

CAP – pengaslukande monster eller effektiv jordbrukspolitik?

EU:s gemensamma jordbrukspolitik sedd ur tre olika teoretiska perspektiv

Henrik Arvidsson
Staffan Dahl
Olof Junesjö

Abstract

The Common Agricultural Policy has been a burning topic for debate for several decades. According to the CAP:s opponents it's effects include pollution, market-distortions and not least a huge expense for the European union.

In this study we seek to explain why the CAP has remained almost unreformed since it's constitution in the 1950:s. The means by which we do so is a case study where we analyze the CAP by using three different theories; liberal inter-governmentalism, realistic trade theory and new institutionalism.

In the final chapter we conclude that the theories complement each other. New institutionalism explains the rigidity of the CAP. The liberal perspective explains the origin and the logic behind the policy whereas the realistic point of view puts the policy in the light of an international economic theory and recognizes national policy makers roll in the inflexibility of the CAP.

Key words: the CAP (Common Agriculture Policy), European Union, Realism, Liberalism, Institutionalism

Nyckelord: CAP (EU:s gemensamma jordbrukspolitik), EU, Realism, Liberalism, Institutionalism

Innehållsförteckning

Författarna vill tacka:	5
1 Inledning	1
1.1 Problemområde	1
1.2 Syfte och frågeställning.....	2
1.3 Förförståelse	2
2 Metod och material	3
3 CAP – födelse, funktion och framtid	5
3.1 CAP:s uppkomst och mål	5
3.1.1 Mål – uppfyllda och missade	6
3.2 CAP:s kostnader och funktion.....	7
3.2.1 Former av jordbruksstöd	7
3.3 Effekter.....	8
3.4 Reformers och reformförsök.....	9
4 Liberalism	11
4.1 Liberalism enligt Moravcsik	11
4.2 Fallet CAP.....	12
4.2.1 Möjligheten till en reform	14
4.2.2 CAP – Ett system som fyller sitt syfte	15
5 Realism	17
5.1 Realismens huvuddrag	17
5.1.1 Statscentrering.....	17
5.1.2 Självhjälp.....	18
5.1.3 Överlevnad	18
5.1.4 Realismen och internationella organisationer	18
5.2 Lake och det internationella ekonomiska systemet.....	19
5.3 Fallet CAP.....	20
6 Institutionalism	22
6.1 Individer och institutioner; identiteter och ”logic of appropriateness”	22

6.2	Politiska institutioners roll	23
6.3	Fallet CAP	24
6.3.1	Förklaring av CAP enligt March och Olsens teorier.....	25
6.3.2	Legitimering och bilden av CAP.....	26
7	Slutsats	28
7.1	Varför kom CAP till?	28
7.2	Vilka krafter gör så att detta system upprätthålls och inte avskaffas?	29
7.3	Varför är CAP såpass statiskt och svårt att reformera?.....	30
7.4	Slutord	31
8	Referenser.....	32
8.1	Internetlänkar	33

Författarna vill tacka:

Särskilt tack:

Jonas Tallberg

Malena Rosén

Anders Uhlin

Tack till:

Ninni Ericsson

Gunilla Arvidsson Forsmark

Sigrid Sulland

1 Inledning

EU:s gemensamma jordbrukspolitik eller CAP¹ som vi valt att referera till den som, är och har alltid varit, en stridsfråga inom den europeiska politiken. Många kräver att systemet skall reformeras eller helst avvecklas och hävdar att en konkurrensutsatt jordbruksmarknad skulle gynna såväl EU:s invånare i smått som jordens befolkning i stort. Andra argumenterar för att CAP är välfungerande och nödvändig för hela EU:s överlevnad. Därför tycker vi att den gemensamma jordbrukspolitikerna är ett intressant ämne och vi kommer att ägna denna uppsats till att fördjupa vår förståelse av ämnet.

1.1 Problemområde

Vi kommer här att analysera CAP. För att nå dess mål, vilka stipulerades i och med Romfördraget 1957, har i första hand olika marknadsregleringar men även strukturpåverkande åtgärder används. CAP finansieras av unionens gemensamma budget. Medlemsstaternas bidrag, tullar och producentavgifter finansierar utgifterna från budgeten. Marknadsregleringen bygger på en gemensam marknad med gemensamma priser samt att varor producerade inom EU har en prismässig fördel gentemot importerade varor. Strukturpolitiken syftar bland annat till att stödja jordbruket i områden med ogynnsamma förhållanden, exempelvis glesbygdsområden, öar och bergsdistrikt.

Att EU sätter upp höga tullmurar och åtgärder som begränsar handeln på en global nivå upplever vi som något kontraintuitivt då EU-samarbetet utger sig för att vila på en liberal grund, där handel över gränserna är en självklarhet och anses leda till ökat välstånd. Att så stora resurser, lite mindre än hälften av EU:s totala budget (Swiecicki, 2003, s. 26 och EU 1, s. 28), och energiansträngningar läggs på att upprätthålla detta system verkar således märkligt.

¹ Common Agricultural Policy

1.2 Syfte och frågeställning

Vårt syfte är att utifrån tre teoriperspektiv; liberalism, institutionalism och realism studera CAP för att uppnå förståelse över varför den finns till samt varför den är så svår att reformera.

Vår frågeställning är: hur skall EU:s gemensamma jordbrukspolitik förklaras? Och mer specifikt; Varför skapades CAP? Vilka krafter gör så att detta system upprätthålls och inte avskaffas? Varför är CAP så pass statiskt och svårreformerbart?

1.3 Förförståelse

Som märks i beskrivningen av vårt problemområde har vi en viss förförståelse om CAP. Denna innehåller synen på CAP:s existens som något av ett ”puzzle”, där CAP lite skämtsamt beskrivits som en av världens största planekonomier, mitt i ett marknadsliberalt Europa. Vår förförståelse är också färgad av kritiska nyhetsinslag om hur den europeiska jordbrukspolitiken sväljer oerhörda summor pengar och producerar smör- och köttberg samt porträtterar CAP:s proponenter som envisa, bildäcksbrännande franska lantbrukare. Vi kommer under forskningsprocessens gång att försöka bortse från denna bild för att så förutsättningslöst som möjligt kunna granska CAP utifrån olika synvinklar och perspektiv. Vi tror i likhet med Lennart Lundquist att total objektivitet är en omöjlighet i forskningsvärlden, med detta inte sagt att all forskning skall räknas som likvärdig (Lundquist, 1993, s. 68). För att överbrygga objektivitetsproblemet kommer vi att göra en så intersubjektiv studie som möjligt. Detta genom att explicit redovisa alla våra källor och tydliggöra alla steg och antaganden i våra resonemang.

2 Metod och material

I Allison² (Allison och Zelikow, 1999) anda väljer vi att analysera vårt forskningsobjekt med tre olika vetenskapsteoretiska glasögon. Detta för att inte låsa oss då vi anser att detta riskerar att måla en två-dimensionell och inkorrekt bild. Genom att först analysera CAP med de olika teorierna som verktyg och sedan kombinera teorierna hoppas vi få en mer heltäckande förklaring. I likhet med Allison kommer vi att ta upp skillnader och likheter mellan de olika teorierna och väga dem mot varandra. Vi försöker att inte låsa oss i de klassiska motsättningarna emellan realister, institutionalister och liberalister. Vi går in i det här forskningsprojektet med inställningen att alla de tre teoretiska perspektiven kan bidra med goda förklaringsmodeller, vi har så att säga ”...alla vägar öppna” (Mills i Lundquist, 1993, s. 97). För att få ökad möjlighet till kunskapsackumulation och koherens i studien så har vi valt tre teorier som i sin grund har en realistisk ontologi³ (Moravcsik, 1997, s. 514, Lake 1988, s. 21, March och Olsen, 1989), dvs. de anser alla tre att det finns någon form av objektiv verklighet. Vi menar inte att konstruktivismen med dess relativistiska ontologi är helt utan förklaringsvärde men i ett sådant här forskningsprojekt där vi gör en förklarande empirisk studie anser vi att de tre teoribildningar vi valt kan ge mer konkreta förklaringar.

Vi är medvetna om att risken att bli färgad av de olika författarna är stor, så risken att vi kommer fram till slutsatsen att alla perspektiv har ett högt förklaringsvärde finns. Då vi är medvetna om problemet, kommer vi att försöka förhålla oss så kritiskt som möjligt till de respektive teorierna och föra en debatt oss emellan under arbetets gång.

Av logistiska och praktiska skäl har vi alltså valt att välja tre representanter för de tre olika teoribildningarna istället för att försöka presentera hela teorin. Om vi hade gjort det senare hade det antingen blivit för översiktligt eller för stort. De företrädare vi valt är Andrew Moravcsik för liberal inter-governmentalistisk teori, David Lake för realistisk handelsteori samt James G. March och Johan P. Olsen för ny-institutionalism. Vårt mål kommer inte att vara att endast avfärda en teoribildning till förmån för en annan, utan snarare att försöka kombinera insikter från olika perspektiv för att på så sätt uppnå en så stor förståelse som möjligt. Denna avgränsning innebär dock att det finns möjlighet att ifrågasätta studiens validitet. Med andra representanter för de olika teoriskolorna finns en möjlighet att studien skulle nå fram till ett annat resultat. Vi måste därför poängtera att

² Här refererar vi till Graham Allison och Philip Zelikows klassiska studie av Kubakrisen 1962

³ Ej att förväxla med det realistiska teoriperspektivet

studien i första hand gäller de tre teoriernas syn på CAP. Inom den studien anser vi oss ha god validitet.

Liberalism och realism är de förhärskande teorierna inom internationell politik. De är bågge aktörscentrerade vilket kan skapa problem då enligt vissa bedömare beslut sällan fattas av enskilda individer (Allison och Zelikow, 1999, s. 3). Således väljer vi att ta med det institutionalistiska perspektivet för att få med det mer strukturbaserade perspektivet (Lundquist, 1993 s. 35).

Då vi bestämt oss för vilka teoriperspektiv vi skulle använda oss av ställdes vi inför frågan om vilka representanter för dessa teorier vi skulle använda oss av för att kunna genomföra en fruktbar studie. Vi valde då att konsultera EU-forskaren Jonas Tallberg, docent vid Stockholms universitet. Han tipsade om Moravcsik och Lake som intressanta författare som kunde vara aktuella. March och Olsen var de som myntade termen "new institutionalism" under mitten 1980-talet och därmed gav upphov till det uppsving som denna nya typ av institutionalism fått (Marsh och Stoker, 2002, s.94) därför anser vi dem vara relevanta representanter för institutionalismen.

Vi har valt att göra en ideografisk studie, det vill säga en studie som analyserar fall för deras egen skull (Lundquist, 1993, s. 71) Möjligheten att generalisera utifrån vår studie är således ganska låg men det är inte heller målet med studien. Fallet i sig är tillräckligt intressant för att förtjäna en studie.

Detta är en teoriprovande studie där vi kontrollerar olika teoribildningars validitet på fallet CAP. Att titta på något annat fall vore således mindre meningsfullt (Esaiasson et al. 2004, s. 141).

I vårt arbete med teorierna har vi som tidigare sagt arbetat med tre olika författare varav en, Moravcsik, specifikt uttalat sig om CAP. Analysen i den delen kommer huvudsakligen att basera sig på vad denne säger om CAP i sin bok *The Choice for Europe*. Detta kommer att skilja sig från de andra två teoretiska perspektiven som talar mer allmänt om handelsfenomen respektive institutioner i stort. I dessa delar kommer vi att i större mån försöka applicera teorierna på CAP. Vi är medvetna om att detta kan leda till att vi blir överdrivet positivt inställda till den liberalistiska teorin eftersom den är mer naturligt inriktad mot EU i stort. Dock kommer vi, som kommer att märkas i slutsatsdelen, att beakta alla teorier som likvärdiga i möjliga förklaringsmodeller.

En förutsättning för en djupare analys och för att öka förståelsen kring vårt forskningsprojekt är en empiri-del som går in lite djupare på de fakta som inte tas upp så mycket under respektive teoridel. Här har vi försökt att ha en så bred litteraturanvändning som möjligt för att överbrygga problemet med att all kunskap egentligen är präglad av någon teori.

3 CAP – födelse, funktion och framtid

I detta kapitel, som helt ägnas åt empiri, kommer vi att beskriva hur CAP skapades och växte till den tungrodda byråkrati den är idag. Vidare beskriver vi hur dagens CAP är uppbyggd samt hur och på vilka grunder bidrag och stöd betalas ut, samt undersöker hur stora kostnader som driften av CAP egentligen medför. Vi kommer också att beskriva vilka effekter CAP har såväl på lokal nivå som på den globala. CAP:s påverkan på matens kvalitet och miljön kommer också att behandlas. Slutligen kommer vi att diskutera de reformer som trots allt genomförts. I detta avsnitt kommer vi också att ta upp hur CAP påverkas av utvidgningen av EU15 till EU25 som kom till stånd den 1 maj 2004 vilket bland annat ledde till att 75 miljoner nya människor kan titulera sig som EU-medborgare.

3.1 CAP:s uppkomst och mål

Grunderna till och målen för CAP finns stipulerade i Romfördraget som undertecknades 1957 av sex västeuropeiska länder⁴ och som reglerar fri arbetskraftsrörlighet och tullfrihet länderna emellan. Principen bakom CAP är en gemensam marknad med gemensam prissättning av jordbruksprodukter. Dessutom skall grödor producerade inom unionen ha företräde jämfört med produkter som producerats i ett icke-unionsanslutet land (Nalin, 2000, s. 9). Målen sammanfattades i fem punkter:

- Höja produktiviteten inom jordbruket
- Sörja för att jordbrukarna får en skälig levnadsstandard
- En stabil gemensam marknad
- Trygga försörjningen av livsmedel
- Se till att konsumenterna får tillgång till varor till skäliga priser

(EU 2)

För att förstå varför just jordbrukspolitiken stod högt på agendan när man skulle skapa en gemensam marknad måste man ta i beaktande att Europa fortfarande var inne i en återhämtningsprocess och led av sviterna efter andra världskrigets

⁴ Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland

förödelse. Jordbruket presterade inte på ett tillfredställande sätt och livsmedelsförsörjningen för Europas befolkning kunde inte garanteras. Det var därför naturligt att CAP:s fokus ursprungligen hamnade på att öka produktiviteten bland Europas lantbrukare (Grant, 1997, s. 30). CAP införde ett klassiskt protektionistiskt tänkande fast på ett mellanstatligt plan. Istället för att trygga försörjningen inom den egna staten med hjälp av importförbud och produktionssanktioner tillämpades samma instrument på unionens yttre murar. Vissa bedömare menar också att det fanns en rädsla för att efterkrigstidens stora barnkullar skulle leda till att befolkningen skulle öka i högre takt än livsmedelsproduktionen (Swiecicki, 2003 s. 6).

3.1.1 Mål – uppfyllda och missade

Unionens insatser för att trygga en inhemsk livsmedelsproduktion blev en stor succé. EU:s sanktioner och ökad industrialisering medförde en markant produktivitetsökning. Snart producerades en större mängd livsmedel än EU:s invånare kunde konsumera. På 1980-talet genererade jordbrukssektorn inom EU ett så stort produktionsöverskott att man blev tvungen att behandla detta på något vis. Lösningen blev att man sålde överskottet till andra länder till ett pris som vida understeg världsmarknadspriset.

CAP har också lyckats med målet att skapa en stabil marknad. Då man innan CAP reformerades garanterade ett minimipris på jordbruksvaror som i många fall kraftigt översteg världsmarknadspriset kunde Europas lantbrukare koncentrera sig på att öka produktiviteten och effektivisera produktionen istället för att oroa sig för svängningar på marknaden (Swiecicki, 2003, s. 6).

Vad gäller målet att höja levnadsstandarden för EU:s lantbrukare så är det vagt och svårsmåttbart. Enligt nationalekonomisk teori skulle dock på sikt alla lantbrukare byta bransch om det ej vore lönsamt att upprätthålla ett jordbruk. Avfolkningen från den europeiska landsbygden har ökat eftersom efterfrågan på arbetskraft sjunkit kraftigt då man för att öka produktiviteten övergått till ett mer kapitalintensivt jordbruk (Grant, 1997, s. 11-13). Jordbrukarna är med andra ord färre idag än vad som var fallet i CAP:s barndom men de som finns kvar är å andra sidan mer välbärgade än sina föregångare (Nalin, 2000, s. 22).

Det femte och sista ursprungliga målet, att Europas konsumenter skall ha tillgång till livsmedel till skäliga priser är det som främst lyfts fram av CAP-motståndare som ett bevis på policyns otjänlighet. Världsmarknadspriserna ligger ofta på en nivå som uppgår till lite drygt hälften av det pris som en europabaserad konsument betalar (Wickman, 2003 s. 12). De, från en central nivå, fastställda råvarupriserna påverkas alltså inte av de marknadskrafter som oundvikligen hade sänkt priset markant. Dessutom upprätthålls detta system av skattepengar som invånarna i de olika medlemsländerna betalar.

Det är alltså mycket svårt att säga huruvida CAP är ett lyckat projekt. Ur vissa aspekter är det onekligen en lyckträff medan den ur andra utgör ett klart misslyckande.

3.2 CAP:s kostnader och funktion

Vad kostar CAP? Denna tillsynes enkla fråga är mycket svår att finna ett rakt svar på. Ett mått man skulle kunna använda sig av är naturligtvis hur stor del av EU:s gemensamma budget som vigs åt jordbrukspolitiken. Med ett slikt mått kommer man fram till att kostnaderna uppgår till mellan 40 och 50 % av EU:s gemensamma budget, beroende på vilket år man studerar. I dagsläget är det en utgiftspost på, i reella tal, ungefär €40 miljarder (Nalin, 2000, s. 13). EU-budgeten i sin tur finansieras av EU:s medlemsstater och i förlängningen av dess skattebetalare. Utöver denna kostnad tillkommer det pris konsumenterna betalar i form av matvarukostnader och som många gånger vida överstiger det pris som skulle existera på en fri marknad. Betraktar man CAP med nationalekonomiska glasögon tillkommer en stor kostnad i och med den allokeringsförlust som uppstår när man vidhåller ett system som inte är effektivt. Med allokeringsförlust menar vi att det finns andra marknader, med en mer kapitalintensiv produktion, där Europa har komparativa fördelar, som det skulle vara långt mer effektivt att satsa pengar på. Europa gör, enligt detta perspektiv, en kraftig förlust genom att ignorera denna aspekt (Swiecicki, 2003, s. 26, Wickman, 2003, s. 3).

3.2.1 Former av jordbruksstöd

Det europeiska jordbruksstödet kan delas in i två former: prispolitik och strukturpolitik. Det förstnämnda är det instrument som är mest frekvent förekommande i dagens EU. Prispolitiken kan även den delas in i flera underkategorier: prisstöd, intervention och direktstöd.

Prisstödet innebär att ett gemensamt pris för en varugrupp fastställs av Council of Agriculture Ministers, bestående av medlemsländernas jordbruksministrar. Detta pris som skall vara gemensamt på hela den europeiska marknaden upprätthålls med hjälp av olika instrument. Gemensamt är dock att tullmurar trissar upp priserna på importerade substitut till något över den eftersträvade nivån som rådet fastställt (Nalin, 2000, s. 10). Vid en inhemsk överproduktion av en vara kan exportstöd eller centrala stöduppköp förekomma, detta kallas intervention.

Direktstödet har ökat kraftigt i omfattning och betydelse i och med de reformer som, sedan 1992, genomförts av CAP. Numer är direktstödet den klart vanligaste formen av jordbruksstöd. Direktstöd är kontantutbetalningar till lantbrukare och alltså inget marknadsstörande instrument med syfte att förändra de skeenden som skulle ha inträffat på en oreglerad marknad. Lantbrukaren får bidrag i enlighet med bestämmelser som fastställs av ministerrådet och kommissionen. Storleken på utbetalningen är beroende av parametrar som odlad areal, antal djur med mera. (Rabinowicz et al, 2001, s. 36-38).

Strukturpolitiken syftar till att främja utjämnandet av sociala och ekonomiska regionala skillnader. Således kan exempelvis en norrländsk bonde erhålla stöd, just tack vare att han lever och verkar i Norrland. Man kan dessutom uppbära stöd

för att verka för öppna och fria landskap, odla ekologiskt, eller bevara traditionella odlingsätt (Rabinowicz et al, 2001, s. 43).

3.3 Effekter

Detta delkapitel kommer att viga åt de effekter som CAP för med sig. Vi har varken kapacitet, utrymme eller önskan att redogöra för samtliga effekter och har därför valt att summera fem direkta effekter av CAP. Förutom dessa direkta effekter kommer även två mer indirekta effekter, försämrade matkvalitet och miljöproblem att diskuteras.

Den första, mest uppenbara effekten av CAP är en omfördelning av välstånd från befolkningen i stort till en liten del, jordbrukarna. Denna motiveras ofta som en del i stödet till landsbygden.

Den andra effekten är att konsumenter får betala ett högre pris för jordbruksprodukter än vad de hade behövt på en fri marknad. Det bör dock påpekas att uppskattningar av förluster för konsumenter är svåra att göra. Ett eventuellt avvecklande av CAP skulle kunna leda till att många jordbrukare skulle få lägga ner sin verksamhet vilket i sin tur skulle ge upphov till en prishöjning. Det står hursomhelst klart att CAP i sin nuvarande form utgör en kostnad för de europeiska konsumenterna.

En tredje effekt av CAP är de handelstörande åtgärder som påverkar andra länder. Importrestriktioner gör att andra länder som potentiellt skulle kunna konkurrera på en europeisk marknad nekas tillträde. Exportsubventioner gör även att andra länders produktion hämmas då europeiska bönder kan erbjuda varor till priser som understiger de lokala odlarnas (Grant, 1997, s. 28) Deras konkurrenskraft på den internationella marknaden försvagas och ett beroende av billiga europeiska jordbruksvaror uppstår. Om efterfrågan ökar i Europa och ingen export är nödvändig kan, i värsta fall, ett importland drabbas av svält (Collijn, 1995, s. 27-30).

En fjärde effekt är de kostnader som administrationen av CAP utgör. Då administrationen är oerhört komplex ger den också stora möjligheter till bedrägeri.

Den femte och sista direkta effekten är de försämrade relationer som EU får med USA och medelstora exportländer som till exempel Australien på grund av de handelsstörande åtgärder som CAP innebär för dessa (Grant, 1997, s. 28).

Till de mer indirekta effekterna hör att matkvaliteten blir lidande av en strävan efter att producera så mycket och så intensivt som möjligt. Kemiska medel och andra tillsatser som visserligen ökar produktionen men som ligger farligt nära det hälsovådliga är vanliga i våra livsmedel (Swiecicki, 2003, s. 22) Ett intensivt bruk av jord leder dessutom till erosion, förgiftning av jordbruksmark och inskränkning av den biologiska mångfalden. Det är dock svårt att bedöma i vilken grad CAP är boven i detta drama. Klart är dock att ett konsekvent gynnande av överproduktion leder till att användandet av kemikalier och liknande, som får allvarliga konsekvenser för miljön, görs lönsamt (Nalin, 2000, s. 30). I sammanhanget bör

dock nämnas att man, efter de senaste reformerna av CAP, kan få ekonomiska medel för att bruka mark och föda upp boskap på ett miljöriktigt vis.

3.4 Reformerna och reformförsök

Ett flertal reformer och reformförsök har genomförts för att försöka anpassa CAP till omvärldens förändringar. De har det gemensamt att man frångått prisstöd och mer fokuserat på direktstöd till lantbrukare. Målen för CAP har dock aldrig reviderats utan står kvar som de skrevs 1957.

1992 genomfördes den s.k. MacSharry-reformen. Målet var att minska gapet mellan EU:s prisnivå och världsmarknadens. Även att trygga utvecklingen av ett miljövänligt produktionssätt och minska överproduktionens belastning på budgeten och miljön var delmål. För att uppnå dessa frångicks till stor grad prisstöden och direktstöd blev mer frekvent förekommande. Denna reform ledde dock inte till en minskning jordbrukets budgetpost utan tvärtom ökade den, vilket i förlängningen ledde till större skatteutgifter för medborgarna (Nalin, 2000, s. 44ff).

Som ett svar på en förfrågan från Ministerrådet om de framtida utmaningar som EU stod inför presenterade kommissionen sitt första Agenda 2000-förslag 1997. Detta kretsade i stor utsträckning kring en utvidgning av unionen. Förslaget gav upphov till en process som avslutades med Ministerrådets beslut i mars 1999. I denna process hade CAP en central roll, som en av EU-budgetens största utgiftsposter (Rosén, 2001, s. 16-17). Med Agenda 2000-reformen fortsatte man på den utstakade vägen och minskade prisstödet samt ökade direktstöden ytterligare. Motiven var en mer konkurrenskraftig jordbrukssektor, en mer ur miljösynpunkt hållbar produktion och ett underlättande av östutvidgningen. Precis som 1992 så vann konsumenten på lägre livsmedelspriser medan skattebetalaren fick betala högre skatt (Nalin 2000, s. 44ff.). Vid Agenda 2000 var Danmark Storbritannien och Sverige de drivande krafterna bakom en CAP-reform (Rosén, 2001, s.17-18). Italien anslöt sig också till reformgruppen till en början men hoppade senare av. Frankrike och Irland var på motståndarsidan medan medelhavsländerna drev något av en egen agenda (Rosén, 2001, s.20-21). Tyskland uppträdde under förhandlingarna ambivalent. Regeringen var splittrad med delade meningar mellan jordbruks- och finansministern. Förhandlingarna skedde också före ett val och den socialdemokratiska oppositionen lovade att stödja omfattande reformer av CAP om de vann valet (Rosén, 2001, s. 21). Allt detta ledde till en något urvattnad reform.

Den senaste reformen skedde 2003, målet var i ännu större utsträckning än förut att övergå till en utdelning av direktstöd. Dessutom minskades prisstödet på flera mejeri- och spannmålsprodukter, detta i linje med EU:s plan att göra jordbruket mer konkurrensutsatt. Tonvikten i EU:s 2003-reform ligger dock på skapandet av ett miljömässigt försvarbart jordbruk. Direktstödet är därför beroende av faktorer som human kreatursbehandling, matsäkerhet, verkande för ett hållbart jordbruksklimat mm. (EU 3). Reformen var tydligt anpassad för att

förhindra ytterligare en överproduktionsvåg när EU skulle få tio nya medlemstater.

Under förhandlingarna om medlemskap var jordbruksfrågan en riktigt het potatis för alla parter. Skulle de nya länderna med en större jordbrukssektor få bli medlemmar i CAP i samma grad som EU-15 länderna? Svaret blev ja, i alla fall på sikt. Vilka konsekvenser får då detta för de nya länderna och för EU som helhet? Ett möjligt scenario är att prisnivån på livsmedel i de nya länderna kommer att stiga. Höjda priser på basvaror skulle då ge flertalet människor en mer ansträngd ekonomi. Lantbrukarna skulle få ökade resurser. Resurser som de skulle kunna använda till att effektivisera produktionen för att komma ikapp Västeuropas kapitalintensiva produktion. Vad skulle i så fall hända med den sammanlagda jordbruksproduktionen? Här finns flera tänkbara scenarier. Endera så ökar överskottet av jordbruksprodukter i Europa i och med att jordbruken i Östeuropa strax kan effektiviseras och en outnyttjad resurs kan komma i bruk, trots övergången till direktstöd (Swiecicki, 2003, s.32). Man kan också tänka sig att Europas jordbrukscentrum helt flyttas från väst till de nya EU-länderna. Ett annat scenario är att östjordbruken konkurreras ut av mer effektiva och kapitalintensiva västländer (ibid.). Vad som är mest sannolikt är osäkert, klart är i alla fall att en omställning av jordbruket i de nya medlemsländerna har börjat och kommer att fortsätta.

4 Liberalism

En av de större moderna liberalistiska tänkarna är Andrew Moravcsik. Han skrev 1997 *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* där han omformulerar klassiska liberalistiska teorier för att vara aktuella, applicerbara och konsekventa i analysen av modern internationell politik (Moravcsik, 1997, s. 515). Vi kommer att presentera hans teori översiktligt och sedan gå vidare till hur han ser specifikt på CAP och på EU-samarbetet i stort.

4.1 Liberalism enligt Moravcsik

Moravcsiks teori är centrerad kring antagandet att det är staters preferenser som är det viktigaste inom internationella relationer. Han polemiserar således med de realister som påstår att kapaciteter är det centrala och de institutionalister som lägger den huvudsakliga vikten vid information och institutioner (Moravcsik, 1997, s. 513).

Hans teori baserar sig på ytterligare tre underordnade antaganden:

1. **Individen:** teorin vilar på en ”bottom-up-approach” där kraven från individer och samhällsgrupper analytiskt går före politik (Moravcsik, 1997, s. 517). Han menar att de centrala aktörerna inom internationell politik är individer och privata grupper som i genomsnitt är rationella och risk-averta⁵. Dessa aktörer handlar kollektivt och organiserar utbyten för att främja varierande intressen under förhållanden med knappa resurser, intressekonflikter och variationer i samhälleligt inflytande (Moravcsik, 1997, s. 516).
2. **Underliggande intressen:** Stater är inte koherenta aktörer utan snarare representativa institutioner som ständigt ombildas av sociala krafter (Moravcsik, 1997, s. 518). Regeringens policy är begränsad av underliggande identiteter, intressen och individuell makt hos de personer och grupper som den representerar. Dessa personer och grupper pressar konstant de centrala beslutsfattarna att genomföra politik i deras intresse (ibid.). Han menar också att stater eftersträvar specifika kombinationer av faktorerna *säkerhet*, *välfärd* och

⁵ Risk-avert: Nationalekonomisk term för någon som aktivt handlar för att undvika risker

suveränitet. För att uppnå ett faktormål så kan en "trade-off" ske genom att släppa på en annan faktor (Moravcsik, 1997, s. 519-520). Detta står i bjärt kontrast till den realistiska skolan som menar att en stat aldrig frivilligt skulle avsäga sig ens delar av sin suveränitet (Dunne och Schmidt, 2005, s. 150-151).

3. **Interdependensen:** Mellan stater råder interdependens. Detta innebär att staters preferenser inte kan uppfyllas utan att ta hänsyn till andra staters preferenser. Enligt Moravcsik finns det tre breda kategorier av preferenser som nationer kan ha i förhållande till varandra (Moravcsik, 1997, s. 520-521).
- **Harmoniska preferenser:** där bägge parter gynnas av ett beslut eller där åtminstone en part gynnas och en part är likgiltig.
 - **Nollsummepreferenser** där en vinst för en part automatiskt innebär en förlust för en annan part.
 - **Blandade preferenser** där man inte är överens om vad som bör göras men där koordination av politiken och planerade åtaganden är välbefärande för bägge parter.

Moravcsik anammar spelteoretiska ansatser i sin liberala analys (Moravcsik, 1997, s. 523) och han menar att staters handlande inom "spelet" grundar sig i de tre ursprungliga antagandena. *Individen* definierar vilken politik som skall föras och staten är villig att göra *eftergifter* för att uppnå sina mål i ett *interdependent* världssystem.

Preferenser är som sagt också centrala i Moravcsiks analys av världspolitik. Hur mycket en aktör bryr sig om en fråga är ibland mer avgörande för utgången av en internationell konflikt än ländernas militära styrka och storlek. Exempel han ger på detta är Vietnam-kriget, Rysslands invasion av Afghanistan och dess krig i Tjetjenien. I alla dessa fall har de aktörer som enligt realpolitisk teori enkelt skulle segra, förlorat (Moravcsik, 1997, s. 524).

4.2 Fallet CAP

När vi nu går vidare till den specifika analysen av CAP så har vi huvudsakligen utnyttjat boken *The choice for Europe* en bok om EU:s historia sedd genom Moravcsiks intergovernmentalistiskt liberala glasögon.

I sin analys av EU:s uppbyggnad har Moravcsik koncentrerat sig på de spelteoretiska förhandlingarna mellan de två största medlemmarna, Tyskland och Frankrike. Dessa interdependenta aktörer har i analysen senare i boken också kompletterats med Storbritannien.

Moravcsik menar att de initiala förhandlingarna vid EU:s grundande var pareto-effektiva^{6,7} (Moravcsik, 1998, s. 7). Vad han menar med pareto-effektivitet i det här hänseendet är inte att alla delar av EU gynnade alla aktörer likvärdigt. Han exemplifierar med CAP som mest gynnat Frankrike (ibid.). Moravcsik påpekar också att de aktörer som gynnats mest av de kärnöverenskommelser, som enligt honom konstituerar EU och där CAP ingår, varit mest villiga att kompromissa på de plan där de inte gynnas eller till och med missgynnas (Moravcsik, 1998, s. 8). Förhandlingarnas utgångar förklaras av de olika aktörernas relativa maktposition och deras relativa preferenser (Moravcsik, 1998, s. 7).

För att visa på hur CAP kom till kan vi exemplifiera med Frankrikes roll under förhandlingarna. Många forskare hävdar att den dåvarande franska presidenten, Charles de Gaulle, var något av en gammaldags politiker med geopolitik och ideologi som främsta intressen. Moravcsik påstår att detta inte stämmer och hävdar motsatsen, åtminstone i skapandet av EU. De Gaulles främsta drivkrafter var istället ekonomiska incitament. Han hade insett att den franska ekonomin inte längre kunde upprätthålla de jordbrukssubventioner som de åtagit sig. Han såg då möjligheten att genom EU och CAP säkra jordbrukssubventionerna men utan att behöva betala för dem med den statliga budgeten (Moravcsik, 1998, s. 177). De Gaulle drev denna linje stenhårt och hans motstånd mot Storbritanniens inträde i EU förklarar Moravcsik med att det endast var en del av planen för att säkra CAP (ibid.).

Den centrala överenskommelsen, Romfördraget, som lade grunden till EU och som enligt Moravcsik fortfarande är den mest centrala delen av EU gynnade således de två huvudsakliga aktörerna fast på olika sätt. Tullunionen gynnade Tyskland och CAP gynnade Frankrike (Moravcsik, 1998, s. 138), eller som han skriver: "Distributional outcomes reflected (...) the relative intensity of national preferences" (ibid.). Med detta menar han att Frankrike hade ett stort intresse av att grunda CAP och Tyskland hade ett stort intresse av den tullunion som skapades. Under förhandlingarna, som till stor del skedde bakom kulisserna (Moravcsik, 1998, s. 480), har enligt Moravcsik spelteoretiska ansatser varit centrala. För att överbrygga problemet med misstankar staterna emellan har det för både Frankrike och Tyskland varit viktigt med trovärdiga överenskommelser och trovärdiga hot (Moravcsik, 1998, s. 138). Det tillämpades alltså en "tit-for-tat-strategi"⁸ (Lake, 1988, s. 53-54). Samarbetet institutionaliserades för att skapa trovärdighet och undvika fusk. Möjligheterna har ju alltid funnits att endast träffa överenskommelserna om gemensam europeisk jordbrukspolitik etc. utanför de institutionella ramarna men det ansågs således för riskabelt (Moravcsik, 1998, s. 161). Vid skapandet av denna enorma institution har det funnits tre medvetna steg

⁶ Moravcsiks tredje antagande, tredje typen av preferens

⁷ Ett pareto-effektivt utbyte är då minst en part tjänar på ett utbyte och ingen förlorar på det (Perloff, 2004, s. 311)

⁸ Tit-for-tat är en strategi inom spelteori då man bemöter "motståndaren" med samma aktion som man själv blivit bemött. Således spelar man ärligt så länge motspelaren spelar ärligt och straffar motståndaren om han inte gör det.

hos parterna: formulera de nationella preferenserna, förhandla med samarbetspartnern och slutligen fatta ett gemensamt beslut, alltså oftast en kompromiss (Moravcsik, 1998, s. 473).

Moravcsik motsätter sig idén att EU som institution har skapat CAP och han opponerar sig också mot påståendet att EU-kommissionen är en faktisk aktör. Han menar istället att den europeiska integrationen bäst förklaras som en serie rationella val fattade av nationella ledare (Moravcsik, 1998, s. 18). De mellanstatliga förhandlingar som förekommit inom EU-projektet har dominerats av regeringar som varit skickliga på att på egen hand fatta beslut och följa upp dem (Moravcsik, 1998, s. 138). Som exempel på kommissionens avsaknad av makt tar Moravcsik upp dess ursprungliga förslag till jordbrukspolitik. Detta var liberalt och marknadsorienterat men av medlemsländerna förvandlades det till det totalt motsatta, dvs. CAP (Moravcsik, 1998, s. 216). Han menar vidare att den enda självständighet som EU och kommissionen har är sådan som medlemsländerna har varit villiga att delegera ut till dem och som de när som helst kan ta tillbaka (Moravcsik, 1998, s. 492).

4.2.1 Möjligheten till en reform

Diskussionerna kring en CAP-reform har varit mer eller mindre låsta sedan grundandet 1957. (Moravcsik, 1998, s. 240). Förhandlingarna har av vissa länders representanter, då huvudsakligen Frankrikes, setts som ett nollsummespel⁹. CAP:s proponenter har ansett att en reformering skulle vara en uppoffring från deras sida. De har inte kunnat se att ett annat land skulle förlora lika mycket på en dylik reform och har således velat behålla systemet oförändrat (ibid.). Detta trots att de berörda regeringarna, enligt Moravcsik, hela tiden har varit medvetna om effekterna av de policys som är en del av EU, då även CAP och dess negativa effekter såsom överproduktionen av livsmedel. Han har för att få denna information vänt sig till vad han kallar pålitliga förstahandskällor. Dessa har sagt honom att skälet till att regeringarnas medvetenhet inte alltid märkts i de offentliga förklaringarna varit att det har varit ganska obehagliga fakta som det varit bättre att inte låtsas om (Moravcsik, 1998, s. 491).

Storbritanniens inträde i unionen introducerade en stark motståndare till CAP i unionen. Storbritannien har under hela sitt medlemskap varit en enorm nettobidragsgivare (Moravcsik, 1998, s. 324). För att stilla Storbritanniens motstånd har man bjudits på rabatter på avgiften och detta har fungerat tillfälligt men inte som en slutgiltig lösning (Moravcsik, 1998, s. 349-350). Storbritannien lyckades också driva igenom ett hyfsat stort genombrott i CAP-förhandlingarna 1984. Då beslöts att CAP:s budget åtminstone inte skulle öka som procentuell del av BNP (Moravcsik, 1998, s. 350-353).

Ett problem som bland annat Storbritannien har stött på vid sina försök att reformera CAP har varit att ett beslut om CAP måste fattas i enhällighet. Det har

⁹ Moravcsiks tredje antagande, andra typen av preferens.

talats om att en reform av röstningsprocedurerna, där det skulle räcka med kvalificerad majoritet (QMV), skulle kunna leda till en reform av CAP. Frankrike beskylls ofta för att blockera en QMV-reform men enligt Moravcsik är det inte riktigt så enkelt. Även Tyskland och de så kallade Benelux-länderna har länge motsatt sig QMV (Moravcsik, 1998, s. 488).

Moravcsik menar som tidigare sagt att positionerna sedan grundandet av EU varit ganska låsta vad gäller CAP. De olika positioner som länderna haft är att Tyskland velat ha höga livsmedelspriser och låga exportsubventioner, Frankrike velat ha måttliga livsmedelspriser och höga exportsubventioner och Storbritannien velat avskaffa CAP helt och hållet (Moravcsik, 1998, s. 493). Ett skäl till de huvudsakliga aktörernas låsta positioner i förhandlingarna har varit de krafter inom länderna som regeringarna i sina förhandlingar måst ta hänsyn till¹⁰. Som exempel kan nämnas att ett försök till uppgörelse mellan de båda huvudaktörerna, Frankrike och Tyskland, under 1970-talet som var initierat av den dåvarande tyske premiärministern, Helmut Schmidt, effektivt stoppades av den tyske jordbruksministern Josef Ertl (Moravcsik, 1998, s. 250).

Moravcsik försöker således också nyansera bilden av Frankrike som CAP:s enda proponent under tidens gång. Under hela perioden 1969-1983 stödde och till och med utvecklade Tyskland CAP. Till det kan man även bifoga att Tyskland under en lång period hade ytterligare ett monetärt stöd utöver det som tillhandahölls av CAP, the Monetary Compensatory Account (MCA). MCA var ett specifikt inomstatligt stöd som endast distribuerades till tyska bönder (Moravcsik, 1998, s. 257). Tysklands inställning till CAP har ändrats först på senare tid (Moravcsik, 1998, s. 331).

4.2.2 CAP – Ett system som fyller sitt syfte

Vad Moravcsik och hans teori om liberal intergovernmentalism konstaterar om EU som projekt är att det inte var skapandet av en liberal frihandelsunion som var det ursprungliga målet. Detta är en bild som reproducerats i efterhand och som fått stort genomslag bland annat i Sverige. Han menar att EU skapades för att tillfredställa de två största grundande medlemmarnas ekonomiska intressen. Det är således inte kontraintuitivt att CAP lyckats bestå. CAP var i stor utsträckning Charles de Gaulles skapelse och Tyskland gick med på det för att få till stånd den fria marknaden inom EU. Frankrikes motstånd mot alla reformeringsförsök är lättförstådda i den kontexten. De har aldrig varit intresserade av ett Pareto-effektivt ökande av välbefindandet genom handel. Om man analyserar de franska ledarnas och det franska folkets inställning till EU har den inte alltid varit speciellt positiv. Detta märkte man av senast i och med den franska regeringens nederlag vad gällde frågan om den nya EU-konstitutionen (Hedström 05). Dock menar Moravcsik att själva grundandet var pareto-effektivt på så sätt att de ursprungliga medlemmarna utförde en byteshandel med kriterierna för samarbetet. Moravcsik

¹⁰ Moravcsiks andra antagande.

identifierar följaktligen ekonomiska intressen som huvudsaklig drivkraft för staters handlande och inte någon påstådd självbild av det egna landet som ett agrart land vilket är slutsatsen i Annika Ossmers magisteruppsats från 2006 (Ossmer, 2006, s. 33-34).

Moravcsik menar att europeisk integration absolut inte har varit en rak väg mot en federal union utan istället en serie pragmatiska överenskommelser mellan nationella regeringar baserade på konkreta nationella intressen och ländernas relativa makt. Detta har lett till beräknade överföringar av suveränitet och detta har lett till utvecklingen av en interdependent världsekonomi. (Moravcsik, 1998, s. 472).

Så frågan som Moravcsik vill att vi ska ställa oss är inte egentligen varför det är så svårt att reformera CAP utan snarare varför vi ska reformera ett system som för de huvudsakliga aktörerna fyller sitt syfte.

Enligt Moravcsik har alla möjlighet att gå ur unionen när som helst men den slutsats man kan dra av hans resonemang är att de medlemmar som motsätter sig CAP ändå tycker att denna negativa effekt trots allt vägs upp av tillgången till EU:s gemensamma marknad.

5 Realism

David Lakes centrala tes, som han framför i sin bok, *Power, protection and free trade*, går ut på att det internationella ekonomiska systemets möjligheter och begränsningar formar och påverkar de självständiga staternas handelsstrategier och politiska val. Med andra ord så påverkas inte valet mellan protektionism och frihandel endast av inhemska påtryckningar från olika intressegrupper och väljargrupper, utan valet styrs av staternas position inom det internationella ekonomiska systemet och viljan att beslut skall fattas i enlighet med ett nyttomaximerande tänkande (Lake, 1988, s. 3).

För att förstå Lakes resonemang krävs att vi inledningsvis skisserar en översiktlig bild av den klassiska realismen, vars antaganden förklarar internationella relationer och staters beteenden och från vilka David Lake senare utgår i sin syn på internationella handelsteorier och staters agerande inom internationell handel. Därefter behandlas Lakes specifika syn på internationell handel innan vi slutligen applicerar dessa specifika teorier på vårt empiriska fall: CAP.

5.1 Realismens huvuddrag

I och med den Westfaliska freden som markerade en ände på det trettioåriga kriget, grundades konceptet med suveräna stater som har exklusiv bestämmanderätt inom det egna territoriet (McGrew, 2005, s. 35). Detta spelar en central roll inom realismen som argumenterar att det råder anarki på det internationella planet och att varje stat därför råder över sig själv och varje statsledare bör applicera ett "raison d'état"-tänkande på sitt ledarskap. Det vill säga: statens överlevnad och säkerhet skall stå högst på agendan (Dunne och Schmidt, 2005, s. 162-163). Realismens huvudpoänger kan sammanfattas i tre nyckeltermen: statscentrering, självhjälp och överlevnad.

5.1.1 Statscentrering

Den politiske filosofen Max Weber definierade staten som "monopol på legitimt bruk av våld inom ett givet territorium" (Dunne och Schmidt, 2005, s. 172, *vår översättning*). Med andra ord finns det inom staten en auktoritet som har ett antal maktinstrument som kan användas för att upprätthålla lag och ordning inom den egna arealen. Bortom staten finns inget som kan liknas vid ett rättsamhälle eller polisväsende, så det är varje stats eget ansvar att sörja för sin egen säkerhet.

Realismen argumenterar att det inte finns några utomstatliga regler förutom principen att man inte blandar sig in i andra suveräna staters inhemska förehavanden.

5.1.2 Självhjälp

Det internationella systemet är anarkiskt och baseras på principen om självhjälp. Med ett anarkiskt system menas att en central auktoritet som har bestämmanderätt över de suveräna staterna, saknas (Lake, 1988, s. 21). Avsaknaden av en central regim innebär dock inte att det saknas ordning i det internationella systemet. Tvärtom kan anarki vara kompatibelt med internationella regimer (ibid.). Dock är det upp till varje land om man vill välja att lyda under dessa regimer. I ett självhjälpsystem är var nation endast ansvarig inför sig själv (ibid.)

5.1.3 Överlevnad

Statens egen överlevnad är central inom realismen. Överlevnad är ett måste för att en stat skall kunna uppnå andra mål såsom exempelvis ett fungerande civilsamhälle. Det finns dock två sätt att betrakta staters strävan efter överlevnad. Antingen ser man på staters strävan efter maktmaximering som ett sätt att försäkra sig om sin egen överlevnad (Dunne och Schmidt, 2005, s. 174). Då kan exempelvis en attack på ett grannland rättfärdigas med att grannlandet planerat att invadera det egna riket och att ändamålet i detta fall helgade medlen. Det andra sättet att se på maktmaximerande stater är att det internationella systemet inbjuder till en konstant tävlan efter en starkare internationell position. Då kan man riskera den egna statens säkerhet om man har gott hopp att öka den egna makten (ibid.). För statens överlevnads skull kan en ledare tvingas fatta obehagliga beslut som dels kan vara omoraliska men också innebära att statens egna invånares liv riskeras (ibid.).

5.1.4 Realismen och internationella organisationer

Enligt realistiskt tänkande kommer stater att ingå i koalitioner och allianser endast om det tjänar statens egenintresse. Stater kommer alltid att välja det alternativ som bäst gynnar den egna staten. Därför är till exempel en ekonomisk överenskommelse stater emellan möjlig. Även om jordens samtliga länder skulle tjäna på en handel utan några handelshinder tjänar de enskilda europeiska staterna, på kortare sikt, mer på att upprätthålla ett protektionistiskt system som gör att staten inkasserar mer resurser (Dunne och Schmidt, 2005, s. 176). Många realister är eniga i det liberala argumentet att internationella institutioner krävs för att upprätthålla ordning i dylika organisationer och kunna hota med eventuella sanktioner vid regelbrott.

5.2 Lake och det internationella ekonomiska systemet

Lake menar att staters benägenhet att införa handelshinder för att nå kortsiktiga vinningar är beroende på var stater positioneras inom den internationella hierarkin. För att positionera staterna klassificerar Lake dem utefter relativ storlek och relativ arbetskraftsproduktivitet¹¹ (Lake, 1988, s. 30). Relativ storlek mäts efter hur stor andel av världshandeln landet innehar, export + import dividerat med den totala världshandeln, import + export. Relativ AKP mäts å sin sida som produktion per arbetstimme dividerat med genomsnittsproduktiviteten i medelstora och stora länder. När detta är gjort kan man dela in länderna i sju kategorier utefter storlek och AKP. Ett stort land med hög relativ AKP klassas exempelvis som en hegemonisk ledare, med stort inflytande över det internationella ekonomiska systemet (ibid.). Genom historien har endast två länder klassats som hegemoniska ledare, Storbritannien i mitten på 1800-talet och USA på senare år (Lake, 1988, s. 46). Med denna definition skulle ett par av EU:s medlemsstater ensamma kategoriseras som ”opportunisterna”¹² och några som ”liberala free riders”¹³. Unionen som helhet skulle dock falla under kategorin opportunisterna.

Lake analyserar därefter var och en av de sju kategorierna för sig och kommer fram till vilken strategi som bäst skulle löna sig för dessa länder i valet mellan protektionism och frihandel, både som strategi för den egna staten och som den strategi som det vore mest fördelaktigt att övriga länder antar.

Trots att införandet av handelshinder minskar den gemensamma globala välfärden, har stora och mellanstora länder klara incitament att införa exempelvis tullar, då dylika instrument ökar den nationella välfärden (Lake, 1988, s. 38). Med ökande välfärd menas i detta sammanhang en ökning i rent krassa ekonomiska termer. Detta är ett skäl till varför Europa har rest en tullmur mot övriga världen. Unionsländerna hamnar i ett bättre ekonomiskt läge än om de låtit bli. Samtidigt vill ett opportunistiskt land inte möta samma instrument på det internationella planet. Därför blir opportunisternas preferensordning som följer¹⁴: Protektionism (P)/Frihandel (F) > F/F > P/P > F/P (Lake, 1988, s. 46). Då en hegemonisk ledare, enligt samma kategorisering, föredrar frihandel, öppnar sig möjligheten för opportunisterna att anta en protektionistisk policy utan risk för vedergällningar då hegemonen kommer att verka för att upprätthålla ett frihandelssystem på det globala planet och opportunisterna inte behöver oroa sig för fallande exportintäkter (ibid.).

De länder som klassats som liberala free riders har intressen mycket liknande opportunisternas (Lake, 1988, s. 47).

¹¹ Labour productivity, hädanefter förkortad AKP

¹² Medelstora länder med hög AKP

¹³ Små länder med hög AKP

¹⁴ Förespråkad handelsstrategi för land A/Den strategi som det, för land A, är ultimata att övriga länder antar

Lake har också gjort en spelteoretisk analys där han konstaterar att i en värld med en närvarande hegemon kommer Nash-jämvikten¹⁵ mellan opportunister, liberala free riders och hegemonen att vara just P/F från opportunistens och liberala free riders synvinkel (Lake, 1988, s. 50).

Det är dock inte enbart staters positioner inom det internationella ekonomiska systemet som är avgörande för vilka beslut rörande statens internationella handel som fattas. Även individuella aktörer erkänns som viktiga för vilken riktning en stats handelspolitik tar. De två aktörer som Lake diskuterar är ett lands utrikesminister och den representativa församlingen. Utrikesministern kommer att arbeta i enlighet med de premisser som vi diskuterat tidigare. Han/hon kommer, för att uppnå optimal handelsstrategi att föreslå åtgärder helt i linje med de internationella ekonomiska strukturerna helt enkelt för att det ger staten ökade intäkter (Lake, 1988, s. 87). Den representativa församlingen kan dock förespråka alternativa strategier som istället rimmar med viktiga samhällsgruppers vilja. Detta av rent självintresse då de ur den synvinkeln kommer att eftersträva omval (ibid.).

5.3 Fallet CAP

Då en av realismens huvudteser, som vi tidigare konstaterat, är att varje suverän stat äger exklusiv bestämmanderätt över det egna territoriet är det något kontraintuitivt att 25 länder skulle välja att göra avkall på denna, för att istället sluta sig kring ett gemensamt beslutsorgan. Naturligtvis måste vi dra slutsatsen att staterna upplever att det som finns att tjäna i och med ett EU-medlemskap är större än nackdelarna att tvingas frånsäga sig delar av sin suveräna beslutsrätt. Ser vi på de ursprungliga skälen till varför CAP överhuvudtaget grundades finner vi starka drag av realistiskt tänkande. Den fråga som stod stiftarna av Romfördraget närmast, var frågan om självförsörjning av jordbruksvaror inom Europa. Det fanns en rädsla att andra världskrigets följder skulle innebära att många länder skulle få svårt att sörja för att deras befolkning hade tillräcklig tillgång till mat. Ett tydligt exempel på hur statens överlevnad och säkerhet prioriterades. Ytterligare ett skäl till varför CAP och EU grundades är Tyskland och Frankrikes högst privata egenintressen. Tyskland ville ha en gemensam marknad för att gynna den egna industrisektorn. Frankrike kunde endast tänka sig att gå med på detta om man även instiftade en gemensam marknad för jordbruksprodukter, något som skulle gynna den franska jordbruksnäringen kraftigt. Detta brukar refereras till som "the Paris-Berlin axis" (Gilbert, 2003, s. 88-90). Självintresset kommer också fram vid förhandlingar kring en eventuell reform av CAP. Då det krävs enhällighet för att driva igenom förändringar av CAP har varje land i princip vetorätt och möjligheten att förkasta ett liggande förslag. Vi har sett flera exempel på hur

¹⁵ Ett läge i en valsituation där ingen av parterna tjänar på att byta strategi

Frankrike motsatt sig en reform och därigenom omkullkastat hela förslaget (Rosén, 2001, s. 18). Franska lantbrukare och folkvalda har inte velat ge upp en policy som gynnar dem kraftigt.

För att med David Lakes instrument kunna förklara varför CAP fortfarande upprätthålls i en så pass liberal organisation som EU, som på många områden förespråkar frihandel, måste vi studera EU som ett enda land. Detta låter sig göras i jordbrukssektorn eftersom samma regler gäller för alla medlemsländer och samma gränsskydd gäller såväl i Rotterdams hamn som längs Finlands gräns mot Karelen. EU som land klassas då som en opportunist. Då ett realistiskt tankesätt påbjuder att varje stat handlar nyttomaximerande är det inte konstigt att det i opportunistens intresse ligger att använda sig av tullar och handelshinder. En stat som kan genomföra en aktion som gör att staten, relativt sett, tjänar på aktionen i förhållande till andra stater kommer nämligen att genomföra den för att stärka sitt maktförhållande (Dunne och Schmidt, 2005, s. 154). EU:s gränstullar ökar den gemensamma välfärden inom unionen i form av ökade tullintäkter samtidigt som risken för vedergällningar är små, då hegemonen USA har ett intresse av att upprätthålla ett frihandelssystem och, enligt Lake, skulle förlora på att byta strategi till protektionism. Så trots att EU marknadsför jordbruksvaror till priser långt under vad marknaden kan erbjuda kan USA ej slå tillbaka med egna tullar utan USA:s optimala strategi är att bibehålla ett frihandelssystem och verka för att övriga länder också antar frihandel som strategi.

När EU efter de senaste reformerna flyttat fokus från prisstöd, i form av prisgolv och exportstöd, till direktbetalningar till lantbrukare unionen runt, minskar förklaringsvärdet hos Lakes modell något och vi måste söka efter orsaken till CAP:s fortsatta existens annorstädes.

Bland de starkare producentorganisationerna i Europa finner vi jordbruksorganisationerna. Detta är organisationer med stor genomslagskraft och mycket pengar. Genom välriktade protestaktioner får dessa organisationer ofta stor uppmärksamhet i medierna. För att hålla sig väl med dessa organisationer och i förlängningen Europas väljarkårer, tillgodoses ofta organisationernas krav. Åtminstone hamnar de högt på den politiska agendan. Detta för att öka chanserna för omval/nyval. Som exempel kan ges att inför varje reformeringsförsök av CAP har högljudda protester hörts från de franska jordbruksorganisationerna som menat att eventuella förändringar av systemet skulle verka ogynnsamt för deras sak. Det är därför ingen slump att Frankrikes representanter kraftigt motarbetat de reformförslag som kommit fram till förhandlingsbordet.

6 Institutionalism

Många av de studier som gjorts på CAP har sin grund i ekonomisk teori och därmed i första hand sett jordbruk som en ekonomisk verksamhet. Genom detta angreppssätt har man bortsett från de sociala aspekter som finns och den roll jordbruk spelar för Europas befolkning (jämför EU 4). Om man istället ser jordbruk som en del av en social ordning och CAP som del av institutionella strukturer kan man uppnå en annan, djupare förståelse av varför den europeiska jordbrukspolitiken ser ut som den gör (Grant, 1997, s. 2). Det är en sådan analys av CAP, i enlighet med institutionalistiskt teoribildning som är avsikten med detta kapitel.

Som företrädare för ett institutionalistiskt perspektiv har James G. March och Johan P. Olsen valts. Deras teori är främst hämtad från boken *Rediscovering Institutions – The organizational Basis of Politics* samt artikeln *Institutional Perspectives on Political Institutions*. March och Olsen representerar en sociologisk inriktad institutionalism (Stone Sweet et al. 2001, s. 5) och ansluter sig till en bredare definition av institutioner, som mer än bara formella politiska institutioner. March och Olsen är speciellt inriktade på att se hur administrativa institutioner påverkar politiken. Först beskrivs deras teoribildning översiktligt för att sedan tillämpa centrala begrepp på det empiriska exemplet, CAP.

6.1 Individer och institutioner; identiteter och ”logic of appropriateness”

March och Olsen argumenterar för att människor tänker, handlar och organiserar sig själva utifrån regler som har sin grund i socialt konstruerade identiteter, tillhörigheter och roller. Dessa benämns som institutioner och skapar mening, legitimitet och regler för politiska aktörers handlande (March och Olsen, 1996, s. 249). Centralt för March och Olsens teori är att individer i huvudsak handlar efter vad de kallar ”logic of appropriateness”. Denna går ut på att i varje situation bedöma vad som är lämpligt handlande utifrån regler, sedvänjor och identitetsföreställningar (March och Olsen, 1996, s. 254). Med ”regler” avses rutiner, procedurer, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och teknologi kring vilka beslutsfattande kretsar inom en organisation. Vad som är lämpligt för en vald individ i en vald situation definieras av politiska och sociala institutioner och överförs via socialisering. På detta sätt institutionaliseras individers handlingar och blir en del i ett större mönster. Agerande, och preferenser baseras på identitetsföreställningar om vilken grupp man tillhör och därmed vilka ”regler” man bör följa (March och Olsen, 1989, s. 22). March och

Olsen förnekar inte att människors handlande kan ske i enlighet med rationellt nyttomaximerande. Ett rationellt beteende har dock sin grund i en bredare konstruktion av subjektiva värderingar av handlingsalternativ och konsekvenser. Istället för handling enligt en konsekvenslogik, där processen börjar med att individen begrundar alternativ, definierar sina värderingar, analyserar konsekvenser av valet och väljer det handlingsalternativ som bäst matchar sina värderingar anser de att beslutsprocesser ofta sker helt annorlunda. De börjar istället med en analys av vilken typ av situation som råder, vem individen är, hur lämpliga är olika handlingsalternativ i denna situation och slutligen handling i enlighet med vad som är mest lämpligt. Terminologin kring denna process präglas mer av ”skyldigheter” och ”plikter” än en beräkning av konsekvenser (March och Olsen, 1989, s. 23). Ibland kan denna typ av institutionella rutiner följas även om det är klart emot individens snäva självintresse. De tydligaste exemplen hämtas från extrema situationer som krig eller koncentrationsläger där handlandet främst verkar styras av regler om vad som är lämpligt beteende än ett rationellt tänkande (Geertz, Lundquist, i March och Olsen, 1989, s. 22).

Den form av identitets- och regelbaserade beteende som beskrivs ovan torde leda till att olika aktörers beteende blir möjligt att förutsäga. Detta är dock inte fallet. Det uppkommer hela tiden situationer vilka kräver nya regler och rutiner. De identiteter och regler som finns är inte alltid konsekventa, tvärtom finns ofta element av öppenhet och tolkningsutrymmen vilket gör att politiskt beteende inte går att förutsäga (March och Olsen, 1996, s. 252). Det är också ett faktum att människor ofta har ett flertal identiteter som kan krocka med varandra (March och Olsen, 1989, s. 24). Till de mest uppenbara hör folkvalda som verkar, eller har verkat, på olika nivåer. Som exempel kan nämnas landstingspolitiker som ofta väljs främst av lokala sympatisörer men som sen ska verka och fatta beslut på en regional nivå.

6.2 Politiska institutioners roll

Den främsta utmaningen som institutionalism står för är grundat i empiriska observationer. Hela tiden går det att urskilja processer i samhället som blir svåra att förklara med en modell som ser beslutsfattande som utgångsbaserat i enlighet med rational choice¹⁶. Information samlas in, alternativ för riktlinjer formuleras, cost-benefit-analyser görs. Alla dessa åtgärder är dock mer till för att övertyga utomstående betraktare om det ”lämpliga” i handlandet än att de facto påverka beslutfattandet (March och Olsen, 1989, s. 48). Besluten fattas på annat sätt. Genom de symboler, ritualer, ceremonier, historier och dramer som omger politiken påverkas politiska institutioner på ett subtilt och diffust sätt. Aktiviteter

¹⁶ Rational Choice, en teoribildning vars essens är att individer i valsituationer oftast handlar rationellt, i enlighet med vad som ger bäst resultat (Marsh och Stoker, 2002, s. 65)

definieras genom myter och symboler (March och Olsen, 1989, 48-49). Dessa kan också användas för att dölja politikens verkliga innehåll.

En grundförutsättning för en organisation är att allt inte kan tas om hand samtidigt. En central anomali hos institutioner blir således att för att öka sin kapacitet så minskar man sin omfattning och mångsidighet. Några deltagare, åsikter, frågor eller värden blir utelämnade eller undertryckta. Genom att tillhandahålla en struktur av rutiner, roller, former och regler organiserar politiska institutioner en potentiellt oordnad politisk process (March och Olsen, 1989, s. 52). Politiska institutioner blir självständiga aktörer och mer än bara en spegling av sociala krafter eller motiv hos individuella aktörer. Institutioner formar det ramverk inom vilket politiken utspelar sig. Staten, via sina politiska institutioner påverkas således inte bara av samhället utan samhället påverkas också av den (March och Olsen, 1989, s. 16-18).

6.3 Fallet CAP

I den beskrivande delen av vår uppsats framträder en bild av CAP som ekonomiskt ineffektivt och till stor del som misslyckat, åtminstone med hänsyn till dess mål från Romfördraget. Hur kan CAP:s fortsatta existens förklaras och den generella oviljan att förändra policyn förstås? Enligt March och Olsens institutionalistiska teori ligger svaret i hur politiska institutioner fungerar, hur de reagerar på förändring i sin omgivning samt hur de genom hänvisningar till centrala värden och genom användandet av symboler och myter legitimerar sitt agerande. Vi ska dock börja i en annan ände och teckna bilden av CAP och dess beslutsfattande utifrån ett institutionalistiskt perspektiv.

I centrum för beslutsfattande om CAP står Council of Agriculture Ministers. Här tas intressen från medlemstaterna omhand i en komplex process av mellanstatliga förhandlingar (Grant, 1997, s. 147). Huvudsakligen tre aktörer har inflytande över denna process: kommissionären med ansvar för jordbruksfrågor, jordbrukslobbyn och medlemsstaterna. Andra aktörer, till exempel Europaparlamentet, har mer marginellt inflytande. På senare år har dock denna grupp av aktörer vidgats något och framförallt jordbrukslobbyn har fått se sitt inflytande minska. Till stor del har detta skett pga. att jordbruksfrågor inkluderades i Uruguayrundan, WTO:s medlemstaters förhandlingar om handelspolitik. Trots denna utveckling är jordbrukspolitik fortfarande ett mycket slutet verksamhetsområde. Ett exempel på detta är att förslag från kommissionen inte går via Coreper, de ständiga representanternas kommitté som har till uppgift att förbereda rådsmöten på ministernivå, utan istället genom *the Special Committee on Agriculture*, det vill säga en specialinstans endast för jordbruksfrågor. Denna ordning skiljer sig från de flesta andra områden. Komplexiteten kring jordbruksfrågor i allmänhet och CAP i synnerhet bidrar också till att de politiska "inträdeskraven" är höga. Den enda självständiga kritik som framförts mot CAP inom den beslutspåverkande sfären har kommit från konsumentorganisationer, som i hög grad blivit marginaliserade,

miljöorganisationer som haft en mängd andra miljöproblem att tackla och jordbruksekonomer som ofta saknat den kunskap om politisk beslutsfattande som behövs för att åstadkomma förändring (Grant, 1997, s. 148).

All detta sammantaget leder till slutsatsen att utseendet på de politiska institutionerna kring CAP utövar stor påverkan på dess fortsatta existens. "The major farm policies survives because of the particular sets of institutions involved in the setting of the decision framework in which they operate, as well as the pressures from interest groups" (Moyer och Josling i Grant, 1997, s. 149).

6.3.1 Förklaring av CAP enligt March och Olsens teorier

Tillämpas March och Olsens teorier på CAP kommer man fram till en rad slutsatser. Den ursprungliga gåtan som är ämnet för vår uppsats, dvs. hur en institution som CAP kan finnas kvar inom ett system som EU framstår inte längre som lika mystisk. March och Olsen vänder sig mot idén att endast "effektiva" institutioner finns kvar då de ineffektiva automatiskt slås ut. Tvärtom är politiska institutioner kännetecknade av livskraft, ibland oberoende av dess effektivitet. Det räcker med att det finns en viss anpassningsgrad hos institutionen till förändringar utifrån samt en sannolikhet för att beslut som fattas är baserade på intelligent val mer än rena tokigheter (March och Olsen, 1989, s. 54-54). Här är CAP inget undantag. Denna institution har producerat och producerar även idag vissa gynnsamma resultat, till exempel främjande av en levande landsbygd, men resultatet i stort är enligt många synsätt negativt.

En observation om att vissa institutioner, som CAP uppvisar tecken på anomalier, paradoxer och "patologiskt" beteende bygger enligt March och Olsen på det teoretiska antagandet att politiska institutioners främsta uppgift är handling. Detta är bara delvis korrekt, en viktig del av politik består istället av att få legitimitet genom att visa att beslutsfattandet åstadkommer viktiga mål eller att besluten fattas på rätt sätt. I många fall är intentioner viktigare för legitimiteten än att åstadkomma resultat. Politiska institutioner blir således bättre på att stärka och förespråka vissa värden än att praktiskt implementera dem genom handling (March & Olsen, 1989, s. 48-49). Tillämpar man denna analys på CAP så ser man att åtgärderna tagit sin grund i värnandet av olika värden. I början handlade det om att "rädda" det europeiska jordbruket, självförsörjning var det centrala värdet. På senare år har flera tillkommit, till exempel miljövänlighet, human djurhushållning och hälsofrågor. (EU 5) Frågan är dock hur väl dessa implementeras genom ett system som CAP, det framstår mer som att CAP är ett försök att med gamla beprövade metoder åstadkomma nya mål.

Indeed, institutions are usually associated with routinization and repetition, persistence and predictability, rather than with political change and flexibility, agency, creativity and discretion. Surviving institutions seem to stabilize their norms, rules, and meanings so that procedures and forms adopted at birth have surprising durability (March och Olsen, 1996, s. 258)

Förklaringen är till stor del att beslutsfattare inom institutioner svarar på förändringar primärt genom att titta på gängse normer och tidigare liknande situationer, i enlighet med "logic of appropriateness" som beskrivits tidigare. CAP uppvisar ett handlingsmönster helt i linje med denna. De åtgärder som tillämpades och var mycket framgångsrika under 1950-60-talen, då de bidrog till den snabba framväxten av ett europeiskt jordbruk tillämpades långt senare och skapade överproduktion och stora kostnader för EU:s medlemstater. Reformen och reformförsök har visserligen genomförts men har präglas av rigiditet och små förändringar, se kapitel 3.4.

6.3.2 Legitimering och bilden av CAP

Intressant i sammanhanget blir att titta på organisationens egen bild av skeendet. Hur motiveras den förda politiken och hur beskrivs förändringarna? Texten *The Common Agricultural Policy Explained* är en informationsskrift framtagen för att förklara CAP för allmänheten på ett enkelt sätt. Den torde därför i stora drag illustrera den bild som CAP:s förespråkare vill att allmänheten ska ha av institutionen. Genomgående präglas texten av en betoning av hur stora förändringar som har gjorts. Till exempel framhåller man att CAP nu endast omfattar mindre än hälften av EU:s budget jämfört med tidigare två tredjedelar (EU 1, s. 1). Ett annat tydligt tema är den positiva bild som ges av europeiskt jordbruk som på samma gång beskrivs som högteknologiskt och grundat i traditioner:

Farmers' primary occupation is food production. To do this they employ time-honoured traditions that have been married to modern science and technology for the purpose of offering great food at an affordable price (EU 1, s. 4)

En tredje bild som målas upp är att CAP i första hand finns till för att främja samhället i stort och att vanliga medborgare inkluderas i de beslut som fattas:

The CAP has evolved and now, more than ever, takes the concerns of all European society into account. In addition the EU has increased efforts to include citizens in policy formation, and to keep them in touch with the CAP (EU 1, s. 30)

Bilden av CAP som framkommer i informationshäftet berättar historien om en institution som främjat ett livskraftigt jordbruk, som regelbundet anpassar sig till omgivningens förändringar och som innefattar medborgarna i sitt beslutsfattande. Detta är en historia som skiljer sig avsevärt, framfört allt på de tre framförda punkterna, från den empiri vi tidigare presenterat. Sammantaget framstår det istället att CAP:s beteende som institution överensstämmer med March och Olsens teorier om hur organisationer legitimerar sina aktiviteter, vilket beskrivits i stycke 6.2. Genom användandet av myter, symboler och historier, genom hänvisning till handlandet främjande av centrala värden och ett betonande av att beslutens fattas på rätt sätt, i det här fallet med vanliga medborgare involverade, motiverar politiska institutioner sitt handlande.

Av de tre bilderna som framkommer är antagligen den tredje, att medborgarna inkluderas i CAP:s beslutsfattande mest verklighetsfrämmande. Av EU:s institutioner så framstår CAP tvärtom som en av de mest slutna. Den har sin egen uppsättning av aktörer och institutioner och samverkan med andra "policyområden" är liten. Just denna komplexitet, och den extrema detaljrikedomen i CAP:s utformning gör att det är mycket svårt för utomstående att ta del av beslutsfattandet. Detta leder också till en likriktning och en institutionaliseringsprocess hos beslutsfattarna:

"the complexity of the policy process makes it difficult for outsiders to enter the agricultural policy community without absorbing some of the policy assumptions and values of the existing insiders" (Grant, 1997, s. 1)

Här befästs de regler och identiteter som gör att tänkande och beslut och preferenser inom institutionen CAP baserar sig mer på "logic of appropriateness" än på konsekvensbaserade resonemang.

7 Slutsats

Efter att ha gått igenom empirin och tre teorier för att analysera fenomenet CAP skall vi nu göra ett försök att kombinera de tre teorierna. Vi anser att dessa har goda möjligheter att förklara olika delar av CAP. I det avslutande kapitlet ska vi väga dem mot varandra och svara på de tre frågor vi ställde initialt. Vi kommer hela tiden att explicit redovisa varför vi anser att en specifik teori är mest fruktbar i en viss situation.

7.1 Varför kom CAP till?

Svaret på denna fråga hämtar vi huvudsakligen från Moravcsiks historiska beskrivning av EU-samarbetet. Bilden som målas upp där är att CAP kom till huvudsakligen som en följd av nationella ledares handfasta beslut och deras målmedvetna handlande. Det måste dock påpekas att i och med att vi baserar vår slutsats huvudsakligen på Moravcsiks forskning så kan vi inte gardera oss från att han i sin forskning har varit färgad av sin teoretiska övertygelse. Dessa empiriska fakta bekräftas även av Lakes realistiska teori som också den hävdar att CAP skapades med basis i nationalstaters individuella intressen och inte att den hade grunden i liberal ekonomisk frihandelsteori. Dessa intressen centreras kring det faktum att Tyskland fick tillgång till en fri och öppen europeisk marknad mot att Frankrike säkrade ett europeiskt subventionerat jordbruk. Det här är helt i linje med både Moravcsiks liberalistiska teori och Lakes realistiska teori om stater som ekonomiskt nyttomaximerande aktörer.

En förklaring till CAP:s uppkomst, som vissa teorier och även viss empiri lägger vikt vid, är den omedelbara risken för matbrist och svält som förelåg efter andra världskriget. Denna tanke motsätter sig Moravcsik dock och menar att de europeiska ledarna inte ansåg risken för svält vara varken speciellt stor eller relevant (Moravcsik, 1998, s. 98). Vad som talar för teorin om matbrist är att det i Romfördraget skrivits in som en av ursprungspunkterna inom det europeiska samarbetet. Detta skulle indikera att jordbruksfrågan var ett mycket viktigt ämne för de grundande medlemsländerna. Moravcsik kan dock nyansera frågan genom att påpeka att de frågor som avhandlas i fördrag inte alltid är de mest centrala. Han menar istället att mycket av CAP förhandlades fram bakom stängda dörrar (Dinan, 1999, s. 335). En tredje förklaring till CAP:s existens är den vikt som läggs vid jordbruk i stora delar av Europa. Denna ses inte som vilken ekonomisk verksamhet som helst, utan istället en del av en social ordning kopplat till bilden av en levande landsbygd. Detta förklarar till viss del de starka reaktioner från franska bönder som uppstår när förändringar av jordbrukspolitik föreslås.

En av svagheterna med Marchs och Olsens institutionalistiska teori ligger i dess syn på individer. Teorin fokuserar på institutioner och har sin grund i hur olika sociala processer påverkar individer. Dessa ses i första hand som del av institutioner vilket leder till ett litet fokus på enskilda individer. Tillämpat på en institution som CAP leder detta till ett minskat förklaringsvärde då en stor mängd av de avgörande besluten för CAP:s utveckling fattats av just enskilda individer, på en mellanstatlig nivå, och svaren på frågor om CAP:s existens finns just i bevekelsegrunderna hos dessa individer. March och Olsens teori försöker också i första hand förklara hur politiska institutioner och framförallt förvaltning påverkar politiken. Deras teorier bidrar därför inte i någon större utsträckning till förståelse av utvecklingen av CAP.

7.2 Vilka krafter gör så att detta system upprätthålls och inte avskaffas?

En teori som har fötts under arbetets gång är att CAP:s opponenter i stor utsträckning tror på välfärdshöjande handelsutbyten. Mer specifikt har de gått ifrån ett protektionistiskt tankesätt mot ett mer marknadsliberalt. Dock, eller snarare på grund av det så accepterar de CAP som en sorts betalning för att bibehålla den fria rörelsen av varor inom unionen. De har och har alltid, trots att det inte är formaliserat, haft möjligheten att lämna unionen vid vilken tidpunkt som helst. Unionen är inte federal på samma sätt som USA utan det är mer av ett löst samarbete om vissa frågor. Vinsterna av den fria unionen verkar således överstiga kostnaderna för att upprätthålla CAP. Opponenterna verkar därför för att reformera CAP men de har aldrig hotat med ett utträde för att uppnå det.

CAP:s proponenter å andra sidan är inte lika villiga att sjunga den fria marknadens lov men i och med CAP så tystas kritiker och systemet kan bibehållas.

Vi anser oss tvungna att kritisera Lakes teorier, vilka annars skulle vara en plausibel förklaring till varför CAP upprätthålls. Kärnpunkten i kritiken mot Lakes teorier ligger i att vi måste anta att vi lever i ett samhälle som styrs av en hegemon. Visserligen har USA klassats som hegemon men det pågår i dagsläget en debatt om huruvida USA idag, 2006, kan sägas behålla det epitetet. Lakes påstående att hegemonen kommer att sträva efter att upprätthålla ett frihandelssystem både på hemmamarknaden och på det internationella planet kan också ifrågasättas om man ser till USA:s nuvarande handelsstrategier med tullar på exempelvis stål och en reglerad jordbruksmarknad. Skulle vi välja att betrakta den nuvarande världsordningen som hegemonfri, med opportunisterna som rådande herrar kan vi inte förklara CAP utifrån Lakes teorier. Lake menar att i ett fall där ett antal opportunisterna, som alla har P/FT som förstapreferens, styr det internationella ekonomiska systemet kommer vi att landa i ett fångarnas

dilemma¹⁷ där man kommer att landa i ett P/P alternativ, såvida de suveräna staterna själva inser att kostnaderna att upprätthålla ett protektionistiskt system ej är försvarbara i jämförelse med ett frihandelssystem. Dock, menar Lake att staterna, i ett opportunistiskt system, har klara incitament att istället övergå till global frihandel, något som går stick i stäv med CAP:s existens. Om man anser USA vara en hegemon i dagsläget fungerar Lakes förklaringsmodell väl.

De ovan givna förklaringarna till varför CAP upprätthålls kan kompletteras med alternativa förklaringar i enlighet med March och Olsens teorier. Dessa skulle hävda att CAP:s utformning, de institutioner och enskilda tjänstemän och beslutsfattare inom dessa som administrerar systemet utövar ett stort inflytande på CAP:s funktion och utformning. De vänder sig också mot tanken på att endast ”effektiva” politiska institutioner lever kvar och att de ineffektiva automatiskt försvinner. Detta medför att en med vissa synsätt ineffektiv institution som CAP mycket väl kan leva kvar. Tanken att ineffektiva organisationer slås ut bygger på antagandet att politikens främsta mål är generera resultat. Man bortser då enligt March och Olsen från symboler och vissa värden roll i politiken. Jordbrukspolitik och CAP är, som vi tidigare konstaterat, intimt förknippade åtminstone utåt sett om än inte i direkt handling med värnandet av vissa värden. Till de centrala värdena hör en levande landsbygd, en god miljö osv. Det är dock värt att poängtera att dessa förändrats under CAP:s existens. I debatten kring CAP är det tydligt hur dessa symboler och värden används i informationsskrifter och i argumentationen för att motivera CAP för Europas befolkning, som enligt undersökningar i stort sett stöder CAP, åtminstone på det sätt frågorna i undersökning ställs (EU 6).

7.3 Varför är CAP såpass statiskt och svårt att reformera?

För att svara på frågan varför CAP är så svårt att reformera måste vi först ställa motfrågan: varför ska CAP reformeras? Enligt Moravcsiks liberalistiska teori och Lakes realistiska teori så uppfyller CAP sina huvudsakliga syften och det saknas därför en grund för reform. Dessa syften är som tidigare nämnts, för nettobidragstagarna att säkra lantbrukarnas välstånd och för nettobidragsgivarna att få tillgång till den gemensamma europeiska marknaden. I detta perspektiv ses således CAP som en förutsättning för hela det europeiska samarbetet.

Ytterligare ett skäl till CAP:s statiskhet är de enskilda medlemsländernas uppenbara svårighet att rösta igenom ett reformförslag till följd av inrikespolitiska påtryckningar på hemmaplan. Lobbygrupper inom jordbruket har traditionellt sett

¹⁷ Ett spel där alla aktörer använder strategier som resulterar i belöningar som är underlägsna de som de skulle uppnå vid samarbete.

alltid åtnjutit en stor makt genom att lyckas föra upp sina hjärtefrågor på den politiska dagordningen och politiker har av åter- och nyvalsskäl genom tiderna ofta lyssnat på dessa lobbygrupper som sagts representera vitala väljargrupper.

March och Olsen bidrar också med ett flertal orsaker till CAP:s rigiditet och ovilja till förändring. CAP:s uppbyggnad, dess institutioner och då framförallt *Council of Agriculture Ministers* spelar här en central roll. Individer inom denna institution och även i en bredare beslutssfär, där även andra aktörer som till exempel jordbrukslobbyn utövar inflytande, handlar i huvudsak i enlighet med "logic of appropriateness" där individens självupplevda identitet och roll inom institutionen styr dess handlande. Vad som är tänkbara handlingsalternativ baseras på tidigare erfarenheter och handlingsmönster. Detta leder till en tröghet inom institutionen, vilket märks specifikt på CAP i de små förändringar som gjorts. Denna ovilja till förändring förstärks också av den slutenhet som CAP:s komplexitet ger upphov till. Som nämnts tidigare är det svårt att komma in i CAP:s beslutandesfär utan att påverkas av de värderingar och antaganden som finns inom denna sfär.

7.4 Slutord

Vi menar att det blir svårt att förklara CAP:s uppkomst och fortsatta existens genom att enbart betrakta CAP ur en enda teoris perspektiv. Olika teorier medför olika pusselbitar vilka alla bidrar med en vital del av helhetsbilden. En pluralism av teorier är alltså att föredra när man vill få en ökad förståelse av CAP eller vid vilken annan fallstudie som helst (Lundquist, 1993, s. 123-124).

Moravcsik, med sin omfattande empiriska genomgång av EU, bidrar med en användbar förklaring av CAP:s uppkomst och logiken bakom policyn medan Lakes realism bidrar med att placera in CAP i ett internationellt ekonomiskt perspektiv och erkänner nationella beslutsfattares roll för CAP:s statiskhet. March och Olsens institutionalism bidrar med förklaringar till CAP:s rigiditet, dess ovilja till förändring samt sätter in CAP i en kulturell kontext, där symboler och värden används för att motivera dess existens.

8 Referenser

- Allison, Graham och Zelikow, Philip. 1999, *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis* New York: Addison-Wesley Educational publishers Inc
- Collijn Susanna, 1996. *Hur påverkar EU:s jordbrukspolitik utvecklingsländernas livsmedelssektorer*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet
- Dinan, Desmond, 1999. *Ever closer union – an introduction to European integration*. London: Lynne Rienner Publishers inc.
- Dunne, Tim – Schmidt, Brian C., 2005, “Realism” i Baylis, John och Smith, Steve, *The globalization of world politics, an introduction to international relations*. Oxford: Oxford university press
- Grant, Wyn, 1997. *The Common Agricultural Policy*. London: Macmillian Press Ltd.
- Gilbert, Mark, 2003. *Surpassing Realism – The Politics of European Integration since 1945*. Oxford: Roman & Littlefield Publishers: Inc.
- Hedström, Ingrid “EU kan resa sig stärkt från knocken” *Dagens Nyheter* 2005-06-03
- Kay, Adrian, 1998. *The Reform of the Common Agricultural Policy*. Wallingford: CABI Publishing.
- Lake, David A., 1988. *Power, protection and free trade – international sources of US commercial strategy 1887-1939*. Ithaca: Cornell university press
- Lundquist, Lennart. 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur
- March, James G. och Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, A Division of Macmillian
- March, James G. och Olsen, Johan P., 1996. “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol 9, Nummer 3, s. 247-264.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The choice for Europe: Social Purpose and state power from Messina to Maastricht*, London: Routledge
- Moravcsik, Andrew. 1997 “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization* Vol 51, Nummer 4, s. 513-553
- Nalin, Evald, 2000. *Varför bör CAP - EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?* Lund: Livsmedelsekonomiska institutet

- Perloff, Jeffrey M., 2004, *Microeconomics*. Boston: Pearson Addison Wesley
- Rabinowicz, Ewa, Thomson, Kenneth J. och Nalin, Evald, *Subsidiarity, 2001, the CAP and EU enlargement*. Lund: Livsmedelsekonomiska institutet
- Rosén, Malena, 2001. "Negotiating Reform in the European Union", *CFE working papers series*, nummer 10. <http://www.cfe.lu.se/pdf/cfewp10.pdf>. 12 maj 2006.
- Stone Sweet, Alec – Fligstein, Neil – Sandholtz, Wayne m.fl. 2001. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Swiecicki, Jakub, 2003. *Slaget om landsbygden, EU:s jordbrukspolitik och utvidgningen*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet
- Wickman, Kurt, 2003. *Whither the European Agriculture Policy?* Stockholm: Timbro

8.1 Internetlänkar

- EU 1 =
http://ec.europa.eu/comm/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf
"The Common Agricultural Policy Explained". 12 maj 2006
- EU 2 =
http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325SV.003301.html#anArt33
Romfördraget. 12 maj 2006
- EU 3 =
http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm
"CAP reform". 12 maj 2006
- EU 4 =
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/142&type=HTML&language=en&guiLanguage=en>
"European agricultural policy in a changing environment". 12 maj 2006.
- EU 5 =
http://europa.eu/pol/agr/overview_sv.htm
"Översikt över EU:s verksamhetsområden – Jordbruk". 12 maj 2006.
- EU 6 =
http://ec.europa.eu/comm/agriculture/survey/2005/rep_en.pdf
"Europeans and the Common Agricultural Policy. 12 maj, 2006.