

Arbetsgruppspromemoria JSM 2001:16

Jordbrukets strategiprojekt
Ledningsgruppens slutrapport
Helsingfors 2001

Jordbrukets strategiprojekt
Ledningsgruppens slutrapport
Arbetsgruppspromemoria JSM 2001:16

Utgivare
Jord- och skogsbruksministeriet

Helsingfors 2001

ISSN 0781 - 6723

TILL JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte 30.6.2000 ett strategiprojekt för lantbruket och en ledningsgrupp för detta för att förbereda en strategi för utvecklandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och nationella jordbrukspolitiska åtgärder för åren 2000-2010.

Till ordförande för ledningsgruppen utsågs jord- och skogsbruksminister Kalevi Hemilä, till viceordförande kanslichef Jarmo Vaittinen från jord- och skogsbruksministeriet och till medlemmar överdirektör Ilkka Ruska och överdirektör Veli-Pekka Talvela från jord- och skogsbruksministeriet, linjeför Vesa Himanen från utrikesministeriet, viceavdelningschef Heimo Hanhilahti från jord- och skogsbruksministeriet, konsultativ tjänsteman Antero Tuominen från jord- och skogsbruksministeriet, lantbruksrådet Matti Hannula och lantbruksrådet Carl-Gustav Mikander från jord- och skogsbruksministeriet, budgetrådet Kati Suihkonen från finansministeriet och specialexpert Aulikki Hulmi från statsrådets kansli. Ledningsgruppens permanenta sakkunniga personer var ordförande Esa Härmälä från LFC och ordförande Holger Falck från SLC. Till sekreterare för arbetsgruppen förordnades överinspektör Jarmo Salonen och överinspektör Kari Valonen från jord- och skogsbruksministeriet. Ledningsgruppens sammansättning kompletterades den 16.3.2001 genom att kalla till ledningsgruppens medlemmar riksdagsman Nils-Anders Granvik från SFP, riksdagsman Matti Kangas från Vänsterförbundet, riksdagsman Jari Koskinen från Nationella samlingspartiet, riksdagsman Erkki Pulliainen från Gröna förbundet och riksdagsman Kari Rajamäki från SDP.

Projektets ledningsgrupp skulle färdigställa en mellanrapport före den 28.2.2001 och en slutrapport före den 1.10.2001.

Efter utfört arbete avger ledningsgruppen sitt arbete högaktningsfullt till jord- och skogsbruksministeriet.

Helsingfors den 25 oktober 2001

Kalevi Hemilä

Jarmo Vaittinen

Nils-Anders Granvik

Matti Kangas

Jari Koskinen

Erkki Pulliainen

Kari Rajamäki

Ilkka Ruska

Veli-Pekka Talvela

Vesa Himanen

Heimo Hanhilahti

Antero Tuominen

Matti Hannula

C-G. Mikander

Kati Suihkonen

Aulikki Hulmi

Esa Härmälä

Holger Falck

Jarmo Salonen

Kari Valonen

SAMMANDRAG

Jordbrukets strategiprojekt påbörjades av jord- och skogsbruksministeriet den 30 juni 2000. Projektet hade till uppgift att förbereda en utvecklingsstrategi för EU:s gemensamma jordbrukspolitik och nationella jordbrukspolitiska åtgärder för åren 2000-2010. I sin slutrapport beskriver ledningsgruppen för jordbrukets strategiprojekt kortfattat det finländska jordbrukets nuvarande tillstånd och de utmaningar som det innevarande decenniet medför.

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik reformerades senast genom Agenda 2000-besluten. Agenda 2000 innehöll även beslut om hur förverkligandet av de fattade besluten skall följas upp och hur reformerna skall fortsätta. För närvarande verkar det sannolikt att den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att omvärderas under åren 2002-2003. De reformer som i detta sammanhang skall göras kommer troligen att beröra bl.a. jordbruksgrödo-, mjölk-, nötkött-, socker- och olivoljesektorerna samt finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Samtidigt underhandlar Finland med kommissionen om huruvida det nationella stödsystem som tillämpas på basen av artikel 141 i anslutningsavtalet skall fortsättas efter år 2003.

Verksamhetsmiljön för Finlands jordbruk och livsmedelshushållning har under de senaste tio åren förändrats avsevärt. EU-medlemskapet innebar en djupgående förändring av vårt lands jordbrukspolitiska system. Efter den nationella jordbrukspolitiken och den skyddade marknadens tid gick man över till en gemensam jordbrukspolitik och en inre marknad. Under innevarande decennium kommer Europeiska unionen att utvidgas ytterligare och inom WTO underhandlar man om nya regler för internationell jordbruks- och livsmedelshandel. Genom förändringarna i den gemensamma jordbrukspolitiken och i det internationella konkurrensläget inverkar dessa processer även på det finländska jordbrukets ställning.

I den för handen varande slutrapporten går man igenom nuläget och framtidens utmaningar såväl inom de ur Finlands synvinkel viktigaste produktsektorerna i den gemensamma jordbrukspolitiken som inom gemenskapens politik för utveckling av landsbygden och inom Finlands nationella stödsystem och strukturpolitiska åtgärder. Dessutom analyserar man problemen i finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de förändringstryck som riktas mot den.

På basen av det finländska jordbrukets nuläge och med beaktande av förändringsriktningarna och utmaningarna inom den jordbrukspolitiska verksamhetsmiljön har ledningsgruppen för jordbrukets strategiprojekt beslutat att ställa upp följande nationella mål för den finländska jordbrukspolitiken för innevarande decennium:

- *Förstärkning av den konsumentorienterade verksamheten inom hela livsmedelskedjan*
- *Säkerställande av jordbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar*
- *Utveckling av den gemensamma jordbrukspolitiken i en jämlikare och socialt, ekonomiskt och ekologiskt mer hållbar riktning*
- *Effektivering av växelverkan mellan jordbruks- och landsbygdspolitiken*
- *Förbättring av jordbrukets struktur*
- *Förbättring av marknadens funktion*

I de sista kapitlen av slutrapporten drar man upp riktlinjer för hur Finland skall svara på de internationella och nationella utmaningarna inom jordbrukspolitiken och föreslår konkreta åtgärder för förverkligandet av dessa linjedragningar. Utgångspunkten för verksamhetsriktlinjerna är att sammanpassa de ovan anförda målen gällande jordbrukspolitiken med de viktigaste förändringarna inom verksamhetsmiljön så att Finlands jordbruk behåller sin konkurrenskraft och landsbygden sin livskraft. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att det finländska jordbruket även i framtiden kan erbjuda de finländska

konsumenterna trygga, högklassiga och alternativa produkter samt svara för andra förväntningar som samhället ställer på jordbruket.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INTRODUKTION	4
1.1 UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR JORDBRUKETS STRATEGIPROJEKT	4
1.2 SYFTET MED OCH UPPGIFTERNA I JORDBRUKETS STRATEGIPROJEKT	4
1.3 FRAMSKRIDANDET AV JORDBRUKETS STRATEGIPROJEKT	5
2. DET FINLÄNDSKA JORDBRUKETS UTVECKLING OCH STÄLLNING PÅ DEN INRE MARKNADEN	6
2.1 JORDBRUKETS UTVECKLING UNDER ÅREN 1990-2000	6
2.1.1 Jordbruksproduktionen och jordbruksprodukternas priser	7
2.1.2 Jordbrukets och trädgårdsproduktionens inkomst-, lönsamhets- och produktivitetsutveckling	9
2.1.3 Jordbrukets strukturutveckling	12
2.1.4 Självförsörjningen inom jordbruksproduktionen och kvoternas användningsgrad	14
2.2 DET FINLÄNDSKA JORDBRUKETS KONKURRENSKRAFT PÅ DEN INRE MARKNADEN	15
2.3 DET FINLÄNDSKA JORDBRUKETS SÄRDRAG PÅ DEN INRE MARKNADEN	17
2.3.1 Naturförhållandena och växtproduktionen	17
2.3.2 Naturförhållandena och husdjursproduktionen	18
2.3.3 Naturförhållandena och trädgårdsproduktionen	18
3. JORDBRUKSPOLITIKENS FÖRÄNDRINGSTRYCK	20
3.1 UTVECKLINGSPERSPEKTIV PÅ MARKNADEN FÖR JORDBRUKSPRODUKTER	20
3.1.1 Världsmarknadens utveckling	20
3.1.2 Förändringen av konsumtionsvanorna inom livsmedelskonsumtionen	21
3.1.3 Teknologisk utveckling	21
3.1.4 Jordbrukets specialställning och många uppgifter (multifunktionalitet)	23
3.2 JORDBRUKETS INTERNATIONELLA VERKSAMHETSMILJÖ	23
3.2.1 Internationella handelsförhandlingar	23
3.2.2 Regionala och bilaterala handelsavtal samt ensidiga medgivanden	26
3.3 UTVIDGNING AV DEN EUROPEISKA UNIONEN	26
3.3.1 Utvidgningens inverkan på den inre marknaden	27
3.3.2 Finansieringen av utvidgningen	28
3.4 DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKENS INTERNA FÖRÄNDRINGSTRYCK	29
3.4.1 Samhällets ändrade förväntningar	29
3.4.2 Stödsystemens struktur inom EU	29
4. JORDBRUKSPOLITIKENS ALLMÄNNA MÅL	33
4.1 DE UTMANINGAR OCH FÖRVÄNTNINGAR SOM RIKTAS MOT JORDBRUKET	33
4.2 JORDBRUKSPOLITIKENS NUVARANDE MÅLSÄTTNINGAR I EUROPEISKA UNIONEN OCH I FINLAND	34
4.2.1 Den gemensamma jordbrukspolitikens målsättningar	34
4.2.2 Målsättningarna för Finlands nationella jordbrukspolitik	35
4.3 JORDBRUKSPOLITIKENS MÅLSÄTTNINGAR FÖR ÅREN 2001 - 2010	37
5. JORDBRUKSPOLITIKENS PRODUKTSPECIFIKA OCH HORISONTELLA UTMANINGAR OCH UTSTAKNINGAR UNDER DE KOMMANDE ÅREN	40
5.1 HUSDJURSPRODUKTER	40
5.1.1 Mjök och mjölkprodukter	40
5.1.2 Nötkött	41
5.1.3 Svin- och fjäderfäkött samt ägg	43
5.2 VÄXTODLINGSPRODUKTER	43
5.2.1 Jordbruksgrödor	43
5.2.2 Socker	45
5.2.3 Övriga produkter	47
5.3 DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN OCH UTVECKLANDET AV LANDSBYGDEN	47
5.4 NATIONELLA STÖD OCH ÅTGÄRDER	50
5.4.1 Nordligt stöd	51
5.4.2 Stödssystemet som baserar sig på artikel 141 i anslutningsavtalet	52
5.4.3 Strukturpolitiska åtgärder	53
5.4.4 Övriga nationella åtgärder	55
5.5 FINANSIERING AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN	55
5.5.1 Besluten i Europeiska rådet i Berlin	55
5.5.2 Finansieringsramen och den gemensamma jordbrukspolitikens fortsättningsreform	56

6. JORDBRUKSPOLITIKENS STRATEGISKA HANDLINGSLINJER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG.....	62
6.1 UTVECKLINGEN AV JORDBRUKETS INTERNATIONELLA VERKSAMHETSMILJÖ.....	62
6.2 UTVECKLINGEN AV DEN EUROPEISKA UNIONENS GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIK.....	63
6.3 JORDBRUKSPOLITIKENS NATIONELLA ÅTGÄRDER.....	65

BILAGOR

FÖRKORTNINGAR:

AVS	=	Afrikas, Västindiens och Stilla havets
BSE	=	Bovine spongiform encephalopathy
CAP	=	Common Agricultural Policy
EU	=	Europeiska unionen
EGOT	=	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
GMO	=	Genmodifierad organism
KIE	=	Central- och Östeuropa
LDC	=	Least developed countries
LPA	=	Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
MTTL	=	Lantbruksekonomiska forskningsanstalten
LFöPL	=	Lag om pension för lantbruksföretagare
OECD	=	Organisation for Economic Co-operation and Development
WTO	=	World Trade Organization

1. INTRODUKTION

1.1 Utgångspunkterna för jordbrukets strategiprojekt

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik förnyades genom besluten i Agenda 2000. Verkställandet av dessa beslut är ännu delvis ofullbordat, men de definierar den gemensamma jordbrukspolitikens verksamhetsmiljö för åren 2000-2006 och för mjölkens del ända till år 2008. Agenda 2000 innehöll även beslut om hur förverkligandet av de lösningar som gjorts skall uppföljas och om fortsättandet av reformerna vid behov. Vissa sektorer av den gemensamma jordbrukspolitikens utvärderas på nytt under åren 2002-2003 på basen av utlåtandena vid halvtidsöversynen. Ifall man i samband med mellantidsöversynen börjar verkställa reformer, torde de beröra bl.a. jordbruksgrödo-, mjölk-, nötkött-, socker- och olivoljesektorerna samt finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikens. Fortsatta reformer kan behövas bl.a. av orsaker som har med EU:s utvidgning och WTO-underhandlingarna att göra. Samtidigt måste Finland underhandla med kommissionen om fortsättandet av det nationella stöd-system efter år 2003 som tillämpas på basen av artikel 141 i anslutningsavtalet.

Behärskandet av de ständiga förändringarna och förändringsprocesserna i EU:s jordbrukspolitik är en utmanande uppgift speciellt för små medlemsländer, som ofta har begränsade resurser till sitt förfogande. Den finländska jordbruksförvaltningens betydelsefullaste uppgift under de kommande åren är att förbereda sig för de kommande förhandlingarna. Det är nödvändigt att kontinuerligt och på bred basis undersöka och analysera situationen så att det i förhandlingarna är möjligt att finna lösningar, med vilkas hjälp den finländska jordbruks- och livsmedelshushållningen intressen säkerställs. Samtidigt kan man lyckas med att skapa förutsättningar för en långsiktig inverkan på innehållet i EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

För att förbereda sig för de kommande förhandlingarna beslöt jord- och skogsbruksministeriet 30.6.2000 att lancera ett projekt för att förbereda lantbrukets strategi samt tillsätta en ledningsgrupp för den. Denna ledningsgrupps slutrapport skildrar kortfattat det finländska jordbrukets nuvarande tillstånd samt de utmaningar som man står inför under det innevarande decenniet.

1.2 Syftet med och uppgifterna i jordbrukets strategiprojekt

Finlands jordbruk och livsmedelsekonomi avviker i många avseenden från jordbrukets rådande riktlinjer inom den Europeiska unionen. Vårt lands nordliga läge och exceptionella naturförhållanden höjer produktions- och marknadsföringskostnaderna. Den gemensamma jordbrukspolitikens har på grund av sin uppkomst- och utvecklingshistoria till stor del utformats så att vårt lands specialförhållanden inte blir beaktade.

För att säkra jordbrukets och livsmedelsekonomins framtid i Finland bör de strategiska riktlinjerna svara bl.a. på följande allmänna frågor:

- Hur utvecklas det finländska jordbrukets konkurrenskraft på EU:s inre marknad? Vilka är dess svaga och starka sidor?
- Hur kommer de kommande WTO-förhandlingarna att inverka på jordbrukets och livsmedelsekonomins verksamhetsförutsättningar?
- Hurdana hot och möjligheter kommer utvidgningen av EU att medföra för Finlands livsmedelskedja?
- Hur förändrar världsmarknadens utveckling Finlands konkurrensställning?
- Hur kommer EU:s jordbruksbudget att hållas i balans och hurdana inverkan har den gemensamma jordbrukspolitikens finansieringsarrangemang på EU:s jordbrukspolitik och Finlands ställning?
- Hur kan Finlands specialförhållanden tas i beaktande i den gemensamma jordbrukspolitikens kommande reformer?

- Ett hurudant behov finns det för nationella stödsystem i fortsättningen och hur säkras deras tillämpning på lång sikt?
- Hur säkras lantbruksbefolkningens rättvisa ekonomiska och sociala ställning?
- Hurudan borde det finländska jordbrukets strukturutveckling vara för att kunna svara på framtidens utmaningar?

Syftet med jordbrukets strategiprojekt är att analysera de förändringar och utmaningar som jordbruket står inför samt förbereda verksamhetsriktlinjer på basen av vilka man under olika utvecklingsalternativ motiverat kan skrida till åtgärder. Med en omsorgsfull analysering av jordbrukspolitikens förändringstryck kan strategiprojektets riktlinjer också verka som ett direktiv inom förvaltningen och i kontakter utanför förvaltningen både i Finland och internationellt.

Utgångspunkten för jordbrukets strategiprojekt bör vara en genomgripande uppfattning om jordbrukets nuläge och de orsaker som lett till detta. Därför har man i underarbetsgrupper som utgångspunkt för strategiarbetet utarbetat analyser över varje sektors nuvarande läge och kommande utmaningar. I anslutning till strategiarbetet har man även påbörjat flera undersökningsprojekt, som när de blivit klara, kommer att hjälpa Finland att definiera sin ståndpunkt inom de centrala problemområdena samt erbjuda information som kan användas som bakgrundsmaterial för förhandlingarna.

Det material som jordbrukets strategiarbete producerar skapar en grund för definierandet och koordinerandet av jordbrukspolitiska och andra ståndpunkter i anslutning till jordbruket.

1.3 Framskridandet av jordbrukets strategiprojekt

Ledningsgruppen för jordbrukets strategiprojekt tillsatte på sitt möte den 28.8.2000 ett antal underarbetsgrupper för att behandla ämnesområden som är centrala med tanke på framtida utmaningar. Underarbetsgrupperna bestod av WTO, utvidgning, marknadsutveckling, gemenskapspolitiken, jordbrukets struktur samt den nationella stödpolitiken. Underarbetsgruppernas uppgift var att analysera de framtida utmaningar och möjligheter som berör deras egna ämnesområden samt Finlands utgångspunkter inom dessa områden. I underarbetsgrupperna var representerade olika ministerier, forskningsanstalter, producentorganisationer samt övriga intressegrupper för lantbruket och livsmedelsekonomin.

Varje underarbetsgrupp utarbetade en mellanrapport om sitt eget ämnesområde under hösten 2000. I mellanrapporterna gjordes en preliminär analys om sektorns framtida utmaningar och utsikter. På basen av underarbetsgruppernas arbete sammanställde ledningsgruppen sin egen mellanrapport i februari 2001. I denna rapport sammanslog man huvudpunkterna i det arbete som gjorts av underarbetsgrupperna. Man ställde upp preliminärt sex mål för att svara på de nya utmaningar som innevarande årtionde medför.

Den 16.3.2001 kompletterades ledningsgruppens sammansättning genom att kalla till den riksdagsledamöter från alla regeringspartier. Underarbetsgruppernas arbete fortsatte under våren och sommaren 2001 och de inlämnade sina slutrapporter sommaren 2001. I slutrapporterna fördjupade man analysen av framtida problem och drog upp riktlinjer för de mest betydelsefulla utmaningarna och förhandlingsfrågorna för Finland.

Den utvidgade ledningsgruppens slutrapport gällande jordbrukets strategiprojekt har förberetts på basen av underarbetsgruppernas slutrapporter som baserar sig på diskussioner som förts. Slutrapporten beskriver kortfattat den utveckling som skett inom Finlands jordbruk under medlemskapstiden i EU, presenterar de centrala utmaningar som Finland kommer att uppleva under de kommande åren, ställer upp de centrala målen för jordbrukspolitikerna samt definierar Finlands viktigaste ställningstaganden i de frågor som kommer att ställas oss i samband med de kommande förhandlingarna.

2. DET FINLÄNDSKA JORDBRUKETS UTVECKLING OCH STÄLLNING PÅ DEN INRE MARKNADEN

Jordbruks- och livsmedelshushållningens verksamhetsmiljö förändrades betydligt under det senaste decenniet. Speciellt anslutningen till Europeiska unionen från början av år 1995 orsakade stora förändringar för Finlands lantbruk. EU-medlemskapet innebar en grundlig förändring av vårt lands jordbrukspolitiska system. Efter den nationella jordbrukspolitikens och den skyddade marknadens tid gick man över till en gemensam jordbrukspolitik och en inre marknad. I vårt land tillämpas nu EG:s gemensamma jordbrukspolitik, inom vilken det finns nationellt spelrum endast i begränsad utsträckning och endast med kommissionens godkännande.

EU-medlemskapet och den gemensamma inre marknaden medförde att konkurrensen på jordbruks- och livsmedelsmarknaden blev hårdare. En utmaning till anpassning berörde hela livsmedelskedjan. De direkta verkningarna av medlemskapet drabbade hårdast bondgårdsnivån, då medlemskapet sänkte jordbruksprodukternas producentpriser och medförde en förändring i stödsystemet för jordbruket. Som en följd av medlemskapet måste livsmedelsindustrin anpassa sig till en hårdare konkurrens då gränsskyddet mellan hemmamarknaden och de 15 medlemsländernas gemensamma inre marknad försvann. EU-medlemskapet medförde för konsumenterna livsmedelspris som var drygt 10 procent förmånligare än tidigare. Under EU-medlemskapet har livsmedelsprisökning dessutom varit långsammare än den allmänna prisökningen, eftersom konsumentprisindexet från år 1995 till 2000 stigit med 8 procent, medan priserna på livsmedel ökat endast med 2 procent. Under de senaste månaderna har livsmedelspriserna visserligen stigit snabbare än den allmänna prisökningen. Under de åtta första månaderna av år 2001 steg priserna på livsmedel och alkoholfria drycker med 2,7 procentenheter, medan konsumentprisindexet i sin helhet steg endast med 2,2 procentenheter.

I det följande stycket behandlas närmare jordbrukets utveckling under det senaste decenniet. Utredningen berör speciellt prisutvecklingen hos jordbruksproduktionen och jordbruksprodukterna samt utvecklingen av inkomster, lönsamhet och struktur inom jordbruket. Därefter undersöker vi det finländska jordbrukets konkurrenskraft och särdrag på den inre marknaden.

2.1 Jordbrukets utveckling under åren 1990-2000

Jordbrukets och livsmedelsindustrins nationalekonomiska ställning kan betraktas bl.a. som andelar av bruttonationalprodukten, investeringarna och sysselsättningen. Detta har gjorts på basen av de uppgifter som erhållits via de nationella räkenskaperna. Utvecklingen av bruttonationalprodukten, investeringarna och sysselsättningen inom den totala finländska nationalekonomin samt inom jordbruket och livsmedelsproduktionen presenteras i bilaga 1.

Den totala nationalekonomins BNP var till grundpriset 680,4 mrd mark och jordbrukets 7,9 mrd mark år 2000. År 1999 var jordbrukets och livsmedelsindustrins sammanlagda bruttonationalprodukt till grundpriset 18,7 miljarder, medan hela samhällsekonomins bruttonationalprodukt var 623,2 miljarder mark. Dessa branschers andel av Finlands bruttonationalprodukt har under de senaste åren varit drygt tre procent. År 1991 var andelen ännu sex procent. Jordbrukets andel av bruttonationalprodukten har sjunkit från tre procent i början av årtiondet till de senaste årens 1,2 procent. Från början av EU-medlemskapet har bruttonationalprodukten sjunkit med 0,8 procentenheter. I början av årtiondet var jordbrukets bruttonationalprodukt drygt 14 miljarder mark och i slutet av årtiondet drygt 7 miljarder mark. En betydande nedgång av jordbrukets bruttonationalprodukt under årtiondet beror framför allt på att endast den andelen av jordbruksstödet som är bunden till produktionsmängderna beaktas i bruttonationalprodukten. En del av nedgången i jordbrukets BNP-andel beror dessutom på att den totala nationalekonomins bruttonationalprodukt har efter recessionen vuxit kraftigt från år 1994. Livsmedelsindustrins andel av bruttonationalprodukten var 1,8 procent år 1999 och den har under årtiondet sjunkit

med en procentenhet och under EU-medlemskapet med 0,7 procentenheter. Uttryckt i mark har livsmedelsindustrins bruttonationalprodukt varit nära 12 miljarder mark under hela årtiondet.

Jordbrukets andel av investeringarna i nationalekonomin har under årtiondet varierat mellan 3,0-3,9 procent och livsmedelindustrins mellan 1,5-3,1 procent. Före EU-medlemskapet sjönk jordbrukets investeringar under tre miljarder mark, men under medlemskapet har de årliga investeringarna så småningom ökat till drygt 5 miljarder mark. Livsmedelsindustrins årliga investeringar har varit cirka 2 miljarder mark under så gott som hela årtiondet. Jordbruksinvesteringarnas andel av investeringarna i hela nationalekonomin är nuförtiden betydligt större än deras andel av bruttonationalprodukten. Däremot är livsmedelsindustrins andel av investeringarna en aning mindre än deras andel av bruttonationalprodukten.

År 1999 sysselsatte jordbruket och livsmedelsindustrin nästan 163 000 personer, medan den i början av årtiondet sysselsatte cirka 228 000 personer. År 1999 var dessa sektors andel av alla sysselsatta i nationalekonomin 7,3 procent. År 1991 var andelen 2,5 procentenheter större, d.v.s. 9,8 procent. Jordbrukets andel av arbetskraften har under årtiondet sjunkit med 2,1 procentenheter och denna nedgång har skett under EU-medlemskapet. Nedgången med 0,4 procentenheter i livsmedelsindustrins andel av arbetskraften har skett rätt så jämnt under årtiondets lopp. Trots nedgången i jordbrukets andel av arbetskraften är dess betydelse som sysselsättare fortfarande stor. År 1999 var jordbrukets andel av de sysselsatta 5,3 procent, alltså klart större än dess andel av både investeringarna och nationalprodukten. Dessutom måste man komma ihåg att regionalt sett är jordbrukets betydelse som sysselsättare ställvis betydligt större än medeltalet. Störst är den i Sydösterbotten där nästan 12 procent av de sysselsatta arbetar inom lantbruket. Livsmedelsindustrins andel av de sysselsatta var 2 procent år 1999, d.v.s. litet större än dess andel av nationalprodukten.

2.1.1 Jordbruksproduktionen och jordbruksprodukternas priser

Jordbrukets produktionsmängder har under det senaste årtiondet utvecklats relativt stadigt och EU-medlemskapet medförde inga dramatiska förändringar (Tabell 2.1.). Mjölproduktionen stannade under de första åren av EU-medlemskapet i närheten av 2300 miljoner liter där den var redan före medlemskapet. Under de senaste åren har produktionen så småningom ökat och till och med överskridit Finlands mjölkkvot. Före EU-medlemskapet var totalproduktionen av ägg drygt 70 miljoner kilo per år, varifrån den så småningom har sjunkit till en nivå på 60 miljoner kilo.

Totalproduktionen av kött var 327 miljoner kilo år 2000 eller cirka 10 miljoner kilo lägre än år 1990. Vid årtiondets mitt var totalproduktionen av kött som lägst: då var årsproduktionen ungefär 310 miljoner kilo. Även om den totala köttproduktionen har bibehållits relativt jämn, har dess struktur tydligt förändrats. Produktionen av nötkött har under årtiondet sjunkit med cirka 30 miljoner kilo till 90 miljoner kilo. Däremot har produktionen av fjäderfäkött ökat kraftigt. År 1999 producerades det 33 miljoner kilo fjäderfäkött och produktionen var som störst år 1998 då den redan var 66 miljoner kilo. Den årliga produktionen av svinkött har varierat mellan 170 och 180 miljoner kilo. Produktionen av fårkött är liten i Finland. År 2000 producerades det 0,6 miljoner kilo fårkött, d.v.s. en miljon kilo mindre än år 1995. Produktionsmängden av hästkött är numera på ungefär samma nivå som fårkött.

De årliga väderleksförhållandena inverkar kraftigt på växtodlingsproduktionens mängd. Den spannmåsskörd på över 4,0 miljarder kilo som man fick år 2000 var årtiondets rikligaste. Under missväxtåren 1998 och 1999 blev totalskörden klart under tre miljarder kilo. Huvuddelen av Finlands spannmåsskörd är fodersäd som man under normala år får drygt tre miljoner kilo. Största delen av brödsäden är vete. Det är svårt att uppskatta vilken inverkan EU-medlemskapet haft på produktionsmängderna av de olika sädesslagen på grund av årliga skördeväxlingar. Under EU-medlemskapet har sädesarealen trots allt ökat. Den ökade sädesarealen har dock inte nödvändigtvis ökat produktions-

mängderna, eftersom de lägre priserna och miljöprogrammets krav har sänkt produktionens intensitet och lett till en sänkning av skördenivån.

Oljeväxternas produktionsmängd har under EU-medlemskapet fallit betydligt och under år 2000 producerades det 71 miljoner kilo oljeväxter. I början av 1990-talet steg produktionsmängderna under flera år till över 120 miljoner kilo. År 2001 uppskattar man att 117 miljoner kilo oljeväxter kommer att produceras. Produktionen av sockerbeta varierar betydligt årligen. Under EU-medlemskapet har odlingsarealen för sockerbeta inte väsentligt förändrats.

Tabell 2.1. Utvecklingen av jordbrukets produktionsmängder (milj. kg) 1990-2000.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mjök, milj. l	2600	2345	2274	2264	2316	2296	2261	2301	2294	2325	2371
Nötkött	118	122	117	106	107	96	96	99	93	90	90
Svinkött	187	177	176	169	171	168	172	180	185	182	172
Fårkött	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,4	1,3	1,2	0,9	0,6
Fjäderfäkött	33	37	36	35	39	43	49	53	61	66	64
Hästkött	0,7	0,8	1,1	1,0	0,9	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
Kött totalt	338	336	329	311	318	306	318	332	340	339	328
Ägg	76	67	68	70	72	75	71	67	64	59	59
Vete	627	431	212	359	317	380	460	464	397	254	538
Råg	244	28	27	63	22	58	87	47	49	24	108
Korn	1720	1779	1331	1679	1858	1764	1860	2004	1316	1568	1985
Havre	1662	1155	998	1202	1150	1097	1261	1243	975	990	1413
Spannmå totalt	4253	3392	2567	3303	3325	3298	3667	3758	2738	2836	4044
Oljeväxter	117	95	133	127	108	128	89	93	64	88	71
Sockerbeta	1125	1043	1049	996	1097	1110	897	1360	892	1172	1046

Källa: JSM:s informationstjänstcentral

Jordbruksprodukternas marknadspriser sjönk betydligt till följd av EU-medlemskapet (Tabell 2.2.). Marknadsprisernas fall från år 1994 till år 1995 varierade från produkt till produkt från drygt 30 procent till nära 70 procent. Prisfallet var störst hos äggen, men äggens pris har under medlemskapet igen stigit proportionellt mest, med över 70 procent. Trots detta är priset år 2000 43 procent lägre än priset år 1994. Producentpriset på mjök steg till följd av medlemskapet med drygt 31 procent och dess pris har stigit något under medlemskapstiden. Priserna på svinkött och fjäderfäkött sjönk under början av medlemskapet till ungefär hälften. Under medlemskapet har svinköttets pris varierat kring den nya prisnivån. Priset på fjäderfäkött har stigit med 11 procent under medlemskapet, men år 2000 var priset pris trots allt 44 procent lägre än priset år 1994. Priset på nötkött sjönk på grund av medlemskapet med nästan 41 procent och under medlemskapet har priset sjunkit ytterligare med 15 procent.

Marknadspriserna på brödsäd sjönk till följd av medlemskapet med cirka 60 procent och priserna på fodersäd sjönk till ungefär hälften. Under medlemskapet har prisnivån på spannmå så småningom sjunkit och speciellt tydlig var denna utveckling år 2000 när interventionspriserna sjönk till följd av Agenda 2000-reformen.

Tabell 2.2. Jordbruksprodukternas prisförändringar till följd av EU-medlemskapet och under medlemskapstiden.

	Marknadpriser, mk/kg			Prisförändring, %		
	1994	1995	2000	1994/1995	1994/2000	1995/2000
Husdjursproduktion						
Mjök, mk/l	2,84	1,95	2,01	-31,3	-29,2	3,1
Nötkött	24,40	14,42	12,25	-40,9	-49,8	-15,0
Svinkött	16,05	7,91	7,68	-50,7	-52,1	-2,9
Fjäderfäkött	12,07	6,07	6,76	-49,7	-44,0	11,4
Ägg	8,54	2,83	4,85	-66,9	-43,2	71,4
Växtproduktion						
Vete	2,13	0,87	0,80	-59,2	-62,4	-8,0
Råg	2,52	0,89	0,78	-64,7	-69,0	-12,4
Malkorn	1,82	0,85	0,78	-53,3	-57,1	-8,2
Foderkorn	1,57	0,73	0,71	-53,5	-54,8	-2,7
Foderhavre	1,48	0,70	0,70	-52,7	-52,7	0,0

Källa: JSM:s informationstjänstcentral

2.1.2 Jordbrukets och trädgårdsproduktionens inkomst-, lönsamhets- och produktivitetsutveckling

Jordbrukets och trädgårdsproduktionens totalavkastning var före EU-medlemskapet drygt 25 miljarder mark (Tabell 2.3.). Under de första åren av medlemskapet sjönk totalavkastningen till en nivå på 22 miljarder mark och sjönk under 21 miljarder mark under åren 1998-1999 och var 22,3 miljarder mark år 2000. Utöver totalproduktionens nedgång på cirka 3 miljarder mark är omvandlingen i totalproduktionens struktur den viktigaste förändring som EU-medlemskapet orsakade. Före EU-medlemskapet kom cirka 80 procent av jordbrukets totalproduktion som marknadsavkastning men efter medlemskapet har marknadsavkastningens andel sjunkit till cirka 50 procent. Marknadsavkastningens nedgång från 20 miljarder mark till 12 miljarder mark har kompenseras av höjningarna i stöden för jordbruket. Före EU-medlemskapet var jordbruksstödens summa i totalkalkylen 4,4 miljarder mark, medan stödsumman år 2000 i totalkalkylen är 9,7 miljarder mark.

Tabell 2.3. Jordbrukets och trädgårdsproduktionens totalkalkyl från åren 1992-2000.

	92-94 i medeltal	1995	1996	1997	1998	1999	2000e
Totalavkastning, mrd mk.							
- marknadsavkastningar	20,4	11,4	12,0	12,2	11,8	11,7	12,0
- stöd	4,4	10,6	9,3	8,8	8,5	8,5	9,7
- övriga avkastningar	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6
Totalavkastning totalt	25,4	22,4	21,7	21,5	20,7	20,9	22,3
Kostnader, mrd mk.							
- avskrivningar, räntor, hyror	6,5	5,6	5,5	5,3	5,4	5,3	5,6
- övriga kostnader	11,2	9,3	9,7	9,8	10,1	10,0	10,6
Kostnader totalt	17,7	15,0	15,2	15,1	15,4	15,3	16,2
Jordbruksinkomst, mrd mk.	7,7	7,4	6,5	6,3	5,3	5,6	6,1

Källa: Lantbruksekonomiska forskningsanstalten

Före EU-medlemskapet var totalkostnaderna för jordbruket knappa 18 miljarder mark. Som en följd av EU-medlemskapet sjönk kostnaderna för jordbruket med 2,7 miljarder mark, d.v.s. med 300 miljoner mark mindre än intäkterna. Jordbrukets kostnader steg från EU-medlemskapets början från 15,0 mil-

jarder mark till 15,3 miljarder mark till år 1999. År 2000 steg kostnaderna från föregående år med 850 miljoner mark till 16,2 miljarder mark. Den kraftiga kostnadsökningen berodde framför allt på stegringen av bränsle- och kraftfoderblandningspriserna och påhöjningen av räntenivån.

Före EU-medlemskapet var jordbruksinkomsten i totalkalkylen knappa 8 miljarder mark. Under de första åren av medlemskapet sjönk jordbruksinkomsten varje år. Vågdalen, 5,3 miljarder mark, nåddes under missväxtåret 1998. Man beräknar att föregående års jordbruksinkomst var 6,1 miljarder mark. Att jordbruksinkomsten steg år 2000 trots de klara kostnadsökningar som skedde under samma tidpunkt går att förklara med att marknadsintäkterna återgick till samma nivå som före missväxtåren 1998 och 1999 samt att stöden höjdes med drygt en miljon mark, vilket beror på Agenda 2000-lösningen.

Jordbrukets och trädgårdsproduktionens totalkalkyl visar jordbruksstödens stora betydelse för jordbruksinkomsten. Som en följd av EU-medlemskapet förändrades jordbrukets stödformer väsentligt när man gick över till stöd som ges enligt EU:s gemensamma jordbrukspolitik och till sådana nationella stöd som anslutningsavtalet möjliggör. Vad finansieringen av stödet beträffar består det nuvarande stödsystemet av tre stora helheter. En del av stöden utgörs av de direkta stöd som EU betalar totalt och som i början av medlemskapet uppgick till cirka 1,3 miljarder mark och i fjol till cirka 2,3 miljarder mark (Tabell 2.4.). Den andra delen består av delfinansierade stöd. Det viktigaste stödet för Finland är det stöd som betalas på basen av miljöprogrammet och kompensationsbidraget. Den tredje viktiga stödhelheten är de nationella stöden, vilka år 2000 uppgick till nästan 3,4 miljarder mark. Under medlemskapets första år var de nationella stödets betydelse avsevärd på grund av övergångsperiodens stöd. Under åren 1995–1999 har andelen av de stöd som EU helt eller delvis finansierat (ca 3 mrd mark) utgjort cirka en tredjedel av stödet för jordbruket. EU:s andel av den totala stödsumman har så småningom ökat och man uppskattar, att den år 2002 kommer att utgöra 42 procent av det stöd som kommer att utbetalas till det finländska jordbruket.

Tabell 2.4. De stöd (milj. mark) för jordbruket och trädgårdsproduktionen som betalats kalenderårsvis under åren 1995-2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GJP:s direktstöd	1 255	1 629	1 580	1 621	1 638	2 305
Miljöstöd	1 410	1 536	1 587	1 638	1 608	1 638
Kompensationsbidrag	1 615	1 592	1 604	1 641	1 760	2 466
Nationella stöd	6 306	4 704	4 038	3 545	3 528	3 352
Stöd totalt	10 586	9 461	8 809	8 445	8 534	9 761
Det stöd som EU betalar	2 441	2 834	2 811	2 885	3 042	3 974

Källa: Jord- och skogsbruksministeriet

Jordbrukets och trädgårdsproduktionens totalkalkyl beskriver inkomstutvecklingen i sin helhet. Av den kan man inte direkt dra slutsatser om inkomstutveckling på bondgårdsnivån, eftersom antalet gårdar ändras i och med strukturutvecklingen. Dessutom måste man komma ihåg, att jordbruksinkomsternas andel av gårdens totalinkomster varierar avsevärt. I första hand beror storleken av jordbruksinkomsternas andel på produktionsinriktningen, men den påverkas också av gårdens storlek och om det gäller heltids- eller deltidsodling. Jordbrukets andel av totalinkomsterna är större på husdjursgårdar än på gårdar som bedriver växtodling eller mångsidig produktion. Jordbruksinkomstens betydelse är naturligtvis större på gårdar som sköts på heltid än på gårdar som sköts på deltid.

Enligt en undersökning som kartlade utvecklingen av jordbrukets totalinkomster under åren 1986-1997 förblev den genomsnittliga lantbruksinkomsten per gård reellt sett oförändrad under åren 1986-1997, trots att gårdsstorleken ökade med 8 hektar. På sådana gårdar som skötes på heltid förändrades odlarnas genomsnittliga inkomstnivå inte märkbart under de tio åren. Däremot har den genomsnittliga inkomstnivån stigit på sådana gårdar som sköts mer eller mindre på deltid, vilket beror framför allt på

ökningen av löneinkomsterna. Dessutom är det påfallande att i alla produktionsinriktningarna var totalinkomsterna på sådana gårdar som sköttes på heltid mindre än på sådana gårdar som sköttes på deltid. De största skillnaderna i inkomstutvecklingen mellan dem som odlar på deltid och dem som odlar på heltid har uppstått under EU-medlemskapet. Inkomstutvecklingen utanför lantbruket avspeglas bl.a. i att löntagarnas inkomstnivåindex steg med 17,9 procent från år 1995 till år 2000.

För att ett företag skall kunna fortsätta att fungera måste affärsverksamheten vara lönsam. I det följande skall vi betrakta mjölk- och svingårdars samt spannmåls- och trädgårdsodlande gårdars lönsamhetsutveckling från år 1992/94 till år 1997 på basen av de bokförande gårdarnas förverkligade resultat och vidare kalkylmässigt till år 2000 med beaktande av ändringarna i priserna och stöden. Resultaten har viktats så att de representerar alla gårdar. Lönsamhetsutvecklingen har följts med hjälp av en lönsamhetskoefficient som indikerar samtidigt både hurudan ersättning odlarfamiljen får för sitt arbete och hurudan avkastning kapitalet som investerats i lantbruket ger. Om lönsamhetskoefficienten är mindre än ett, har odlarfamiljen inte fått den ersättning för sitt arbete och för det investerade kapitalet som har ställts upp som mål. I beräkningen av ersättningskravet har använts timlön, som har varierat mellan 38 mark och 44 mark per timme från år 1992 till år 2000. Under hela undersökningsperioden har målet för kapitalavkastningen varit en ränta på 5 procent.

Produktionsinriktningsvis betraktat har gårdarnas genomsnittliga lönsamhet under åren 1992/94-1997 varit svagast på de arbetsintensiva mjölkgårdarna där lönsamhetskoefficienten har varierat mellan 0,52 och 0,74. På spannmålsgårdarna har lönsamhetskoefficienten varierat mellan 0,68 och 1,00. Bäst var lönsamheten på svingårdar där lönsamhetskoefficienten har varierat mellan 0,85 och 1,30. På nötköttsgårdar har lönsamhetsutvecklingen varit huvudsakligen likadan som på mjölkgårdar och på fjäderfågårdar likadan som på svingårdar. På grönsaksgårdar med frilandsodling har lönsamhetskoefficienten varierat mellan 0,70 och 1,05 och på gårdar med växthusodling mellan 0,60 och 1,15.

Den kalkylmässiga pris- och stödutvecklingen under åren 1998-1999 försvagade lönsamheten på mjölk- och spannmålsgårdar en aning jämfört med situationen år 1997. På svingårdar orsakade pris- och stödändringarna en större försvagning av lönsamheten. Höjningen av stöden år 2000 förbättrade lönsamheten i synnerhet på svin- och spannmålsgårdar men också på mjölkgårdar. Lönsamheten av grönsaksgårdar med frilandsodling utvecklades jämnt till år 2000. Lönsamheten försvagades emellertid i växthusodlingen.

Jordbrukets effektivitet kan undersökas med begreppet produktivitet. Om produktiviteten förbättras innebär detta att produktionsinsatserna kan omvandlas till produkter effektivare än tidigare. Produktiviteten inom en bransch kan förbättras till exempel så att produktiviteten av alla enskilda företag förbättras eller också så att de ineffektivaste företagen lägger ned sin produktion. Produktiviteten beskriver enbart produktionens fysiska effektivitet och man kan inte bedöma lönsamhetsutvecklingen direkt på grund av produktionsutvecklingen. Förutom på produktionens fysiska effektivitet beror lönsamhetsutvecklingen även på utvecklingen av prisförhållandena mellan produktionsinsatserna och produkterna. Därför förbättrar produktionens ökade effektivitet inte nödvändigtvis lönsamheten inom branschen, om prisförhållandena samtidigt blir sämre ur lönsamhetens synpunkt.

Enligt totalkalkylen för jordbruks- och trädgårdshushållningen har det finländska jordbrukets produktivitet under perioden 1987-1997 förbättrats i genomsnitt med 2,9 % per år (Tabell 2.5.). I början av 1990-talet gick produktivetsutvecklingen långsamt, men den har sedermera blivit snabbare. Under EU-medlemskapet har produktivetsutvecklingen inom de olika produktionsinriktningarna huvudsakligen blivit snabbare. Ett undantag är spannmålsproduktionen där produktivetsutvecklingen har till och med försämrats. Detta kan bl.a. bero på att strukturutvecklingen på spannmålsgårdarna har varit proportionellt sett långsammast och att man har tagit i bruk åkermark vars produktivitet är svagare än

genomsnittet och att stöden för jordbruksgrödorna är bunden till odlingsarealen och inte till produktionsmängden.

Tabell 2.5. Jordbrukets produktivitet utveckling inom hela sektorn och inom de olika produktionsriktningarna (%).

	1987-1997	1990-1995	1990-1997	1994-1997	1995-1997	1994-2000
Hela sektorn	2,92	-0,17	1,21	1,32	4,75	1,18
Spannmålsgrödor	2,18	0,24	-1,08	-1,69	-4,31	-
Svingårdar	1,47	-0,77	0,19	0,51	2,61	-
Nötköttsgårdar	2,90	1,46	2,02	3,41	3,44	-
Mjölkgårdar	1,28	-1,22	0,34	2,10	4,34	-

Källa: MTT Taloustutkimus

2.1.3 Jordbrukets strukturutveckling

År 2000 fanns det 79 783 aktiva gårdar i Finland (Tabell 2.6.). Under åren 1990-2000 minskade antalet aktiva gårdar med 38 procent; av de 129 114 aktiva gårdarna har under tio års tid drygt 49 000 gårdar lagts ned. Minskningen i antalet gårdar var kraftigast genast i EU-medlemskapets början, men under de senaste åren har minskningen i antalet gårdar jämnats ut. Det är påfallande att minskningen i antalet gårdar har under EU-medlemskapet koncentrerat sig just på husdjursgårdar. Under åren 1995-2000 nedlades drygt 20 000 aktiva gårdar. Av dessa var nästan 17 000 husdjursgårdar. Nedläggning av husdjursgårdar har klart ökat under EU-medlemskapet. Däremot har nedläggningen av spannmålsgrödor tydligt saktats av under EU-medlemskapet. Delvis förklaras detta av att en jordbrukare som slutar med djurhushållningen ofta fortsätter med växtodling innan han eller hon helt slutar med produktionen.

Tabell 2.6. Ändringar i antalet gårdar 1990-2000.

	Antalet gårdar			Ändring i antalet gårdar, %		
	1990	1995	2000	90/95	95/00	90/00
Husdjursproduktion						
Mjölkboskap	43 564	32 480	22 913	-25,4	-29,5	-47,4
Annan nötboskap	11 500	9 394	5 349	-18,3	-43,1	-53,5
Svinuppfödning	7 081	6 249	4 316	-11,7	-30,9	-39,0
Fjäderfä	2 552	2 239	1 231	-12,8	-45,0	-51,8
Andra husdjursgårdar	2 237	3 383	2 970	51,2	-12,2	32,8
<i>Husdjursgårdar totalt</i>	<i>66 934</i>	<i>53 745</i>	<i>36 779</i>	<i>-19,7</i>	<i>-31,6</i>	<i>-45,1</i>
Växtproduktion						
Spannmålsodling	35 218	29 294	27 510	-16,8	-6,1	-21,9
Trädgård	3 525	3 281	2 361	-6,9	-28,0	-33,0
Annan växtproduktion	8 739	9 712	9 015	11,1	-7,2	3,2
<i>Växtodlingsgårdar totalt</i>	<i>47 482</i>	<i>42 287</i>	<i>38 886</i>	<i>-10,9</i>	<i>-8,0</i>	<i>-18,1</i>
Andra gårdar	14 698	3 932	4 118	-73,2	4,7	-72,0
Aktiva gårdar totalt	129 114	99 964	79 783	-22,6	-20,2	-38,2

Källa: JSM:s informationstjänstcentral, Gårdsregister

Jordbrukets produktionsstruktur har avsevärt förändrats under EU-medlemskapet (Tabell 2.7.). Husdjursgårdarnas andel av alla gårdar har minskat och samtidigt har växtodlingsgårdarnas andel tydligt ökat. År 2000 var 46 procent av de aktiva gårdarna husdjursgårdar och nästan 49 procent växtodlingsgårdar. Motsvarande siffror för år 1990 var 52 procent husdjursgårdar och 37 procent växtodlingsgårdar. Det relativa antalet husdjursgårdar ökade ännu till år 1995, då de utgjorde 54 procent av de aktiva

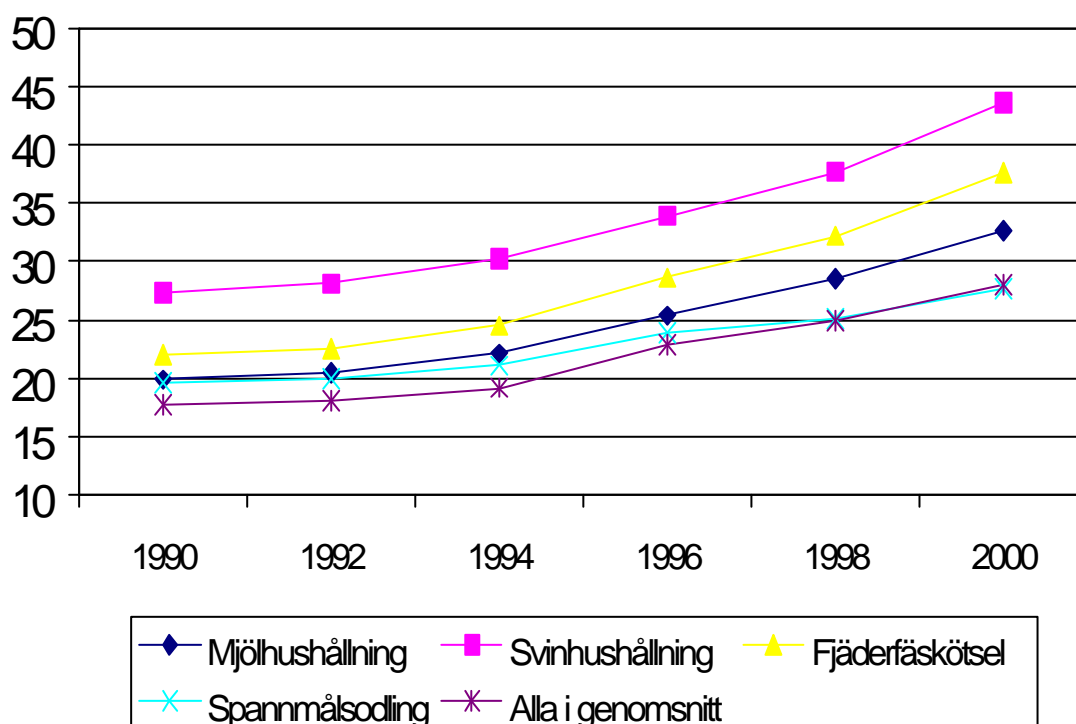
gårdarna. Minskningen i det relativa antalet husdjursgårdar infaller sig alltså under EU-medlemskapet. Andelen av växtodlingsgårdar har ökat med 12 procentenheter från år 1990 till år 2000. Även här har ökningen varit kraftigare under EU-medlemskapet.

Tabell 2.7. Husdjurs- och växtproduktion samt den procentuella fördelningen av andra gårdar under åren 1990-2000.

	1990	1995	2000
Husdjursproduktion	51,8	53,8	46,1
Växtproduktion	36,8	42,3	48,7
Övriga	11,4	3,9	5,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

Källa: JSM:s informationstjänstcentral, Gårdsregister

De aktiva gårdarnas genomsnittliga storlek har ökat från 17,3 åkerhektar till 28,0 hektar under åren 1990-2000 (Figur 2.1.), d.v.s. med nästan 62 procent. Till följd av EU-medlemskapet blev trenden mot större gårdar brantare i synnerhet hos svin-, fjäderfä- och mjölkgårdarna. Genast i början av medlemskapet ökade spannmålsgårdarnas genomsnittliga storlek snabbare än tidigare, men efter detta har spannmålsgårdarnas tillväxt saktat av. År 1990 var spannmålsgårdarna till sin åkerareal ett halvt hektar större än mjölkgårdarna, men år 2000 var mjölkgårdarna i genomsnitt 5,0 hektar större än spannmålsgårdarna.



Figur 2.1. De aktiva gårdarnas genomsnittliga åkerareal (ha) enligt produktionsinriktning under åren 1990-2000. (Källa: JSM:s informationstjänstcentral)

Trots strukturutvecklingen ligger gårdsstrukturens tyngdpunkt fortfarande på små gårdar. Ungefär hälften av de aktiva gårdarna hade en mindre åkerareal än 20 hektar. Gårdar med över 50 hektar åker utgör cirka en tiondedel av gårdarna. Den odlade åkerarealen på gårdarna har ökat mera via arrendering än via inköp av nya åkrar. Under åren 1995-1998 har de arrenderade åkrarnas andel av de aktiva

gårdarnas odlade åkerareal ökat från 22 procent till 27 procent, d.v.s. från 480 000 hektar till 600 000 hektar.

I Finland statistikförs inte det totala antalet generationsskiften. Antalet generationsskiften kan emellertid uppskattas på basen av antalet gårdar som fått startbidrag för inledandet av gårdsbruk för unga jordbrukare och också på grund av den statistik som LPA bistår med. Dessa uppgifter visar att antalet generationsskiften har rasat på 1990-talet. Ännu vid början av decenniet gjordes det årligen drygt 3000 generationsskiften, men under de senaste två eller tre åren har omkring ett tusen generationsskiften gjorts per år.

Jordbrukarnas genomsnittliga ålder har stigit under de senaste åren. År 1990 var de jordbrukares genomsnittliga ålder som försäkrats enligt lagen om pension för lantbruksföretagare 44,4 år medan den motsvarande siffran år 2000 var 46,1 år. I lantbrukarbefolkningens åldersfördelning finns de största klasserna mellan levnadsåren 50-55, vilket beror framför allt på det att de s.k. stora åldersklasserna som föddes efter kriget nu hör till den här generationen (se bilagor 2a och 2b.). De yngre åldersklasserna blir mindre varje år. De LFöPL-försäkrades könsfördelning är klart skev: kvinnornas andel av de försäkrade är för närvarande 38 procent och männens 62 procent. Under de närmaste åren är det beaktansvärt att de stora åldersklasserna så småningom når pensionsåldern, vilket bör beaktas i de strukturpolitiska åtgärderna.

Under EU-tiden har det varit typiskt för jordbruket att produktionen koncentreras både bakalt och gårdsspecifikt. Regionalt har jordbruksproduktionen så småningom flyttat sig västerut och söderut. Förändringens snabbhet varierar från produkt till produkt och dessutom bör det beaktas att det även finns koncentration inom regionerna. Produktionen minskar i synnerhet på perifera områden såväl riksomfattande som regionalt. Detta är en följd av bl.a. att antalet gårdar under EU-medlemskapet har minskat kraftigare i landets östra och norra delar än i övriga delar av landet. Gårdsspecifikt har produktionen koncentrerats till större gårdar än tidigare. De stora produktionsenheternas andel av totalproduktionen har vuxit i synnerhet inom produktionen av svinkött, ägg och fjäderfäkött.

2.1.4 Självförsörjningen inom jordbruksproduktionen och kvoternas användningsgrad

Vid självförsörjningen av jordbruksprodukter har den mest betydande förändringen på 1990-talet varit en klar nedgång av självförsörjningen av nötkött (Tabell 2.8.). Självförsörjningen av nötkött var i början av 1990-talet ännu drygt 110 procent, men under de senaste åren har den minskat till 90 procent. Den inhemska produktionen av svinkött motsvarar ganska exakt konsumtionen.

Självförsörjningen av mjölkprodukter har både som vätska och fett räknat gått ner på 1990-talet men överproduktionen av mjölk som vätska räknat är fortfarande 10 procent och som fett räknat nästan 30 procent. Överproduktionen av ägg har också gått ner, men en överproduktion på 15 procent finns fortfarande.

Självförsörjningen av brödsäd varierar betydligt från år till år. Under de senaste åren har det varit en tydlig underproduktion av råg även under goda skördeår. Däremot har självförsörjningen av vete under goda år i allmänhet stigit till 80-90 procent. Den inhemska produktionen av socker har motsvarat konsumtionen till cirka 70 procent.

Tabell 2.8. Självförsörjningsgraden inom jordbruksproduktionen (%) i Finland 1990-1999.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mjök (vätska)	122	113	109	109	112	111	106	109	108	108
Mjök (fett)	143	128	123	124	129	125	126	128	127	128
Nötkött	109	114	118	111	111	99	98	100	95	93
Svinkött	114	108	108	109	113	101	102	109	105	103
Ägg	136	123	120	124	130	124	125	124	120	115
Vete	157	98	50	89	86	74	78	79	68	42
Råg	249	30	28	71	25	62	88	48	45	26
Socket	91	74	70	65	68	74	75	76	70	71

Källa: Elintarviketiö

Viktiga instrument inom EU:s jordbrukspolitik är produktions- och stödkvoterna. Kvoternas användningsgrad beskriver för sin del förverkligandet av produktionsmöjligheterna (Tabell 2.9.). Vid sockerproduktionen och i frågan om mjölkens mejerikvot har Finlands produktions- och stödkvoter använts under hela medlemskapstiden till nästan 100 procent. Drygt 10 procent av grundarealen för jordbruksgrödor var outnyttjad ända till år 1999. Men år 2000 användes grundarealen nästan helt då ensilagegrödan blev berättigad till stöd. År 2001 överskreds grundarealen för första gången en aning. Kvoterna för oljeväxterna och stärkelsen användes helt under medlemskapets första år, men i slutet av decenniet användes kvoterna inte helt. Nu används de åter i sin helhet. Oljeväxtarealen på cirka 73 000 hektar överskrider klart kvoten för år 2001.

Inom köttproduktionen är det uppenbart att kvoterna inte är fullt utnyttjade. Tjurbidragkvoternas användningsgrad har under de senaste åren varit knappt 80 procent. Underskottet är ännu större när det gäller dikokvoterna och tackbidragkvoterna. Under de senaste åren har man använt 55-57 procent av dikokvoterna och år 2000 användes 57 procent av tackbidragkvoterna.

Tabell 2.9. Användningsgraden av jordbrukets produktions- och stödkvoter (%) 1995-2000.

	Kvot	1995	1996	1997	1998	1999	2000e
Växtodling							
Jordbruksgrödor grundareal 1000 ha	1591,0	79	83	87	87	88	98
Oljeväxtareal, 1000 ha	63,0	127	93	99	98	95	84
Socketkvot (A+B), milj. kg	146,8	100	93	100	86	100	100
Stärkelsekvot, milj. kg	54,8	100	100	100	84	92	101
Husdjursproduktion							
Mjök mejerikvot milj. kg	2397,7	99	97	100	98	101	101
Mjök direktförsäljning milj. Kg	8,9	37	34	24	26	32	30
Tjurbidrag, 1000 st	250		86	78	77	74	74
Dikobidrag	50	50	55	57	55	51	57
Tackbidrag	80	79	82	78	66	58	57

Källa: JSM och JSM:s informationstjänstcentral

2.2 Det finländska jordbrukets konkurrenskraft på den inre marknaden

De nordliga områdenas korta vegetations- och betesperioder tillsammans med låga sädes-, vall- och betesskördar innebär högre produktionskostnader per hektar och djurenhet och utgör en bestående konkurrensolägenhet för de nordliga områdenas jordbruk. Förutom den klimatiska olägenheten ökas jordbrukets produktionskostnader i Finland av de spridda åkerskiftena, det effektiva maskineriet som behövs på grund av de korta sånings- och skördetiderna samt torkningen av höet och säden vid lagring. Den glesa bebyggelsen och bristen på lokalmarknader som beror på det perifera läget och sålunda de

långa transportsträckorna för både produkter och produktinsatser höjer kostnaderna för jordbruket på den glesbebyggda landsbygden.

Den olägenhet som klimatförhållandena orsakar för konkurrenskraften verkar negativt på hela Finlands konkurrenskraft på den inre marknaden. Å andra sidan har det finländska jordbruket även traditionella starka sidor vilkas bättre utnyttjande kommer att vara av största vikt i framtiden. Dessa är bl.a. produktionsrensheten, miljövänlighet, spårbarhet och etiska kvalitet. Dessutom förekommer det just inga svåra djur- eller växtsjukdomar i Finland och produktionsdjuren behandlas bra.

Det kommer att vara problematiskt för det finländska jordbruket, om produktionspriserna sjunker ytterligare. För att incitamentet för produktionen skall bevaras, bör produktionspriset täcka åtminstone de rörliga produktionskostnaderna. Annars föreligger det risk för att man i den höga kostnadsnivån och låga produktiviteten i Finland hamnar i en skenbar odling. Nivån på jordbrukets produktionspriser beror väsentligt förutom på jordbrukspolitiska beslut även på livsmedelsindustrins konkurrenskraft på den inre marknaden samt på utvecklingen av världsmarknaden.

Ifall grundlönsamheten inom jordbruksproduktionen är svag, kan man inte betala tillbaka det investeringskapital som placerats. I Finland har investeringsstöden haft en central roll i startandet av investeringar. Å andra sidan visar undersökningarna att långtida investeringar förutsätter även direkt inkomststöd med vilket man har kunnat balansera inkomstnivån under återbetalningstiden. Ett direkt inkomststöd är sålunda en nödvändig förutsättning för en balanserad strukturutveckling.

Våra krävande miljö- och djurskyddsbestämmelser ökar jordbrukets produktionskostnader. De strikta miljöbestämmelserna kan å andra sidan även ses som en möjlighet för vårt jordbruk: vi producerar rena livsmedel. Den relativt stora mängden av åkrar kan även visa sig vara den finländska husdjursproduktionens starka sida, om man på grund av BSE-krisen i unionen börjar stöda mera extensiva produktions sätt. Problemet är dock det att foderarealen på andra håll i Europa är ofta betesmark, men i nordliga förhållanden behövs foderarealen speciellt för produktionen av foder för vinterfodrings säsongen.

Trots omfångsrika investeringar under de senaste åren har det finländska jordbrukets produktivitet utveckling varit långsammare än i Europas stora jordbruksländer. Fastän jordbrukets effektivitet och produktivitet väntas även i fortsättningen snabbt förbättras i Europa torde åstramningen av miljöbestämmelserna medföra ändringar i utvecklingen åtminstone på de områden i Europa där husdjursuppfödningen är intensivast. I det tätbebyggda Mellanuropa kan kostnaderna för spillningshanteringen vara högre än i Finland där det finns mera åkrar att sprida spillning på. Till exempel i Holland har produktionskvoterna för svinhushållningen tillsammans med de nya miljöbestämmelserna höjt produktionskostnaderna för svinkött med cirka 50 penni per kilo.

Livsmedelsindustrins konkurrenskraft påverkas även av bland annat kvalitetsfaktorer och priset på den inhemska råvaran. Ifall vår livsmedelsindustri på grund av naturförhållandena måste betala producenterna ett högre pris än den konkurrerande industrin, är det naturligt att dess konkurrenskraft försvagas. Å andra sidan kan användningen av inhemska råvaror vara förknippad med fördelar på grund av vilka det skulle löna sig att betala ett litet högre pris för råvaran. Undersökningarna visar att den finländska konsumenten sätter värde på inhemska livsmedel men att hon inte är beredd att betala mycket extra för dem.

Av den areal som används för jordbruksproduktion inom den Europeiska unionen har 56 % klassificerats som mindre gynnsamma områden år 1998. Endast en relativt liten del av det europeiska jordbruket skulle kunna konkurrera med effektivare produktionsländer och områden på världsmarknaden. Dessutom skiljer sig de mindre gynnsamma områdena i Europa från varandra med tanke på både det geogra-

fiska läget och svårigheterna gällande naturförhållandena. Svårighetsgraden ökar ju högre från havsnivån eller ju mera nordligt eller sydligt området är beläget.

Den genomsnittliga storleken av de finländska gårdarna är nära genomsnittstorleken inom EU. År 1997 var gårdarnas genomsnittliga storlek inom EU 18,4 hektar och i Finland 23,7 hektar. Fast gårdarna i Finland är större än genomsnittet inom EU, är våra gårdar klart mindre än i våra närmaste konkurrentländer. År 1997 var nämligen gårdarnas genomsnittstorlek i Sverige 34,7 hektar, i Danmark 42,6 hektar och i Tyskland 32,1 hektar.

Att gårdarna inom EU är relativt små beror i synnerhet på att jordbruket i Sydeuropa domineras av småbruk. Av alla EU-länder var gårdarnas genomsnittliga storlek år 1997 minst i Grekland, 4,3 hektar, i Italien var genomsnittstorleken 6,4 hektar och i Portugal 9,2 hektar. Den ringa gårdsstorleken i de sydeuropeiska länderna ersätts delvis av att en betydande del av jordbruket i dessa länder producerar frukter, grönsaker, vin och oliver, m.a.o. produkter hos vilka avkastningen per åkerhektar vanligen är klart högre än hos de s.k. nordliga produkterna, d.v.s. mjölk, spannmål och kött. Ur det finländska jordbrukets synvinkel är det problematiskt att vi producerar dessa nordliga produkter, d.v.s. exakt samma produkter som produceras även av våra närmaste konkurrentländer vilka strukturellt sett befinner sig i ett gynnsammare läge. Dessutom är gårdsstorleken i Finland tämligen homogen och antalet stora gårdar litet.

2.3 Det finländska jordbrukets särdrag på den inre marknaden

På grund av det nordliga läget och naturförhållandena finns det i hela Finland permanenta faktorer som är ogynnsamma för jordbruket. I jämförelse med de övriga EU-medlemsländerna och andra mindre gynnsamma områden i Europa idkas jordbruk i Finland i mycket exceptionella förhållanden. I det nedanstående betraktas de klimatiska olägenheterna inom de olika produktionsinriktningarna. Dessa har kortfattat framställts i bilaga 3.

2.3.1. Naturförhållandena och växtproduktionen

Finlands klimat karakteriseras av en lång och kall vinter, vilket medför att växtperioden är kort. Finland har vintertid ett tjockt snötäcke som enligt långtida genomsnitt (åren 1961-1990) var cirka 20-30 cm tjockt också i Södra Finland ännu vid medlet av mars, d.v.s. samtidigt som man i de sydligare medlemsländerna tar itu med vårarbetet på åkrarna. Även tjälkskadorna orsakar problem för åkerbruket i de nordliga medlemsländerna. Det finländska jordbruket kännetecknas av låga skördenivåer förknippade med höga produktionskostnader som beror på de ogynnsamma produktionsförhållandena och den småbruksdominerade produktionsstrukturen.

I Mellaneuropa är växtperioden 260 dygn och i Sydeuropa över 300 dygn, medan den i Södra Finland är endast 170-180 dygn. När man går norrut blir produktionsförutsättningarna för jordbruket ännu sämre, för i Norra Finland är växtperioden endast 110-130 dygn. Den effektiva temperatursumman för växtperioden varierar i Finland mellan 400 och 1300 grader, medan den i Mellaneuropa typiskt varierar mellan 1600 och 2000 grader.

På grund av den korta växtperioden och den stränga vintern är det i Finland inte möjligt att odla växtarter och varianter med hög avkastningsförmåga, vilket avspeglar sig i växtproduktionens struktur och växternas skördenivåer. På grund av den korta växtperioden blir även sånings- och skördeperioderna hos oss klart kortare än i de mellan- och sydeuropeiska länderna. Gårdarna är tvungna att dimensionera sin maskinkapacitet efter arbetstopparna för att kunna utföra odlingsåtgärderna vid en optimal tidpunkt. På grund av den korta arbetssäsongen och de relativt små odlingsarealerna förblir den årliga användningen av odlingsmaskiner liten, vilket tillsammans med den låga skördenivån betyder att ma-

skinkostnaderna per produktionsenhet blir höga. Splittringen i jordbrukets åkerstruktur och de långa avstånden ökar transportkostnaderna, försvårar maskinentreprenad och gemensam användning av maskiner samt begränsar utnyttjandet av teknologin.

Den finländska jordmånen är av naturen inte särskilt lämplig för åkerbruk på grund av jordens surhet och stenighet. Med odlingsåtgärder (dikning, avlägsnande av stenar, kalkning och gödsling) kan jordens odlingsbarhet uppehållas och i viss mån förbättras. Upphållet av åkrarnas odlingsbarhet förutsätter regelmässig uppehållskalkning. Dessutom får tjälen stenarna att stiga upp inifrån jorden på åkern. Dessa stenar måste man avlägsna antingen maskinellt eller för hand före såningsarbetet påbörjas.

Nivån på spannmålsskördarna förblir i Finland klart mindre än genomsnittsskördarna inom EU. Genomsnittsskörden av vårt viktigaste sädesslag korn var under åren 1992-1997 3,4 ton/ha, medan den i de andra EU-länderna var i medeltal cirka 4,2 ton/ha. Beträffande vete är skillnaden i skördenivån ännu större än i fråga om korn. Medan skördenivån av vete i Finland var genomsnittligt 3,4 ton/ha under åren 1992-98, var den i de andra EU-länderna i medeltal 5,4 ton/ha och i de bästa områdena över 9 ton/ha. Jämfört med Mellaneuropa måste man i de finländska förhållandena också använda en betydligt större mängd frön per hektar för att uppnå ett lyckat odlingsresultat.

Motsvarande olägenhetsfaktorer som finns i spannmålsodlingen påverkar även annan produktion av jordbruksgrödor i Finland, till exempel produktionen av oljeväxter, proteinväxter och linne. Vad sockerbetan beträffar är inte bara skördenivån i Finland förhållandevis låg utan även skördevariationerna är de största i Europa.

2.3.2 Naturförhållandena och husdjursproduktionen

Den långa och kalla vintern ökar husdjursproduktionens kostnader vilka orsakas bl.a. av de större kraven på byggnader, den vintertida foderförsörjningen och behovet av att lagra spillning vintertid. Dessutom måste byggnaderna för svin och fjäderfä värmas upp om vintern. I Finland är också en avsevärd del av byggnaderna för nötkreatur varma. På grund av det kalla klimatet måste man fästa uppmärksamhet vid ventilationen i husdjursbyggnaderna. Byggnadskostnaderna ökas också av att spillningsbehållarna måste dimensioneras för hela den spillningsmängd som uppstår under vinterfodrings säsongen.

På grund av betessäsongens korthet (som längst 120–130 dagar) är möjligheterna att utnyttja betesfoder i Finland klart sämre än i de andra EU-länderna. Detta ökar husdjursproduktionens kostnader jämfört med konkurrenterna. I Finland räcker vinterfodrings säsongen inomhus cirka 8 månader. Jämfört med betesutfodringen är behovet av människo- och maskinarbete klart större i produktion och lagring av foder för vinterfodrings säsongen. På grund av den låga skördenivån och den långa vinterfodrings säsongen behövs det dessutom mera åkerareal i Finland än i andra länder. Därför blir produktionskostnaden för vintertida foder i Finland väsentligt högre än i de länder där betesgången är möjligt året om eller under största delen av året.

Husdjursproduktionens konkurrensställning försvagas också av de långa avstånden såväl från gårdarna till konsumtionscentra som mellan gårdarna. De långa avstånden till marknader ökar fraktkostnader för produktionsinsatser och trycker ner producentpriser. Produkternas insamlingskostnader ökas även av att gårdarna är spridda och förädlingsanläggningar koncentrerade. Följden har varit bl.a. förlängda slaktdjurstransporter. De långa avstånden mellan gårdarna försvårar även samarbetet mellan gårdarna.

2.3.3 Naturförhållandena och trädgårdsproduktionen

Den korta växtperioden försvagar också den finländska växthusodlingens konkurrenskraft. Växtperioden i Finland börjar 3–4 veckor senare och slutar 3–4 veckor tidigare än i Mellaneuropa. Därför förblir även skördemängden per produktionsareal mindre varför kostnader per produktenhet blir höga. Av klimatiska skäl måste växthuskonstruktioner (effektiva värmeanordningar, bättre värmeisolering, beaktande av snölasten) dimensioneras starkare, vilket ökar byggnadskostnader. Produktionens energikostnader är i Finland högre än för ett motsvarande odlingsprogram i Mellaneuropa.

Den korta växtperioden i Finland begränsar trädgårdsodlingen på friland på samma sätt som annan växtodling. Det speciella problemet med frilandsodlingen av grönsaker är lagringsbehovet. I många andra länder används lagring bara för att jämna ut utbudet, men i Finland måste man också lagra på grund av klimatet. Skördeperioden i Finland är ganska kort, eftersom man måste hinna skörda innan marken fryser och täcks av snö. Lagringsperioden för många produkter är lång och den tekniska nivån på lagren måste vara hög, vilket ökar byggnadskostnaderna. Lagren måste även ofta eldas. Svinnen som orsakas av den långa lagringsperioden minskar skördemängden som kan marknadsföras.

3. JORDBRUKSPOLITIKENS FÖRÄNDRINGSTRYCK

De förändringar som har skett under de senaste åren inom den finländska jordbrukspolitiken har till stor del varit direkta eller indirekta följder av EU-medlemskapet. Många förändringar har åtminstone delvis orsakats av mera omfattande internationella förändringstryck som skulle ha drabbat sektorn oberoende av medlemskapet i unionen. EU-medlemskapet har närmast förstärkt dessa förändringars inverkan på och betydelse för jordbruket och gjort förändringarna allt snabbare.

Ändringarna på världsmarknaden och i den internationella jordbruks- och handelspolitiken påverkar jordbrukets verksamhetsmiljö. Ändringar på marknaden och i politiken måste tas i beaktande vid planeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och detta påverkar verkställandet av jordbrukspolitiken. EU är dessutom en stor aktör på den internationella jordbruksmarknaden, varför dess jordbrukspolitik avspeglas direkt på världsmarknaden.

I det följande avsnittet betraktas jordbruksprodukternas marknadsutveckling och livsmedelsmarknadens förändringstrender i huvuddrag. Vad som berör förändringarna inom den internationella handels- och jordbrukspolitiken koncentrerar man sig på de internationella jordbrukshandelsförhandlingarna inom WTO och utvidgningen av EU. En kännedom om marknadens och politikens utvecklingstrender är viktig för att kunna förutse den sannolika utvecklingen inom EU:s jordbrukspolitik och planera de nationella åtgärderna.

3.1 Utvecklingsperspektiv på marknaden för jordbruksprodukter

3.1.1 Världsmarknadens utveckling

Ur den Europeiska unionens och livsmedelsindustrins synvinkel är utvecklingsperspektivet för jordbruksprodukternas världsmarknad under de närmaste åren relativt gott. Den sjunkande prisutvecklingen på världsmarknaden under de senaste åren är på upphörande för många produkter och prishöjningar är på kommande. Den förväntade höjningen av världsmarknadspriserna är dock inte så stor att den skulle höja på prisernas realnivå. För det finländska jordbruket betyder världsmarknadens utveckling närmast att importtrycket från den inre marknaden inte kommer att öka nämnvärt.

För att de goda marknadsutsikterna skall förverkligas måste tre centrala premisser uppfyllas. För det första beror de höga världsmarknadspriserna ur europeisk synvinkel till stor del på eurons svaga värde i jämförelse med den amerikanska dollarn. Om euron förstärks på nytt till samma nivå som på våren 1999, kommer det europeiska jordbrukets konkurrenskraft att väsentligt försvagas, vilket skulle försvåra exporten. För det andra förutsätter den inre marknads gynnsamma utveckling att konsumenternas förtroende för produkternas trygghet inte äventyras. Den tredje centrala premisen i prognoserna är att den nuvarande politiken inte väsentligt ändras. Detta innebär bl.a. att de nuvarande produktionsbegränsningarna och åtgärderna bibehålls.

Världsmarknadspriset på vete förväntas stiga under de närmaste åren ovanför EU:s interventionspris. Fodersädeslagens världsmarknadspriser förväntas också stiga så småningom. Världsmarknadspriserna på socker sjönk under skördesäsongen 1999–2000 till hälften jämfört med nivån år 1995. Nu väntar man på en försiktig höjning av priserna, men prishöjningen fördröjs av de stora lagren och obalansen mellan utbud och efterfrågan. I fråga om oljeväxterna uppskattar man att den ökande efterfrågan på djurfoder och förbudet att använda kött- eller benmjöl kommer att höja prisnivån på oljeväxter. När användningen av animaliskt protein minskar kommer detta att globalt sett öka behovet av och efterfrågan på växtprotein.

Man förutspår att världsmarknadspriserna på mjölkprodukter på medellång sikt kommer att överskrida den prisnivå som rådde i början av 1990-talet. Priset på ost väntas att stiga snabbt ty totalkonsumtionen av ost ökar kraftigt. Däremot är prishöjningen mindre hos smör och mjölkpulver. Man förutspår att världsmarknadspriserna på nötkött år 2005 kommer att överskrida den prisnivå som var i kraft åren 1994-1998. Höjningen av svinköttspriserna väntas att förbli relativt liten, vilket beror på ökad konkurrens med fjäderfäkött, ökad produktivitet och ett ökat utbud av svinkött. Priserna på fjäderfäkött väntas på medellång sikt att förbli stabila samt att följa närmast prisutvecklingen av foder.

3.1.2 Förändringen av konsumtionsvanorna inom livsmedelskonsumtionen

Förutom utvecklingen på världsmarknaden påverkas jordbruks- och livsmedelssektorns framtid väsentligt av långtidstrenderna inom livsmedelskonsumtionen vilka utgör en del av den allmänna förändringen i konsumtionsbeteendet. Under de senaste åren har det skett en förändring i den traditionella uppfattningen om konsumtionen och de faktorer som påverkar konsumtionen. Numera anser man att konsumenten inte enbart har som mål att tillfredsställa sina behov, utan att hans beteende även styrs av njutningssökande, fantasier, estetiska och emotionella upplevelser samt bl.a. sociala faktorer. Att konsumtionen numera inte endast är en nödvändighet utan även en del av en mera omfattande samhällelig växelverkan avspeglas i konsumtionen av och efterfrågan på livsmedel.

De nya konsumtionstrenderna betonar viktigheten av kvalitet och säkerhet hos produkterna samt matlagningens enkelhet och bekvämlighet. Livsmedel köps inte längre endast för att tillfredsställa näringsbehovet, ty produktvalen påverkas mer än tidigare av olika faktorer. Ur näringsfysiologisk, socio-kulturell och ekonomisk-teoretisk synvinkel betraktat påverkas matvalen i sin helhet av de värderingar som råder i samhället samt av den information som man erhåller om maten. Matvalen i sin helhet påverkas även av privathushållens resurser och förhållanden samt av de faktorer som berör matproduktionen och -handeln. Under de senaste åren har livsmedelsmarknaderna totalt sett blivit allt mera riktade enligt efterfrågan.

I och med det att konsumtionen och konsumtionsvanorna förändrats har de mer traditionella valkriterierna för livsmedel (bl.a. pris, smak och färskhet) kompletterats med ett antal nya kriterier såsom produktens utseende, hälsosamhet, kvalitet, renhet, förpackning, bekanthet, tillverkare och tillverknings sätt. Totalt betyder en utvidgning av valkriterierna för livsmedlen bl.a. att det har blivit mera utmanande än tidigare att kunna förutsäga och förutspå förändringarna i livsmedelskonsumtionen. Till exempel misstanken om trygghet och hälsosamhet av en produkt eller produktgrupp kan snabbt avspeglas i val och köpbeslut hos konsumenterna. Ett färskt exempel på detta är nötköttet.

3.1.3 Teknologisk utveckling

Den tekniska och teknologiska utvecklingen kan för sin del förändra funktionen för jordbruksprodukternas världsmarknad. Enligt olika uppskattningar kan man vänta sig att de största förändringarna som återspeglas på marknaderna sker via utvecklingen av genteknologin och informationsteknologin och dess tillämpningar inom jordbruket. I det följande har man kort betraktat frågorna i dessa sammanhang ur jordbruksproduktmarknadens synvinkel.

Genteknologin är en del av bioteknologin som innehåller hos människan en kunskap i att utnyttja mikroorganismer och celler som härstammar från flercelliga organismer och ämnesomsättningsprodukter. En del av de bioteknologiska metoderna är gamla och etablerade såsom ansyrningen av mjölk och tillverkningen av öl. Under de senaste decennierna har kunskapen om de levande organismernas arvs massa och om ärftlighetens lagbundenheter ökat snabbt. Denna kunskap har möjliggjort en mängd nya teknologier med vilkas hjälp det är möjligt att förändra organismernas arvs massa på ett exaktare och

snabbare sätt än förut. Det har gjort det möjligt att överskrida gränserna mellan olika organismer. Sådana metoder kallas genteknologi.

I jordbruket strävar man till att genom genteknologiska tillämpningar öka växternas och djurens produktivitet och härdighet mot t.ex. olika sjukdomar, skadedjur och miljöstress. Det finns för närvarande organismer som förändrats med hjälp av genteknologi och används i större skala närmast inom växtodlingen. Man odlar i synnerhet genteknologiskt förädlade soja-, majs-, raps- och bomullsvarianter. År 1999 odlades transgena växter i världen på ett område av 41,5 miljoner hektar. Av denna odlingsareal fanns 69 procent i USA, 14 procent i Argentina, 10 procent i Kanada och 3 procent i Kina. Europas andel av världens genmanipulerade odlingsareal var endast 0,03 procent. I Finland odlas inte genmanipulerade varianter. Genmanipulerade organismer har emellertid godkänts för användning i forskning och fältexperiment.

För tillfället debatteras det livligt i Europa om hur man borde förhålla sig till produkter som förädlats med hjälp av genteknologi. Man har debatterat bl.a. om genmanipulerade varianter skall godkännas för odling, och om de blir godkända, så under vilka villkor. Saken har också behandlats i samband med internationella handelsöverläggningar och diskussioner om hur den internationella handeln med genmanipulerade produkter skall organiseras.

Med tanke på marknaden för jordbruksprodukter är en av de väsentliga frågorna angående genmanipulerade produkter bl.a. om kravet på märkning skall riktas på de genmanipulerade produkterna eller på de icke-genmanipulerade produkterna. Dessutom, om det krävs att det skall göras en klar skillnad mellan traditionella produkter och de produkter som producerats med hjälp av den nya teknologin, kan detta orsaka avsevärda investeringskostnader, om båda produkttyperna skall ha sin egen transportmateriel och sina egna lagerutrymmen.

Ur konsumtionens och konsumenternas synvinkel är de genmanipulerade produkterna förknippade med ett problem om godtagbarhet. En del av konsumenterna vägrar totalt att använda produkter som innehåller genmanipulerade råvaror, medan en del anser att GMO-produkterna inte skiljer sig från de traditionella produkterna. Den viktigaste orsaken till denna skillnad i förhållningssätten är att det inte finns exakt information om de verkningar på hälsan och den biologiska miljön som kan uppstå på lång sikt. De som förhåller sig negativt till genmanipulerade produkter betonar att de okända riskerna kan vara allvarliga.

Ur jordbrukarnas synvinkel kan användningen av genmanipulerade produkter i bästa fall minska produktionskostnaderna och även förbättra odlingens lönsamhet. I värsta fall uppstår det inga kostnadsbesparingar utan beroendet av säljarna av produktionsintäkter ökar och dessutom ökar även produkternas marknadsföringsrisker.

Informationsteknologin erbjuder en möjlighet att effektivera dataöverföringen och utveckla nya tillämpningar. Med hjälp av den moderna teknologin är det möjligt att överföra information snabbt och exakt även till sådana platser dit det tidigare har varit svårt eller till och med omöjligt att överföra information. Utvecklingen av dataöverföringssystem gör det möjligt att t.ex. använda exaktare odlingsmetoder än förr. I marknadsföringen av produkterna kan man med hjälp av den nya teknologin effektivt styra produktströmningarna och erbjuda konsumenterna en mera detaljerad information om innehållet i produkterna samt de produktionsätt som använts. Tillsvidare har man inom jordbruks- och livsmedelshushållningen inte tillräckligt dryftat de möjligheter som den informationsteknologiska utvecklingen erbjuder. Informationsteknologin kan tillämpas på många olika sätt och kan därmed vara av stor betydelse på marknaden för produkterna inom jordbruks- och livsmedelshushållningen i framtiden.

3.1.4 Jordbrukets specialställning och många uppgifter (multifunktionalitet)

En viktig utvecklingstrend under de senaste åren har särskilt i Europa varit den ökade debatten om jordbrukets multifunktionalitet (eng. multifunctionality). Detta syns inte ännu direkt på marknaden för jordbruksprodukter, men saken togs upp i den politiska diskussionen under Agenda 2000 -reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i och med begreppet 'Den europeiska modellen för jordbruket'. Med detta begrepp framhävs jordbrukets många uppgifter och jordbrukets betydelse för en balanserad regional utveckling. Med begreppet vill man i synnerhet påminna om att jordbruket inte är endast produktion av livsmedel och råvaror utan att jordbruket är väsentligt förknippat med produktionen av många slags miljö-, kultur- och landsbygdsförnödenheter och -service. Beaktandet av multifunktionalitet ingår i EU:s mål vid de multilaterala WTO-förhandlingarna.

I dessa förhandlingar får multifunktionalitet inte ett oreserverat erkännande och godkännande, ty många av EU:s konkurrenter och handelspartner anser att det utgör i det närmaste ett svepskäl för betalandet av stöd som snedvrider världshandeln och uppehåller ett gränsskydd. Dessa länder jämför jordbruksproduktionen med industrin. Meningsskiljaktigheterna om multifunktionalitet och jordbrukets roll som producent av offentliga förnödenheter beror först och främst på att det är svårt att mäta penningvärdet av de offentliga förnödenheter som uppstår vid sidan om de egentliga jordbruksprodukterna som säljs på marknaden. Problemet är i sin helhet ännu större, ty på världsmarknaden handlar man inte om miljöverkningar eller landsbygds livsduglighet. Saknaden av en extern världsmarknad och en klar lokal marknad orsakar att efterfrågan på och konsumtionen av offentliga förnödenheter inte syns i priser eller produktionsbeslut.

När man strävar till en ekonomiskt, socialt och ekologiskt balanserad utveckling borde de koordineringsmedel som styr jordbrukets utveckling lösa bl.a. sammanpassandet av efterfrågan på och utbudet av de offentliga förnödenheter som produceras som jordbrukets biprodukter. På vilket sätt detta kommer att förverkligas är en väsentlig fråga som påverkar jordbruks- och livsmedelshushållningens framtid. De åtgärder som skall svara på de utmaningar som utvecklingen erbjuder jordbruket och landsbygden borde kunna förena de globala marknadstrycken med de möjligheter och begränsningar som den närmaste omgivningen erbjuder så att den enskilda företagaren kan vara framgångsrik.

3.2 Jordbrukets internationella verksamhetsmiljö

3.2.1 Internationella handelsförhandlingar

WTO ordnade i december 1999 i Seattle i USA ett ministermöte där det var meningen att påbörja en ny multilateral och omfattande förhandlingsomgång gällande handeln. Mötet misslyckades och man kunde inte komma överens om att påbörja en ny omgång. Den viktigaste orsaken för misslyckandet var att det fanns stora meningsskiljaktigheter om de kommande förhandlingarnas omfattning och detaljerade mål. EU stödde tanken om en mera omfattande förhandlingsomgång och fick medhåll från flera andra håll för sina målsättningar. Utvecklingsländerna var ovilliga att påbörja nya förhandlingar och ställde som villkor för förhandlingarna vissa förändringar i verkställandet av tidigare avtal. USA, liksom ett antal andra industriländer, stödde i sin tur en mera begränsad förhandlingsomgång och visade ingen flexibilitet beträffande utvecklingsländernas krav. WTO var således inte ännu mogen i detta skede att göra ett beslut om en ny förhandlingsomgång.

I Uruguay-rundans jordbruksavtal ställde WTO:s medlemsländer upp som målsättning på lång sikt att skapa ett handelssystem för lantbruket som var jämlikt och baserat på marknadsekonomin. Med hänsyn till målen gjorde medlemsländerna förpliktande förbindelser gällande det interna stödet, exportkonkurrens och ankomst på marknaden. Förbindelserna att minska det interna stödet ställer en maximigräns för det jordbruksstöd som mest snedvrider handeln och påverkar produktionen. Man kom

överens om att minska det interna stödet med 20 procent under verksamhetsperioden från grundårets belopp. Åtagandet att minska det interna stödet berör alla interna stöd utom de s.k. blåa och gröna stödlådorna. Till det blåa stödet räknas bl.a. under produktionsbegränsningsprogrammen de stöd som utbetalas på basen av ett fast antal djur eller åkerareal. Detta har en mycket stor betydelse för Europeiska unionen, ty huvuddelen av de CAP-stöd som gemenskapen betalar ut räknas till det blåa stödet. Utanför minskningsförbindningen förblir även ett sådant produktspecifikt stöd, som inte överskrider 5 procent av produktens totalvärde under det ifrågavarande året (*de minimis* -regeln). Grundförutsättningen för de stöd som klassificeras som gröna stöd är att stöden antingen har inga eller endast ringa verkningar som snedvrider handeln eller inverkar på produktionen.

Med exportstöd avses i Uruguay-rundans jordbruksavtal alla de stöd som förutsätter att den stödda produkten exporteras. I fråga om de utvecklade länderna åtog man sig att under verkställningsperioden minska den stödda exporten med 21 procent och de budgetmedel som används för stödet med 36 procent jämfört med nivån under grundåret. Begränsningen som berör exportmängderna gäller inte för de förädlade produkterna. Tillträdet till marknaden förbättrades genom att sänka tullarna och genom att komma överens om de minimikvoter som underlättar tillträdet till marknaden. Industrieländerna förband sig att sänka tullbindningar i genomsnitt totalt med 36 procent, dock så att sänkningen i enskilda tullrader är minst 15 procent.

De åtaganden som berör minskningen av jordbruksstödet och som gjordes under Uruguay-rundan är ur EU:s synvinkel de mest problematiska vad som gäller exportstödet. I synnerhet de åtaganden som berör omfattningen av den stödda exporten begränsar exporten inom många sektorer under de närmaste åren. Svårast är situationen gällande ost, andra mjölkprodukter, socker och förädlingsprodukter. Förstärkningen av euron eller plötsliga marknadsstörningar kan orsaka problem också inom de övriga sektorerna, särskilt inom kött- och fodersädesbranschen. En åstramning av åtagandena skulle ytterligare tillspetsa situationen. Utvidgningen av EU kommer att göra det svårare att följa exportstödavtalen speciellt i fråga om spannmål, mjölkpulver och socker. Denna uppskattning baserar sig på antagandet att inga väsentliga förändringar sker inom produktionen och konsumtionen av jordbruksprodukter i kandidatländerna. Om produktionen i de nya medlemsländerna ökar eller om konsumtionen i dessa länder minskar, tillspetsas situationen när det gäller begränsningar av exportstödsförbindelserna.

När det berör det interna stödet, kommer det inte att vara problematiskt för EU att fullfölja de åtaganden som överenskommit under Uruguay-rundan, om bara klassificeringen av stöden förblir oförändrad. Enligt beräkningarna kommer det totala stödet inom både den nuvarande och den utvidgade Europeiska unionen att hålla sig klart under den avtalade nivån, även om EU:s åtaganden skulle åstramas enligt den modell som utarbetades under den föregående rundan. Däremot blir det problem om den blåa stödlådan utsätts för reduceringsåtaganden genom att förena den med det orange stödet. I synnerhet för en utvidgad union skulle det vara svårt i denna situation att fullfölja de nuvarande åtagandena, ty utvidgningen minskar EU:s rörelsefrihet i samband med det interna stödet. Då måste den utvidgade unionen antingen minska sitt stöd eller förändra sina stödsystem så att de i en större utsträckning än tidigare uppfyller de kriterier som det gröna stödet förutsätter.

När det gäller EU:s tillträde till marknaden torde det inte uppstå problem för EU, med undantag av smör och socker, vid fullföljningen av åtagandena, ty tullarnas utgångsnivå bestämdes ganska hög under Uruguay-rundan. I samband med smör och socker kan importpriset inklusive tull underskrida EU:s stödpris, ifall euron förstärks kraftigt. Importskyddets storlek är mycket beroende på valutakursväxlingarna. Unionens gränsskydd gentemot ett tredje land ändras inte betydligt till följd av utvidgningen av EU. Med hänsyn till inträdet på marknaden måste man emellertid komma ihåg att utvidgningen ökar EU:s minimikvoter för importen. Detta ökar importtrycket från ett tredje land till Europa, i synnerhet därför att EU:s tariffkvoter för minimi-importen har fyllts av flera produkter som importerats från kandidatländerna.

Trots misslyckandet i Seattle påbörjades handelsförhandlingarna inom jordbruks- och servicesektorerna formellt under år 2000. Man hade kommit överens om påbörjandet av förhandlingarna i avtalet som avslutade den föregående förhandlingsomgången. I samband med jordbruket har fortsättningen av handelsförhandlingarna betytt att man under de specialsessioner som ordnats jämsides med jordbrukskommitténs normala möten har förberett de sakfrågor som kommer att behandlas under följande förhandlingsomgång.

I Uruguay-rundans jordbruksavtal har det överenskommit att man i de fortsatta förhandlingarna gällande reformprocessen skall beakta bl.a. de erfarenheter som erhållits från verkställandet av minskningsåtagandena. Man bör även beakta dessa åtagandens verkningar på världshandeln, de icke-kommersiella synpunkterna, specialbehandlingen av utvecklingsländerna och målsättningen för att skapa ett opartiskt handelssystem för jordbruket som baserar sig på marknadsekonomi. På basen av artikel 20 i jordbruksavtalet anser man att handelsförhandlingarna kommer att fortsätta åtminstone kring de förhandlingsteman om vilka man senast kommit överens, kompletterade med icke-kommersiella synpunkter.

Ståndpunkterna gentemot den kommande förhandlingsprocessen är för närvarande mycket olika i WTO:s olika medlemsstater. Länder med likadana förhandlingspositioner har bildat egna grupper, även om det också kan urskiljas betydande skillnader inom dessa grupper.

Vissa länder som Japan, Korea, Norge och Schweiz vill i regel behålla de nuvarande politiska instrumenten, fastän de är beredda att bl.a. diskutera minskningen av exportstödet. Utvecklingsländerna anser det vara viktigt att bevara och stärka den specialbehandling som de åtnjöt under den senaste förhandlingsrundan. Detta skulle innebära bl.a. att tullar för utvecklingsländernas produkter minskas eller avlägsnas, att en särskild skyddsklausul för industriländerna avlägsnas, att man avstår från exportstödet vid export till utvecklingsländerna samt att man tillåter utvecklingsländerna att vidtaga vissa interna stödåtgärder.

Länderna i Cairns-gruppen förespråkar en avreglering av jordbrukshandeln, bl.a. ökat tillträde till marknaden och ett stegvist avlägsnande av exportstöd och en åstramning av reglerna för det interna stödet. Dessa länder förhåller sig negativt till begreppet multifunktionalitet inom jordbruket. Förenta staternas ståndpunkt påminner i många avseenden de länders ståndpunkter som hör till Cairns-gruppen men avviker från dessa i vissa hänseenden. USA:s förhandlingsposition torde i framtiden också påverkas av det att USA har under de senaste åren avsevärt ökat sitt interna stöd i form av nödhjälp till jordbruket. Den nya jordbrukslagen som nu behandlas i USA:s kongress torde fortsätta utvecklingen i samma riktning.

Europeiska unionen har sina egna krav och mål när det gäller innehållet i jordbruksförhandlingarna. Enligt sin förhandlingsposition är EU redo att förhandla om tillträde till marknaden, om exportkonkurrens, internt stöd, sär- och specialbehandling av utvecklingsländerna och om icke-kommersiella faktorer. De frågor som har att göra med tillträde till marknaden är viktiga för EU, eftersom EU är världens största importör och näst största exportör av jordbruksprodukter. EU skulle vilja främja export och den strävar särskilt efter att ta hand om exporten av sådana högklassiga varor vars rykte baserar sig på deras geografiska ursprung och ett traditionellt kunnande. När det gäller exportstöd är EU redo att förhandla om restriktioner, om i förhandlingarna beaktas alla åtgärder som snedvrider exporthandeln, d.v.s. om man förutom det egentliga exportstödet även diskuterar exportkrediter, livsmedelshjälp och statliga exportföretag. För det interna stödets del tillåter EU:s position fortsatta förbindelser, om man i klassificeringen av stöden fortsätter den praxis som tillämpades under den föregående förhandlingsomgången. Detta betyder framför allt att det blåa stödet skall hållas utanför minskningsåtagandet eller så måste kriterierna för stödlådorna definieras på nytt. I fråga om utvecklingsländerna betonar EU ett

särfördrag i vilka utvecklingsländerna beviljas importlättnader. Ur EU:s synvinkel måste det i lösningen finnas en balans mellan de olika förhandlingsfrågorna.

När det gäller innehållet av jordbruksförhandlingarna är det en nyckelfråga för EU att de s.k. icke-kommersiella faktorerna inkluderas i förhandlingsagendan. Genom att framhäva den europeiska modellen för jordbruket har EU kraftigt lyft fram jordbrukets multifunktionalitet och jordbrukets viktiga roll i samhället inte endast som producerare av mat utan även som garant av många andra tjänster och fördelar. Ur EU:s synvinkel är det hög tid att betydelsen av jordbrukets multifunktionalitet erkänns i de rättsakter som styr den internationella handeln. Det återstår att se hur den senaste tidens kriser inom livsmedelssektorn kommer att påverka EU:s ställning i de kommande handelsförhandlingarna.

Den centrala strävan i EU:s handelspolitik är fortfarande att påbörja en omfattande handelsförhandlingsomgång. Med tanke på detta har rådet beslutat bl.a. om de fattigaste utvecklingsländernas fria tillträde till den inre marknaden (det s.k. Everything but Arms-beslutet). För lantbrukets del är förhandlingarna redan i gång. Det egentliga förhandlingsskedet torde börja först efter att man har beslutat om WTO-omgångens totala täckning. Det är meningen att detta beslut fattas i WTO:s följande ministermöte som skall hållas i början av november 2001.

3.2.2 Regionala och bilaterala handelsavtal samt ensidiga medgivanden

På olika håll i världen har man under de senaste åren slutit regionala frihandelsavtal mellan olika stater. Med dessa avtal vill de anslutna staterna underlätta handeln och främja ekonomisk tillväxt vid sidan om WTO:s multilaterala avtal och i enlighet med dem. De regionala handelsavtalen ökar handeln inom regionerna och påverkar alltså för sin del även jordbruksprodukternas handel, eftersom avtalen uppfyller WTO:s villkor bara om de omfattar praktiskt taget all handel inom avtalsregionen.

Förutom WTO-avtalet påverkas gemenskapens jordbrukspolitik även av andra avtal som gemenskapen har ingått och som har med handeln att göra. Viktigast av dessa är de Europaavtal som ingåtts med tio central- och östeuropeiska länder, Cotonouavtalet (post-Lomé-avtalet), Mercosuravtalet som är under beredning, avtalen med Sydafrika och Mexiko, Västbalkanavtalet och associationsavtalen med 12 medelhavsländer. Bland frihandelsinitiativ utanför EU kan nämnas det amerikanska frihandelsområdet (FTAA), förhandlingarna om vilket är i inledningsskedet.

En politiskt sett viktig verkan har även EU:s Everything but Arms-beslut med vilket de minst utvecklade länderna (LCD-länderna) erbjuds fritt tillträde till gemenskapens marknad för jordbruksprodukter. I medgivandet ingår övergångstider som utsträcker sig till år 2009 på banan-, ris- och sockersektorerna.

WTO-förhandlingar och frihandelsavtal utgör en utmaning för den gemensamma jordbrukspolitiken. Avregleringen av importen innebär ett ökat tryck inom EU:s inre marknad och ett växande exportbehov. Inom de sektorer vilka redan har svårigheter att hålla sig till WTO-förbindelser medför importökningen ytterligare problem och krav på att systemet borde förändras.

3.3 Utvidgning av den Europeiska unionen

För närvarande förhandlar den europeiska unionen med 12 kandidatländer om utvidgningen. Förhandlingar öppnades med Cypern, Ungern, Polen, Estland, Tjeckien och Slovenien i mars 1998. Med Malta, Rumänien, Slovakien, Lettland, Litauen och Bulgarien öppnades förhandlingar i februari 2000. För att förhandlingarna skall lyckas, måste man lösa många svåra problem. I Europeiska rådets möte som hölls i Nizza i december 2000 kom man bl.a. överens om den utvidgade unionens storlek, platsfördelningen i Europaparlamentet samt om hur rösternas tyngdpunkt skall betonas i rådet. Dessa beslut gör

utvidgningen av EU möjlig när det gäller beslutfattningssystemet för de olika organen. Flera andra mera detaljerade frågor i förhandlingarna är fortfarande öppna.

Jordbruket är en av de svåraste helheterna i utvidgningsförhandlingarna. Jordbruket har en stor betydelse i medlemsländernas ekonomier, varför besluten om det har en väsentlig inverkan på hur utvidgningen skall lyckas. Det finns betydande skillnader mellan de nuvarande medlemsländerna och kandidatländerna både i fråga om jordbrukets och livsmedelsekonomins produktivitet och i fråga om produktkvaliteten. Dessa skillnader försvårar utvidgningen av den inre marknaden. De politiskt sett största jordbrukspolitiska problemen har att göra med den inre marknads fungerande, de direkta stöden och produktionskvoterna.

3.3.1 Utvidgningens inverkan på den inre marknaden

För att den inre marknaden skall kunna fungera utan störningar måste kvaliteten på de produkter som kommer ut på marknaden motsvara EU:s standarder. Konkret betyder detta att kandidatländerna måste verkställa en lagstiftning som påverkar kvaliteten av livsmedel bl.a. i fråga om livsmedelshygien och bestämmelserna om veterinärmedicin och växthälsa. Arrangemang med övergångstider är oacceptabla, eftersom de skulle försämra marknads funktion och snedvrیدا konkurrensen.

Från och med år 1992 har det centrala instrumentet i EU:s gemensamma jordbrukspolitik varit direkta stöd till jordbruket. Dessa stöd har betalats jordbrukarna som ersättning för sänkningen av de institutionella priserna. Kandidatländerna ansåg sig vara berättigade till dessa direkta stöd från och med första början av medlemskapet. Utgångspunkten för Agenda 2000-besluten var att det inte fanns grunder att betala direkta stöd till de nya medlemsländerna, eftersom priserna på jordbruksprodukterna inte kommer att falla i dessa länder till följd av ett medlemskap. För tillfället finns det avsevärda skillnader i produkternas prisnivåer mellan olika produkter i olika länder, men i regel underskrider priserna i kandidatländerna fortfarande den prisnivå som råder inom EU. Under de senaste tiderna har ställningstagandena i diskussionerna mildrats och man har redan ansett att det på längre sikt kommer att vara svårt att uppehålla två olika jordbrukspolitiska system, ett för de nuvarande medlemsländerna och det andra för de nya. Det kunde till och med vara mot kandidatländernas eget intresse om de direkta stöden skulle betalas till sina fulla belopp redan från första början, eftersom detta skulle ändra på lönsamhetsförhållandena mellan näringarna och bromsa upp jordbrukets strukturomvandling. Ur EU:s synvinkel är betalandet av det direkta stödet förknippat med möjligheten att binda produktionen i kandidatländerna till olika produktionskvoter.

När det gäller jordbruksprodukter, använder man produktions- och stödkvoter inom unionens jordbrukspolitik. Detta gäller bl.a. för mjölk, spannmål, socker och nötkött. En central utmaning i medlemskapsförhandlingarna är att komma överens om kvoternas storlek. Ansökarländerna skulle önska erhålla så stora kvoter som möjligt, helst sådana som skulle motsvara deras produktionspotential. Om detta skulle förverkligas skulle det leda till avsevärda problem på den inre marknaden, och därför är utgångspunkten för förberedningen inom EU är stramare och utgår från att kvoternas storlek bestäms på grund av den historiska produktionen. Ansökarländerna anser att det är orättvist att tillämpa en sådan utgångspunkt, eftersom många av ansökarländerna kan räknas till övergångsekonomierna i vilka jordbruksproduktionen inte ännu har blivit så stabil att kvoter kan bestämmas.

Utvidgningen av EU hänger också ihop med de internationella handelsförhandlingar som förs, eftersom EU är en tullunion. Detta betyder bl.a. att de nya medlemsländernas åtaganden som har att göra med exportstöd och internt stöd skulle i utvidgningen förenas med unionens åtaganden och därmed skulle de nya medlemsländerna tillämpa gemenskapens yttre tull. I de fall där utvidgningen skulle förutsätta en höjning av tullnivån gentemot ett tredje land, skulle unionen vara tvungen att förhandla om ersättningar med tredje länder. I förenandet av förbindelser om exportstöd skulle det exportstöd som

använts i handeln mellan de gamla och de nya medlemsländerna sannolikt minskas vid definieringen av den utvidgade unionens förbindelse enligt den s.k. nettoprincipen. Den utvidgade unionens åtaganden skulle alltså vara lägre än summan av den nuvarande unionens och kandidatländernas förbindelser. De s.k. 00-avtal som ingåtts med de tio ansökarländerna under år 2000 minskar emellertid det exportstöd som använts i den inbördes handeln före anslutningen till unionen.

För närvarande pågår förhandlingarna om utvidgningen. Enligt utvidgningsstrategin övergår man gradvis till att mera ingående behandla även de svåra förhandlingskapitlen. Man har tillsvidare inte ställt någon klar tidsgräns för avslutandet av förhandlingarna. I Europeiska rådets möte som hölls i Göteborg i juni 2001 och som avslutade Sveriges ordförandeskapsperiod ställdes det emellertid upp som mål att de längst framskridna kandidatländerna skulle kunna delta som medlemmar i valet av Europaparlamentet år 2004.

3.3.2 Finansieringen av utvidgningen

Vad utvidgningen gäller utgick Europeiska rådet i Berlin därifrån att producenterna i ansökarländerna inte alls skall betalas direkta stöd enligt den gemensamma jordbrukspolitik. För dessa länder reserverade Europeiska rådet däremot 1,6 – 3,4 mrd euro per år från år 2002 att användas till marknads- och strukturåtgärder samt 520 miljoner euro per år från år 2000 att användas till stöd som skall förbereda anslutningen (se bilaga 5). I fråga om utvidgningsutgifter iakttogs den s.k. ingärdningsprincipen, d.v.s. de medel som har anvisats för utvidgningen får inte användas för att täcka andra utgifter och tvärtom. Det nuvarande avtalet mellan de olika organen och de slutsatser som dragits av Europeiska rådet i Berlin tyder på att det inte är möjligt att överföra utgifter från ett år till ett annat. Även om utvidgningen skjuts upp från år 2002 till exempelvis år 2005, skulle därmed de medel som reserverats för jordbruket åren 2002, 2003 och 2004 inte kunna användas för att täcka utvidgningskostnaderna år 2005.

Den finansieringsram som godkändes i Berlin av Europeiska rådet möjliggör inte betalandet av jordbrukets direkta stöd till de nya medlemsländerna under den innevarande finansieringsramperioden på samma grunder som till de nuvarande medlemsländerna. MTTL uppskattar att om man betalade direkt stöd enligt EU:s nuvarande jordbrukspolitik till KIE-10-länderna, skulle detta innebära årliga kostnader på 8-9 miljarder euro. De betydande kostnader som utvidgningen orsakar bidrar till att det kommer att vara svårt att rikta ytterligare resurser till de nuvarande medlemsstaterna.

Tabell 3.1. Beräkning om de budgetverkningar som KIE-10-ländernas EU-medlemskap skulle innebära för jordbruket (exklusive interventions- och exportstödkostnader).

Källa: MTTL

	2003 milj. euro	2004 milj. euro	2005 milj. euro	2006 milj. euro	2003-2006 milj. euro	2007 milj. euro
Direkt stöd	7 083	7 083	7 250	7 418	28 834	7 584
LFA-stöd	678	678	678	678	2 712	678
Miljöstöd	548	548	548	548	2 192	548
Nötkreaturkuvert	100	100	100	100	400	100
Mjölkkuvent			71	142	213	213
Budgetkostnader	8 409	8 409	8 647	8 886	34 351	9 123

I den pågående diskussionen om utvidgningen har man även framkastat tanken på att de kommande medlemsländerna kunde betalas direkta stöd enligt den gemensamma jordbrukspolitik så att dessa stöd gradvis ökar, ifall dessa länder samtidigt tog i bruk produktions- och stödkvoter. Man har ansett att detta tillvägagångssätt skulle beakta den nödvändiga strukturella utvecklingen inom jordbruket i

ansökarländerna, och lönsamhetsförhållandena inom de olika näringarna, samt de olika arbetskrafts- och insatskostnader som finns i de nuvarande EU-länderna samt i kandidatländerna.

3.4 Den gemensamma jordbrukspolitikens interna förändringstryck

3.4.1 Samhällets ändrade förväntningar

Samhällets förväntningar på jordbruket förändras. Förutom jordbrukets grunduppgifter, produktionen av föda och råvaror, har under de senaste tiderna även kvalitet, hälsa och säkerhet, miljövård- och skydd, djurens välfärd, landsbygdens livskraft och strävan till att göra landsbygdens näringar mångsidigare och bevara landsbygden befolkad samt att kunna uppehålla samhällets sociala balans, blivit allt viktigare frågor.

Många konsumenter sammankopplar den senaste tidens livsmedelskriser med intensivproduktionen och ser en produktion som är miljövänlig och i ett mindre format som ett säkrare alternativ. Livsmedelskriser har ökat diskussionen om alternativa produktionssätt. I många länder strävar man efter att öka den biologiska produktionens andel av totalproduktionen. I Finland var år 2000 cirka 6,7 procent av åkerarealen i biologisk produktion. Produktionsområdets utveckling kommer att i hög grad bero på utvecklingen av marknaden och efterfrågan samt påstöden för den biologiska produktionen.

3.4.2 Stödsystemens struktur inom EU

Fördelningen av stödet mellan olika sektorer och pelare

Efter att man beslutat om den strama budgetramen vid Europeiska rådets möte i Berlin har det förekommit ökad kritik mot att jordbruksutgifterna fördelar sig ojämnt mellan de olika sektorerna. Jordbruksgrödorna upptar cirka 45 procent av den gemensamma jordbrukspolitikens budgetmedel. Medelhavsländerna kräver att resurserna skall delas på ett mera balanserat sätt mellan de s.k. nordliga produkterna (jordbruksgrödor, mjölk, nötkött) och de sydliga produkterna (frukter och grönsaker, olivolja, vin, tobak).

Man har också framfört kritik mot det att 90 procent av gemenskapens jordbruksuppgifter inriktar sig på den gemensamma jordbrukspolitikens I pelare, d.v.s. marknadsföringsåtgärderna. Man skulle vilja öka på den andel som utvecklandet av landsbygden, d.v.s. den II pelaren, upptar av jordbruksbudgeten. Det är möjligt att kommissionen i fortsättningen föreslår en obligatorisk modulation¹ och/eller degressivitet av direktstöden² för att överföra medel från de direkta stöden till landsbygdsåtgärderna. Beroende på hur detta kommer att förverkligas kan detta emellertid förutsätta att finansieringsramen förändras, vilket är en svår process.

Det är också möjligt att tillämpningsområdet för förordningen om stöd till utveckling av landsbygden utvidgas för andra landsbygdsutvecklingsåtgärders del (åtgärder i enlighet med artikel 33) så tillvida att åtgärderna inte nödvändigtvis behöver vara förknippade med en gård. Från kommissionens sida har man framfört tanken att en del av de stöd som idag betalas ut genom marknadsarrangemang skulle överföras till att finansieras från den II pelaren (t.ex. extensifieringsbidrag inom husdjursproduktionen).

¹ Med modulation avses i detta sammanhang att direktstöd skärs ned enligt vissa kriterier, t.ex. på grund av den totala stödsumman som gården fått eller den arbetskraft den använt, och att de medel som på detta sätt insamlats används nationellt för att finansiera landsbygdsutvecklingsåtgärder.

² Med degressivitet avses i detta sammanhang att den gemensamma jordbrukspolitikens direktstöd sänks årligen med en viss procent och att de besparade medlen allokeras delvis eller helt till landsbygdsutvecklingsåtgärder.

I diskussioner om jordbrukspolitikens reformer har man också framfört tanken om att en III pelare skulle bildas inom den gemensamma jordbrukspolitik. Den skulle omfatta synpunkter på livsmedlens säkerhet, kvalitet och miljöskydd. Syftet med den III pelaren skulle vara att svara på konsumenternas nya förväntningar på jordbruket och öka transparensen hos dessa utgifter. Det är svårt att ta ställning till en eventuell III pelare innan dess innehåll har preciserats. Till exempel beträffande kvalitetsfrågor kan man emellertid inte direkt jämföra skyddade ursprungsnamn eller de produktionsätt som dessa baserar sig på med god kvalitet, säkerhet eller en miljömässigt hållbar utveckling. Dessutom är idén om en III pelare inte enhetlig med jordbrukets multifunktionalitet. Jordbrukets multifunktionalitet innebär att det är just med den gemensamma jordbrukspolitik som man tar hand om t.ex. miljöfrågor, livsmedelssäkerhet och vårdbiotoper. Tanken om en III pelare kunde också försvaga gemenskapens förhandlingspositioner i de kommande WTO-förhandlingarna där man har försökt beskriva särdragen i gemenskapens jordbruksproduktion just med hjälp av jordbrukets multifunktionalitet.

Inspektion och tillsyn av stödsystem

Det gemensamma jordbrukets stödsystem är tunga och ofta onödigt komplicerade både ur förvaltningens och ur jordbrukarnas synvinkel. Det administrativa arbetet är lika tungt på både stora och små gårdar vilket försvagar administrationens kostnads/nyttorelation på små gårdar. Kommissionen har besvarat dessa problem bl.a. genom att förenkla det gemensamma jordbrukets stödsystem. Till denna helhet hör även det nya förenklade stödsystemet för småproducenter. Detta system som tillämpas experimentellt under åren 2002-2005 och som är frivilligt både för jordbrukarna och för medlemsstaterna väntas medföra fördelar både ur förvaltningens och ur jordbrukarnas synvinkel. Dessutom är det stöd som betalas genom systemet inte bundet till produktionen och därför kommer det troligen i WTO att klassificeras som ett grönt stöd. Systemet kan vara av betydelse även när det gäller utvidgningen av gemenskapen, ty det kan främja integrationen av ansökarländerna i gemenskapens stödsystem.

Gemenskapen övervakar noggrant riktigheten av utbetalningen och verkställandet av de stöd den betalar. Dessutom övervakar man att villkoren i de nationella stödsystem och bl.a. i miljöprogrammet efterföljs. Ur jordbrukarnas synvinkel ses övervakningen ofta som en extra belastning. I fortsättningen är det viktigt att utveckla reglerna för och verkställandet av övervakningen så att systemen skall vara ändamålsenliga med tanke på det administrativa arbetet och fungera rättvist ur jordbrukarnas synvinkel.

Incitamentproblem och kvalitetsfrågor

Ett centralt problem inom den gemensamma jordbrukspolitik har att göra med incitament till produktion särskilt i regioner där kostnadsnivån är hög och skördenivån låg. I jordbruksproduktionen förblir företagarinkomsten per arbetstimme förhållandevis låg. Detta sporrar inte jordbrukarna till att utveckla produktionen eller nya företagare att bli rekryterade till branschen. Inom de arbetsintensiva produktionsinriktningarna som t.ex. inom husdjursproduktionen kan alternativet vara att avstå från produktionsdjur och övergå t.ex. till spannmålsproduktion och samtidigt bli delvis eller helt sysselsatt utanför jordbrukssektorn. Att finna medel med vilka man kan öka incitament till produktion inom alla produktionsinriktningar är en utmanande uppgift och förutsätter inte endast stödpolitiska medel utan även bl.a. att man fäster uppmärksamhet vid hur jordbrukarna orkar i sitt arbete, både fysiskt och psykiskt. I synnerhet inom husdjursproduktionen kan en försumning av dessa frågor leda till att allt färre människor söker sig till branschen.

Ett problem inom den gemensamma jordbrukspolitik är också det att de direkta stöden som i princip betalas på likadana grunder inte sporrar till att förbättra kvaliteten. På många sektorer reglerar gemenskapen produkternas minimikvalitet men överläter till marknaden att bestämma mervärdet på en högklassig produktion. Om den extra avkastning som man får från marknaden inte täcker de högre produk-

tionskostnaderna gällande högklassiga produkter, uppstår det inget incitament för en högklassig produktion. Högklassiga produkters mervärde borde i livsmedelskedjan övergå från konsumenten till producenten.

Dessutom uppfattas kvalitet i olika medlemsstater på olika sätt. I flera länder förknippas kvaliteten med de traditionella produkterna eller produkter som är med i systemet med skyddade ursprungsbe-teckningar, medan man i Finland anser att det åligger den offentliga makten att garantera en viss mi-nimikvalitet. På marknaden kunde man även komma överens om en nivå som överskrider detta och marknaden borde ge kvaliteten ett tillräckligt mervärde. Kvaliteten borde säkras genom hela livsme-delskedjan enligt principen från åkern till bordet. Detta förutsätter att alla parter engagerar sig.

Beaktandet av miljösynvinkeln i den gemensamma jordbrukspolitiken

Förhållandet mellan jordbruket och miljön har förändrats betydligt under de senaste årtiondena. Från minskandet av skadliga miljöverkningar har förväntningarna så småningom riktats på att öka de positi-va miljöverkningarna som jordbruket åstadkommer. Miljösynpunkternas ökade betydelse avspeglas bl.a. i kommissionens tanke att fullt stöd inte bör betalas sådana gårdar som inte uppfyller de miljökrav som ställts. Det är möjligt att man i fortsättningen ökar obligatoriska miljövillkor och att deras uppfyl-lande kommer att vara en förutsättning för betalandet av direktstöd.

En dylik utvecklingstrend kan emellertid så småningom leda till att grunderna för jordbrukets miljö-stödsystem försvagas. Redan nu ökar hela tiden antalet miljöåtgärder som jordbrukarna måste utföra på grund av miljölagstiftningen. Med miljöstödet kan man inte ersätta sådana åtgärder. Dylik utveckling försvagar gradvis betydelsen och effekten av miljöstödsystemet vilket kan anses utgöra ett hot mot Finlands heltäckande och lyckade miljöstödsystem.

Utvecklandet av riskhanteringsinstrument för jordbruket

Den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU har i sin helhet fungerat som ett system som stabilise-rar priser och inkomster. Om man i framtiden kommer att övergå till en ny situation i det avseendet, måste de nya instrumentens användningsmöjligheter utredas i tid. Under de senaste åren har man vid Europakommissionens generaldirektorat för jordbruket utrett behovet av att förbättra jordbrukets risk-hantering. Hittills har kommissionen koncentrerat sig på att inventera riskhanteringsinstrument och deras duglighet i riskhanteringen. Olika riskhanteringsinstrument är i bruk särskilt i USA och Kanada. I Europa används riskhanteringsinstrument mest i Grekland, Spanien, Portugal, Österrike och Frankrike. Nationella stöd vid situationer med skördeskador används därtill i flera andra EU-länder, bl.a. i Finland.

Risker påverkar jordbruksproduktionen på många olika sätt både inom produktionen och i marknadsfö-ringen av produkterna. En del av riskerna orsakas av naturförhållanden, en annan av ekonomiska fak-torer och saker som har med företagsledning att göra. Hur allvarliga olika risker är för verksamheten på gården beror väsentligt på bl.a. gårdens storlek och den ekonomiska situationen, t.ex. hur stor del av inkomsterna kommer från jordbruket och hur stor del utanför gården. Det finns inget entydigt svar på frågan om riskerna i jordbruket har ökat, utan frågan är gårdsspecifik. Dels har utvecklandet av jord-bruket och dess verksamhetsmiljö ökat riskerna (bl.a. liberaliseringen av handeln, djursjukdomar, ök-ningen av företagsstorleken och prisvariationen), dels har det minskat (ändringarna i inkomststruktu-ren) dem.

Gårdarnas möjligheter att reagera på en risk och de problem som den medför är mångahanda. En gård kan minska de problem som en risk medför genom att bl.a. göra gårdens verksamhet mångsidigare, genom att övergå till att producera produkter med en lägre risknivå eller genom att skaffa extra in-

komster utanför jordbruket. Ofta kan risker också hanteras med hjälp av olika avtal och med ett samarbete inom hela livsmedelskedjan. Mera avancerade instrument för riskhantering är bl.a. att skapa ett skydd med hjälp av futur- och optionsmarknaden eller utnyttjande av olika inkomst- och skördeförsäkringssystem. På gårdsnivån förhindras användning av olika riskhanteringsinstrument ofta av brist på information, underskattande av risker och ringa utbud av riskhanteringsinstrument.

EU:s roll i riskhanteringen har huvudsakligen baserat sig på marknadshantering som har varit den grundläggande uppgiften för hela den gemensamma jordbrukspolitiken. Den centrala utgångspunkten för en lyckad användning av riskinstrument är att de utgör en välfungerande del av den allmänna politiska instrumentuppsättningen. Arbetsfördelningen i riskhanteringen å ena sidan mellan den privata och offentliga sektorn och å andra sidan mellan Europeiska unionen och medlemsländerna kräver noggrant övervägande så att man inte skapar dåligt fungerande och dyra riskhanteringssystem. Under de senaste tiderna har kreaturssjukdomarna försvårat det europeiska jordbruket och den europeiska jordbrukspolitiken, varför problemen inom detta område är akuta och eventuella åtgärder behövs snabbare.

4. JORDBRUKSPOLITIKENS ALLMÄNNA MÅL

4.1 De utmaningar och förväntningar som riktas mot jordbruket

Mot jordbruket riktas från olika håll i samhället många olika och stundom motstridiga förväntningar. Med tiden har förväntningarna på jordbruket ändrats. I det följande skärskådas förväntningarna på jordbruket till en början allmänt ur hela samhällets synvinkel. Därefter skärskådas förväntningarna mera detaljerat ur jordbrukets centrala intressegruppers, d.v.s. konsumenternas, producenternas och skattebetalarnas synvinkel.

Jordbrukets grunduppgift är näringsproduktionen. I praktiken innebar detta länge ett krav på att effektivt producera en tillräcklig mängd livsmedel för ett rimligt pris. Både globaliseringsutvecklingen och övergången till den inre marknaden har för sin del ökat effektivitetstrycken. Vid sidan av kraven på effektivitet har det så småningom uppstått förväntningar på produktionssättet. Intresset för jordbrukets produktionssätt har ökat samtidigt som miljöfrågorna och kriterierna för den hållbara utvecklingen har fått en mera betydande roll än tidigare som styrprinciper för verksamheten inom samhällets olika sektorer. Debatten om livsmedelssäkerheten som har blivit intensivare under de senaste månaderna har dessutom betonat nya aspekter i de förväntningar som riktas mot jordbruket. Allt som allt betonas i samhällets förväntningar gällande näringsproduktionen nuförtiden inte endast produkternas pris och kvantitet utan också produkternas säkerhet och kvalitet.

Jordbruket baserar sig på biologiska processer och utnyttjandet av naturresurser. Som en följd av detta är naturen en oskiljaktig del av jordbruket och jordbruket är en betydande användare av jorden. Jordbruket har således en viktig regionalpolitisk och miljövärdande betydelse. I Finland är jordbrukets betydelse regionalpolitiskt och i skötseln av naturresurser större än i andra EU-länder bl.a. på grund av vårt lands glesa bebyggelse och nordliga läge. Inom regionalpolitiken betonas detta finländska särdrag ytterligare av jordbrukets viktiga roll i det finländska samhällets utveckling: efter andra världskriget var det nämligen till stor del jordbruket som skötte om anskaffningen av bostäder åt evakuerade och frontmän. Detta förorsakade märkbara förändringar i jordbruksproduktionens regionala fördelning och i gårdarnas struktur. Denna utvecklingshistoria syns fortfarande i Finlands jordbruksproduktion och på landsbygden.

Samhällets förväntningar på jordbruket och regionalpolitiken hänför sig framför allt till det att man vill bevara landsbygden livskraftig. Hur detta allmänt accepterade mål skall uppnås är i praktiken förknippad med motstridigheter såväl för lantbruksföretagarnas som för de därtill riktade medlens del. För att upprätthålla sin inkomstnivå tvingas odlarna ofta antingen att specialisera sig och därmed utvidga produktionen eller att göra gårdens produktion mångsidigare eller att förutom dessa skaffa inkomster utanför gården. De praktiska möjligheterna till detta är ofta små antingen för att arbetsmängden på gården inte tillåter en mångsidigare produktion eller tilläggsinkomster utanför gården, eller därför att möjligheterna till en mångsidigare produktion och inkomster utanför lantgården är obetydliga. För de resursers del som är avsedda för att utveckla landsbygdens livskraft gäller förväntningarnas motstridighet framför allt mängden resurser och deras allokering. I diskussionen har man framfört idén att medel för landsbygdens utveckling borde riktas till en större målgrupp än för närvarande. Det är emellertid problematiskt att utöka stödmottagarnas antal samtidigt som man försöker säkerställa lönsamheten i jordbrukets primärproduktion.

Förhållandet mellan jordbruket och miljön har förändrats betydligt under de senaste årtiondena. På grund av de tryck på effektivitet som den tekniska utvecklingen och den hårdnande konkurrensen medför har lantbruket till vissa delar lösgjort sig från användningen av lokala resurser då produktionen allt kraftigare baserar sig på köpinsatser. Denna utveckling har gjort produktionen ensidigare och mera centraliserad. Följderna har till exempel varit å ena sidan jordmånens utarmning och å andra sidan pl-

ceringsproblem med kreatursgödsel. De miljöpolitiska förväntningar som samhället riktade mot jordbruket var dock från början inriktade på att minska de skadliga miljöverkningsarna. Man förutsatte bl.a. att jordbruket skulle minska på den spridda belastningen. Från minskandet av föroreningar har förväntningarna så småningom även riktats på att öka de positiva miljöverkningsarna som jordbruket åstadkommer.

Ändringen i de samhälleliga förväntningarna på jordbruket kommer till synes speciellt i diskussionen om jordbrukets multifunktionalitet som hänför sig till den europeiska modellen för jordbruket. Med detta betonas att jordbruket inte enbart är en producerare av livsmedel utan att det samtidigt producerar mångsidiga miljö-, kultur- och landsbygdsförnödenheter och -tjänster. Med hjälp av detta begrepp har man i samma helhet lyckats förena många sådana förväntningar på jordbruket som tidigare har hållits skilt för sig. Jordbrukets externaliteter blir på detta sätt en väsentlig del av jordbruks- och handelspolitiken.

Konsumenterna väntar sig av jordbruket framför allt högklassiga och säkra livsmedel. Många konsumenter förknippar den senaste tidens livsmedelskriser med intensivproduktionen och ser en miljövänlig produktion i liten skala som ett säkrare alternativ. Dessutom förknippar man inhemsk produktion ofta med produkternas kvalitet och säkerhet. Att trender som betonar kvalitet och säkerhet blivit starkare betyder dock inte att konsumenterna skulle vara en homogen grupp. I själva verket är konsumenterna nuförtiden en allt heterogenerare grupp inom vilken de olika segmentens inköpsbeslut påverkas av allt mera komplexa faktorer. För den ena är produktens pris den viktigaste faktorn i inköpsbeslutet, medan en annan gör sitt inköpsbeslut på basen av produktionens miljöverkningsarna och etiska kvalitet.

Jordbruksproducenterna väntar sig framför allt en rättvis inkomstnivå som ersättning för sina arbets- och kapitalinsatser i produktionen. Vid sidan om en rättvis inkomstnivå väntar sig odlarna att arbetet förblir meningsfullt, det vill säga att den arbetsmängd som krävs för att man kan försörja sig är rimlig och att arbetets fysiska och psykiska belastning inte utgör ett hot för hälsan. Av stödsystemen väntar sig odlarna att de skulle vara varaktiga och förutsägbara och uppmuntra till företagande. Det är dessutom viktigt för odlarna att administrationen och övervakningen av lantbruket sker så klart och konsekvent som möjligt.

Skattebetalarna väntar sig en förnuftig och kostnadseffektiv användning av allmänna medel. Därutöver väntar sig skattebetalarna att användningen av allmänna medel övervakas tillräckligt, så att man undviker missbruk och att användningen av medlen kan tydligt påvisas.

4.2 Jordbrukspolitikens nuvarande måsättningar i Europeiska unionen och i Finland

4.2.1 Den gemensamma jordbrukspolitikens måsättningar

Målen för den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik räknas upp i artikeln 33 i fördraget om upprättandet av gemenskapen. De har förblivit desamma sedan Romfördraget godkändes (1957). Målsättningarna är:

- att öka jordbrukets produktivitet genom att främja den tekniska utvecklingen samt genom att säkerställa att jordbruksproduktionen utvecklas rationellt och att produktionsfaktorerna, speciellt arbetskraften, utvecklas på bästa möjliga sätt
- att på detta sätt garantera lantbrukets befolkningen en rimlig levnadsstandard speciellt genom att öka per capita-inkomster för dem som arbetar inom jordbruket,
- att stabilisera marknaden
- att säkerställa tillgången på livsmedel
- att garantera rimliga konsumentpriser

De mål för jordbrukspolitiken som räknats upp i fördraget skildrar förhållandena under den tidpunkt när gemenskapen grundades, då målsättningen var att utöka livsmedelsproduktionen i Europa. Målsättningarna är även delvis i strid med varandra, men i praktiken har målsättningarna tolkats så att rådet kan från fall till fall betona en målsättning mera än de andra.

Jordbrukets förändrade verksamhetsmiljö, den ansevärdiga överproduktionen på europeisk nivå och samhällets nya förväntningar på jordbruksproduktionen fick kommissionen att på nytt överväga den gemensamma jordbrukspolitiken. Denna trend har varit märkbar ända sedan mitten av 1980-talet. Senast i samband med Agenda 2000 lade kommissionen fram en mängd nya mål för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka delvis avviker och delvis kompletterar de mål som räknats upp i fördraget.

De nya målsättningar som kommissionen framlagt var:

- att förbättra konkurrenskraften hos unionens jordbruk både på den inre marknaden och internationellt
- att säkerställa livsmedlens säkerhet och kvalitet
- att bättre koppla miljöaspekter till den gemensamma jordbrukspolitiken
- att garantera en rimlig levnadsstandard för lantbruksbefolkningen och att stabilisera dess inkomster
- att skapa alternativa inkomst- och sysselsättningsmöjligheter och utveckla landsbygden
- att förbättra unionens inre ekonomiska kohesion

Av de nya jordbrukspolitiska målsättningarna har ökandet av jordbruksproduktionens konkurrenskraft och synpunkter som har med livsmedlens säkerhet och kvalitet att göra samt ett bättre beaktande av miljösynpunkter fått en speciellt stor vikt i det praktiska verkställandet av jordbrukspolitiken under de senaste åren. Av dessa målsättningar har ökandet av konkurrenskraften kommit till synes bl.a. i sänkningen av produktionspriser och åstramandet av jordbruksprodukternas interventionskrav, medan målsättningar som har med konsumentens säkerhet och konsumentskydd att göra har tagit sig uttryck i en mycket detaljerad reglering av primärproduktionen och förädlingen och i utvecklandet av teckningssystem. Miljömålen i sin tur har kommit till uttryck som utvecklandet av miljöprogram för jordbruket samt som miljöbestämmelser om horisontala direkta stöd.

4.2.2 Målsättningarna för Finlands nationella jordbrukspolitik

Före EU-medlemskapet kom den bredbasiga Lantbruk 2000-kommittén (Kommittébetänkande 1987: 24) som begrundade målen för Finlands nationella jordbrukspolitik fram till följande centrala jordbrukspolitiska målsättningar:

1. Produktionspolitikens mål

- på lång sikt styrs produktionen av riktpolisprodukterna så att den motsvarar den inhemska konsumtionen
- den obalans som orsakas av säsongvariationen reduceras så mycket som möjligt
- jordbruksprodukternas exportstöd avskaffas i regel med hjälp av produktionsstyrning
- i produktionen bör utnyttjas en miljömässigt hållbar och ekonomiskt lönsam produktionsteknologi
- för att upprätthålla servicesäkerheten utvecklas lagring av produkter och insatser, reserveras en tillräcklig åkerareal som reserv i produktionsskick och ökas självförsörjningen med hjälp av produktionsinsatserna
- produktionspolitikens målsättningar skall anpassas till jordbrukets inkomst- och strukturpolitiska målsättningar

2. Strukturpolitikens mål

- förutsättningarna för en rationell användning av produktionsfaktorer på gårdarna förbättras för att sänka lantbrukets produktionskostnader

- bildandet av eget kapital på gårdarna främjas
- jordbrukets struktur baserar sig på familjeodlingar
- för att förbättra åldersstrukturen främjas generationsskiften och lösningar i vilka de som är i pensionsåldern slutar med jordbruksproduktionen
- förutsättningarna för samarbete gårdar emellan utvecklas och stöds även ekonomiskt

3. Inkomstpolitikens mål

- för jordbrukarbefolkningen säkras en inkomstnivå som är jämlik i jämförelse med andra befolkningsgrupper när man beaktar den arbets- och kapitalinsats som jordbruksproduktionen kräver
- de inkomstskillnader som orsakas av gårdarnas regionala läge och gårdsstorleken utjämnas ytterligare
- med beaktande av jordbrukets särdrag utvecklas jordbrukarbefolkningens socialskydd till att motsvara socialskyddet för andra befolkningsgrupper

4. Övriga mål

- de negativa verkningarna av jordbrukets strukturpolitik bör förebyggas och rättas till med hjälp av annan samhällspolitik, bland annat genom att effektivisera regional- och landsbygdspolitiken
- när man beslutar om jordbrukspolitiska målsättningar bör man ta i beaktande jordbrukets betydelse för sysselsättningen och utvecklingen på områdena.

Dessa målsättningar motsvarar delvis de målsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken som nämns i Romavtalet men går delvis redan längre än dessa. Redan i ett relativt tidigt skede i Finlands nationella jordbrukspolitik fäste man uppmärksamhet vid jordbruksproduktionens nya uppgifter och samhällets förväntningar på jordbruket. Detta syntes bl.a. i att man lyfte fram målsättningar som berörde miljöskyddet, utvecklandet av landsbygdens övriga näringar samt det att landsbygden hålls bebyggd. Den sistnämnda målsättningen har visserligen haft nära anknytning till de regionalpolitiska målsättningar som redan länge tillämpats i Finland.

Finlands mål i medlemskapsförhandlingarna var att trygga fortsättningsmöjligheter för livsmedelsproduktionen genom att underhandla om tillräckliga produktions- och stödkvoter för EU:s gemensamma jordbrukspolitik samt genom att säkerställa möjligheten för stödarrangemang som tar i beaktande Finlands särförhållanden. I underhandlingarna kom det fram att jordbruksprodukternas gradvisa pris Anpassning inte var möjlig. Prissänkningarna kompensades med ett gradvist sjunkande stöd under övergångsperioden samt med andra stödsystem som anslutningsavtalet möjliggjorde.

I och med EU-medlemskapet kom fram behovet av att ställa för jordbruket nya, för den nya situationen lämpliga mål. De mål som den år 1996 tillsatta jordbrukspolitiska arbetsgruppen ställde var:

- att kompensera den bestående konkurrensolägenhet som naturförhållandena orsakar det finländska jordbruket
- att förstärka det finländska jordbrukets och den finländska livsmedelsekonomins starka sidor
- att garantera jordbruksproduktionens lönsamhet och rationalitet på enhetsnivå
- ett konkurrenskraftigt och tillräckligt omfattande primärlantbruk
- landsbygdens nya och differentierade produktionsformer

I den nuvarande regeringens regeringsprogram har dessa mål kompletterats och preciserats på följande sätt:

- att förbättra det finländska jordbrukets bestående konkurrenskraft på den gemensamma marknaden
- att beakta Finlands naturgeografiska specialförhållanden i EU:s gemensamma jordbrukspolitik
- att säkra jordbrukets nationella stöd på samma nivå som på årets 1999 egentliga bud get
- att stödsystemet enligt anslutningsavtalets allvarliga svårigheter fortsätter efter år 1999
- att hela landet skall omfattas av EU:s stöd för ogynnsamma områden (kompensationsbidraget)

- att i stödpolitiken tas i beaktande de olika förhållandena och utgångspunkterna i landets olika delar
- att nedskära byråkratin inom jordbrukspolitiken
- att utveckla ett kvalitetssystem som täcker hela livsmedelskedjan, att utveckla den ekologiska produktionen
- att till fullo tillämpa landsbygdens utvecklingsförordning

I denna uppställning av olika mål kommer tydligt till synes den förändring i det jordbrukspolitiska beslutsfattandets verksamhetsmiljö som EU-medlemskapet medfört. De mest betydande politiska besluten görs i EU eller i Finland på basen av de specialvillkor som EU godkänt. I målen betonas också de element som hör ihop med stödpolitiken, vilket är naturligt som en följd av den avsevärda förändring i jordbrukarbefolkningens inkomster som EU-medlemskapet medfört. Jordbruksproduktionens nya mål kommer fram genom utvecklandet av kvalitetssystem, främjandet av en ekologisk produktion och tillämpandet av landsbygdens utvecklingsförordning (bl.a. miljöprogrammet).

4.3 Jordbrukspolitiken målsättningar för åren 2001 - 2010

På basen av det finländska jordbrukets nuläge och genom att beakta trenderna och utmaningarna i den jordbrukspolitiska verksamhetsmiljön har ledningsgruppen för jordbrukets strategiprojekt beslutat att ställa upp följande nationella mål för den finländska jordbrukspolitiken för innevarande decennium:

Att förstärka den konsumentorienterade verksamheten inom hela livsmedelskedjan

Det är i hela livsmedelskedjans gemensamma intresse att utbudet på högklassiga och säkra livsmedel garanteras. Jordbrukspolitiken centrala mål under de kommande åren är att främja livsmedelskedjans möjligheter att svara på konsumenternas behov och förväntningar. Detta innebär framför allt att man säkerställer utbudet på högklassiga och säkra livsmedel. Eftersom konsumenterna är en heterogener grupp än tidigare, måste man i fortsättningen fästa speciell uppmärksamhet även vid det att produkter som är olika till sina egenskaper och sitt produktionssätt finns tillgängliga för de konsument som vill ha dem.

Produkternas höga kvalitet och säkerhet garanteras konsumenterna genom att använda högklassiga produktionsinsatser och acceptabla produktionsmetoder samt genom att säkerställa produkternas ursprung och spårbarhet. Leverantörerna av produktionsinsatser, jordbruksproducenterna samt livsmedelsförädlarna och -handlarna måste tillsammans med den offentliga makten se till att dessa principer förverkligas i livsmedelskedjan även i praktiken. En efterföljning av principerna säkerställs av att livsmedelsövervakningen är effektiv och heltäckande och att man med hjälp av ändamålsenliga livsmedelsmärkningar kan spåra och reda ut problemen snabbt. Täckande livsmedelsmärkningar ger konsumenterna även önskad information om produkternas egenskaper och produktionssätt.

Säkrandet av jordbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar

Den inhemska livsmedelsproduktionen är inte möjlig, om jordbruksproduktionen inte är lönsam. Ett centralt mål kommer även i fortsättningen att vara att garantera jordbrukarbefolkningen en rättvis inkomstnivå i jämförelse med andra befolkningsgrupper med beaktande av den arbets- och kapitalinsats som lantbruket kräver. Detta förutsätter en fungerande marknad på vilken produkternas prisnivå återspeglar deras kvalitet och produktionskostnader, samt att jordbrukets stödssystem är bestående och går att räkna med.

För att säkra jordbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar måste speciell uppmärksamhet fästas vid utvecklandet av jordbruksproduktionens incitamentsystem inom olika produktions-

inriktningar. I definieringen av stödnivåerna mellan produktionsinriktningarna och regionerna bör man sträva till en balanserad lösning, som i tillräcklig mån beaktar regionernas produktionsmöjligheter och jordbruksarbetets bindande karaktär.

Utveckling av den gemensamma jordbrukspolitiken i en jämlikare och socialt, ekonomiskt och ekologiskt mer hållbar riktning

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik har ursprungligen utvecklats i mellaneuropeiska förhållanden. De senaste årens reformer har gjort EU:s jordbruk internationellt sett mera konkurrenskraftigt. I samband med reformerna har man tagit i bruk direkta stöd som har motiverats med att de kompenserar nedgången i produktionspriserna.

Finlands mål är att utveckla den gemensamma jordbrukspolitikens åtgärder och speciellt det kompensationsbaserade stödsystemet för jordbruksgrödorna i en behovsbaserad riktning, så att åtgärderna kunde behandla jordbruk som idkas i olika regioner och under olika förhållanden på ett jämlikare sätt än för närvarande. På detta sätt säkerställer man att hållbart jordbruk också i framtiden kan idkas på olika håll av Europa. En rättvisare och socialt, ekonomiskt och ekologiskt sett hållbarare gemensam jordbrukspolitik skulle bättre än för närvarande utjämna de naturliga skillnaderna i konkurrenskraften mellan regionerna, uppmuntra till produktion av säkra och högklassiga produkter och se till att jordbruk idkas på ett sätt som tar hänsyn till miljön och djuren. En gemensam jordbrukspolitik som iakttar dessa principer underlättar dessutom anpassningen av unionens jordbruk till de begränsningar som de internationella handelsförhandlingarna medför och passar bättre än förr som den utvidgade unionens gemensamma politik.

Effektivering av växelverkan mellan jordbruks- och landsbygdspolitiken

Ett både jordbruks- och regionalpolitiskt viktigt mål under de närmaste åren är att trygga landsbygdens livskraft. Sammanpassandet av jordbruks- och landsbygdspolitiken hör nära ihop med både tryggheten av jordbrukets lönsamhet och utvecklandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, varför man i detta avseende måste sammanpassa många olika synpunkter när man dryftar de olika alternativen. För Finlands del bör man också komma ihåg att jordbruksstödet redan för närvarande till stor del baserar sig på att man slår vakt om jordbrukets multifunktionalitet.

De stöd som utbetalas på basen av förordningen om utveckling av landsbygden har i Finland en betydande roll i odlarnas inkomstbildning. Dessa stödformer rättar till brister i jordbruksstödsystemen som är otillräckliga för våra förhållanden. I Finland är jordbruksstödet i dagens läge inte enbart stöd för jordbruksproduktionen, utan med jordbruksstöd strävar man också till mera omfattande samhällseliga mål: landsbygden hålls bebyggd och livskraftig och landsbygdens vårdbiotoper och kulturomgivning bevaras.

Förbättring av jordbrukets struktur

Förbättrandet av jordbrukets struktur kommer även i fortsättningen att vara ett viktigt mål i Finland, när man vill sänka jordbruksproduktionens enhetskostnader. Genom att öka generationskiften och göra det lättare att sluta produktionen fördröjs ökningen av jordbrukarnas genomsnittsålder och förbättras produktionsmöjligheterna på de gårdar som fortsätter. När man allokerar offentlig finansiering som inriktas på strukturförändringen tar man i beaktande hur de projekt som skall stödas främjar produktionen av kvalitetsprodukter och hur de inverkar på jordbruksproduktionens image. Den optimala gårdsstorleken bestäms bl.a. av produktionsriktningen, de gränser som naturförhållandena ställer och jordbrukarens egen situation, till exempel hur han eller hon orkar arbeta.

I strukturpolitiska åtgärder är det skäl att allt mera fästa uppmärksamhet vid att de metoder som används tar i beaktande marknadssituationens utveckling både nationellt och internationellt. Strukturpolitiken måste för sin del främja produktionen av högklassiga och säkra produkter samt främja användningen av produktionsmetoder som förbättrar miljöns kvalitet och djurens välfärd. Denna utveckling skulle förbättra jordbrukets möjligheter att svara på konsumenternas förväntningar.

Förbättring av marknadens funktion

Den orienterade efterfrågan på marknaden av jordbruksprodukter och de krav som betonar produkternas kvalitet och säkerhet betyder att de produkter som bjuds ut måste bättre än förr motsvara konsumenternas förväntningar med hänsyn till produkternas innehåll och produktionsätt. Den orienterade efterfrågan förutsätter att utbudskedjans koordination fungerar effektivt, så att informationen om konsumenternas krav på produkten förmedlas till primärproducenten och att producenternas ansträngningar för bättre kvalitet förmedlas till konsumenten. Det viktigaste målet för jordbruket och livsmedelsekonomin är att i fortsättningen effektivisera de åtgärder med vilka den behövliga informationen förmedlas från marknaden till produktionen och från produktionen allt mera via produkterna till konsumenterna. Om man lyckas med detta mål, kommer det att öka jordbrukets och livsmedelsekonomins konkurrenskraft samt bidra till att kvaliteten och produktionskostnaderna kommer till synes i produkternas prisnivå.

Fördelar med en effektivare koordination av livsmedelproduktionen är att verksamhetens kostnadseffektivitet ökar, att produkterna blir mera konsumentorienterade och att produktionsriskerna minskar. Kostnadseffektiviteten förbättras om utbudet både kvantitativt och kvalitativt bättre kan anpassas till efterfrågan. Konsumenterna skulle ha nytta av att produkterna bättre motsvarar förväntningarna. För producenterna kunde en effektivare koordination betyda en minskning av produktions- och marknadsrisker samt en ökning av marknadsintäkter.

5. JORDBRUKSPOLITIKENS PRODUKTSPECIFIKA OCH HORISONTELLA UTMANINGAR OCH UTSTAKNINGAR UNDER DE KOMMANDE ÅREN

Den följande reformprocessen under den gemensamma jordbrukspolitiken påbörjar i mitten av år 2002. Då avger kommissionen ett antal beskrivningar om olika produktionssektorer (jordbruksgrödor, nötkött, mjölk) och efter deras behandling ger kommissionen lagstiftningsförslag till rådet. Denna s.k. halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken kom man överens om redan i samband med Agenda 2000, men efter Agenda 2000-besluten har antalet de sektorer som blir en del av översynsprocessen ökat bl.a. med socker-, olivolje- och humlesektorerna. Under år 2002 avger kommissionen även en berättelse om den gemensamma jordbrukspolitiken finansieringsläge, vilket har en betydande inverkan på översynsprocessen, ty behandlingen av denna berättelse torde bestämma de finansiella utgångspunkterna för den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom har man uppenbarligen vid slutet av år 2002 nått framsteg såväl i WTO- som i utvidgningsförhandlingarna, så att också deras verkningar kan tas i beaktande i översynsprocessen. Nedan beskrivs kortfattat de frågor och problem, som hör ihop med reformen av de produktionssektorer och områden som är viktigast för Finland.

5.1 Husdjursprodukter

5.1.1 Mjölk och mjölkprodukter

Mjölkproduktionen är det finländska jordbrukets mest betydande produktionsgren. Andelen av försäljningsintäkterna för mjölk utgör en fjärdedel av lantbrukets totalavkastning och nästan hälften av försäljningsinkomsterna. Därför har de förändringar som sker på mjölksektorn ett betydande inflytande på det finländska jordbruket.

För närvarande är marknadsläget gott på EU:s mjölkproduktsektor, men WTO-begränsningarnas inverkan börjar ha en allt större inverkan på EU:s export i gruppen för ostar och andra mjölkprodukter. Redan nu har exportstöden skurits ned för att de maximala mängderna av stödd export inte skall överskridas. EU exporterar närmast mjölkpulver, smör och ostar, eftersom det inte lönar sig att exportera färskvaror långt. Mjölkproduktionen är mera än andra sektorer bunden till den lokala marknaden. På EU:s område förbrukas nästan 40 % av den producerade mjölken som flytande mjölkprodukter.

Den viktigaste frågan inom mjölksektorn under de närmaste åren gäller innehållet i den halvtidsöversyn som man kommit överens om i Agenda 2000. I samband med Agenda 2000 kom man överens om att "på grund av en rapport från kommissionen skall rådet år 2003 genomföra en halvtidsöversyn i syfte att det nuvarande kvotsystemet skall kunna upphöra efter år 2006."³ Det bör dock beaktas att man redan har kommit överens om att mjölkkvoterna gäller åtminstone till slutet av mars år 2008.

Beroende på marknadsläget kan även frågan om tidigareläggandet av de i Agenda 2000 överenskomna prissänkningarna komma upp i samband med översynsprocessen. I toppmötet i Berlin kom man överens om att mjölkens institutionella priser sänks med sammanlagt 15 % i tre omgångar, 5 % å gången, mellan åren 2005 och 2007. Denna prissänkning kompenseras delvis med ett direkt stöd som är bundet till mjölkkvoterna. Ifall WTO-förpliktelse begränsar den stödda exporten betydligt redan före år 2005, kan det uppstå tryck på att genomföra prissänkningarna tidigare. Samtidigt måste man dock för EU:s budget finna tilläggsresurser för att kunna betala de redan överenskomna prissänkningsskompensationerna tidigare än förutsett.

³ "The Council undertakes to conduct a mid-term review in 2003, on the basis of a Commission report, with the aim of allowing the present quota arrangements to run out after 2006." Rådets förordning N:o 1256/1999 artikel 3 (OJ L 160 26.6.1999 s. 76).

Ifall man i halvtidsöversynsprocessen skulle besluta att helt avstå från kvotssystemet eller om mjölkkvoterna skulle höjas gradvis, skulle prisnivån på EU:s område sjunka på grund av den ökande produktionen. Det har uppskattats att avskaffandet av kvotssystemet skulle leda till en sänkning av prisnivån med 15-25 % på EU:s område (INRA: The Future of EU Dairy Production, 1999). Avståendet från kvotssystemet skulle koncentrera produktionen bara till de fördelaktigaste produktionsområdena inom gemenskapen och det skulle föreligga en risk att produktionen i Finland skulle kännbart minska.

Mjölkkvotssystemet har ur Finlands ståndpunkt fungerat bra. Det har hållit prisnivån stabil på EU:s område och hjälpt till att bevara produktionen även inom sådana regioner som är svåra till sina naturförhållanden. Finlands centrala mål i de kommande förhandlingarna är att bevara mjölkkvotssystemet och att säkerställa tillräckliga produktionsmöjligheter. På ofördelaktiga produktionsområden måste man säkerställa konkurrenskraften hos en mjölkproduktion som baserar sig på vallproduktion.

Finland har strävat till att genom administrationen av kvotssystemet styra kvoter å unga producenter eller å producenter som fortsätter eller utvidgar sin produktion. Det är speciellt viktigt att fortsätta denna politik och utveckla kvotssystemet, så att mjölkkvoterna skall vara i besittning av producenter som verkar aktivt inom branschen.

Mjölkproduktionen i de länder som ansökt om EU-medlemskap är cirka 23 procent av de nuvarande EU-ländernas produktion. Det största producentlandet är Polen. Ansökarländernas anslutning skulle öka överproduktionen på EU:s mjölkproduktsektor. För att förhindra en okontrollerad ökning av produktionen är det nödvändigt att verkställa mjölkkvotssystemet i ansökarländerna oberoende av eventuella administrativa problem. Den mjölk som produceras i ansökarländerna fyller i dagens situation i allmänhet inte EU:s hygienkrav och i ansökarländerna måste man också kraftigt utveckla mjölkproduktionen och förädlingen för att uppfylla EU:s kvalitetskrav.

Det utgör ett allvarligt hot för den finländska mjölkproduktionen att giltighetstiden för det kommissionsbeslut som angår det nationella stödet i Södra Finland upphör i slutet av år 2003. Dessutom har stödnivån för den nationella mjölkproduktionen ansetts vara problematisk.

5.1.2 Nötkött

Den andra BSE-krisen som började i november år 2000 har haft kännbara verkningar på konsumtionen av nötkött i de flesta länderna i Europa. Krisen inom nötköttssektorn drabbar hela Europa, varför situationen är till och med svårare än under den första krisen som började år 1996. Totalt är minskningen i konsumtionen av nötkött enligt uppskattningarna cirka 10 procent år 2001. BSE-krisen har inverkat skadligt även på EU:s export till tredje länder. Av de traditionella exportmarknaderna har hälften stängts på grund av importförbud som ställts på folkhälsogrunder. På den senaste tiden har importförbuden långsamt upphävts och konsumtionen av nötkött inom gemenskapen håller på att långsamt närma sig den normala nivån. Minskad export och försvagad efterfrågan har lett till betydande prissänkningar i de flesta EU-länder. Den genomsnittliga prissänkningen har varit cirka 20 procent från november 2000 till september 2001. Överskottet av nötkött på EU-nivån är cirka 500 miljoner kilo år 2001. Överskottet har antingen fördärvats eller köpts för lagring. Det kommer att ta flera år innan marknadssituationen i EU blir stabil igen. Marknadsläget i EU kommer även i fortsättningen att vara känsligt för förändringar som kan orsakas till exempel av störningar i exporten, eftersom de viktiga exportländernas export riktas till endast ett fåtal mälländer.

På våren 2001 drabbades EU:s husdjursproduktion av en annan farlig djursjukdom, mul- och klövsjukan. Speciellt svår var situationen i Förenade Kungariket där man har varit tvungen att slakta nästan fyra miljoner djur på grund av sjukdomen. Största delen av djuren har varit får, men även nöt och svin har slaktats. Kostnaderna av mul- och klövsjukan för gemenskapen uppgår till över 800 miljoner euro.

Enligt EG:s revisionsrätts uppskattning har BSE-krisen orsakat gemenskapen kostnader på cirka 4,7 miljarder euro under åren 1996-2000.

På grund av BSE-krisen beslöt EU i juni 2001 om åtgärder på kort och medellång sikt med hjälp av vilka marknaden på nötkött skulle balanseras. I samband med halvtidssynen av den gemensamma jordbrukspolitikens fattar man eventuellt beslut om mera långsiktiga åtgärder för att få produktionen och konsumtionen att bättre motsvara varandra. I varje fall kom problemen i gemenskapens husdjurskötsel på ett nytt sätt fram under BSE-krisen och mul- och klövsjukan. Stora koncentrationer av djur och höga djurtätheter orsakar problem för miljön och ökar risken för spridningen av djursjukdomar. Konsumenterna tycker att kött som producerats ekologiskt eller i småenheter är tryggare än kött som producerats i stora enheter. Det är sannolikt att konsumenternas förväntningar och uppfattningar som angår ett acceptabelt sätt att producera nötkött kommer att påverka den kommande reformprocessens innehåll. Ifall man i halvtidsöversynen kommer att följa den linje som valts redan i Agenda 2000 och som fortsattes med besluten i juni 2001, kommer man i gemenskapen sannolikt syfta till att fortsättningsvis minska de höga djurtätheterna och gynna ett extensivt produktionssätt.

I Finland har marknadsläget för nötkött trots BSE-krisen bibehållits god. Finlands produktion av nötkött motsvarar inte för tillfället den inhemska produktionen, utan vi tvingas importera cirka 10 procent av den årliga köttkonsumtionen, även om köttimporten har minskat på grund av BSE-krisen. Nötköttsproduktionen i Finland baserar sig i huvudsak på djur som fötts på mjölkproduktionsgårdar, varför största delen av det kött som producerats i Finland hör till lägre kvalitetsklasser. Eftersom mjölkornas antal ständigt minskar i takt med att produktionen per enhet ökar, minskar också antalet födda tjurkalvar. Nötköttsproduktionen har sjunkit från 99 miljoner kilo år 1997 till 90 miljoner kilo år 2000 och man förutspår att den kommer att ytterligare sjunka under de kommande åren. Minskningen i antalet nötboskapsgårdar har under EU-medlemskapet varit snabbare än genomsnittet, över 6 procent per år.

Under EU-medlemskapet har man klart kunnat märka att det finns ett lönsamhetsproblem inom nötköttsproduktionen. Av produktionsinriktningarna har den specialiserade nötköttsproduktionen varit mest beroende av de direkta stöden. Trots förbättringen av strukturen har lönsamheten varit svag, vilket har synts i minskningen av antalet gårdar och produktionsmängden. Strukturutvecklingen och de nya kvalitets- och kontraktsproduktionssystemen borde säkerställas speciellt om man vill lyckas med att uppmuntra producenterna till en högklassig produktion som baserar sig på köttraser. Om man inte stärker produktionen som baserar sig på dikor, föreligger det en risk att nötköttsproduktionens självförsörjningsgrad försvagas ytterligare.

Ur Finlands synvinkel är det nödvändigt att man i eventuella förändringar av den gemensamma marknadsorganisationen för nötkött tar i beaktande de särdrag i nötköttsproduktionen som beror på det finländska klimatet. Detta innebär att man i villkoren för mera omfattande produktion måste ta hänsyn till Finlands korta betessäsong och de krav som vintersäsongen ställer såväl för insamlingen av foder som för hållandet av djuren inomhus. Ur den finländska nötköttsproduktionens ståndpunkt är det också viktigt att bevara vallfodrets konkurrenskraft.

Nötköttssektorns kris har lett till krav på att minska intensiteten inom nötköttsproduktionen. Vissa medlemsstater har framlagt att produktionsstödet för nötkött borde ändras till ett arealbaserade stöd i stället för det nuvarande djurspecifika stödet. Enligt dessa länder skulle ett sådant stöd gynna ett omfattande produktionssätt och hjälpa till att minska djurtätheterna. Detaljerna för de eventuella förändringarna är ännu öppna, så det är svårt att ta ställning till sådana förändringar. Ur Finlands ståndpunkt är det väsentligt att de eventuella nya betalningsgrunderna uppmuntrar producenterna till en högklassig köttproduktion och tar i beaktande Finlands speciella naturförhållanden, bl.a. att foder skördas för vinterfodring och att djuren måste hållas inne om vintern.

Det utgör ett allvarligt hot för den finländska mjölkproduktionen att giltighetstiden för det kommissionsbeslut som berör det nationella stödet i Södra Finland upphör i slutet av år 2003, vilket äventyrar fortsättningen av produktionen.

5.1.3 Svin- och fjäderfäkött samt ägg

Marknadsorganisationerna för svin- och fjäderfäkött inom EU är relativt lätta och fungerar rätt så fritt. Det inre marknadsläget balanseras närmast genom användningen av exportstöd och på svinköttssektorn genom stödet för privat lagring. Speciellt inom svinköttsbranschen har det också varit diskussioner om ibruktagandet av ett system som jämnar ut branschens cykler, men medlemsstaterna har inte kommit överens om nödvändigheten av systemet.

På marknadsläget för svin- och fjäderfäköttet inverkar sådana märkbara beslut utanför sektorn som berör spannmålspriset och läget på nötköttssektorn. Även djursjukdomssituationen, speciellt svinpest, påverkar marknadsläget. Den sänkning av sädespriset som beslutits om i Agenda 2000 förbättrar svin- och fjäderfäköttproduktionens lönsamhet. På grund av den senaste BSE-krisen har konsumenterna delvis gått över från nötköttskonsumtionen till konsumtion av svin- och fjäderfäkött, vilket har stärkt dessa produkters marknadsställning.

Fästän svin- och fjäderfäköttets konkurrenskraft har förbättrats i och med Agenda 2000, uppskattar OECD, att EU kommer att förlora sina ställningar på världsmarknaden för dessa produkters del under de kommande åren. Speciellt konkurrenskraften hos den produktion som kommer från Nordamerika är bättre än den europeiska därför att gårdsstrukturen är effektivare i Nordamerika.

I Finland har överproduktionen av ägg varit ett speciellt problem. Situationen har ytterligare försämrats av det importförbud som Ryssland tillsatt av hygienskäl (salmonella och BSE) för ägg som kommer från EU. Finland har oberättigat lidit av situationen. Gemenskapen har tillsvidare inte lyckats upphäva importförbudet.

Ett allvarligt hot för den finländska svin- och fjäderfäsektorn är att giltighetstiden för det kommissionsbeslut som berör det nationella stödet i Södra Finland upphör i slutet av år 2003, vilket äventyrar även fortsättningen av produktionen. Dessutom gör begränsningar som är förknippade med det nationella stödet det svårare att öka produktionen i takt med efterfrågan.

5.2 Växtodlingsprodukter

5.2.1 Jordbruksgrödor

Spannmåls världsmarknadspriser förväntas också stiga något i framtiden. Prishöjningen lär dock förbli relativt liten, så en reell prishöjning kommer knappast att ske. Det är dock möjligt att EU i fortsättningen kommer att kunna exportera vete och tidvis kanske också korn utan exportstöd. En viktig faktor i detta avseende är eurons och dollarns kursutveckling - om valutornas bytesförhållande håller sig på samma nivå som på sommaren 2001, kommer export utan stöd att vara möjlig, men om eurons värde stiger kan man bli tvungen att använda exportstöd.

Redan det nuvarande WTO-avtalet har begränsat exporten av fodersäd speciellt för den stödda exportens del. Den nya WTO-rundan kan ytterligare begränsa användningen av exportstöd i mitten av årtiondet. Utvidgningen av EU till de nuvarande ansökarländerna kommer enligt kommissionens uppskattning att leda till en ökning av EU:s spannmålsöverskott med cirka 10 miljarder kilo per år. Interventionslagren för spannmål kan således bli mycket stora åtminstone när det gäller fodersäd eller säd som klassificeras som fodersäd, till exempel råg.

Den prissänkning på 15 procent som genomförts i Agenda 2000 har blivit 5 procent mindre än kommissionens ursprungliga proposition om en prissänkning. Enligt Europeiska rådets slutsatser i Berlin kan man göra ett beslut om en slutlig prissänkning på spannmål först på basen av marknadsläget år 2002. Ifall eurons kurs i förhållande till dollarn inte märkbart sjunker från den nuvarande nivån, finns det inget behov av att ytterligare sänka spannmålspriset på grund av WTO. Ett speciellt problem på spannmålssektorn är också det att om interventionspriset fortsätter att sjunka, kommer importen av högklassigt vete tullfritt till Europeiska Unionen att öka, ty enligt avtalet mellan EU och USA får EU:s importpris inte vara högre än interventionspriset höjt med 55 procent. Alternativet till prissänkningen av vete är att öka kvalitetskraven för interventionen, vilket hör till kommissionens befogenheter. Efter Agenda 2000-lösningen öktes kvalitetskraven för interventionen kännbart. Det kan vara möjligt att minska speciellt risets och rågens interventionsmängder genom att öka kvalitetskraven.

Den kompensation som betalas för prissänkningen bör enligt besluten i Berlin motsvara den kompensationsgrad som man kom överens om i Agenda 2000. Även detta kan bidra till att kommissionen inte gör en proposition om prissänkningen av spannmål, ty inom den nuvarande finansieringsramen finns det endast små möjligheter att betala tilläggskompensationer. Redan för närvarande är jordbruksgrödornas andel av den gemensamma jordbrukspolitikens utgifter cirka 45 procent.

Enligt Agenda 2000-besluten förenhetligas oljeväxternas stödnivå med spannmålets stödnivå år 2003. Kommissionen förband sig att följa upp utvecklingen av oljeväxternas produktionspotential i gemenskapen och att vidtaga behövliga åtgärder, ifall produktionen hotar att minska märkbart. Det av BSE-krisen föranledda förbudet att inom gemenskapen använda kött- och benmjöl har lett till brist på protein som används som foderråvara. Kommissionen har utarbetat ett meddelande om alternativa sätt att främja växtproteinproduktionen inom EU och meddelandet har redan behandlats i rådets olika organ. Ärendet är ännu under behandling. Det är möjligt att proteinväxtproduktionen inom gemenskapen kommer att främjas med olika åtgärder i samband med halvtidsöversynen. På produktionen av foderprotein inverkar på non-food-sektorn bl.a. de lösningar som görs för att främja användningen av bio-bränslen.

Det är svårt att motivera sänkningen av spannmålets administrativa pris i ett sådant land som Finland där naturförhållandena är ogynnsamma och produktionskostnaderna höga. Redan idag är det på de flesta gårdarna inte möjligt att täcka odlingens rörliga kostnader med försäljningsinkomsterna från spannmålen. Problemet berör speciellt fodersäd vars marknadspris är lägre än brödsädens. Beroende på klimatförhållanden är en stor del av den spannmål som producerats i Finland fodersäd. Produktionsmotivationens försvinnande utgör en klar hofaktor för fortsättandet av produktionen i Finland. Det föreligger en risk för skenbar odling och för försämring av produktionskvaliteten, vilket har en ogynnsam inverkan även på den inhemska industrins konkurrenskraft.

Det är klart att produktionsmotivationen sjunker i en situation där det pris som odlaren får för sin produkt inte täcker produktionens rörliga kostnader. Möjligheter att höja produktpriset erbjuds av specialisering, bättre marknadskännedom och styrning av produktionen så att den motsvarar efterfrågan på marknaden. Enligt förslagen i det nationella spannmålsstrategiprojektet (se JSM:s publikation Nationell spannmålsstrategi 1/2001) bör kontraktsodlingen ökas och odlarnas marknadskännedom förbättras.

I Finland måste speciell uppmärksamhet fästas vid produktionens kvalitet, eftersom Finland inte kan tävla med effektivitet och pris. Ute i världen har speciellt finländsk havre och finländskt malkorn ett gott rykte som måste bevaras. Finland har teknologiskt kunnande med vars hjälp produkternas ursprung och leveransernas tillförlitlighet kan säkras. Dessa är detaljer som är nyttiga också ur den inhemska livsmedelsindustrins synvinkel och de borde tas i beaktande även i prissättningen.

Med tanke på produktionsmotivationen skulle det också vara positivt, om en del av det betalade stödet kunde bindas till produktionen. Det skulle sannolikt vara mycket svårt att i den gemensamma jordbrukspolitiken skapa ett stödelement som skulle vara bundet till produktionen, ty under den senaste tiden har man snarare strävat efter att lösgöra stödåtgärderna från produktionsprocessen. Enligt WTO-avtalet är dessutom sådana stöd som är bundna till produktionen föremål för sänkningar.

Ur Finlands ståndpunkt är det centrala problemet inom sektorn för jordbruksgrödor den snedvridning som EU:s nuvarande stödsystem orsakar. Stöd betalas på basen av de historiska referensskördenivåerna så att områden med den bästa skördenivån får mest stöd. På grund av detta har ogynnsamma områden hamnat i ett svagare läge i konkurrensen. EU:s stödsystem borde följaktligen ändras så att stöd riktas mera till områden som är mindre konkurrenskraftiga såväl inom EU som på världsmarknaden. För Finlands del är den historiska referensskördenivån dessutom låg jämförd med vårt lands långtids genomsnittliga skördenivåer, vilket beror på de många dåliga skördeåren som inträffade under referensperioden 1985-1990. Också till detta problem borde man hitta en lösning som en del av de kommande förhandlingarnas helhetslösning.

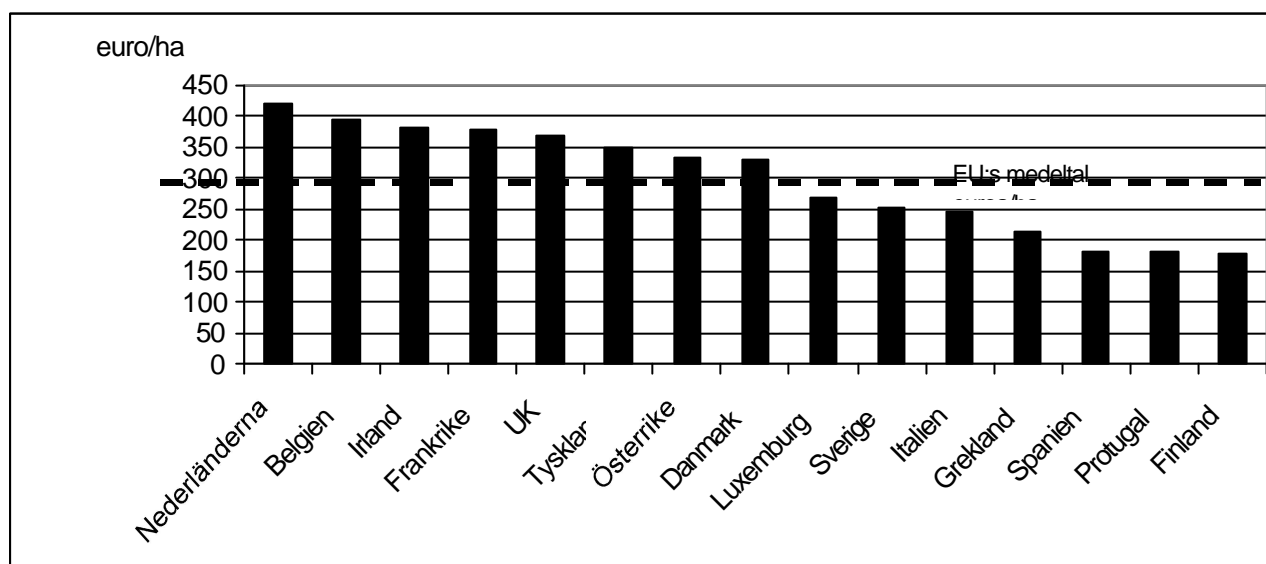


Diagram 5.1. Stöd till sädeslag enligt systemet för jordbruksgrödor (euro/ha). Den specialkompensation som betalas till Finland och Sveriges norra del (19 euro/ton) har inte beaktats.

Det är dessutom viktigt för Finland att kunna bevara specialställningen för exporten av havre som inte hör till interventionsväxterna. För havrens del bör man beakta att i samband med utvidgningen kommer ett antal länder som är betydande havreproducenter att ansluta sig till gemenskapen. T.ex. Polens produktionsmängd är större än Finlands. När det gäller stärkelsepotatisen, är det viktigt för Finland att i samband med kvotbeslutet kunna öka stärkelseproduktionskvoten så att den kommer närmare nivån på inhemsk efterfrågan inom ramen för den befintliga kapaciteten.

5.2.2 Socker

Reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken år 1992 och år 1999 gällde inte marknadsorganisationen för socker. Grundelementen i marknadsorganisationen för socker är reglerade institutionella priser och produktionskvoter. Det institutionella priset på socker i EU är mer än dubbelt jämfört med världsmarknadspriset. Under de senaste åren, speciellt på grund av det låga världsmarknadspriset på socker, har ändringstrycken mot systemet ökat. För att exportera överskottet av det socker som har producerats i EU och importerats från AVS-länder behövs ett omfattande exportstöd. WTO-avtalet begränsar exporten av sockeröverskottet redan för närvarande och i fortsättningen kan situationen bli

ännu spändare. Begränsningarna av den stödda exportens värde har lett till att man har varit tvungen att årligen tillfälligt skära ner EU-ländernas sockerkvot. I juni 2001 beslöt rådet även om en permanent nedskärning av medlemsländernas sockerkvoter med sammanlagt 115 000 ton.

Det förutspås att världsmarknadsläget inom sockersektorn inte förbättras märkbart under de närmaste åren. För närvarande motsvarar de befintliga lagren den mängd som rört sig under flera år i den internationella handeln, så även om konsumtionen globalt skulle överskrida produktionen, torde höjningen av världsmarknadspriserna bli obetydlig åtminstone på kort sikt.

Jordbruksrådet beslöt i juni 2001 att fortsätta marknadsorganisationen för socker med ytterligare fem år och att hålla priserna på sin nuvarande nivå. Man beslöt att avstå från lagerkostnadssystemet, men Finland fick rätt att nationellt betala lagerkostnaden i begränsad omfattning. Till beslutet bifogades också ett uttalande om halvtidsöversynen av systemet på basen av kommissionens berättelse år 2003.

På medellång sikt medför de minst utvecklade ländernas tullfria tillträde till gemenskapens marknad tryck mot marknadsorganisationen av socker. Enligt beslutet som gjorts i rådet för allmänna frågor 26.2.2001 öppnas för sockret en gradvis stigande importkvot från och med år 2002. Avsikten är att bevilja ett tullfritt tillträde till gemenskapens marknad före år 2009. Beslutet innehåller möjligheten att belägga tull, ifall importen orsakar svåra störningar på gemenskapens marknad. Dessutom kommer kommissionen före år 2005 att avge rådet en berättelse om hur beslutet tillämpats. Enligt kommissionens uppskattning kan den sockermängd som tullfritt importeras från LDC-länderna öka till 2 miljoner ton om året, vilket motsvarar cirka en sjättedel av EU:s produktion. Den ökande importen lär stärka reformeringstryck mot sockersystemet efter årtiondets mitt.

Även på sockersektorn tvingas man således inom kort överväga att antingen betydligt inskränka den egna produktionen eller att sänka den inre prisnivån. En betydande sänkning av den inre prisnivån kunde naturligtvis också åstadkommas genom att helt avskaffa kvotsystemet. Kompensationer till odlarna på grund av prissänkningarna skulle bli stora, även om man skulle följa Agenda 2000-modellens linje med delvis kompensering. Enligt kommissionens beräkning skulle EU:s budgetkostnader öka med 1,125 miljarder euro om året, om man sänkte interventionspriset på socker med 25 procent och kompenserade hälften av nedskärningen. Dessutom kunde man vara tvungen att betala kompensation till AVS-länderna. På grund av den nuvarande finansieringsramens stramhet är det inte möjligt att betala så stora kompensationer, om man inte samtidigt ändrar på andra detaljer i finansieringen. Således är det sannolikt att en mera omfattande reform av marknadsorganisationen för socker skjuts upp till slutet av den nuvarande finansieringsramperioden.

Finlands naturförhållanden minskar skördenivån och ökar kostnader även inom sockerproduktionen. I Finland är sockerskörden per hektar den lägsta i gemenskapen. Ur Finlands synvinkel är det viktigt att systemet med de nationella produktionskvoterna bevaras på sockersektorn även i fortsättningen. Avskaffandet av kvotsystemet skulle leda till en märkbar prissänkning och koncentrationen av produktionen till gemenskapens bästa produktionsområden. Ifall man i fortsättningen skulle vara tvungen att sänka de institutionella priserna på socker i gemenskapen, borde full kompensation ges på de svagaste produktionsområdena. Ur Finlands synvinkel skulle ett mera balanserat tillvägagångssätt vara en nedskärning av både priser och kvoter så att de båda skulle kunna hållas på en rimlig nivå. Ett ur Finlands standpunkt problematiskt reformalternativ skulle vara att göra stödsystemet för socker arealbaserat i likhet med stödsystemet för jordbruksgrödorna. Detta skulle införa till sockersektorn samma ojämlikhet som existerar inom systemet för jordbruksgrödor. Ifall ett sådant alternativ verkar sannolikt borde i stödsystemet ingå ett tillräckligt tilläggsstöd som tar i beaktande de högre produktionskostnaderna på de mindre gynnsamma produktionsområdena.

5.2.3 Övriga produkter

Förutom de ovannämnda produktsektorerna täcker EU:s gemensamma jordbrukspolitik flera marknadsorganisationer vars betydelse för Finland är relativt liten men som är mycket viktiga för en del av EU-länderna. Sådana är marknadsorganisationerna för olivolja, vin, tobak, banan, bomull, ris och frukter samt grönsaker. Vad gäller marknadsorganisationen för frukter och grönsaker finns det även i Finland betydande produktion som svarar mot inhemsk efterfrågan, så sektorns utveckling är för Finland viktig även nationellt sett.

Finlands frukt- och grönsakssektor utgörs av grönsaksodlingen på friland och i växthus samt av bär- och äppelproduktion. Dessutom hör naturbär och -svampar till sektorn. Efter anslutningen till EU har konkurrensen inom branschen skärpts och kommer att ytterligare skärpas, ty det kommer alltmera utbud på gemenskapens marknad som en följd av bl.a. utvidgningen av unionen, avvecklandet av exportstöd och ökad import. Speciellt ökningen av arbetskraftskostnader och sänkningen av prisnivån försvårar Finlands situation på gemenskapens marknad, varför trädgårdsstöden har en viktig betydelse för producenternas inkomst.

I Finlands trädgårdsproduktion finns det plats för små företag som enbart koncentrerar sig på lokala marknader. Å andra sidan satsar många företag på investeringar, kvalitetssystem och nya odlingstekniker och utvecklas på detta sätt till företag som kan konkurrera med importen. Till dessa företags strategi hör efterbehandlingen av skörden, utvecklandet av förädlingsprodukter och halvfabrikat liksom samarbetet och kartläggningen av marknaderna med handeln. Slutproduktens kvalitet blir en väsentlig konkurrensfaktor. Bristen på utbildad arbetskraft och å andra sidan bristen på säsongarbetskraft utgör problem med tanke på företagets verksamhet.

I Finland är organiseringen i producentorganisationer inte ännu allmän. Endast cirka 13 procent av den inhemska frukt- och grönsaksproduktionen säljs genom organisationer. Medlemskap i producentorganisationer ger fördelar bl.a. tack vare den bättre förhandlingsposition som organiserandet medför och på grund av olika stöd som riktas till producentorganisationerna. Systemet med producentorganisationer borde utvecklas så att det blir allt mera användbart för producenterna och att en större del av produktionen omfattas av systemet. Systemet är dock frivilligt för producenterna och en del av producenterna vill även i fortsättningen marknadsföra sina produkter själv.

Vad olivolja, vin, tobak, banan, bomull och ris beträffar är Finlands centrala intresse att försäkra sig om att den politik som följs i EU är klok ur producenternas och konsumenternas synvinkel samt med tanke på marknadssituationen och EU:s budget. Uppmärksamhet bör även fästas vid finansförvaltningen och att den övervakas på ett ändamålsenligt sätt. I fråga om tobaksproduktionen kommer också upp frågan om betalandet av stödet är i strid med gemenskapens hälsopolitiska målsättningar. Man bör dock beakta att dessa produkter produceras på medelhavsområdets mest ogynnsamma områden. Produktionen av dessa produkter har ofta en stor betydelse för inkomstbildning och sysselsättning på de ifrågakommande områdena och den hjälper också att hålla dem befolkade. I dessa fall måste man försäkra sig om att Finlands ställningstaganden är konsekventa med de argument, med vilka vi motiverar beaktandet av det finländska jordbrukets särdrag i den gemensamma jordbrukspolitiken.

5.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken och utvecklandet av landsbygden

Jordbruksproduktionen tvingas alltmera svara på de förväntningar som samhället ställer på den. En av de förväntningar som samhället ställer har att göra med förhållandet mellan jordbruksproduktionen och miljön. All mänsklig verksamhet belastar miljön på något sätt. Jordbruksproduktionen är inget undantag i detta avseende, även om jordbruket har många positiva verkningar för miljön.

I den jordbruksreform som man beslöt om i Europeiska gemenskapen år 1992 tog man i bruk den s.k. gemensamma jordbrukspolitikens kompletterande åtgärder, vilka var jordbrukets miljöstöd, åkerplantering och förtidspension. I och med Agenda 2000-besluten höjdes utvecklandet av landsbygden till den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitikens och olika utvecklingsåtgärder på landsbygden samlades under en förordning som omfattar investeringsstöden, stödet för unga jordbrukare utbildningsverksamheten, förtidspensionssystemet, kompensationsbidragen och stödsystemet för områden med miljöbetingade restriktioner, jordbrukets miljöåtgärder, åkerplantering och övriga skogsåtgärder samt annan projektverksamhet som hör ihop med utvecklandet av landsbygden. I samma sammanhang utökades de kompletterande åtgärderna med kompensationsbidraget.

Trots att utvecklandet av landsbygden på politisk nivå upphöjdes till den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare, blev anslagen till verksamheten knappa jämfört med vad som behövdes på grund av den stränga finansieringsram som beslutits om i Europeiska rådet i Berlin. Anslagen ökades inte fast de nya stadgandena skulle ha möjliggjort täckande program. De anslag som avsetts för utvecklandet av landsbygden utgör endast cirka 10 procent av hela den gemensamma jordbrukspolitikens utgifter under finansieringsperioden 2000-2006.

Trycket på att satsa mera medel till utvecklandet av landsbygden har ökat. Åtgärder anknutna till utvecklandet av landsbygden får allt mera vikt när den gemensamma jordbrukspolitikens blir mera marknadsinriktad och de institutionella priserna närmar sig världsmarknadspriserna. Även den senaste tidens livsmedelskriser har lett till krav på att överföra finansiering från marknadsstödet till stöd för utvecklandet av landsbygden. Speciellt verkställandet av jordbrukets miljöprogram är i många länder tillsvidare på en rätt låg nivå. Enligt den nya förordningen om utvecklandet av landsbygden är miljöstödet den enda stödform som obligatoriskt tas med i landsbygdsutvecklingsprogrammen, så man kan anta att tillämpandet av miljöstödet ökar hela tiden. Utvecklandet av landsbygden är mycket viktig även för att hålla landsbygden befolkad, speciellt på områden, där de inkomster som man får från jordbruket inte räcker till för att täcka produktionskostnaderna.

Ett problem gällande landsbygdsutvecklingsåtgärderna är det att Europeiska rådet i Berlin beslöt att sätta för landsbygdsutvecklingsutgifterna ett separat tak inom finansieringsramen. Detta tak är en del av det interinstitutionella avtalet och sålunda är det mycket svårt att ändra på det eller höja anslagen. Godkännandet av landsbygds utvecklingsplaner i kommissionen fördröjdes och kunde inte genomföras enligt den ursprungliga tidtabellen. Trots detta har verksamheten börjat bra och det föreligger en risk att medlemsstaternas anslagsbehov vid finansieringsperiodens slut kommer att överskrida anslagen under titeln 1b i finansieringsramen. Även för Finlands del visar sig finansieringsramen för landsbygdsutvecklingsåtgärder (290 miljoner euro med årets 1999 priser) vara otillräcklig. Jordbrukarna har förbundit sig till miljöprogrammet mera än väntat, vilket har lett till ett större finansieringsbehov än vad som förutsetts. Om alltså nuvarande förbindelserna och avtalen fortsätts på samma nivå till programperiodens slut, måste Finland få tilläggsfinansiering för att täcka EU-finansieringsandelen för miljöstödet till programperiodens slut under åren 2005-2006.

Utvecklingsåtgärderna för landsbygden kan indelas i kompletterande åtgärder (miljöstöd, kompensationsbidrag, åkerplantering, förtidspensioner), traditionella utvecklingsåtgärder för landsbygden (investeringsstöd, stöd för unga odlare) och nya utvecklingsåtgärder för landsbygden (s.k. åtgärder enligt artikel 33, bl.a. byarnas utvecklande, marknadsföring av kvalitetsprodukter, förbättrandet av landsbygdsbasservice, bevarandet av landsbygdstraditionen, främjandet av turismen o.s.v.). I Finland riktar sig största delen av den finansiering som är avsedd för landsbygden till arealbaserade kompletterande åtgärder på grund av miljöstödet och kompensationsbidragets betydande ställning (se bilaga 8). Miljöstödet och kompensationsbidraget har en betydande ställning med tanke på upprätthållandet av jordbruket i hela Finland och som en garant för grundinkomsten. I fortsättningen bör man ytterligare diskutera de nya landsbygdsutvecklingsåtgärdernas ställning och speciellt en hurudan koppling till jordbru-

ket man förutsätter av dessa ågärder. Samtidigt bör man dock minnas att ifall kopplingen till jordbruket avskaffas, utvidgas den eventuella gruppen av förmånstagare betydligt.

Miljöprogram

En av EU:s gemensamma jordbrukspolitikens målsättningar är att uppmuntra jordbrukarna att använda odlingsmetoder som belastar miljön mindre än vad allmän god jordbrukssed förutsätter. För detta ändamål betalas odlarna stöd på basen av att de förbundet sig till miljöprogrammet. Med stödet ersätts i huvudsak inkomstförluster och de höjda kostnader som miljöåtgärderna har orsakat, men delvis uppmuntras jordbrukarna med stödet också till att vidtaga dessa ågärder. Ett problem med miljöprogrammen är att den allmänt goda jordbrukssedens krav, som innehåller bl.a. den ikraftvarande miljölagstiftningens bestämmelser, åstramas hela tiden. Då minskas tillämpningsområdet för de ågärder som ersätts med miljöstöd, även om de ågärder som jordbrukarna utför förblir oförändrade. För närvarande har 91 procent av jordbrukarna förbundet sig till miljöprogrammet och programmet omfattar 97 procent av åkerarealen. Miljöprogrammet indelas i basåtgärder och kompletterande ågärder samt specialstödsavtal (bl.a. avtal om ekologisk produktion, vilkas andel av det sammanlagda miljöstöd var 6 procent). Dessutom betalas i Finland en kompletterande del som tillåts av gemenskapens stadgar (s.k. växtodlingens nationella stöd).

Nuförtiden finansierar EU 75 procent av stödet enligt miljöprogrammet på mål 1-området och 50 procent på andra områden. Under perioden 2000-2006 är EU:s andel av finansieringen 56 procent. Stelheten i finansieringsprocenterna orsakar problem när man planerar hur den EU-finansieringsandel som riktats till utvecklingen av landsbygden skall användas. I fortsättningen borde man få motsvarande flexibilitet till den procentuella andelen av finansieringen som de andra utvecklingsåtgärderna för landsbygden har. Den skulle möjliggöra fortsättningen av miljöprogrammen oberoende av eventuell sänkning av EU-finansieringsandelen.

Sammanpassandet av miljösynvinkeln med jordbruket kommer i fortsättningen att få en allt större vikt bl.a. ur WTO-synvinkeln. Även medborgarnas åsikter om en produktion som belastar miljön mindre verkar i denna riktning. Det är möjligt att man i den gemensamma jordbrukspolitikens fortsättningsreform strävar efter att binda jordbrukets direkta stöd allt mera till efterföljandet av miljövillkoren (s.k. cross compliance). Redan för närvarande bör medlemsstaterna anknyta till de direkta stöden sådana miljövillkor som de anser ändamålsenliga. Ifall jordbrukaren inte följer villkoren kan medlemsstaterna med beaktande av relativitetsprincipen sänka landbrukets direkta stöd för den ifrågakommande odlarens del. Om motiveringarna för jordbrukets direkta stöd ändrades från kompensationen av prissänkningarna mot ett allmänt inkomststöd, skulle detta sannolikt stärka kraven på att koppla stramare miljövillkor till stöden. Ur Finlands synvinkel är det fortfarande nödvändigt att bibehålla en omfattande nationell rörelsefrihet i ställandet av miljövillkor till direkta stöd. På detta sätt kan varje medlemslands regionala och lokala förhållanden bättre tas i beaktande när det gäller miljöskyddet.

Kompensationsbidrag (LFA-stöd)

I fråga om jordbruksproduktionen har hela Finland klassificerats till ett sådant mindre gynnsamt område som avses med rådets förordning nr 1257/1999. Kompensationsbidragets syfte är att kompensera kostnaderna för ogynnsamma naturförhållanden, ågärder att hålla landsbygden bebodd och vården av landsbygdens natur orsakar. År 2000 omfattade stödsystemet cirka 96 procent av Finlands gårdar och 97 procent av åkerarealen.

Enligt rådets förordning om utvecklandet av landsbygden får LFA-stödets maximimedeltal per hektar i landsbygdsutvecklingsprogrammet vara högst 200 euro/ha. I Finland tillämpas redan ett genomsnittligt stöd som är mycket nära denna nivå (medeltal 194 euro/ha). Såunda är det inte möjligt att genom

LFA-stödet kompensera för de verkningar som eventuella ändringar i andra stödsystem orsakar, om inte det maximimedeltal höjs som definierats i rålets förordning. Finland borde sträva till att höja LFA-stödets medeltal i synnerhet om det ser ut som om de direkta stöden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken skulle sänkas. Problemet är dock det att LFA-stödets andel av landsbygdens utvecklingsutgifter redan för närvarande är mycket stor. Kompensationsbidragets genomsnittliga EU-finansieringsprocentandel under perioden 2000 – 2006 är 33 procent.

Användningsmöjligheter för eventuella tilläggsresurser

De medel som är avsedda för utvecklandet av landsbygden indelas för närvarande rätt så ojämnt mellan medlemsstaterna. Speciellt Österrike och Finland får i proportion till jordbruksproduktionens omfattning en ansevärd mängd stöd för utvecklandet av landsbygden (se bilaga 9). För att bevara den glest bebodda landsbygdens livskraft är det i fortsättningen speciellt viktigt att bibehålla Finlands nuvarande relativa finansieringsandel.

Användningen av eventuella tilläggsresurser försvåras av kommissionens nuvarande tolkning enligt vilken de tilläggsanslag som överförs till utvecklandet av landsbygden bör användas för nya åtgärder eller nya förbindelser. Således kan de inte användas för kompletterande finansiering av gamla program. Detta är problematiskt även för Finland, eftersom det i Finland under programperiodens slutperiod finns behov för tilläggsfinansiering av t.ex. miljöprogrammets förbindelser på grund av att programmet använts mera än förutsett.

5.4 Nationella stöd och åtgärder

I Finland idkas jordbruk i exceptionellt svåra förhållanden. Det unika i det finländska jordbrukets nordliga specialförhållanden i EU syns i det att av vårt närmaste EU-grannlands, Sveriges, jordbruksproduktion endast en liten del produceras så långt i norr som hela Finlands jordbruksproduktion. Så lunda belastas hela Finlands jordbruk av en bestående konkurrensolägenhet (se kapitlen 2.2-2.3 och bilaga 3). Syftet med det nationella stödsystemet är att komplettera stödsystemet i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, säkra jordbrukets verksamhetsförutsättningar inom olika produktionsinriktningar och områden samt att hjälpa till att bevara landsbygdens livskraft. De baserar sig på anslutningsavtalets artiklar 138-144 och på kommissionens detaljerade beslut som gjorts på basen av dem.

Det nationella stödsystemet består av tre huvudstödformer, vilka är det nationella stödet enligt anslutningsavtalets artikel 141, det nordliga stödet och växtodlingens nationella stöd. Förutom detta betalas även vissa andra nationella stöd, såsom potatisproduktionens stöd och nationella stöd för fröproduktionen av gräs- och sädesväxter. Produktionsinriktningsvis och regionvis (karta över stödområden i bilaga 4) betraktat består det nationella stödsystemet av de delar som presenterats i tabell 5.1.

Tabell 5.1. Jordbrukets nationella stöd inom olika stödområden år 2001.

	A- och B-stödområden	C-stödområden
Husdjurs- produktion	nationellt stöd enligt artikel 141 ¹⁾	nordligt stöd ²⁾
Växtodling	växtodlingens nationella stöd ²⁾	växtodlingens nationella stöd ²⁾ nordligt stöd ²⁾
Trädgårdsproduktion på friland	växtodlingens nationella stöd ²⁾	nordligt stöd ²⁾
Växthus- produktion	nationellt stöd enligt artikel 141 ¹⁾	nordligt stöd ²⁾
Trädgårdsprodukters lagringsstöd	nationellt stöd enligt artikel 141 ¹⁾	nordligt stöd ²⁾
Övriga projekt³⁾	övriga nationella stöd ²⁾	övriga nationella stöd ²⁾

¹⁾ gäller till slutet av år 2003, ²⁾ gäller tillsvidare, ³⁾ nationella avtal enligt artikel 87-88 i Rom-avtalet, som har godkänts i statsstödsförfarandet

För årets 2001 produktion beräknas man betala sammanlagt 3,5 miljarder mark. Av detta beräknas det nordliga stödets andel utgöra 60 procent, Södra Finlands nationella stöd 23 procent och växtodlingens nationella stöd, som betalas som en nationell tilläggsdel till miljöstödet, 14 procent. Det beräknas att för andra stödprojekt används cirka 3 procent av det nationella stödet. Till stödområdet AB har betalats cirka en tredjedel av det nationella stödet och till C-områdena de återstående två tredjedelar. Huvuddelen (ca 70 procent) av de nationella stöden betalas till husdjursproduktionen.

5.4.1 Nordligt stöd

Det långtida systemet med nordligt stöd baserar sig på artikel 142 i Finlands anslutningsavtal. Stödsystemets syfte är att säkra primärproduktionens och förädlingens kontinuitet i EU-förhållanden även i Mellersta och Norra Finland. Dessutom syftar man till att förbättra handelns och förädlingens strukturer, underlätta marknadsföringen av jordbruksprodukter och hålla landsbygden befolkad.

Systemet med det nordliga stödet har på sitt tillämpningsområde lyckats garantera fortsättningen av jordbruksproduktionen. Även om gårdarnas antal på stödområdet har minskat, har det inte skett märkbara förändringar i produktionsmängderna för de flesta produkters del. Även gårdarnas inkomstnivå har bevarats nästan likadan som förut trots att produktionens lönsamhet har minskat. Utan det nordliga stödet skulle gårdarnas lönsamhet ha rasat helt. Man har även lyckats främja miljömålsättningar och åtminstone i någon mån lyckats påverka att befolkningen stannat kvar på stödområdet. Stödsystemet har sålunda i regel fyllt sin uppgift.

I systemet med det nordliga stödet ingår många bestämmelser som begränsar betalandet av stödet och vars verkställande och uppföljning är administrativt arbetskrävande. De tillvägagångssätt som följs vid överskridandet av begränsningar är flertydiga bl.a. vad gäller sanktioneringen av överskridningar av stöd- och produktionsmängderna, vilket försvårar uppskattandet av deras inverkan.

I systemet med det nordliga stödet är den produktionsmängd som omfattas av stöd stramt bunden till den före medlemskapet rådande situationen. Sålunda tar systemet inte i beaktande den utveckling som sker inom lantbruket, d.v.s. i sista hand den utveckling som de enskilda gårdarna nödvändigt behöver för att säkra en tillräcklig inkomstnivå och -utveckling. Den sammanlagda produktionsmängden för jordbruksprodukter har under hela medlemskapstiden hållits relativt stabil, även om det i produktionsstrukturen har skett vissa förändringar. Förändringarna i produktionsstrukturen är till stor del ett svar på förändringarna i livsmedelskonsumtionen. EU:s kommission har godkänt för det nordliga stödet

vissa lösningar som gör tillämpandet av begränsningarna flexibla. Den kraftiga utvidgningen av fjäderfäköttproduktion (eller även annan köttproduktion) kan dock fortfarande leda till en betydande sänkning av befogenheten att utbetala köttfjäderfästöd. Finlands mål är också i fortsättningen att söka sådana ändringar i systemet, vilka skulle möjliggöra på dessa områden utvecklingen av jordbrukets struktur och produktion så att den motsvarar marknaderna.

Eftersom man redan i medlemskapsförhandlingarna kom överens om att det nordliga stödet är ett långvarigt och ett för närvarande giltigt stödsystem, är dess kontinuitet inte i fara. Det är dock klart att ändringar som sker i gemenskapens andra stödsystem (t.ex. LFA-stödets nivå) kan ha inverkan även på det nordliga stödsystemets detaljer.

5.4.2 Stödsystemet som baserar sig på artikel 141 i anslutningsavtalet

Södra Finlands nationella stödsystem baserar sig på artikel 141 i Finlands anslutningsavtal. Enligt artikeln:

"Om anslutningen ger upphov till allvarliga svårigheter som kvarstår sedan möjligheterna enligt artiklarna 138, 139, 140 och 142 samt andra åtgärder enligt befintliga gemenskapsregler har utnyttjats fullt ut, kan kommissionen tillåta att Finland [och Norge] beviljar producentstöd på nationell nivå för att underlätta producenternas integration i den gemensamma jordbrukspolitikerna."

Artikel 141 är till sin formulering rätt så allmän. Artikelns formulering begränsar inte dess tidsmässiga eller regionala tillämpning. Detta framgår också av det beslut som kommissionen gjorde år 1999 (2000/167/EY) och som möjliggör betalandet av stöd enligt artikel 141 också efter den för Finland beviljade allmänna övergångsperioden. Enligt Finlands uppfattning bör stöden i enlighet med artikeln kunna tillämpas så länge som de förutsättningar vilka nämns i artikeln existerar. Stödsystemet har en ytterst viktig betydelse för lönsamheten av husdjursproduktionen och trädgårdsproduktionen både på friland och i växthus samt för fortsättningen i produktionen.

Det viktigaste problemet med stödsystemet är att det nationella stödet för Södra Finland är tidsbegränsat. Det nuvarande stödprogrammet är i kraft till slutet av år 2003. Stödets kontinuitet och deras kommande nivå orsakar osäkerhet bland jordbrukarna. Speciellt kommer detta fram i situationer där man planerar generationsskifte eller långtida investeringar. En del av de faktorer som verkar skadligt på Finlands konkurrenskraft är bestående till sin natur, så de lösningar som skall kompensera dessa måste också vara bestående.

Efter lösningen på Södra Finlands nationella stöd som uppnåddes år 1999 kan husdjursstöden under fyraårsperioden 2000-2003 betalas i hela landet likadana till sina stödformer. Sammanpassandet av Södra Finlands nationella stöd med det nordliga stödet försvåras fortfarande av att vissa av husdjursstöden har en betydligt lägre betalningsfullmakt än det nordliga stödet och att stöden kommer gradvis att minska till år 2003.

Södra Finlands kalkylmässiga utgångsnivå under den fyraårsperiod som började år 2000 var betalningsfullmakten för övergångsperiodens stöd för år 1999. Under åren 2000 – 2003 sjunker stödet med i medeltal 3,5 – 4,5 procent per år. Stödets sänkning är i början snabbare än i medeltal och minskar mot fyraårsperiodens slut. De kanske viktigaste problemen inom enhetsstöden har att göra med skillnaderna mellan stödnivåerna för mjölk, dikor, slaktkvigor och svin.

För att kunna kompensera minskningen av stödet för husdjurskött och för att förhindra skillnaderna från att växa i stödnivåerna betalas kompletterande stödformer såsom det nationella fodervallstödet. Till detta anknyts vissa problem, som att det stöd som betalas genom vallarna inte riktas till alla gårdar

helt rättvist. I fortsättningen kan man genom fodervallstödet kompensera för minskningen av djurstöden endast i begränsad utsträckning, eftersom betalningsfullmakten för vallstödet redan utnyttjas nästan till fullo.

Ifall man i hela landet strävar efter enhetliga stödformer och vill att de regionala skillnaderna i stödnivåerna skall vara baserade på verkliga skillnader i produktionskostnaderna, måste stödsystemet som baserar sig på anslutningsavtalets artikel 141 möjliggöra att jordbruksproduktionen i Södra Finland förblir lönsam och bevaras på lång sikt.

Fortsättningen för stödsystemet som baserar sig på anslutningsavtalets artikel 141 kommer att skärskådas på nytt på basen av de uppgifter om verkställandet av stödsystemet och dess resultat som Finland tillställt kommissionen före 30.6.2003. I detta sammanhang tillställs kommissionen även en proposition till stödprogram med motiveringar.

Det är dock motiverat att börja förberedelserna för årets 2003 förhandlingsomgång redan på hösten 2001. Då måste man bland annat bedöma behovet av tilläggsutredningar till stöd för 141-förhandlingarna när det gäller till exempel uppvisandet av bestående svårigheter som beror på naturförhållandena. Till åren 2002 – 2003 infaller också halvtidsöversyner av många marknadsorganisationer inom den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka åtminstone indirekt kommer att påverka 141-förhandlingarnas tidtabell och innehåll. Bland dessa finns bl.a. halvtidsöversyner av marknadssystemen för nötkött, spannmål, mjölk och socker och kommissionens berättelse om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom pågår samtidigt processer såsom WTO-förhandlingarna och utvidgningen av EU som också påverkar hurudan den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att bli. Dessa detaljer bör tas i beaktande när man förbereder sig för förhandlingarna.

I samband med halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken är det viktigt att Finland kan framställa och påvisa de konkurrensolägenheter som naturförhållandena orsakar inom olika sektorer. Finlands mål är att man i den gemensamma jordbrukspolitiken skall inkludera åtgärder som kompenserar dessa konkurrensolägenheter. Det är dock sannolikt att man i några avseenden också i framtiden måste ty sig till det stöd som baserar sig på artikeln 141 i anslutningsavtalet. Man bör dessutom beakta att halvtidsöversyner av marknadsarrangemangen närmast angår nötkött, mjölk och spannmålssektorn. Förutom dessa produktionsinriktningar täcker det nuvarande nationella stödet för Södra Finland även svinuppfödningen och fjäderfäskötseln, hästskötseln samt växthusproduktionen och trädgårdsproduktionen på friland när det gäller lagringsstödet för trädgårdsprodukter. I dessa avseenden kommer det även i fortsättningen att finnas behov av ett tillräckligt nationellt stöd.

Artikeln 141 i anslutningsavtalet utgör en naturlig rättslig grund för det nationella stödsystemet för Södra Finland också år 2004 och därifrån framåt. Ändrandet av de beslut som kommissionen har fattat på basen av anslutningsavtalet är en process mellan kommissionen och Finland. Stödsystemen tillkännages kommissionen som efter sina interna konsultationer och förhandlingar med Finland godkänner villkoren för beviljandet av stödet. Att hitta lösningar för *stödet vid allvarliga svårigheter* genom att ändra kommissionens beslut är procedurellt sett ett enkelt alternativ.

5.4.3 Strukturpolitiska åtgärder

Jordbruksproduktionens kraftiga strukturutveckling har under de senaste åren lett till att produktionen har koncentrerats på ett allt mindre antal gårdar. Denna utveckling har för många produktionsinriktningar inneburit att gårdsstorleken har ökat vare sig den mäts i hektar, djurantal eller ekonomiska mätare. Jordbrukets förändrade verksamhetsmiljö, de större gårdsstorlekarna och ibruktagandet av ny teknologi förutsätter att jordbrukarna lär sig nya sätt att arbeta. Detta innebär bl.a. att det nu finns skäl att fästa större uppmärksamhet än tidigare på hur jordbrukarna orkar i sitt arbete på gårdarna.

Sätt med vilka man kan nå de strukturpolitiska målen är startbidraget för unga jordbrukare, avträdelsestödet och investeringsstödet. Också skattebestämmelser om överlåtelse av egendom har en viktig strukturpolitisk betydelse. Därutöver kan man även sänka enhetskostnaderna, förbättra produktkvaliteten och underlätta jordbruksarbetet genom att främja ibruktage av ny teknologi. Man kan också nå kostnadsbesparingar genom att främja samarbetet mellan jordbrukarna.

Med startbidraget för unga jordbrukare underlättar man den unga jordbrukarens ekonomiska ställning i begynnelsekedet av jordbruket, där startbidraget har ofta en avgörande betydelse för en ung persons yrkesval. I Finland köper den unga jordbrukaren oftast gården av sina föräldrar. Köpet leder vanligen till att den unga jordbrukaren blir skuldsatt samtidigt som man borde satsa på utvecklandet av gården. Detta problem blir bara värre när gårdarna blir allt större.

Under de senaste åren har det varit klart färre nya jordbrukare än ännu i början av 1990-talet. Med strukturpolitiska åtgärder måste man minska skuldsättningen av unga jordbrukare i begynnelsekedet av jordbruket, och för att säkerställa jordbruksproduktionens framtid måste de unga uppmuntras att bli lantbruksföretagare. På detta sätt fördröjer man en löjning av jordbrukarnas genomsnittsålder. Ett centralt problem i systemet med startbidrag för unga jordbrukare är bidragets maximibelopp med vilket man inte tillräckligt kan stöda påbörjandet av jordbruk på stora gårdar. Detta problem kunde lindras genom att i första skedet höja beloppet för startbidraget till det maximibelopp som EU:s rättsakter tillåter och i andra skedet ta i bruk ett nationellt kompletterande stöd. Dessa åtgärder skulle underlätta nya jordbrukares ekonomiska situation i startskedet och uppmuntra de unga att bli jordbrukare.

Med avträdelsestödsystemet tryggar man utkomsten hos åldrande jordbrukare som ger upp sitt jordbruk. Stödet betalas till en jordbrukare som ger upp sitt jordbruk. Indirekt stöder systemet även de unga jordbrukare som tar en avträdande gårds åkrar till odling. Avträdelsestödsystemet möjliggör avträdelse till förmån för en yngre person redan före den egentliga ålderdomspensionsåldern nåts och sätter således fart på utvecklingen av jordbrukets ålders- och storleksstruktur. Utan förtidspensionsarrangemanget skulle lantbrukets strukturutveckling bli betydligt långsammare.

Avträdelsestödsystemet som gäller för åren 2000-2002 är i praktiken närmast ett generationsskiftessystem. Avträdelsestödet främjar inte mera tillväxten av gårdsstorleken lika mycket som tidigare, ty utarrenderingen av åkrarna till en annan odlare finns inte mera med som avträdelsealternativ. Det avträdelsestödsystem som gällde åren 1995-1999 fungerade bättre i detta avseende. Uteslutandet av utarrenderingsalternativet har lett till att de minsta gårdarna med kreatur har förblivit utanför avträdelsestödsystemet. Återställandet av utarrenderingsalternativet skulle således effektivisera avträdelsestödsystemets strukturpolitiska verkan men även orsaka tilläggs kostnader.

Genom att stöda lantgårdarnas investeringar förbättras gårdarnas möjligheter att utveckla sin produktion och därmed sänka produktionens enhetskostnader. Speciellt i byggnadsinvesteringar underlättar investeringsstödet gårdens ekonomiska ställning under investeringen och genast efter det när investeringen inte ännu ger full avkastning. Den rationalisering av produktionen som investeringarna ger upphov till främjar även jordbrukarnas orkande i sitt arbete.

Investeringsstödsystemet borde till sina gunder vara så enhetlig som möjligt i hela landet. Investeringsstöden skall främja utvecklingen av ett jordbruk som baserar sig på den hållbara utvecklingens principer. Beviljandet av stöden bör basera sig på beaktandet av gårdens totala lönsamhet, marknadsdugligheten hos den stödda produktionen och utvärderingen av miljöverkningarna. För att underlätta unga jordbrukares ekonomiska situation bör investeringsstöden även i fortsättningen beviljas dem förhöjda.

5.4.4 Övriga nationella åtgärder

Man kan även påverka jordbrukets verksamhetsförutsättningar med hjälp av socialpolitiska och beskattningsmässiga åtgärder samt med utbildning och rådgivning. Dessa sektorer står inom Europeiska unionen ännu i huvudsak under nationell beslutanderätt, så man kan relativt flexibelt göra ändringar på dem med nationella beslut även när det gäller jordbruket.

Med socialpolitiska åtgärder (bl.a. avbyttjänster, pensionsskydd, sjukförsäkring och företagshälsovård) kan man delvis inverka på jordbrukarnas fysiska och mentala arbetsförhet och dess upprätthållande. Tillgången till avbyttjänster är viktigt speciellt för husdjursgårdar. Finländska jordbrukares socialskydd är relativt bra jämfört med de övriga EU-länderna. I fortsättningen måste socialpolitiska åtgärder utvecklas till att motsvara de tjänster som de övriga befolkningsgrupperna får. Lantbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar påverkas delvis av att socialpolitikens kostnader fördelas mellan samhället och jordbrukarna. Den största betydelsen i detta avseende har de försäkringsavgifter som jordbruksföretagarna betalar.

Emedan kunskaps- och färdighetskraven inom lantbruksyrket kontinuerligt ökas bör man via utbildning säkerställa att jordbrukarnas och lantbruksavbyttarnas yrkeskunskap bibehålls. En faktor som ökar behovet av utbildning är att när företagsstorleken växer och man tar i bruk nya produktionsmetoder. Därför förutsätter en framgångsrik skötsel av gården ett mera omfattande kunnande av jordbrukarna än tidigare. Med en tillräcklig utbildning säkras en högklassig primärproduktion som motsvarar marknadens behov och följer den hållbara utvecklingens principer. Även lantbruksrådgivningen spelar i detta avseende en viktig roll.

Jordbrukets skattepolitiska frågor borde i sin helhet betraktas i förhållande till de övriga EU-länderna. Det finländska jordbruket borde i detta avseende fungera i en jämställd situation jämfört med konkurrenterna. Med olika skattepolitiska lösningar kan man inverka på jordbrukets kostnader. Sådana åtgärder är bl.a. beskattningens avskrivningsbestämmelser, arvs- och gåvoskatt i samband med generationsskifte och befrielsen av överlåtelseskatt för åkern vid anskaffningen av tillskottsjord. För att de ovan nämnda åtgärderna skulle vara flexibelt tillgängliga bör det i fortsättningen utredas hur användbara och allmänt acceptabla dessa lösningar, de socialpolitiska åtgärderna inbegripna, är, och vilka deras verkningar på jordbrukarna och statsekonomin är.

5.5 Finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik

5.5.1 Besluten i Europeiska rådet i Berlin

Europeiska rådet i Berlin kom fram till att jordbrukspolitikens utgifter skall balanseras med i genomsnitt 40,5 miljarder euro per år under finansieringsperioden 2000-2006. På grund av de redan överenskomna reformerna är utgifterna under första hälften av finansieringsperioden större än under den senare hälften. Förutom jordbruksutgifterna riktades en årlig utgiftsram på cirka 4,3 mrd euro till utvecklandet av landsbygden och till kompletterande åtgärder (se bilaga 5). Taken för ramar riktade till jordbruksutgifter och utgifter som är avsedda för utvecklandet av landsbygden är bindande, d.v.s. de kan inte överskridas t.ex. genom att överföra medel från ramen för jordbruksutgifter till landsbygdsutgifter. Inom ramarna är det dock möjligt att överföra medel från t.ex. jordbruksutgifter till landsbygdsutgifter.

Enligt Europeiska rådets beslut måste rådet följa upp utvecklingen av jordbruksutgifterna och säkerställa att man under en finansieringsperiod håller sig till ett årsgenomsnitt på 40,5 mrd euro. Kommissionen ålades att utarbeta en beskrivning om den förutsedda utvecklingen av jordbruksutgifterna under år 2002 och komplettera beskrivningen med behövliga förslag. Då har man redan kommit längre fram i utvidgningsförhandlingarna beträffande jordbruksärendena och eventuellt också gjort framsteg i

WTO-förhandlingarna. Därför är det möjligt att bedöma hurdana tryck de båda processerna orsakar på EU:s jordbrukspolitik. Likaså har det också blivit klart hur stora anslag som behövs för hanteringen av de senaste kriserna med BSE och mul- och klövsjukan. Före den följande utvidgningen skall man också besluta om de framtida riktlinjerna för jordbruksutgifterna.

Bytesrelationen mellan euron och dollarn har en betydande inverkan på jordbruksbudgeten. De medel som behövs för de flesta sektorernas exportstöd och för vissa andra stöd bestäms enligt den skillnad som råder mellan gemenskapens priser uttryckta i euro och världsmarknadspriserna uttryckta i dollar. Variationen i dollarns värde i förhållande till euro ändrar denna skillnad och således även behovet av exportstöd och produktionsstöd. Ifall eurons värde i förhållande till dollarn minskar, minskar denna skillnad och likaså budgetutgifterna. Ifall eurons värde i förhållande till dollarn ökar, ökar utgifterna. Kommissionen uppskattar att man med de nuvarande produktionsmängderna och stödnivåerna orsakar en 10 procents ändring i kursen mellan euron och dollarn i en eller annan riktning och att jordbruksutgifterna ökar eller minskar med 500 miljoner euro.

Den finansieringsram som godkändes i Europeiska rådet i Berlin har definierats genom ett antagande att bytesrelationen mellan dollarn och euron är 1:1,15. När man gjorde upp budgeten för år 2002, iakttog man dock i enlighet med ett interinstitutionella avtal den genomsnittliga valutakurs som realiserats under det föregående kvartalet. På grund av detta baserar sig budgeten för år 2002 på en växelkurs på 0,92 mellan dollarn och euron. Att eurons kurs blev svagare än väntat har lett till en marginal på cirka 700 miljoner euro i jordbruksutgifterna jämfört med de antaganden som Europeiska rådet utgav i Berlin, men denna marginal har tyvärr gått till kostnadsökningarna som orsakades av BSE-krisen och mul- och klövsjukan.

5.5.2 Finansieringsramen och den gemensamma jordbrukspolitikens fortsättningsreform

För närvarande verkar det som om finansieringen skulle utgöra en central faktor i planeringen och beslutsfattandet angående fortsatta reformer inom den gemensamma jordbrukspolitik. Den finansieringsram som godkändes i Europeiska rådet i Berlin utarbetades under det antagande att man under ramperioden 2000-2006 inte kommer att göra stora ändringar på den jordbruksreform som då godkändes. Inom ramen är det inte möjligt att genomföra fortsatta reformer på ett sätt som skulle öka kostnaderna, och detta gäller i synnerhet efter att de senaste kostnadsökningarna som orsakades av kriserna med BSE och mul- och klövsjukan avklarats. Även utgiftsramen för landsbygdsutgifter ställer begränsningar för en vidare utveckling av den gemensamma jordbrukspolitik genom att stärka den andra pelaren. Sålunda reformer i vilka sänkningen av de institutionella priserna kompenseras med direkt stöd, fastän bara delvis, ökar EU:s budgetkostnader. Det ser så ut att ifall den gemensamma jordbrukspolitik skall genomgå en djupare reform redan under åren 2002-2003, måste man samtidigt överväga om den finansieringsram som man kommit överens om i Europeiska rådet i Berlin skall öppnas eller om det finns alternativa finansieringssätt.

Sannolikt kommer besluten om finansieringsarrangemang i samband med halvtidsöversynen angående den gemensamma jordbrukspolitik också att påverkas av de jordbrukspolitiska beslut som fattas i utvidgningsförhandlingarna samt av besluten om kriterierna för den blåa och gröna stödlådan i WTO-förhandlingarna.

Bland de alternativa sätt som har presenterats för ändrandet av finansieringsarrangemangen har varit bl.a. gemensam finansiering av direktstöden, degressivitet av direktstöden, betalandet av nationella tillägg och ändrandet av finansieringsramen. Dessa alternativ kom fram under Agenda 2000 - förhandlingarna och i beskrivningen om kommissionens egna medel från år 1998 (KOM(1998) 560 slutgilt.).

Ändring av finansieringsramen

Ändringen av finansieringsramen är en komplicerad process som förutsätter att de olika medlemsstaterna är enhälliga och att det s.k. interinstitutionella avtalet mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen ändras. Den nya finansieringsramen fastställs på Europeiska rådets nivå varefter den blir en del av det interinstitutionella avtalet. Kommissionen ger sitt förslag till det interinstitutionella avtalet till rådet och Europaparlamentet. På det här sättet får alltså även parlamentet ett tillfälle att påverka detaljerna i avtalet bl.a. angående sin egen budgetmakt.

Det är mycket sannolikt att åtminstone de länder som är s.k. nettobetalare inte är villiga att öppna Europeiska rådets i Berlin budgetbeslut, varför det kommer att vara mycket svårt att ändra finansieringsramen mitt under innevarande ramperiod. Beroende på hur utvidgningsförhandlingarna framskrider kan det bli aktuellt med att överväga om förberedningen av den nya finansieringsramen skall läggas av och om den nya ramperioden kan börja redan från och med år 2006 eller om den nuvarande ramen skall anpassas till det oväntat stora antalet nya medlemmar. Huruvida detta alternativ är ändamålsenligt eller inte måste bedömas i förhållande till utvidgningsförhandlingarnas resultat och tidtabellen för avslutningarna, men det kan erbjuda en möjlighet att göra mera djupgående reformer i mitten av det kommande decenniet.

Det som för budgetens del är intressant i halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken är om de olika besparingsmodellerna förutsätter en ändring av finansieringsramen eller inte. Det är sannolikt att sådana besparingsmodeller som inte förutsätter en förändring av ramen har större möjligheter att bli godkända än sådana modeller som förutsätter ändringar.

Modellen med gemensam finansiering

Modellen med gemensam finansiering av direktstöd kom upp i diskussionen om jordbruksreformen på hösten 1998 när analysen därom hade inkluderats i kommissionens beskrivning om systemet för EU:s egna medel. Bakgrunden till modellen med gemensam finansiering utgörs av obalansen i de olika medlemsländernas nettobetalarställning. Gemensam finansiering av direktstöden skulle gagna sådana länder vars betalningsandel i EU:s budget är större än deras andel av den gemensamma jordbrukspolitikens direktstöd, medan den skulle försvaga sådana länders ställning som får en större andel av de direkta stöden än vad deras betalningsandel i EU:s budget är. Vinnande länder skulle vara i synnerhet Tyskland, Holland, Sverige och Österrike och förlorande länder Frankrike, Spanien och Grekland (se bilagor 6 och 7).

Modellen med gemensam finansiering mötte starkt motstånd från vissa länder. De betraktade modellen som ett försök att nationalisera den gemensamma jordbrukspolitiken. Förespråkarna för modellen konstaterade att det vara bara frågan om en delvis nationalisering av finansieringen och att man fortfarande skulle gemensamt besluta om reglerna. Det skulle ha varit obligatoriskt för ett medlemsland att betala sin andel av den gemensamma finansieringen. En kvalificerad majoritet i rådet skulle ha varit tillräcklig för införandet av modellen. I praktiken skulle man ha skurit ned de transfereringar som medlemsstaterna får från EU med deras procentuella andel av den gemensamma finansieringen och medlemsstaterna skulle själva ha finansierat differensen så att man skulle ha kunnat betala stöden till deras fulla belopp.

Modellen med gemensam finansiering skulle leda till betydande besparingar i EU:s budget. Efter verkställandet av Agenda 2000-reformen uppgår summan för jordbrukets direkta stöd sammanlagt till 30 mrd euro. En gemensam finansiering på 25 procent skulle alltså i EU:s budget spara 7,5 mrd euro. En motsvarande summa borde emellertid reserveras i medlemsstaternas budgetar för att stöden kunde be-

talas till fullo. De fattigare länderna i EU eller alla de länder som ansökt om medlemskap har inte nödvändigtvis tillräckliga medel att betala sin nationella andel.

Modellen med gemensam finansiering har knappast alls varit framme i diskussionerna efter Agenda 2000. Det är möjligt att få till stånd besparingar i jordbrukskostnader även med modeller som det är lättare för de stora medlemsstaterna att enas om, såsom till exempel med degressivitet och obligatorisk modulation. I samband med Agenda 2000 uppskattade man att modellen med gemensam finansiering skulle ha lett till ett någorlunda positivt resultat för Finlands del. I detta avseende har situationen förändrats eftersom Finlands andel av de direkta stöden har ökat i och med Agenda 2000-besluten. I den nuvarande situationen skulle modellen med gemensam finansiering leda till att Finlands betalningsbörda skulle öka något. Dessutom bör det beaktas att Finland redan i dag finansierar nationellt en stor del av jordbruksstödet.

Degressivitetsmodellen

I slutskedet för Agenda 2000-förhandlingarna uppkom idén om degressivitet, d.v.s. om en gradvis sänkning av den gemensamma jordbrukspolitikens direkta stöd. Degressiviteten började diskuteras som ett alternativ för gemensam finansiering av de direkta stöden. Degressiviteten ansågs vara fördelaktig med tanke på WTO, eftersom den skulle innebära en förändring i den principiella naturen av gemenskapens direkta stöd. Med degressivitet skulle man även ha åstadkommit en balans i budgetens utgifter samt - enligt vissa modeller - en överföring av medel till landsbygdsutvecklingsåtgärder. Med olika åtgärder angående småproducenter skulle man ha kunnat lämna de producenter som är i den svagaste ställningen utanför arrangemanget, vilket skulle ha gjort modellen mera acceptabel politiskt sett. Degressivitet motiverades också med att den motsvarar utvecklingen i jordbrukets produktivitet, varför jordbrukarnas reala inkomstnivå inte skulle ha ändrats.

De största problemen i degressivitetsmodellerna ansågs vara att modellerna behandlar olika länder och olika produkter på olika sätt. När man bara befattar sig med direktstöden, blir de olika stöden för förädling, konsumtion o.d. utanför modellens tillämpningsområde. Även lönsamhetsutvecklingen varierar på olika jordbruksområden. På svagare produktionsområden blir lönsamhetsutvecklingen ofta mindre än på gynnsammare områden.

Besparingar som skulle ha åstadkommit i jordbruksbudgeten med degressivitetsmodellen skulle ha blivit mycket mindre än besparingar med modellen med gemensam finansiering. Fördelen med modellen ligger emellertid däri att en del av den uppnådda besparingen kunde ha överförts till utvecklandet av landsbygden. Införandet av degressivitetsmodellen mitt under finansieringsramperioden skulle dock förutsätta att ramen förändras åtminstone när det gäller finansieringsramstak för utvecklandet av landsbygden. Att förändra finansieringsramen även i begränsad utsträckning är en svår process. Det är alltså ganska besvärligt att införa degressiviteten mitt under finansieringsramperiod, fast det finns politiska tryck att göra detta på grund av att mera medel har anvisats för utvecklandet av landsbygden.

För Finland är degressivitetsmodeller problematiska. Naturförhållandena i Finland ställer många gränser för produktivitetens utvecklingen och införandet av nya teknologiska innovationer jämfört med de bästa produktionsområdena i Europa. I Finland skulle produktivitetens ökning inte kunna kompensera för den sänkning av stöden som orsakas av den eventuella degressiviteten, vilket skulle leda till att lönsamheten försvagas. Dessutom skulle sänkningen av de direkta stöden i praktiken kännas starkare på områden där stöden är låga än på områden där de är höga. Även om de minsta gårdarna i gemenskapen skulle lämnas utanför degressiviteten, skulle den omfatta största delen av gårdarna i Finland.

Höjningen av anslag för utvecklandet av landsbygden som hör ihop med vissa degressivitetsmodeller skulle vara en positiv sak för Finland, i synnerhet om Finland lyckades behålla sin relativt höga andel

av de medel som allokerats till utvecklingen av landsbygden. Finansiering skulle ytterligare förutsätta även motsvarande nationell finansiering. Ur Finlands synvinkel måste besluten om degressivitet vara förknippade med effektivare utvecklingsåtgärder som påverkar landsbygden, t.ex. med en ökning av LFA-stödets maximibelopp. Om detta sker måste man överväga godkännandet av degressiviteten med tanke på helhetsverkningar och i synnerhet komma ihåg att även efter helhetsreformerna i stödssystemen måste jordbruket vara lönsamt i Finland.

Obligatorisk modulation

Med modulation avser man att en medlemsstat minskar på direktstöden för jordbrukarna med en viss procentandel och överför de medel som på detta sätt sparats till finansiering av åtgärder för utvecklandet av landsbygden. För närvarande regleras modulationen av förordningen om horisontella regler för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik (förordningen (EG) nr 1259/1999) och den är en frivillig åtgärd för medlemsstaterna. Medlemsstaterna har getts en möjlighet att minska på direktstöd med t.o.m. 20 procent.

Modulationsdiskussionen är problematisk i Finland, eftersom den står i samband med tanken om att varje medlemsstat borde minska på direktstöden. Även om detaljerna av en eventuell obligatorisk modulation inte ännu har klarnat, kommer en allmän sänkning av stödnivåerna oundvikligen att orsaka problem för Finland på grund av den låga avkastningsnivån samt de höga kostnaderna. Problemet är detsamma överallt på de områden där avkastningsnivån är låg och kostnadsnivån hög. I de övriga medlemsländerna utgör dessa områden dock endast en liten del av landets odlingsareal.

Modellen med obligatorisk modulation är problematisk för Finland, eftersom den ger bättre möjligheter till utvecklandet av jordbruket i de medlemsstater där de direkta stöden är för närvarande höga. Den ojämlikhet som för närvarande existerar i systemet med direkta stöd skulle överflyttas också till förordningen om utvecklandet av landsbygden, vilket inte kan anses vara acceptabelt. Som värst skulle obligatorisk modulation skära ned direktstöden till producenterna med samma procent i alla länder utan att beakta att nivåerna för direktstöd är olika i olika medlemsländer. Nedskärningen av direktstöden skulle i praktiken kännas starkare i de länder där stöden är låga än i de länder där stöden är höga. Modellen skulle därmed inte heller förändra medlemsstaternas relativa situationer angående det jordbruksstödet de får. De länder som i dag får höga stöd skulle få dem även i framtiden, men bara via en annan väg. Även allokeringen av medlen bland jordbrukarna kan ändras i och med modulationen. Stöd som riktar sig på utvecklingen av landsbygden kan riktas på ett annat sätt än de direkta stöd som skall skäras ned.

Ett speciellt problem som har med modulationen att göra är att de utvecklingsåtgärder för landsbygden som finansieras med den modellen borde enligt de nuvarande reglerna vara nya förbindelser, d.v.s. de medel som samlas in kunde inte användas för finansieringen av förbindelser som redan har ingått inom det gällande landsbygdsprogrammet. Det här är ett speciellt problem i Finland, eftersom nästan alla LFA- och miljöstöd har redan i stor utsträckning verkställts på nästan maximinivå.

I en obligatorisk modulation kan man föreskriva att nivå för stödnedskärningarna och de övriga kriterierna bestäms antingen nationellt eller enhetligt på gemenskapsnivå. Om bestämningen görs på nationell nivå måste man i Finland uppskatta behovet av ytterligare finansiering, som man vill allokera på nytt med hjälp av modulationen, och bestämma om åtgärder, till vilka man tänker styra medlen, grunddelen, som lämnas utanför modulationen, och de kriterier under vilka modulationen skall genomföras. Dessutom måste man ta ställning till om man vill använda de med modulationen insamlade medlen endast till finansieringen av de kompletterade åtgärderna eller om man på detta sätt vill samla in medel även till andra utvecklingsåtgärder för landsbygden.

Om kommissionen däremot föreslår att modulationen skall tillämpas enhetligt på gemenskapsnivå måste Finland försöka inverka på att kriterierna för tillämpningen av modulationen blir så svaga som möjligt - såsom i den nuvarande förordningen - eller att de finländska förhållandena beaktas vid bestämningen av kriterierna.

I modulationsmodellerna är det inte möjligt att i finländska förhållanden överföra stora mängder medel för att stödja utvecklandet av landsbygden. Till exempel i den modulationsmodell med hög grunddel som tillämpas i Frankrike skulle det knappast komma in några medel alls. Om man med hjälp av modulationen vill samla in åtminstone små medel som kunde användas för att utveckla landsbygden, och dessutom måste man i Finland ställa den grunddel som inte kan skäras på en mycket låg nivå. Därför skulle en nedskärning av de direkta stöden drabba en mycket stort antal gårdar, också sådana gårdar vars lönsamhet skulle avsevärt försämrats även av en liten nedskärning av stöden.

Stödtaksmodellen

Den så kallade stödtaksmodellen ingick i kommissionens förslag i Agenda 2000. Den skulle ha sänkt direktstöden för de allra största gårdarna. Enligt modellen skulle man ha skurit ned stödet med 20 procent på gårdar, som får 100 000 – 200 000 euro per år som direktstöd, och med 25 procent på gårdar, som får över 200 000 euro per år. Införandet av detta stegvisa stödtak motiverades med hjälp av den allmänna opinionen och genom att påstå att stora gårdar fungerade betydligt mera effektivt än små. Största problemet med modellen var att dess verkningar skulle ha drabbat medlemsstaterna mycket ojämnt. Förenade Kungariket, Tyskland och Frankrike skulle ha varit de största förlorarna av stöd.

Det har även diskuterats om versioner av stödtaksmodellen där stegen har varit ställda på en mycket lägre nivå men där också nedskärningsprocenten i början var mindre. Den modell som Österrike lade fram i förhandlingarna närmade sig den degressiva nedskärningsmodellen men skulle ha lämnat en mycket större del av gårdarna utanför nedskärningen. Enligt den österrikiska modellen skulle stödtaket ha börjat med en låg nedskärningsprocent vid nivån av 75 000 euro och redan vid stöd på 150 000 euro skulle 50 procent ha skurits bort. Med modellen skulle man ha nått en besparing på 700 milj. euro per år. I fortsatta diskussioner har även ännu lägre stödtaksmodeller lagts fram. Bland annat från Europaparlamentets sida kastade man fram ett förslag där den första tröskeln skulle ha varit vid 30 000 euro.

Det politiska problemet med stödtaksmodeller inom gemenskapen är att de skär bort stöd från de stora och förutsättningsvis effektiva gårdarna. Därför tilltalar modellen inte de effektivaste jordbruksländerna. Den skulle ju relativt sett skära ned stöden till producenterna i dessa länder mera än i andra länder. Finland skulle ha kunnat acceptera den modell som kommissionen föreslog eller till och med samma modell med taken på betydligt lägre nivåer. På grund den finländska gårdsstrukturen skulle nästan alla våra gårdar ha blivit utanför modellens tillämpningsområde.

Modellen med nationella tillägg

Modellen med nationella tillägg är en variant av modellen om gemensam finansiering och av degressivitetensmodellen. Enligt den skulle direktstöd sänkas med en viss procent som emellertid skulle vara betydligt lägre än de 25 procent som hade lagts fram i samband med modellen med gemensam finansiering. Till skillnad från modellen med gemensam finansiering skulle det emellertid inte ha varit obligatoriskt att ersätta den differens som uppstår för beloppet av fullt stöd, utan detta kunde ha skett frivilligt med ett nationellt tillägg. Nationella tillägg används redan i vissa stöd inom den gemensamma jordbrukspolitikerna såsom i dikobidrag och miljöstöd.

Modellen med nationella tillägg har inte varit särskilt starkt framme i diskussionen. Till modellen anknyter sig problem både med tanke på den gemensamma marknaden (risken för snedvridning av

konkurrensen, om tillägg är betydande) och mellan medlemsstaterna (olika länder har olika möjligheter att betala tillägg). Liksom i fråga om gemensam finansiering kan även ansökarländerna ha svårigheter att hitta nationell finansiering. Ifall den nationella andelen inte blir särskilt stor, kan modellen med tillägg ändå vara ett alternativ med vilket man kan få till stånd besparingar. Den största fördelen med tilläggsmodellen ligger däri att den kan förenas både med degressivitet och med gemensam finansiering.

6. JORDBRUKSPOLITIKENS STRATEGISKA HANDLINGSLINJER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

I detta kapitel drar man upp riktlinjer för hur Finland skall svara på de internationella och nationella utmaningarna inom jordbrukspolitiken och föreslår konkreta åtgärder för förverkligandet av dessa linjedragningar. Utgångspunkten för handlingslinjerna är att sammanpassa de ovan anförda målen för jordbrukspolitiken med de viktigaste förändringarna i verksamhetsmiljön så att Finlands jordbruk behåller sin konkurrenskraft och landsbygden sin livskraft. Så här säkerställer man att det finländska jordbruket kan även framledes erbjuda trygga, högklassiga och alternativa produkter och svara på de övriga förväntningarna som samhället ställer på jordbruket.

6.1 Utvecklingen av jordbrukets internationella verksamhetsmiljö

De bilaterala handelsavtal som EU har ingått och de ensidiga medgivanden som den har gjort samt den kommande WTO-lösningen kommer att avsevärt förändra jordbrukets internationella verksamhetsmiljö under innevarande decennium. De förberedande förhandlingarna för ett nytt internationellt handelsavtal är för jordbrukets del redan i gång. Som EU-medlem deltar Finland i dessa förhandlingar på basen av den gemensamt överenskomna förhandlingspositionen som vid behov kan preciseras. För att trygga Finlands nationella intressen är det väsentligt att påverka EU:s gemensamma ståndpunkter så att de så bra som möjligt motsvarar våra nationella intressen.

För att säkra det finländska jordbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar är det av största vikt att EU:s gemensamma jordbrukspolitik förblir funktionsduglig även i framtiden. Den gemensamma jordbrukspolitiken funktionsduglighet hotas ur internationell synvinkel av striktare begränsningar av i synnerhet exportstödet och det interna stödet.

- *Finland betonar att man måste kunna använda exportstöd även i framtiden och att olika exportfrämjande åtgärder måste behandlas jämlikt. I fråga om det interna stödet måste man i regel bevara de nuvarande stödklasserna (den orange, blå och gröna lånan) och de regler och bestämmelser som tillämpas på dem.*

Målet för den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik betonar jordbrukets multifunktionalitet och jordbrukets betydelse inte bara för livsmedelsproduktionen utan också som producent av många offentliga förnödenheter. Den europeiska jordbruksmodellen baserar sig på principen om hållbar utveckling och man strävar inte till att öka produktionens effektivitet på ett sätt som rubbar balansen i naturen.

- *De regler som styr den internationella livsmedelshandeln måste bättre än förut erkänna att produktionsförhållandena varierar på olika håll i världen och att jordbrukets uppgifter inte enbart är begränsade till livsmedelsproduktionen. Jordbrukets multifunktionalitet måste tas i beaktande i det nya WTO-avtalet när man bestämmer om vilka stödåtgärder som är tillåtna. På detta sätt säkerställer man utbudet av de olika offentliga förnödenheter som jordbruket producerar.*

Konsumenterna är oroad över livsmedlens säkerhet. Man är speciellt oroad över vilka eventuella följder växtfrämjande ämnen och nya genteknologiska metoder som används för att förbättra produktions effektivitet kommer att ha för hälsan och miljön. Odlingen av genmodifierade växter ökar också lätt jordbrukarnas beroende av leverantörerna av produktionsinsatser.

- *För att bevara konsumenternas förtroende och för att garantera att miljöskyddet inte äventyras måste man ovillkorligen följa försiktighetsprincipen innan man tillåter att använda produkterna såatt eventuella hälso- och miljöverklningar kan undersökas.*
- *För att främja konsumentorienterad verksamhet och marknadens funktion måste de regler som styr den internationella handeln även i framtiden tillåta användning av märkningar av vilka framgår produkternas ursprung, produktionssätt och kvalitet.*
- *Utnyttjandet av bioteknologiska metoder och marknadsföringen av produkter som producerats med dessa metoder måste basera sig på ett förfarande med förhandsgodkännande i vilket ett användningstillstånd inte ges innan man har fastställt att det är tryggt för människor, djur och miljön att använda den nya metoden eller organismen i en produkt.*

Utvidgningen av EU är vid sidan om de internationella handelsförhandlingarna en annan förändring i jordbrukets internationella verksamhetsmiljö som har en betydande inverkan på det finländska jordbrukets ställning. Utvidgningen medför många utmaningar för den inre marknaden och för säkrandet av det finländska jordbrukets lönsamhet och verksamhetsförutsättningar men också möjligheter att till exempel förstärka den europeiska jordbruksmodellens livskraft.

- *För att säkra den inre marknadens funktion måste de nya medlemsländerna ända från början av medlemskapet uppfylla de gällande bestämmelserna om livsmedelshygien, veterinärmedicin och växtskydd samt kvalitetskraven för produkterna.*
- *För de nya medlemsländerna måste ställas produktionskvoter på de produkter för vilka kvoter används i den gemensamma jordbrukspolitik. Storleken av produktions- och stödkvoter måste bestämmas på grund av den verkliga produktionen under en historisk referensperiod.*
- *De kostnader som utvidgningen orsakar måste rymmas inom den godkända finansieringsramen. När det gäller de beslut som fattas om direktstöd som eventuellt skall betalas till de nya medlemsländerna måste man säkerställa att de inte snedvrider lönsamhetsförhållandena näringarna emellan eller jordbrukets strukturutveckling i dessa länder.*

6.2 Utvecklingen av den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik

Det finländska jordbrukets huvudproblem när det gäller Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik är att vårt jordbruk produktivt mässigt inte kan konkurrera med de övriga medlemsländernas jordbruk som idkas i gynnsammare förhållanden. Problemet förvärras av att reformerna i unionens jordbrukspolitik har sänkt produkternas prisnivå särskilt för jordbruksgrödornas del så pass mycket att i de nordliga förhållandena redan produktionens rörliga kostnader ofta är större än marknadsavkastningen. Gemenskapens nuvarande stödsystem för jordbruksgrödor är problematiskt, eftersom det är baserat på en kompensering av kalkylmässiga inkomstförluster och gynnar därför de bästa odlingsområdena. Om antalet stöd fortsätter att öka och om de tydligare än förr betalas skilt från den egentliga produktionsprocessen, föreligger det en risk att kvaliteten och funktionsdugligheten av de producerade produkterna inte i framtiden motsvarar industrins och konsumenternas krav. Problemet är särskilt svårt hos oss i Finland på grund av de höga produktions- och transportkostnaderna. För Finland är det mycket viktigt att man utnyttjar till fullo produktionsmöjligheterna för de produkter som passar för finländska förhållanden, såsom mjölk, nötkött, jordbruksgrödor och stärkelsepotatis.

Det finländska jordbrukets styrka ligger i de högklassiga produkterna och produktionsinsatserna samt i produktionsmetodernas etiska kvalitet. I Finland är jordmånen och luften rena och produktionsdjuren sunda. Finland är till exempel fritt från många sådana växt- och djursjukdomar som är allmänna i det övriga Europa.

- *Man måste se till att vår jordbruks- och livsmedelsekonomis förmåga att sörja för utbudet av högklassiga och säkra livsmedel inte äventyras. Detta innebär bl.a. att vår högklassiga livsmedelshygien och produktionsinsatsernas renhet i vårt land inte försvagas med bestämmelser på gemenskapsnivå. Dessutom är det viktigt att den inhemska livsmedelsindustrins tillgång på råvaror säkerställs även i framtiden.*

Ändrandet av den gemensamma jordbrukspolitiken är ett arbete som kräver uthållighet och i vilket man kan lyckas bara i gott samråd med kommissionen och de övriga medlemsländerna. Nästa gång kan innehållet av den gemensamma jordbrukspolitiken ändras vid den halvtidsöversyn som man kom överens om i samband med Agenda 2000-beslutet.

- *När man i Finland förbereder sig för förhandlingarna måste man noggrant undersöka de medel och grunder med vilka man kan bidra till att de speciella förhållandena i vårt land bättre och effektivare skall beaktas inom den gemensamma jordbrukspolitiken marknadsorganisationer. Man måste produkt- och sektorspecifikt kartlägga de medel med vilka den gemensamma jordbrukspolitiken kan utvecklas i en jämligare riktning med beaktande av de ekonomiska förutsättningarna för produktionen på olika områden och i olika förhållanden.*

Politiken för utvecklandet av landsbygden är en mycket viktig helhet för det finländska jordbruket och med tanke på hur landsbygden kan hållas befolkad. Finlands nuvarande andel av de medel som reserverats för utvecklingsåtgärder gällande landsbygden inom gemenskapen räcker inte till om man till fullo vill utnyttja de möjligheter som landsbygdsförordningen erbjuder. I framtiden måste man se till att det finns tillräckliga resurser att tillgå för ett balanserat utvecklande av landsbygden. Det är speciellt svårt att bevara landsbygdens livskraft på områden med en gles befolkning och långa avstånd. Att bevara jordbruksproduktionen på sådana områden är en grundläggande förutsättning för att hålla dem levande.

- *Resurser för politiken för landsbygdens utveckling måste ökas på gemenskapsnivå. Detta måste göras så att olika länder eller regioner inte ställs i ojämlig ställning när det gäller ökandet av resurser. Även Finland måste redan under den innevarande finansieringsperioden få ytterligare finansiering för åtgärder som landsbygdens utveckling behöver.*
- *Styrandet av ytterligare resurser till utvecklingen av landsbygden kan förutsätta att anslag för övriga stödåtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken minskas. En eventuell förändring av tyngdpunkten måste emellertid ske på ett sätt som inte äventyrar lönsamheten av det finländska jordbruket som baserar sig på familj jordbruk.*
- *De utvecklingsåtgärder som syftar till att stöda landsbygdens livskraft och som delvis finansieras av gemenskapen kunde basera sig på jordbrukets arbetsintensitet, gårdarnas mångformighet och produkternas kvalitet. På denna bas kan det vara möjligt att hitta en lämplig lösning för de produkter för vilka det kan påvisas att det kräver en avsevärd mängd arbete och noggrannhet att framställa en högklassig produkt som motsvarar konsumenternas förväntningar.*

I det gemensamma jordbrukets reformprocess har man hittills använt åtgärder och medel med vilkas hjälp man har ökat konkurrenskraften hos unionens jordbruk. De kommande WTO-förhandlingarna torde kräva att man fortsätter på den här linjen, men i framtiden måste den gemensamma jordbrukspolitiken utvecklas vidare på ett sätt som enligt beslutet av Europeiska rådet i Luxemburg 1997 överallt i Europa säkerställer bevarandet av ett jordbruk som uppfyller kriterierna för hållbar utveckling. Ett jämligare, socialt och ekologiskt sett mera hållbart jordbruk än tidigare förbättrar konkurrenskraften hos unionens jordbruk och underlättar lösningar angående utvidgningen av EU.

- *Den gemensamma jordbrukspolitiken måste utvecklas så att den styr jordbruket i en hållbarare riktning.*
- *En ekonomiskt jämlig och hållbar gemensam jordbrukspolitik främjar produktionen av säkra och högklassiga produkter. De stöd som betalas dimensioneras så att de bättre motsvarar olika regioners naturliga konkurrenskraft och tar i beaktande de produktionsätt som är karakteristiska för olika regioner. Den gemensamma jordbrukspolitiken och speciellt jordbruksgrödornas kompensationsbaserade stödssystem måste utvecklas i en behovsbaserad riktning så att de skulle behandla jordbruk i olika regioner och förhållanden jämligare än för närvarande.*
- *I Finland måste man kartlägga de alternativ med vilka man i framtiden kan säkerställa lönsamheten och verksamhetsförutsättningarna hos ett jordbruk som baserar sig på familjejordbruk. I synnerhet måste man utveckla alternativ som bevarar produktionsmotivationen och arbetets meningsfullhet.*
- *En socialt hållbar jordbrukspolitik främjar balanserad regional utveckling, jordbrukarnas orkande i arbetet, garanterar dem en inkomstnivå som motsvarar arbetets krävande natur och förbättrar deras sociala ställning.*
- *En ekologiskt hållbar jordbrukspolitik uppmuntrar till naturvänliga produktionsmetoder och minskar centralisering av produktionen. Jordbrukets produktionsmetoder måste anpassas efter naturens bärkraft och djur måste behandlas på ett artspecifikt sätt så att man inte orsakar dem lidande.*

6.3 Jordbrukspolitikens nationella åtgärder

Den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik kompletteras i Finland med nationella åtgärder. Dessa är jordbrukets nationella stöd, strukturpolitik och andra åtgärder, som bl.a. de skatte- och socialpolitiska åtgärder inom jordbruket.

Målet för det nationella stödssystemet är att komplettera stödssystemet inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik och att säkerställa verksamhetsförutsättningar för jordbruket i de olika produktionsinriktningarna och områdena samt att hjälpa att bevara landsbygdens livskraft. I definieringen av stödnivåerna mellan produktionsinriktningarna och regionerna bör man sträva till en balanserad lösning som beaktar regionernas produktionsmöjligheter och jordbruksarbetets bindande karaktär. Under EU-medlemskapet har husdjursgårdarna minskat klart snabbare än växtproduktionsgårdarna. Därför måste speciell uppmärksamhet fästas vid att det inbördes förhållandet mellan husdjursstöd och sådana stöd som baserar sig på åkerareal dimensioneras så att incitament till båda produktionsområden bibehålls.

- *Med det nationella stödet måste man säkerställa förutsättningar för att jordbruksproduktionen förblir lika lönsamt och lockande i hela landet och inom de olika pro-*

duktionsinriktningarna. I definieringen av stödnivåerna måste man beakta de ändringar som skett i de intäkts- och kostnadsfaktorer som påverkar lönsamheten, vilket förutsätter att ocksåbefogenheterna att betala stöd bör ses över. Stödpolitiken skall inte uppmuntra flyttning av produktionen till områden där den inte naturligt har idkats.

Det finländska jordbruket hotas särskilt av att de viktigaste delarna av det i anslutningsavtalets artikel 141 baserade stödet vid s.k. allvarliga svårigheter för jordbruket kommer att upphöra vid slutet av år 2003.

- *Finland måste i god tid före betalningsfullmaktens upphörande utarbeta ett nytt långsiktigt, påanslutningsavtalets artikel 141 baserat stödprogram med motiveringar för att säkerställa att dessa stöd fortsätter i nödvändig utsträckning med beaktande av eventuella ändringar i den gemensamma jordbrukspolitik. En arbetsgrupp skall tillsättas att förbereda stödförhandlingarna. Arbetsgruppen inleder sin verksamhet under hösten 2001.*

Syftet med det långsiktiga nordliga stödet är att uppehålla traditionell produktion och förädling inom det nordliga stödområdet, att förbättra produktionens, förädlingens och handelns strukturer samt att underlätta lansering av produkter och säkerställa miljöskyddet och bevarandet av landsbygden.

- *Systemet med det nordliga stödet måste utvecklas i en mera flexibel riktning såatt det också i framtiden bidrar till att säkerställa bevarandet av lönsam jordbruksproduktion och samtidigt hjälper jordbrukets struktur och produktion att utvecklas i takt med marknaden.*

Förbättrandet av jordbrukets struktur är en del av främjandet av jordbrukets livsduglighet. Med finansiellt stöd från den offentliga maktens sida är det möjligt att främja förbättrandet av jordbrukets struktur och därmed sänka jordbruksproduktionens enhetskostnader. Jordbrukets avbrytar- och utbildningssystem har en betydande inverkan på hur jordbrukarna orkar i arbetet och klarar sig i sitt yrke.

- *I framtiden måste man noga ge akt på att den strukturella utvecklingen bl.a. för investeringsstödet del motsvarar de allmänna förväntningarna på jordbruket. Gårdsstrukturen påverkas genom att rikta finansieringsstödet till enheter som kan skötas av familj jordbruk eller sammanslutningar av dessa. Annars är det i nuläget inte nödvändigt att särskilt begränsa gårdsstorleken med statsmaktens åtgärder.*
- *Man måste utveckla generationsskiftet på gårdar och villkoren för system som styr nedläggandet av jordbruksproduktionen för att hitta effektivare lösningar för främjandet av jordbrukets strukturutveckling. Unga jordbrukares ekonomiska ställning måste förbättras i synnerhet i jordbrukets begynnelsekedje.*
- *Jordbrukets avbytaresystem har en betydande inverkan på hur jordbrukarna orkar i arbetet. När gårdsstorleken och arbetsmängden ökar, ökar också jordbrukarnas behov av fritid. Avbytaresystemet måste vidareutvecklas för att garantera jordbrukarna tillräckliga möjligheter att sköta sina sociala behov vilket förbättrar livskvaliteten.*
- *Utbildningssystem måste vidareutvecklas eftersom behovet av utbildning har ökat i och med den hårdnande konkurrensen. Dessutom har behovet av företagartutbildning ökat till följd av större gårdsstorlekar.*

I Finland kan jordbruket inte ensam hålla landsbygden livskraftig, men en levande landsbygd kan inte uppehållas utan jordbruket. För att säkerställa en balanserad regional utveckling måste jordbruket och utvecklandet av landsbygden i framtiden betraktas som en helhet.

- *Inom ramen för de resurser som står till förfogande måste man framför allt bevara jordbrukets lönsamhet.*
- *I synnerhet i Finland är gårdarnas mångsidighet en viktig del av en gårdsstruktur som stöder landsbygdens livskraft. För att uppehålla landsbygdens livskraft måste gårdar betraktas som mångsidiga enheter bl.a. när finansieringsstöd beviljas.*
- *Man måste främja mera omfattande utvecklingsåtgärder för landsbygdens utveckling för att kunna diversifiera landsbygdens näringsstruktur.*

Jord- och skogsbruksministeriet har påbörjat en nationell kvalitetsstrategi för livsmedelsproduktionen vars mål är att med förvaltningens, forskningens och rådgivningens samt hela livsmedelskedjans gemensamma åtgärder utveckla kvaliteten och säkerställa att den stannar på samma höga nivå. Den kontinuerliga kvalitetskedja från åkern till bordet som man syftar till garanterar att konsumenternas förväntningar uppfylls. Samtidigt förbättrar den även konkurrenskraften och lönsamheten hos företagen på jordbruks- och livsmedelssektorn. Med en effektiv och vattentät livsmedelskontroll strävar man efter att förebygga problem i god tid.

- *Man skall fortsätta med kvalitetsstrategiarbetet och i samband med det söka konkreta lösningar för att främja de olika produktionsområdena. Byggandet av den nationella kvalitetsstrategin måste integreras med den produkt- och sektorspecifika åtgärdsplaneringen. För att främja kvalitetsarbetet måste man utvärdera de möjligheter och utmaningar som konsumentorienteringen medför. Till exempel med märkning av produkter kan man erbjuda konsumenterna mera detaljerad information om produkternas ursprung och produktionssätt samt andra kvalitetsfaktorer.*
- *Ekologisk produktion skall främjas genom att aktivt utveckla marknadsförings-, förädlings- och distributionssystem. När det gäller allokeringen av stöden är man beredd för att den del av den totala åkerarealen som är i biologisk odling ökar med en procent årligen. Samtidigt fäster man speciell uppmärksamhet vid främjandet av den ekologiska husdjursproduktionen. Målet är att 15 procent av åkerarealen odlas ekologiskt år 2010.*

Den nya teknologin medför nya möjligheter för utvecklingen av marknadens funktion. Med hjälp av den nya teknologin och genom att utveckla producentorganisationerna kan man effektivisera styrningen av produktströmmar och erbjuda konsumenterna mera detaljerad information om produkternas innehåll och hur de har producerats.

- *I framtiden är det nödvändigt att detaljerat utreda vilka möjligheter som står till buds när det gäller att utveckla marknadskoordinationen.*
- *Tillkomsten av producentorganisationer måste främjas och deras verksamhet effektiviseras.*

BILAGA 1**Bruttonationalprodukt till grundpris, miljarder mark**

	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind ustri	%-andel
1991	432,1	14,2	3,3	12,2	2,8
1992	422,4	11,2	2,7	12,2	2,9
1993	428,5	12,2	2,8	12,8	3,0
1994	455,2	13,2	2,9	12,2	2,7
1995	490,7	9,7	2,0	12,2	2,5
1996	509,7	9,0	1,8	12,1	2,4
1997	547,9	8,8	1,6	11,7	2,1
1998	595,3	7,2	1,2	12,0	2,0
1999	623,2	7,2	1,2	11,5	1,8
2000	680,4	7,9	1,2		

Investeringar, miljarder mark

	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind ustri	%-andel
1991	121,8	4,2	3,4	2,2	1,8
1992	96,9	2,9	3,0	3,0	3,1
1993	80,6	2,8	3,5	1,7	2,1
1994	80,8	2,8	3,5	1,7	2,1
1995	92,0	3,1	3,4	2,0	2,2
1996	100,0	3,2	3,2	2,1	2,1
1997	114,3	4,1	3,6	2,0	1,7
1998	128,9	5,0	3,9	2,1	1,6
1999	136,0	5,1	3,8	2,1	1,5
2000	151,3	5,1	3,4		

Sysselsatta, 1000 personer

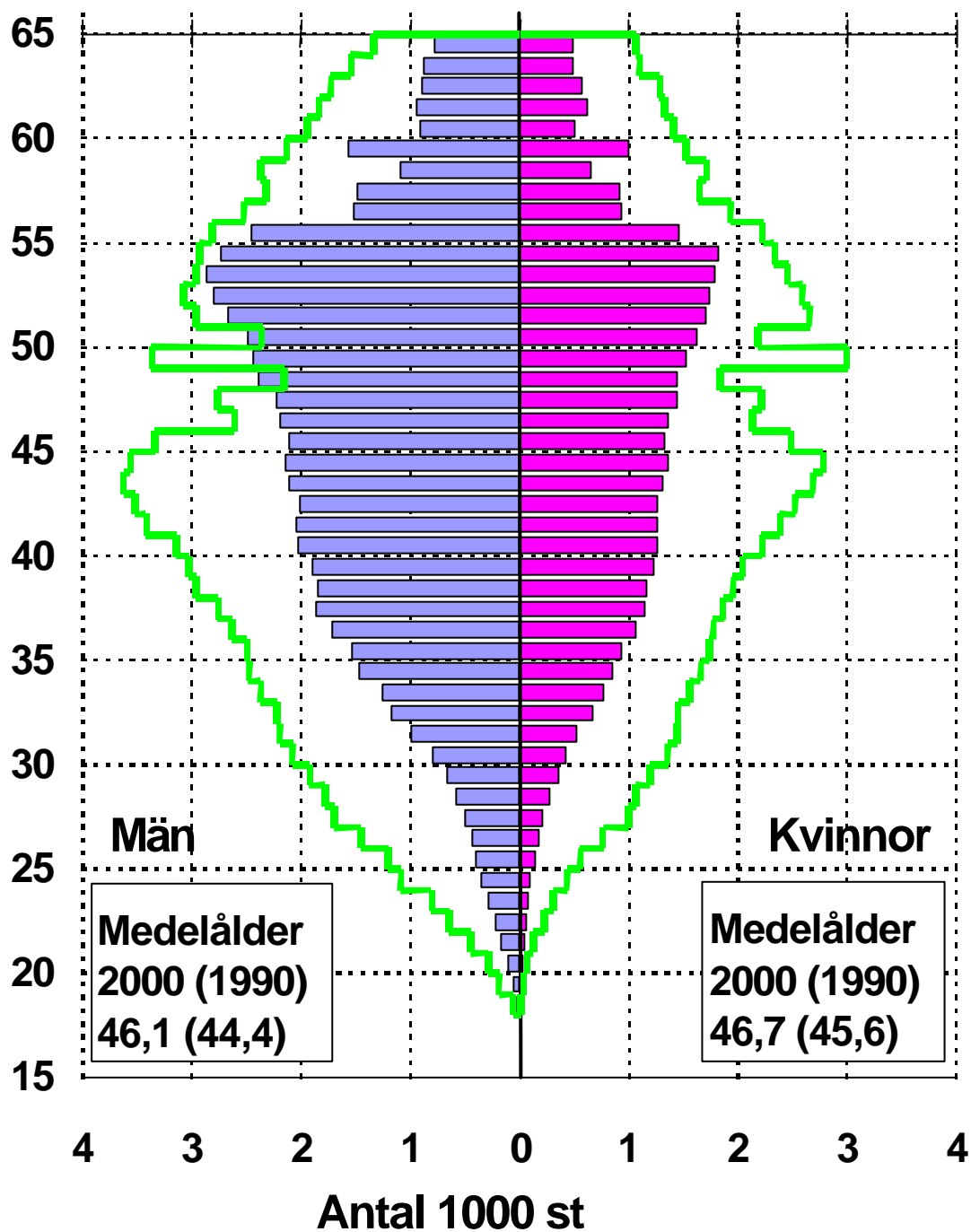
	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind ustri	%-andel
1991	2337,1	173,2	7,4	55,2	2,4
1992	2168,2	161,9	7,5	51,2	2,4
1993	2032,8	150,8	7,4	47,3	2,3
1994	2009,9	149,9	7,5	45,2	2,2
1995	2042,3	138,7	6,8	46,2	2,3
1996	2071,3	130,3	6,3	45,5	2,2
1997	2138,9	127,6	6,0	44,8	2,1
1998	2183,6	117,6	5,4	45,0	2,1
1999	2229,3	118,9	5,3	44,0	2,0

Källor: Kansantalouden tilinpito 1991-1999. Statistikcentralen 2000.

Kansantalouden tilinpito 1999-2000. Kansantalous 2001:7. Statistikcentralen 2001.

Åldersindelningen av de LFöPL-försäkrade år 2000
(jämförelseåret 1990 på den grå linjen)

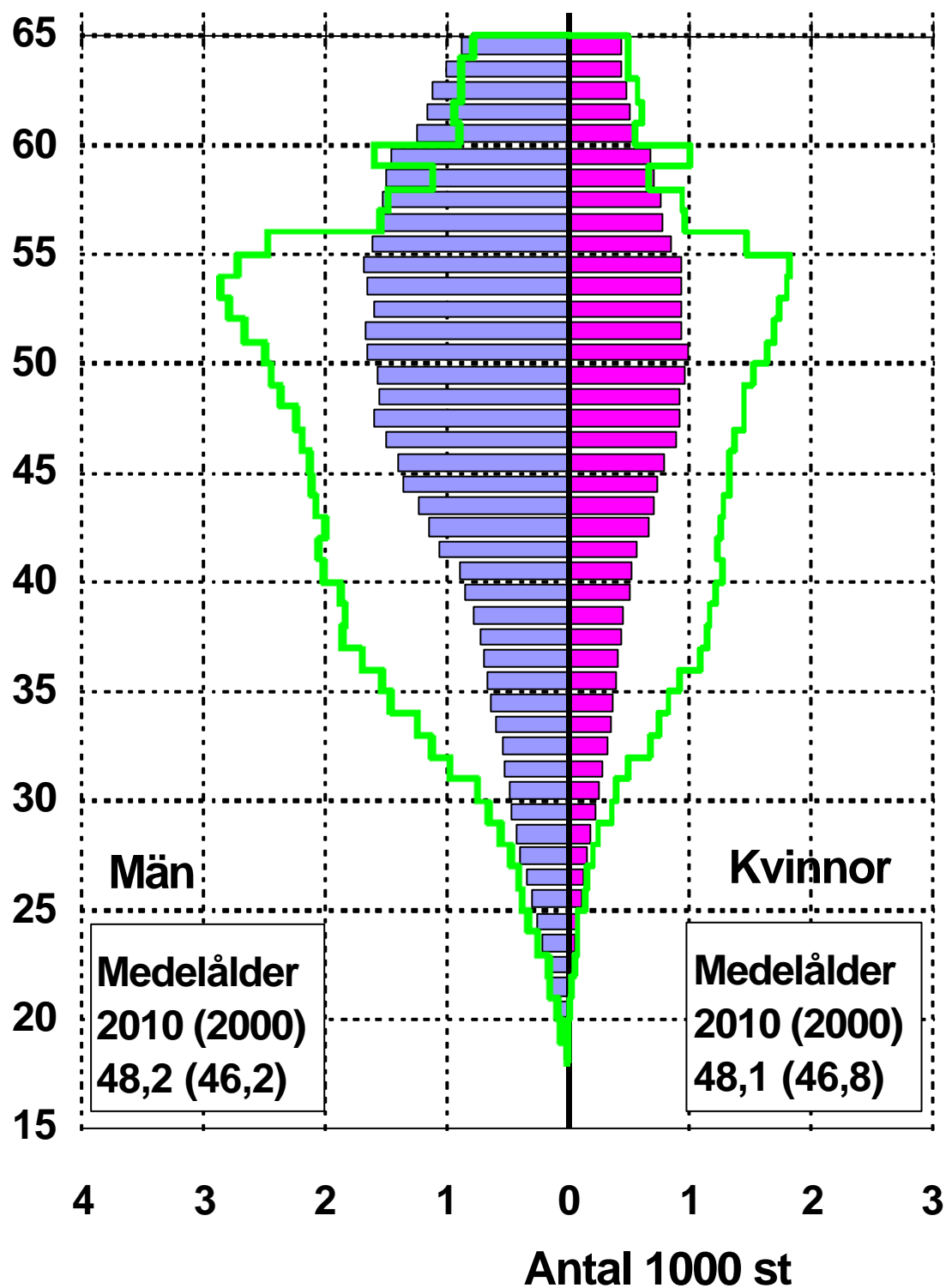
Ålder



ÅLDERSINDELNINGEN AV DE LFÖPL-FÖRSÄKRADE ÅR 2010

Jämförelseåret 2000 med grå linje

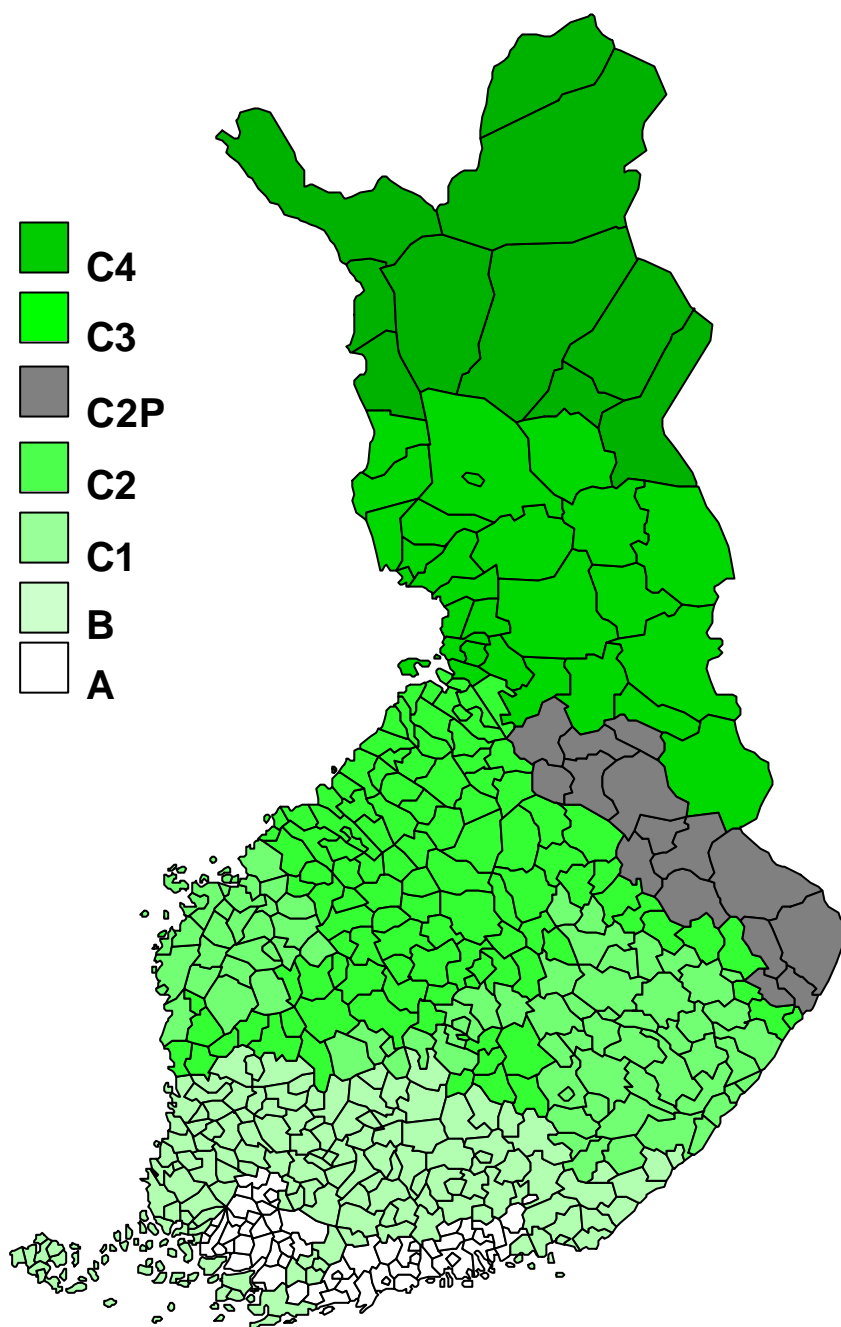
Ålder



Klimat-, jordmåns- och lägesfaktorernas inverkan på växtproduktionens och husdjursproduktionens intäkter och kostnader

VÄXTPRODUKTION	Indikator
Faktorer som minskar intäkterna	
Låg skördenivå	<ul style="list-style-type: none"> ◦ skördenivån kg/ha/år ◦ växtperiodens längd ◦ effektiv temperatursumma ◦ ojämn nederbörd ◦ frostländighet
Produktiva växtarter och –underarter går inte att odla	<ul style="list-style-type: none"> ◦ möjliga växtarter ◦ nordgränserna för odlingen av olika växter ◦ höstsädens ringa andel ◦ försäljningsväxternas (vetets) andel ◦ tiden med snötäcke ◦ jorden fryser till
produkttransporter över långa sträckor	◦ merkostnaden på grund av lång transportsträcka
Faktorer som ökar kostnaderna	
Finlands jordarter	<ul style="list-style-type: none"> ◦ de olika jordarternas relativa andelar ◦ andelen av jordarter som är svåra för jordbruk ◦ fördelningen av åkrar i olika godhetsklasser
Behov av dikning, kalkning och gödsling	<ul style="list-style-type: none"> ◦ åkers genomsnittliga pH ◦ näringsämnen på åkrarna
Stenighet	
Skiftens form, storlek och avstånd	<ul style="list-style-type: none"> ◦ genomsnittstorleken av basskiften och jordbruksskiften ◦ antalet skiften/gård ◦ skiftens genomsnittliga avstånd från brukningscentrumet ◦ genomsnittligt avstånd av nya / arrenderade skiften ◦ åkerarealen (ha) inom ett område av en viss storlek och mängden av skörd från det ◦ merkostnad mk/km/ton
Spannmålets torkningsbehov	<ul style="list-style-type: none"> ◦ spannmålets genomsnittliga fuktighet ◦ torkningskostnad / kilogram spannmål
Uppvärmningen och konstruktionerna i växthus	<ul style="list-style-type: none"> ◦ snöbelastning på vintern ◦ minskning av intäkter/lönsamhet
Tidskostnader	◦ sånings- och skördeperiodens längd
Behövlig frömängd	<ul style="list-style-type: none"> ◦ frömängd kg/ha ◦ merkostnaden på grund av nordliga varianter
Lagringsbehovet av trädgårdsprodukter	◦ merkostnad mk/ton
Transporter av produktionsinsatser över långa sträckor	◦ merkostnad på grund av lång transportsträcka
HUSDJURSPRODUKTION	Indikator
Faktorer som minskar intäkterna	
Produkttransporter över långa sträckor	◦ merkostnad på grund av lång transportsträcka
Faktorer som ökar kostnaderna	
Inhemskas fodrens höga produktionskostnad	◦ produktionskostnad mk/fe
Byggnadskostnad	◦ riktostnad mk/djurplats
Lagring av foder för vintern	◦ merkostnader mk/djurplats
Vintertid lagring av spillning	◦ merkostnad mk/djurplats
Kort betessäsong	◦ betessäsongens / vinterfodringssäsongens längd
Produktionens extensitet (← vintertida foderproduktion)	◦ djurenhet / åkerareal i bruk
Transporter av produktionsinsatser över långa sträckor	◦ merkostnad på grund av långa transportsträckor

Jordbrukets stödområden



Finansieringsramen för rubrikerna 1, 7 och 8 enligt besluten i Europeiska rådet i Berlin

Rubrik 1 (jordbruk)⁴						
(milj. euro, årets 1999 priser)						
år 2000	år 2001	år 2002	år 2003	år 2004	år 2005	år 2006
40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
GJP:s utgifter (med undantag av landsbygdsutvecklingsåtgärder och kompletterande åtgärder) ⁵						
36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Landsbygdsutvecklingsåtgärder och kompletterande åtgärder						
4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370

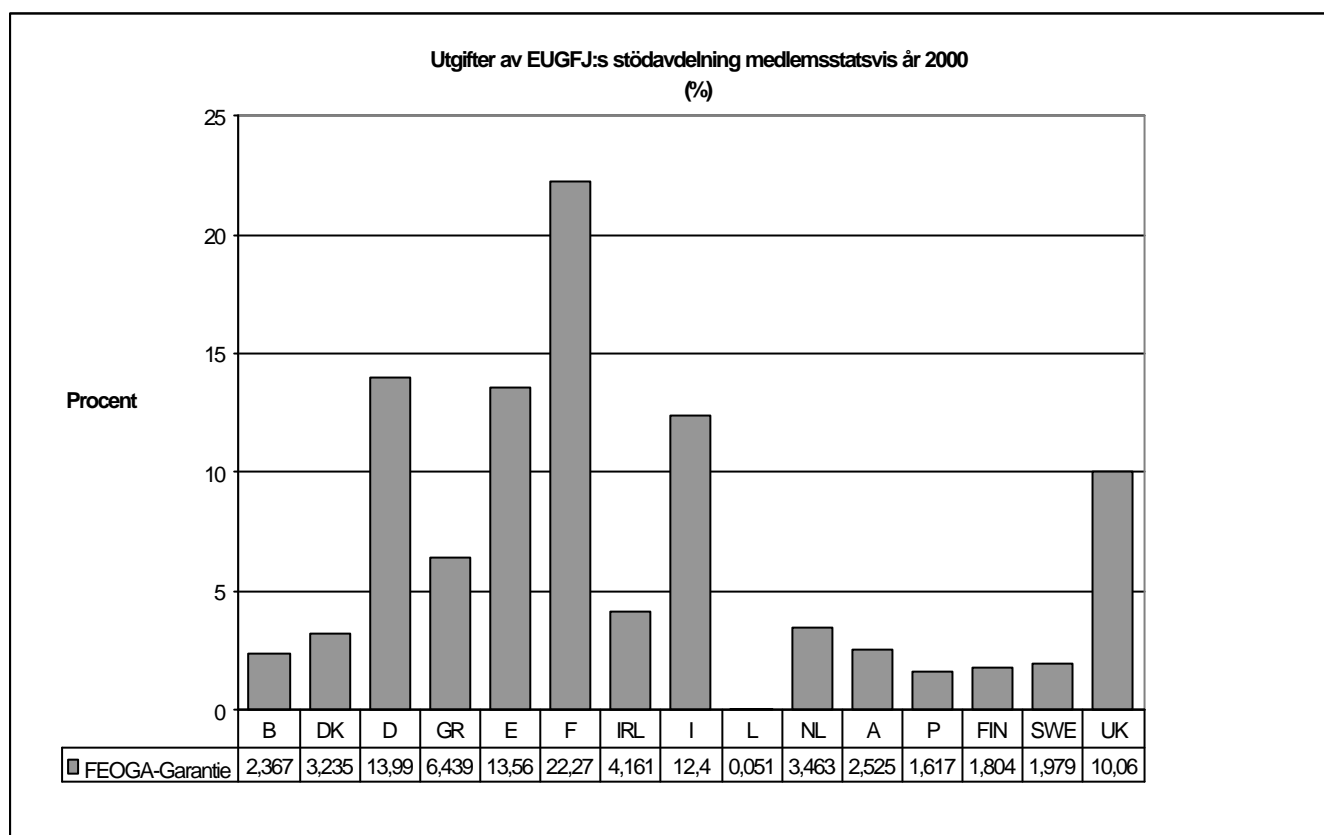
Rubrik 7 (stöd som förbereder anslutningen) (för jordbrukets del)						
(milj. euro, årets 1999 priser)						
år 2000	år 2001	år 2002	år 2003	år 2004	år 2005	år 2006
520	520	520	520	520	520	520

Rubrik 8 (utvidgning) (betalningsförbindelseanslagen)					
(milj. euro, årets 1999 priser)					
	år 2002	år 2003	år 2004	år 2005	år 2006
Rubrik 8 (utvidgning)	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Lantbruk	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Strukturåtgärder	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Inre politiska helheter	730	760	790	820	850
Förvaltning	370	410	450	450	450

⁴ För att ange dessa belopp i dagens priser används från och med år 2000 en deflationskoefficient på 2 %

⁵ Inklusive åtgärder som berör veterinärmedicin och växtskydd

Fördelning av medlen från EUGFJ:s stödavdelning mellan medlemsstaterna år 2000



MEDLEMSSTATENS BETALNINGSANDEL AV EU:S EGNA MEDEL 1999 OCH 2000

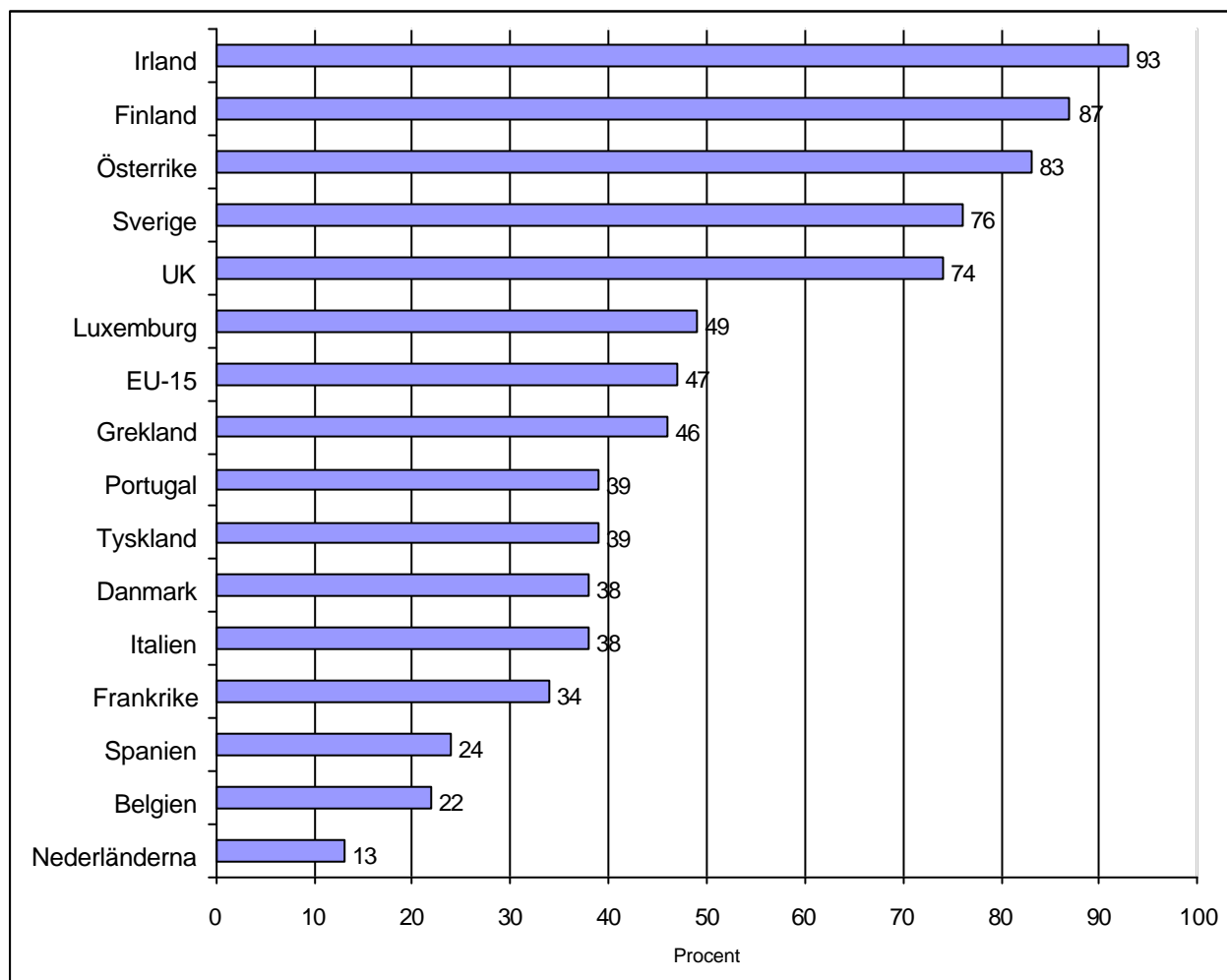
	1999	2000
	%	%
BELGIEN	3,9	3,9
DANMARK	2,0	1,9
TYSKLAND	25,5	24,8
GREKLAND	1,6	1,5
SPANIEN	7,6	7,3
FRANKRIKE	17,0	16,5
IRLAND	1,3	1,2
ITALIEN	13,0	12,5
LUXEMBURG	0,2	0,2
HOLLAND	6,2	6,2
ÖSTERRIKE	2,5	2,4
PORTUGAL	1,5	1,4
FINLAND	1,5	1,4
SVERIGE	2,8	3,0
U.K.	13,4	15,8
TOTALT	100	100

EU:S ANVÄNDNING AV MEDEL I MEDLEMSSTATERNA:
EUGFJ:S STÖDAVDELNINGENS UTGIFTER 1997-2000

	1997		1998		1999		2000	
	Milj. €	%	Milj. €	%	Milj. €	%	Milj. €	%
BELGIEN	983,4	2,4	859,7	2,2	1004,0	2,5	957,3	2,4
DANMARK	1235,7	3,0	1155,0	3,0	1258,3	3,2	1309,1	3,2
TYSKLAND	5778,4	14,2	5556,7	14,3	5793,8	14,6	5674,9	14,0
GREKLAND	2730,8	6,7	2557,4	6,6	2573,3	6,5	2598,2	6,4
SPANIEN	4605,6	11,3	5304,6	13,7	5243,0	13,2	5498,6	13,6
FRANKRIKE	9149,0	22,5	9014,3	23,2	9445,9	23,8	9005,8	22,2
IRLAND	2034,0	5,0	1633,7	4,2	1723,5	4,3	1682,3	4,2
ITALIEN	5090,8	12,5	4183,2	10,8	4675,1	11,8	5048,3	12,5
LUXEMBURG	22,8	0,1	17,7	0,0	24,8	0,1	21,2	0,1
HOLLAND	1757,3	4,3	1374,7	3,5	1301,5	3,3	1441,9	3,6
ÖSTERRIKE	861,3	2,1	843,2	2,2	844,4	2,1	1018,7	2,5
PORTUGAL	656,9	1,6	639,6	1,6	653,9	1,6	657,2	1,6
FINLAND	570,6	1,4	576,4	1,5	560,0	1,4	727,8	1,8
SVERIGE	747,0	1,8	770,9	2,0	734,8	1,8	798,1	2,0
U.K.	4399,7	10,8	4322,6	11,1	3933,7	9,9	4061,7	10,0
TOTALT	40623,2	100	38810,0	100	39769,9	100	40501,1	100

Källa: Europeiska kommissionen GD budget

**DE KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDERNAS ANDEL AV
LANDSBYGDSUTVECKLINGSPROGRAMMENS UTGIFTER I OLIKA
MEDLEMSSTATER**



BILAGA 9

Stöd för utvecklandet av landsbygden 2000-2006

Årligt stöd medlemsstatsvis

Maximala mängder	Årlig	Medlemsstatens andel av den totala finansieringen (%)	Medelsfördelning (miljoner euro)						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
R 1b) 1999 priser	Medeltal		4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
Deflator (2)	(1999 priser)		1,02000	1,04040	1,06121	1,08243	1,10408	1,12616	1,14869
R 1b) dagens pris	(1)		4.386,0	4.494,5	4.595,0	4.697,8	4.802,8	4.910,1	5.019,8
B	50	1,15	50,5	51,8	52,9	54,1	55,3	56,6	57,8
DK	46	1,06	46,5	47,6	48,7	49,8	50,9	52,1	53,2
D	700	16,13	707,6	725,1	741,3	757,9	774,8	792,1	809,8
EL	131	3,02	132,4	135,7	138,7	141,8	145,0	148,2	151,6
E	459	10,58	464,0	475,4	486,1	497,0	508,1	519,4	531,0
F	760	17,52	768,2	787,2	804,8	822,8	841,2	860,0	879,2
IRL	315	7,26	318,4	326,3	333,6	341,0	348,7	356,5	364,4
I	595	13,71	601,4	616,3	630,1	644,2	658,6	673,3	688,4
L	12	0,28	12,1	12,4	12,7	13,0	13,3	13,6	13,9
NL	55	1,27	55,6	57,0	58,2	59,5	60,9	62,2	63,6
A	423	9,75	427,6	438,2	448,0	458,0	468,2	478,7	489,4
P	200	4,61	202,2	207,2	211,8	216,5	221,4	226,3	231,4
FIN	290	6,68	293,1	300,4	307,1	314,0	321,0	328,2	335,5
S	149	3,43	150,6	154,3	157,8	161,3	164,9	168,6	172,4
UK	154	3,55	155,7	159,5	163,1	166,7	170,5	174,3	178,2
	4339	100	4.386,0	4.494,5	4.595,0	4.697,8	4.802,8	4.910,1	5.019,8

(1) Årlig fördelning medlemsstatsvis: procent från denna fördelning tillämpas på de finansieringsutsikter som anförts under punkt 23 i slutsatserna av Europeiska rådets ordförande den 24 och 25 mars 1999

(2) Deflator: tabellen är baserad på en fast årlig deflator på 2 procent

