

EU:s svårföränderliga jordbrukspolitik

- En studie om varför CAP är så svårföränderligt ur ett
nyinstitutionalistiskt perspektiv

Abstract

The European Union's long-term budget negotiations during the summer of 2005 were obstructed from being successful due to a quite fierce debate about the future guidelines of the Common Agricultural Policy. A quarrel about money and who gets what, was the common answer as to why it took the European leaders six months to accept the budget, and quite rightfully. This essay, however, goes beneath those explanations and tries to see what other reasons there might be for such a phenomena.

With a new institutionalistic approach this study seeks to see what underlying reasons for why an institution such as CAP is so resistant to change. With special attention to the new historical institutionalism and the rational choice institutionalism the study successfully shows that though the front laying reasons to the problems with the budget might have been economical, several other factors also affected the outcome of the budget negotiations.

Structures, national identity and decisions taken when outlining the Common Agricultural Policy in the 1960's still affect the European union, its members and foremost of all, the Policy/institution itself.

Keywords: CAP, new institutionalism, policyanalysis, theories of change, EU

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Introduktion | 1 |
| 1.2 | Problemområde | 2 |
| 1.3 | Uppsatsens disposition | 4 |
| 2 | Problemformulering | 5 |
| 3 | Metod | 6 |
| 3.1 | Studiens art | 6 |
| 3.1.1 | Policyanalys eller ej | 7 |
| 3.2 | Praktiskt tillvägagångssätt | 8 |
| 4 | Material | 9 |
| 4.1 | Primär- och sekundärmaterial | 9 |
| 4.2 | Källkritik | 10 |
| 4.3 | Validitet | 11 |
| 5 | Teori | 12 |
| 5.1 | Vetenskapsteoretisk bakgrund | 12 |
| 5.2 | Nyinstitutionalistiska teorier | 13 |
| 5.2.1 | Historisk nyinstitutionalism | 14 |
| 5.2.2 | Rational choice nyinstitutionalism | 15 |
| 5.2.3 | Samspelet mellan rational choice och historisk institutionalism | 15 |
| 5.3 | Kritik mot nyinstitutionalismen | 16 |
| 6 | CAP – Den gemensamma jordbrukspolitiken | 17 |
| 6.1 | CAP:s historia | 17 |
| 6.2 | Röster för en förändring av CAP | 18 |
| 7 | Resultat | 20 |
| 7.1 | Bildandet och utformningen av CAP | 20 |
| 7.2 | Storbritannien blir medlemsstat | 21 |
| 7.3 | MacSharry - planen | 22 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7.4 | Reformen 2003 | 22 |
| 7.5 | EU:s långtidsbudgetförhandling 2005 | 23 |
| 8 | Slutsats | 25 |
| 9 | Referenser | 26 |
| 10 | Bilagor | 28 |
| 10.1 | Tabeller..... | 28 |

1 Inledning

1.1 Introduktion

Den europeiska unionen är det största demokrati- och mellanstatliga samarbetsprojekt någonsin. Från EKSG (kol- och stålgemenskapen) med endast sex medlemsstater, till ett EU som idag innefattar hela 27 europeiska stater. Från ett projekt som främst skulle värna om fred och ekonomisk återuppbyggnad till en union som utövar gemensam politik och vars samarbete sträcker sig långt utöver dess ursprungliga tanke. Mycket har med andra ord hänt i Europa det senaste halvsekle och särskilt förändringarna efter undertecknandet av Maastrichtfördraget 1992 (t.ex. Euron, utvidgning och ny konstitution) vittnar om att unionen strävar efter ännu närmare samarbete staterna emellan.

EU och framåtskridande förändringar i all ära, men unionen är idag långt ifrån ett perfekt fungerande mellanstatligt projekt. Det finns mängder av exempel där unionen kommer till korta och där institutionell utformning och uppbyggnad hindrar samarbetet från att vara mer demokratiskt, effektivt och framåtskridande. Som ett svar på detta, om än indirekt, tillsattes det såkallade framtidskonventet (Europeiska konventet) 2002 med uppdrag att klargöra EU:s framtida mål, värden och syften. Året därpå lämnade man in ett förslag om fördraget om en konstitution för Europa till kommissionen.

I och med EU:s framtida utvidgning och utveckling ansåg man att en del institutionella förändringar och förenklingar var nödvändiga för att ta emot nya medlemsstater och effektivisera beslutsprocesserna i unionen. EU:s nya konstitution, som fördraget kom att kallas i folkmun, ligger idag på is i och med att inte alla medlemsstater ratificerade förslaget. De förändringar som där presenterades har därför inte genomförts. Konstitutionen var huvudsakligen en sammanfattande, mer pedagogisk och förenklad version av EU:s tidigare förslag (som idag utgör EU:s grundlag) och erbjöd inte särskilt stora förändringar för medlemsstaterna. De mål och värden som konstitutionen representerade var i stort sett föga överraskande och följde mer eller mindre samma mönster som de tidigare fördragen. I konstitutionen finns dock inskrivet teoretiska försök till att öka demokratin och insynen i beslutsfattarprocessen, samt större fokus på rättigheter och skyldigheter för EU:s medborgare. Ett par andra viktiga tillägg var även att EU ska främja ”vetenskapliga och tekniska framsteg” (http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_sv.htm#OBJECTIVES) och att

man ska sträva efter en ”hållbar utveckling som bygger på en välavvägd ekonomisk tillväxt” (*Ibid.*)

Här slår unionen i viss mån krokben på sig själv. Samtidigt som man vill att unionen ska satsa mer på innovationer, modernitet och serviceinriktade sektorer så går 36% av EU:s totala budget till jordbrukssektorn, en sektor som inte ska vara synonym med framtidens EU. EU:s jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy), har under senare år fått utstå hård kritik. Av CAP:s del av budgeten går över 60% i direktstöd för jordbruket. En sektor som sysselsätter ca 2% av EU:s befolkning kostar med andra ord unionen mer än en tredjedel av budgeten, varav 22 % är såkallat direktstöd¹.

Arbetets syfte och poäng är dock inte att redogöra för EU:s budget och huruvida unionens mål och syften uppfylls. Målet är istället att, med hjälp av CAP som exempel, försöka förklara varför förändringar och nya mål kan vara svåra att nå i stora organisationer såsom EU. Det råder mer eller mindre konsensus om att EU:s jordbrukspolitik är gammaldags och föråldrad, men ändå är det svårt att förändra och effektivisera. Det är detta som är kärnan i uppsatsen och utgör även underlaget för min slutsats. EU:s budget, CAP och stödet till jordbrukssektorn kommer alltså endast utgöra empirin på vilken teorin appliceras.

1.2 Problemområde

Det faktum att EU:s stater har fortsatt att utvecklats de senaste 50 åren och inriktat sig allt mer på industri- och servicesektorerna i sina ekonomier har satt tydliga spår på jordbrukssektorn, som blivit lidande. Trots detta har den gemensamma jordbrukspolitiken inte följt samma utveckling som ekonomierna, vilket utgör grunden till att så mycket pengar går åt till direktstöd, subventioner och marknadsåtgärder.

2003 reformerades därför CAP avsevärt för att anpassas till en union som krävde en modernare jordbrukspolitik. 1990-talets reformer som framför allt skulle leda till ökad livsmedelsproduktion förde med sig en mängd sidoeffekter och snedvridningen på den globala marknaden kom till stor del att drabba 3:e världen. De såkallade Agenda 2000-reformerna genomfördes alltså 2003 och den största skillnaden är att CAP numera ”inte bara stöder själva jordbruket utan tar hänsyn till hela landsbygdens möjligheter till en långsiktig utveckling” (*Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitiken*, 2005, s. 1). I praktiken

¹ För statistik se tabell 1.1 samt

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa10000

och

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_agriculture&root=Yearlies_new_agriculture/E/E1/E11/eda20240

betyder detta att EU:s bönder idag inte längre får mer stöd ju mer de producerar, vilket var huvudorsaken till varför EU överproducerade livsmedel under lång tid. Tillsammans med stöd för bönder som omstrukturerar och diversifierar sin verksamhet ställs dessutom högre krav på djur- och miljövänlig produktion (*Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitiken*, 2005, s. 7).

Vad är då problemet? Frågan är befogad eftersom EU på under tjugo år har gått från att spendera mer än två tredjedelar av budgeten på jordbruket till snart nästan bara en tredjedel². Problemet är att en tredjedel fortfarande är för mycket. Toppmötet angående EU:s långtidsbudget 2005 kollapsade mer eller mindre p.g.a. att bland andra Sverige, men framför allt Storbritannien, inte accepterade budgetförslaget för åren 2007-2013. En av de stora anledningarna till misslyckandet var att Storbritannien inte ville ge upp sin EU-rabatt (som Margaret Thatcher förhandlade till sig en gång i tiden) om inte CAP ytterligare reformerades. Med Frankrike i spetsen som försvarare av CAP resulterade toppmötet tillslut med en kompromiss, ett halvår senare. I korta drag så ger Storbritannien upp en femtedel av sin EU-rabatt och CAP:s utformning fortsätter som den varit men villkoret var att hela budgeten ska ses över 2008 ("Isolation Fever", 1/12 2005).

Det råder alltså vitt skilda meningar om CAP bland medlemsstaterna i unionen. En sida vill fortsätta reformeringen med motiveringen att det inte är rimligt att något som endast utgör 3% av ekonomin får 40% av budgeten ("Another splendid compromise forged in Brussels", 17/12 2005). Frankrike, som på många sätt representerar försvararna av nuvarande CAP, vill däremot hålla kvar vid det beslut som gjordes med Tyskland om att frysa CAP fram till 2013. Med tanke på att Frankrike är EU:s största jordbruksproducent och får ca 25% av unionens jordbrukssubventioner är detta kanske inte så konstigt ("Europe's farm follies", 8/12 2005).

Av Frankrikes befolkning jobbar dock bara 4% av den arbetsföra befolkningen med jordbruk och sektorn omsätter inte mer än 3% av BNP (*ibid.*). Med detta i åtanke finns det skäl att tro att det är något annat som ligger bakom motviljan till ytterligare förändring än enbart ekonomiska skäl, vilket denna uppsats argumenterar för.

Mycket har skrivits om CAP men mycket lite om varför det är svårt att förändra policyn, trots dess ineffektivitet. Framför allt har orsakerna bakom dess svårföränderlighet mer eller mindre lämnats utforskade vilket gör ämnet särskilt intressant. Jag kommer med hjälp av en nyinstitutionalistisk teoribildning analysera CAP och försöka förklara svårigheten med förändring i organisationer och mellanstatliga samarbeten utan att lägga fokus på de rent ekonomiska skälen.

² Statistiken varierar beroende på var man letar och ibland är det oklart vad som kan klassificeras som CAP. I EU:s budgetrapport står jordbruk under rubriken Naturtillgångar, där bl.a. även miljö och fiske ingår. Klart står dock att summan förminskats avsevärt och att den ligger någonstans mellan 35-45%.

1.3 Uppsatsens disposition

Uppsatsen börjar med en konkret problemställning och syfte. Efter det följer avsnitt som beskriver metod och material där jag diskuterar hur jag gått tillväga för att nå mina resultat samt motiverar varför jag valt vissa metoder framför andra. Jag kommer även att diskutera materialet och dess tillförlitlighet. Därefter följer en teoridel på vilken materialet kommer att appliceras. Teoridelen kommer även att innehålla en diskussion om valda teorier i jämförelser med andra teorier som jag inte använder som underlag för min slutsats.

För att vissa av teorierna ska kunna sättas in i sitt sammanhang är det även nödvändigt att kort gå igenom EU:s och CAP:s historia, särskilt i samband med användandet av historisk nyinstitutionalism för att visa på olika critical junctures. På så sätt kommer olika styrkor och svagheter med CAP att belysas, vilket är av vikt för uppsatsen.

Slutligen kommer resultaten att presenteras där jag kommer att argumentera för att min slutsats, och styrka densamma, med hjälp av teorierna och materialet. Uppsatsen har varken konstruktivistiska eller normativa inslag utan den ämnar endast att förklara empiriska fakta med hjälp av nyinstitutionell teoribildning. Den avser med andra ord inte att besvara en hel sanning, utan endast en del av den.

2 Problemformulering

Uppsatsen ämnar att besvara frågan om varför CAP är så svårt att förändra genom att anta ett nyinstitutionalistiskt perspektiv. Med anledning av detta kommer jag därför inte lägga större vikt vid rent ekonomiska tänkbara anledningar, vilka även de har ett svar i frågan. Anledningen till avgränsningen är att det redan finns mycket skrivet om CAP och dess ekonomiska påföljder för unionen och att det tycks vara nästan det enda förekommande svaret på frågan. En mer genomgående analys av andra tänkbara anledningar till fenomenet är därav både berättigat och intressant. Frågeställningen lyder som följer:

- Hur kan man utifrån ett nyinstitutionalistiskt perspektiv förklara varför EU inte ytterligare har förändrat och reformerat sin jordbrukspolitik?

Frågeställningen bygger på min subjektiva förförståelse om att CAP inte har förändrats nog och att CAP redan idag skulle ha kunnat tjäna unionens ekonomiska och strukturella mål mycket bättre. Det är med andra ord en fallstudie av en specifik policy som, om uppsatsen når önskat resultat, även ger riktlinjer för framtida forskning inom ämnet. Att enbart studera EU:s jordbrukspolitik är i sig en avgränsning och tillsammans med min infallsvinkel och grundläggande perspektiv i frågan tror jag mig kunna nå ett vetenskapligt accepterbart svar på frågan. Det faktum att CAP-dilemmat till allra största del enbart benämns som ett ekonomiskt dilemma, och att det inte skrivits mycket om hur strukturella förhållanden inom EU påverkar CAP, ser jag bara som en fördel.

3 Metod

Idéen till uppsatsen kom efter debaclet med långtidsbudgeten 2005 som resulterade i ytterligare en kompromiss i EU som nyss haft en stor motgång i och med att Frankrike och Nederländerna röstat ner den nya konstitutionen under sommaren. Varför kan man inte förändra CAP? Personligen trodde jag att det låg mer än bara rationella orsaker bakom framför allt frankrikes hårda försvar av policyn. Gamla europeiska stormaktsstrukturer, Chiracs minskande popularitet i hemlandet och svårigheten att ändra en påbörjad policy i en så komplex struktur som EU faktiskt har, var bara några tänkbara svar.

Följande avsnitt kommer beskriva hur jag gått tillväga rent praktiskt för att få svar på varför CAP egentligen är så svårföränderligt. Även studiens, och mina, metodologiska grunder kommer att redogöras för i avseende att skapa så mycket insyn i studien som möjligt.

3.1 Studiens art

Som säkerligen framkommit tar studien formen av en empirisk fallstudie. Empirin ligger i att CAP inte har förändrats mer sedan dess uppkomst i början av 1960-talet. Visst har det, som tidigare nämnts, skett en mängd förändringar, men det finns många röster som frågar sig varför det inte har förändrats mer och det verkar inte finnas några bra svar på frågan.

Vid förklarande studier finns det huvudsakligen tre olika alternativ; teorikonsumerande, teoriutvecklande och teoriprovande (Esaiasson m.fl. 2004, s. 33). Som forskare måste man dock inte begränsa sig till en av dessa falanger utan en studie kan utan större problem vara teorikonsumerande, -provande och -utvecklande. Min avsikt är dock varken att pröva eller utveckla de teorier jag avser att använda. Anledningen till detta är att jag finner att de tillräckligt kan förklara fenomenet i fråga och även om teorierna i vissa fall måste modifieras för att passa in, så anser jag inte att det är av utvecklande natur. Av uppenbarliga skäl bör dock inte forskningsprocessen hindras av snävt och låst tänkande. Passar inte teorier helt in på ett fenomen gynnar det snarare forskningen om man ändrar om, blandar, och kanske vidareutvecklar teorier för att nå tillförlitliga och tillfredsställande resultat, så länge allt görs vetenskapligt korrekt.

Studien är kvalitativ i sin metod och något annat är nästan omöjligt med användandet av nyinstitutionalistisk teoribildning. Den härrör följaktligen snarare från den hermeneutiska vetenskapsteorin än den positivistiska. Det förekommer dock inslag av kvantitativ metod då det är av vikt för uppsatsen att påvisa att CAP inte har förändrats nog. Genom att använda mig av ekonomisk statistik och olika

demografiska uträkningar argumenterar jag för att CAP bör effektiviseras och följaktligen förekommer det inslag av kvantitativ metod.

Det kan tyckas uppseendeväckande att använda sig av kvalitativ forskning på ena sidan, för att visa hur underliggande strukturella och historiska förhållanden påverkar CAP idag, medan jag använder kvantitativ på andra sidan, för att påvisa att det finns belägg för ytterligare förändring av jordbrukspolitiken. Alternativet hade varit att även undersöka om det finns strukturella orsaker även till en förändring av policyn.

Det finns två anledningar till att det alternativa tillvägagångssättet inte nyttjas. För det första är det en avgränsning, och att kvalitativt undersöka symboliska, strukturella och institutionella orsaker till varför inte mer har förändrats, innebär en dubbelt så lång uppsats. För det andra så är det av mindre vikt för uppsatsen, som till stor del bygger på antagandet om att det finns röster som vill förändra strukturen på jordbrukspolitiken. Eftersom uppsatsen ifrågasätter varför det *inte* har förändrats snarare än *varför* CAP bör förändras, gynnas studien av att så snabbt som möjligt godta principen om att CAP ytterligare kan, och kanske bör, förbättras. I annat fall är det stor risk att uppsatsens kärnfråga hamnar i strid med frågan om varför CAP ska förändras, och fokuset på icke-förändring går således förlorad. I och med att det är lättare att kvantitativt visa CAP:s tillkortakommanden (t.ex. dess stora del av budgeten) än med kvalitativa djupstudier så valdes en kvantitativt inriktning på sidan som förespråkar en förändring.

Det behöver dock inte vara ett problem att blanda både kvalitativ och kvantitativ forskning. Lundquist hänvisar till Mills som säger att ”utbudet av metoder ska ses som ett erbjudande till forskaren och får aldrig uppfattas som ett måste” (Lundquist, 1993, s. 103). Så länge man redovisar sina resultat och metoder väl finns det ingen anledning att känna sig tvingad till att hålla sig inom de metodologiska gränserna, och kan, om det behövs, nyttja allehanda redskap för att nå bästa möjliga svar på sin fråga.

3.1.1 Policyanalys eller ej

Eftersom CAP utgör föremålet för min analys är det befogat att motivera huruvida då inte uppsatsen i sig självt är en policyanalys. Men först måste man komma till rätta med vad en policy faktiskt är. Inom statsvetenskapen benämns ofta policy som public policy, eftersom man studerar ”offentliga handlingslinjer och program” (Premfors, 1989, s. 10) utformat av regeringar, statsöverhuvuden eller som i vårt fall EU. Definitionerna av vad som är en policy och vad som inte är det skiljer sig. En av de mer kända definitionerna har myntats av Thomas Dye som beskriver en policy för att vara ”allt vad en regering väljer att göra och inte göra”³ (Howlett & Ramesh, 2003, s. 5). Denna något vaga definition är kanske inte helt träffande eftersom det skulle betyda att alla politiska handlingar är policys. I

³ Översatt av författaren till uppsatsen

denna uppsats kommer definitionen av policy vara de handlingsmönster/linjer, program och särskilda tillvägagångssätt och regler, vilka är utformade av regeringar, beslutsfattare eller helt enkelt är normer.

Med definitionen om vad en policy faktiskt är klar så är nästa fråga att ta itu med om jag faktiskt analyserar en policy eller inte. Min uppsats är en policyanalys i det att den faktiskt studerar en policyprocess inom EU och varför densamma försvårar förändring. Det är dock inte en policyanalys i sin rena form eftersom den huvudfokus ligger på förändring (icke-förändring) snarare än policy i sig själv. Svaret på frågan är alltså att uppsatsen inte är en policyanalys. Den icke-förändring som här studeras hade likaväl kunnat göras med samma teorier och metoder på ett fall som inte var en policy. Policyanalysernas metodologi och teoretiska ramverk tillämpas inte i uppsatsen och därav kan inte heller studien sägas vara en policyanalys.

3.2 Praktiskt tillvägagångssätt

Tack vare den stora mängd material som finns att tillgå om EU:s budgetar, toppmöten och historik var det inte svårt att sätta sig in i ämnet. Förutom den så kallade empiriska läsningen var det även nödvändigt att färska upp minnet i nyinstitutionalismen och annan teoretisk litteratur. Jag hade redan före bestämt att anta detta perspektiv och det återstod att se om teorierna var tillräckliga för att förklara det fenomen som jag tyckte mig kunna besvara.

Att göra en empirisk studie var för mig ett självklart val. Med tanke på att så många redan har olika åsikter på hur CAP bör förändras var en normativ studie inte lika intressant och en konstruktivistisk ansats skulle antagligen resultera i ett mediokert försök i att leka toppolitiker. En komparativ undersökning hade dock kunnat vara intressant. T.ex. hade man kunnat jämföra CAP med CCP (Common Commercial Policy) eller någon annan policy inom EU för att se skillnaden i hur de olika har förändrats under tiden. Det är inte säkert att försöket hade lyckats dock i och med att CAP är speciellt inom EU. Det upprör medlemsstaterna och leder till konflikter kanske mer än något annat inom EU, framför allt inför budgetförhandlingar.

Sist men inte minst använder jag mig av de utvalda teorierna, och med bakgrund från empirin, presenterar jag mina resultat som ligger till grund för min slutsats.

4 Material

I följande avsnitt kommer jag att presentera och kritiskt värdera materialet som jag använt i uppsatsen. Först går jag igenom mitt användande av primär- och sekundärmaterial och värderar sedan dem källkritiskt. Sist men inte minst kommer jag även att diskutera reliabiliteten och validiteten av mina källor.

4.1 Primär- och sekundärmaterial

Att arbeta med obearbetat material är alltid det bästa för en forskare. Primärmaterial har fördelen att de inte redan filterats av någon annan och forskaren har på så sätt möjlighet att komma så nära sanningen/svaret som möjligt. Man skapar då på ett sätt sitt eget material och behöver inte läsa andras tolkningar (Lundquist, 1993, s. 107). Beroende på vilket fenomen man undersöker och vilken teoretisk ansats man har som forskare, finns det dock tillfällen där användandet av primärmaterial är högst begränsat, och då måste man till större grad förlita sig på sekundärmaterial.

I denna studie har främst sekundärmaterial i form av tidningsartiklar och litteratur använts, men även offentligt tryck och CAP:s nutida utformning redogörs för och utgör primärmaterial. Det hade självklart varit önskvärt om en större mängd primärmaterial hade varit representerat och det hade även styrkt uppsatsens trovärdighet. Den bästa sortens material för uppsatser av denna karaktär hade kanske varit semi- eller ostrukturerade intervjuer med personer väl insatta i den politik som styr CAP. Vid sådana intervjuer hade man kunnat få en inblick i vad som rör sig bakom de politiska kulisserna i huvudet på de aktörer som varit delaktiga i utformandet av CAP, och då även fått en mer trovärdig förklaring till hur politiken kring fenomenet faktiskt utspelar sig. Det finns i huvudsak två anledningar till att denna sortens primärmaterial inte eftersöktes i studien. Dels har den historiska aspekten en stor inverkan då en stor del av analysen går igenom händelser ändå tillbaka till 1960-talet. En andra aspekt är att dessa personer är mycket svåra att få tag på, inte bara att få dem att ställa upp på intervjuer, utan till och med vem man ska söka som intervjuobjekt är problematiskt i en fråga som denna.

Sekundärmaterial som har använts har främst använts för att få reda på när olika saker och ting hände. Det som använts har till stor del varit återberättande snarare än analyserande. I och med detta förloras material som faktiskt beskriver de strukturer och relationer som analyseras i uppsatsen. I avsaknad av detta har jag istället analyserat de faktiska händelserna och argumenterat för hur man kan skönja strukturer och bakomliggande faktorer i aktörers agerande.

4.2 Källkritik

”Källkritik är en uppsättning metodregler som används för att värdera sanningshalten och bedöma trovärdigheten såväl påståenden om historiska förlopp och omständigheter som nutida uppgifter om sakliga förhållanden” (Esaïsson m.fl. 2003, s. 303). Forskare är beroende av att värdera sina källor för att inte komma fram till fel slutsatser. Lundquist menar att det finns tre olika analysplan för en forskare och som ger olika anknytningar till den verklighet som man försöker finna (Lundquist, 1993, s. 108-109). Det första planet kallas utsagoplanet och står för vad aktörerna säger och verkligheten som aktörerna beskriver den. Det andra, djupare planet är informationsplanet och där kommer man fram till aktörernas medvetna motiv och hur de egentligen uppfattar verkligheten. Sist men inte minst finns verklighetsplanet som beskriver verkligheten som den egentligen är och aktörernas faktiska motiv (*ibid.*). Detta understa plan är målet att nå för forskare (om man i positivistisk anda erkänner att det finns en objektiv verklighet) eftersom man då finner den rätta sanningen. Det är genom källkritik man får möjlighet att nå informations- och verklighetsplanet och man måste därför gå igenom vilka motiv, om några, aktören hade för att uttala sig eller agera på ett visst sätt.

Denna uppsats söker att nå verklighetsplanet i det att den försöker finna bakomliggande orsaker till varför CAP är så svårföränderligt. Till exempel, om Chirac säger att CAP inte behöver reformeras eftersom det är en utmärkt policy, är det inte säkert att det är just p.g.a. att det är en utmärkt policy som det inte behöver förändras. Min studie avser, i detta exemplet, att lyfta fram att Chirac säger så med anledning av andra orsaker, som inte syns med blotta ögat.

Förutom information direkt från EU som framtagits främst via internet så bygger uppsatsen främst på artiklar från tidningar. Anledningen till detta är att det inte skrivits mycket om ytterligare reformering av CAP. Eftersom ämnet stod på sin höjd under budgetförhandlingarna 2005 är det främst i artiklar som informationen om vad som pågick finns. När det gäller valet av material kan det vara extra viktigt i fråga om tidskrifter. *The Economist* liberala ståndpunkt och negativa inställning till CAP:s nuvarande utformning är ingen hemlighet och det är därför av vikt att läsa artiklarna med så öppet sinne som möjligt. Jag har i det avseendet ansträngt mig för att inte referera till de delar av artiklarna som innehåller analyser, utan istället koncentrerat mig på att referera till partierna som innehåller redogörelser för händelseförlopp, för att sedan kunna dra mina egna slutsatser.

Lika försiktig måste man vara när man läser EU:s egna faktablad om t.ex. CAP. Där målas CAP upp som en modern jordbruks- och landsbygdpolicy som redan tagit itu med de flesta av sina problem. Det finns anledning att misstänka att EU:s informationsblad är skrivna i EU:s eget intresse och man får även i då vara kritiskt inställd till vad som faktiskt står skrivet.

De källor som används för att beskriva uppsatsens empiri kan i princip delas in i två olika delar. Först och främst är det källorna till budgetförhandlingarna 2005 och reformen av CAP 2003. Till de händelserna har artiklar och tidskrifter använts

av den anledningen att utförligare litteratur om fenomenen inte finns tillgängligt än. Den andra delen består av vad som idag kan benämnas historiska händelser från och med CAP:s bildande fram till början av 90-talet. Som källor till de episoderna har främst litteratur använts. Även litteratur av mer analytiskt slag har använts men eftersom det finns väldigt få böcker skrivna om just CAP ur ett nyinstitutionalistiskt perspektiv har även de böckerna bidragit mest i redogörande syfte. Användandet av beskrivande litteratur kan lätt leda till en skev bild av verkligheten om den inte kritiserar av läsaren. I denna studien har fackböckerna dock hög trovärdighet i och med att redogörelserna för händelseförloppet varit mer eller mindre detsamma i flertalet olika böcker.

4.3 Validitet

Begreppet ”CAP är svårföränderligt” förekommer i flera fall i denna uppsats och för en hög validitet i uppsatsen måste man operationalisera, eller teoretiskt definiera, begreppet. Min teoretiska definition av svårföränderligt är att det finns viljor att reformera och ytterligare förändra, i detta fallet CAP, men att det ändå inte gjorts. Nedan presenteras en lista med de operationella indikatorerna vilka bekräftar att CAP är svårföränderligt enligt min teori.

- EU:s långtidsbudget sommaren 2005 var ett politiskt fiasko som slutade i en intetsägande kompromiss p.g.a. att man inte kunde enas om CAP:s framtid.
- På grund av gamla beslut som utformat EU:s jordbrukspolitik har man idag hamnat i en situation som gör att en förändring är mycket svår.
- Det finns strukturella maktkamper inom EU.
- Olika aktörer med olika agenda vad gäller CAP.

Om de operationella indikatorerna stämmer väl överens med den teoretiska definitionen, alltså att det finns en avsaknad systematiska fel och att man faktiskt undersöker det man avser att undersöka, beräknas studien ha god begreppsvaliditet. För att studien slutligen ska ha hög resultatvaliditet krävs även en hög reliabilitet vilket innebär att det finns få osystematiska och slumpmässiga fel (Esaïsson m.fl., 2003, s. 67).

Visar det sig att de punkterna ovan är kopplade till svårigheten att förändra CAP har studien alltså en hög begreppsvaliditet och om inga osystematiska fel görs bör studien även nå en hög resultatvaliditet.

Ytterligare en definition som måste göras i uppsatsen är en tydligare förklaring om vad som menas med institution. Uppsatsen delar det nyinstitutionella synsättet på institutioner och eftersom fokus då snarare ligger på regelverk tar alltså CAP även formen av en institution. Begreppet utvecklas ytterligare i kapitel 5.

5 Teori

Det enkla svaret på frågan om varför CAP inte har reformerats ytterligare är att Frankrike inte vill förlora sina bidrag. Möjligtvis är förklaringen inte felaktig men att inte utveckla problematiken mer än så är dumdrigt. Nedan kommer jag att presentera de förändringsteorier som jag avser att använda för att lyfta fram att det finns ytterligare anledningar till varför jordbrukspolitiken är svårföränderlig. Lika väl som en sådan teori kan användas för att förklara förändring bör den även kunna användas för att förklara varför förändring inte sker. Jag kommer också kort att beskriva den teoretiska bakgrund med vilken uppsatsen skrivs och mitt förhållningssätt till studien.

5.1 Vetenskapsteoretisk bakgrund

Beroende på vilken vetenskapsteoretisk grund man har påverkar det utförande, utformning och resultat av en studie olika. Min personliga vetenskapsteoretiska grund ligger antagligen närmast de postpositivistiska eftersom jag tror att det finns en objektiv verklighet, men att man inte ser den fullständigt (Lundquist, 1993, s. 68). Problemet blir nu att jag tidigare proklamerat att studien är hermeneutisk i sin art och hermeneutiken menar att verkligheten alltid är subjektiv. Postpositivismen löser detta problem genom att, som tidigare nämnts, erkänna att den rent objektiva verkligheten är omöjlig att uppnå. Forskaren kommer alltid att påverka sin studie medvetet eller omedvetet och så även jag i min uppsats.

Studiens ontologi bottnar i min egen vetenskapsteoretiska bakgrund och förespråkar med andra ord en realistisk ståndpunkt. Det faktum att jag inte tror mig kunna se en helt objektiv sanning försätter uppsatsens epistemologiska grund i dualistisk och objektiv. Det bör alltså finnas ett avstånd mellan forskaren och studieobjektet i försök att hålla studien objektiv, men viss subjektivitet kommer alltid förekomma (*ibid.*).

Det viktigaste är dock inte i vilken falang man placerar sig själv som forskare utan det är hur studien utförs och om man är medveten om sin egen position är det också lättare att försöka minska dess negativa sidor. I detta fallet, då bl.a. strukturer kommer att behandlas, är det omöjligt att beskriva dem rent objektivt i och med att de i princip är subjektiva i sin existens. Så även om studien är hermeneutisk i sin helhet innehåller den ändå positivistiska inslag i och med att undertecknad tror på en objektiv verklighet. Det finns med andra ord möjligheter även i hermeneutiska studier att använda sig av statistik och kvantitativa metoder.

5.2 Nyinstitutionalistiska teorier

Traditionell institutionalism studerade regler och procedurer som fastställts av statliga organ och på många vis var institutionalism synonymt med statsvetenskap (Lowndes, 2002, s. 90). Skolan var mer eller mindre bortglömd i skuggan bakom behaviouralism och rational-choice teorier när nyinstitutionalismen gjorde sitt intrång på arenan under 1980-talet. Med en mer väldefinierad teoribildning och en syn på institutioner som processer snarare än organisationer fick skolan ett stort genomslag. Institutioner var inte längre något som bara påverkade människor, utan de påverkade även varandra genom idéspridning.

Nyinstitutionalismen är dock inte en enhetlig teoribildning utan kommer med flera olika subskolor. Vivien Lowndes identifierar hela sju olika subskolor och även om alla inte haft lika stort genomslag bidrar de alla till vetenskapen med sina olika fokus. Lika väl som detta kanske är skolans största fördel så kan det också vara till nackdel i och med att de många subskolorna gör det svårt att enkelt förklara vad nyinstitutionalism är, i och med dess många inriktningar (Lowndes, 2002, s. 106). Gemensamt för dem alla är dock, förutom ett uppenbart fokus på institutioner, att man analyserar regelverk, formella såväl som informella, snarare än organisationer. Institutioner kan vara allt från renodlade institutioner till processer och de är inte värdeneutrala och påverkar därför både individer och andra institutioner och organisationer. I avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 presenterar jag de två nyinstitutionalistiska teorier vilka jag använder mig av i min analys.

Ett central fråga för alla institutionalister är hur institutioner påverkar individer. Nyinstitutionalister besvarar denna frågan genom att antingen anta en kalkylerande, eller en kulturell ansats.

Den kalkylerande ansatsen bygger på att människan är strategiskt tänkande och söker att maximera sin egen nytta och nå sina egna mål. Institutionens roll i denna ansats blir att den utgör ett visst ramverk för individen. Genom institutionen kan man kalkylera hur andra individer kommer att agera och i viss mån förutspå framtiden (Hall & Taylor, 1996, s. 7), och på så vis även strategiskt välja sitt eget agerande. I motsats till detta menar den kulturella ansatsen att individen inte är kapabel att tänka och agera strategiskt fullt ut. Människan är påverkad av den värld han lever i och hennes planer är då styrda av den egna interpretationen av världen. Institutionernas roll utifrån denna ansats är att de dels sätter upp ett ramverk både för den egna individen och andra, men även påverkar aktörens egen uppfattning av verkligheten (Hall & Taylor, 1996, s. 8).

Den kalkylerande ansatsen förutspår alltså att institutioners svårigheter att förändras bygger på att de (t.ex. institutioner själva eller beslutsfattare i institutionen) befinner sig i vad nationalekonomer kallar för Nash-equilibrium. I ett Nash-equilibrium förändras inte situationen eftersom det bygger på att en individ inte kan få en bättre situation utan att någon annan får det sämre. Och eftersom alla individer vill maximera sin egen nytta hamnar man i en situation där alla accepterar situationen eftersom deras egen situation försämras vid en förändring. Den kulturella ansatsen däremot menar att eftersom institutioner i mångt och mycket styr sig själva och har en egen vilja är de svåra att förändra.

Institutioner påverkar individer till den grad att de själva strukturerar de olika reformtankar som individer kan tänkas ha och på så sätt är förändringar svåruppnåeliga (*ibid.*).

5.2.1 Historisk nyinstitutionalism

Hall och Taylor identifierar fyra punkter som separerar historisk nyinstitutionalism från dess kollegor. 1) Man har en bred syn på relationen mellan institution och individ. Detta innebär i princip att man kan välja både den kalkylerande eller den strukturella ansatsen. 2) Man fokuserar på att institutioners agerande och förändring sker i ljuset av en ojämn maktstruktur. 3) Institutionell utveckling och förändring är styrt av stigberoende och oförutsedda konsekvenser. 4) Institutionell analys bör integreras med att även andra faktorer påverkar institutioners utveckling och förändring och man håller alltså inte institutionen ensamt ansvarig för utvecklingen (Hall & Taylor, 1996, s. 7).

Historiska nyinstitutionalister kan alltså välja både den kulturella och kalkylerande ansatsen i sitt sätt att se på samverkan mellan institutioner och individer. Beroende på vilken institution som studeras och dess historiska förlopp kan den ena ansatsen passa analysen bättre. Den andra punkten belyser det faktum att institutioner i deras politiska påverkan ger vissa sociala grupper en större möjlighet att förändra än andra grupper. Institutioner har med andra ord en snedvriden maktfördelning där några individer har en fördelaktig position jämfört med andra att medverka i beslutsprocessen.

Den tredje punkten, som är av stor betydelse för denna uppsats, är det såkallade stigberoendet som institutioner ger upphov till. Principen lyder att ett en gång taget beslut påverkar institutionens framtida utveckling. I och med att man en gång valde ett alternativ före andra så stängde man ett flertal dörrar som kunnat leda till en annorlunda utveckling av institutionen. Besluten sker ovetandes om institutionens framtid och därav säger man att de valda vägarna ofta innebär oförutsägbara utvecklingar som inte följer de egentliga intentionerna.

Det finns dock tillfällen då förändring sker, s.k. critical junctures. Vid dessa tidpunkter sker en omfattande förändring av institutionen och nya framtida stigar bildas för institutionen, även de innebär dock att flera andra möjliga stigar blir försummade (Hall & Taylor, 1996, s. 10).

Sist men inte minst erkänner historiska institutionalister att institutioner inte utgör det enda kausala påverkandet på politiken (*ibid.*). Istället ser man institutioner som avgörande faktorer på den politiska arenan och som ett kritiskt komplement till övriga variabler som också påverkar politiken.

Denna uppsats analyserar CAP utifrån den kalkylerande ansatsen och den stämmer överens med att särskilda grupper favoriseras och har större inflytande över CAP än andra. Vad gäller stigberoendet, och synen på institutionens roll som en avgörande faktor snarare än den enda faktorn, stämmer även det överens med uppsatsen.

5.2.2 Rational choice nyinstitutionalism

Rational choice nyinstitutionalister har utan tvekan den kalkylerande synen och ansatsen till förhållandet mellan institutioner och individer där människor helt styrs av att försöka maximera sin egen nytta (Lowndes, 2002, s. 96). Institutioner skapas, enligt denna inriktning, för att lösa ett kollektivt problem. I en värld där individer är nyttomaximerande uppkommer det situationer där ingen av aktörerna är nöjda. Institutioner skapas då eftersom åtminstone en av aktörerna kommer att gynnas av skapandet av en institution, utan att någon får det sämre. Skolan är starkt inspirerad av spelteori och behaviouralism och man förklarar institutionell förändring, eller icke-förändring, genom teorier som prisoners dilemma eller tragedy of the commons (Hall & Taylor, 1996, s. 12).

Som namnet märkbart antyder grundar sig skolan på rational choice teoribildning. Individer agerar enligt vad som kommer ge dem bäst resultat genom att rationellt förutsäga hur andra individer agerar. Det råder ett slags tävlan gentemot andra aktörer på arenan. Vad som särskiljer just rational choice nyinstitutionalisterna är att de fokuserar på institutionerna som det avgörandet ramverket för aktörerna. Det är genom institutionerna som spelreglerna definieras och begränsar också de möjliga slutresultaten av en given interaktion aktörer emellan.

I och med det stora fokus som läggs på aktörerna i teoriansatsen kan det vara av vikt att ytterligare klargöra förhållandet mellan aktörer och strukturer. Strukturerna i denna uppsats betecknas som de regler, normer och ramverk inom vilka aktörerna agerar, och ger sig alltså uttryck i former som t.ex. de policys, formella regler eller institutioner som EU och CAP innefattar. Många forskare anser att det råder en ömsesidig påverkan mellan aktörer och strukturer, och att den ena inte kan förstås utan den andra. Likaväl som strukturer formas och bildas av aktörer, så är aktörer i sin tur bundna och påverkade av strukturer (Johnson, 2002, s. 98). Aktör – strukturansatsen hävdar alltså att begreppen aktör och struktur inte har någon betydelse om de inte står i relation till varandra. Giddens beskriver de två fenomenen aktör och struktur som två sidor av samma mynt (McAnulla, 2002, s. 279).

De teorier som presenteras ovan tror jag kommer ge en så klar helhetsbild som möjligt i analysen om varför CAP (som i denna uppsats tar skepnad både som institution och struktur) är svårföränderligt. Jag ser inte teoriernas olikheter som något hinder utan snarare tror jag att de alla kan bidra på sitt sätt och komplettera varandra.

5.2.3 Samspelet mellan rational choice och historisk institutionalism

På grund av att den historiska institutionalismen accepterar en kalkylerande ansats så ser jag inga problem i att använda mig av båda skolorna i analysen. Det förefaller inte orimligt att kombinera de två och med andra ord erkänna de nyttomaximerandes roll i institutionell utformning samtidigt som man erkänner påverkan av de faktorer som den historiska nyinstitutionalismen lyfter fram, som

t.ex. stigberoende och snedvriden maktfördelning. Pollack beskriver att flera inflytande historiska institutionalister använder sig av antaganden om aktörer som är fullt kompatibla med rational choice institutionalismen. Det är med andra ord inte nödvändigt att se de två skolorna som konkurrenter till varandra, utan den historiska institutionalismen kan i många avseenden ses som en variant av rational choice institutionalismen som betonar icke-förändring och stigberoende (Pollack, 2004, s. 141).

5.3 Kritik mot nyinstitutionalismen

Som alla teoribildningar så kritiseras även nyinstitutionalismen. Förutom att det kan vara svårt att falsifiera teorierna så finns det även ett metodologiskt problem och det är nyinstitutionalismens oförmåga att i förväg förutsäga när en förändring sker. Retroaktivt är det lätt att finna såkallade critical junctures men teoribildningen erbjuder ingen ordentlig förklaring till när man vet att en förändring ska ske. Med andra ord, nyinstitutionalismen beskriver stabilitet bättre än vad den beskriver förändring (Hill, 2005, s. 86).

Ytterligare kritik som riktas mot skolan är dess bredd. I och med dess mångfald av subskolor är det svårt att definiera vad nyinstitutionalism egentligen är. Nyinstitutionalismens olika skolor definierar alla institutioner på liknande sätt, en process, ramverk, normer etc., men i och med den breda definitionen löper man även risken att förlora sin distinktion inom samhällsvetenskapen (Lowndes, 2002, s. 103).

6 CAP – Den gemensamma jordbrukspolitiken

6.1 CAP:s historia

I skuggan av Andra världskriget var jordbrukspolitik av högsta vikt i de flesta europeiska länder. Att kunna försörja det egna landet med råvaror var en nationell prioritet. EG formades 1958 och när den gemensamma marknaden skulle fastställas var jordbrukspolitiken ett hett ämne mellan de olika medlemsstaterna.

Tyskland och Nederländerna föredrog att hålla jordbrukspolitiken på en nationell nivå men Frankrike, med en stor och oproduktiv jordbrukssektor, hotade att inte underteckna fördraget om en gemensam marknad om inte även jordbrukspolitiken fördes upp på en europeisk nivå (Dinan, 1999, s. 334).

Utformandet av en gemensam jordbrukspolicy drogs igång redan 1958 och är därför en av EU:s mer välkända samarbetspolicys. Tre huvudriktlinjer drogs upp för CAP (även om inte policyn officiellt existerade förrän i början av 1960-talet): 1) Jordbruksprodukter bör kunna röra sig fritt inom EG, 2) EG bör prioritera att producera mer än icke-medlemmar och 3) Kostnaden för policyn bör bäras av EG snarare än de enskilda medlemmarna.

Utöver de här tre riktlinjerna uppkom även en informell princip om att bönder borde ha en inkomst som är i linje med de inkomsterna i andra samhällssektorer (Dinan, 1999, s. 335). Utformandet av CAP och de riktlinjer som drogs upp redan då är av stor vikt. Det visar sig att dessa riktlinjer stod fast under en väldigt lång tid trots att mycket förändrades i Europa jämfört med hur det var direkt efter kriget.

CAP (som relativt ofärdig policy) lanserades först i början av 1962 efter intensiva förhandlingar och några av direktiven var bl.a. att tarifferna för import av råvaror in till EG skulle höjas och man erbjöd prisgarantier för bönderna i gemenskapen. Det europeiska rådet skulle stå för kostnaderna av detta (genom bidrag från enskilda stater) de tre första åren varpå ett nytt system skulle införlivas. Då ännu inget bra alternativ för att täcka kostnaderna fanns 1965 och kommissionen föreslog att EG som helhet skulle täcka kostnaderna införlivades en hård debatt och det var inte förrän 1970 som CAP kom att finansieras av samtliga medlemsstater (Dinan, 1999, s. 336).

Den färdiga versionen av policyn kom att bestå av fem huvudsakliga principer efter vilka EG:s jordbrukspolitik skulle styras:

- Target price: EG garanterade ett minimipris för jordbruksproducerade produkter och livsmedel
- Intervention price: Allt som producerades garanterades att bli uppköpt från marknaden av särskilda prisinterventionsbyråer i medlemsstaterna (för att hålla priset uppe).
- Entry price: Ett minimipris för att importera jordbruksrelaterade produkter till EG.
- Levy: En skatt som läggs på importerade jordbruksrelaterade varor för att komma upp i samma nivå som inträdespriset.
- Refund: En återbäring till EG exportörer för att de skulle kunna slåss på världsmarknaden (omöjligt annars eftersom EG priserna var högre än i omvärlden).

(Dinan, 1999, s. 336)

De ovanstående riktlinjerna förblev mer eller mindre oförändrade ända fram till reformen 2003 och har varit anledningen till den hårda kritik policyn fått utstå. Till en början sågs dock policyn som en stor succé. Inte bara för att den med bravur lyckades införliva målen om EU som självförsörjande av livsmedel och att förse arbetande inom jordbrukssektorn med inkomster jämförbara med övriga sektorer, utan även av den anledningen att den bevisade ett lyckat samarbete på supranationell nivå och kunde ses som ett exempel för ett lyckat närmare samarbete mellan de europeiska staterna (Rieger, 1996, s. 99).

CAP har under åren fått utstå mycket kritik mycket på grund av de ständiga överskott som producerades i och policyns bestämmelser. Det faktum att bönder fick betalt för den kvantitet de producerade och att allt blev uppköpt (George, 1997, s. 175-176) ledde till stora snedvridningar på marknaden och bland annat drabbades den tredje världen dubbelt. Dels var det omöjligt för dem att exportera sina varor in till EU och dels, på ett mer moraliskt plan, slängdes eller sparades enorma mängder överskott av kött och livsmedel medan en stor del av världen befann sig på svältstadiet. Kritiken har kommit från många olika håll som WTO och USA men till och med inom unionen har policyn kritiserats hårt.

6.2 Röster för en förändring av CAP

Förutom snedvridningen på marknaden orsakade CAP även andra problem. Större gårdar som kunde producera mer tjänade mycket mer än mindre gårdar vilket drabbade småbönder. Det överskott som producerades fick lagras till dyra kostnader och i jakten på att producera ytterligare mer överarbetades jorden med miljöskadliga gifter. Dessa problemen uppmärksammades så tidigt som på 1960-talet då Mansholt, som varit med och dragit linjerna för CAP, förgäves lade förslag på en reform som skulle minska överskottsproduktionen (Dinan, 1999, s. 339).

I och med Storbritanniens medlemskap i gemenskapen höjdes ytterligare röster för en reformation av policyn. Storbritannien hade en stor befolkning relativt till sin andel jordbrukare och hade redan övergett principen om självförsörjande och importerade istället från sina kolonier. I takt med att Storbritanniens imperium minskade blev stod det klart att man, i jämförelse med andra medlemsstater, förlorade intäkter p.g.a. sin proportionellt sett lilla jordbrukssektor (George, 1997, s. 183). Det var vid den tidpunkten som den dåvarande premiärministern Margret Thatcher lyckades förhandla sig till Storbritanniens EU-rabatt i ljuset av att CAP inte reformerades (Dinan, 1999, s. 339).

Från och med slutet av 70-talet fram till slutet av 80-talet höjdes det många röster för en reform allt eftersom överproduktionen och kostnaden för CAP steg allt mer. CAP hade utformats under en tid då jordbrukspolitik inte var av globalt intresse. Den protektionistiska politiken fick dock omvärlden att höja sin röst (Smith, 1999, s. 253). Det skedde dock få förändringar under denna period och även om kvoter på t.ex. mjölk infördes fortsatte överproduktionen och kostnaderna att stiga. Det såkallade Delors I paketet trädde i kraft 1988 för att hålla nere kostnaderna men det visade sig inte vara en tillräcklig åtgärd i samband med att klagomål nu växte från omvärlden och WTO (Uruguay-rundan) pressade unionen att öppna sin marknad för livsmedel (Dinan, 1999, s. 341).

1991 drog den dåvarande jordbrukskommissionären Ray MacSharry upp en plan för att reformera CAP. Planens grundidé var att minska prisgarantin och istället ersätta den med direktstöd för bönder vilket skulle reducera överproduktionen. Föga förvånande kritiserades planen hårt från alla håll och kanter men slutligen godkändes planen av kommissionen och lämnades vidare till Europeiska rådet. Även där väckte planen mothugg. Frankrike motsade sig reformen helt och hållet medan danska, brittiska och nederländska ministrar menade att planen var diskriminerande gentemot stora jordbruksproducenter. Även de spanska, grekiska, irländska och portugisiska ministrarna klagade, men då med motiveringen att det istället var diskriminerande mot småbrukare (Dinan, 1999, s. 343). Förvånande nog stödde dock Tyskland reformen (och släppte då sitt långvariga stöd av CAP något) och planen godkändes så småningom i modifierad variant. Planen gjorde nytta i form av att minska överproduktionen men compensationen som utbetalades till Storbritannien och Frankrike var dock så pass substantiell att den totala kostnaden för CAP faktiskt ökade.

Som tidigare nämnt skedde den mest omfattande reformen av CAP 2003 och den viktigaste punkten var utan tvekan att man släppte prisgarantin (*Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitiken*, 2005, s. 7). Dock lever direktstödet kvar från MacSharrys plan och utgör den överlägset största delen av CAP:s budget (se tabell 1.1). Som tidigare nämnt var CAP återigen en het fråga under budgetförhandlingen 2005 (som den varit under alla budgetförhandlingar) då, trots en precis genomförd reform, framför allt Storbritannien åkallade nya reformer.

Trots att CAP genomgått en hel del skönhetsoperationer och nu senast en ganska omfattande reform med nya riktlinjer så är policyn fortfarande utsatt för hård kritik och i ljuset av detta kan man undra varför det på 50 år inte har utvecklats en tillfredsställande policy.

7 Resultat

Teorierna som jag har använt mig av i analysen är, som tidigare nämnt, inte rena policyanalysteorier utan förändringsteorier. Eftersom studien fokuserar på en icke-förändring kan det verka långsökt med användandet av teorier som förklarar motsatsen men det finns en logisk bakgrund till detta. En förändringsteori använder variabler som förklarar när en förändring sker. I avsaknad av dessa variabler i det empiriska fallet förklarar teorin då även varför förändring inte sker.

Nedan presenterar jag analysen av materialet med hjälp av förändringsteorierna och visar då även hur avsaknaden av viktiga variabler i empirin förklarar den svårföränderliga jordbrukspolitiken.

Dispositionen är gjord så att jag valt ut fem olika avgörande tidpunkter, critical junctures, då det funnits starka viljor för förändring av CAP, vilka jag sedan analyserar med hjälp av förändringsteorierna.

7.1 Bildandet och utformningen av CAP

EG var fortfarande relativt ungt när de första riktlinjerna för den gemensamma jordbrukspolitiken drogs upp och ett säkerhetstänkande för den egna autonoma nationalstaten präglade fortfarande de europeiska staterna (Pryce, 1994, s. 10). Redan 1951 (genom EKSG) säkrades en ekonomisk förbindelse mellan stater som bara ett halvt decennium varit i krig med varandra och ju närmare denna förbindelse blev desto mindre blev risken för ytterligare krig.

Sett ur en kalkylerande nyinstitutionalistisk ansats var bildandet av CAP en nyttomaximerande handling för kanske framför allt Frankrike. Utifrån en rational choice nyinstitutionalistisk synvinkel kunde de övriga staterna acceptera detta i och med att de inte skulle bli lidande. Förändring är endast möjlig om ingen av aktörerna får det sämre (Hall & Taylor, 1996, s. 12), och i detta fallet var det ett strategiskt krav ställt av en av aktörerna. Frankrike visste med all säkerhet att om de övriga staterna inte accepterade villkoret skulle de alla bli förlorare p.g.a. att man då inte ville öppna marknaden för tillverkade varor. Rational choice nyinstitutionalismen menar dessutom att institutioner skapas för att reda ut ett kollektivt problem. I spillrorna efter kriget var jordbrukspolitiken och självförsörjande ett stort problem som lättare kunde lösas med hjälp av en institution.

Även den historiska skolan kan skriva under på att bildandet av CAP inte bara var av ekonomiska anledningar utan frukten av strategiskt tänkande. Man kan här också se att det rådde en såkallad ojämn maktstruktur kvar i Europa på den tiden, möjligen även idag. Frankrike, som en av Europas stormakter kunde, i och med de

rådande maktstrukturerna, ställa detta kravet. Troligtvis hade inte samma krav kunnat ställas av Nederländerna eller Belgien med samma resultat. Kopplingen mellan de agerande staterna och den rådande strukturen i Europa blir i detta fallet uppenbart. Länderna var i till stor del begränsade i och med den struktur de själva skapat.

Angående utformandet av CAP så var även den strategiskt uträknad. Staterna säkrade en känslig sektor inom staterna. För t.ex. Frankrike, som även idag identifierar sig med jordbruket som en stor del av den franska identiteten (Ossmer, 2005, s. 18), var det viktigt att försäkra sig mot de övriga europeiska staterna, som inte hade lika stora jordbrukssektorer, sprang ifrån i utvecklingen. Även Tyskland var redan från början en stark anhängare av CAP och även om staten inte identifierar sig på samma sätt till jordbruket som Frankrike så fanns en stark vilja att stärka banden till Europa.

7.2 Storbritannien blir medlemsstat

Storbritannien blev medlem i dåvarande EG 1973 och tvingades förespråka en gemensam jordbrukspolitik som på många sätt var antitesen till deras egen (Dinan, 1999, s. 339). Med Margaret Thatcher som premiärminister (1979-1990) lyckades man dock förhandla sig till en EU-rabatt i mitten av 1980-talet vilket stillade den annars hårda kritiken mot CAP från en av de egna medlemsstaterna.

När Margaret Thatcher kom till makten förespråkade hon starkt en reformation av CAP och som en stark advokat gick hennes protester mot den rådande jordbrukspolitiken inte obemärkt förbi ("Lean and mean, but not very popular", 7/12/2005). Det fanns med andra ord en rörelse för förändring, men den blev aldrig av.

En anledning till att det aldrig blev någon större reform kan bero att CAP redan då, genom sin utformning och den rådande situationen, helt enkelt inte hade någon möjlighet att förändras. Vid bildandet valde man att göra jordbrukssektorn stark genom att hålla upp priserna uppe (George, 1997, s. 175). Detta utnyttjades av lobbyister och bönder som drev en hård politik för att bevara jordbrukspolicyn. I många länder var en positiv inställning till en reform av policyn lika med politiskt självmord. CAP som institution var inte värdeneutral och i ett land som Frankrike kunde en sådan inställning vara att vända sig emot sin egen identitet och nationalitet.

Thatchers agerande var strategiskt. Om inte CAP förändrades så skulle i alla fall Storbritannien inte lida på grund av det och hon lyckades att sänka Storbritanniens EU-avgifter och vann på det viset en moralisk seger, kanske för henne själv men även för den egna staten. Även här förklaras icke-förändringen av rational choice falangen genom att ingen av aktörerna fick ett sämre utgångsläge. Storbritannien ville förändra CAP men fick istället något annat, vilket gjorde att deras position förbättrades medan den förhöll sig oförändrad för övriga stater.

Man kan utifrån det historiska perspektivet argumentera för att man vid denna avgörande tidpunkt (critical juncture) inte hade några möjliga förändringsdörrar att ta. Man var fast på CAP-stigen på grund av dess ursprungliga utformning och att den hade befäst sig så starkt som institution inom gemenskapen. En förändring försvårades dessutom i och med den ojämna maktfördelningen som CAP som institution gav upphov till. Bönder och jordbrukslobbyister hade informationen och kunskapen om CAP klart för sig medan individer i övriga av samhällets sektorer inte hade särskilt mycket kunskap om jordbrukspolitiken (Dinan, 1999, s. 339). Institutionen gav alltså mer makt, i form av kunskap och information, åt aktörer som inte ville förändra situationen.

7.3 MacSharry - planen

Nästa avgörande tidpunkt i CAP:s historia var när den nyblivne irländske jordbrukskommissionären MacSharry drog upp en plan för att minska överproduktionen av livsmedel (George, 1997, s. 190). Situationen var nu mer eller mindre ohållbar och man insåg att någonting var tvunget att ändras. Institutionen hade med andra ord förlorat lite av sin styrka.

Vad var det som gjorde att det faktiskt skedde en förändring nu, om än liten, och inte förut? Den historiska institutionalismen förklarar detta genom att CAP nu gett en fördel åt de som ville förändra institutionen. Makten hade kommit till förespråkarna för en reformation i och med institutionens uppenbara problem. En ny väg hade nu tvingat sig fram i en ohållbar situation och tillsammans med ett tryck från omvärlden (dåvarande GATT) för förändring var det i många intresse att faktiskt genomföra en reform.

Reformen blev, som vi vet, en kompromiss gentemot de som inte accepterade den. Liksom Thatcher inte direkt förlorade striden när hon ville förändra CAP tidigare ersattes de bönder som förlorade på att man reducerade prisgarantin istället med ett direktstöd. Ur ett rational choice nyinstitutionalistiskt perspektiv försämrades inte positionen för någon av aktörerna.

7.4 Reformen 2003

2003 genomfördes en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som avsåg att verkligen ta tag i de många problem som omgett institutionen sedan dess födelse. Som vanligt möttes den första versionen, som inte gav lika generöst direktstöd, av mycket missnöje. Den modifierade versionen röstades dock slutligen igenom sommaren 2003, även om det kan sägas att den modifierade versionen på många sätt snarare undvek de egentliga problemen än tog tag i dem ("The farmers' friend", 3/11/2005). Även i detta fallet hade förutsättningarna för en reform förändrats. EU:s planerade utvidgning, fortsatt tryck från WTO och det

faktum att CAP nu i princip konkurrerade med EU:s strategi för en hållbar utveckling, gjorde att de externa förutsättningarna för förändring var goda.

Ett svar på frågan varför en förändring faktiskt skedde skulle kunna vara att strukturerna i Europa har förändrats. Inte bara CAP som struktur, utan även de strukturella maktförhållandena staterna emellan. Krigshotet är inte längre en faktor och varken Tyskland eller Frankrike (som båda röstade igenom förslaget först efter att det modifierats) kan ses som lika starka aktörer i det avseendet längre. I och med att strukturen (CAP) försvagats så minskar även aktörernas möjlighet till att nå sina mål. Detta gäller dock inte omvänt eftersom strukturen snarare stärkts för de som förespråkade reformen.

Utifrån den historiska nyinstitutionalismen sker förändring vid en ojämn maktfördelning (Hall & Taylor, 1996, s. 7). I detta fallet skulle det vara att makten nu låg hos de sociala grupper som förespråkade reformen. Denna makt är given av CAP i och med dess problem. Tillsammans med de externa faktorer som presenterades ovan gav detta upphov till en förändring.

Rational choice nyinstitutionalismen hävdar att förändring i institutioner sker när ingen av parterna är nöjda och att de genom en kollektiv handling kan komma fram till en mer tillfredsställande situation för alla parter (Pollack, 2004, s. 138). I reformen 2003 är det svårt att se hur Frankrike och Tyskland fick en bättre, eller åtminstone lika bra position som förut. Ett svar på detta är att institutionen, som utgör reglerna efter vilka rationella beslut tas, har förändrats och att de båda aktörerna hade inte längre möjlighet att åstadkomma ett resultat som de gynnades av.

7.5 EU:s långtidsbudgetförhandling 2005

Sommaren 2005 höjdes åter ropen för en CAP reform anført av Storbritannien. Anledningen till att det tog ett halvår innan samtliga länder godkände budgeten (för åren 2007-2013) var Blairs ovilja att sänka Storbritanniens EU-rabatt om inte en ytterligare förändring av CAP genomfördes, något som Chirac inte gick med på ("When the CAP doesn't fit", 8/12/2005). Situationen blev dessutom inte bättre av att Tyskland och Frankrike ingått ett avtal om att frysa CAP fram till 2013. Budgeten undertecknades tillslut i en kompromiss som egentligen gynnade Frankrike mest. Storbritannien gav upp en del av sin rabatt samtidigt som man lovades att CAP återigen skulle ses över 2008 ("Brussels fudge", 20/12 2005). Reformen två år tidigare var tydligen inte tillräcklig och på nytt eftersöktes förändring.

Stigberoendet och svårigheten att nämnvärt förändra en institution som CAP lyfts här återigen fram. Det faktum att policyn blivit så starkt förankrad i EU nästan omöjliggör större förändringar. Både Chirac och Blair hade tydliga mål inför budgetförhandlingarna, att frysa CAP respektive att reformera. Blair, som ledare för ordförandelandet och med en absolut nämnvärd EU-rabatt, visste möjligen att han var tvungen att gå med på att sänka rabatten, men då ville han ha något i gengäld (*ibid.*). Vid detta tillfället var det ingen social grupp, eller sida av

debatten för den delen, som hade en fördelaktig position och på grund av detta skedde heller ingen förändring.

Rational choice falangen förklarar att det inte blev någon ny reform eftersom alla aktörer inte skulle gynnas genom en kollektiv handling för förändring. Oavsett om t.o.m. Frankrike skulle gynnas av en förändring av CAP så står det inte politikernas intresse att bära den bördan. Att som fransk president förordade en förändring av CAP innebär enbart att man ytterligare upprör folket och ytterligare försämrar sin egen ställning (Chirac var hårt kritiserad i Frankrike vid tidpunkten efter bl.a. en skolreform). Det är alltså tydligt att även de enskilda individerna försökte nyttomaximera vid detta tillfälle. Även Blair visste att han skulle bli hårt kritiserad (vilket han sedermera blev) i Storbritannien om han gav efter på EU-rabatten. CAP har under hela sin existens visat på att det inte är en värdeneutral institution. Chirac är självklart påverkad av dess existens och kan på grund av strukturen inte föreslå en reform eftersom Frankrikes befolkning identifierar sig med jordbruket som en del av deras rötter och tradition (Ossmer, 2005, s. 18).

8 Slutsats

Den gemensamma jordbrukspolitiken har varit under ständig debatt sedan begynnelsen och kanske beror det på dess utformning och protektionistiska natur. Framför allt är den kontroversiell ur den synpunkten att det finns så vitt skilda åsikter om den mellan unionens egna medlemmar. Förhandlingarna om EU:s långtidsbudget 2005 kantades av konflikter då medlemsstaterna inte kunde enas om budgeten på grund av CAP. Händelsen visade även att det finns strukturer som styr aktörerna i förhållande till jordbrukspolitiken.

Ämnet är intressant men har försumrats något inom forskningen eftersom dess svårföränderliga natur ansetts vara helt och hållet beroende på de ekonomiska bekymmer CAP medför unionen. Det som finns skrivet om CAP är, med få undantag, dess utformning och påverkan på unionen och det saknas litteratur om den gemensamma jordbrukspolitiken som en struktur, institution och/eller norm.

Denna uppsats har, som ett komplement till de ekonomiska skäl som finns både för att bibehålla dagens struktur och de som finns för ytterligare reformer, haft för avsikt att lyfta fram alternativa anledningar till jordbrukspolitikens svårföränderlighet. Genom att utgå från det nyinstitutionalistiska perspektivet och dess förändringsteorier har jag analyserats CAP genom historien och försökt ge svar på varför en tillfredsställande förändring inte skett.

Studien visar att de nyinstitutionella perspektiven med fördel även kan användas för att förklara såkallade icke-förändringar, och genom att använda det perspektivet på ett fenomen som CAP lyckas man låsa upp förklaringar till varför institutioner är svårföränderliga. Uppsatsen visar även att det finns en mängd övriga anledningar, utöver de rent ekonomiska, till varför en mer tillfredsställande förändring inte har skett. De valda perspektiven ger alternativa svar på frågan om CAP:s svårföränderlighet än vad som vanligtvis lyfts fram i debatten, vilket belyser komplexiteten i frågan och alla de aspekter som måste medverka i en komplett analys.

Det ligger med andra ord långt mycket mer bakom än bara pengar när EU:s budgetförhandlingar inte kan lösas och när konflikter brusar upp. Genom att titta bakom det uppenbara, på strukturer och bakgrunder till konflikterna, kommer man fram till att det finns lika goda förklaringar till problemet gömda där.

9 Referenser

- ”Another splendid compromise forged in Brussels”, 17/12 2005. i *The Economist*.
http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=5323822
(2007-01-07)
- Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitiken*, 2005. Europeiska kommissionen, Belgien: Publikationsbyrån (copyright: Europeiska gemenskaperna)
- ”Brussels fudge – Why the EU budget compromise is worse than no deal at all”, 20/12 2005. i *The Economist*.
http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5327603 (2007-01-07)
- Dinan, Desmond, 1999. *Ever closer union – An introduction to European Integration*. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Esaiasson, Peter, - Gilljam, Mikael, - Oscarsson, Henrik, - Lena Wängnerud, 2004. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2:a uppl. Stockholm: Elanders Gotab
- ”Europe’s farm follies”, 8/12 2005. i *The Economist*.
http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=5278374 (2007-01-07)
- George, Stephen, 1997. *Politics and Policy in the European Union*. 3rd. ed. New York: Oxford University Press
- Hall, Peter A., - Taylor, Rosemary C.R., 1996. *Political science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper, Cambridge: Harvard University. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (2007-01-07)
- Hill, Michael, 2005. *The Public policy process*. 4th ed. Harlow: Pearson Education Limited
- Howlett, Michael, - Ramesh, M., 2003. *Studying Public Policy – Policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press
- ”Isolation fever”, 1/12 2005. i *The Economist*.
http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5246560 (2007-01-07)
- Johnson, Björn, 2002. ”Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner” s. 97-114 i *Statsvetenskaplig tidskrift* årg. 104 Nr. 2. Lund: Studentlitteratur
- ”Lean and mean, but not very popular” 7/12/2005 i *The Economist*.
http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=5275036
(2007-01-07)
- Lowndes, Vivien, 2002. ”Institutionalism”, s. 90-108 i Marsh, David – Stoker, Gerry (red.) *Theory and methods in political science*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur

- McAnulla, Stuart, 2002. "Structure and Agency" s. 271-291 i Marsh, David – Stoker, Gerry (red.) *Theory and methods in political science*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan
- Ossmer, Annika, 2005. *Jordbruket, en del av vår identitet – En studie om Frankrikes stöd för EU:s gemensamma jordbrukspolitik*. Magisteruppsats, Lunds Universitet, Statsvetenskapliga institutionen
- Pollack, Mark A, 2004. "New Institutionalisms", s. 137-156 i Wiener, Antje – Diez, Thomas (red.) *European integration theory*. New York: Oxford University Press
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys – Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur
- Pryce, Roy, 1994. "The Maastricht Treaty and the new Europe", s. 3-16 i Duff, Andrew – Pinder, John – Pryce, Roy (red.) *Maastricht and Beyond – Building the European Union*. London: Routledge
- Rieger, Elmar, 1996. "The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimensions", s. 97-123 i Wallace, Helen – Wallace, William (red.) *Policy-making in the European Union* 3rd ed. Oxford: Oxford University Press
- Smith, Michael, 1999. "The EU as an international actor", s. 247-262 i Richardson, Jeremy (red.) *European Union – Power and policy-making*. London: Routledge
- "The farmers' friend" 3/11 2005, i *The Economist*. http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5108032 (2007-01-07)
- "When the CAP doesn't fit" 8/12 2005, i *The Economist*. http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5278954 (2007-01-07)

Internetkällor:

- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa10000 (2007-01-08)
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_agriculture&root=Yearlies_new_agriculture/E/E1/E11/eda20240 (2007-01-08)
- http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/PEL12007_VOL4/SV/nmc-titleN123A5/index.html (2007-01-07)
- http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_sv.htm#OBJECTIVES (2007-01-08)

10 Bilagor

10.1 Tabeller

Tabell 1.1

| Avdelning Kapitel | Rubrik | Anslag 2007 | | Anslag 2006 | | Genomförande 2005 | |
|-----------------------------|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | Ataganden | Betalningar | Ataganden | Betalningar | | |
| 05 01 | Administrativa utgifter för politikområdet jordbruk och landsbygds utveckling | 122 189 246 | 122 189 246 | 105 942 298 | 105 942 298 | 107 268 481,11 | 107 268 481,11 |
| 05 02 | Interventioner på jordbruksområdet | 6 074 440 000 | 6 071 505 000 | 8 508 600 000 | 8 508 600 000 | 8 534 209 323,43 | 8 534 209 323,43 |
| 05 03 | Direktstöd | 37 660 633 000 | 37 660 633 000 | 34 816 895 000 | 34 816 895 000 | 33 856 144 447,53 | 33 856 144 447,53 |
| 05 04 | Landsbygds utveckling | 9 897 556 092 | 9 657 686 782 | 12 012 151 015 | 11 023 128 789 | 10 849 245 153,31 | 9 924 119 556,15 |
| 05 05 | FORANSLUTNINGSGÅTGÅRDER INOM JORDBRUK OCH LANDSBYGDSUTVECKLING | 48 300 000 | 266 500 000 | 299 820 000 | 610 020 000 | 251 800 000,— | 811 905 165,— |
| 05 06 | Internationella aspekter av politikområdet jordbruk och landsbygds utveckling | 6 161 000 | 6 161 000 | 5 768 000 | 5 884 000 | 4 809 188,88 | 4 792 878,87 |
| 05 07 | Revision av jordbruksutgifter | -63 154 000 | -63 154 000 | -390 253 000 | -389 938 400 | -584 387 602,49 | -572 557 174,82 |
| 05 08 | Strategiska frågor och samordning av politikområdet jordbruk och landsbygds utveckling | 41 174 000 | 41 149 756 | 42 403 000 | 43 963 000 | 40 471 654,38 | 32 202 729,97 |
| 05 49 | Administrativa utgifter för program avseende åtaganden enligt den tidigare budgetförordningen | — | — | — | p.m. | 0,— | 125 921,25 |
| 05 AWB L-01 | Administrativt stöd för generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling | | | | | | |
| | Avdelning 05 — Totalt | 53 787 299 338 | 53 762 670 784 | 55 401 326 313 | 54 724 494 687 | 53 059 560 646,15 | 52 698 211 328,49 |

Källa: http://www.eur-lex.europa.eu/budget/data/PEL12007_VOL4/SV/nmc-titleN123A5/index.html (2007-01-08)