrens om målet och hur policyn ska tolkas och eftersom PGU är vagt formulerat finns det stort utrymme att själva formulera vad måluppfyllnaden skulle betyda.

Idealt har inte PGU någon konflikt eftersom det utgör ett blocköverskridande ramverk, trots att alla riksdagspartier har enats om politiken är det inte självklart att alla vill åt samma mål. Om det skulle visa sig att PGU utgörs mer av stora ord än faktisk vilja och engagemang går det att tala om hög konflikt.

## **5.4 PGU och handel**

Det har gått nästan åtta år sedan PGU antogs och därför borde man kunna se om politiken som förespråkats har fått något genomslag. Att implementera en politik tar tid och att se resultat direkt i anslutning till att politiken antas är orimligt, inte minst när det rör sig om ett sådant övergripande ramverk som PGU utgör.

I och med att PGU antogs så fick regeringen samtidigt uppdraget att återkomma med regelbundna resultatskrivningar. Tre uppföljningsdokument har hittills redovisats, där de två senaste, ”Globala utmaningar – vårt ansvar” (Skr. 2007/08:89) och ”Att möta globala utmaningar” (Skr. 2009/10:129) är viktiga för det fortskridande arbetet för att lyckas implementera politiken. De två skrivelserna skiljer sig åt genom att regeringen i den första har

valt att konkretisera de utmaningar som Sverige står inför för att kunna realisera den politik som PGU förespråkar, medan den andra skrivelsen fokuserar på hur de utmaningar regeringen valt att konkretisera ska utvärderas. Den senare skrivelsen kommer att beröras under resultatredovisningen.

Regeringen erkänner själva genom ”Globala utmaningar – vårt ansvar” att implementeringen gått långsamt och att det därför är dags att ta nya krafttag (Skr. 2007/08:89). De försöker därför att precisera vad de vill med PGU genom att ta fram sex fokusområden där extra krut ska läggas. De förklarar att behovet av politiken har blivit än mer viktig under de efterföljande åren sedan politiken antogs. Nationella, regionala och internationella perspektiv blir allt mer svårdefinierade då de sammanflätas och gränserna mellan nivåerna är oklar. Regeringen kräver därför nya krafttag för att hålla ihop politiken. Samstämmighet och samverkan mellan olika politikområden är nyckeln till att komma till bukt med problemen (Skr. 2007/08:89 s.5).

Det avsnitt som särskilt berör vad regeringen vill arbeta för vad det gäller handel heter *svensk handel och investeringar i utvecklingsländer* av intresse. Här tar regeringen fasta på näringslivets möjligheter att bidra till fattigdomsminskningen. Motiveringen till varför svenskt näringsliv har goda möjligheter att bistå implementeringen av PGU är på grund av de investeringar de gör i fattigare länder. Genom handel och investeringar bidrar de till att öka den ekonomiska tillväxten genom höjd sysselsättning, teknik- och kunskapsöverföring samt skatteintäkter. Företagen har stora möjligheter att bidra till implementeringen av PGU inom områdena för grundläggande arbetsvillkor, mänskliga rättigheter, miljö, jämställdhet och bekämpning av korruption. Regeringen trycker på den tradition av öppenhet och internationell inriktning som svenskt näringsliv har och anger det som ett skäl till att lyckas bidra till ekonomisk utveckling även i andra länder (Skr. 2007/08:89 s.23). Regeringen erkänner också att behovet av ett ökat samarbete och samstämmighet mellan de berörda parterna är nödvändigt. Det finns ett antal organisationer och organ som särskilt behöver samordna sin verksamhet för att skapa förutsättningar för att kunna uppfylla PGU. De aktörer som särskilt nämns är Exportrådet, Swedfund, Kommerskollegium, Svensk Exportkredit (SEK), Exportkreditnämnden (EKN) och Invest Sweden, svenska företag och företagsorganisationer (Skr. 2007/08:89 s.24).

De mål man specifikt sätter upp är följande:



### **Box 5.1 Regeringens mål för svensk handel och investeringar i utvecklingsländer**

**Mål: Ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer vilket gynnar såväl lokal näringslivsutveckling som svenska affärsintressen**

*För att bidra till målet avser regeringen bl.a. att*

- prioritera satsningar som syftar till att stärka det politiska och juridiska ramverket i utvecklingsländer och intensifiera kampen mot korruption.
- stimulera till ökad svensk handel med utvecklingsländer genom samverkan mellan Exportrådet, Swedfund, ISA, Sida, m.fl.
- verka för efterlevnad av företagens sociala och miljömässiga ansvarstagande genom att öka kunskapen om principerna i UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag.
- verka för en ökad samverkan mellan olika politikområden för att tillvarata svenska företags initiativförmåga, erfarenhet och kompetenser.
- förbättra förutsättningarna för samverkan mellan det statliga utvecklingsarbetet och det svenska näringslivet utan att därmed göra avsteg från den svenska principen om obundet bistånd.
- verka inom EU för enklare och mer utvecklingsvänliga ursprungsregler.

Källa: Skr. 2007/08:89 s.24-25

Kommentar: UN Global Compact kom till på uppmaning av FN:s generalsekreterare Kofi Annan vid World Economic Forum i Davos 1999. UN Global Compact är utformat efter tio principer som syftar till att hjälpa näringslivet att ta globalt ansvar. Att bli medlem i Global Compact kräver att man skriver under principerna och årligen rapporterar om hur man jobbar för att uppfylla dem (UN Global Compact 2011). Principerna inriktar sig på områdena mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, miljö och korruption. De är utformade så att de särskilt ska gälla företag (För de utförliga riktlinjerna se Appendix 1). OECD:s riktlinjer för multinationella företag är framtagna i samarbete med fackföreningarnas, arbetsgivarnas och enskilda organisationers representanter vid OECD i Paris (Regeringen b 2011). Fyrtio regeringar har anslutit sig till riktlinjerna och binder sig att vara en kontaktpunkt mot företagen. Riktlinjerna utgör rekommendationer och är frivilliga för företag att följa. (För Regeringens sammanfattning av målen se Appendix 2)

Det är alltså tydligt att stort ansvar läggs på staten och myndigheter och aktörer kopplade till staten men också att en betydande del även läggs på svenskt näringsliv. Med utgångspunkt från de aktörer som regeringen nämner som verkställare går det att urskilja tre nivåer. Regeringen utgör den högsta nivån som utformare av politiken, myndigheter och aktörer som får sitt uppdrag från regeringen utgör en mellannivå och näringslivet utgör en lägre nivå. I undersökningen nedan kommer därför dessa tre nivåer utgöra underlag för analysen. Aktörerna inom nivåerna ska alla arbeta för att uppfylla PGU men det beskrivs inte närmre hur det ska gå till, det finns ingen mer specifik information i skrivelsen om hos vem ansvaret

ligger för att politiken faktisk blir implementerad. Nedan beskrivs mellannivån och den lägre nivån lite närmre.

## **5.5 Mellannivån och den lägre nivån**

De aktörer som regeringen särskilt nämner som implementerare av politiken på mellannivån är Exportrådet, Swedfund, Kommerskollegium, Svensk Exportkredit (SEK), Exportkreditnämnden (EKN) och Invest Sweden (Skr. 2007/08:89 s.24). Nivån utgör den brytpunkt där först regeringen och myndigheter möts, för att sedan utgöra kontakten med näringslivet. Hur dessa aktörer är organiserade är lite olika men de får alla sina uppdrag från UD med handelsministern som ansvarig minister. Ägarstrukturerna ser lite olika ut, Swedfund är ett riskkapitalbolag som ägs av staten, Exportrådet ägs av både staten och näringslivet, Kommerskollegium är en utredande myndighet, SEK är ett bolag ägt av staten som ger svensk industri tillgång till finansiering, EKN är en myndighet som utfärdar exportgarantier och Invest Sweden är en myndighet med uppdrag att medverka till att utländska företag investerar i Sverige. Aktörerna har därmed olika verksamheter och riktar sig till olika delar av Sveriges handelspolitik. Vad de har gemensamt är att de ska verka för Sveriges intressen inom handelsområdet.

Mellannivån är av intresse då detta är brytpunkten mellan den traditionella implementeringen som sköts inom förvaltningen och den utomstatliga implementeringen som i detta fall utgörs av näringslivet. Samarbetet mellan stat och näringsliv har funnits länge och är väl etablerat. Eftersom mycket av Sveriges ekonomi ligger i den verksamhet som svenskt näringsliv bedriver, ligger det i allas intresse att främja handel. Som tidigare nämnts förespråkar Sverige frihandel och för att stå sig eller slå sig in på den internationella marknaden krävs ett nära samarbete mellan stat och näringsliv. Enskilda företag tjänar på det eftersom de med statens hjälp får möjlighet att utnyttja de kontakter som redan finns för att utvidga och utveckla sina verksamheter. Staten tjänar på det eftersom företagen behövs för Sveriges ekonomi. (Björling 2010)

Den lägre nivån utgörs av enskilda företag, det vill säga aktörer som står utanför förvaltningen men som ändå är identifierade som implementerare av PGU.

## 6 Analysram

För att kunna analysera regeringens politik behövs en analysram. Då arbetet med PGU ska utgå från de fattigas perspektiv och ett rättighetsperspektiv, krävs förutom regeringens mål för handel och investeringar i utvecklingsländer att dessa perspektiv finns med i analysen. Regeringens mål (se Box 5.1) ligger till grund för att analysera hur förutsättningarna ser ut för att implementeringen av PGU ska lyckas. Målen går att applicera på både mellannivån och den lägre nivån, det första och det sista målet berör möjligen bara mellannivån beroende på hur man argumenterar. Jag väljer att hoppa över de målen eftersom de främst tillhör regeringen och mellannivån. För att de punkterna ska beröra den lägre nivån skulle regeringen behöva ställa krav på företagen om lobbying och liknande för att målen ska kunna uppfyllas.

Sammantaget handlar de flesta målen om samverkan mellan tillämparna, antingen mellan aktörerna på mellannivån eller mellan de båda nivåerna.

För att utreda hur förutsättningarna för hur en lyckad implementering av PGU ser ut så utgår jag från hur en lyckad implementering idealt skulle se ut. Tillvägagångssättet för en lyckad implementering kan skilja mellan mellannivån och den lägre nivån. I avsnittet nedan kommer därför varje kriterium, det vill säga regeringens handelspolitiska mål för PGU, de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet gås igenom för varje nivå. Vad ska vara uppfyllt för att implementeringen av PGU med avseende på handelsområdet ska kunna anses lyckad? Definitionen av de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet utgår från hur regeringen definierar de båda perspektiven.

### 6.1 Implementering av PGU:s mål för handel

De mål som är uppsatta för handel och investeringar i utvecklingsländer (se box 5.1) berör främst samverkanspolitiken. Det gäller samverkan på alla nivåer, både för aktörerna inom mellannivån men också relationen mellan mellannivån och den lägre nivån.

För en lyckad implementering på mellannivån krävs att regeringen lyckas föra ut de mål som är uppsatta för handel inom PGU till de aktörer som de själva identifierat som implementerare på mellannivån. Det bör finnas en tydlighet i uppdraget, det vill säga aktörerna bör veta vad Regeringen förväntar sig av dem. De mål som är presenterade i avsnittet ovan har till största del samverkan mellan institutionerna och näringslivet som mål samt att föra ut de värden som hör till UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. En lyckad implementering av PGU skulle därmed innebära att det

finns en god samverkan mellan regeringen och institutionerna på mellannivån, samt ett gott samarbete institutionerna och olika politikområden emellan. Det bör också finnas förutsättningar för samarbete mellan institutionerna på mellannivån och näringslivet i avseende på utvecklingssamarbete. För en lyckad implementering på mellannivån ska arbetet med PGU vara tydligt samt att det finns förutsättningar och möjligheter att föra politiken vidare till företagen. Målen och principerna för UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag handlar främst om att främja arbetarnas rättigheter och kommer därför att behandlas under rättighetsperspektivet i istället.

För den lägre nivån gäller för en lyckad implementering att det arbete med PGU som finns på mellannivån når den lägre nivån. För att implementeringen ska ha lyckats på mellannivån bör det finnas en medvetenhet på den lägre nivån att regeringen jobbar med dessa frågor. Det bör finnas kanaler för erfarenhetsutbyte mellan företagen och mellannivån för att stärka det utvecklingsarbete som finns. För en lyckad implementering ska företagen känna att de har en partner i staten som utmanar och skapar förutsättningar för företagen att jobba med hållbar utveckling.

## **6.2 Implementering av ett rättighetsperspektiv på utveckling**

PGU har antagit ett rättighetsperspektiv för att fattiga människor inte ska vara mottagare av insatser för utveckling utan istället kunna skapa utveckling. De rättigheter som avses är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Då i stort sett alla länder har anslutit sig till de mänskliga rättigheterna skapar detta en universell värdegrund och normer att utgå ifrån. I den gemensamma värdegrunden uppstår en möjlighet till ett brett samarbete genom en gemensam politisk agenda. Uppfyllelse av de mänskliga rättigheterna är en del på vägen till utveckling (Prop. 2002/03:122 s. 21).

Rättighetsperspektivet bidrar också till att fokus ska ligga på diskriminerade och marginaliserade individer och grupper. Alla ska ha möjlighet att åtnjuta sina rättigheter oavsett kön, ålder, funktionshinder, etnisk tillhörighet eller sexuell läggning (Prop. 2002/03:122 s. 22).

För en lyckad implementering av rättighetsperspektivet ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheterna, UN Global Compact samt OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

På mellannivån skulle en lyckad implementering innebära att de dokument, policys och direktiv som kommer från regeringskansliet beaktas och anpassas för att uppfylla de satta

målen. mellannivån ska möjliggöra implementering på den lägre nivån, för rättighetsperspektivet ska arbetet på denna nivå skapa verktyg för näringslivet att arbeta för de mänskliga rättigheterna med ett särskilt fokus på diskriminerade och marginaliserade grupper.

På den lägre nivån anpassas dessa verktyg för att passa de enskilda företagens arbete. För en lyckad implementering ska det gå att se att ansträngningar för att stärka de mänskliga rättigheterna görs på ett anpassat sätt för att komma enskilda människor till del.

### **6.3 Implementering av de fattigas perspektiv**

Det synsätt som Sverige har på utveckling är att utveckling inte kan skapas utifrån. För att ett samhälle ska kunna utvecklas så måste det ske inifrån, det är de fattiga själva som måste vilja utveckling och utforma den. Då de fattigas behov är olika måste detta tas hänsyn till, de tillhör ingen homogen grupp vilken kan behandlas lika. Variationerna är stora mellan länder, regioner, samhällen och familjer. För att lyckas med politiken ska därför hänsyn tas till de fattigas egna perspektiv, behov, intressen och förutsättningar. I och med PGU flyttas fokus från relationer mellan regeringar till relationer till enskilda människor (Prop. 2002/03:122 s.21-22). För att lyckas med detta behövs ett brett samarbete med de aktörer som arbetar med individer och ansvar faller genom detta på bland annat organisationer och näringslivet.

För mellannivån som saknar direktkontakt med de fattiga innebär en lyckad implementering att skapa förutsättningar för den lägre nivån att implementera politiken. Det ska finnas en tydlig tanke om att fattiga inte är en homogen grupp och att anpassade verktyg behövs för att ta hänsyn till de fattigas perspektiv.

På den lägre nivån har näringslivets handlingar direkt effekt på de fattiga, det vill säga de som jobbar i fabriker eller som samarbetspartners, men även på människor utanför företagen. De ansträngningar företagen gör inom fattigdomsbekämpning ska därför inte vara isolerade till de anställda. De anställdas familjer, släktingar eller det lokala samhället som verksamheten ligger i kan också vara påverkade och beröras av företagens handlande. Inom ramen för undersökningen är det dock omöjligt att mäta effekten företagens handlande har på den enskilda människan. Däremot måste arbetet som utförs för att implementera de fattigas perspektiv av företagen vara närmre de enskilda människorna än vad som krävs på mellannivån. På den lägre nivån analyseras därför om företagen tar till sig de bestämmelser som kommer från regeringen eller mellannivån och om anpassade ansträngningar görs för att tillgodose de fattigas olika behov.

## 6.4 Möjliga hinder

Det mest uppenbara hinder som kan uppstå är att företagen inte vill implementera PGU. Regeringen identifierar näringslivet som implementerare av politiken men ställer inga direkta krav på dem. PGU är ett ramverk och näringslivet har ingen lagstadgad skyldighet att följa politiken. Det går därför inte att ta för givet att näringslivet vill vara en utsträckt arm av förvaltningen och implementera politiken.

Även om näringslivet vill vara med och implementera politiken så utgör varje nivå på vägen ner från regeringen till näringslivet möjliga hinder. Varje nivå utsätts för två hinder, det vill säga mottagandet av politiken uppifrån och vidareändringen av politiken neråt. Om mottagandet fungerar men inte vidareändringen ligger hindret i organisationen i respektive nivå. Om vidareändrandet däremot fungerar men stannar på vägen till mottagaren så är det mottagarens ovilja att ta emot politiken som utgör hindret. Andra hinder kan också vara att politiken urvattnas på vägen genom nivåerna. På grund av den vaga utformningen kan kraften i vad som ska åstadkommas förloras på vägen.

## 6.5 Vilka aktörer är intressanta?

På mellannivån identifierar regeringen, genom sina uppföljningsdokument, flera aktörer som skall implementera politiken. De utgörs av Exportrådet, Swedfund, Kommerskollegium, Svensk Exportkredit (SEK), Exportkreditnämnden (EKN) och Invest Sweden (Skr. 2007/08:89 s.24). Eftersom regeringen själva utser dessa aktörer som implementerare av politiken är det av intresse att just utvärdera deras arbete. Det är med andra ord dessa aktörer som är populationen på mellannivån och då det är relativt få aktörer har jag möjlighet att göra ett totalurval. Detta hjälper mig då ambitionen är att generalisera hur dessa aktörer implementerar PGU, vilket både skulle uppfylla den interna validiteten och den externa validiteten (Esaiasson et al. 2007:179).

För den lägre nivån är enskilda aktörer svårare att identifiera. Hittills har näringslivet diskuterats som en homogen grupp men mellan företagens profiler skiljer det sig mycket. Eftersom de målen som analyseras gäller handel och investeringar i utvecklingsländer kommer de företag som väljs ut ha verksamheter i utvecklingsländer. Då det finns en uppsjö av svenska företag på den internationella marknaden är det inte lätt att välja de aktörer som är av mest relevans. För att skapa ett urval till undersökningen så är första kriteriet att de företag

som väljs ut ska ha verksamheter i utvecklingsländer, antingen genom egna fabriker eller samarbetspartners i utvecklingsländer. När det sedan kommit till att välja företag har jag stått inför flera alternativ. Det finns många olika former av bolag och ägandeförhållanden med svårdefinierade nationella tillhörigheter och det har varit svårt att hitta någon sammanhållen lista som tar hänsyn till bolagsform och nationell tillhörighet. Den möjlighet jag har sett är att utgå från börsnoterade företag som är registrerade som svenska. Jag tappar såklart företag genom detta som skulle kunna vara av intresse för min undersökning men jag ser större svårigheter med att motivera en lista som jag satt ihop efter eget huvud, risken att missa företag eller favorisera företag eller branscher är allt för stor. För att motivera de företag jag väljer använder jag mig av Stockholmsbörsen, dvs. NASDAQ OMX som är den största börsen i Sverige (Finansinspektionen 2011). Då det finns hundratals svenska företag registrerade på börsen och jag inte har någon möjlighet att gå igenom dem alla så har jag valt att fokusera på stora företag. På stockholmsbörsen är företagen indelade utefter vilken storlek det är på företaget (stora, medelstora och små) samt vilken bransch de tillhör (energi, material, industri, sällanköpsvaror, dagligvaror, finans, IT, tele, kraftförsörjning och hälsa) (NASDAQ OMX 2011). För att skapa mitt urval har jag således valt att fokusera på stora företag utifrån antagandet att de har störst förutsättningar att implementera PGU då de antagligen har större ekonomiska marginaler för att arbeta med sådana frågor än mindre företag. De har för det mesta särskilda anställda för arbetet med hållbar utveckling och CSR-frågor<sup>1</sup>. Risken är att jag gör det lätt för implementeringen av PGU genom att välja stora företag, eftersom de har särskilda anställda för att jobba med CSR-frågor så är det uppenbart att de jobbar med rättighetsfrågor på ett eller annat sätt. Samtidigt är det så att om jag kan se att staten inte har någon del i det arbete som företagen bedriver så står företagen utanför implementeringen av PGU.

Den lista jag får fram består av 57 företag (Nordea 2011), alla dessa företag verkar inte i utvecklingsländer och vissa är företagsgrupper med flera olika företag i samma bolag. Det

---

<sup>1</sup> Corporate Social Responsibility (CSR) är ett samlingsnamn för företags sociala ansvar. Vanligen innefattar CSR respekt för mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsrättsprinciper samt grundläggande miljöstandarder. Arbetet med CSR är ett frivilligt åtagande och vilken form företagen väljer att engagera sig är helt upp till dem själva. De kanaler som finns är bland annat att ansluta sig till ett internationella koder som UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag, alternativt att utforma arbetet efter de redovisningsstandarder som finns på området. Det är också möjligt för företagen att forma sina egna policys på området (Svenskt näringsliv 2011).

finns även flera företag som är registrerade på stockholmsbörsen men har sin hemvist i andra länder, eller rent utav räknar sig som globala företag. Dessa bolag faller inte under mina kriterier. Förutom de företag jag väljer att ta bort av ovanstående skäl så väljer jag också att helt utesluta finanssektorn. Finanssektorn utgörs av investmentbolag och banker och på grund av att de har en mer komplicerad struktur där de ibland äger delar, eller förvaltar värdepapper i de företag som är med i urvalet så blir det för komplicerat att analysera dem. Av de företag som återstår när jag tagit bort finanssektorn hoppas jag på att få så stor branschvariation som möjligt för att kunna göra en så bred analys som möjligt. Uppdraget som regeringen har genom PGU är brett och gäller alla företag och branscher, därför är det bra om det finns så stor variation mellan företagen som möjligt. Även om jag vill ha variation mellan branscher så vill jag också ha ett urval som representerar den variation som finns inom branscherna. Sverige har mycket industriföretag och då är det naturligt att de också får större plats i undersökningen. Genom ett strategiskt urval tar jag hänsyn till branschindelningen och vilken typ av företag de utgör. Min population är således stora börsnoterade svenska bolag som agerar på den globala marknaden.

Storleken för mitt urval är en avspeglning av storleken på uppsatsen. Jag har inte möjlighet att analysera alla företag och eftersom jag förutom dokument också vill komplettera med en intervjustudie så får inte urvalet vara för stort. Som tidigare diskuterat är ägandeformerna och strukturen på företagen olika. Av listan på 57 börsnoterade storföretag tog jag strategiskt bort finanssektorn. För urvalet i övrigt försökte jag få till en bra mix av företag inom olika branscher men också utifrån vilka marknader de rör sig på. Att vara ett globalt bolag betyder nödvändigtvis inte att man har verksamheter i utvecklingsländer, den största delen av verksamheten kan vara kopplad till utvecklade länder. Därför har jag försökt att få variation även på den punkten för att se om skillnaden på aktivitet i utvecklingsländerna påverkar hur långt man har kommit med hållbar utveckling.

Antalet företag för min undersökning begränsades till 12 stycken för att ha tid och möjlighet att läsa in mig på den verksamhet företagen bedriver samt göra intervjuer. Analysen av företagen utgår från de resultat jag får fram genom företagens verksamhetsplaner, uppförandekoder, beskrivningar på hemsidor och andra dokument som kan vara relevanta. De företag som jag valde utifrån branschtillhörighet och närvaro i utvecklingsländer var Astra Zeneca, Atlas Copco, Assa Abloy, Elekta, Ericsson, Hennes & Mauritz, Sandvik, SCA, Scania, SKF, SSAB och Volvo (För hela urvalet se Appendix 3).



## 7 Metod

Genom att göra en processpåring vill jag se hur väl implementeringen av PGU faller ut. Då mitt vetenskapliga problem med att identifiera vad som går att förvänta sig av implementeringen av en så bred politik som PGU utgör, samt för att svara på frågeställningen om hur förutsättningarna ser ut för att PGU ska lyckas är det arbete som bedrivs för att uppfylla PGU inom de olika nivåerna det viktiga för analysen. När man använder processpåring är det inte slutresultatet som är det viktigaste för analysen utan processen som leder dit. Det är kedjan av händelser som är av intresse, processerna som till slut leder fram till ett resultat. Vanligen är utfallet väl känt vid processpåring och beskrivningen av fallet utgår därifrån (Esaiasson et al. 2007:144). I det här fallet är resultatet inte känt, det vi vet är att implementeringen av politiken sannolikt inte är färdig än med beaktande av hur mycket som skulle behöva vara uppfyllt för att politiken skulle vara implementerad. Att bedöma om implementeringen av PGU varit lyckad är därför omöjligt, istället kommer de processer och ansatser som skett hittills att analyseras för att se om förutsättningarna för implementeringen av politiken ser positiva ut. Jag kommer att analysera de utfall som kommer av regeringens politik på dessa nivåer. Fokus kommer att ligga på hur väl man lyckats föra ut politiken till de olika nivåerna. Analysen kommer att ske kring hur väl implementeringen hittills har förts ut av regeringen och hur väl regeringen har kommunicerat PGU till implementerarna. För att förstå resultatet är det nödvändigt att belysa vilka processer som leder fram till resultatet.

Då processerna är det som är intressant kommer undersökningen bestå av intervjuer med representanter från det urval som presenterades i föregående kapitel. Intervjuerna är av intresse för att kunna utläsa vilka processer som påverkar aktörerna. Genom att endast läsa dokument får jag inte tillgång till de processer och influenser som lett fram till att dokument, samarbeten eller projekt skapats. Jag har valt intervjuer framför enkäter eftersom det i samtal är lättare att ställa anpassade frågor som kan ge mig svar på vilka influenser som driver arbetet. PGU är en politik som är svår att implementera eftersom den inte har något bestämt tillvägagångssätt. Som diskuterat i teorikapitlet ovan är detta en strategi när man utformar viss politik. PGU är en politik som består av stora fina ord och att implementera en sådan politik är en stor utmaning. Genom att intervjua människor som är delaktiga i att implementera politiken vill jag komma åt medvetenheten och hur man tänker kring arbetet med PGU. Handel, fattigdom och rättigheter är alla frågor som hanteras på den internationella arenan. Genom intervjuer kan jag förhoppningsvis reda ut om strömningarna till hur man hanterar frågorna egentligen kommer från något annat håll.

Förutom de mål som regeringen satt upp för PGU på handelsområdet så ligger mitt fokus på de två perspektiven som ska genomsyra hela politiken, det vill säga: de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet. Ansträngningarna för dessa perspektiv har också möjlighet att komma fram tydligare vid intervjuer då näringslivets huvudsakliga uppgift är att skapa vinst inom verksamheten. Att publicera dokument om hur de arbetar med PGU borde inte vara lika prioriterat. En annan anledning till varför intervjuer verkade vara den bästa metoden är på grund av att avtal mellan handelspartners är svåra att få tag på. Företag har inget krav på sig att vara öppna med sina affärer och vad som binder dem genom avtal. Snarare tjänar de på att hålla det hemligt. För att bredda analysen hade jag velat undersöka även detta men det har inte varit möjligt att få tag på sådan information.

Eftersom det är många aktörer som ska analyseras både på mellannivån och den lägre nivån så valde jag att utföra telefonintervjuer<sup>2</sup>. Förfrågan om intervju skickades ut till samtliga aktörer via e-post. För aktörerna på mellannivån ville jag intervjua någon med kunskap om PGU och relationen mellan stat och näringsliv i avseende på rättighetsfrågor och de fattigas perspektiv. Inom nivån fick jag svar från samtliga aktörer.

På den lägre nivån försökte jag få intervjuer med någon inom varje företag som jobbar med CSR-frågor och hållbar social utveckling. Av de 12 företag som utgör analysenheterna ställde sex av företagen upp på intervjuer. De företag som intervjuades var Astra Zeneca, Atlas Copco, Assa Abloy, SCA, SKF och SSAB. Att bortfallet är så stort kan förstås få konsekvenser för undersökningen, det jag upptäckte då jag gjorde intervjuerna var dock att respondenterna gav väldigt lika svar och jag upplevde snabbt att jag fick mättnad i intervjusvaren. Jag tror inte att jag skulle få så mycket mer variation i svaren om jag intervjuat alla företagen men måste ändå reservera mig för att slutsatserna skulle kunna se annorlunda ut om jag fått fler intervjusvar. Eftersom jag även analyserar företagsdokument såsom uppförandekoder, hållbarhetsrapporter och annan information som kan vara relevant för att svara på frågeställningen så gäller bortfallet bara intervjusvaren.

## 7.1 Metodproblem

De konsekvenser som jag märkt av i och med att jag gjort telefonintervjuer är att flera av respondenterna, särskilt inom företagen, försöker läsa av vilka svar jag som intervjuare vill

---

<sup>2</sup> Alla intervjuer finns inspelade och transkriberade hos författaren.

höra. Särskilt gäller det frågorna om PGU, de allra flesta respondenterna hade aldrig hört talas om PGU och jag upplevde tendenser till att de ibland hamnade i försvarsställning på grund av detta. Jag behövde i vissa fall vara väldigt tydlig med att jag inte var ute efter att kritisera deras kunskaper utan att jag ville ha deras ärliga svar. När det blivit fastställt blev intervjuerna genast mycket bättre och de var mycket hjälpsamma och öppna. Jag tror att detta hade kunnat se annorlunda ut om det hade varit personliga samtalsintervjuer då man lättare kunnat känna in hela personen och inte bara tolka svaren med hjälp av tonfall och sättet de formulerar sig på.

Vid telefonintervjuerna har jag märkt av vissa intervjuareffekter. Företagen är vana vid att studenter tar kontakt med dem om intervjuer till uppsatser. Frågor om hur företagen arbetar med hållbar utveckling och CSR-frågor hör till deras vardag och därför har de lite standardsvar. Var man bara tydlig med vad intervjuerna gällde hjälptes detta snabbt bort.

## **8 Resultat**

För att få en bakgrund till hur regeringen själva upplever att arbetet med PGU går börjar resultatkapitlet med att snabbt gå igenom regeringens egen resultatskrivelse ”Att möta globala utmaningar” (Skr. 2009/10:129). I min undersökning tar jag sedan vid där regeringens utvärdering slutar. Implementeringen av PGU ska gå från regeringen, myndigheter och förvaltningen, genom näringslivet som inte är en del av staten, för att i slutändan vara en bidragande orsak till att fattiga länder och individer får ta del av utveckling. Om detta ska kunna ske måste PGU genomsyra näringslivet, men hur väl kommuniceras PGU till näringslivet och i vilken mån tar de till sig politiken?

I rapporten går regeringen först igenom några konkreta exempel på vad man har gjort för att uppfylla målen. Därefter gör de en samlad bedömning om hur långt man har kommit på de olika områdena. Som så ofta inom internationell politik är det svårt att urskilja vilken policy eller politik som har effekt var. Det finns så många olika regelverk och institutioner som påverkar den politik som bedrivs internationellt att orsak och verkan i en specifik policy kan vara svår att urskilja. Att utvärdera PGU och vilken påverkan den har är med andra ord en stor utmaning. Även om man ser effekter av den politik som bedrivs är det inte per automatik säkert att det är just PGU som är orsaken till resultatet. Stegen mellan en policy i Sverige till positiva eller negativa effekter i ett utvecklingsland är många och ofta är flera institutioner inblandade. För att få till stånd förändringar inom handelspolitiken kan kedjan behöva gå

genom först EU, sedan WTO, för att till sist beröra de parter som var målet för politiken (Skr. 2009/10:129 s. 11-12).

Som tidigare nämnt, är målet för svensk handel och investeringar i utvecklingsländer, ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer vilket gynnar såväl lokal näringslivsutveckling som svenska affärsintressen. De verktyg som näringslivet har för att bidra till detta är bland annat genom att öka sysselsättningen i samarbetsländerna, främja teknik-, och kunskapsöverföring, medverka till ökade skatteintäkter samt att ta ett socialt och miljömässigt ansvar.

I resultatskrivelsen tas några specifika exempel upp på hur regeringen har skött arbetet för att främja utveckling. Under utvärderingspunkten *politikens utformning och utförande* vilken tar hänsyn till de prioriteringar som gjorts och hur de blivit omsatta i dokument och handlingar, bedömer man att man kommit långt. De aktiviteter som särskilt hänvisas till är inrättandet av Rådet för näringsliv och utveckling som har till uppgift att ta tillvara på svenskt näringslivs kompetens och erfarenhet för att bidra till genomförandet av PGU. Ambitionen är att samla kunskap och aktörer på ett ställe vilket ska främja samarbetet mellan stat och näringsliv och därigenom skapa förutsättningar för att uppfylla målen inom PGU. Vidare tar man den konferens om CSR som Sverige var ordförande för under EU-ordförandeskapet 2009 som exempel på hur arbetet med bland annat mänskliga rättigheter främjas.

Bedömningen är att man kommit långt även inom utvärderingsområdet *samordning och samverkan*. Inom området säkerställer man samordningen mellan beslut och genomförande. Två punkter trycks särskilt på. Den ena är regeringens referensgrupp för CSR där både civilsamhället och näringslivet deltar. Samarbetet ska utgöra en plattform för erfarenhetsutbyte och för att stärka arbetet med CSR. Det andra området som hänvisar till positiva resultat är att samarbetet med FN har stärkts genom *The Swedish Association for UN Business*, SWEUNB. Samarbetet som är under ledning av utrikesdepartementet består av myndigheter och privata aktörer med relationer till FN. Förväntningarna på samarbetet är att kunna erbjuda helhetslösningar för staten och näringslivet för att därigenom bidra till FN:s arbete för fred och fattigdomsbekämpning.

Trots de exempel som tagits ovan om arbetet att göra näringslivet till en del i implementeringsprocessen av PGU, behöver samarbetet stärkas än mer och därför är regeringens bedömning att man kommit relativt långt inom utvärderingsområdet *kunskap och analys* som handlar om den medvetenhet samt verktyg som måste finnas för att utvärdera och tolka resultaten på ett korrekt sätt (Skr. 2009/10:129).

Utifrån den samlade bedömning om hur resultaten på området om ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer går det att se att det är svårt att skilja det arbete som den svenska regeringen gör från internationella organisationer och samarbetsorgan. PGU:s fokus på mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning verkar främst tillhöra de ansträngningar man gör inom CSR-frågor och FN. Med detta i beaktande kommer undersökningen att ta hänsyn till att regeringen arbetar genom många olika kanaler och att regeringens arbete kan vara svårt att isolera till en svensk insats.

Utvärderingen ovan är gjord av regeringen och är en granskning av de insatser som regeringen har gjort för att implementera PGU. I implementeringen av PGU räcker inte detta långt. Trots att det inom PGU ligger ett ansvar på aktörerna på mellannivån samt näringslivet för att implementera politiken så är det bara regeringens insatser som utvärderas. Det är svårt att få en uppfattning om implementeringen sträcker sig längre än så.

## **8.1 PGU:s mål för handel**

Ett av regeringens främsta mål med PGU är samverkan mellan olika politikområden. För handelsområdet gäller även samverkan med näringslivet. I regeringens egen utvärdering är de nöjda både vad det gäller att ha kommunicerat ut vikten av PGU till myndigheter samt verkat för att olika politikområden och aktörer inom samma politikområde ska jobba för utveckling (Skr. 2009/10:129).

Undersökningen av de aktörer som är föremål för analys på mellannivån visar stor variation på hur långt medvetenheten om PGU samt samverkanspolitiken har nått. I riktlinjerna för Swedfund, Exportrådet och Kommerskollegium står det tydligt att de ska medverka för att nå målen för PGU (Swedfund 2010, Exportrådet 2011:2, 5, Kommerskollegium 2011). Det är också tydligt utskrivet hos Exportrådet och Kommerskollegium i deras instruktioner att för att främja näringslivsutveckling så krävs samarbete mellan myndigheter, näringslivet och andra aktörer som kan hjälpa utveckling (Kommerskollegium 2011:5, Exportrådet 2011:3,5). I intervjuer med representanter för Swedfund, Exportrådet och Kommerskollegium har de alla märkt av en utveckling mot målen att uppfylla PGU de senaste åren. Det har blivit självklart att arbeta mot PGU:s mål och samverkan mellan olika aktörer har ökat<sup>3</sup>. För Exportrådets del

---

<sup>3</sup> Samuel Holst, Exportrådet, telefonsamtal 101215, Per Juth, Swedfund, telefonsamtal 101213, Sascha Sohlman, Kommerskollegium, telefonsamtal 110308

så har samarbetet med Sida framförallt ökat, i de uppdrag som de får från UD kommer numera en stor del av finansieringen till projekten från den kvot som är avsatt för bistånd. De uppdrag där samarbete med Sida finns kopplas till utveckling och PGU är en tydlig del i utförandet<sup>4</sup>. Kommerskollegium tar hänsyn till PGU i sitt arbete genom att belysa värden kopplade till PGU i analyser och utredningar. De har även ett program som heter Open Trade Gate som utgör kontaktpunkt för exportörer i utvecklingsländer med information om de handelsregler och krav som gäller för den svenska marknaden<sup>5</sup>. Per Juth anser att Swedfund kanske är en av de mest aktiva delarna i att uppfylla PGU. Han säger: *”Varje investering vi gör är ett led i att uppfylla PGU. [...] Vi är en frontfigur i det här. Varje investering vi gör som blir bra, som blir lönsam vet vi ju [...] leder till ökad sysselsättning och ökade skatteintäkter och mer investeringar i de här länderna, så i det måttet uppfyller vi PGU till 110 procent”*<sup>6</sup>.

Trots att respondenterna anser att PGU genomsyrar deras arbete så är inte arbetet med implementeringen färdigt. Samuel Holst på Exportrådet uttrycker att: *”Det är fortfarande så att PGU och samstämmighetspolitiken är ganska odefinierad, resultatet av vad man vill uppnå det är ganska klart, men hur man ska ta sig dit däremot är inte helt tydligt definierat”*<sup>7</sup>.

För Svensk Exportkredit, Exportkreditnämnden och Invest Sweden så är uppdraget mer otydligt. I de instruktioner och regleringsbrev som gäller verksamheterna står det inget om PGU. I Exportkreditnämndens regleringsbrev står det att de ska verka för en rättvis och hållbar global utveckling men att det ska ske genom PGU nämns inte (Exportkreditnämnden 2010:3). För Exportkreditnämnden och Invest Sweden så tas samverkansmålet upp men det är inte särskilt kopplat till PGU utan till verksamheterna i stort (Exportkreditnämnden 2010:1, Invest Sweden 2011). I samtal med Invest Sweden bekräftar Magnus Runnbäck att viljan att samverka är äkta men att det i det dagliga arbetet är svårt. Det behövs resurser för att uppfylla PGU och de resurserna finns inte idag. Till formen så erkänner man sig till PGU men i praktiken är det omöjligt<sup>8</sup>. Även på Exportkreditnämnden verkar kännedomen om PGU och vilket uppdrag de har i dessa frågor vara bristfällig. Uppdraget om hållbar utveckling kopplas inte automatiskt samman med PGU<sup>9</sup>. På Svensk Exportkredit så märker man det ökade samarbetet mellan departement och andra statliga aktörer, Jonas Henningsson säger att

---

<sup>4</sup> Samuel Holst, Exportrådet, telefonsamtal 101215

<sup>5</sup> Sascha Sohlman, Kommerskollegium, telefonsamtal 110308

<sup>6</sup> Per Juth, Swedfund, telefonsamtal 101213

<sup>7</sup> Samuel Holst, Exportrådet, telefonsamtal 101215

<sup>8</sup> Magnus Runnbäck, Invest Sweden, telefonsamtal 110302

samverkan är nyckeln för att nå framgång inom hållbar utveckling men han kopplar inte samman det utvidgade samarbetet med PGU<sup>10</sup>.

I regeringens egen utvärdering bedömer man att man kommit långt med arbetet för att tydliggöra politiken och för att främja samverkan. De aktiviteter och projekt som tas som exempel har inte direkt någon koppling till de aktörer som analyserats ovan. Regeringen har varit aktiv att ta fram nya nätverk och samarbetsformer där representanter från både näringslivet, myndigheter och organisationer ska utbyta erfarenheter och jobba gemensamt för uppfyllandet av PGU. Detta ger uppfattningen om att mer energi gått åt till att ta fram nya former för samarbete, snarare än att förbättra de myndigheter och aktörer som man redan definierat som viktiga i arbetet för PGU. Det är ojämnt hur väl politiken har implementerats på mellannivån i avseende på samverkan mellan politikområden och mellan aktörerna själva.

Regeringen har misslyckats att föra ut politiken till tre av de sex aktörer som man identifierat som extra viktiga på mellannivån. Förutsättningarna för att PGU ska implementeras är med andra ord i ett kritiskt läge redan från början, om politiken inte når mellannivån så är det inte att förvänta sig att den ska implementeras. Ändå upplever alla aktörerna på mellannivån att samarbetet de senare åren har ökat och att man strävar mot samma mål, det vill säga en rättvis och hållbar global utveckling. Det verkar som att de värden som genomsyrar PGU förs ut trots att PGU inte nödvändigtvis är specificerat i de riktlinjer aktörerna har.

Med utgångspunkt från definitionen om lyckad implementering så har implementeringen av PGU kommit en bit på väg. Regeringen har delvis visat att de menar allvar med PGU, och trots att arbetet med politiken har haft en lång startsträcka börjar man nu se att den genomsyrar vissa delar av processen. Det är ett hinder för implementeringen att PGU är så odefinierad, det går inte att säga att implementeringsprocessen är misslyckad bara för att regeringen, istället för att föra ut politiken till de aktörer som finns på mellannivån, skapar fler kanaler för att implementera politiken. Det kanske är just det som behövs.

I intervjuer med den lägre nivån säger respondenterna att de inte märkt av att staten söker samarbete med dem för erfarenhetsutbyte och för att främja hållbar utveckling. I avsnitten nedan tydliggörs det.

---

<sup>9</sup> Karl Oscar Olming, Exportkreditnämnden, telefonsamtal 101221

<sup>10</sup> Jonas Henningsson, Svensk Exportkredit, telefonsamtal 110309

## 8.2 Rättighetsperspektivet

Det som allra tydligast definierar rättighetsperspektivet för implementeringen av PGU med avseende på handel är CSR-frågor. Ett av målen för regeringens politik är att öka medvetenheten om UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Den analys och utvärdering som regeringen själva har gjort menar att man kommit långt med arbetet med CSR och de tar konferensen om CSR-frågor som hölls under Sveriges EU-ordförandeskap 2009 som exempel (Skr. 2009/10:129). Konferensen hette Protect, Respect, Remedy och tog avstamp i det arbete som FN bedriver på området. Syftet med konferensen var att undersöka på vilket sätt FN:s arbete med mänskliga rättigheter och företag bäst lämpade sig att arbeta för inom EU (Regeringskansliet 2009:1).

Regeringen tar genom konferensen ett krafttag för att belysa CSR och föra ut de värden som PGU har som mål att sprida. CSR-frågorna blir föremål för en bredare publik då regeringen väljer dessa frågor som ett av de teman de vill jobba för under ordförandeskapet inom EU. De ökar medvetenheten utåt och skapar debatt om vad som kan göras för att förbättra de internationella regelverken.

För att arbeta med rättigheter har regeringen valt UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag som verktyg. I intervjuer med aktörerna på mellannivån är det tydligt att regelverken är rotade i arbetet med företagen. Swedfund ställer höga krav på CSR-frågor och följer UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag, de gör inte investeringar med företag som inte uppfyller dessa krav<sup>11</sup>. Även i regeringens riktlinjer och instruktioner till aktörerna är detta för det mesta utskrivet. Exportkreditnämnden och Svensk Exportkredit har inte uttryckligen målen för PGU inskrivna i sina riktlinjer men de har inskrivet att de uppmuntrar alla företag att tillämpa principerna i UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag (Exportkreditnämnden 2011, Svensk Exportkredit 2011). Principerna konkretiserar rättighetsperspektivet inom PGU och är ett lätt verktyg att jobba med för att aktivt jobba för att implementera PGU.

För de svenska företagen är UN Global Compact inget nytt. Utifrån de resultat som undersökningen av analysenheterna har visat så är kunskapen om UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag stor. De flesta av företagen är anslutna till FN:s riktlinjer eller har uppförandekoder som bygger på riktlinjerna. Uppfattningen bland de

---

<sup>11</sup> Per Juth, Swedfund, telefonsamtal 101213



intervjuade respondenterna är att engagemanget för dessa frågor har vuxit fram de senaste tio åren. Företagens CSR-arbete har med andra ord vuxit fram parallellt med arbetet med PGU, UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

I tabellen nedan klargörs vilket engagemang som företagen har vad det gäller rättighetsfrågor och fattighedsfrågor. Därefter följer en diskussion om influenser och engagemang för CSR-frågor.

**Tabell 8.1 Företagens engagemang för rättigheter och de fattigas perspektiv**

Företag	Bransch	UN Global Compact	År Global Compact antogs	OECD:s riktlinjer för multinationella företag	Eget socialt arbete
Assa Abloy	Industri	Ja	2007	Ja	Lokala projekt, ex dela ut mat till fattiga.
Astra Zeneca	Hälsa	Ja	2010	Ingen uppgift	Lokala projekt, men även katastrofhjälp till bl.a. jordbävningsoffren i Haiti och Chile
Atlas Copco	Industri	Ja	2008	Ja	Lokala projekt. Stödjer även organisationer som ex. Water for all.
Elekta	Hälsa	Nej. Egen kod baserad på UN Global Compact.	Inte medlem	Ja	Lokala projekt, ofta kopplade till hälsa ex. utbildning för etiopiska kirurger.
Ericsson	IT	Ja	2000	Ingen uppgift	Flera partners, ex. World Food program, UNICEF men även egna projektet Ericsson Respons
Hennes & Mauritz	Sällanköpsvaror	Ja	2001	Ingen uppgift	Egna projekt och samarbete med bl.a. UNICEF
Sandvik	Industri	Nej	Inte medlem	Ja	Lokala projekt bl.a. HIV/Aids bekämpning i Zambia
SCA	Material	Ja	2008	Ja	Lokala projekt. Flera projekt relaterade till sanitet och vatten samt kvinnor och barn.
Scania	Scania	Ingen information på hemsidan, ej svar från personlig kontakt.	Ingen uppgift	Ja, och har det som kriterium för underleverantörer också.	Ingen uppgift.
SKF	Industri	Ja	2006	Ja	Lokala projekt, bland annat utbildning.
SSAB	Material	Ja	2010	Nej, inte aktivt	Lokala projekt, men koncentrerat till Amerika och Sverige
Volvo	Industri	Ja	2001	Ja, koden är baserad på dem.	Lokala projekt, har bl.a. eget barnhem.

Källa: Assa Abloy 2011, Assa Abloy 2009:34, Astra Zeneca 2011, Atlas Copco 2010, Atlas Copco 2011, Elekta 2008, Elekta 2011, Ericsson 2011, H&M 2011, Sandvik 2009, SCA 2011, Scania 2011, SKF 2011, SSAB 2011, Volvo 2011.

Som tabellen visar så är de flesta företag anslutna till UN Global Compact samt följer OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Vilket år företagen har anslutit sig beror mycket på vilken bransch de tillhör eller företagens egna förutsättningar och inställningar. För klädindustrin har trycket på företagen varit stort sedan början av 1990-talet. När missförhållanden i fabriker uppdagades och blev föremål för debatt och kampanjer började branschen att ta fram uppförandekoder (Rena Kläder 2011). H&M lanserade sin uppförandekod 1997 (Fair Trade Center 2011) och signerade UN Global Compact 2001, det vill säga i starten av arbetet. För Astra Zeneca som tillhör branschen hälsa, har arbetet med etiska riktlinjer också varit aktuellt länge, som läkemedelsföretag har de haft tryck på sig att forma sina etiska regler så att de även tar hänsyn till bland annat patientsäkerhet och forskningsetik (Astra Zeneca 2011). För dem har arbetet med en uppförandekod som avspeglar deras åtaganden vad det gäller mänskliga rättigheter tagit längre tid att utforma. Detta är en av anledningarna till varför de gick med relativt sent i UN Global Compact men de ville också följa utvecklingen för att se vilken bärkraft regelverket har. Astra Zeneca har valt en restriktiv hållning till att skriva på policys och därför har tiden varit en viktig variabel i beslutet att skriva på regelverket<sup>12</sup>.

Oavsett vilken inställning och förhållningssätt företagen har haft till att skriva på UN Global Compact så är det tydligt att ingen bransch går opåverkad vad det gäller CSR-frågor. I ansatsen att utreda varifrån influenserna till CSR-arbetet kommer har respondenterna varit till stor hjälp. På frågan om de upplevde att regeringen eller myndigheter hade varit påtryckande i arbetet var svaret från samtliga att engagemanget för dessa frågor kommer från andra håll. De aktörer som nämns är främst aktörer inom den egna kedjan såsom kunder, ägare, anställda, investerare och fondförvaltare men också frivilligorganisationer, media, tryck på att vara en attraktiv arbetsgivare, de lokala samhällena och andra företag<sup>13</sup>. Att regeringen eller myndigheter påverkar märker de inte av, möjligen är de en del i den allmänna debatten men att de har ett särskilt syfte att medvetandegöra dessa frågor upplever inte respondenterna. Flera av respondenterna anser att det allmänna klimatet som råder i samhället påverkar dem till att ta ansvar. Vad som påverkar vad är svårt att säga. Det finns ett tryck från omvärlden och det är möjligt att politik och opinion påverkar varandra och att regeringen därför är en del

---

<sup>12</sup> Malin Ekefalk, Astra Zeneca, telefonsamtal 110301

<sup>13</sup> Karin Holmqvist, Atlas Copco, telefonsamtal 101210, Catarina Ihre, SSAB, telefonsamtal 110222, Krister Eriksson, Assa Abloy, telefonsamtal 110304, Katarina Arbin, SCA, telefonsamtal 110303

av påtryckningarna. Känslan av att staten sprungit efter företagen snarare än att bana väg för dem uttrycks också<sup>14</sup>.

Undersökningen visar att kunskapen om de båda regelverken är stor och att trycket på att företag ska följa dem inte kommer från regeringen och myndigheter. För att staten ska upplevas göra någon skillnad på området borde målformuleringen se annorlunda ut. Istället för att öka medvetenheten, som redan är stor bland företagen, borde de satsa på att förbättra förutsättningarna för att uppfylla de krav som ställs. På SKF uttrycker Sim Tee Lam att en stor del till varför de gick med i UN Global Compact var på grund av att kunna ta del av debatten kring CSR genom medlemskapet. Inom regelverket finns möjligheter att utbyta erfarenheter och verka tillsammans för att mänskliga rättigheter ska anpassas till företag<sup>15</sup>. Malin Ekefalk på Astra Zeneca betonar svårigheten att översätta deklARATIONEN om mänskliga rättigheter till företag: *"Bill of human rights är ju verkligen inte skrivna för företag, man behöver ju verkligen fundera en och två gånger på hur de ska tillämpas på vår verksamhet och vad vårt ansvar är vad de gäller de här frågorna"*<sup>16</sup>. Att anpassa uppförandekoderna till de mänskliga rättigheterna kräver omfattande översättningsarbete och möjligheterna hos företagen att jobba med detta är begränsade. Förutsättningarna för att jobba med CSR-frågor ser olika ut, flera företag har inte de resurserna att kunna jobba med dessa frågor på samma sätt som många storföretag har. I detta arbete hade regeringen kunnat vara en bidragande aktör och gjort sig synliga även för företagen.

Den inställning som regeringen och myndigheter främst verkar genom är som regeringens egen utvärdering av PGU beskriver, ett internationellt engagemang. Eftersom det handlar om internationella regelverk så är den internationella närvaron viktig. Genom konferensen Protect, Respect, Remedy verkar de på den internationella arenan. Regeringen har även andra initiativ så som "Globalt Ansvar" som är ett program för att stärka företagens ansvar i CSR-frågor (Regeringen c 2011). Globalt Ansvar utgör en plattform för erfarenhetsutbyte bland de aktörer som anslutit sig till UN Global Compact. Handelsminister Eva Björling trycker dock på att engagemanget i dessa frågor inte är regeringens utan att de ska vara företagsägt och företagsdrivet (Björling 2010:11).

Det är svårt att utreda hur regeringen egentligen vill agera för rättighetsfrågorna inom PGU. För att förankringen i näringslivet ska bli tydligare krävs ett större samarbete med

---

<sup>14</sup> Catarina Ihre, SSAB, telefonsamtal 110222

<sup>15</sup> Sim Tee Lam, SKF, telefonsamtal 110228

<sup>16</sup> Malin Ekefalk, Astra Zeneca, telefonsamtal 110301

företagen. På både mellannivån och den lägre nivån är engagemanget för rättighetsfrågorna stora, båda nivåerna drar åt samma håll men upplevelsen från respondenterna på den lägre nivån är att processerna är frikopplade från varandra.

Att utreda om implementeringen angående CSR och mänskliga rättigheter har förutsättning att lyckats är därför svår. Företagen arbetar aktivt med dessa frågor men det är inte i första hand på grund av den svenska politiken. Trycket från andra aktörer är större att verka för dessa frågor.

Då medvetenheten om dessa frågor bland företagen är stor skulle man kunna säga att implementeringen av politiken har lyckats. Utfallet är i alla fall det som regeringen strävar efter. Det finns också kanaler för att öka kunskapen och samarbetet för dessa frågor mellan regeringen och företagen (exempelvis Globalt Ansvar). Målet är ställt till att öka medvetenheten hos de svenska företagen men arbetet som utförs från regeringen utgörs till stora delar på den internationella arenan. Kanske är det omöjligt att separera nationellt och internationellt inom dessa frågor och kanske har regeringen istället för att påverka de svenska företagen valt att lägga mest krut på att få företag internationellt att följa principerna.

### **8.3 De fattigas perspektiv**

*”Det finns inget bättre sätt att bekämpa fattigdom”*. Peter Juth på Swedfund beskriver hur han upplever att den svenska biståndspolitikerna har förändrats de senaste åren. Från att ha jobbat med traditionellt bistånd så har nu företagen en mycket större del i utvecklingsarbetet. Tron på att det bästa sättet att hjälpa fattiga är att ge dem arbete är stor. Det skapar kringverksamheter och det kan byggas upp hela byar och städer runt verksamheterna. Investeringar ger ringar på vattnet som hjälper fattiga<sup>17</sup>. Exportrådets Samuel Holst konstaterar också att arbetssättet har förändrats de senare åren, nu jobbar de mycket närmre Sida och tar del av biståndsbudgeten<sup>18</sup>.

Sverige har en stark tro på frihandel och de positiva krafter som det för med sig. Ett av regeringens mål för att stärka arbetet med fattigdom är att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan det statliga utvecklingsarbetet och det svenska näringslivet. Som tidigare konstaterat av respondenterna på mellannivån så är arbetet med fattigdomsfrågor integrerat i

---

<sup>17</sup> Per Juth, Swedfund, telefonsamtal 101213

<sup>18</sup> Samuel Holst, Exportrådet, telefonsamtal 101215

investeringar i utvecklingsländerna. Det finns ingen närmre strategi för hur de ska jobba med dessa frågor, bara tron på att handel är svaret på att minska fattigdomen i världen. Från Sida finns ett samarbetsprogram som heter "Business for Development" som vänder sig till näringslivet och syftar till att minska fattigdomen. Det är ett nystartat program och riktar sig främst till stora företag eftersom de har störst möjlighet att göra skillnad. Det främsta argumentet för de stora företagens särställning är att de ofta verkar i flera utvecklingsländer och har därför förutsättningar för att dra nytta av kunskaper och erfarenheter på en marknad och sprida dem vidare till andra marknader (Sida 2010:9).

H&M är aktiva i "Better Cotton Initiative" som är ett projekt där Världsnaturfonden och frivilligorganisationer samarbetar med storföretag. Andra företag som är med är Adidas, Gap, Levis, Marks & Spencer och IKEA. Initiativet är en del av Business for Development men det är inte begränsat till svenska stora företag (Sida 2010:11). Genom initiativet åtar sig H&M att förbättra produktionen vad det gäller konventionellt odlad bomull med avseende på miljö och kemiska bekämpningsmedel samt att förbättra inkomster för små bomullsodlare (H&M 2009:34).

Samarbetet mellan stat och näringsliv är till stor del i startgroparna. Tiden får visa hur de ansträngningar som regeringen gör för att skapa förutsättningar att ta tillvara på den kraft och de möjligheter som finns inom de stora företagen fortskrider. Liksom inom CSR-frågorna finns redan engagemang för fattigdomsfrågor inom företagen, utmaningen för regeringen är att samordna staten och näringslivet för att optimera det.

I intervjuerna med företagen är det inget av företagen som har märkt av att staten och myndigheter söker kontakt med dem för att utveckla samarbete. Det är skillnad mellan företagen på hur de arbetar med fattigdomsfrågor, vissa av dem har en aktiv strategi från ledningen för att jobba med fattigdom medan arbetet i andra företag drivs av de anställda, gemensamt är dock att företagen har projekt som resulterar i minskad fattigdom. Resultatet av intervjuerna ger uppfattningen om att det inte är längtan i sig att jobba med fattigdomsfrågor som resulterat i företagets arbete, utan omsorg om de anställda och de samhällen som företagen har verksamheter i. Utöver de egna verksamheterna så bedriver några av företagen samarbeten med aktörer som syftar till att bekämpa fattigdom. H&M och Ericsson har bland annat bredare samarbeten med organisationer såsom UNICEF (H&M 2011, Ericsson 2011), SCA främjar fattigdomsbekämpning genom samarbete med Oxfam Novib i Sudan och Niger (SCA 2011) och Atlas Copco samarbetar med organisationen Water for All (Atlas Copco 2010).

Av intervjuerna går det att utläsa att arbetet för att bekämpa fattigdom främst sker lokalt. Engagemanget för att starta projekt kommer för det mesta från de anställda.

Katarina Arbin på SCA beskriver att fattigdomsarbetet kommer nerifrån och inifrån. SCA arbetar just nu med en kartläggning av alla projekt som bedrivs inom företaget för att det i framtiden ska finnas ett mer sammanhållet arbete uppifrån. Eftersom det handlar om stora pengar så behövs det en översikt, men hon betonar att även om man genom kartläggningen ger förutsättningar att jobba mer strategiskt med frågorna, så är det viktigt att initiativförmågan finns kvar på lokal nivå<sup>19</sup>. Flera av SCA:s produkter riktar sig till kvinnor och barn och därför har de också projekt som särskilt är inriktade mot dessa grupper. Närvaron i samhällena skapar engagemang. Sim Tee Lam på SKF säger att mycket av engagemanget är direkt kopplat till verksamheten, det gäller att ta vara på sina arbetare och främja deras hälsa. Andra bitar som är viktiga och som resulterar i förbättrade villkor för de fattiga är projekt som syftar till utbildning och ökad läskunnighet. På SKF jobbar man ibland också med specifika projekt för kvinnor, flickor och marginaliserade grupper<sup>20</sup>.

I intervjuerna med företagen märks att strategierna för fattigdomsarbetet ser olika ut men vetskapen att man har möjlighet att utgöra en skillnad i samhällena där man verkar är utbredd. För att sja om framtiden så är fattigdomsarbetet, liksom CSR-arbetet, till stor del i sin vagga. Företagen ger alla en bild av att arbetet med dessa frågor är under utveckling och kommer att bli viktigare framöver.

För att förutsättningarna för implementeringen av de fattigas perspektiv ska lyckas behöver det finnas en klarare och tydligare samverkan mellan näringslivet och staten. Då det redan finns ett fattigdomsarbete inom företagen finns det förutsättningar för att göra gemensam sak för fattiga i de länder där företagen verkar. Både staten och näringslivet drar åt samma håll, staten uttrycker att handel har potential att minska fattigdomen och för företagen så blir engagemanget i de samhällena de verkar allt viktigare. Både staten och näringslivet verkar i samma anda även om näringslivet inte kopplar samman staten med de influenser som driver dem i arbetet. Än kan inte implementeringen anses som lyckad i den mer strikta benämningen men det finns en ansats från statens sida att faktiskt skapa kontaktpunkter med näringslivet avseende dessa frågor.

---

<sup>19</sup> Katarina Arbin, SCA, telefonsamtal 110303

## 9 Slutsatser och Diskussion

Det största hindret för att implementera PGU ligger i kontaktpunkten mellan näringslivet och staten. Om regeringen vill att PGU ska bli en naturlig del av näringslivet krävs satsningar på att föra ut den till dem. Även om både staten och näringslivet arbetar för mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv så sker det till stor del genom två parallella processer. Det finns några kontaktpunkter som är anpassade för vissa aktörer att mötas men den stora massan av företagen är inte delaktiga i dessa projekt. Regeringen har misslyckats med att föra ut politiken till flera av implementerarna på mellannivån trots att de har identifierats som viktiga för politiken, ändå finns det en medvetenhet hos alla aktörer på mellannivån att gemensamt arbeta mot en hållbar global utveckling. Det som man slås av är att företagen verkar ha kommit längre i sitt arbete med rättighetsfrågor än vad staten har gjort. Eftersom processen har analyserats på flera nivåer går det att upptäcka att trots att företagen och staten strävar åt samma håll så verkar samverkan mellan dem vara liten. Om analysen endast hade fokuserat på företagets del, och inte på de processer som leder dem dit, hade man kunnat vilseledas att tala om en lyckad implementering av PGU. Företagen arbetar för de mål som regeringen har satt upp för PGU, det som kommer fram genom den djupare analysen är att det verkar finnas en frikoppling mellan staten och företagen. Företagen jobbar för att uppfylla rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv utifrån sin egen agenda men att de samtidigt uppfyller regeringens mål är de ovetandes om.

Trots alla de kanaler (även om uppdraget inte är tydligt specificerat för aktörerna) som implementeringen av PGU opererar genom så verkar viljan att ta hänsyn till en rättvis och hållbar global utveckling vara den samma. För att återkoppla till Matlands dimensioner om experimentell implementering samt symbolisk implementering, så visar presentationen av resultatet att konfliktnivån inom implementeringen av PGU är låg. Tillvägagångssättet att uppnå målen för PGU ser olika ut men genomsyras av en vilja att värna utveckling. Ett av de mest slående argumenten för detta är att det finns aktörer som inte vet om att de är en del i att implementera PGU men ändå drar åt samma håll. Konfliktnivån är med andra ord låg och för att placera implementeringen av PGU i någon av dimensionerna så väljs därför experimentell implementering. Det kritiska momentet för implementeringen är hur sammanhållen implementeringen är. Eftersom målen för handelspolitiken till stora delar utgörs av samverkanspolitiken och att ett ökat samarbete aktörerna emellan förespråkas, både inom och

---

<sup>20</sup> Sim Tee Lam, SKF, telefonsamtal 110228



mellan nivåerna, så ligger den experimentella implementeringens kritiska punkt även i målen för politiken. Även om ansträngningar har gjorts för att öka samarbetet så finns det stora utmaningar kvar för att gemensamt uppfylla PGU. De olika vägarna som regeringen hittills lagt fram för att genomföra politiken, genom till exempel nätverk och internationellt engagemang visar att kanalerna för att implementera PGU är många och varierande. Enligt innehållet i experimentell implementering kommer processen att fortsätta så, det är implementerarna som bestämmer hur processen ska se ut. Just nu kanske nätverk och internationellt engagemang är viktigare än att skriva in i riktlinjerna för mellannivån, att de ska jobba för att uppfylla PGU. Detta kan komma att ändras över tid, beroende på hur implementeringsströmmarna flyter, den implementering som är mest tongivande idag kan se annorlunda ut imorgon.

Samverkansmålet är en punkt där man märker att implementeringen av PGU har långt kvar. Det finns stor potential för att lyckas implementera PGU på handelsområdet. PGU har tagits fram i en tid då företagen i en parallell process också har börjat sträva mot hållbar utveckling. Oavsett om de är sprungna ur samma källa så har de samma mål för ögonen. Därför borde det finnas ett unikt läge att samverka. Att regeringen på ett eller annat sätt vill implementera PGU borde de ansträngningar som de gjort hittills vittna om. Arbetet med PGU kan inte bara vara tomma ord. Det som däremot inte diskuterats är om företagen vill vara en del i att implementera PGU. Trots att målet för aktörerna till stor del är det samma så behöver det inte betyda att företagen ser staten som en självklar partner. Om det ligger andra intressen bakom varför företagen arbetar för dessa frågor än de som staten har så är det inte självklart att det går att göra gemensam sak för framtiden.

Företagen känner inte att staten försöker påverka dem i frågor om hållbar utveckling men uttrycker svårigheten att till exempel tolka deklARATIONEN om mänskliga rättigheter till företagets dagliga arbete. För företag som inte har resurser att ha särskilda anställda för CSR-frågor och samordning av arbete riktat mot fattiga, skulle staten kunna ta en betydande roll i att skapa verktyg och förutsättningar för att arbetet ska gå lättare för företagen. Om regeringen menar allvar med PGU och vill att näringslivet ska vara en del av implementeringen så är detta området kanske det där det har bäst chans att göra stor skillnad. Även om medvetenheten bland företagen är stor vad det gäller UN Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag så är det fortfarande många företag som inte är anslutna till dem. Av de 12 företag som analyserats ovan är tre inte anslutna till UN Global Compact. Att de inte är anslutna beror inte på att de inte vet om dess existens. Elekta som inte är

medlemmar i UN Global Compact uttrycker att deras uppförandekoder bygger på principerna (Elekta 2011). Sandvik har ett utvecklat CSR-arbete (Sandvik 2011) men har valt att inte skriva på principerna. Oavsett om företagen aktivt skriver på principerna eller inte så finns det inget företag som är oberörd inför utvecklingen. Ett väl utvecklat CSR-arbete har blivit en konkurrensfördel. Om staten förbättrar förutsättningarna för att jobba med CSR-frågor så kan vinsterna bli stora, både för företagen och staten.

Utifrån undersökningen ser förutsättningarna för implementeringen av PGU ut att vara goda. Men det beror på hur man tolkar en lyckad förutsättning för implementering. Om implementeringen av politiken måste ske genom en tydlig koppling till staten och de ansträngningar de gör på området så ser inte förutsättningarna lika goda ut, då har regeringen bara kommit en liten bit på väg. Om man istället är mer generös i vad en lyckad implementering innebär så har PGU förutsättningar att lyckas. Även om näringslivet känner sig frikopplade från staten i arbetet med frågorna så uppfyller de målen för politiken. Implementeringen för de fattigas perspektiv på utveckling har till exempel ett individperspektiv för flera företag, många projekt skapas inifrån verksamheten, från de fattiga själva. Det är att implementera politiken till fullo, utvecklingen ska ha ett individperspektiv enligt PGU (Prop. 2002/03:122 s.21-22).

Oavsett från vilken process eller vilka influenser arbetet med hållbar utveckling kommer är det omöjligt att värja sig från dess genomslag de senaste åren. Hållbar utveckling är framtiden och om det förbättrar förutsättningarna för människor att åtnjuta de mänskliga rättigheterna eller ta sig ur fattigdom så spelar det ingen större roll varifrån processen kommer. Det viktiga är att det blir verklighet.

## Referenser

- Assa Abloy (2009) Företagsdokument: Sustainability Report 2009, [www.assaabloy.com](http://www.assaabloy.com), hämtad 110228
- Assa Alboy (2011) [www.assaabloy.com](http://www.assaabloy.com), hämtad 110228
- Astra Zeneca (2011) Företagsdokument: Etiska regler, [www.astrazeneca.com](http://www.astrazeneca.com), hämtad 20110228
- Atlas Copco (2010) Företagsdokument: Atlas Copco-gruppens Affärskod, [www.atlascopco.se](http://www.atlascopco.se), hämtad 101208
- Atlas Copco (2011) [www.atlascopco.com](http://www.atlascopco.com), hämtad 110228
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie (1995) *Utrikespolitiken som slagfält: de svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm. Nerenius & Santéus Förlag AB
- Björling, Eva (2010) Regeringens handelspolitiska deklaration, presenterad i riksdagen, onsdagen den 14 april 2010. Regeringskansliet
- deLeon, Peter (2002) What ever happend to policy implementation? An alternative approach, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12:4 467-492
- Elekta (2008) Företagsdokument: In the Community, [www.elekta.com](http://www.elekta.com), 110228
- Elekta (2011) [www.elekta.com](http://www.elekta.com), hämtad 110228
- Ericsson (2011) [www.ericsson.com](http://www.ericsson.com), 110227
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik AB
- Exportkreditnämnden (2010) Dokument: Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Exportkreditnämnden (prop. 2009/10:1, utg.omr. 24, bet. 2009/10:NU1, rskr.2009/10:147), [www.ekn.se](http://www.ekn.se), hämtad 101221
- Exportkreditnämnden (2011) Dokument: EKN, Policy och riktlinjer för ansvarsfullt företagande i garantigivningen, [www.ekn.se](http://www.ekn.se), hämtad 110308
- Exportrådet (2011) Dokument: Riktlinjer för budgetåret 2011 avseende Sveriges exportråd (prop. 2010/11:1, utg.omr. 24, bet.2010/11:NU1, rskr. 2010/11:133), [www.swedishtrade.se](http://www.swedishtrade.se), hämtad 110308
- Fair Trade Center (2011) Etikbarometern, [www.fairtradecenter.se](http://www.fairtradecenter.se), hämtad 110303
- Finansinspektionen (2011), [www.fi.se](http://www.fi.se), hämtad 110105
- H&M (2009) Företagsdokument: Style & Substance, Sustainability Report 2009, [www.hm.com](http://www.hm.com), hämtad 110217
- H&M (2011) [www.hm.com](http://www.hm.com), hämtad 110227
- Ingram, Helen & Schneider, Anne (1990) Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes, *Journal of Public Policy*, 10:1 67-88
- Invest Sweden (2011) Dokument: Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (prop.2010/11:1, utg.omr. 24, bet.2010/11:NU1, rskr. 2010/11:133), [www.investsweden.se](http://www.investsweden.se), hämtad 110308
- Kommerskollegium (2011) Instruktion, [www.kommers.se](http://www.kommers.se), hämtad 110308
- Matland, Richard E (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5:2 145-174

- Millemålen (2010), [www.millemalen.nu](http://www.millemalen.nu), hämtad 100513
- NASDAQ OMX (2011) [www.nasdaqomxnordic.com](http://www.nasdaqomxnordic.com), hämtad 110105
- Nordea (2011) Marknadsinformation, [www.nordea.se](http://www.nordea.se), hämtad 110130
- O'Toole, Laurence J. (2000) Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2 263-288
- Prop. 2002/03:122, Gemensamt ansvar - Sveriges politik för global utveckling
- Regeringen a (2011), Global Compacts tio principer, [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se), hämtad 110303
- Regeringen b (2011), OECD:s riktlinjer för företag, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 110303
- Regeringen c (2011), Globalt Ansvar, [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se), hämtad 110307
- Regeringskansliet (2009) Protect, Respect, Remedy – a Conference on Corporate Social Responsibility (CSR), Conference Report, Stockholm 10-11 November 2009
- Rena kläder (2011), Om klädindustrin, [www.renaklader.org](http://www.renaklader.org), hämtad 110303
- Sandvik (2009) Företagsdokument: Hållbarhetsredovisning 2009, [www.sandvik.se](http://www.sandvik.se), hämtad 110307
- Sannerstedt, Anders (2001) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, I Rothstein, Bo (Red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm. SNS förlag. s. 18-48
- SCA (2011) [www.sca.com](http://www.sca.com), hämtad 110227
- Scania (2011) [www.scania.com](http://www.scania.com), hämtad 110227
- Sida (2010) Dokument: Business for Development, Sidas program för samverkan med näringslivet, [www.sida.se](http://www.sida.se), hämtad 110306
- SKF (2011) Företagsdokument: SKF Etiska Riktlinjer, [www.skf.com](http://www.skf.com), hämtad 110227
- Skr. 2007/08:89, Globala utmaningar – vårt ansvar
- Skr. 2009/10:129, Att möta globala utmaningar
- SSAB (2011) [www.ssab.com](http://www.ssab.com), hämtad 110227
- Swedfund (2010) Dokument: Reviderade riktlinjer för Swedfund International AB (556436-2084) antagna vid årsstämman den 27 april 2010, [www.swedfund.se](http://www.swedfund.se), hämtad 101212
- Svensk Exportkredit (2011) [www.sek.se](http://www.sek.se), 110308
- Svenskt näringsliv (2011), CSR - ansvarsfullt företagande, [www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se), hämtad 110304
- UN Global Compact (2011), [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org), hämtad 110303
- Volvo (2011) [www.volvocars.com](http://www.volvocars.com), hämtad 110314

## Intervjuer

Assa Abloy, Krister Eriksson, telefonsamtal 110304  
 Astra Zeneca, Malin Ekefalk, telefonsamtal 110301  
 Atlas Copco, Karin Holmqvist, telefonsamtal 101210  
 Exportkreditnämnden, Karl Oscar Olming, telefonsamtal 101221  
 Exportrådet, Samuel Holst, telefonsamtal 101215  
 Invest Sweden, Magnus Runnbäck, telefonsamtal 110302  
 Kommerskollegium, Sascha Sohlman, telefonsamtal 110308  
 SCA, Katarina Arbin, telefonsamtal 110303

SKF, Sim Tee Lam, telefonsamtal 110228

SSAB, Catarina Ihre, telefonsamtal 110222

Swedfund, Per Juth, telefonsamtal 101213

Svensk Exportkredit, Johan Henningsson, 110309

# Appendix 1

## Box Appendix 1 UN Global Compacts principer

### **Mänskliga rättigheter**

1. Företagen ombeds att stödja och respektera skydd för internationella mänskliga rättigheter inom den sfär som de kan påverka; och
2. försäkra sig om att deras eget företag inte är delaktiga i brott mot mänskliga rättigheter.

### **Arbetsvillkor**

3. Företagen ombeds att upprätthålla ("uphold") föreningsfrihet och ett faktiskt ("effective") erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar;
4. avskaffande av alla former av tvångsarbete;
5. faktiskt ("effective") avskaffande av barnarbete; och
6. avskaffandet av diskriminering vid anställning och yrkesutövning.

### **Miljö**

7. Företag ombeds att stödja försiktighetsprincipen vad gäller miljörisker;
8. ta initiativ för att främja större miljömässigt ansvarstagande; och
9. uppmuntra utveckling och spridning av miljövänlig teknik.

### **Korruption**

10. Företag bör motarbeta alla former av korruption, inklusive utpressning och bestickning.

Källa: Regeringen a 2011.

Kommentar: Den svenska översättningen och formuleringarna är tagen från regeringen.

## Appendix 2

### Box Appendix 2 OECD:s riktlinjer för multinationella företag

#### OECD:s riktlinjer för multinationella företag innehåller i korthet bland annat:

- Allmänt: Respektera mänskliga rättigheter, bidra till en hållbar utveckling och de anställdas fortbildning.
- Information: Ge god information om sin verksamhet och sina produkter och tjänster, såväl finansiell som annan.
- Anställda: Respektera de anställdas fackliga rättigheter, samarbeta på olika sätt med de anställdas representanter och motarbeta barnarbete. Informera om och lindra negativa konsekvenserna av nedläggningar.
- Miljö: Sträva efter kontinuerlig förbättring. Skydda miljö, hälsa och säkerhet till exempel genom miljöledningssystem och att tillämpa försiktighetsprincipen. Utveckla och tillhandahålla produkter och tjänster utan olämplig miljöpåverkan.
- Korruption: Inte ge mutor, främja öppenhet och de anställdas medvetenhet om företagets policy mot mutor.
- Konsumentintressen: Ge information om produkter till konsumenter och etablera rutiner för att lösa konsumenttvister.
- Vetenskap och teknik: Sträva efter att överföra teknik och kunskap till värdlandet.
- Konkurrens: Inte samarbeta med konkurrenter så att konkurrensen begränsas.

Källa: Regeringen b (2011)

Kommentar: Den svenska översättningen och formuleringarna är tagen från regeringen.

## Appendix 3

Tabell Appendix 1 Strategiskt urval utifrån stora svenska företag på Stockholmsbörsen

Valdes	Valdes bort	Finanssektorn
Astra Zeneca	ABB	Castellum
Atlas Copco	Alfa Laval	Fabege
Assa Abloy	Autoliv Inc	Handelsbanken
Elekta	Axfood	Hufvudstaden
Ericsson	Boliden	Industriv.
Hennes & Mauritz	Electrolux	Investor
Sandvik	Getinge	Kinnevik
SCA	Hakon Invest	Latour
Scania	Hexagon	Lundbergs
SKF	Holmen	Melker Schörling
SSAB	Husqvarna	Nordea
Volvo	Lundin Mining	Ratos
	Lundin Petroleum	Swedbank
	Meda	SEB
	Millicom International Cellular	
	Modern Times Group	
	NCC	
	Oriflame Cosmetics	
	Saab	
	Seco Tools	
	Securitas	
	Skanska	
	Stora Enso	
	Swedish Match	
	Tele2	
	TeliaSonera	
	Tieto Corporation	
	Trelleborg	

Källa: Nordeas (2011)

Kommentar: Samtliga svenskregrerade stora företag på Stockholmsbörsen januari 2011.



## Appendix 4

### Intervjuguide:

De frågor som endast ställs till mellannivån är kursiverade. Den lägre nivåns frågor är understrukna.

#### Samarbete mellan stat och näringsliv:

- Hur arbetar ni/organisationen/företaget med frågor om fattigdom och rättigheter?
- Vem sätter agendan inom fattigdoms- och rättighetsfrågor? Företagen, staten eller andra externa organisationer?
- Finns det något samarbete mellan stat och näringsliv på denna punkt? Hur ser det ut?
- Anser ni/organisationen/företaget att staten vill påverka er på denna punkt?
- Vilken relation har ni/företaget till Exportrådet, Swedfund, Kommerskollegium mm?

#### Kännedom om PGU:

- Hur väl känner ni/organisationen/företaget till PGU?
- Hur väl bevandrad är ni/organisationen/företaget i PGU med utvecklingsmålet och de två perspektiven?
- I vilken utsträckning gör sig PGU gällande i det vardagliga arbetet?
- Hur arbetar ni/organisationen/företaget med PGU?
- Hur skulle ni/organisationen/företaget bedöma styrkan i PGU? Har den någon kraft att räkna med?
- Hur ser ni utvecklingen med PGU i framtiden? Är ni i början av arbetet eller har ni kommit långt?
- Ett mål i PGU är samverkan, hur märker ni av det?

#### De fattigas perspektiv:

- Hur arbetar ni/organisationen/företaget för att tillgodose de fattigas behov?
- Ser ni/organisationen/företaget de fattigas olika behov eller agerar ni efter samma mall i alla situationer?
- *Vilka verktyg skapar ni/organisationen för att enskilda företag ska ha möjlighet att arbeta utifrån de fattigas perspektiv?*
- Var ifrån får ni/företaget era influenser om hur ni jobbar med fattigdomsfrågor? Staten, mellannivån eller andra aktörer?
- Hur anpassar ni/företaget det så att det passar er?

#### Rättighetsperspektivet:

- Hur arbetar ni/organisationen/företaget med mänskliga rättigheter?
- Vart ligger ert/organisationen/företagets fokus inom mänskliga rättigheter? Uppmärksammas marginaliserade och diskriminerade grupper?
- *Vilka verktyg skapar ni/organisationen för att enskilda företag ska ha möjlighet att arbeta utifrån rättighetsperspektivet?*
- Var ifrån får ni/företaget era influenser om hur ni jobbar med rättighetsfrågor? Staten, mellannivån eller andra aktörer?
- Hur anpassar ni/företaget det så att det passar er?