

**STATSRÅDETS
JORDBRUKSPOLITISKA REDOGÖRELSE**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Bakgrund, syfte och innehåll.....	4
2.	Utvecklingen av jordbrukspolitiken verksamhetsfält	5
2.1.	Utvecklingen på marknaden för jordbruksprodukter	5
2.1.1.	Världsmarknaden för jordbruksprodukter	5
2.1.2.	Utvecklingen på marknaden för jordbruksprodukter i Europeiska unionen.....	7
2.2.	Jordbruket och den internationella handelspolitiken.....	11
2.2.1.	Handelsförhandlingsrundan i Doha och jordbrukshandeln	12
2.2.2.	Europeiska unionen och Doha-handelsförhandlingsrundan	13
2.2.3.	Regionala handelsavtal och jordbruket	14
2.3.	Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik	14
2.3.1.	Förändringarna i den gemensamma jordbrukspolitiken och orsakerna bakom dem	16
2.3.2.	Den gemensamma jordbrukspolitiken i dag	17
3.	Jordbruket i Finland genomgår förändringar	20
3.1.	Jordbrukets utveckling åren 1990-2004.....	20
3.1.1.	Jordbruksproduktionen och förändringarna i den	22
3.1.2.	Pris-, inkomst- och lönsamhetsutvecklingen inom jordbruket.	24
3.1.3.	Jordbruksstödet i Finland.....	29
3.1.4.	Jordbrukets strukturutveckling	33
3.1.5.	Avbytar-service och företagshälsovård för lantbruksföretagare.....	36
3.2.	Livsmedelsmarknadens utveckling i Finland.....	37
3.2.1.	Konsumtionen av livsmedel och konsumtionsvanorna	37
3.2.2.	Utvecklingen inom livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln.....	40
3.3.	Jordbruket och regionpolitiken.....	41
3.3.1.	Jordbrukets regionala betydelse	41
3.3.2.	Jordbruket och regionutvecklingen.....	44
4.	De viktigaste förändringarna i jordbrukets verksamhetsfält med tanke på Finland.....	47
4.1.	En bedömning av det internationella verksamhetsfältets utveckling.....	47
4.2.	Förändringarna i Europeiska unionens jordbruk och jordbrukspolitik	49
4.3.	En bedömning av jordbrukets utveckling i Finland.....	51
5.	Nationella utgångspunkter och mål för jordbrukspolitiken	55
5.1.	Jordbrukspolitiken som stabilisator för behov och förväntningar.....	55
5.2.	Det finländska jordbrukets funktioner och uppgifter.....	56
5.2.1.	Jordbruket som producent av födoämnen.....	57

5.2.2.	Jordbruket som producent av offentliga nyttigheter.....	60
5.2.3.	Jordbrukets nya möjligheter.....	61
5.3.	Jordbrukspolitikens nationella mål.....	63
6.	Jordbrukspolitikens mål i praktiken.....	65
6.1.	Finlands mål och den internationella nivån.....	65
6.2.	Finlands mål på EU-nivå	66
6.3.	Finlands mål på nationell nivå	67
6.4.	Prioriteringar för jordbrukets utveckling under de närmaste åren.....	68

1. Bakgrund, syfte och innehåll

Under de senaste åren har verksamhetsfältet för jordbruket förändrats avsevärt. Utvecklingen på världsmarknaden för jordbruksprodukter liksom inom den internationella handelspolitiken, förändringarna i Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik och den utvidgade unionen samt de livsmedels- och djursjukdomskriser som drabbat världen har varit och är för sig förändrat jordbrukets verksamhetsbetingelser. Som en följd av dessa förändringar har konkurrensen på den globala livsmedelsmarknaden skärpts.

Jordbruket och jordbrukspolitiken inverkar på alla medborgare och engagerar ett flertal olika intressegrupper. Detta är inte förvånande, eftersom jordbrukets grundläggande uppgift är att producera födoämnen. Tillgången på livsmedel samt livsmedelskvaliteten och priset påverkar varje människas dagliga liv och utkomst. Jordbruksproduktionen har dessutom en mängd andra kopplingar till hela samhällets verksamhet. Under de senaste åren har såväl utvecklade länder som utvecklingsländer fäst allt större uppmärksamhet uttryckligen på jordbrukets multifunktionalitet.

Finland har nu varit medlem av Europeiska unionen i tio års tid. Medlemskapet i Europeiska unionen innebar en djupgående 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. Finlands riksdag förde senast före EU-medlemskapet en mera ingående diskussion om jordbruket och dess framtid. Nu är tiden inne för att dra upp nya riktlinjer för framtiden på grundval av en analys av erfarenheterna från EU-medlemskapet och de förestående utmaningarna.

Denna redogörelse inleds med en granskning av hur jordbrukets internationella verksamhetsfält har utvecklats samt en beskrivning av det finländska jordbrukets utveckling under de senaste åren. Därefter görs en bedömning av utvecklingen och de genomgångna förändringarna ur det finländska jordbrukets perspektiv. I slutet av redogörelsen stakas ut centrala mål och åtgärder med vilka vi kan bemöta de utmaningar som är förestående.

Redogörelsen har begränsats till sådana delområden inom jordbruket och landsbygdspolitiken som kräver särskilda politiska riktlinjer på nationell och internationell nivå samt på EU-nivå när det gäller besluten. Bland annat renskötsel, pälsdjursuppfödning, hästsport, biskötsel och andra specialområden på landsbygden har lämnats utanför granskningen. Dessa näringsgrenar har en obestridlig betydelse i synnerhet när det gäller att bevara landsbygdens livskraft och likaså för att utveckla den finländska matkulturen och företagsverksamheten. Dessa är värda en separat heltäckande granskning av sitt nuläge och sin framtid.

2. Utvecklingen av jordbrukspolitikens verksamhetsfält

Jordbrukets verksamhetsfält avgörs förutom av naturförhållandena också av produktmarknadens utveckling, de politiska åtgärder som riktas mot jordbruket samt utvecklingen av produktionsteknologin. Nedan görs en granskning på internationell och EU-nivå av jordbruksprodukternas marknadsutveckling och de politiska förändringar som inverkar på jordbruket. Syftet är att ge en översiktlig bild av de centrala förändringar och utvecklingstrender som formar om jordbruksproduktionen såväl hos oss som på annat håll.

2.1. Utvecklingen på marknaden för jordbruksprodukter

Enligt Världshandelsorganisationens (WTO) statistik uppgick värdet av världshandeln med jordbruksprodukter år 2003 till 674 miljarder dollar vilket motsvarar cirka 9,2 % av världshandeln med alla förnödenheter och kring 41,2 % av den sammanlagda världsexporten av primärprodukter. De produkter som säljs inom den internationella handeln har mycket varierande andelar av jordbruksprodukternas totalproduktion. Cirka 80 % av kaffe säljs över gränserna. Av fläskkött är det endast under 10 % som säljs på den internationella marknaden.

Världshandeln med jordbruksprodukter avviker från världshandeln med många andra produkter eftersom den globala marknaden för jordbruksprodukter är splittrad. Produkterna från olika världsdelar skiljer sig från varandra med avseende på såväl kvalitet som tidsmässighet, eftersom produktionsförhållandena och produktionsperioden varierar i olika världsdelar. På grund av jordbruksprodukternas strategiska betydelse är världshandeln med dessa produkter också politiskt mer reglerad än världshandeln med andra produkter. Under de senaste åren har utvecklingen dock gått i riktning mot en öppnare världshandel med jordbruksprodukter.

2.1.1. Världsmarknaden för jordbruksprodukter

OECD, USDA, FAO, FAPRI och Europeiska gemenskapernas kommission tar fram prognoser om utvecklingen på världsmarknaden för jordbruksprodukter. Information om jordbruksprodukternas handelsflöden produceras dessutom av bl.a. WTO. Hur exakta marknadsprognoserna är beror på om de antaganden som prognoserna bygger på går i uppfyllelse och därför är de utvecklingsprognoser som anges alltid vägledande.

På basis av marknadsprognoserna ökar den globala produktionen och efterfrågan på jordbruksprodukter alltjämt, men i långsammare takt än under det senaste decenniet. Merparten av produktionstillväxten sker i utvecklingsekonomier där också konsumtionen av jordbruksprodukter ökar snabbast. I och med den ökade produktionsarealen och den teknologiska utvecklingen kan man anta att produktionen rentav växer snabbare än konsumtionen i utvecklingsekonomierna. Till följd av den ökade konsumtionen och produktionen växer handeln med jordbruksprodukter alltmer i framtiden. I synnerhet utrikeshandeln med jordbruksprodukter mellan utvecklingsekonomierna väntas öka på så sätt att vissa ekonomier blir nettoexportörer och andra nettoimportörer.

Den ökade andelen länder med låga produktionskostnader inom världshandeln och de minskade handelsbarriärerna leder till en fortsatt stramare priskonkurrens på världsmarknaden. Utvecklingsekonomierna i likhet med Kina och Ryssland kommer framöver att vara i nyckelposition när det gäller förändringarna på den globala jordbruksmarknaden. Högre levnadsstandard och förändrade matvanor i kombination med befolkningsökningen och urbaniseringen ändrar konsumtionsefterfrågan på jordbruksprodukter. Utvecklingsländernas ökande och varierande konsumtionsefterfrågan kan antas leda till förändringar i handelsflödena av jordbruksprodukter på världsmarknaden.

I och med den växande världshandeln väntas livsmedelsindustrin framöver bli allt mer koncentrerad. Samtidigt ökar den vertikala samordningen i produktionskedjan parallellt med att verksamhetsfälten blir allt mera global. Till följd av internationaliseringen växer betydelsen av olika slag av universella standarder. Det återstår att se om de små producenterna i utvecklingsekonomierna förmår tillgodose de kvalitetskrav som konsumenterna i utvecklingsländerna ställer.

Valutakurserna har en central betydelse på världsmarknaden för jordbruksprodukter. En stor del av produktionskostnaderna är bundna till landet och den lokala valutan då däremot inkomsterna från exporten är avhängiga av valutans exogena växelkurs. Utöver inkomsteffekten gör valutakursdifferenserna det besvärligt att jämföra priset på produkter på olika marknadsområden. Vanligen fastställs världsmarknadspriset på jordbruksprodukter i USA-dollar. Under de senaste åren har EU:s export av jordbruksprodukter blivit lidande av den allt starkare euron i förhållande till dollarn.

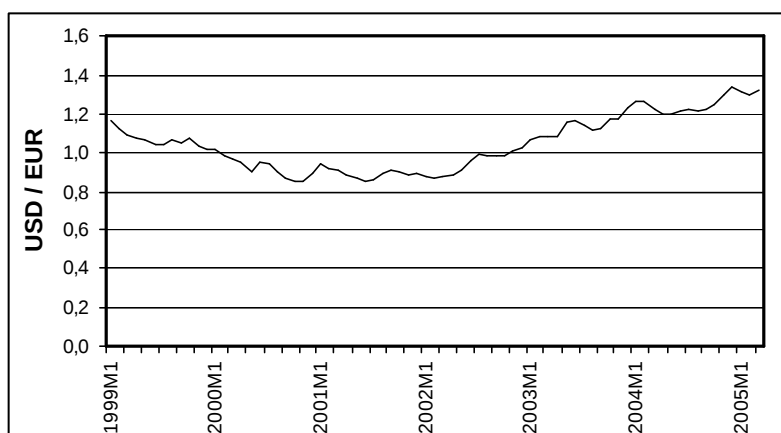


Bild 1. Månatligt medelvärde av eurons dollarkurs åren 1999-2005

Bild 1 anger hur euron har stärkts under de senaste åren. Eurons dollarkurs är nu cirka en och en halv gång högre än kursen våren 2002. Under samma period har dollarkurserna för ett flertal utvecklingsekonomiers valutor försvagats och utvecklingen torde fortgå på samma sätt också framöver. En av orsakerna till de latinamerikanska ländernas stärkta konkurrenskraft är ländernas försvagade exogena valutakurs.

USA-dollar och eurons växelkurs uppskattas förbli rätt stabil i fortsättningen. Förenta Staternas stora underskott i budgeten och bytesbalansen utgör ett hot mot dollarns exogena växelkurs. De tilltagande underskotten kan leda till att USA-dollar försvagas snabbt, vilket allvarligt äventyrar den ekonomiska tillväxten i hela världen.

Av husdjursprodukterna är marknadsutvecklingen i synnerhet för köttprodukter fortsatt stark. Såväl konsumtionen som produktionen ökar framöver som en följd av den gynnsamma makroekonomiska utvecklingen. Konsumtionen av köttprodukter ökar i synnerhet i Asien och Latinamerika. Den höjda levnadsstandarden såväl ökar köpkraften som styr inmatvanorna på husdjurs- och veteprodukter. I och med den ökade produktionen och konsumtionen väntas världshandeln med husdjursprodukter växa och prisnivån utvecklas moderat. När det gäller världsmarknadspriserna torde i synnerhet Mercosurområdets priser differentieras ytterligare från priserna i EU och Förenta Staterna. I fråga om husdjursprodukter torde kon-

sumtionstillväxten främst inriktas på fjäderfäkött som redan i början av nästa decennium tros vara det kött som konsumeras mest. Utvecklingsländernas kontinuerliga investeringar i produktionsanläggningar för fjäderfäkött hindrar ändå priset på fjäderfäkött från att reagera på den ökade efterfrågan. Världsmarknadspriset på fjäderfäkött väntas rentav sjunka i framtiden.

Antagandet är att merparten av den ökade mjölkproduktionen framöver beror på att kornas medelavkastning ökar. Förenta staterna står för en tredjedel av mjölkproduktionens tillväxt och Asien, närmast Kina och Indien, för knappa hälften. Konsumtionstillväxten torde i synnerhet fokusera på förädlade mjölkprodukter. Världsmarknadspriserna på mjölkprodukter väntas sjunka en aning under de närmaste åren varefter prisutvecklingen stabiliseras.

Produktionen och konsumtionen av växtprodukter förutspås öka i framtiden. Efter de senaste årens måttliga globala underproduktion av spannmålsgrödor väntas en måttlig överproduktion framöver. En ökad produktion och konsumtion är ändå nära förknippade med varandra. Även om konsumtionsvanorna går i riktning mot köttprodukter och vete medför en ökning av antalet husdjur också att konsumtionen av foderspannmål ökar. Världshandeln med spannmål torde öka snabbt i framtiden. Den globala ekonomiska tillväxten ökar konsumtionen i synnerhet i utvecklingsekonomierna. Länderna i Asien, Nordafrika och Mellanöstern ökar sin konsumtion avsevärt i och med att levnadsstandarden förbättras. I de traditionella producentländerna (Förenta Staterna, Australien, Kanada och EU) antas produktionen fortgå som tidigare. Ukraina, Kazakstan samt andra övergångsekonomier väntas öka sin konkurrenskraft i framtiden.

Marknadsutsikterna för oljeväxter är starka. I såväl utvecklade ekonomier som utvecklingsekonomier väntas efterfrågan på produkter öka i framtiden. Produktionen ökar tack vare såväl höjd produktivitet som utökad produktionsareal. Prisnivån uppskattas stiga längre fram i takt med den allmänna inflationen. I synnerhet världshandeln med sojaprodukter väntas öka snabbt framöver.

På sockermarknaden torde överproduktionen fortgå trots den utjämning av produktionen och efterfrågan som råder för tillfället. Man förmodar att marknadspriserna stannar på nuvarande nivå ända fram till mitten av nästa decennium. Realpriset på socker torde fortsätta sjunka också i framtiden.

Till följd av plötsliga växt- eller djursjukdomsutbrott, variationer i väderförhållandena samt jordbruks- och handelspolitiska beslut kan jordbrukshandelns faktiska utveckling avvika klart från prognoserna ovan. Även produktionen av förnybar energi som utvecklas vid sidan av jordbruksproduktionen påverkar den allmänna marknadsutvecklingen. Trots att den globala jordbruksmarknaden blir friare och förändras på marknadens villkor har jordbruks- och handelspolitiska beslut fortfarande en stor inverkan på världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter samt på enskilda länders produktion och exportutsikter. Marknaden för jordbruksprodukter är fortfarande mycket strikt politiskt reglerad runt om i världen.

2.1.2. Utvecklingen på marknaden för jordbruksprodukter i Europeiska unionen

Den kommande utvecklingen av Europeiska unionens inre marknad styrs till stor del av EU:s utvidgning, reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de WTO-förhandlingar som förs av unionen. EU är tvungen att reducera sina exportstöd och luckra upp gränsskyddet. Alla kommande förändringar är ännu inte klarlagda då detta skrivs och därför innebär det en stor utmaning att utarbeta olika slag av prognoser för den presumtiva utvecklingen av den inre marknaden. Prognoserna nedan bygger på EU-kommissionens vision från december 2004 i fråga om den inre marknadens utveckling. Reformen av den ge-

mensamma jordbrukspolitiken behandlas mera ingående i kapitel 2.3 och jordbrukets utveckling i Finland granskas mera detaljerat i kapitel 3.1.

I och med de nya medlemsländernas anslutning till Europeiska unionen i maj 2004 ökade EU:s odlingsareal med cirka 30 % och jordbrukets arbetskraft med runt 52 %. De nya medlemsländerna förde med sig ett produktionstillskott om cirka 20 % av EU:s spannmålsproduktion, inemot 17 % av EU:s produktion av oljeväxter, 10 – 17 % av EU:s köttproduktion och cirka 15 % av mjölkproduktionen. Siffrorna ger en bra beskrivning av den outnyttjade potentialen i de nya medlemsländernas jordbruksproduktion. Prisutvecklingen på den inre marknaden har ännu inte påverkats nämnvärt av anslutningen.

Största delen av EU-25-ländernas jordbruksmarknad var redan integrerad innan de nya medlemsländerna anslöt sig till unionen. Detta försvårar bedömningen av de nyttor som anslutningen fört med sig. På sikt väntas EU-medlemsstaternas handelsflöden av jordbruksprodukter i allt större utsträckning styras mot EU:s inre marknad. De nya medlemsländerna förmodas kunna utöka sin produktion av främst spannmål, vitt kött och nötkött. Störst nytta drar de nya medlemsländerna ändå av den förbättrade produktions- och marknadsinfrastruktur som EU-standarderna medför.

På det hela taget förlöpte EU:s utvidgning år 2004 ganska smärtfritt. Det tar sin tid att utveckla de nya medlemsländernas lagstiftning och produktion så att de når upp till europeisk nivå, men länderna har gett den inre marknaden en ny dynamik. De snabbväxande ekonomierna har fört med sig en ökad konsumtion av jordbruksprodukter. Merparten av denna konsumtionstillväxt torde inriktas på husdjursprodukter.

Under de senaste åren har djursjukdomarnas effekt på konsumtionen och produktionen varit det mest utmärkande för nötköttssektorn på den inre marknaden. Djursjukdomarna som bröt ut vid millennieskiftet ledde till en snabb nedgång i konsumtionen av nötkött i Europa vilket förde med sig överutbud och sjunkande producentpriser. Tack vare det betydligt bättre djursjukdomsläget i Finland jämfört med det övriga Europa låg de finländska producentpriserna betydligt över EU:s genomsnitt år 2001. Allmänt taget har producentpriserna i Finland varit något lägre än de genomsnittliga producentpriserna i EU. Finlands första fall av BSE i december 2001 ledde också till att efterfrågan på finländskt nötkött sjönk under år 2002. Effekten av ett enskilt fall var dock liten. Tack vare gemenskapens åtgärder ökade efterfrågan på nötkött i Europa år 2002. Från och med år 2003 har konsumtionen av nötkött överstigit produktionen inom hela EU. Detta tros fortgå också i framtiden vilket garanterar en stark prisutveckling för nötkött. Den relativt höga prisnivån väntas dock öka trycket på import i synnerhet från länder i Sydamerika.

Konsumtionen av svinkött har ökat avsevärt under hela 1990-talet. Efterfrågan på svinkött har ökat till följd av den BSE-kris som utgjort en prövning för nötköttet. Mul- och klövsjukan som bröt ut år 2001 förvärrade dock också marknaden för svinkött.

På medellång och lång sikt är utsikterna gynnsamma när det gäller produktion och konsumtion av svinkött. Konsumtionen uppskattas öka framöver på både den inre och den yttre marknaden. Ökningen antas ändå inte vara lika snabb som på 1990-talet. Man antar att merparten av den ökande köttkonsumtionen inriktas på fjäderfäkött. Produktions- och konsumtionstillväxten sker främst i de nya medlemsländerna. Redan nu svarar de nya medlemsländerna för cirka 20 % av EU:s totala produktion och konsumtion av svinkött. Av de nya medlemsländerna är Polen och Ungern de största producenterna och deras export antas framöver i allt högre grad rikta sig mot EU:s inre marknad.

Exporten av svinkött ökade avsevärt under år 2004. Läget väntas normalisera sig under år 2005 varefter exporten torde öka måttfullt. EU:s inre handelstrafik för svinkött antas däremot öka avsevärt i fortsättningen. Exportens stora betydelse gör EU:s svinköttssektor extremt sårbar för internationella störningar i produktion och konsumtion. Också nya exportländer i likhet med Brasilien kan orsaka marknadsstörningar. Sektorns efterfrågeledda produktionstillväxt skapar en stabil grund för marknadsprisutvecklingen. Priset väntas stanna på nuvarande nivå eller öka en aning i framtiden. Till följd av den betydande utrikeshandeln har eurons valutakurs dock en stor betydelse för efterfrågan på svinkött.

Den efterfrågeledda produktionstillväxten och den starka priskonkurrenskraften samt konsumenternas tycke för fjäderfäkött skapar goda framtidsutsikter för efterfrågan på fjäderfäkött. Fågelinfluensan åstadkom en minskning av EU:s produktion av fjäderfäkött med inemot 2 % år 2003. Därefter har produktionen återställts till normal nivå och tros öka stabilt i framtiden. Också konsumtionen väntas öka. Tillväxten torde dock inte vara lika snabb som på 1990-talet.

Utsikterna för fjäderfäkött försämras av att importtrycket väntas öka och av att priskonkurrensen har förvärrats på exportmarknaden. Konkurrenterna på den globala marknaden för fjäderfäkött, såsom Brasilien, håller på att överta vissa av EU:s traditionella exportmarknader. Samtidigt är länderna på väg att tränga in på EU:s inre marknad med stöd av sin effektiverade produktion och gynnsamma valutakursutveckling. En allt större andel av sektorn för fjäderfäkött blir i framtiden utsatt för internationell konkurrens vilket kan leda till ett kraftigt pristryck också på den inre marknaden.

Fågelinfluensaepidemin i Holland och Belgien år 2003 skapade oreda på EU:s marknad för hönsägg. På grund av sjukdomen slaktades inemot 30 miljoner hönor. Produktionen av hönsägg väntas öka långsamt i framtiden. Merparten av tillväxten koncentreras till de nya medlemsstaterna som en följd av gynnsamma investeringsförhållanden och en stark inhemsk efterfrågan. Däremot väntas äggproduktionen i vissa av de gamla medlemsstaterna minska framöver som ett resultat av höga produktionskostnader och ökad konkurrens på den inre marknaden.

Under hela tiden för medlemskapet har producentpriserna på hönsägg i Finland legat ovanför EU:s genomsnittliga producentpriser. En av orsakerna till detta är den höga kvaliteten och livsmedelssäkerheten när det gäller finländsk äggproduktion. De höga kvalitetsstandarderna i Finland motarbetar det stora importtrycket från utlandet. I framtiden väntas EU:s inre marknad bli utsatt för allt hårdare konkurrens i och med att de nya medlemsstaterna utökar sin produktion med hjälp av en lättare kostnadsstruktur än de gamla medlemsstaterna. Finlands marknad för hönsägg torde påverkas endast obetydligt av detta.

Produktionen av mjölk och mjölkprodukter i EU är strikt reglerad av ett kvotsystem. Produktionsökningen väntas följa mjölkkvoternas utveckling. Den snabba ökningen av avkastningen per ko har i kombination med mjölkkvoterna lett till att antalet djur har minskat inom mjölksektorn. Beslutet i 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken om att årligen höja mjölkkvoterna med 0,5 % under åren 2006 – 2008 antas bromsa upp den förväntade utvecklingen. Antalet mjölkdjur i EU torde före år 2011 sjunka med inemot tre miljoner djur till 21,5 miljoner djur. Djurantalet torde sjunka mest i de gamla medlemsländerna, men också i dessa länder förblir den totala mjölkproduktionen på nästan samma nivå som i dag.

Besluten i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken om att sänka interventionspriset på mjölkprodukter avspeglas på mjölkförädlingen. Sänkningarna av interventionspriserna på mjölkprodukter som inleddes regleringsåret 2004/2005 väntas styra mjölken till produkter med högre försäljningsmarginal, såsom ostar och färska mjölkprodukter. Bedömningen är att detta underlättar marknadsläget för mjölkpulver och smörprodukter. Pristrycket

kvarstår dock i synnerhet i fråga om smör till följd av att konsumtionen sjunker och exportens lönsamhet är svag.

Konsumtionen av ostar väntas öka i framtiden. Ökningen sker sannolikt ändå långsammare än under de senaste åren. I de gamla medlemsstaterna väntas konsumtionen öka måttfullt från cirka 17 kilogram per person år 2003 till runt 18,6 kilogram år 2011. Konsumtionen i de nya medlemsstaterna antas öka snabbare i takt med förbättrad levnadsstandard och förändrade matvanor. De nya medlemsstaternas ostkonsumtion förmodas öka med 30 % före år 2011. Konsumtionstillväxten torde täcka en stor del av produktionstillväxten. Exporten av ostar förmodas öka måttfullt i framtiden och stabilisera sig på en nivå över cirka 600 000 ton. Tack vare prissänkningen till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de europeiska ostarnas höga kvalitet kan merparten av ostarna exporteras utan exportstöd.

Framtidsutsikterna för spannmålsmarknaden är motstridiga. Produktionen och konsumtionen ökar långsamt. Hektarskörden förutspås öka med i snitt cirka 0,9 % per år. I synnerhet i de nya medlemsstaterna väntas en ökning av hektarskörden eftersom dessa länders genomsnittliga skördenivå bara når upp till ungefär hälften av de gamla medlemsländernas medelskördar. I de gamla medlemsländerna torde hektarskörden öka bara en aning.

Förändringarna i odlingsarealen för spannmål har en avgörande inverkan på den totala produktionsmängden. Till en början väntas totalproduktionen sjunka gradvis på grund av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. I slutet av decenniet torde totalproduktionen börja öka på nytt då den ökade produktiviteten överstiger produktionsminskningen. I fråga om spannmålsgrödor har eurons dollarkurs emellertid särskilt stor betydelse för hur prognoserna går i uppfyllelse. Försäljningsinkomsternas utveckling styrs kraftigt av den internationella spannmålsmarknaden. Marknaden har en klart mindre inverkan på produktionskostnaderna.

Totalkonsumtionen av spannmål ökar måttfullt. Avvikande från den övriga internationella utvecklingen minskar efterfrågan på foderspannmål framdeles i EU. Enligt kommissionens bedömning beror den minskade efterfrågan på foderspannmål på att djuren börjar utfordras effektivare i synnerhet i de nya medlemsstaterna och att den ökande produktionen av vitt kött jämnar ut sig i framtiden.

Inom EU:s veteproduktion väntas en moderat ökning. I synnerhet ökar produktionsarealen för vete på bekostnad av korn till följd av revideringen av stödssystemen. Vid sidan av produktionsökningen väntas också konsumtionen öka. Särskilt när det gäller foder- och fabriksanvändning förutspås att vetekonsumtionen ökar. Kornets konkurrenskraft på fodermarknaden torde sjunka framöver i takt med att fodervete och majs stärker sina positioner. I skenet av dagens uppgifter kan man ändå inte anta att producentpriset på vete kommer att öka avsevärt i framtiden.

Framtidsutsikterna för oljeväxter förbättras av sektorns gynnsamma utveckling på världsmarknaden. Också produktivitetens utvecklingen höjer sektorns lönsamhet. EU:s produktion av oljeväxter uppskattas öka måttfullt i framtiden. Oavsett produktionsutvecklingen inom sektorn finns det i alla fall fullgoda skäl att anta att EU är nettoimportör av oljeväxter också framöver.

Europeiska unionen är världens största producent av betsocker. Marknadsläget för socker inom gemenskapen har varit stabilt eftersom sockerpolitiken har garanterat priset på socker, sockerproduktionen begränsas av kvoter och konsumtionen är jämn. Europeiska unionens WTO-förhandlingar och EU:s ensidiga EBA-eftergift åt världens fattigaste länder kräver ändå en förändring i EU:s sockerpolitik och skapar osäkerhet. Det är svårt att bedöma den kommande utvecklingen, men det är säkert att priset sjunker från nuvarande nivå.

2.2. Jordbruket och den internationella handelspolitiken

Ända från Uruguayrundans internationella handelsförhandlingar har spelreglerna för den internationella handeln haft en konkret inverkan på jordbrukets verksamhetsfält och särskilt på stödpolitiken för jordbruket. Det avtal om jordbruk som slöts som ett resultat av Uruguayrundan (1986-1994) medförde att handeln med jordbruksprodukter allt kraftigare kom att omfattas av multilaterala regler. Genom detta avtal om jordbruk avtalade medlemsländerna om åtagandena att frigöra handeln när det gäller marknadstillträde, internt stöd och exportkonkurrens. Medlemsländerna konstaterar i avtalet att förbindelserna i reformprogrammet ska uppfyllas rättvist med beaktande av de icke kommersiella aspekterna, utvecklingsländernas sär- och separatbehandling och de eventuella negativa konsekvenserna för de utvecklingsländer som nettomässigt producerar livsmedel.

I Uruguayrundans avtal om jordbruk satte WTO-medlemsländerna upp som långsiktigt mål att skapa ett rättvist jordbrukshandelssystem som bygger på marknadsekonomi. I anslutning till detta mål nådde medlemsländerna samförstånd om de förpliktigande åtagandena i fråga om internt stöd, exportkonkurrens och marknadstillträde. Man avtalade om att åtagandena börjar år 1995 och att verkställighetsperioden är sex år i utvecklade länder och tio år i utvecklingsländer.

Genom åtagandena om sänkning av det interna stödet avtalade WTO:s medlemsländer om övre gränser för det stöd som snedvrider handeln. Detta stöd ska sänkas med 20 % under verkställighetsperioden. Ett sådant stöd som inte anses snedvrider handeln eller som endast har en marginell effekt (grönt stöd) behöver inte sänkas. När medlemsländerna räknar ihop de stöd (orange stöd) som omfattas av åtagandet om sänkning behöver de inte heller ta med sådana direkta stöd (blå stöd) som utbetalas utgående från ett fast antal djur eller åkrar inom programmet för produktionsbegränsning. Åtagandet berör inte heller det produktspecifika stöd som inte överstiger fem procent av det totala värdet på en produkt och det icke produkt-specifika stöd som inte överstiger fem procent av värdet på den totala produktionen (*de minimis*-regeln).

I Uruguayrundans avtal om jordbruk avser exportstöd alla sådana stöd som förutsätter export av den produkt som stöds. För de utvecklade ländernas del åtog man sig att under verkställighetsperioden reducera den subventionerade exportvolymen med 21 procent och budgetmedlen för subventioner med 36 procent från basårets nivå. Begränsningen för exportvolymen gäller inte förädlade produkter. Tillträdet till marknaden underlättades genom sänkta tullar och överenskommelser om minimikvoter som underlättar marknadstillträdet. Industrieländerna åtog sig att sänka tullbindningarna med sammanlagt 36 procent i medeltal, dock så att sänkningen i enskilda tullrader är minst 15 procent.

I avtalet om jordbruk ingår också bestämmelser om sär- och specialbehandling av utvecklingsländer samt en fredsklausul. Enligt denna klausul kan åtgärder som lyder under avtalet om jordbruk inte göras stridiga på grund av andra WTO-avtal. Fredsklausulen utgick i slutet av 2003 men åtminstone tills vidare har det inte lett till att de grundläggande arrangemangen som gäller jordbruket har ifrågasatts.

Uruguayrundans avtal om jordbruk gav de viktigaste ramarna för handeln med jordbruksprodukter. I avtalet togs dessutom in artikel 20 som krävde en fortsättning på reformerna år 2000. I december 1999 ordnades ett WTO-ministermöte i Seattle i USA. Mötets avsikt var att starta en ny multilateral omfattande runda med handelsförhandlingar. Mötet misslyckades och nya överenskommelser nåddes om att inleda en ny runda. Huvudorsaken till misslyckandet var att det fanns stora meningsskiljaktigheter mellan WTO-medlemsländerna när det gällde de kommande förhandlingarnas täckning och mål.

2.2.1. Handelsförhandlingsrundan i Doha och jordbrukshandeln

Vid ministermötet i Doha i november 2001 kom WTO-medlemsländerna överens om att inleda en ny omfattande handelsförhandlingsrunda. Man avtalade om att de allmänna målen för rundan skulle vara en liberalisering av handeln och utvecklandet av ett regelsystem som styr handeln på de centrala områdena för WTO (handeln med industrivaror, jordbruksprodukter och tjänster, skyddsåtgärder, skydd för immateriella rättigheter osv.). Samtidigt lovade man avtala om hur vissa nya frågor på WTO-agendan (de s.k. Singapore-frågorna, dvs. konkurrens, investeringar, offentlig upphandling och underlättande av handeln) skall införlivas i organisationens arbete framöver. Utvecklingsfrågorna har dessutom en mycket central ställning i förhandlingarna och därför kallas hela förhandlingsrundan oftast för Doha-utvecklingsrundan.

I Doha-deklarationen åtog sig WTO-medlemsländerna att avsevärt förbättra marknadstillträdet för jordbruksprodukter, reducera och så småningom avskaffa alla former av exportsubventioner samt betydligt minska det interna stödet. Därtill avtalades om att särbehandlingen av utvecklingsländer och icke-kommersiella aspekter utgör en väsentlig del av förhandlingarna. Enligt den tidsplan som uppställdes i Doha var avsikten att avtala om innehållet i avtalet om jordbruk (modaliteterna) före utgången av mars 2003. Detta lyckades dock inte vilket delvis skapade extra press på framgången med hela förhandlingsrundan.

Avsikten var att slutföra Doha-förhandlingsrundan före januari 2005. Så gick det ändå inte eftersom det ministermöte i Cancún i Mexiko i september 2003, som var menat som halvtidsöversyn av processen, misslyckades. Vid mötet kunde man inte nå samförstånd om ramavtalet för de fortsatta förhandlingarna. Förhandlingsrundan var i praktiken stoppad under återstoden av 2003 och förhandlingarna började framskrida först våren 2004 varvid målet var att under sommaren få till stånd en överenskommelse om de allmänna ramarna för förhandlingarna. Detta lyckades man också med, för vid allmänna rådets möte i Genève i slutet av juli 2004 avtalades om ramarna för de fortsatta förhandlingarna. I de fortsatta förhandlingarna koncentrerar man sig enligt överenskommelsen särskilt på jordbruket, tullarna på industrivaror, utvecklingsfrågor och tjänster. Övriga förhandlingsfrågor såsom regler, handel och miljö liksom immateriella rättigheter omfattas av ett mera generellt omnämnande även om de fortfarande är ett led i rundan.

Överenskommelsen om det fortsatta innehållet i jordbruksförhandlingarna var en central del av helhetslösningen i juli 2004. I fråga om nationellt stöd avtalades om att varje medlem reducerar det stöd som avsevärt snedvrider handeln som en helhet. Med detta avses orange stöd som är föremål för reduceringskrav, s.k. de minimis-stöd och blått stöd. Då det totala stödet reduceras följs principen om att de länder vars handelsstörande stöd är störst måste reducera stödet mest. Ytterligare avtalades om förhandsbetalning dvs. att medlemmarna skall reducera det totala stödet med ett senare avtalat belopp omedelbart från och med dagen för verkställande av avtalet. Vid sidan av reduceringen av det totala stödet kommer man i fortsättningen särskilt överens om reduceringar i fråga om stödets underkomponenter (orange, blått och de minimis-stöd). När det gäller grönt stöd avtalades om översyn och förtydligande av stödet.

När det gäller exportkonkurrensen kom man överens om att förhandla fram detaljerade regler för avskaffandet av exportstöden. Avsikten är att vid de fortsatta förhandlingarna nå samförstånd om ett datum för när exportstödet och andra stödformer för exporten (exportkrediter, livsmedelshjälp, statshandelsföretag) skall avskaffas. I fråga om marknadstillträde avtalades om principerna för schemat som gäller reduktion av tullar även om överenskommelsen om själva reduceringsschemat sköts fram till de fortsatta förhandlingarna. Enligt de avtalade principerna minskas tullarna från den bundna nivån och höga tullar minskas mera än låga. Ytterligare avtalades om att medlemmarna kan klassificera vissa produkter som kän-

liga varvid marknadsöppningen genomförs via kvoter och tullsänkningar. Man kom preliminärt överens om att utvecklingsländerna skall ha rätt att utse särskilda produkter och den närmare behandlingen av dem avtalas senare. Vidare kan utvecklingsländerna i fortsättningen utnyttja en mekanism för särskilt skydd. Avgörandet om industriländernas klausul om särskilt skydd lämnades till de fortsatta förhandlingarna.

Efter det ramavtal som uppnåddes i juli 2004 har handelsförhandlingarna fortsatt på teknisk nivå. Diskussionerna har syftat till att skapa en grund för en politisk lösning. Jordbrukskommittén har sammanträtt varje månad och diskussionerna om jordbruket har fortsatt i konstruktiv anda. Följande betydelsefulla etapp i förhandlingarna är december 2005. Vid det ministermöte som då går av stapeln i Hongkong borde man kunna avtala om de exakta ramarna för hela rundan, om målet är att förhandlingarna slutförs senast år 2006 vilket syftet är i dag.

2.2.2. Europeiska unionen och Doha-handelsförhandlingsrundan

Ett fungerande och rättvist internationellt handelssystem är det centrala handelspolitiska målet för Europeiska unionen. I samband med beredningen av den nya handelsförhandlingsrundan utgick Europeiska unionen i princip från att förhandlingsrundan skall föras på bred bas. Med detta avsågs att man vid sidan av traditionella frågor också skall behandla de nya s.k. Singaporefrågorna. EU betonade också att de olika parterna och i synnerhet utvecklingsländernas intressen skall bemötas jämlikt vid förhandlingarna. Jordbruket är för EU en del av förhandlingshelheten och ingen särlösning kan nås i fråga om det. EU har framhållt balansen mellan jordbrukets olika förhandlingsunderlag och de olika delområdena inom hela förhandlingshelheten.

Då rundan inleddes hade Europeiska unionen egna krav och mål beträffande jordbruksförhandlingarna. Enligt sin ursprungliga förhandlingsposition var EU redo att förhandla om marknadstillträde, exportkonkurrens, internt stöd, sär- och specialbehandling av utvecklingsländer samt icke-kommersiella faktorer. Frågorna kring marknadstillträde är viktiga för EU eftersom unionen är den största importören och den näst största exportören av jordbruksprodukter. EU vill främja exporten av jordbruksprodukter och vinnlägger sig särskilt om att ta hand om exporten av de högklassiga produkter vars anseende bygger på geografiskt ursprung och traditionell know-how.

När det gäller exportstödet har EU varit redo att förhandla om begränsningar om alla åtgärder som snedvrider exporthandeln beaktas vid förhandlingarna. Detta innebär att man utöver det egentliga exportstödet också behandlar exportkrediter, livsmedelshjälp och statliga exportföretag. Enligt EU:s ursprungliga förhandlingsposition var fortsatta åtaganden kring internt stöd möjliga, om praxis från föregående runda fortsätter i fråga om stödklassificeringen. Med detta avsågs framför allt att det blå stödet skall förbli utanför reduceringsåtagandet. EU har velat ha kvar kriterierna för det gröna stödet, bortsett från eventuella små justeringar EU betonade också att med utvecklingsländerna ingås egna separatavtalen som beviljar importlättnader åt utvecklingsländerna.

I avseende på innehållet i jordbruksförhandlingarna har inkluderandet av s.k. icke-kommersiella faktorer i förhandlingarnas agenda utgjort en nyckelfråga för Europeiska unionen. Under sin ordförandeperiod 1999 föreslog Finland att dessa faktorer skall tas med. Genom att betona den europeiska modellen för jordbruket har EU kraftigt lyft fram jordbrukets multifunktionalitet och jordbrukets viktiga roll i samhället inte enbart som livsmedelsproducent utan också som garant för utbudet av många samhällsrelaterade tjänster och nyttigheter. Från EU:s synvinkel sett måste författningarna som reglerar den internationella handeln erkänna betydelsen av ett multifunktionellt jordbruk.

I den deklaration som öppnade Doha-förhandlingsrundan hade EU:s generella mål i avseende på förhandlingarnas innehåll skrivits ut tydligt i texten. Senare har situationen förändrats en aning. I paketet från slutet av juli 2004 har de nya WTO-frågor som förts fram av EU och vissa andra länder ytterst marginell betydelse. För jordbrukets del är det ur EU:s synvinkel väsentligt att man nu bl.a. diskuterar ett avskaffande av exportsubventionerna och inte enbart en begränsning av dem.

2.2.3. Regionala handelsavtal och jordbruket

De handelsförhandlingar som förs inom Världshandelsorganisationen utgör för närvarande den viktigaste helheten i EU:s handelspolitik. Utöver de multilaterala förhandlingarna har Europeiska unionen ett utbrett nätverk av regionala handelsarrangemang som utvecklas vidare parallellt med det multilaterala systemet. EU har inga särskilda handelsavtal med sina viktigaste handelspartners såsom Förenta Staterna, Japan Kina och Ryssland. EU:s bilaterala relationer till dessa handelspartners spelar dock en betydande roll inom handelspolitiken.

Utöver WTO-avtalet har dessa andra arrangemang som berör Europeiska unionens handel inflytande på hur gemenskapens jordbrukspolitik utvecklas. Jämsides med de multilaterala avtalen har de stor betydelse med tanke på världshandeln, i synnerhet om WTO-förhandlingarna inte förmår avancera. Europeiska unionen utgör i sig ett exempel på en långt framskriden regional liberalisering av handeln.

EU:s centrala bilaterala avtal är bl.a. de specialarrangemang som ingåtts med utvecklingsländer, Mercosuravtalet som är under beredning, de avtal som slutits med Sydafrika och Mexiko, Västbalkanavtalet samt de associationsavtal som ingåtts med 12 Medelhavsländer. Till exempel det så kallade Everything but Arms-beslutet som riktar sig mot världens minst utvecklade länder (LDC-länderna) har en stor handelspolitisk betydelse. Genom denna ensidiga eftergift från unionens sida erbjuds världens 49 fattigaste länder stegvis helt fritt tillträde till gemenskapens marknad, utom i fråga om vapen och ammunition. När det gäller jordbrukssektorn omfattar eftergiften övergångstider fram till år 2009 för jordbruksprodukterna banan, ris och socker.

Diskussionerna om den internationella handeln har endast odirekt i samband med jordbruksprodukter handlat om biobränsle. Under de senaste åren har t.ex. bioetanol flyktigt berörts i EU:s bilaterala handelsförhandlingar. De egentliga avtalen om frihandel har inte hittills omfattat förnybar energi.

WTO-förhandlingarna och frihandelsavtalen gör det ännu svårare att upprätthålla gemenskapspreferensen. Då exporten blir fri medför detta ett ökat tryck mot EU:s inre marknad och ett större exportbehov. För de sektorer som redan nu har svårt att hålla fast vid WTO-åtagandena innebär den ökade exporten att det uppstår ytterligare problem och krav på ändring av systemet.

2.3. Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik

Grunden till Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik lades år 1958 under konferensen i Stresa i Italien. Europeiska gemenskapens sex grundande medlemsstater godkände den gemensamma jordbrukspolitikens mål och verksamhetsprinciper år 1960. Politiken började omsättas i praktiken år 1962.

Finland har nu mer än tio års erfarenhet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och dess verksamhet. Denna tidsrymd har utvisat att den gemensamma jordbrukspolitiken inte är statisk, utan att den förändras kontinuerligt och anpassar sig till verksamhetsfältets utveckling. I det följande granskas hur Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik har utvecklats i stora drag. Granskningen berör i synnerhet de orsaker som har lett till att politiken har förändrats och vad dessa ändringar har gett till resultat.

Målen för den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik räknas upp i artikel 33 i fördraget om upprättandet av gemenskapen. De har förblivit desamma sedan Romfördraget godkändes (1957). Den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att

- * höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorer, särskilt arbetskraften,
- * på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,
- * stabilisera marknaderna,
- * trygga försörjningen,
- * tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Att dessa fundamentala mål är beständiga bevisas av att de är formulerade exakt som tidigare i det utkast till konstitution för Europeiska unionen som för närvarande inväntar medlemsstaternas godkännande. I praktiken har man med hjälp av särdeles mångsidiga och skiftande arrangemang försökt uppnå de oförändrade grundläggande målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik fick så småningom sitt konkreta innehåll då produkt-specifika marknadsordningar utarbetades inom gemenskapen på 1960-talet. De gemensamma marknadsordningarna för jordbruket är bestämmelser som fastställts med gemenskapsbeslut och som styr produktionen av och handeln med jordbruksprodukter i alla EU-medlemsstater. De omfattar cirka 90 procent av Europeiska unionens hela jordbruksproduktion.

Med hjälp av de gemensamma marknadsordningarna har man vid olika tillfällen reglerat framför allt prisnivån på och kvantiteterna jordbruksprodukter samt betalat olika slag av stöd till producenter och aktörer inom olika branscher. Marknadsordningarna styr dessutom verksamheten på marknaden på mångahanda sätt bl.a. genom regler för import och export av jordbruksprodukter. Det primära syftet med de gemensamma marknadsordningarna har varit att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Vid en granskning i efterhand kan det konstateras att de gemensamma marknadsordningarna i regel lyckades uppnå de mål som satts upp. Den verkställda politiken främjade produktionen och produktivitetens utvecklingen inom jordbrukssektorn samt säkerställde tillgången på produkter och skyddade jordbrukspolitiken från variationerna på världsmarknaden.

Den gemensamma jordbrukspolitikens ursprungliga mål har kompletterats och preciserats i ett flertal revideringar. Bland annat kvoterna för mjölkproduktionen år 1984, nedskärningen av administrativa priser och ibruttagandet av areal/djurstöd år 1992 (McSharry) samt lanseringen av den bredare landsbygdspolitiken år 1999 (Agenda 2000) har hört till de största omställningarna. Den största principiella förändringen kom i Luxemburg år 2003 då gårdsstödsreformen slopade kopplingen mellan stöd och produktion och s.k. tvärvillkor togs i bruk i unionen som ett villkor för direktstöd.

2.3.1. Förändringarna i den gemensamma jordbrukspolitiken och orsakerna bakom dem

Ända sedan den gemensamma jordbrukspolitiken skapades har ett av dess mest centrala drag varit att genom åtgärder av det allmänna hantera jordbruksmarknaden så att å ena sidan jordbrukarna garanteras skäliga producentpriser och å andra sidan konsumenterna får tillgång till en tillräcklig mängd livsmedel till rimligt pris. De jordbrukspolitiska åtgärder som vidtogs i praktiken ledde till att priserna på jordbruksprodukter på gemenskapens inre marknad var högre än världsmarknadspriserna. Detta i kombination med ökad produktivitet inom jordbruksproduktionen ledde för många produkters del till en avsevärd överproduktion i gemenskapen och därmed till problem såväl för gemenskapens budgetekonomi som för den internationella jordbrukshandeln.

Den jordbrukspolitik som bedrivs av gemenskapen har kritiserats kraftigt på det internationella planet, i synnerhet i de länder där man kan producera jordbruksprodukter till lägre produktionskostnader än i Europeiska unionen. Kritiken tilltog särskilt på 1980-talet. Vid den tiden hade Europeiska gemenskapen, som till en början var nettoimportör av jordbruksprodukter, blivit en betydande exportör av jordbruksprodukter. I synnerhet det faktum att gemenskapens export skedde med hjälp av exportsubventioner gjorde situationen problematisk.

Den kraftiga kritik som riktats mot Europeiska gemenskapen konkretiserades under Uruguayrundan för internationella handelsförhandlingar som startade i mitten av 1980-talet. Då förhandlade man för första gången om gemensamma handelsregler för jordbruksprodukter. Efter de långdragna förhandlingarna som pågick från 1987 till 1994 avtalades om de regler för jordbrukshandeln som bl.a. begränsar den subventionerade exporten av jordbruksprodukter, luckrar upp gränsskyddet samt inskränker det interna stödet till jordbruket. De avtalade restriktionerna berör alla medlemsländer i Europeiska gemenskapen eftersom gemenskapen fungerar som ett handelsförbund där medlemsländerna omfattas av gemensamma regler för den interna och externa handeln.

Den avsevärda överproduktionen av jordbruksprodukter samt de budgetproblem och svårigheter på världsmarknaden för jordbruksprodukter som orsakas av överproduktionen har på ett avgörande sätt omformat innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken. Utöver detta har bl.a. livsmedelskriserna, de miljökonsekvenser som förknippats med jordbruket samt den kantstötta offentliga bilden av den gemensamma jordbrukspolitiken inverkat på jordbrukspolitikens innehåll.

Främjandet av livsmedelskvaliteten och säkerställandet av produktsäkerheten har under de senaste åren legat till grund för många olika jordbrukspolitiska åtgärder. Dessa frågor har lyfts fram i samband med olika slag av livsmedelskriser och i synnerhet till följd av den s.k. galna kosjukan. Den garanti för produktsäkerheten som tog sin början delvis eftersom omständigheterna så krävde har så småningom förändrats och blivit prognostiserande. Numera vinnlägger man sig om att redan på förhand vidta olika åtgärder för att förhindra eventuella problem i anslutning till produkternas kvalitet och säkerhet och därmed borgen för högklassiga och säkra produkter.

Trycket på att jordbrukspolitiken måste förändras med avseende på jordbrukets miljöfrågor påminner delvis om produktsäkerhetsfrågan. Till en början lyftes jordbrukets miljöfrågor fram i skenet av negativa aspekter. På grund av den diffusa belastningen, monokulturen och det omfattande bruket av bekämpningsmedel ansågs jordbruket förstöra miljön och orsaka nedsmutsning av naturen. Småningom märkte man att jordbruket också genererar en mängd miljönyttigheter. Dem går man miste om ifall det inte finns något jordbruk. Med hjälp av praktiska jordbrukspolitiska åtgärder har man försökt gynna de positiva miljöeffekterna av

jordbruket och gallra bort de negativa. På det hela taget har förhållandet mellan jordbruket och miljöfrågorna haft stor betydelse när det gäller förändringarna i jordbrukspolitiken. Med stor sannolikhet gäller detta även i fortsättningen.

Målet för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är bl.a. att uppmuntra jordbrukarna att använda sig av produktionsmetoder som är mindre belastande för miljön. Medlemsstaterna skall redan nu till jordbrukets direktstöd foga sådana miljövillkor som de anser vara ändamålsenliga. På basis av att jordbrukarna förbinder sig vid miljöstödsystemet betalas de stöd för åtgärder som överskrider kraven på normal god jordbrukarsed. Stödet ersätter de inkomstbortfall och högre kostnader som miljöåtgärderna orsakar, men delvis sporrar också jordbrukarna till att vidta åtgärder. Kompensationsbidrag betalas i sådana områden i Europeiska gemenskapen där de naturliga förhållandena är ogynnsamma med tanke på bedrivandet av jordbruk.

Den gemensamma jordbrukspolitikens image har varit utsatt för hårda prövningar under hela sin existens. I offentligheten har man alltid hellre gått till attack mot den gemensamma jordbrukspolitiken än kämpat för den. De ovan nämnda problemen med budgeten, livsmedelssäkerheten och miljön har centralt inverkat på att den gemensamma jordbrukspolitikens image har tagit skada. Det är enkelt att förlänga listan med sådana som fläckt ned den offentliga bilden för i offentligheten har man alltid engagerat sig kraftigt exempelvis i missbruk av jordbruksstöd och stödsystemets krångligheter. Strävan har varit att ingripa i problemen då ändringar gjorts i jordbrukspolitiken. Att svara mot särdeles olika utmaningar har inte gjort politiken enklare.

2.3.2. Den gemensamma jordbrukspolitiken i dag

Genom ändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken har kommissionen och medlemsländerna försökt bemöta såväl den kritik som framförts mot politiken som de andra utmaningar som lyfts fram. Detta framgår bl.a. av målen för reformen Agenda 2000 som genomfördes i slutet av 1990-talet. Målen för denna reform var att

- * förbättra konkurrenskraften hos unionens jordbruk både på den inre marknaden och internationellt,
- * säkerställa livsmedelssäkerheten och livsmedelskvaliteten,
- * bättre koppla miljöaspekter till den gemensamma jordbrukspolitiken,
- * tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och stabilisera inkomsterna,
- * skapa alternativa inkomst- och sysselsättningsmöjligheter och utveckla landsbygden,
- * förbättra unionens inre ekonomiska kohesion.

Dessa mål avspeglar i sin helhet vilka förändringstryck man har försökt och försöker bemöta genom förändringar i politiken. Den senaste genomgripande reformen av jordbrukspolitiken som avtalades om i Luxemburg i juni 2003 syftar i huvuddrag till att uppnå samma mål. Denna så kallade halvtidsöversynen av Agenda 2000-reformen innebar ett betydande steg framåt när det gäller att omrikta jordbruksstöden. Då jordbrukets direktstöd i de tidigare reformerna var kopplade till produktionen åtminstone via användningen av produktionsresurser bryts nu kontakten mellan direktstöden och produktionen. Utbetalning till fullt belopp av de stöd som betalas till jordbrukare via tvärvillkor förutsätter att jordbrukaren iakttar de lagbaserade krav som gäller miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd samt djurens välbefinnande.

I och med Europeiska gemenskapens beslut om Agenda 2000 lyftes landsbygdsutvecklingen år 2000 fram som den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare och de olika lands-

bygdsutvecklingsåtgärderna samlades under en enda förordning. Gemenskapens åtgärder för utveckling av landsbygden delas in i tilläggsåtgärder (såsom miljöstöd till jordbruket och kompensationsbidrag), traditionella landsbygdsutvecklingsåtgärder (investeringsstöd, stöd till unga jordbrukare) och nya former av landsbygdsutvecklingsåtgärder (bl.a. byautveckling, marknadsföring av kvalitetsprodukter, förbättring av basservicen på landsbygden, bevarande av landsbygdsarvet). År 2003 togs nya tilläggsåtgärder med: livsmedelskvalitet, uppnåendet av standarder och djurens välbefinnande. Till följd av miljöstödet och kompensationsbidragets betydelsefulla ställning i Finland allokeras största delen av finansieringen för landsbygdsutveckling till arealbaserade tilläggsåtgärder. Framöver måste man fortsättningsvis diskutera de nya landsbygdsutvecklingsåtgärdernas position, i synnerhet hurdan koppling till jordbruket som krävs av dessa åtgärder. Samtidigt skall man ändå minnas att ett slopande av kopplingen till jordbruket utökar antalet potentiella förmånstagare betydligt. På samma gång måste det ändå beaktas att den EU-medfinansiering som Finland får för landsbygdsutveckling under den kommande finansieringsperioden 2007-2013 sannolikt kommer att sjunka från dagens nivå.

På grund av förändringstrycket har den gemensamma jordbrukspolitiken omformats, men vilka är de centrala elementen i denna nya politik? Ända sedan den gemensamma jordbrukspolitiken uppkomst har behärskandet av jordbruksmarknaden varit ett av dess centrala drag. I och med de reformer som vidtagits under det senaste decenniet har detta viktiga politiska mål utvidgats avsevärt och ändrat form. Nu syftar den gemensamma jordbrukspolitiken och dess åtgärder till en allt mer övergripande styrning av jordbruket och livsmedelshushållningen så att de olika intressegruppernas intressen och önskemål går att kombinera ännu bättre inom ramen för denna helhet. Det skall ytterligare uppmärksammas att denna styrning numera bör genomföras så att man inte direkt påverkar produkternas prisbildning eller handeln med produkter, utan att marknaden i huvudsak får bestämma priser och handelsflöden.

Då innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken tidigare fokuserade på reglering av produkternas prisnivå med hjälp av marknadsåtgärder är åtgärderna nu allt mer inriktade direkt på primärproducenten och dennes verksamhet. I detta avseende är den stora omvälvningen i den gemensamma jordbrukspolitiken förlagd till 1992 och 1999 års stora reformbeslut. Inom ramen för dessa beslut sänktes priserna på jordbruksprodukter och de inkomstbortfall som detta medförde kompenserades genom direktstöd till producenterna. Som en följd av de då fattade besluten har exportsubventionerna och interventionskostnaderna minskat påtagligt i Europeiska unionen. För närvarande betalas jordbruksstöden i regel direkt till producenterna på basis av produktionsresurserna. Den senaste reformen från år 2003 gick ytterligare ett steg längre, eftersom stödet betalas enligt stödrättigheter som beviljas på grundval av gårdarnas tidigare produktion i stället för på basis av produktionsresurser.

Huvudlinjen i 2003 års jordbrukspolitiska reform är att stöden frikopplas från produktionen. Genom beslutet frikopplas merparten av de stöd för jordbruksgrödor och djur som fullt ut betalas av EU och överförs till ett nytt system med samlat gårdsstöd där stöden betalas till gårdarna på basis av stödrättigheter. År 2004 fortskred reformen genom en frikoppling av stöden för tobak, bomull och olivolja. Som bäst behandlas ett motsvarande förslag i fråga om socker och framöver torde kommissionen ge förslag om att också frikoppla stöden för frukt och grönsaker samt vin. Frikopplingen av stöden gäller inte delfinansierade åtgärder för landsbygdsutveckling (bl.a. miljöstöd för jordbruket och kompensationsbidrag) eller nationella stöd. Reformen träder stegvis i kraft under åren 2005-2007 i enlighet med vad medlemsstaterna bestämmer. Finland har beslutat övergå till det nya systemet med samlat gårdsstöd år 2006 och i det sammanhanget ta i bruk en s.k. blandmodell. I denna modell består jordbrukarens stödrättighet av en regional enhetlig stöddel och en gårdsspecifik tilläggsdel.

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik tillåter medlemsländerna att betala nationella stöd om de villkor som reglerar betalningen av statligt stöd uppfylls. Riktlinjerna för statligt stöd till jordbrukssektorn utgår från att statliga stöd till jordbrukssektorn alltid måste

vara förenliga med gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik och landsbygdsutvecklingspolitik samt gemenskapens internationella åtaganden. Utifrån dessa utgångspunkter har det utarbetats särskilda regler, riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn, som gäller endast inom jordbrukssektorn. Med jordbrukssektorn avses produktion av och handel med de produkter som nämns i bilaga I till EG-fördraget. Statligt stöd till jordbrukssektorn avser alla sådana statliga stöd, inklusive stödåtgärder som finansieras med avgifter av skattenatur, som beviljas för produktion, förädling eller verksamhet i anslutning till saluföring av jordbruksprodukter.

I riktlinjerna för statligt stöd till jordbrukssektorn stakas ut tydliga gränser för tillåtna statliga stöd av olika slag. Särskild uppmärksamhet har fästs i synnerhet vid de senaste revideringarna av jordbrukspolitiken och framför allt vid behovet att höja kvaliteten på jordbruksprodukterna samt bevara naturen och kulturarvet på landsbygden. I enlighet med de principer som EG-domstolen har fastställt måste dessutom ett statligt stöd ha faktisk inverkan på utvecklandet av en bestämd ekonomisk verksamhet eller bestämda områden. Statligt stöd som avser enbart att förbättra stödtagarens ekonomiska situation kan aldrig anses överensstämma med EG-fördraget. I kommissionen bär huvudavdelningen för jordbruk ansvaret för behandlingen av enskilda fall av statligt stöd inom jordbrukssektorn.

EU-medlemsstaternas anslutningsfördrag är ett led i gemenskapens primärrätt och därför är reglerna för statligt stöd inte direkt tillämpliga på dem. Kommissionen har gett Finland rätt att betala nationella stöd på grundval av artikel 141 (stöd för allvarliga svårigheter) samt artikel 142 (nordligt stöd) i anslutningsfördraget. Besluten om nationellt stöd till södra Finland har varit tidsbundna, medan beslutet om nordligt stöd är i kraft tillsvidare.

3. Jordbruket i Finland genomgår förändringar

Det är redan över tio år sedan Finland anslöt sig till Europeiska unionen, vilket innebar stora förändringar för jordbrukets och livsmedelshushållningens verksamhetsfält. Medlemskapet i Europeiska unionen ledde till djupgående förändringar i 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 endast ett begränsat nationellt spelrum och detta bara med kommissionens godkännande. Efter år 1995 har den gemensamma jordbrukspolitiken genomgått ett flertal förändringar.

Till följd av EU-medlemskapet skärptes den internationella konkurrensen på Finlands jordbruks- och livsmedelsmarknad. De direkta verkningarna av medlemskapet drabbade de enskilda gårdarna hårdast i och med att medlemskapet sänkte producentpriserna på jordbruksprodukter och förändrade stödsystemet för jordbruket. Dessutom har den internationella konkurrensen ökat importen av jordbruksprodukter från länder med låga produktionskostnader.

I det följande görs först en närmare granskning av jordbrukets utveckling från år 1990 fram till år 2004. Granskningen gäller i synnerhet den utveckling som skett i fråga om jordbruksproduktionen och jordbruksprodukternas priser samt beträffande jordbrukets inkomster, lönsamhet och struktur. Därefter granskas det finländska jordbrukets konkurrenskraft och särdrag på marknaden.

3.1. Jordbrukets utveckling åren 1990-2004

Jordbrukets och livsmedelsindustrins ställning i samhällsekonomin kan studeras bl.a. i form av andelar av bruttonationalprodukten, investeringarna och sysselsättningen. Så har gjorts på basis av de uppgifter som inhämtats via nationalräkenskaperna (tabell 1).

År 2003 uppgick hela samhällsekonomin BNP till baspris till 124,0 miljarder euro och jordbrukets till 1,6 miljarder euro. Jordbrukets och livsmedelsindustrins sammanlagda bruttonationalprodukt till baspris var 3,3 miljarder euro. Dessa branschers andel av BNP i Finland var 3,0 procent år 2003 och andelen har rört sig kring 3 procent under hela 2000-talet. År 1991 var motsvarande BNP-andel fortfarande 6 procent och år 1994 5,7 procent.

Från år 1991 fram till år 2003 har jordbrukets och livsmedelsindustrins andel av bruttonationalprodukten sjunkit med inemot 3 procentenheter. Av detta utgör jordbrukets andel närmare 2 procentenheter. Jordbrukets sjunkande andel av BNP beror till största delen på att den övriga samhällsekonomin BNP har ökat kraftigt efter recessionen på 90-talet. År 1991 uppgick bruttonationalprodukten för hela landets samhällsekonomi till knappa 73 miljarder euro, medan den år 2004 redan var 124 miljarder euro. Livsmedelsindustrins BNP var 2,1 miljarder euro år 1991 och lika stor år 2003. Till följd av den övriga samhällsekonomin kraftiga tillväxt har livsmedelsindustrins andel av hela samhällsekonomin BNP samtidigt sjunkit från 2,8 procent till 1,7 procent.

Tabell 1. Bruttonationalprodukt, investeringar och sysselsättning i Finlands hela samhälls-ekonomi samt inom jordbruket och livsmedelsindustrin åren 1991-2003, källa: Statistikcentralen

Bruttonationalprodukt, miljarder euro

	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind.	%-andel
1991	72,7	2,4	3,3	2,1	2,8
1992	71,1	2,0	2,8	2,1	2,9
1993	72,3	2,3	3,2	2,2	3,0
1994	76,6	2,2	2,9	2,1	2,7
1995	83,0	1,8	2,2	2,1	2,5
1996	85,7	1,7	2,0	2,0	2,3
1997	92,2	1,6	1,7	2,0	2,2
1998	100,6	1,2	1,2	2,0	2,0
1999	103,4	1,4	1,4	1,9	1,8
2000	113,1	1,7	1,5	1,8	1,6
2001	118,1	1,7	1,4	2,0	1,7
2002	122,0	1,7	1,4	2,1	1,7
2003	124,0	1,6	1,3	2,1	1,7

Investeringar, miljarder euro

	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind.	%-andel
1991	20,5	0,7	3,4	0,4	1,8
1992	16,3	0,5	3,0	0,5	3,1
1993	13,6	0,5	3,5	0,3	2,1
1994	13,6	0,5	3,5	0,3	2,1
1995	15,5	0,5	3,4	0,3	2,2
1996	16,8	0,5	3,2	0,4	2,1
1997	19,2	0,7	3,6	0,3	1,7
1998	21,7	0,8	3,9	0,4	1,6
1999	22,9	0,9	3,8	0,4	1,5
2000	25,7	0,8	3,3	0,3	1,4
2001	27,7	0,9	3,4	0,4	1,5
2002	26,6	1,0	3,7	0,4	1,7
2003	26,3	1,0	3,6	0,4	1,5

Sysselsatta, 1000 personer

	Hela landet	Jordbruk	%-andel	Livsm.ind.	%-andel
1991	2 337,1	173,2	7,4	55,2	2,4
1992	2 168,2	161,9	7,5	51,2	2,4

1993	2 031,8	150,8	7,4	47,3	2,3
1994	2 009,9	149,9	7,5	45,2	2,2
1995	2 042,3	138,7	6,8	46,2	2,3
1996	2 071,3	130,3	6,3	45,5	2,2
1997	2 138,9	127,6	6,0	44,8	2,1
1998	2 183,6	117,6	5,4	45,0	2,1
1999	2 229,3	118,9	5,3	44,0	2,0
2000	2 252,5	119	5,3	44,2	2,0
2001	2 303,5	115,4	5,0	42,5	1,8
2002	2 338,1	108,7	4,6	41,8	1,8
2003	2 359,6	103,1	4,4	41,7	1,8

Jordbrukets andel av de samhällsekonomiska investeringarna har varierat från 3,0 procent till 3,9 procent under perioden 1991-2003. Livsmedelsindustrins andel av investeringarna har varierat mellan 1,4 procent och 3,1 procent. Som mest uppgick jordbrukets investeringar till cirka 1 miljard euro åren 2002 och 2003. Livsmedelsindustrins investeringar har varierat mellan 0,3 och 0,5 miljarder euro.

År 2003 sysselsatte jordbruket och livsmedelsindustrin runt 150 000 personer mot knappa 230 000 personer i början av decenniet. Dessa branschers andel av samtliga sysselsatta inom samhällsekonomin var 6,2 procent år 2003. År 1991 var andelen 3,6 procentenheter större. Under EU-medlemskapet har jordbrukets andel av arbetskraften sjunkit med 2,4 procentenheter. Livsmedelsindustrins andel av arbetskraften har från 1990-talets början sjunkit stadigt från 55 000 till knappa 42 000 personer år 2003. Även om antalet sysselsatta inom jordbruket och livsmedelsindustrin har sjunkit kraftigt under ett drygt decennium har dessa branscher fortfarande en stor sysselsättande betydelse. Jordbrukets andel av de sysselsatta var 4,6 procent år 2003, dvs. avsevärt större än dess andel av såväl investeringarna som nationalprodukten. På landsbygden har jordbruket en central betydelse för sysselsättningen. Livsmedelsindustrins andel av de sysselsatta år 2003 var 1,8 procent vilket likaså översteg dess andel av nationalprodukten.

3.1.1. Jordbruksproduktionen och förändringarna i den

Jordbruksproduktionens volymer utvecklades stabilt i Finland från år 1990 till år 2004 (tabell 2). Under de första åren av EU-medlemskapet stannade mjölkproduktionen kring 2 300 miljoner liter, dvs. på samma nivå som redan före medlemskapet. Under detta millenniums första år steg mjölkproduktionen till vid pass 2 400 miljoner liter varefter produktionen på nytt har stabiliserat sig kring den tidigare nivån, 2 300 miljoner liter. Den totala produktionen av hönsägg uppgick före EU-medlemskapet till drygt 70 miljoner kilogram om året varifrån den efter hand har sjunkit till under 60 miljoner kilogram.

År 2004 producerades totalt 377 miljoner kilogram kött, dvs. cirka 40 miljoner kilogram mer än år 1990. Kring mitten av decenniet var den totala köttproduktionen som lägst och låg då kring 310 miljoner kilogram per år. Den totala köttproduktionens struktur har förändrats påtagligt. Produktionen av nötkött har sjunkit klart och är numera cirka 90 miljoner kilogram per år. Däremot har produktionen av fjäderfäkött ökat kraftigt. År 1990 producerades 33 miljoner kilogram fjäderfäkött och år 2004 var produktionen cirka 87 miljoner kilogram. Den årliga produktionen av svinkött var som lägst bara 168 miljoner kilogram år 1995. Fram till år 2004 hade den årliga produktionen av svinkött ökat till 198 miljoner kilogram. Det produceras endast litet fårkött i Finland. År 2004 producerades 0,6 miljoner kilogram fårkött, dvs. bara hälften av volymen år 1990. Produktionen av renkött har trots periodiska

prisproblem hållit sig runt två miljoner kilogram. Den producerade mängden hästkött har sjunkit till under en tredjedel av kvantiteten år 1990 och uppgick till endast 0,1 miljoner kilogram år 2004.

På grund av väderleksförhållandena förekommer det årliga variationer i kvantiteterna växtprodukter. Under missväxtåren 1998 och 1999 stannade den totala spannmålsskörden klart under tre miljarder kilogram. Merparten av Finlands spannmålsskörd består av foderspannmål som ger drygt tre miljarder kilogram i skörd under normala år. Huvuddelen av brödsäden består av vete. Under EU-medlemskapet har spannmålsarealen emellertid ökat. Den utökade spannmålsarealen har inte höjt produktionsvolymerna eftersom de lägre spannmålspriserna och högre priserna på produktionsinsatser samt miljöprogrammets krav har gjort produktionen mindre intensiv och bromsat upp ökningen av skördenivån.

Tabell 2. Utvecklingen av jordbrukets produktionsmängder (miljoner kg) 1990-2004

	1990	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mjolk, milj. l	2 600	2 316	2 296	2 301	2 294	2 325	2 371	2 378	2 376	2 323	2 304
Nötkött	118	107	96	99	93	90	91	90	91	96	91
Svinkött	187	171	168	180	185	182	173	174	184	193	198
Fårkött	1,1	2	1,6	1,3	1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Fjäderfäkött	33	39	43	53	61	66	64	76	83	84	87
Hästkött	0,7	1	0,4	0,4	1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1
Kött sammanlagt	338	318	306	332	340	339	328	339	357	371	377
Hönsägg	76	72	75	67	64	59	59	57	55	56	60
Vete	627	317	380	464	397	254	538	489	569	679	782
Råg	244	22	58	47	49	24	108	64	73	73	62
Korn	1 720	1 858	1 764	2 004	1 316	1 568	1 985	1 786	1 739	1 697	1 725
Havre	1 662	1 150	1 097	1 243	975	990	1 413	1 287	1 508	1 295	1 002
Spannmål sammanl.	4 253	3 325	3 298	3 758	2 738	2 836	4 044	3 626	3 888	3 744	3 615
Oljeväxter	117	108	128	93	64	88	71	101	103	94	75
Sockerbeta	1 125	1 097	1 110	1 360	892	1 172	1 046	1 105	1 066	892	1 064

Källa: JSM:s informationstjänstcentral

Till följd av kontraktsproduktionen har odlingsarealen för sockerbeta inte förändrats i någon större utsträckning. Däremot har produktionsvolymen varierat mellan 890 miljoner kilogram och 1 360 miljoner kilogram.

Under EU-medlemskapet har produktionsvolymen av oljeväxter sjunkit avsevärt. År 2004 producerades 75 miljoner kilogram oljeväxter. Produktionsvolymerna översteg 120 miljoner kilogram under flera år i början av 1990-talet.

Antalet gårdar och hektar åkermark som odlas ekologiskt har flerdubblats under åren 1990-2004. Utvecklingen har varit särskilt snabb under EU-medlemskapet då stödet för ekologisk produktion inom systemet med miljöstöd har varit i bruk. År 2004 utgjorde den ekologiskt odlade arealen cirka 7 % av all åkerareal i odling. Regionalt sett finns det mest ekologiskt odlad åkermark i Österbotten, Birkaland, Egentliga Finland och Nyland. Antalet gårdar med ekologisk odling och gårdarnas åkerareal minskade något under år 2005.

Tabell x. De ekologiskt odlade gårdarnas odlingsareal, antal och storleksutveckling åren 1990-2004, källa: KTTK

	1990	1995	2000	2004
Ekologiskt odlad areal, ha sammanlagt	6 726	44 695	147 423	162 023
Ekologiskt odlade gårdar, antal	671	2 793	5 225	4 434
Gårdsstorlek, ha/gård	10,1	16,0	28,2	33,2

Den ekologiska husdjursproduktionen liksom antalet ekologiskt producerade husdjursprodukter har utvecklats svagt. År 2004 fanns det sammanlagt 386 husdjursgårdar. År 2005 anslöt sig dock 75 nya gårdar till kontrollsystemet för ekologisk husdjursproduktion, vilket delvis torde bero på att stödsystemet för ekologisk husdjursproduktion togs i bruk. På ekologiska husdjursgårdar produceras närmast mjölk, nötkött och hönsägg.

År 2004 var sammanlagt 425 aktörer införda i registren över tillverkning, förpackande och import av ekologiska livsmedel. Utbudet av ekologiska produkter breddades under hela 1990-talet. Under de senaste åren har sortimentet inte längre ökat i någon större utsträckning. De ekologiska produkternas andel av detaljhandelsmarknaden för livsmedel är cirka 1 %. År 2004 var de ekologiska produkternas marknadsandel av värdet av produktgruppens försäljning störst i fråga om flingor (6 %), matolja (5,7 %), hönsägg (5 %) och mjöl (4,2 %).

3.1.2. Pris-, inkomst- och lönsamhetsutvecklingen inom jordbruket

Till följd av EU-medlemskapet sjönk marknadspriserna på jordbruksprodukter avsevärt då gränsskyddet slopades år 1995 (Tabell 3). Sänkningen av marknadspriserna från år 1994 till år 1995 varierade enligt produkt från drygt 30 procent till närmare 70 procent. Mest sjönk priset på hönsägg men det har också stigit relativt sett mest under medlemskapet, över 56 procent. Priset år 2004 låg trots det 39 procent under priset år 1994.

Producentpriset på mjölk utan stöd sjönk med drygt 31 procent till följd av EU-anslutningen. Under medlemskapet har mjölkpriset stigit med knappa en procent. I början av medlemskapet sjönk producentpriserna på svinkött och fjäderfäkött till cirka hälften. Under medlemskapet har priset på svinkött växelvis legat på bägge sidorna om den nya prisnivån. Priset på fjäderfäkött har stigit med 11 procent under medlemskapet men likväl låg 2004 års pris 40 procent under priset år 1994. Till följd av medlemskapet sjönk priset på nötkött med närmare 41 procent och under tiden för medlemskapet har priset fortsatt sjunka ytterligare 10 procent.

Efter EU-anslutningen sjönk marknadspriserna på brödsäd med cirka 60 procent och priserna på foderspannmål med ungefär hälften. Under medlemskapet har prisnivån för spannmål sjunkit utan avbrott. Särskilt märkbar var sänkningen år 2000 då interventionspriserna gick ned som en följd av Agenda 2000 -reformen.

Tabell 3. Jordbruksprodukternas prisförändringar till följd av EU-medlemskapet och under medlemskapstiden

	Marknadspriser			Prisförändring, %		
	1994	1995	2004	94/95	94/04	95/04
Husdjursproduktion						
mjölk, c/l	47,77	32,80	33,00	-31,3	-30,9	0,6
nötkött, €/100kg	410,38	242,53	219,10	-40,9	-46,6	-9,7
ko, €/100kg	372,54	208,55	124,40	-44,0	-66,6	-40,4
svinkött, €/100kg	269,94	133,04	120,00	-50,7	-55,5	-9,8
fjäderfäkött, €/100kg	203,00	102,09	123,10	-49,7	-39,4	20,6
hönsägg, €/100kg	143,63	47,60	74,40	-66,9	-48,2	56,3
Växtproduktion						
vete €/t	358,24	146,32	119,81	-59,2	-66,6	-18,1
råg, €/t	423,83	149,69	120,91	-64,7	-71,5	-19,2
maltkorn, €/t	306,10	142,96	134,70	-53,3	-56,0	-5,8
foderkorn, €/t	264,06	122,78	106,51	-53,5	-59,7	-13,2
foderhavre, €/t	248,92	117,73	87,32	-52,7	-64,9	-25,8

Källa: JSM:s informationstjänstcentral

Jordbrukets och trädgårdsproduktionens bruttointäkt var drygt 4,2 miljarder euro före EU-medlemskapet (tabell 4). Under de första åren av medlemskapet sjönk bruttointäkten till 3,7 miljarder euro, dalade till under 3,6 miljarder euro åren 1998-1999 och uppgick till 4,0 miljarder euro år 2004. Utöver bruttointäktens nedgång med cirka 0,4 miljarder euro är omvandlingen i bruttointäktens struktur den viktigaste förändring som EU-medlemskapet orsakade, eftersom stödets andel av bruttointäkten ökade och marknadsintäktens andel sjönk.

Före EU-medlemskapet härrörde cirka 80 procent av jordbrukets bruttointäkt från marknadsintäkten, men efter medlemskapet har marknadsintäktens andel sjunkit till drygt 50 procent. Man måste ändå lägga märke till att gränsskyddet för jordbruksprodukter hade en prisstödjande effekt före EU-medlemskapet. Marknadsintäktens nedgång från 3,4 miljarder euro till 2,1 miljarder euro har kompenseras av högre inkomststöd till jordbruket. Före EU-medlemskapet uppgick beloppet av jordbruksstöd i totalkalkylen till 0,7 miljarder euro då stödbeloppet var 1,8 miljarder euro i kalkylen år 2004.

Tabell 4. Totalkalkyl för jordbruket och trädgårdsodlingen åren 1992-2004

	1992-1994 genomsn.	1995	1999	2001	2002	2003	2004*
Bruttointäkt, md euro							
- marknadsintäkter	3,4	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
- stöd	0,7	1,8	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8
- övriga intäkter	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bruttointäkt, sammanl.	4,2	3,8	3,5	3,8	3,9	3,9	4,0
- avskrivningar, räntor och hyror	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
- övriga kostnader	1,9	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
Kostnader sammanlagt	3,0	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9
JORDBRUKSINKOMST	1,2	1,2	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1

Källa: MTT Ekonomisk forskning

Under EU-medlemskapet har jordbrukets kostnader totalt sett ökat från cirka 2,5 miljarder euro år 1995 till 2,9 miljarder euro fram till år 2004. Kostnaderna har stigit snabbare än genomsnittet bland annat i fråga om växtskydd, energi och löner.

Totalkalkylen för jordbruket och trädgårdsodlingen beskriver inkomstutvecklingen totalt sett. Av den kan man inte dra direkta slutsatser om hur gårdarnas totalinkomst har utvecklats, eftersom antalet gårdar förändras i takt med strukturutvecklingen. Jordbrukarna har också ofta andra inkomstkällor än gårdsbruket. I bild 2 anges inkomsterna per jordbrukare och make för gårdar som drivs maximalt på deltid och maximalt på heltid. Fysiska personers gårdar har grupperats på basis av den andel av jordbrukarmakarnas totalinkomster som utgörs av inkomster från jord- och skogsbruk, på så sätt att inkomsterna från jord- och skogsbruk på gårdar som drivs maximalt på deltid är under 25 % och på gårdar som drivs maximalt på heltid över 75 % av jordbrukarmakarnas totalinkomster. Enligt uppgifterna om inkomst i beskattningen har jordbrukarmakarnas totalinkomster stigit genom löneinkomsterna utanför gården. Jordbruksinkomsten har varierat i analogi med produktionsförhållanden och stödlösningar och de senaste förhandsuppgifterna ger vid handen att den har minskat påtagligt. Under åren 1995-2003p har jordbruksinkomsten på gårdar som drivs maximalt på heltid reellt sett sjunkit med i medeltal 0,8 % per år, även om gårdsstorleken mätt i åkerareal har ökat en och en halv gång. Med hänsyn till förhandsuppgiften om år 2004 har jordbruksinkomsten sjunkit med 1,7 % om året. På gårdar som drivs maximalt på deltid har jordbrukarmakarnas löneinkomster reellt sett ökat med i genomsnitt 5,2 procent per år. I synnerhet på växtodlingsgårdar har man sökt sig till lönearbete utanför gårdsbruksenheten. De ökade löneinkomsterna beror också på att löntagarna har haft en bättre löneutveckling än jordbrukarna.

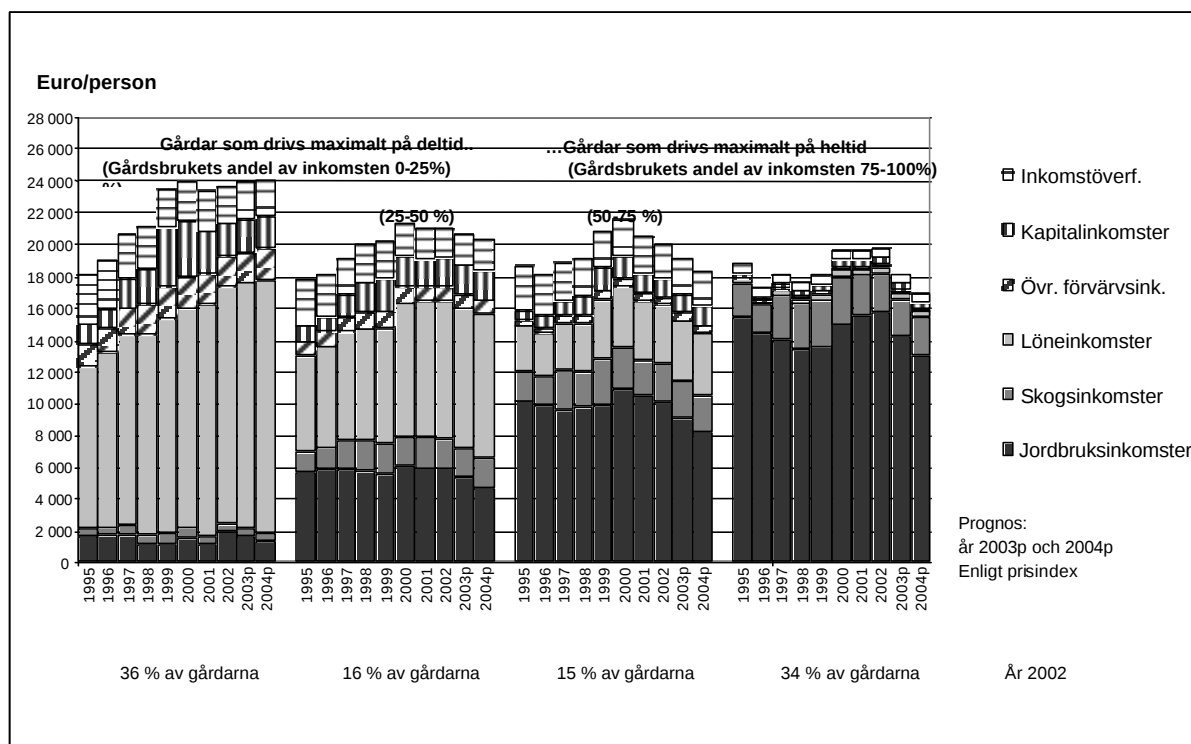


Bild 2. Jordbrukarmakarnas totalinkomster (euro/person) enligt andelen inkomster från gårdsbruk åren 1995-2004p (2001 års nivå; på gårdar som drivs maximalt på deltid är andelen inkomster från gårdsbruk under 25 % och på gårdar som drivs maximalt på heltid över 75 % av jordbrukarmakarnas totalinkomster (MTT Ekonomisk forskning)

På gårdar som drivs maximalt på heltid har jordbrukarmakarnas totalinkomster reellt sett förändrats med i medeltal -1,0 % under åren 1995-2004p. Väderförhållanden liksom stöd-lösningar har mest påverkat inkomstutvecklingen på dessa gårdar. I gruppen gårdar som drivs maximalt på deltid har de reella årliga förändringarna i totalinkomsterna estimerats till i medeltal 3,3 % under åren 1995-2004p. I gruppen av gårdar med en inkomstandel från gårdsbruket om 25-50 % var den reella årliga förändringen i totalinkomsterna 1,5 % och i gruppen med en inkomstandel om 50-75 % var den årliga förändringsprocentsatsen i fråga om totalinkomsterna lika med noll.

Gårdar som drivs maximalt på heltid har investerat mest i jordbruket och dessutom är de störst och har flest husdjur.

Vid sidan av inkomstutvecklingen är det viktigt att granska lönsamhetsutvecklingen inom jordbruksproduktionen eftersom lönsamheten är ett centralt ekonomiskt villkor för att företagsverksamheten skall kunna fortsätta. Det mest tillförlitliga sättet att granska gårdsbrukets lönsamhetsutveckling är att göra en jämförelse som bygger på material från jordbrukets lönsamhetsbokföring, eftersom resultaten från materialet har viktats så att de representerar alla gårdar. Lönsamhetsbokföringen innehåller uppgifter också om jordbrukarfamiljen arbetsinsats varvid lönsamheten för gårdarnas produktionsverksamhet kan fastställas. Följande granskning baserar sig på det lagstadgade material som MTT:s ekonomiska forskning tar fram om lönsamhetsbokföringen och som utgör Finlands andel av EU:s FADN-system.

Lönsamhetsutvecklingen har nedan granskats med hjälp av en lönsamhetskoefficient som på samma gång åskådliggör den ersättning som jordbrukarfamiljen får såväl för sitt arbete som för det egna kapital som placerats i jordbruket. Om lönsamhetskoefficienten är under ett har jordbrukarfamiljen inte fått den eftersträlvade ersättningen för sitt arbete och det placerade egna kapitalet. Målet för avkastningen på det egna kapitalet är en 5 procents ränta under hela granskningsperioden medan jordbrukarfamiljens lönekrav ökade från 7,06 euro till 11,3 euro i timmen från år 1998 till år 2003.

Lönsamhetskoefficienten fås genom att jordbruksinkomsten divideras med summan av kravet på lön för eget arbete och kravet på ränta på eget kapital.

Lönsamhetskoefficienten för jordbruks- och trädgårdsföretag 1998 – 2005p

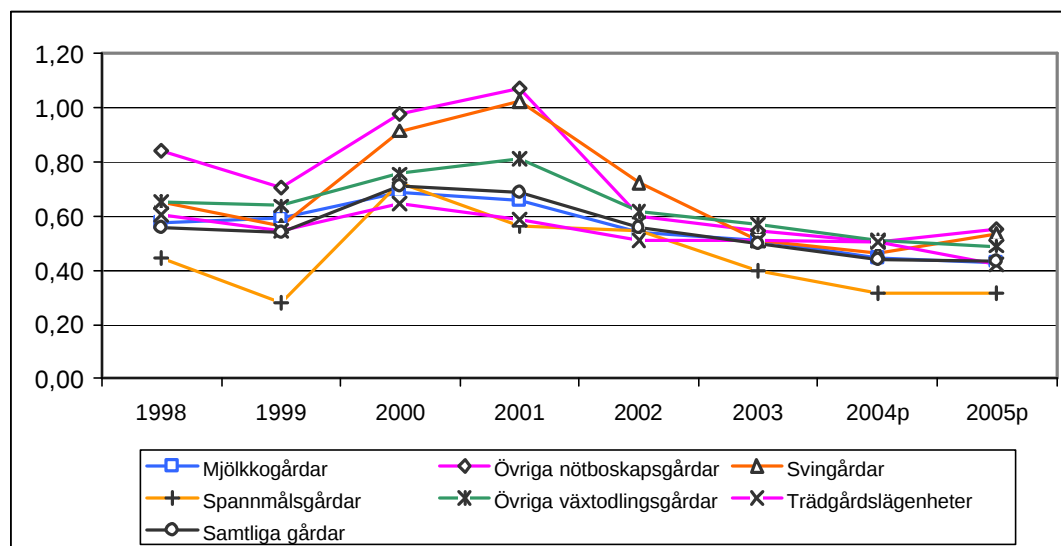


Bild 3. Jordbruks- och trädgårdsföretagens lönsamhetsutveckling 1998-2005p; (källa: MTT Ekonomisk forskning, lönsamhetsbokföringen)

Bild 3 beskriver jordbruks- och trädgårdsföretagens genomsnittliga lönsamhetsutveckling enligt produktionsinriktning åren 1998-2005p. Åren 1998-2003 är konstaterade och 2004p-2005p prognoser. Det har funnits stora variationer i lönsamheten såväl inom enskilda produktionsinriktningar som på riksnivå.

Jordbruks- och trädgårdsföretagens genomsnittliga lönsamhetskoefficient har så gott som varje år och inom alla produktionsinriktningar legat under 1, vilket innebär att jordbruksinkomsten inte har motsvarat kravet på ränta på eget kapital och lön för eget arbete. Under granskningsperioden nådde gårdarnas lönsamhetskoefficient upp till sitt högsta värde år 2000 då den var i genomsnitt 0,71. År 2003 var den genomsnittliga lönsamhetskoefficienten för gårdarna bara 0,50.

Ett av de viktigaste målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är att höja produktiviteten inom jordbruket. Detta är också ett villkor för samhällsekonomisk tillväxt. Produktivitet innebär förhållandet mellan produktionsvolymen och de produktionsinsatser som använts i produktionen. En höjd produktivitet anger att produktionsinsatserna kan omvandlas till utbyte effektivare än tidigare.

Med samma insatsmängd producerade hela det finländska jordbruket cirka 12 procent mer år 2004 än år 1992. Från år 1992 fram till år 2004 ökade jordbrukets produktivitet med i genomsnitt 0,95 procent per år. Förändringen i den ekonomiska verksamhetsfältet har inte påskyndat jordbrukets produktivetsutveckling på önskat sätt. Det krävs en snabbare produktivitetstillväxt för att det finländska jordbrukets konkurrenskraft skall kunna förbättras på EU:s gemensamma marknad. Vid en granskning enligt produktionsinriktning har produktivetsutvecklingen varit positiv för husdjursgårdarna och negativ för växtodlingsgårdarna. När det gäller växtodlingsgårdarnas sämre produktivitet har den långsammare skördeökningen varit en central faktor. På husdjursgårdarna har däremot förhållandet mellan priserna

på produkter och insatser varit sådant att det har funnits incitament för att effektivisera produktionen.

3.1.3. Jordbruksstödet i Finland

Sedan år 1995 har stödformerna enligt Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik legat till grund för det finländska jordbrukets stödsystem. Det totala beloppet av stöd år 2004 uppgick till cirka 1,8 miljarder euro vilket är 44 % av jordbrukets och trädgårdsodlingens bruttointkomst. Bild 4 anger eurobeloppen av CAP-, miljö-, LFA- och nationella stöd under Finlands EU-medlemskap.

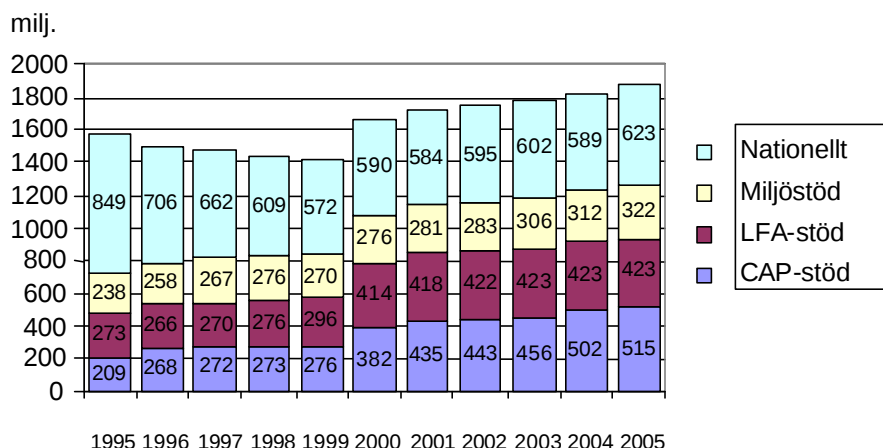


Bild 4. Jordbruksstöden åren 1995-2005p. Källa: Tike.

Stödet till jordbruket består såväl av stöd som betalas på grundval av bestämmelserna i EU:s gemensamma jordbrukspolitik som av nationella stöd som betalas av Finlands nationella medel. Över hälften av stöden till jordbruket är nationellt finansierade och 42 % av stöden kommer från EU:s jordbruksbudget. De nationella stöden bygger på de specialarrangemang som Finland och till en viss del också Sverige beviljades vid förhandlingen av EU-medlemskapet. Med dessa arrangemang ville man säkra det nordliga jordbrukets ställning i EU-medlemskapet. På grund av Finlands ogynnsamma naturförhållanden är stöden av stor betydelse för jordbrukets inkomstbildning. Nedan ges en kortfattad beskrivning av jordbrukets olika stödformer.

EU:s gemensamma stödformer

CAP-stöden är stöd som fullt ut finansieras av EU och som betalas till jordbruksproducenterna i syfte att ersätta de inkomstbortfall som orsakas av de sänkta priserna på jordbruksprodukter. Priserna sänktes i samband med reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP, Common Agricultural Policy) år 1992 och i anslutning till Agenda 2000-reformen. CAP-stöden som betalas på grundval av åkerareal och antal husdjur har en betydande ställning i den gemensamma jordbrukspolitiken. CAP-stöd betalas fortfarande år 2005 på basis av antingen odlad areal eller det antal djur som producenten håller. CAP-stödets andel av det stöd som betalas till jordbruket i Finland uppgick till 25 % år 2004.

Största delen av det arealbaserade CAP-stödet för jordbruksgrödor betalas för spannmål. Övriga grödor som berättigar till hektarbaserat CAP-stöd för jordbruksgrödor är proteingrödor, oljevaxter och oljelin. Från år 2000 har stöd beviljats för ensilagevall i de medlemsstater där man inte odlar majs. År 2001 utvidgades CAP-stödet dessutom till att gälla även spånadslin och hampa.

CAP-husdjursstöden som betalas på basis av antal husdjur består av tjur-, diko-, tacke-, extensifierings- och slaktbidrag samt ett nytt mjölkbidrag. CAP-stödet för jordbruksgrödor fastställs på grundval av regionernas historiska referensskördar. Stödet är 63 euro per ton multiplicerat med motsvarande referensskörd i regionen. För spannmål, oljevaxter, spånadslin och fiberhampa betalas i Finland dessutom 24 euro per ton referensskörd i tilläggsstöd för jordbruksgrödor, dvs. torkningsersättning.

Miljöstödet och kompensationsbidraget är av stor betydelse för att man i hela Finland skall kunna upprätthålla en jordbruksproduktion som beaktar miljöaspekter och naturförhållanden samt trygga den grundläggande försörjningen. I Finland ingår miljöstödet och kompensationsbidraget i det EU-medfinansierade horisontella programmet för utveckling av landsbygden. Miljöstödet har som mål att jordbruket och trädgårdsodlingen skall bedrivas på ett hållbart sätt så att produktionen belastar miljön i mindre utsträckning än i dag, bevarandet av naturens mångfald och jordbrukets kulturlandskap tryggas och förutsättningarna för att idka produktion förblir goda också på lång sikt.

Med miljöstödets hjälp ersätts jordbrukarna för de kostnader och inkomstbortfall som orsakas av åtgärder för miljöskydd och landskapsvård. Stödet sporrar jordbrukarna att fortsätta med odlingen, producera högklassiga och rena livsmedel samt dels också att upprätthålla en livskraftig landsbygdsmiljö. År 2004 hade 93 procent av jordbrukarna en förbindelse om bas- och tilläggsåtgärder i samband med miljöstödet. Enligt den halvtidsöversyn av det horisontella programmet för utveckling av landsbygden som färdigställdes år 2003 har man genom bas- och tilläggsåtgärderna förmått skapa en sådan basnivå för reducering av näringsämnena som berör nästan samtliga jordbrukare. Miljöstödets verkningar tar sig för närvarande uttryck på så sätt att näringsgivorna minskar och halterna av näringsämnen i åkermark slutar öka. Dikesrenarna och skyddsremsorna har ökat i antal och även när det gäller anläggningen av skyddszoner har miljöstödet haft en stor betydelse. De omspannande miljöprogrammen och minskningen av användningen av näringar har ännu inte på något märkbart sätt kommit fram t.ex. i vattenkvaliteten vid kustområdena. De senaste årens miljöåtgärder ger resultat med dröjsmål.

Stödet för ekologisk produktion är ett av avtalen om miljöspecialstöd för jordbruket. Runt hälften av de anslag som är reserverade för specialstödsavtal används för avtal om ekologisk produktion. Med stödets hjälp har man kunnat flerdubbla den ekologiska produktionsarealen jämfört med nivån år 1995. Samtidigt har det skapats en produktionspotential som tryggar ett större urval av ekologiska produkter på marknaden. Stödet för ekologisk husdjursproduktion som togs i bruk år 2005 väntas dessutom sporra jordbrukarna att också ställa om gårdens husdjursproduktion till ekologisk och därmed även utöka antalet ekologiska husdjursprodukter på marknaden.

Det generella syftet med kompensationsbidraget är att ersätta de kostnader som orsakas av landets nordliga läge, dvs. de kostnader som beror på kort vegetationsperiod och låg temperatur samt ett snävt befolkningsunderlag i ett glest bebott land, och som försvårar all företagsverksamhet på landsbygden och därmed bevarandet av landsbygdens livskraft. Med ersättningshjälp bevarar man landsbygden bebodd och vårdad och upprätthåller en jordbruksproduktion som tar hänsyn till miljöaspekterna. År 2004 omfattades 96 procent av Finlands gårdsbruksenheter och åkerareal av stödsystemet. Tack vare kompensationsbidraget har iakttagandet av normal god jordbrukarsed blivit vedertaget och uppfattningarna om vad normal god jordbrukarsed innebär har blivit enhetligare.

I juni 2003 nådde Europeiska unionens jordbruksministrar enighet om reformen av EU:s jordbrukspolitik. Syftet med den var att frikoppla stöden från produktionen. Därmed förblir stödnivån stabil även om produktionsmängderna och priserna varierar. Merparten av de stöd för jordbruksgrödor och djur som fullt ut finansieras av EU frikopplas från produktionen och överförs till ett nytt system med samlat gårdsstöd. Hos oss tas gårdsstödet i bruk år 2006, då vi övergår till en s.k. blandmodell där jordbrukarens stödrättighet består av en regional enhetlig stöddel och en gårdsspecifik tilläggsdel. Via den enhetliga stöddelen betalas cirka 80 procent av EU:s direktstöd, dvs. CAP-stöd, från ingången av 2006. Till den enhetliga stöddelen överförs stödet för jordbruksgrödor i sin helhet, inklusive tilläggsstödet för jordbruksgrödor, av EU-stödet för mjölk cirka 30 procent i begynnelseskedet och 100 procent inom 10 år samt merparten av stöden för nötkreatur. Utöver detta överförs hälften av tackbidraget och en del av stöden för utsädesproduktion till den enhetliga stöddelen. I framtiden utgör de produktionskopplade stöden fortsättningsvis ett betydande element i synnerhet på nötköttsgårdar.

Nationella stöd

Syftet med det nationella stödsystemet är att komplettera stödsystemet enligt EU:s gemensamma jordbrukspolitik, trygga jordbrukets verksamhetsbetingelser inom olika produktionsinriktningar och regioner samt främja bevarandet av landsbygdens livskraft. Det nationella stödsystemet består av fyra huvudsakliga stödformer, dvs. en nationell tilläggsdel till miljöstödet, en nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget, nationellt stöd till södra Finland och nordligt stöd som betalas i norra Finland. Merparten av investeringsstöden och stöden till unga jordbrukare betalas av nationella medel. Utöver dem betalas också vissa andra nationella stöd såsom nationellt stöd för potatisproduktion.

Från och med år 2004 har det nationella stödet till växtodlingen betalats i form av en nationell tilläggsdel till miljöstödet. *Tilläggsdelen till miljöstödet* beviljas endast i stödregionerna A och B för samma areal som betalas miljöstöd och där förbindelsevillkoren för miljöstöd iakttas. År 2005 är det totala beloppet av tilläggsdelen högst 55 miljoner euro.

Den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget togs i bruk år 2005. Den nationella tilläggsdelen är en stödform som kompletterar det av gemenskapens medfinansierade kompensationsbidraget och som riktas i synnerhet mot husdjursgårdar. Tilläggsdelens basbelopp betalas för åkerareal som berättigar till medfinansierat kompensationsbidrag. För husdjursgårdarnas åkerareal som berättigar till medfinansierat kompensationsbidrag betalas dessutom en tilläggsbelopp. En husdjursgård definieras på så sätt att gården skall ha en djurtäthet om minst 0,4 djurenheter per stödberättigande hektar åkermark eller minst 10 djurenheter under hela förbindelseperioden förutsatt att gårdens djurtäthet i detta fall är minst 0,2 de/ha.

Då produktionsinriktningen fastställs används antalet djur under det år som föregår det första förbindelseåret som gårdens antal djurenheter, förutsatt att produktionen fortsätter också under det första förbindelseåret. Som åkerareal används åkerarealen under det första förbindelseåret. För gårdar som ingår en ny LFA-förbindelse år 2005 används således djurantalet år 2004 och den åkerareal som berättigar till 2005 års medfinansierade LFA. Beloppet av den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget uppskattas på årsnivå uppgå till drygt 120 miljoner euro varav A- och B-regionernas andel är cirka 44 miljoner euro och G-regionernas drygt 76 miljoner euro.

Det nationella stödet till södra Finland bygger på artikel 141 i Finlands anslutningsfördrag. Artikeln lyder:

”Om anslutningen ger upphov till allvarliga svårigheter som kvarstår sedan möjligheterna enligt artiklarna 138-140 och 142 samt andra åtgärder enligt befintliga gemenskapsregler har utnyttjats fullt ut, får kommissionen tillåta att Finland [och Norge] lämnar producentstöd på nationell nivå för att underlätta deras integration i den gemensamma jordbrukspolitiken.”

Artikel 141 ger ingen definition av vad som menas med allvarliga svårigheter och fastställer inte heller stödets varaktighet eller form. Därför måste Finland med bestämda intervall förhandla med kommissionen om bruket av det stöd som betalas på grundval av artikel 141. På basis av den lösning som uppnåddes år 2003 får Finland betala nationella direktstöd och förhöjt investeringsstöd till södra Finlands husdjursgårdar samt trädgårdsproduktionen fram till utgången av 2007.

Artikel 142 i Finlands anslutningsfördrag innehåller en rättighet att betala *nationellt nordligt stöd* till regioner norr om den sextioandra breddgraden och några närliggande områden (stödregionerna C). Av Finlands åkerareal har drygt 1,4 miljoner hektar, dvs. 55,5 procent, fastställts som område som berättigar till nordligt stöd. Det nordliga stödet består av produktionsstöd för mjölk, stöd som betalas på grundval av antalet husdjur samt stöd baserade på odlingsareal. Det nordliga stödet omfattar också stöd för växthusproduktion och lagringsstöd för trädgårdsprodukter, skogsbär och skogssvamp samt stöd per djur för renar.

Strukturstöd till jordbruket

Det främsta målet när det gäller utvecklandet av gårdsbrukets struktur är att skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig och lönsam verksamhet genom ökad företagsstorlek, mångsidigare företagsverksamhet och förbättrad kapitalstruktur på gårdarna samt minskade kostnader. Med hjälp av statliga åtgärder främjas dessutom samarbetet mellan gårdarna och en förnuftig användning av produktionsfaktorerna samt ges stöd för miljöskyddsinvesteringar inom jordbruket.

Metoder som används för att uppnå de strukturpolitiska målen är investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare och avträdelsestöd. Startstödet till unga jordbrukare underlättar nyetablerade unga jordbrukares ekonomiska ställning i startskedet. Köpet av en gård leder ofta till att den unga jordbrukaren skuldsätter sig samtidigt som han eller hon borde satsa på att utveckla gården. I takt med att gårdsstorleken ökar växer också skulderna.

Strukturstödet är antingen ett EU-medfinansierat stöd eller ett helt och hållet nationellt stöd. Under finansieringsperioden 2000–2006 beviljas EU-medfinansierat stöd endast för sådana gårdsbruksinvesteringar som ingår i mål 1-programmet. Stödet beviljas i form av bidrag och ränteförmån på räntestödslån. I regel har nya statliga lån inte gått att söka efter år 2003. Bild 5 anger beloppen av beviljade bidrag, statliga lån och räntestödslån under EU-tiden från 1996 till 2004.

Det nationella investeringsstödet består av s.k. stöd för allvarliga svårigheter enligt artikel 141 i anslutningsfördraget och annat nationellt investeringsstöd. Investeringar i syfte att utvidga får inte leda till att den totala produktionen ökar. Till unga jordbrukare betalas förhöjt investeringsstöd. Investeringsstöden syftar till att utveckla jordbrukets struktur. Genom en ökning av företagsstorleken försöker man sänka produktionskostnaderna så att kapital- och arbetskostnaderna per producerad enhet sjunker i och med att gårdsstorleken ökar. För att finansiering skall beviljas förutsätts att jordbrukaren och dennes gård uppfyller vissa villkor som gäller stödet.

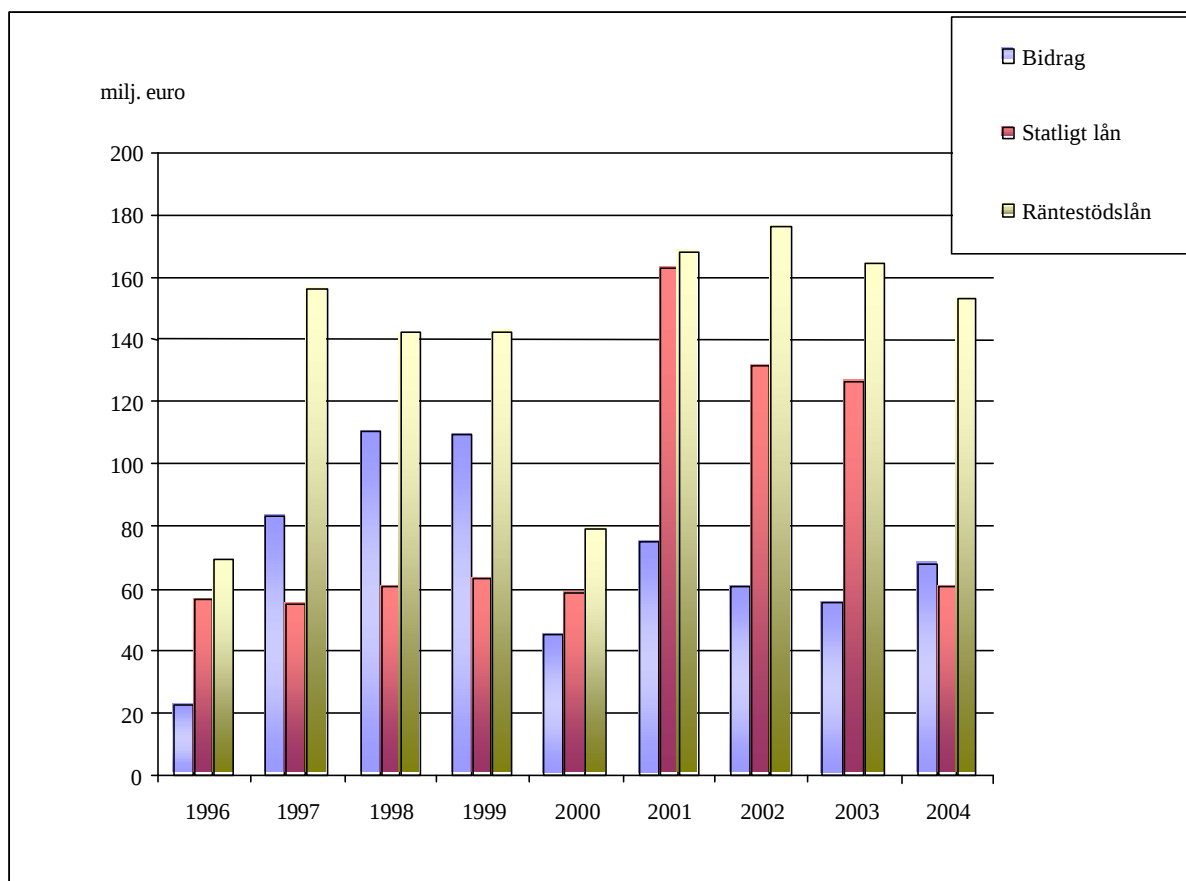


Bild 5. Totalbeloppen av beviljade bidrag, statliga lån och räntestödslån under tiden för Finlands EU-medlemskap

Systemet med avträdelsestöd tryggar utkomsten för jordbrukare som upphör att idka jordbruk eller renskötsel före den egentliga pensionsåldern. Stödet betalas till den jordbrukare som upphör med jordbruket. Avträdelsestödet är avsett för jordbruksföretagare och renskötare som önskar lägga ned jordbruksproduktionen eller renskötseln före den egentliga pensionsåldern. Systemet med avträdelsestöd som var i kraft åren 2000-2002 utgjorde i praktiken närmast ett system för generationsväxling eftersom arrendering av åkrarna till en annan jordbrukare inte ingick som ett alternativ för avträdelser. År 2004 togs arrenderingen av åkrarna till en annan jordbrukare på nytt med i avträdelsealternativen.

Arbetsgruppen som utrett utvecklingen av systemet för avträdelsestöd överlämnade sitt betänkande i oktober 2005. Arbetsgruppen rekommenderar att systemet för avträdelsestöd förlängs till att omfatta åren 2007-2013.

3.1.4. Jordbrukets strukturutveckling

Under åren 1990 – 2004 minskade antalet aktiva gårdar med 44 procent. År 2004 fanns det 70 054 aktiva gårdar i Finland (Tabell 5). Av de cirka 129 000 aktiva gårdarna år 1990 hade

dryga 55 000 gårdar lagt ned produktionen före år 2004. Minskningen av antalet gårdar var som kraftigast genast i början av EU-medlemskapet men under de senaste åren har minskningen stabiliserats. Anmärkningsvärt är att minskningen av antalet gårdar uttryckligen har gällt husdjursgårdar. Under åren 1995 – 2004 upphörde drygt 26 000 aktiva gårdar med produktionen, och av dessa var över 22 000 husdjursgårdar. Nedläggningen av husdjursgårdar har således ökat klart under EU-medlemskapet. Antalet spannmålsgårdar har däremot sjunkit i betydligt mindre utsträckning. Den som upphör med husdjursproduktionen fortsätter ofta som växtproducent innan han eller hon helt upphör med produktionen. Framöver väntas antalet gårdar fortsättningsvis minska, eftersom en intervjuundersökning som nyligen har utförts av Elintarviketieto visar att en tredjedel av gårdarna har för avsikt att lägga av före år 2012.

Tabell 5. Förändringar i antalet gårdsbruksenheter 1990-2004

Produktionsinriktning	Antal gårdar				Förändring, %			
	1990	1995	2000	2004	90/95	95/00	00/04	90/04
Husdjursproduktion								
Mjölkboskap	43 564	32 480	22 913	17 490	-25	-29	-24	-60
Annan nötboskap	11 500	9 394	5 349	4 768	-18	-43	-11	-59
Svinskötsel	7 081	6 249	4 316	3 401	-12	-31	-21	-52
Fjäderfä	2 552	2 239	1 231	1 034	-12	-45	-16	-59
Övriga husdjursgårdar	2 237	3 383	2 970	3 150	51	-12	6	41
Husdjursgårdar sammanl.	66 934	53 745	36 779	29 843	-20	-32	-19	-55
Växtproduktion								
Spannmålsodling	35 218	29 294	27 510	28 979	-17	-6	5	-18
Trädgård	3 525	3 281	2 361	2 331	-7	-28	-1	-34
Annan växtproduktion	8 739	9 712	9 015	10 371	11	-7	15	19
Växtodlingsgårdar sammanl.	47 482	42 287	38 886	41 681	-11	-8	7	-12
Övriga gårdar*	14 698	3 932	4 118	530	-73	5	-87	-96
Aktiva gårdar sammanl.	129 114	99 964	79 783	72 054	-23	-20	-10	-44

Källa: JSM:s informationstjänstcentral, Gårdsbruksregistret

* Av gårdarna som bedriver skogsbruk eller annan produktionsverksamhet har från och med år 1995 endast de som odlar åker räknats in i de aktiva gårdarna

Från år 1990 till år 2003 har de aktiva gårdarnas medelstorlek i Finland ökat från 17,3 hektar till 30,5 hektar (bild 6) dvs. med 76 procent.

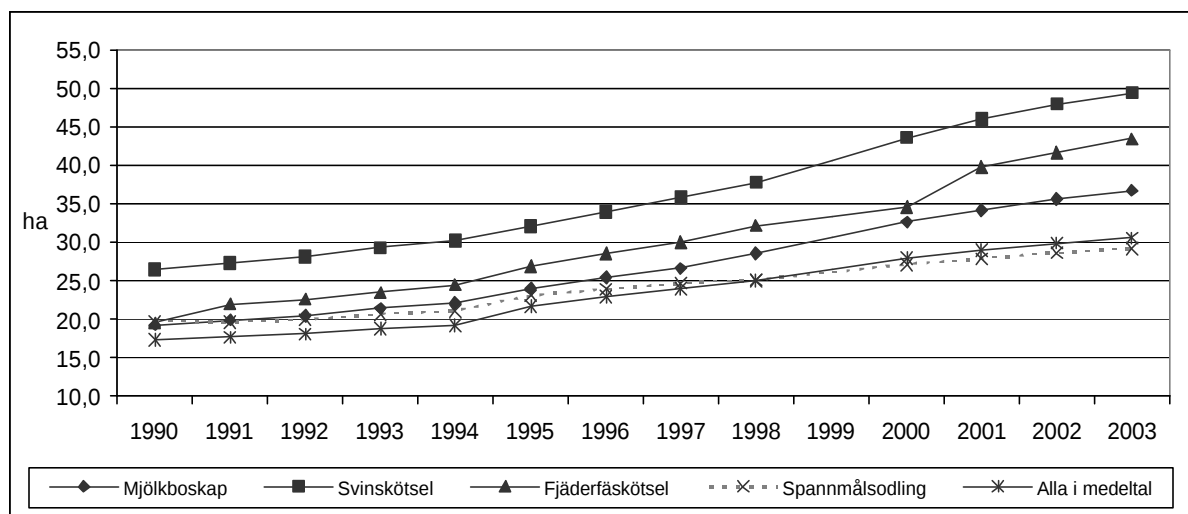


Bild 6. De aktiva gårdarnas medelåkerareal (ha) enligt produktionsinriktning åren 1990-2003.

(Källa: JSM:s informationstjänstcentral).

Trots strukturutvecklingen hör ett stort antal gårdar fortfarande till de små gårdarna. Knappa hälften av de aktiva gårdarna har under 20 hektar åkermark. Cirka 16 procent av gårdarna hade över 50 hektar åkermark och knappa 3 procent över 100 hektar åkermark år 2003. Gårdarna har i högre grad arrenderat åker än köpt tillskottsåker för att utöka sin åkerareal. Under åren 1995 – 2004 har arrendeåkrarnas andel av de aktiva gårdarnas odlade areal ökat från 22 till 33 procent, dvs. från 480 000 hektar till 730 000 hektar.

De stora produktionsenheternas andel av totalproduktionen har ökat i synnerhet när det gäller produktionen av svinkött, hönsägg och fjäderfäkött. Också mjölk- och nötdjurgårdarna har ökat i storlek. Tabell 6 beskriver hur det relativa antalet husdjur per gård har vuxit inom de viktigaste produktionsinriktningarna.

Tabell 6. Det relativa antalet husdjur per gård inom de viktigaste produktionsinriktningarna

	1995	1997	2000	2002	2004
Mjölkboskapsskötsel	100	111	152	170	197
Annan nötkreatursskötsel	100	128	170	193	189
Svinskötsel	100	132	166	190	254
Fjäderfäskötsel	100	146	306	317	318
Fårskötsel	100	151	174	220	182

Källa: JSM:s informationstjänstcentral

Jordbrukarnas medelålder har stigit under de senaste åren. År 1990 var medelåldern för de jordbrukare som är försäkrade på basis av lagen om pension för lantbruksföretagare 44,4 år och år 2001 var medelåldern 46,1 år. När det gäller jordbrukarbefolkningens åldersfördelning finns de största klasserna i åldersgruppen 50-55 år, vilket framför allt beror på att de s.k. stora åldersklasserna som föddes efter krigssluten nu hör till denna generation. De yngre åldersklasserna minskar år från år. Könsfördelningen bland de LFöPL-försäkrade är tydligt snedvriden: kvinnornas andel av de försäkrade är för tillfället 38 procent och männens 62 procent. Under de närmaste åren når de stora åldersklasserna så småningom upp till pensionsåldern vilket för sin del påverkar jordbrukets strukturutveckling.

Utmärkande för jordbruket under tiden för EU-medlemskapet har varit att produktionen är koncentrerad såväl regionalt som gårdsspecifikt. På det regionala planet har jordbruksproduktionen efterhand flyttats västerut och söderut. Förändringen sker med olika hastighet beroende på produkt och dessutom skall man lägga märke till den koncentration som också sker inom regionerna. På gårdsnivå har produktionen koncentrerats till allt större gårdar.

3.1.5. Avbytar-service och företagshälsovård för lantbruksföretagare

Avbytar-service är en del av lantbruksföretagarnas personliga sociala trygghet. I och med att jordbrukets struktur har förändrats och antalet husdjur på gårdarna ökat samt företagarnas medelålder stigit har avbytar-service blivit allt viktigare med tanke på lantbruksföretagarnas motivation och livsglädje i arbetet.

Enligt lagen om avbytar-service för lantbruksföretagare (1231/1996) har en lantbruksföretagare rätt till semester och vikariehjälp samt möjlighet till avbytar-service för högst 120 timmar per år till ett subventionerat pris. Semestern är 24 dagar lång och avgiftsfri. Vikariehjälp är avgiftsbelagd och ges om företagaren på grund av sjukdom eller någon annan tillfällig orsak som avses i lagen inte kan ta hand om de nödvändiga göromål som hör till skötseln av lantbruksföretaget.

År 1995 uppgick antalet lantbruksföretagare som hade rätt till semester till ca 68 000. År 2004 var antalet under 38 000.

År 1995 fanns det ca 5 700 fastanställda månadsavlönade avbytare av vilka 20 procent arbetade på deltid. År 2004 var antalet ca 5 200 och andelen deltidsarbetande hade stigit till drygt 30 procent.

Utvecklingen av lantbruksavbytar-service utreds av en arbetsgrupp tillsatt att social- och hälsovårdsministeriet. Utredningsarbetet slutförs i mars 2006.

I slutet av år 2004 hörde 37 100 lantbruksföretagare till företagshälsovården, dvs. 40 % av de LFöPL-försäkrade lantbruksföretagarna. Antalet har stigit med åtta procentenheter jämfört med år 1999.

LPA:s gårdsbesöksregister har förts sedan år 1999. I registret har införts gårdsbesöks- och anslutningsuppgifter och från början av år 2005 även uppgifter om driftsinriktningen för de lantbruksföretagare som omfattas av företagshälsovården, om de hälsorisker som har observerats under gårdsbesöken samt om de rekommendationer som har getts för att eliminera dessa risker.

Enligt den goda företagshälsovårdspraxisen undesöks arbetsmiljön under ett gårdsbesök som utförs vart fjärde år. Det är få kommuner som har uppnått detta mål. Den största orsaken därtill är företagshälsovårdens alltför knappa resurser. Det finns 23 300 gårdsbruksenhe-

ter som har anslutit sig till företagshälsovården. Antalet gårdsbesök är 3 200- 3 900 per år. Målet är 5 800 per år.

Nästan alla lantbruksföretagare går på hälsocentralernas enheter för företagshälsovård. Servicenivån och tillgången till service varierar stort mellan de olika enheterna. Stora enheter har gott om resurser och goda möjligheter att bjuda ut sina tjänster och utveckla verksamheten. På små hälsocentraler produceras företagshälsovårdstjänsterna ofta av de deltidsanställda. I dessa enheter är det svårt att upprätthålla ett tillräckligt yrkeskunnande och eftersom personalresurserna är små är verksamheten lätt sårbar. Denna utmaning möts genom en ändring av folkhälsolagen som gör ett regionalt kommunalt samarbete möjligt mellan hälsocentralerna.

3.2. Livsmedelsmarknadens utveckling i Finland

3.2.1. Konsumtionen av livsmedel och konsumtionsvanorna

Konsumtionsvanorna beträffande livsmedel har genomgått en kraftig förändring under drygt tio års tid. Mataffärerna har utökat sitt sortiment, förädlingsgraden av livsmedlen ökat och konsumenternas köpbeteende blivit mångsidigare.

I de nya konsumtionstrenderna betonas produkternas kvalitet och säkerhet samt att matlagningen skall vara enkel och bekväm. Som en följd av den höjda levnadsstandarden köper vi inte längre livsmedel endast för att tillgodose näringsbehovet utan nu är det allt mer mångfacetterade faktorer som påverkar valet av produkter. Sett från ett näringsfysiologiskt, sociokulturellt och ekonomisk-teoretiskt perspektiv påverkas valet av livsmedel som helhet av de värderingar som råder i samhället samt av den information som vi får om maten. Valet påverkas även av privathushållens resurser och förhållanden samt av de faktorer som berör produktionen av och handeln med mat. Marknaden för livsmedel har blivit allt mer efterfrågeorienterad.

I takt med att konsumtionen och konsumtionsvanorna förändrats har de mer traditionella valkriterierna för livsmedel (bl.a. pris, smak och färskhet) kompletterats med ett antal nyare kriterier såsom produktens utseende, hälsosamhet, kvalitet, renhet, förpackning, bekanthet, ursprung, tillverkare och tillverkningsätt. Sammantaget innebär breddade valkriterier för livsmedel bl.a. att det innebär en större utmaning än tidigare att förutsäga och förutspå förändringarna i livsmedelskonsumtionen. Till exempel tvivel på huruvida en produkt eller produktgrupp är säker och hälsosam kan snabbt avspeglas i val och köpbeslut hos konsumenterna. Ett bra exempel på detta är nötkött och BSE för några år sedan.

De förändrade konsumtionstrenderna har haft en avsevärd inverkan på konsumtionen av olika livsmedel. Konsumtionen av flytande mjölk har under perioden 1990-2004 sjunkit med över 15 procent. Konsumtionen av hönsägg har sjunkit med cirka 10 procent från år 1990. Vetekonsumtionen ökade med över 60 procent från år 1990 till år 2004 till följd av den ökade användningen av vete som foder. Under samma period har användningen av råg sjunkit med 30 procent. Sockerkonsumtionen låg år 2004 på ungefär samma nivå som år 1990.

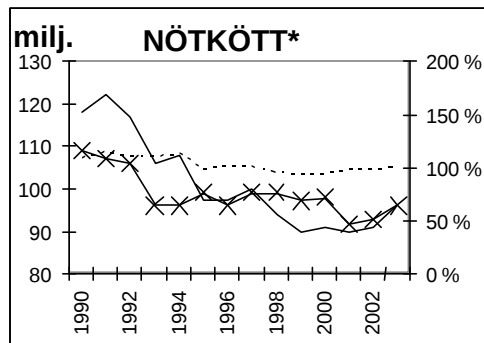
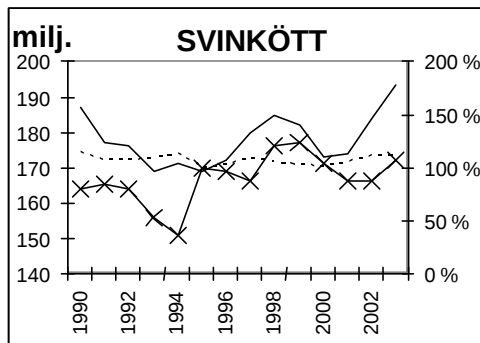
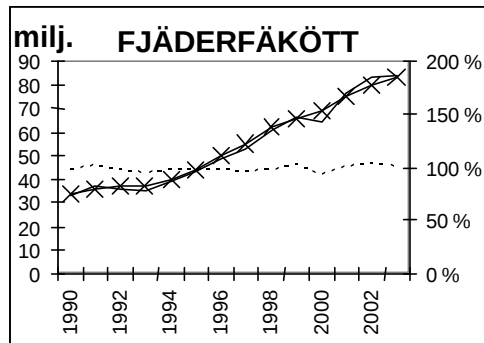
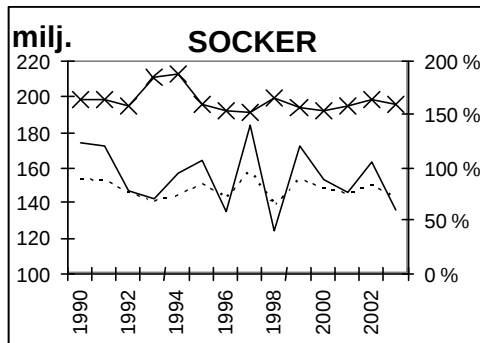
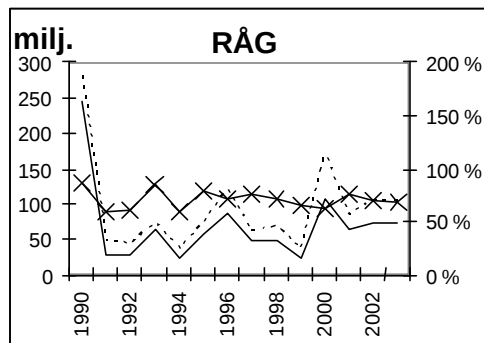
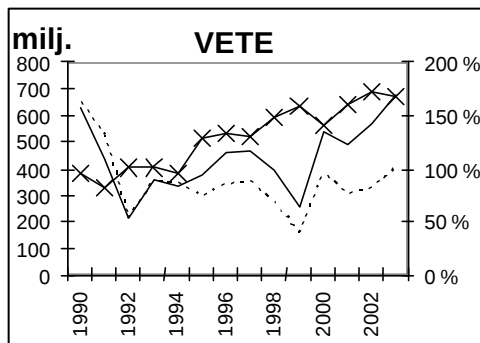
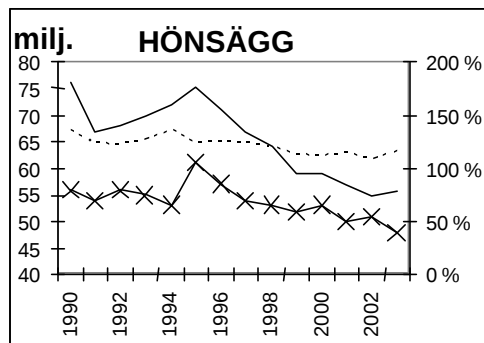
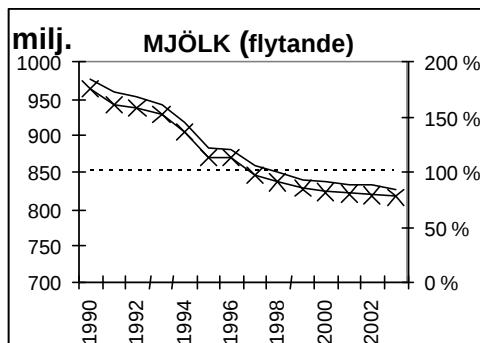
Den sammanlagda köttkonsumtionen har ökat. Konsumtionen av fjäderfäkött har ökat mest. År 2004 konsumerades inemot 130 procent mera fjäderfäkött än år 1990. Också konsumtionen av svinkött har ökat. År 2003 konsumerades sammanlagt 172 kilogram svinkött då konsumtionen låg på 164 miljoner kilogram år 1990. Däremot har konsumtionen av nötkött sjunkit; år 2003 konsumerades 96 miljoner kilogram nötkött då den konsumerade kvantiteten år 1990 var 109 miljoner kilogram.

När det gäller konsumtionsvanorna har det skett förändringar inte bara mellan olika köttslag utan också inom dem. Konsumtionen är allt mera inriktad på värdefulla köttstycken och längre förädlade köttprodukter.

Efterfrågan och utbudet på ekologiska livsmedel ökade klart på 1990-talet till följd av såväl det inhemska utbudet som den ökade importen av ekologiska produkter. Under de allra senaste åren har marknaden för ekologiska produkter och produktsortimentet dock inte vuxit i någon högre grad utan försäljningen har rentav minskat. Inom vissa produktgrupper såsom flingor och hönsägg är andelen ekologiska produkter 5-6 %, men deras genomsnittliga andel av detaljmarknaden för livsmedel ligger kring bara en procent. På basis av konsumentenkäter bedömer man att efterfrågan på ekologiska produkter ökar framöver i synnerhet om produktsortimentet breddas och förhållandet mellan pris och kvalitet är bra. Också förädlingsindustrins vilja att producera ekologiska produkter för marknaden har en central betydelse med tanke på ett bredare produkturval.

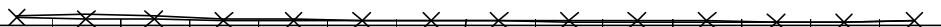
Framöver blir livsmedelsmarknaden allt mer segmenterad. Efterfrågan på billig basmat förblir oförändrad, men den kompletteras av en allt större marknad för produkter som är differentierade enligt egenskap och produktionsmetod såsom mervärdeslivsmedel, ekologisk mat, närproducerad mat samt vissa specialprodukter. Splittringen av marknaden ställer särskilda krav på att livsmedelskontrollen skall vara pålitlig.

Bild 7. Produktion, konsumtion och självförsörjning i fråga om de viktigaste jordbruksprodukterna åren 1990–2003



* inklusive kalvkött

— produktion —x— konsumtion självförsörjning



3.2.2. Utvecklingen inom livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln

Livsmedelsindustrin är Finlands fjärde största industrigren efter metall- och skogsindustrin samt den kemiska industrin. De största branscherna inom livsmedelsindustrin är köttförädlings-, bageri-, bryggeri- och läskedrycksindustrin samt mjölkförädlingsindustrin. Livsmedelsindustrin sysselsätter för närvarande cirka 37 000 personer vid drygt 2000 verksamhetsställen. Finland har ett fåtal stora företag inom livsmedelsbranschen, men i internationellt perspektiv är de bara medelstora. Det finns ett stort antal små företag som i huvudsak fungerar lokalt eller regionalt. År 2004 sysselsatte minuthandeln med dagligvaror cirka 52 000 personer och parti- och logistikfunktionerna 20 000 personer.

I de flesta länder utgår livsmedelsindustrin från hemmamarknaden. Enligt internationella bedömningar transporteras cirka fem procent av produktionen över gränserna. I Finland har de inhemska livsmedlen en marknadsandel på cirka 85 procent. Företagen inom livsmedelsindustrin har hittills behållit sin konkurrenskraft i hemlandet och många företag har expanderat till närliggande områden såsom Sverige, Baltikum, Polen och Ryssland. I vissa fall har företag också köpts upp av utländsk livsmedelsindustri och flyttats bort från Finland.

Den skärpta konkurrensen på den globala livsmedelsmarknaden kräver att industrin håller sig med stark produktutveckling och hög kunskapsnivå. Företagen måste snabbare än tidigare kunna tillgodose de föränderliga behoven hos allt mindre konsumentsegment. Specialisering och nytänkande, en stark affärsverksamhet med nätverk samt hög kvalitet på produkter och verksamhet gör det möjligt för den internationellt sett lilla och relativt resursknappa livsmedelsindustrin i Finland att behålla den internationella konkurrenskraften.

Den finländska livsmedelshandeln har förändrats på många sätt under det senaste dryga decenniet. Livsmedelshandeln har koncentrerats och bildat kedjor, butikerna har blivit större och utbudet ökat. EU-medlemskapet har varit och är alltjämt den internationella faktor som kanske allra mest inverkar på en enskild butiks verksamhetsfält. Det centrala inom EU är principen om fri rörlighet för varor, tjänster och människor. Den praktiska tillämpningen av denna princip gav också i Finland upphov till avsevärda effekter inom handelsbranschen.

Till följd av anslutningen till Europeiska unionen sjönk prisnivån på livsmedel och samtidigt sjönk priserna i dagligvarubutikerna. Systemet med extrapriser ändrade karaktär i slutet av 1990-talet. I början av 1990-talet skapade dagligvarubutikerna sin image av förmånliga priser med hjälp av intensiv extraprisverksamhet och annonskampanjer där det utmärkande var att extraprisvarorna var såldes med liten marginal och under en kort tid. Härför övergick man i alla typer av butiker till mer långvariga erbjudanden med större marginaler. Nuförtiden har butikerna allt mer bundit produktpriserna till köplojaliteten. Detta sker med hjälp av olika grupperingar och kundkort som innebär att de sammanlagda inköpen blir desto förmånligare ju mer kunden köper i affärsgruppens affärer. Ett påfallande utvecklingsdrag i slutet av 1990-talet var att sortimenten i dagligvarubutikerna ökade markant i alla typer av butiker.

Servicens betydelse har avtagit. Butikernas inbördes konkurrens när det gäller s.k. service över disk är inte densamma som tidigare. Försäljningen av kött och bröd över disk har försvunnit eller minskat avsevärt, förutom i en del storaffärer. I de små närbutikerna skedde en tydlig förändring på 1990-talet. De traditionella närbutikerna som satsar på service drogs med dålig lönsamhet och i deras ställe öppnades så kallade lådbutiker.

EU-medlemskapet år 1995 möjliggjorde fri import av livsmedel från de andra länderna i gemenskapen. I Finland sjönk priset på mat åren 1996 och 1997 varefter livsmedelspriserna har ökat långsammare jämfört med den allmänna konsumentprisutvecklingen. Så har skett

trots att den importerade matens andel av försäljningen av icke-färskvaror har stannat klart under en tiondel i Finland. Att det i praktiken till följd av EU-fördraget blev lättare för utländska handelsföretag att etablera sig i Finland var av större betydelse för handelns verksamhet på längre sikt. Den hittills enda utländska dagligvaruhandelskedjan som fungerar i Finland är tyska Lidl som etablerade sig här år 2002.

När det gäller Finlands dagligvaruhandel visar undersökningarna att arbetsproduktiviteten är god medan totaleffektiviteten ligger på europeisk medelnivå. Enligt statistikuppgifterna är också handelns lönsamhet relativt god i Finland. Det förutspås att det nationella konkurrensläget skärps till följd av att internationella handelskedjor sannolikt träder in på marknaden. Den viktigaste konkurrensfaktorn för de handelsföretag som redan finns på marknaden är att de förbättrar sin egen effektivitet.

Betydelsen av intern integration i livsmedelskedjan antas öka. Handeln spelar en växande roll som organisatör för utbudskedjan. De internationella handelskedjorna blir en prövning för den traditionella utbudskedjans priskonkurrensförmåga. I fråga om basprodukter förblir priset det viktigaste köpkriteriet. I synnerhet när det gäller husdjursprodukter torde det inhemska ursprunget förbli ett viktigt urvalskriterium. Vid sidan av det betonas handelns egna märkesvaror.

Den inhemska trädgårdsproduktionen anses vara såpass konkurrenskraftig att den kan försvara sina marknadsandelar mot importen. Inom övriga produktgrupper ökar importandelen, men den finländska industrin kompenserar en del av den förlorade marknadsandelen med export.

Livsmedelsmarknaden har blivit segmenterad och kvalitetens betydelse som kriterium för valet av livsmedel har accentuerats. Konsumenten är intresserad av den s.k. helhetskvaliteten som förutom mätbara egenskaper också inbegriper ett kvalitetssystem som garanterar kvaliteten och säkerheten, produktionsmetod, uppgifter om miljöverkningar under livscykeln samt rätt uppfattning som är bunden till användningssituationer och användarreferensgrupper.

3.3. Jordbruket och regionpolitiken

3.3.1. Jordbrukets regionala betydelse

Jordbruk bedrivs överallt i Finland och har därför en avsevärd regionpolitisk verkan. Jordbruket är en bestående del av landsbygden och dess livskraft, även om dess relativa betydelse t.ex. i fråga om sysselsättningen varierar bland annat i enlighet med hur avsidet beläget området är. De olika driftsinriktningarnas relativa betydelse runt om i landet varierar kraftigt. Nötboskapsskötselns andel av jordbruksproduktionen ökar från söder i riktning mot öster och norr (bild 8). På motsvarande sätt är andelen gårdar som definieras som spannmåls- gårdar, svingårdar eller fjäderfågårdar störst i söder och minskar i riktning norrut och österut. Med en viss generalisering kan man säga att boskapsskötseln är karakteristisk för norra Finland och växtodling för södra Finland. Trots skillnaderna i tyngdpunktsområdet för driftsinriktningarna har man ansett att ur nationellt perspektiv är det motiverat att jordbruksproduktionen är jämnt fördelad i de olika delarna av landet.

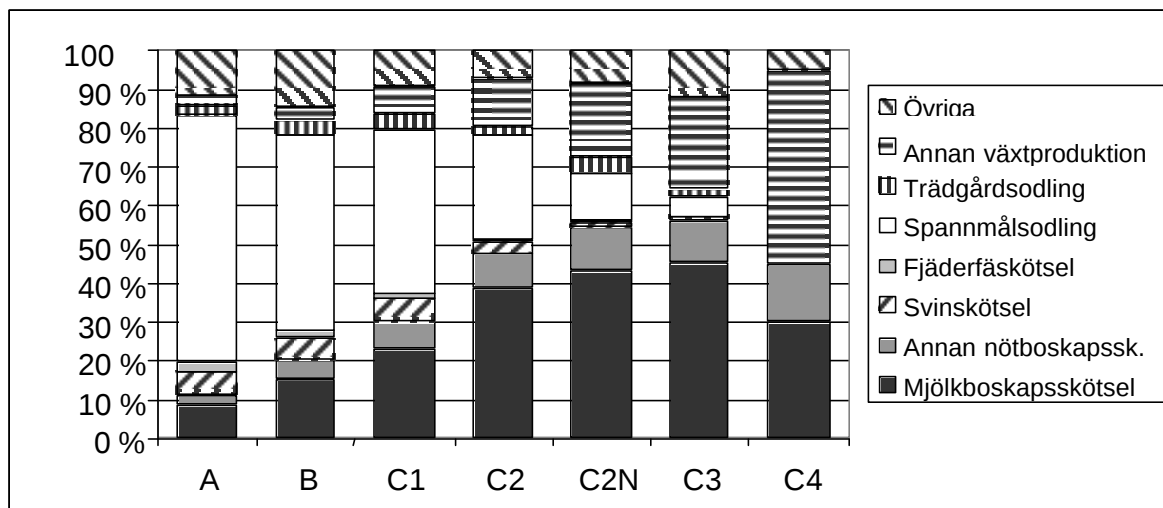


Bild 8. Gårdsbruksenheternas procentuella fördelning enligt produktionsinriktning och EU-stödregion år 2004, (källa: TIKE, stödregistret)

Landsbygden går att definiera och kategorisera på många olika sätt. I jämförelse med städer och tätorter utmärker sig landsbygden framför allt genom den låga invånartätheten samt naturresursernas stora betydelse. Landsbygden utgör ingen uniform helhet utan dess struktur och innehåll varierar. Landsbygden har delats in i bl.a. landsbygd i närheten av tätorter, egentlig landsbygd och perifer landsbygd. Landsbygdens interna mångfald försvårar landsbygdsutvecklingen och landsbygdspolitiken.

Under de senaste åren har landsbygdsutvecklingen och hela regionpolitiken förändrats såväl internationellt som hos oss i Finland. Dessa förändringar kan sammanfattas i följande utvecklingstrender som har sammanställts av samarbetsgruppen för landsbygdspolitik :

- befolkningen är allt äldre
- befolkningen är allt mer koncentrerad till bosättningscentra
- unga utbildade personer flyttar i allt högre grad bort från de perifera områdena
- tillgången till basservice har försämrats
- jordbrukets betydelse som sysselsättare och utkomstkälla på landsbygden har minskat
- jordbrukets stödsystem har reviderats och ändras fortgående
- alla insatserna inom regionpolitiken ligger på nästan samma nivå som förut och det regionpolitiska perspektivet har intagit en allt starkare ställning i ministeriernas verksamhet på det sättet att resurserna allt mer riktas enligt områdenas särdrag
- det programbaserade utvecklingsarbetet har ökat
- miljöfrågorna är allt viktigare
- regionförvaltningens organisationer har förändrats
- regionpolitiken har jämkats landskapsvis efter de olika områdestyperna och även för att stödja utvecklingen av landsbygden
- betydelsen av de offentliga nyttigheterna har lyfts fram

Finland är det mest landsbygdsbetonade landet i Europeiska unionen. Detta accentuerar i synnerhet våra problem som gäller landsbygden. De långa avstånden och glesbebyggelsen samt de särdrag som hör samman med vår nordliga natur medverkar till att landsbygdsutvecklingsarbetet blir en allt större utmaning och att det krävs utvecklingsåtgärder som lämpar sig för dessa förhållanden.

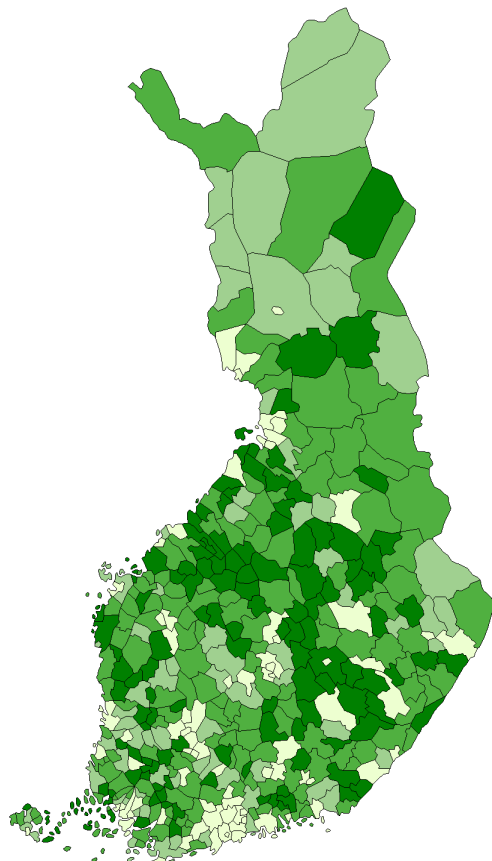
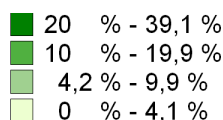
Den stora utmaningen i fortsättningen är att identifiera olikheterna mellan landsbygdsområdena samt hur interaktiviteten påverkar den helhet som stads- och regionpolitiken bildar. Landsbygden kring städerna och den gles bebodda landsbygden behöver utvecklas på olika sätt. Det är desto bättre för utvecklingen av landsbygden ju mer omspannande och mångsidigare nätverket för regioncentra blir i landet.

Genomförandet av programmen för region- och kompetenscentra och de bättre möjligheterna att påverka stödjer utvecklingen av landsbygden. Det moderna EU-jordbruket behöver stöd av en landsbygdspolitik som är i skick. Detta nås genom att man gör näringsverksamheten mångsidigare och poängterar den regionala utvecklingsstrategin. Därutöver behövs det tväradministrativ diskussion för att stärka landsbygdens verksamhetsförutsättningar.

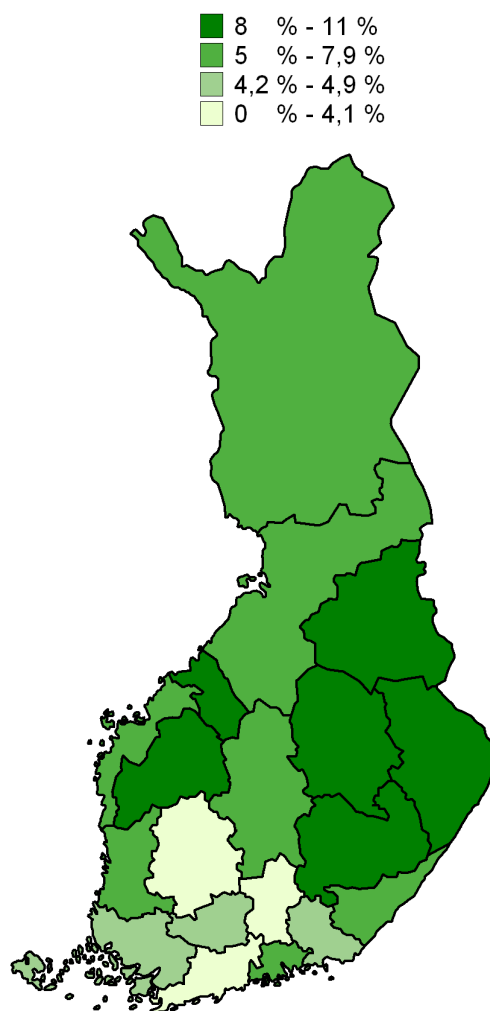
Bild 9 visar jord- och skogsbrukets andel av arbetsplatserna enligt kommun- och landskapsindelningen år 2003. Samma år var jord- och skogsbrukets andel av hela landets arbetsplatser 4,2 procent. Endast i knappa en fjärdedel av Finlands kommuner ligger jord- och skogsbrukets andel av arbetsplatsstrukturen under medeltalet för hela landet. I nästan lika många kommuner är jord- och skogsbrukets andel av arbetsplatserna över 20 procent.

Kommunernas arbetsplatsstruktur år 2003*
Jord- och skogsbrukets andel

Landskapens arbetsplatsstruktur år 2003*
Jord- och skogsbrukets andel



Maakuntien työpaikkarakenne vuonna 2003*
Maa- ja metsätalouden osuus



* = förhandsuppgift, kommunindelningen enligt år 2005

Bild 9. Jord- och skogsbrukets andel av kommunernas och landskapens arbetsplatsstruktur år 2003.

KÄLLA: Statistikcentralen.

Vid en granskning enligt landskap märker man att jord- och skogsbrukets sysselsättande betydelse avviker klart i Östra Finland och Österbotten. Då läget granskas enligt kommun accentueras jord- och skogsbrukets betydelse på riksnivå. I hela Finland finns det kommuner som är starkt beroende av jord- och skogsbruket. Därmed har jord- och skogsbruket en viktig regionalekonomisk betydelse i hela landet.

3.3.2. Jordbruket och regionutvecklingen

Den nya regionutvecklingslagen trädde i kraft i Finland vid ingången av år 2003. Genom den har principerna och praxisen för planering och beredning av regionpolitiken förändrats. Enligt den nya lagstiftningen lägger statsrådet varje regeringsperiod upp mål för utvecklingen av regionerna. Respektive ministerium ansvarar för fastställandet av de regionala utvecklingsmålen, utvecklingsåtgärderna och finansieringsprinciperna i fråga om sitt eget verksamhetsfält. Ytterligare skall varje ministerium utarbeta en regionutvecklingsstrategi för sitt verksamhetsområde.

I jord- och skogsbruksministeriets regionutvecklingsstrategi har regionalitet, kompetens, samarbete och nätverksbildning, hållbar utveckling samt en förbättring av olika befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter att delta och idka näring beaktats som mainstreamprincip. Principen följs i regel alltid då man stakar ut riktlinjer för eller planerar landsbygdpolitiken eller nya sektorpolitiska utvecklingssystem och tillhörande åtgärder.

I regionutvecklingsstrategin konstateras att ministeriets förvaltningsområde har som uppgift att i första hand främja en balanserad regional utveckling via näringsverksamheten på så sätt att man genom åtgärderna kan bevara och skapa arbetsplatser i synnerhet i landsbygdsområdena. De näringsgrenar som bygger på användningen av naturresurser lägger grunden till näringarna på många landsbygdsområden, men den mångsidigare företagsverksamheten och servicebranscherna har en allt viktigare ställning när det gäller att skapa arbetsplatser. Vid genomförandet betonas regionala styrkor och resurser, regionalt beslutsfattande och innovativitet samt hänsyn till miljöfaktorer. På detta sätt blir landsbygden mer attraktiv och i synnerhet näringslivets konkurrenskraft och lönsamhet förbättras runt om i landet.

I ministeriets regionutvecklingsstrategi poängteras att regionutvecklingen vid sidan av EU-programpolitiken behöver nationella specialprogram och omfattande försök med nya system. Utgångspunkten för ett framgångsrikt utvecklingsarbete är region- och landsbygdsinvänanas egna mål, behov och välfärd. I utvecklingsarbetet behövs nya aktörer och arbetsätt samt en förstärkt programpolitik, vilket ministeriet medverkar till genom att skapa och utveckla nödvändiga strukturer och verksamhetsmodeller. Dessa kan genomföras bl.a. via den landsbygdspolitiska samarbetsgruppens riksomfattande och regionala nätverk samt förvaltningsområdets omfattande nätverk av regionalorganisationer. Också den lokala landsbygdsutvecklingen och den egna aktiviteten förstärks fortsättningsvis. I syfte att höja sysselsättningen tar man hjälp av växelverkan mellan landsbygd och stad.

Jord- och skogsbruksministeriets strategiska mål och syften för regionutvecklingen är följande:

A. En livskraftig och mångsidig näringsverksamhet

1. Mångsidig företagsverksamhet
2. Livskraft i jordbruket och livsmedelsproduktionen
3. Hållbar skogs- och virkeshushållning
4. Fungerande fiskeri-, vilt- och renhushållning

B. Förbättrad livskvalitet och välfärd

1. Täckande basservice på landsbygden
2. Höglklassig boende-, arbets- och fritidsmiljö
3. Trygg och fungerande infrastruktur

C. Mångsidigt nätverk av utvecklare och en fungerande kunskapsstruktur på landsbygden

1. Stark programmässighet och kraftfulla lokala initiativ

2. Stärkt samarbete
3. Fungerande kunskapsstrukturer på landsbygden
4. Utlokalisering av förvaltningsområdets funktioner

Enligt den nya regionutvecklingslagen godkänner statsrådet bl.a. specialprogram för regionutveckling. Ett sådant program är det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet. Det fjärde övergripande landsbygdspolitiska helhetsprogrammet i Finland färdigställdes hösten 2004 och utgör i praktiken den landsbygdspolitiska samarbetsgruppens handlingsprogram för åren 2005-2006. Den politiska delen av helhetsprogrammet är ett landsbygdspolitiskt specialprogram, dvs. statsrådets riktlinjer för landsbygdspolitiken för åren 2005 och 2006. Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet och specialprogrammet på basis av det koncentrerar sig på frågorna kring den breda landsbygdspolitiken och utvecklandet av ett landsbygdpolitiskt system.

I specialprogrammet för landsbygden konstateras följande om jordbruket: 'Förutom lantbrukets näringspolitiska betydelse är lantbrukets multifunktionalitet även viktig för landsbygdens livskraft. I planeringen av jordbrukspolitiken måste tas i beaktande att utvecklingen i landets olika delar bör vara balanserad. I utdelningen av regionutvecklingsmedel bör beaktas regionala skillnader och behov. Detsamma gäller för graderingen av lantbrukets stödnivåer. Förutom lantbrukets regionalekonomiska betydelse betonas basnäringarnas inverkan som skapare av landskapsmiljöer och upprätthållare av naturens mångfald. För att främja lantbrukets multifunktionalitet utvecklas förfaranden som baserar sig på ett positivt incitamentsystem. Vid utvecklingen av landsbygdens stödsystem tas i beaktande de regionala skillnaderna i produktionsmöjligheter, lantbrukets betydelse för den regionala ekonomin, sysselsättningen och lantbruksföretagarnas möjligheter att få alternativa inkomster. Verksamhetsförutsättningarna för lantbruket och annan företagsverksamhet på landsbygden kan även påverkas med skattepolitik.'

4. De viktigaste förändringarna i jordbrukets verksamhetsfält med tanke på Finland

4.1. En bedömning av det internationella verksamhetsfältets utveckling

Världsmarknaden för jordbruksprodukter torde som helhet utvecklas mycket stabilt. I ett globalt perspektiv bedöms produktionen och konsumtionen av livsmedel öka under närmaste åren till följd av de ökade inkomsterna, den gradvis ökande befolkningen och den låga inflationen. Asien och Oceanien, Brasilien, Mexiko, Östeuropa och Ryssland antas vara de områden där tillväxten är snabbast. Produktkvantiteterna som rör sig i världshandeln tros också öka mycket jämnt. Marknadspriserna på jordbruksprodukter ökar nominellt men reellt sett sjunker de. En förhandsuppskattning ger vid handen att marknadsutsikterna ofta är stabila än den faktiska utvecklingen eftersom inte ens de bästa prognosmodellerna förmår förutspå storleken av eventuella störningar på marknaden liksom allra minst när de kommer att inträffa.

Den förbättrade konkurrenskraften för bioenergi som beror på att priset på energi har stigit leder till att jordbruksproduktionen i viss utsträckning övergår till produktion av energiråvaror. Denna utvecklingstrend kan ha en stor inverkan på marknaden och i synnerhet på jordbruksprodukternas priser.

När det gäller husdjursprodukter är prisskillnaderna runt om i världen fortfarande mycket stora. Prisskillnaderna mellan Europeiska unionen och USA har i fråga om husdjursprodukter för det mesta minskat under de senaste åren och den förväntade prisutvecklingen är likadan. I länder med en lägre kostnadsnivå stannar priserna på husdjursprodukter också framöver klart under prisnivån i EU och USA. För husdjursprodukternas del kan man inte på samma sätt som i fråga om växtodlingsprodukter tala om en enhetlig nivå på världsmarknadspriset. Detta beror delvis på att de partier av husdjursprodukter som rör sig på världsmarknaden är av varierande kvalitet och delvis på att skillnaderna i konsumtionsvanor som gäller husdjursprodukter alltjämt är mycket stora i olika delar av världen.

De produkter som rör sig på världsmarknaden för växtodlingsprodukter är till sin sammansättning enhetligare än husdjursprodukterna. Detta i kombination med nedmonteringen av handelsbarriärerna har lett till minskade globala prisskillnader mellan växtodlingsprodukter. Till exempel i fråga om vete ligger Europeiska unionens prisnivå numera på världsmarknadsnivå och tidvis redan under den, även om prisnivån ännu i början av 1990-talet låg klart över världsmarknadspriset. Ett tydligt undantag beträffande de minskade prisskillnaderna mellan växtodlingsprodukter utgörs av socker som fortfarande karaktäriseras av stora prisskillnader runt om i världen.

Den ökade världshandeln med livsmedel och de minskade handelsbarriärerna innebär en hårdare konkurrens på världsmarknaden för jordbruksprodukter framöver. Delvis beror den skärpta konkurrensen på att spelreglerna för jordbrukshandeln förändras då den pågående handelsförhandlingsrundan i sinom tid avslutas. Åtgärderna för en liberalisering av världshandeln med jordbruksprodukter inverkar gradvis på de faktiska handelsflödena och marknadspriserna, eftersom marknadsparterna efterhand anpassar sig till den förändrade situationen.

För närvarande är det av största betydelse för jordbruket hur handelsförhandlingarna i Doha utvecklas som helhet. Efter de inledande svårigheterna har förhandlingarna framskridit i konstruktiv anda. För de olika förhandlingsparterna är jordbrukets förhandlingsblock av varierande betydelse, vilket för sin del inverkar på hur förhandlingarna framskrider. Internt stöd till jordbruket betalas närmast i länder med hög inkomstnivå och kostnadsnivå vilket innebär att kraven på sänkta interna stöd är svårast att hantera för dessa länder, såsom exempelvis EU:s medlemsländer och USA. Länderna med låga produktionskostnader för jordbruksprodukter är de som mest envetet kräver sänkta interna stöd. Europeiska unionen använder mest exportsubventioner och därför är ett förbud mot exportstöd särskilt problematiskt för EU:s medlemsländer. I synnerhet USA:s förhandlingsposition försvåras av att livsmedelshjälpen och exportkrediterna har kopplats till diskussionerna om exportstöd. Att koppla samman behandlingen av statliga handelsföretag med avskaffandet av exportstöd orsakar svårigheter åtminstone för Kanada och Australien. Frågorna kring marknadstillträde hör till de krångligaste inom jordbruksförhandlingarna eftersom temat är av vikt för nästan alla länder som deltar i förhandlingarna. Detta beror på att länderna antingen vill att handeln liberaliseras ytterligare eller att handeln inte får liberaliseras på ett obehärskat sätt.

Som helhet avviker den pågående förhandlingsrundan från föregående handelsförhandlingsrunda vad gäller jordbruket. I viss mån underlättas situationen av att avtalet från Uruguayrundan ger en grundläggande ram för denna förhandlingsrunda. Nu är det möjligt att föra diskussioner inom ramen för vad som avtalades då och göra kompletteringar vid behov. Å andra sidan är denna runda mer komplicerad än den förra eftersom utvecklingsländerna nu har en avsevärt större betydelse än tidigare.

Huvudparterna i Uruguayrundans handelsförhandlingar var Europeiska unionen, USA och Cairnsgruppen. Nu är Europeiska unionen och USA fortfarande centrala parter i förhandlingarna medan Cairnsgruppen åtminstone hittills inte har haft en lika synlig position som under den föregående rundan. Däremot har utvecklingsländerna denna gång en avsevärt större betydelse än förra gången. Utvecklingsländerna har också samlat ihop påtryckningsgrupper i syfte att främja förhandlingspositionen (G-20, G-33 och G-90). Efter det misslyckade ministersammanträdet i Cancun är det gruppen G-20, som består av de stora utvecklingsländerna, som är den viktigaste parten i förhandlingarna. Gruppen G-33 består av länder som har en sämre konkurrenskraft och som framhäver skyddandet av den egna marknaden. I G-90 ingår ett stort antal fattiga utvecklingsländer som mest fokuserar sig på sär- och separatbehandlingen.

En generell bedömning är att jordbruksförhandlingarna denna gång har framskridit snabbare och längre än rundans andra delområden. Då förhandlingsrundan framskrider finns det risk för att diskussionerna allt mer inriktas enbart på jordbruket och utvecklingsfrågorna. Då åsidosätts till exempel liberaliseringen av handeln med tjänster och industrivaror. När man söker finna en balanserad helhetslösning är det viktigt att de olika delområdenas utveckling och betydelsen av de planerade förändringarna kan bedömas som en helhet.

Det är helt naturligt att man kopplar samman utvecklingsfrågorna med den internationella handeln, i synnerhet den internationella handeln med jordbruksprodukter, eftersom FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisations (FAO) senaste uppskattning visar att det trots den ökade handeln fortfarande finns 852 miljoner undernärda människor i världen. FAO bedömer att 815 miljoner undernärda bor i utvecklingsländer, 28 miljoner i länder med övergångsekonomi och 9 miljoner i industriländer. År 2000 godkände FN:s generalförsamling organisationens millenniemål genom vilka man vinnlägger sig om att lösa utvecklingsproblemen i världen och slopa den ojämlikhet som råder mellan utvecklingsländer och utvecklade länder. Ett av målen är att få ner antalet undernärda med hälften före år 2015. Den uppföljningskonferens som ordnades år 2003 var dock tvungen att konstatera att den årliga minskningen av antalet undernärda borde gå att tolvdubbla för att det uppsatta målet skall kunna nås inom utsatt tid.

Det faktum att antalet undernärda är nästan oförändrat visar på att den effektiverade jordbruksproduktionen och ökade världshandeln med jordbruksprodukter inte har varit till någon hjälp när det gäller att lösa problemet med världssvälten. En central uppgift för det internationella samarbetet är att förbättra den globala livsmedelsförsörjningen. I detta avseende måste man uppmärksamma att många globala risker ytterligare kan förvärra den framtida livsmedelsförsörjningen i världen. Klimatförändringen, energitillgången, ökenspridningen och vattenbristen kan tillsammans och var för sig driva jordklotets livsmedelsförsörjning mot avgrundens rand. FAO har dessutom fäst uppmärksamhet på att hälsoproblem orsakade av födan, dvs. en ökning av sjukdomar i anslutning till nutrition, i framtiden kan uppstå vid sidan av svältproblemet och rentav passera det. En av livsmedelsförsörjningens hotbilder är att livsmedelskonsumtionens bipolaritet förvärras ytterligare. Utvecklingen kan leda till att då de utvecklade länderna framöver kämpar mot ökad fetma och andra födoämnesrelaterade sjukdomar kämpar man i utvecklingsländerna samtidigt mot både svält och fetma.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i dagens läge är många faktorer som inverkar på hur världsmarknaden för jordbruksprodukter kommer att utvecklas. Marknadsläget påverkas inte bara av förändringar i produktivitet och ekonomi utan också av förändringar i spelreglerna för den internationella handeln. Spelreglerna utvecklas nuförtiden allt mer i anslutning till den internationella politikens generella utveckling. Den internationella marknadens verksamhet och effektivitet kan dessutom bedömas från ytterst olikartade perspektiv eftersom vissa ägnar uppmärksamhet åt hur priser och handelskvantiteter utvecklas medan andra fäster avseende vid en tryggad global livsmedelsförsörjning.

Med tanke på jordbruket kan den viktigaste förändringen i det internationella verksamhetsfältet sammanfattas i iakttagelsen att jordbruket och den internationella handeln med jordbruksprodukter på 2000-talet inte på samma sätt som tidigare innebär enbart effektivare internationell arbetsfördelning och nedmontering av handelsbarriärer. Nu har utvecklingsfrågor och faktorer som på längre sikt hotar livsmedelsförsörjningen mera tyngd inom beslutsfattandet. I fråga om jordbruket innebär detta bland annat att jordbrukets betydelse och framtid i globalt perspektiv allt mer måste granskas i egenskap av något som skapar utvecklingsmöjligheter. I framtiden betonas därtill behovet att trygga livsmedelsförsörjningen på ett hållbart sätt.

Det har beräknats att klimatförändringen försvagar jordbrukets produktionsbetingelser i södra Europa och i många utvecklingsländer. Däremot när det gäller Nordeuropa och Nordamerika har det uppskattats att produktionsmiljön kommer att förbättras. Det är dock osäkert och svårt att förutse hur hela utvecklingen kommer att förlöpa vilket talar för att jordbrukets produktionspotential ska hållas uppe i en så omfattande utsträckning som möjligt.

4.2. Förändringarna i Europeiska unionens jordbruk och jordbrukspolitik

Europeiska unionens jordbruk och jordbrukspolitik har just nu nått en av sina kulminationspunkter. Som bäst verkställer medlemsländerna den genomgripande reformen av unionens jordbrukspolitik som innebär avsevärt mindre bundenhet mellan produktion och stöd. Samtidigt håller Europeiska unionens marknad på att anpassa sig till att vara ett gemensamt marknadsområde för 25 medlemsländer. Utvecklingen under de närmaste åren utvisar hur väl dessa radikala förändringar har lyckats med tanke på såväl den gemensamma marknaden som de enskilda medlemsländerna.

Då man granskar innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken och bedömer vad som ligger bakom besluten kan det konstateras att den gemensamma jordbrukspolitiken innebär en sammanjämkning av mycket olikartade intressen. Nuförtiden går politiken också allt mer ut på att bereda sig på kommande utmaningar. Detta perspektiv accentueras då man granskar förhållandet mellan EU:s senaste jordbrukspolitiska reform och de internationella handelsförhandlingarna. Under Uruguayrundan var Europeiska gemenskapen tvungen att mitt under förhandlingarna göra ändringar i sin jordbrukspolitik. Denna gång har Europeiska unionen och i synnerhet dess kommission strävat efter att vara förberedda inför handelsförhandlingsrundan. Vilket av dessa tillvägagångssätt som leder till ett bättre slutresultat, och för vem, klarar först i framtiden.

Inom EU bereds som bäst riktlinjerna för finansieringen av planeringsperioden 2007-2013. Genom Europarådets beslut från år 2002 har man preliminärt avtalat om utgifterna för jordbruket. Trots detta finns det ett ökat tryck på att också beslutet om jordbruksfinansieringen skall öppnas på nytt. Ur sektorns synvinkel skulle en hävning av besluten öka osäkerheten kring innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken och politikens kontinuitet.

Europeiska unionens ställning i den internationella jordbrukshandeln har förändrats under tidens gång. Numera är EU:s export allt mer inriktad på långt förädlade produkter. När det gäller produkter med låg förädlingsgrad har EU dålig konkurrenskraft till följd av höga produktionskostnader. Ur Finlands synpunkt är det intressant att EU:s ställning på världsmarknaden motsvarar Finlands ställning på Europeiska unionens gemensamma marknad för jordbruksprodukter. På världsmarknaden är Europeiska unionen ett område med höga produktionskostnader, vilket Finland också är på EU:s marknad. I detta avseende kan behandlingen av Europeiska unionen på internationell nivå jämföras med hur EU bemöter det finländska jordbruket. Frågan gäller bland annat om kostnadseffektivitet och priskonkurrenskraft är de enda motiveringarna för jordbrukets existens eller om betydelsen av jordbrukets multifunktionalitet i dess olika former skall betonas vid sidan av dem.

Som helhet har den gemensamma jordbrukspolitiken genomgått kraftiga förändringar under de senaste åren. Knappast någon hade trott att jordbrukspolitiken kunde förändras så snabbt som de senaste åren har visat. De åtgärder som står till förfogande har så småningom fjärrat sig allt mer från produktmarknaden och produktionen. EU:s gemensamma jordbrukspolitik gäller inte längre enbart behärskandet av jordbruksmarknaden utan man kan redan till en del tala om behärskandet av den föreställningsvärld som hör samman med jordbruket och livsmedelshushållningen.

Jordbruksproduktionen är fortfarande i många avseenden en långsiktig verksamhet där produktionen inte förmår reagera snabbt på plötsliga förändringar i verksamhetsfältet. En jordbrukare kan inte snabbt flytta över produktionen och det därtill bundna kapitalet från en plats till en annan. Med tanke på den gemensamma jordbrukspolitikens totala funktion vore det av största vikt att de beslut som fattas av olika instanser och på olika nivå innehåller ett erkännande av att jordbruket inte snabbt förmår anpassa sig till en ny verksamhetsfält. En av de stora framtidsutmaningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken är att skapa *ett stabilt politiskt verksamhetsfält för näringsidkarna*.

En annan viktig framtidsutmaning för den gemensamma jordbrukspolitiken är *det ömsesidiga beroendet mellan jordbruk och landsbygd*. Jordbruket fungerar inte enbart som underleverantör till livsmedelsindustrin utan är i högsta grad förknippat med produktion av många andra miljö-, kultur- och landsbygdsnyttigheter och utbud av olika slag av tjänster. De globala förändringarna och en verksamhetsfält som utvecklas i snabb takt medför att det numera ofta är omotiverat att diskutera jordbruks- och landsbygdspolitiken var för sig. Allt fler utvecklingsdrag fogar samman dessa politiska sektorer. Detta avspeglas i den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling under den senaste tiden vilket har stärkt jordbrukspolitikens andra pelare, dvs. åtgärderna för utveckling av landsbygden. I detta sammanhang är det skäl

att lägga märke till betydelsen av bl.a. de tvärvillkor som fogats till direktstöden eftersom de för sin del anknyter till jordbrukets multifunktionalitet och därmed till landsbygdsutvecklingen.

Jordbruksproduktionens multifunktionalitet och dess koppling till en fungerande praktisk politik utgör därför den tredje framtidsutmaningen för hela jordbruket och jordbrukspolitiken inom Europeiska unionen. Betonandet av jordbrukets multifunktionella karaktär har varit en central utgångspunkt för Europeiska unionen bl.a. i de internationella handelsförhandlingarna. Europeiska unionen har krävt och kräver att man skall ta adekvat hänsyn till ickekommersiella faktorer i de kommande handelspolitiska besluten.

Framöver bör man finna sådana politiska metoder som gynnar och bevarar multifunktionaliteten och som sporrar jordbruksföretagarna utan att för den skull leda till marknadsstörningar. Under de senaste åren har denna fråga utretts ingående. Till exempel inom OECD har man undersökt de politiska effekterna av jordbrukets multifunktionalitet. I OECD:s utredning kring ärendet konstateras att bruket av politiska åtgärder som gynnar jordbrukets multifunktionalitet är befogat om man iakttar följande slutledningsmekanism. Först utreds om det är frågan om en effekt som endast är kopplad till jordbruket. Därefter skall det säkerställas att det är fråga om en genuin marknadsstörning och till slut skall man ännu försäkra sig om att marknaden inte på egen hand förmår korrigera situationen utan att det behövs särskilda åtgärder av det allmänna.

Den slutledningsmekanism som OECD föreslår att skall användas är i och för sig logisk. Ett betydelsefullt problem med tanke på dess användning är dock att det blir dyrt att samla in den information som behövs som stöd för beslutsfattandet. Detta faktum har erkänts i OECD:s rapport och i fortsättningen försöker man utreda storleken av dessa kostnader. I värsta fall kan främjandet och bevarandet av multifunktionaliteten leda till att byråkratin kring jordbruksstöden ökar.

Genom den gemensamma jordbrukspolitiken söker man finna samtidiga lösningar på ett flertal frågor. Att som ett led i EU:s beslutsmekanism försvara det nationella intresset är en mycket krävande uppgift. Europeiska unionen består nu av 25 medlemsländer. Utvidgningen av unionen inverkar framdeles på innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken. Relativt sett förefaller antalet medlemsländer som önskar att den gemensamma jordbrukspolitiken skall bli mera marknadsinriktad och liberal ha ökat i och med den senaste utvidgningen. Många tidigare och nya EU-medlemsstaters interna ekonomiska problem torde i fortsättningen återspeglas i form av begränsade resurser för den gemensamma jordbrukspolitiken och landsbygdsutvecklingen. En rättvis behandling av de olika medlemsstaterna och produktionsbranscherna utgör i framtiden en allt större utmaning för EU:s beslutssystem och den gemensamma jordbrukspolitiken.

4.3. En bedömning av jordbrukets utveckling i Finland

Finlands medlemskap i EU påverkade jordbruksföretagarnas liv på många sätt. Man övergick från nationell jordbrukspolitik till EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Detta innebar bland annat att producentpriserna på jordbruksprodukter sjönk avsevärt över en natt, rentav till hälften av den tidigare prisnivån. De sänkta producentpriserna kompensades med nationellt stöd som delvis var i kraft endast under en övergångsperiod.

Totalt sett innebar EU-medlemskapet att jordbruksföretagarna kom att få en helt ny verksamhetsfält som har haft en väsentlig inverkan på deras dagliga liv. Jordbruksföretagarna har anpassat sig till den nya verksamhetsfält även om det inte alltid har skett utan problem. Många jordbrukare har lagt ned produktionen helt och hållet, vissa har skaffat extra inkom-

ter utanför gården medan en del har utökat gårdsstorleken och på detta sätt försökt förbättra sin ekonomiska ställning.

EU-medlemskapet gick bland annat ut på att Finland måste börja tillämpa en politik som hade utvecklats redan i dryga trettio års tid, eftersom de nya medlemsländerna är tvungna att godkänna politiken som sådan. Eventuella övergångsperioder kan bara lindra den häftiga omställningen. Vid sidan av de ekonomiska och produktiva omvälvningarna är den nya förvaltningskulturen kanhända den mest betydande förändring som inträtt i och med EU-medlemskapet. Den extra byråkrati som EU-medlemskapet fört med sig har upplevts som en belastning bl.a. när det gäller ansökan om stöd och övervakning av dem.

Ansökan om stöd och den därtill hörande övervakningen är en följd av Europeiska unionens jordbrukspolitik linje och genomförandet av den. På grund av många olika påtryckningar om förändringar har betalningen av stöd i EU flyttats över från marknadsstöd som påverkar produktpriserna till direktstöd som betalas till jordbrukarna. Stödbetalningen hör samman med övervakning och uppföljning av stöden. Med detta vill man försäkra sig om att pengarna går till de ändamål de är avsedda för. Tidigare har stödövervakningen i huvudsak gällt de företag som sköter om fördlingen av och handeln med produkterna, men nu är det närmast jordbruksföretagarna som berörs.

Generellt stämmer målen för Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik ganska bra överens med utvecklingsförväntningarna för jordbruket i Finland. Problemet ligger närmast i att det urval av instrument som finns att tillgå inte riktigt passar samman med våra särskilda problem. Finlands läge i norra utkanten av EU är avsidet med tanke på EU:s gemensamma marknad. Produktionskostnaderna stiger dessutom till följd av våra svåra produktionsförhållanden. Vid sidan av Europeiska unionens delfinansierade kompensationsbidrag har Finlands rätt att betala nationella jordbruksstöd varit en viktig metod för att kompensera den kostnadsnackdel som vårt jordbruk dras med. Då det nationella produktionsstödet har sjunkit och stödformen blivit mera bunden till arealen har detta lett till förändringar i stödfördelningen mellan gårdarna. Också de högre investeringsstöden har gett upphov till omställningar. Det ansevärda strukturutvecklingsstödet kan leda till att konkurrensen på marknaden snedvrids. En rättvis behandling av jordbrukarna kan framöver kräva att grunderna för nationella stöd förändras så att investeringsstöden kan anpassas till andra stöd som betalas för produktion.

Det är främst husdjursgårdar som har minskat i antal under EU-medlemskapet. Vår utmaning är att säkra att våra egna nationella arrangemang inte försvårar verksamhetsförutsättningarna för det arbetsintensiva jordbruket. Det ska fästas uppmärksamhet på stödgrunderna och att möjligheterna att påverka är de bästa möjliga samt på rättvisan utgående från gårdarnas behov.

I stödpolitiken ska förhållandena och utgångslägen i de olika delarna av landet beaktas. Det är allt skäl att uppskatta och se över behoven av att rikta om det nationella stödet ur de olika driftsinriktningarnas och i synnerhet ur det arbetsintensiva jordbrukets perspektiv.

Merparten av de stöd som tilldelas jordbruket i Finland består av nationella stöd. Andelen av dessa stöd är den största bland EU-länderna, dvs. över 60 %. De nationella stöden bygger på jordbrukets specialarrangemang som enades om i samband med anslutningsfördraget.

Det jordbruksstöd som betalas i Finland består av många olika komponenter. De viktigaste stöden är CAP-stöd som i sin helhet betalas av EU, medfinansierade stöd (miljöstöd och stöd för mindre gynnade områden) samt nationella stöd. Under de senaste åren har denna stödhet omformats på så sätt att tyngdpunkten för stöden har flyttas i riktning mot ett strukturförnyande stöd som är frikopplat från produktionen. Frikopplingen försvagar motivationen till en allt bättre produktion med tanke på såväl kvantiteten som kvaliteten.

Inom EU:s jordbrukspolitik har man redan under en lång tid betonat att landsbygdsutvecklingsåtgärderna utgör ett led i den gemensamma jordbrukspolitiken. Ur Finlands synpunkt är frågan om kopplingarna mellan jordbruk och landsbygd av särskilt stor vikt. Finland är det mest landsbygdsdominerade landet i EU och vi har ett stort antal glesbebyggda områden där basnäringarna spelar en stor roll. Dessutom skall man lägga märke till att vårt lands nordliga läge och de långa avstånden försvårar jordbrukets verksamhetsbetingelser och höjer nivån på produktionskostnaderna hos oss. Utvecklandet av jordbruket och landsbygden samt främjandet av deras inbördes växelverkan avgör för sin del i vilken riktning såväl jordbruket som landsbygdsområdena kommer att utvecklas. Vilka medel som lämpar sig att använda måste bedömas till exempel från det för Finland viktiga skogsbrukets perspektiv.

Med tanke på jordbrukets framtid är hela livsmedelskedjans och i synnerhet livsmedelsindustrins framtid det väsentliga. Den finländska livsmedelsindustrin använder sig i regel av råvaror som har producerats i hemlandet. Därför är det viktigt för livsmedelsindustrin att primärproduktionen bibehåller sin konkurrenskraft. För hela livsmedelssektorn är det också av vikt att jordbrukspolitiken tillgodoser konsumenternas förväntningar kring livsmedelssäkerheten, livsmedelskvaliteten och djurens välbefinnande. Dessutom måste det säkerställas att den miljöbelastning som härrör från jordbruket, i synnerhet belastningen på vattendragen, kan reduceras till den nivå som samhället kräver. I sista hand är det konsumenternas förtroende och deras vilja att köpa livsmedel som är tillverkade i hemlandet som avgör om vi kan bevara vår finländska livsmedelsindustri. Därför ligger det i såväl jordbrukets som hela livsmedelskedjans intresse att produktkvaliteten och produktsäkerheten kan garanteras.

Globaliseringen och de omställningar som har skett i Europeiska unionen har avsevärt förändrat verksamhetsbetingelserna för hela livsmedelskedjan. Företagen som tillverkar produktionsinsatser för jordbruket, livsmedelsindustrin och handelsbranscherna växer sig globalt sett allt större. Samtidigt har antalet företag inom branschen gått ned. Under de senaste åren har det skett en ökning i antalet multinationella företag som verkar globalt inom jordbruks- och livsmedelssektorn.

Den gällande konkurrenslagstiftningen tillåter att dessa globala företag kommer in på en ny marknad om de till en början har en liten marknadsandel där. Starka multinationella företag kan emellertid snabbt öka sin marknadsandel. Nationellt betydelsefulla företag får dock inte möjlighet att växa till sig på den nationella och regionala marknaden om de anses ha en alltför stor lokal marknadsandel. Detta är ett problem t.ex. för vissa finländska livsmedelsföretag. Ett annat särskilt problem är att det är svårt för en primärproducent att få små produktpartier förädlade och ut på marknaden. Detta har bland annat drabbat den ekologiska produktionen.

Då företagen blir allt större, koncentrationen tilltar och konkurrensen hårdnar har samarbetet mellan handeln och livsmedelsindustrin blivit allt intensivare. Finlands livsmedelshandel och livsmedelsindustri har strategiskt valt att expandera till närliggande områden: de nordiska länderna, Baltikum och Ryssland. I synnerhet Ryssland som är ett gigantiskt marknadsområde och som ligger geografiskt sett nära, är ett viktigt marknadsområde för den finländska livsmedelsproduktionen och erbjuder tillväxtmöjligheter. Bristen på gemensamma internationella spelregler har ändå orsakat fortlöpande osäkerhet för handeln. I detta avseende skulle Rysslands snabba anslutning till WTO göra handeln mera förutsägbar och minska riskerna.

De frågor som anknyter sig till lantbruksföretagarnas motivation och livsglädje i arbetet är mer aktuella än tidigare eftersom gårdarna är större och lantbruksarbetet mer krävande än förut. De utmaningar som rör en jordbrukares yrkeskunnande är fler än tidigare vilket syns t.ex. på det sättet att kompetenskraven för lantbruksavbytare ökar. AvbytarserVICEN är vi k-

tig, i synnerhet med tanke på hela jordbrukarfamiljens välbefinnande. Företagshälsovården kan ingripa i missförhållandena i tid, upptäcka eventuella sjukdomar och vid behov hänvisa till rehabilitering. På detta sätt har man lyckats minska lantbruksföretagarnas olycksfall och yrkessjukdomar.

5. Nationella utgångspunkter och mål för jordbrukspolitiken

Under de senaste åren har jordbrukspolitiken verksamhetsfält internationaliserats och blivit allt mer mångfacetterat. Förändringarna i verksamhetsfältet och på jordbruksmarknaden har allt snabbare och kraftigare inverkan på konsumentens och jordbruksföretagarens dagliga liv. Den nationella jordbrukspolitiken roll och uppgifter i en globaliserad värld och som en del av Europeiska unionen är annorlunda än tidigare.

De förändringar som skett innebär inte att de nationella målen och åtgärderna skulle ha minskat i betydelse. Omvälvningarna som berör marknaden och beslutsfattandet har framför allt gjort den jordbrukspolitiska verksamhetsfältet allt mer kravfullt. För att slå vakt om det nationella intresset i detta flerdimensionella nätverk av aktörer krävs att man idkar intensivt samarbete och fastställer väl underbyggda realistiska mål. I detta nya läge måste vi minnas att Finland i och med EU-medlemskapet har förbundit sig vid den gemensamma jordbrukspolitiken verksamhetssätt och bestämmelser.

5.1. Jordbrukspolitiken som stabilisator för behov och förväntningar

Den jordbrukspolitik som genomförs på olika verksamhetsnivåer berör var och en av jordklotets invånare framför allt därför att jordbrukspolitiken inverkar direkt på den mängd födoämnen som bjuds ut samt på deras kvalitet och pris. Jordbruket har en viktig roll som producent av födoämnen och denna roll intresserar i synnerhet konsumenterna, producenterna, livsmedelsindustrin och handeln.

I överensstämmelse med den multifunktionella karaktären producerar jordbruket också andra nyttigheter än födoämnen. Landsbygdslandskapet och kulturarvet skulle te sig helt annorlunda om inte jordbruket fanns. Jordbruket stödjer också landsbygdens livskraft, bevarar naturens mångfald och sköter om djurens välbefinnande samt garanterar livsmedelssäkerheten. Dessa allmännyttiga uppgifter som tillkommer jordbruket är viktiga för konsumenterna, turisterna, landsbygdsinvånarna och de medborgare som är intresserade av miljöns tillstånd.

Olika slag av förväntningar riktar sig mot jordbrukspolitiken. Jordbruksföretagarnas primära önskemål är att få en rättvis ersättning för sitt eget arbete och placerade kapital. Konsumenterna förväntar sig högklassiga livsmedel till skäligt pris. Landsbygdsinvånarna räknar med att jordbruket skall höja boendemiljöns trivsel och livskraft. Jordbrukets verkningar för miljön kan vara av särskild vikt för vissa medborgare.

Efter avloppsvattnet från St. Petersburg är det Finlands egna näringsutsläpp, med jordbruk som den största utsläppskällan, som är värda att nämnas när vi talar om eutrofieringen av våra kustvatten. Jordbrukets miljöstödsystem ger effekter först på lång sikt och därför bör systemet effektiviseras under EU:s nya strukturfondsperiod.

Miljöstödet ska förplikta jordbrukaren men samtidigt uppmuntra honom i sitt arbete. Detta är det enda sättet att komma till ett handlingsätt som klart stödjer målen för skyddet av miljö och vattendrag.

De olika intressegruppernas förväntningar med avseende på jordbrukspolitiken är olikartade och ofta motstridiga. Till exempel kan en enskild jordbrukares mål att trygga sin inkomstnivå genom att utöka och intensifiera produktionen medföra att boendemiljön blir mindre trivsam och naturens mångfald minskar. Det innebär en utmaning att jämkä samman de olika intressegruppernas förväntningar. Särskilt sporrande är att de olika intressegrupperna är in-

bördes heterogena. Till exempel är varje jordbrukare en separat individ och två identiska gårdsbruksenheter existerar inte. Gårdsbruksenheterna avviker sinsemellan bl.a. med avseende på gårdstorleken, gårdens läge, produktionsinriktning, om gården brukas på heltid samt hur företagarens tillvaro varierar. Likaså bildar konsumenterna många olika konsumentsegment i enlighet med matvanor, individens livsskede, inkomstnivå, ålder och familjens sammansättning.

När det gäller praktisk jordbrukspolitik och att genomföra den måste de olika intressegruppernas behov och förväntningar fogas samman så att slutresultatet kan godkännas av alla parter. Av tradition har jordbruket och livsmedelshushållningen granskats i form av en livsmedelskedja varvid bedömningen av den jordbrukspolitiska verksamheten närmast sker på basis av kvaliteten och priset på slutprodukterna samt utifrån den ekonomiska framgången för parterna i kedjan. I en föränderlig och mer komplicerad global ekonomi har detta traditionella livsmedelskedjeperspektiv tänjts ut åt olika håll. Nuförtiden närmar man sig allt oftare jordbruket och jordbrukspolitiken till exempel från den internationella rättvisans perspektiv eller genom att bedöma dem på grundval av en hållbar användning av naturresurser. Till följd av de förändrade synsätten har den jordbrukspolitiska diskussionen ändrat form. De olika intressegrupperna kan granska jordbruket och livsmedelskedjan antingen genom att betona dess helhetsverkan (t.ex. prisnivån på livsmedel eller produktionens miljöverkningar) eller genom att fästa uppmärksamhet på någon detalj i kedjan (t.ex. eventuella luktolägenheter orsakade av en enskild svingård).

Jordbruksproduktionens och livsmedelshushållningens mångsidighet gör det möjligt att koppla de olika funktionerna till varandra på flera alternativa sätt. Denna aspekt betonar jordbrukets och livsmedelshushållningens betydelse som en del av kulturen och naturens mångfald. Aspekten ger också granskningen av jordbrukets och livsmedelshushållningens konkurrenskraft nytt innehåll. Då man kombinerar produktion, förädling och konsumtion på olika sätt uppstår det alternativa förädlings- och marknadsföringskedjor. Detta gör att såväl producenternas möjligheter att producera och marknadsföra som konsumenternas och medborgarnas valalternativ blir mångsidigare. Branschens kommande framgång beror på hur dessa alternativa kedjor förmår konkurrera på marknaden. I stället för att bedöma enskilda produkter kan man utvärdera vilken av processerna som bäst tillgodoser konsumenternas behov.

När det gäller jordbrukspolitikens innehåll och utveckling har betydelsen av dessa nya prioriteringar förstärkts under de senaste åren. Detta kommer särskilt till synes i innehållet i EU:s jordbrukspolitik, men också i att jordbrukets multifunktionalitet betonas allt starkare i den internationella jordbrukspolitiska diskussionen. Med tanke på Finlands jordbruk är det särskilt betydelsefullt att jordbruket och livsmedelshushållningen studeras ur detta bredare perspektiv.

5.2. Det finländska jordbrukets funktioner och uppgifter

Jordbrukets grundläggande uppgift är att producera födoämnen åt konsumenterna. Till följd av den multifunktionella karaktären är jordbrukets funktioner och uppgifter inte begränsade till detta utan jordbruket har en stor betydelse bland annat för regionalekonomin, upprätthållandet av landsbygdsområdenas livskraft, bevarandet av öppna och välvärdade landskap samt värnandet om jordbruksnaturens mångfald. Jordbruket kommer fortsättningsvis att vara mycket viktigt med tanke på att hålla uppe landsbygdens infrastruktur. Det är en nödvändig förutsättning för att man kan utnyttja skogar och andra förnybara naturresurser att infrastrukturen bevaras. Jordbruket inverkar också belastande på miljön t.ex. till följd av urlakningen av näringsämnen som använts inom odlingen. Samhällsutvecklingen, avfolkningen

av avlägset belägna områden och främjandet av en hållbar användning av icke förnybara naturresurser har dessutom fört med sig nya uppgifter och möjligheter för jordbruket.

5.2.1. Jordbruket som producent av födoämnen

Jordbruksproduktionens viktigaste samhällsuppgift är att producera födoämnen. I takt med samhällsutvecklingen har också denna grundläggande uppgift förändrats. Omställningarna i livsmedelsförsörjningen, matvanorna, teknologin och livsmedelshandeln har under tidens gång bl.a. avspeglats i förändringar i produktionen av födoämnen.

Just nu är livsmedelsproduktionen i Finland en bransch som är utsatt för hård konkurrens och där framgång förutsätter marknadsföring av konkurrenskraftiga produkter till kvalitetsmedvetna konsumenter. En framgångsrik livsmedelsbransch i Finland förutsätter att hela kedjan idkar samarbete. Jordbruket behöver en effektiv och fungerande livsmedelsindustri och livsmedelshandel. Dessa kräver på motsvarande sätt ett välmående och lönsamt jordbruk för att kunna ha framgång i den hårdnande konkurrensen.

För jordbrukarna är det av största vikt att de får en rättvis ersättning för sina mödor. Det pris som betalas till producenterna måste motsvara kvaliteten på produkterna. Industrin behöver en tillräcklig mängd högklassiga inhemska råvaror för att branschens fortbestånd skall gå att trygga. Det är inte troligt att utländsk råvara skulle förädlas i Finland. För livsmedelshandeln är det viktigt att konsumenterna har tillgång till sådana inhemska produkter de önskar och till rätt pris, så att kunderna är nöjda med affärens produktsortiment.

Nedan görs en närmare granskning av utsikterna för husdjursproduktionen och växtodlingen i Finland under den närmaste framtiden.

Husdjursproduktion:

Den finländska husdjursproduktionens styrka är att produktionen bedrivs med hållbara metoder. Produktionen håller etiskt och miljömässigt hög klass. Antalet djursjukdomar är exceptionellt lågt i internationell jämförelse. Den viktigaste orsaken till att djursjukdomarna är så få hos oss ligger i den långsiktiga politik för bekämpning av smittsamma sjukdomar som bedrivits av hela sektorn gemensamt. Branschens yrkeskunskap är god och djurmaterialet högklassigt. Den finländska konsumenten litar på att inhemsk husdjursproduktion är säker.

De små företagen har betraktats som den finländska husdjursproduktionens ekonomiska svaghet. Under de senaste åren har företagsstorleken ökat betydligt. Företagsstorleken har emellertid ökat snabbare i ett flertal konkurrentländer än hos oss. Därför når den finländska produktionsstrukturen inte upp till de konkurrenter som utvecklas snabbast, utan blir allt mer efter i utvecklingen. Vissa gårdar har kraftigt utökat produktionen medan andra kämpar på tack vare en tidigare investering och en del har beslutat att lägga ned produktionen. Gårdarnas medelstorlek har ökat såväl aktivt som passivt.

I fråga om strukturutvecklingen finns det skillnader mellan produktionsinriktningarna. I synnerhet svin- och fjäderfäsektorns produktionsstruktur har genomgått kraftiga förändringar. Deras lönsamhet har också utvecklats skäligen. Inom mjölkproduktionen och nötköttsproduktionen har gårdsstorleken också ökat, men i långsammare takt än de andra husdjurssektorerna.

Den reviderade stödpolitiken torde inverka på husdjursgårdarnas strukturutveckling framöver. I fortsättningen är stöden allt mer beroende av gårdarnas areal och allt mindre av antalet djur. Då stöden per djur flyttas över till arealbaserade stöd minskar stöden för de gårdar

som har en hög djurtäthet. Som ett led i 141-lösningen för södra Finland har till exempel det minskade stödet per djur ersatts med en nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget vilket har lett till förändringar i gårdarnas inbördes stödfördelning.

Den ekologiska husdjursproduktionens omfattning har varit relativt obetydlig i Finland. Ett beaktansvärt antal gårdar som odlar sina åkrar ekologiskt föder fortfarande upp sina husdjur enligt konventionella produktionsmetoder. När det gäller ekologiska produkter har produktionen av hönsägg relativt sett varit mest omfattande, cirka fem procent av försäljningens värde. För mjölken är motsvarande siffra 2,5 %. I syfte att främja husdjursproduktionen togs ett särskilt stöd för husdjursproduktion i bruk år 2005. Stödet förväntas i synnerhet öka mängden ekologiskt producerat kött.

De naturförhållanden som råder i Finland inverkar på husdjursproduktionens konkurrenskraft. Vinterhårdiga byggnader och anordningar höjer arbets- och kapitalkostnaderna. Utfodringen av husdjuren orsakar också ytterligare kostnader eftersom fodret måste förvaras med tanke på den långa vintern och arealen som krävs för foderproduktion är större än i länder med längre vegetationsperiod och högre skördenivå.

Framtidsutmaningarna för husdjursgårdarna avviker sinsemellan beroende på produktionsinriktning. Antalet gårdar med mjölkproduktion förutspås sjunka fortsättningsvis. Vår produktionsstruktur ligger efter jämfört med de stora mjölkproducentländerna i Europa. År 2003 hade en finländsk mjölkgård i medeltal 17,5 mjölkkor då motsvarande siffra i Sverige var 41,4, i Danmark 75,0 och i Tyskland 36,0. Det nya systemet med samlat gårdsstöd uppskattas leda till att fler gårdar upphör med mjölkproduktionen och att den totala mjölkproduktionen sjunker en aning. Investeringsstöden för den finländska mjölkproduktionens strukturutveckling är de högsta inom EU. Den finländska mjölkproduktionens styrkor är vår högklassiga mjölk, djurens välbefinnande samt konsumenternas tillit till inhemsk mjölkproduktion. Den inhemska mjölkförädlingsindustrin har förmått skapa sådana mjölkprodukter som konsumenterna vill ha. Vidare upprätthåller mjölkproduktionen vallodlingen på åkrar som annars kanske skulle tas ur bruk.

Naturförhållandena begränsar den finländska mjölkproduktionens konkurrenskraft. Vår korta betesperiod höjer kostnaderna, foderskördarna är små och gödselstäderna måste dimensioneras för lagring av den stallgödsel som ansamlas under 12 månader. Mjölkproduktionen begränsas av kvoter som flexibelt måste kunna överföras till gårdar som fortsätter producera. Trots kvoternas produktionsbegränsande karaktär är det viktigt att de bevaras som ett led i EU:s mjölkpolitik, så att möjligheterna att producera i Finland kvarstår.

Vid de WTO-förhandlingar som pågår som bäst har EU uttryckt sin beredskap att gradvis avstå från exportsubventionerna om också andra former för stöd av export jämföras med exportsubventioner. Ett eventuellt avskaffande av exportsubventionerna skulle ha en betydande inverkan på lönsamheten för Finlands mjölksektor och mejeriernas avräkningsförmåga. Med hjälp av exportstöd har Finland exporterat mjölkprodukter i synnerhet till Ryssland.

Den finländska nötköttsproduktionens styrkor är vår rena produktion, de få djursjukdomarna samt konsumenternas tillit till systemet med ursprungsmärkning av kött och finländskt kött. Nötköttsproduktionen är också hållbar ur miljösynpunkt. I Finland bygger produktionen i huvudsak på uppfödning av mjölkkraser vilket försämrar det finländska nötköttets konkurrenskraft. Produktionen är i genomsnitt mer beroende av stöden än de andra driftsinriktningarna. Under den senaste tiden har den dikobaserade nötköttsproduktionens andel ökat. Också den så kallade trefasuppfödningen har gett goda resultat. I praktiken begränsar kvoterna inte produktionen och det finns rum för inhemskt nötkött på marknaden.

Svinköttsproduktionens gårdsstruktur har genomgått en kraftig förändring under de senaste åren. De små nedlagda svingårdarnas produktion har ersatts med investeringar för att utvi-

ga verksamheten på gårdar som stannat kvar i branschen. Jämfört med konkurrentländerna är den genomsnittliga gårdsstorleken i Finland fortfarande liten. År 2003 hade en finländsk gård i medeltal 373 svin, då antalet i Tyskland var 254,7, i Sverige 518,7 och i Danmark 1 165,5. Hos oss har svinskötseln inte drabbats av några allvarliga djursjukdomar. Periodiciteten inom produktionen har tidvis orsakat allvarliga lönsamhetsproblem. Det finländska svinmaterialet är av toppklass i internationell jämförelse, men smågrisproduktionen per suga och år är mindre än i de effektivaste konkurrentländerna.

Fjäderfågårdarnas största utmaning är det billiga importköttet. Den ökade internationella konkurrensen i livsmedelskedjan har dragit in på de inhemska aktörernas marginaler och tvingat dem att intensifiera verksamheten och leta besparingar i alla led av kedjan. Fjäderfäkött produceras effektivt och konkurrenskraftigt för världsmarknaden. I synnerhet Latinamerika, Förenta staterna och Fjärran Östern har erövrat marknader av de traditionella producenterna. Exporten till Europa har ökat och konkurrensen på EU:s exportmarknad skärpts. Dessa omställningar har lett till sänkta priser på EU:s inre marknad. Finlands produktion av fjäderfäkött är nästan uteslutande avtalsbaserad varvid förädlingsindustrin har stor inverkan på strukturen. Framöver måste man särskilt fästa uppmärksamhet på att produktionsmetoden är hållbar. Med tanke på sektorns framtid är det viktigt att branschens aktörer samarbetar när det gäller att bevara djurens goda hälsotillstånd och sörja för djurens välbefinnande och miljöfrågorna.

Beträffande produktionen av hönsägg har frågorna kring de finländska hönornas hälsa och välbefinnande skötts bra. En särskild styrka för vår inhemska äggproduktion är att äggen är fria från salmonella. Också den geografiska fördelen går att utnyttja på närområdesmarknaden. Som bäst håller man på att i bruk kvalitetssystem. Produktionens främsta svagheter är att produktionskostnaderna är högre än i konkurrentländerna och att produktionen är beroende av stöd. Priskonkurrenskraften är svag även om förmågan att konkurrera på prissidan är god. Det har visat sig vara svårt att differentiera produkterna inom äggsektorn på ett lönsamt sätt. Liberaliseringen av världshandeln är ett hot också mot äggsektorn. Risken är att importen av äggfabrikat ökar. Exportens svaga lönsamhet har sänkt producentpriset.

Växtodling:

Konsumenterna är positivt inställda till inhemska spannmålsprodukter vilket är den inhemska spannmålsproduktionens styrka. Finland har ett bra utgångsläge för produktion av hälsofrämjande produkter och andra specialprodukter. Till exempel havrens och rågens gynnsamma egenskaper för hälsan är styrkor med tanke på odlingens framtid. Också när det gäller produktion av ekologiska produkter har Finland ett bra utgångsläge. För ekologiska produkter har det emellertid varit svårt att få ut ett tillräckligt pristillägg som täcker de högre produktionskostnaderna. En utvidgning av den ekologiska växtproduktionen förutsätter att det också framöver finns ett särskilt stödsystem som täcker en del av de extra kostnaderna för ekoproduktionen jämfört med konventionell produktion.

Våra naturförhållanden innebär en betydande kostnadsnackdel för växtproduktionen. Finlands korta vegetationsperiod och låga effektiva värmesumma samt låga hektarskördar och stora produktionsvariationer plus kvalitetsriskerna till följd av dem utgör svagheter i vår växtproduktion. Den stora andelen stöd som inte är bundna till produktionsmängder och kvalitet och den låga marknadsintäkten sporrar inte jordbrukarna att producera kvalitetsprodukter. Då finns det också risk för att odlingsmarken försämras bl.a. på grund av att jordbrukarna låter bli att kalka och utföra andra grundläggande förbättringsåtgärder. Problemet gäller i synnerhet arrendeåkrar som redan nu utgör en tredjedel av alla åkrar. De små enhe-

terna och små åkerskiftena som ligger utspridda försämrar växtodlingsgårdarnas priskonkurrenskraft och har lett till att produktionen har dålig lönsamhet i en del av landet.

Det höga priset på åkermark och det faktum att metoderna för arrendering stampar på stället har bromsat upp spannmålsgårdarnas produktivitsutveckling. Tillskottsjord skaffas vanligen genom arrendering. Arrendeavtalen är dock kortvariga, i medeltal bara 5-6 år, trots att jordlegolagen i dagens läge tillåter tioåriga avtal.

Många växtodlingsgårdar sköts av deltidjordbrukare som nödvändigtvis inte har intresse av att utöka företagsstorleken eftersom arbetsinsatsen kan användas mera produktivt. Eftersom marknaden är så liten är förädlingsindustrins struktur inte heller tillräckligt konkurrenskraftig. I synnerhet priset på foderspannmål har sjunkit till följd av överutbud. I och med att priset på energi stiger utnyttjas åkrarna för produktion av energi vilket balanserar situationen på marknaden och orsakar kanske tryck på att höja priserna.

I Finland odlas sockerbeta på de områden i vårt land som är mest gynnsamma vad naturförhållandena beträffar. Trots detta är det naturförhållandena som försämrar den finländska sockerbetans konkurrenskraft. Finlands hektarskörda av sockerbeta är de lägsta i EU-15. Risker är att Europeiska unionens sockerreform helt och hållet gör slut på sockerbetsodlingen i Finland och flyttar över produktionen från unionens perifera områden till EU:s främsta produktionsområden. Detta innebär att arbetsplatserna minskar inom såväl primärproduktionen som sockerförädlingsindustrin. Att odlingen upphör i något medlemsland vore ett prejudikatfall för hela EU:s jordbrukspolitik. Finlands regering har som mål att nå ett avgörande som gör den fortsatta odlingen av sockerbeta möjlig i vårt land.

Den finländska trädgårdsproduktionens styrkor ligger i högklassig produktion, odlingstekniska kunskaper samt höga halter av C-vitamin, socker och aromatiska ämnen i växterna. Konsumenterna uppskattar att produktionen och produkterna håller hög kvalitet och är säkra. Ytterligare sätter man allt högre värde på att maten är hälsosam. Det stora energiberoendet är en nackdel för den finländska växthusproduktionen. Prishöjningar på köpt energi försämrar gårdarnas verksamhetsbetingelser. Möjligheter för produktionen kunde vara att använda hemmaproducerad energi och att åstadkomma en bättre energihushållning inom produktionen. Ett utökat odlarsamarbete kunde förbättra odlarnas förhandlingsposition gentemot handeln. Det största hotet mot trädgårdsproduktionen är den ökade importen, i synnerhet från närområdena.

Också oljeväxter och potatis har en egen viktig roll inom den finländska växtproduktionen. Det finns omfattande användningsmöjligheter för oljeväxter vilket gör jordbruket mångsidigare. Problemet ligger närmast i den låga skördenivån och odlingens svaga lönsamhet. I Finland produceras potatis såväl som livsmedel som för industribruk. En av potatisodlingens styrkor är den höga kvaliteten på utsädespotatisen.

5.2.2. Jordbruket som producent av offentliga nyttigheter

Som producent av livsmedel utför jordbruket redan många uppgifter som anknyter till produktionen av offentliga nyttigheter. Livsmedelsskyddet, livsmedelssäkerheten, djurens välbefinnande och jordbrukets miljöverkningar, som samtliga är förknippade med rollen som producent av födoämnen, kan delvis räknas till de offentliga nyttigheterna. Jordbrukets multifunktionalitet är centralt förknippad bl.a. med att man i enlighet med sina prioriteringar kan anse att de ovan uppräknade faktorerna antingen står i ett fast samband med produktionen av födoämnen eller utgör uppgifter som är åtskilda från den.

Till exempel livsmedelsskyddet, dvs. livsmedelsförsörjningens förmåga att uthärda kriser, är fast sammankopplad med tillgången och kvaliteten på livsmedel. Under normala förhållanden betraktas livsmedelsskyddet som en självklarhet. Livsmedelsskyddets rätta natur, betydelse och värde inser man ofta först då krisen redan är ett faktum. Under de senaste åren har vi fått ett flertal påminnelser om betydelsen av jordbrukets kriställighet, bl.a. i samband med naturkatastrofer, global terrorism och djursjukdomar. Eftersom de säkerhetspolitiska riskerna förändras i och med globaliseringen poängteras vikten av livsmedelsskydd och livsmedelssäkerhet på kort och lång sikt.

Jordbrukets karaktär av producent av offentliga nyttigheter kommer kraftfullt till synes i synnerhet i jordbrukslandskapet. För många finländare utgör jordbrukslandskapet den dagliga boendemiljön. För väldigt många är det en källa till rekreation och minnen som man inte upplever varje dag. Vi får ett bättre grepp om jordbruks- och landsbygdslandskapets mångskiftande betydelse om vi håller i minnet att landskapet kan granskas också som ekologisk livsmiljö för växter och djur och inte enbart instrumentellt via de landskapselement som människorna åstadkommer. Jordbrukslandskapet utgör i sig en förening av människans aktivitet och naturen i all dess mångfald. Det är också skäl att märka att de olika landskapselementens betydelse varierar beroende på betraktaren.

Jordbrukspolitikerna är skapad av människohand. I det avseendet är människans roll och den betydelse människan tillskriver landskapet av primär betydelse, även om man i detta sammanhang bör minnas de förändringar som samhällsutvecklingen har fört med sig. Vid sidan av naturens ekonomiska värden har nya förväntningar och källor till välfärd stigit fram och i dem har betydelsen av en ren natur blivit allt viktigare.

När det gäller innehållet i politiken spelar människan en avgörande roll. Det ekonomiska bruksvärdet av jordbrukslandskapet och de naturtyper som omformats av jordbruket är delvis kopplat till naturens existensvärde. Tack vare vildmarksvandrare och naturturister kan landsbygdslandskapet bli en potentiell inkomstkälla för regionalekonomin. Jordbrukslandskapet och de naturtyper som omformats av jordbruket, samt underhållet av dem med tanke på olika användargrupper, skapar i detta avseende många nya potentialer inom utbudet av offentliga nyttigheter.

Jordbruket har också kopplingar till användningen av vattendrag som offentlig nytting. En minskning av jordbrukets diffusa belastning förbättrar vattendragens tillstånd och ökar deras bruksvärde i takt med att vattenkvaliteten blir bättre och fiskbestånden återhämtar sig. Detta kan lokalt göra området mera intressant och till exempel öka antalet turister.

5.2.3. Jordbrukets nya möjligheter

Som näringsgren deltar jordbruket i den nyaste teknologiska utvecklingen. Den nyaste informations- och reglertekniken tillämpas på jordbruksproduktionen och jordbruksmaskinerna med tanke på producentens, konsumentens och miljöns bästa. Till en del är utnyttjandet av branschens nya teknologi fortfarande förknippat med olösta frågor. I offentligheten har man bl.a. diskuterat genetisk modifiering (GM) och etiska aspekter i anslutning till den. Det är troligt att det kommer allt fler GM-produkter ut på marknaden. Detta leder till att det blir allt svårare och dyrare att helt undvika genetisk modifiering inom livsmedelsproduktionen.

Nya innovationer:

Tillämpandet av ny teknik, utvecklandet av nya produktinnovationer och skapandet av allt bättre verksamhetssätt är ett centralt delområde när det gäller att förbättra det finländska jordbrukets konkurrenskraft. Finland är ett högteknologiskt land och satsningen på forsknings- och utvecklingsverksamhet är av europeisk toppklass. I en allt stramare internationell

konkurrens måste den finländska jordbruks- och livsmedelsproduktionen snabbt, fördomsfritt och effektivt dra nytta av resultaten från forsknings- och utvecklingsverksamheten. På grund av våra svåra produktionsförhållanden har det finländska jordbruket svårt att klara sig i priskonkurrensen i fråga om massproducerade jordbruksprodukter. Inom jordbruks- och livsmedelsproduktionen måste vi därför satsa allt mer på kvalitet och nya produktinnovationer samt på att snabbt dra nytta av produktutvecklingens resultat på marknaden.

Bland annat hälsofrämjande livsmedel kan skapa nya potentialer för jordbruket. Till exempel kommer det kontinuerligt nya rön om hälsoeffekterna av råvaror som finländsk råg och havre. De nya forskningsrönen kan öppna attraktiva marknader för jordbrukets basproduktion. Också olika slag av möjligheter att använda non food, så som till exempel för produktion av bioenergi, läkemedel eller olika typer av biomaterial, kan leda till nya sätt att använda råvaror från jordbruket. Genteknikens utveckling kan också skapa nya möjligheter. De nya genteknikmetoderna måste ändå användas kontrollerat och i överensstämmelse med förfarandet med förhandsgodkännande.

Bioenergi:

Under de senaste åren har jordbruksproduktionen i Finland allt mer styrts enligt principen för en hållbar utveckling. Hur världens energiresurser skall räcka till samt klimatförändringen utgör betydelsefulla globala orosmoment som hotar den hållbara utvecklingen. Produktion av bioenergi kan framöver bli en viktig produktionsinriktning inom jordbruket. Även om jordbruksmarken också framöver främst skall användas för produktion av livsmedel kan produktionen av förnybar energi vara ett lönsamt alternativ t.ex. med tanke på livsmedels- eller energisektorns marknadsläge eller gårdens egna mål. Energiväxterna kan därutöver bidra till att åkern är i odlingsbart tillstånd om livsmedelsproduktionen på åkern avbryts för ett tag. Användningen av bioenergi minskar de utsläpp av växthusgaser som orsakas av fossila bränslen och dämpar därmed klimatförändringen.

Produktionen av förnybar energi är viktig också när det gäller att uppfylla de kommande klimatpolitiska åtagandena. Man har velat fästa särskilt avseende vid utvecklandet av ny teknologi, i synnerhet i fråga om produktion av bioetanol och biodiesel och metoder för att producera och använda småskalig förnybar energi. De närmaste årens EU-politik kan ha en avsevärd inverkan på branschens utveckling. Kommissionen bereder EU-initiativ som gäller biobränslen och som enligt preliminära uppgifter fokuserar på bränslen som används i vägtrafiken.

Hösten 2005 utarbetar regeringen en nationell energi- och klimatstrategi som överläts till riksdagen i form av en redogörelse. De centrala stöttepelarna i strategin är att Finland skall fullgöra åtagandet att begränsa utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet och verkställa den fördelningsplan för utsläppsriktor åren 2008 – 2012 som anges i EG:s direktiv om utsläppshandel.

Om de nationella huvudsakliga linjeringarna som rör bioenergi tas beslut i samband med regeringens energi- och klimatstrategi. Jordbrukspolitiken kan stödja uppfyllelsen av de mål som ansluter sig till bioenergi. Jordbruket alstrar ofta biomassa som biprodukt i samband med den normala produktionsprocessen. Denna biomassa behövs för att producera förnybar energi. En hållbar utveckling av produktionen av bioenergi kräver långsiktiga jordbrukspolitiska avgöranden som stödjer forskning och eventuella investeringar inom branschen. Växtodlingens mål har hittills varit att förädla sorter som är lämpliga som livsmedel eller foder. I fortsättningen är det skäl att även se på forskningen och förädlingen ur energiproduktionens perspektiv.

Ibruktageandet av EU:s system med utsläppshandel år 2005 har förändrat läget kring främjandet av förnybara energikällor. Genom förnybar bioenergi (skogsenergi, åkerenergi, biogas och återanvändningsbränsle) kan man producera en avsevärd del av energin i Finland. I samband med beredningen av energi- och klimatstrategin har det uppskattats att användningen av dessa energikällor kan utökas betydligt, med cirka 65 procent från år 2003 till år 2015 och med cirka 80 procent fram till år 2025. Dessa mål säkerställer att Finland också framdeles finns bland de ledande industriländerna när det gäller användningen av bioenergi.

Produktionen av bioenergi är av stor betydelse med tanke på tryggandet av landsbygdens och regionernas utveckling i Finland. De jordbrukspolitiska stödåtgärderna, som på ett avgörande sätt har förbättrat lönsamheten inom användningen och produktionen av åkerenergi, spelar en central roll när det gäller att främja produktionen av åkerbioenergi. Beträffande användningen av åkerbioenergi söker man finna lösningar som minimerar behovet att transportera råvaran separat.

Produktionen av bioenergigrödor ökar antalet alternativ inom växtproduktionen. Av bioenergigrödorna torde stödnivån för rörflen, som har höjts till nivån för foderspannmål, öka intresset för odlingen. År 2004 odlades rörflen på knappa 4 000 hektar åkermark och år 2005 är odlingsarealen ca 9 000 hektar. Det uppskattas att den potentiella odlingsarealen för rörflen i Finland kan uppgå till 170 000-220 000 hektar. Genom alternativa användningsformer kan i synnerhet överutbudet av foderspannmål avhjälpas. Odlingen av åkerenergigrödor håller åkerlandskapet öppet och bevarar åkrarna i odlingsbart skick varvid de vid behov på nytt kan tas i bruk för livsmedelsproduktion. Målet ska vara att hela åkerarealen utnyttjas för produktion av antingen födoämnen eller energi.

Möjligheterna att använda stallgödsel som energi ökar på grund av de större animalieproduktionsenheterna som är koncentrerade till vissa regioner. Detta innebär att samproduktionen och försäljningen av el och värme vid stora anläggningar också skapar kommersiella potentialer. Stallgödsel utnyttjas som energikälla genom rötning till biogas i anaeroba förhållanden. De näringsämnen som ingår i rötresten blir kvar i en form som växterna kan använda. Rötresten är nästan helt fri från patogener vilket minskar riskerna för sjukdomar och näringsurlakning. Vid produktion av biogas tas stallgödselns flyktiga metangas till vara och förbränns till koldioxid och vatten, vilket betyder att de utsläpp från boskapsskötsel som inverkar på klimatförändringen, avsevärt minskar. Om den metangas som uppstår i samband med husdjursproduktionen utnyttjas som biogas kan detta ge betydande fördelar under de närmaste decennierna. Fördelarna gäller såväl klimatpolitik och en ökning av bioenergin som minskade luktolägenheter och återföring av näringsämnen till åkermarken. Emellertid är erfarenheterna av biogasanläggningar i finländska förhållanden fortfarande ringa. Det är ännu svårt att bedöma produktionens lönsamhet.

5.3. Jordbrukspolitikens nationella mål

De nationella målen för jordbrukspolitiken i Finland har lagts upp under olika tidpunkter i enlighet med den då rådande situationen. De nyaste nationella målen fastställdes i jord- och skogsbruksministeriets framtidsstrategi för jordbruket hösten 2001. Målen var då

- **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**
- **effektivisering av växelverkan mellan jordbruks- och landsbygdspolitiken**

- **förbättring av jordbrukets struktur**
- **förbättring av marknadens funktion**

Den senaste tidens utveckling inom jordbruket har analyserats närmare i föregående kapitel. Av de strategiska målen år 2001 har faktorerna i anslutning till marknadens utveckling och förstärkning av konsumentens ställning uppfyllts bäst. Den finländska livsmedelskedjan är välfungerande i fråga om såväl kvalitet, säkerhet som prisnivå på livsmedel. Vårt lands livsmedelsmarknad har öppnats under de senaste åren. Den ökande handeln har förbättrat konsumentens valmöjligheter i och med att urvalet av inhemska förädlade livsmedel breddas och den internationella handeln växer. Samtidigt har detalj- och partihandeln stärkt sin position i förhållande till den inhemska industrin och primärproduktionen.

De största utvecklingsbehoven anknyter till förbättrandet av jordbrukets lönsamhet. Producentpriserna på ett flertal jordbruksprodukter har sjunkit eller sänkts i samband med förnyandet av marknadsordningarna. Samtidigt har produktionskostnaderna ökat. Gårdarnas medelstorlek har grovt taget ökat i samma takt som det övriga EU. Utan de genomförda investeringarna och strukturutvecklingen till följd av dem hade jordbruket och livsmedelssektorn i Finland befunnit sig i ett betydligt sämre läge än i dag. Under de senaste åren har i synnerhet startstöden till unga jordbrukare legat på en fördelaktig nivå.

De senaste årens omvälvningar i jordbrukspolitiken kräver en justering av de mål som uppställdes år 2001. Jordbrukspolitiken har blivit allt mer internationell; globaliseringen har fört med sig nya dimensioner i den jordbrukspolitiska diskussionen och sammanjämkandet av olika intressegruppers förväntningar kräver att de gemensamma målen definieras noggrannare på jordbrukspolitikens olika verksamhetsnivåer. Sektorns utveckling i EU och Finland förutsätter å sin sida att målen för jordbrukspolitiken skärps.

Man kan urskilja ett flertal olika nivåer i jordbrukspolitikens verksamhetsfält. De globala utmaningarna avgörs på internationell nivå och avgörandena inverkar ofta på jordbruket och handeln med jordbruksprodukter. Europeiska unionen beslutar om den gemensamma jordbrukspolitikens innehåll samt hur den finansieras och verkställs. Dessa beslut inverkar direkt på jordbruket och livsmedelshushållningen samt landsbygdsutvecklingen. På nationell nivå fattas beslut om bl.a. hur den gemensamma jordbrukspolitiken skall tillämpas. Vidare tas många andra avgöranden som påverkar jordbrukets och livsmedelshushållningens verksamhetsbetingelser.

Regeringen betonar följande nationella mål för jordbrukspolitiken:

- 1. Med jordbrukspolitikens hjälp skapas förutsättningar för en effektiv livsmedelsproduktion som tar hänsyn till naturen och svarar mot konsumenternas förväntningar.**
- 2. Jordbrukspolitiken främjar sektorns multifunktionalitet och ökar landsbygdens livskraft**
- 3. Genom jordbrukspolitiken skapas en sporrande, stabil och förutsägbar verksamhetsfält för jordbruksbefolkningen och hela livsmedelskedjan.**

Betydelsen av och innehållet i dessa mål på jordbrukspolitikens olika verksamhetsnivåer granskas mera ingående i följande kapitel.

6. Jordbrukspolitikens mål i praktiken

Målen som lagts upp för jordbrukspolitiken stakar ut riktlinjer för den verksamhet som bedrivs på olika håll i Finland. Nedan görs en närmare granskning av vikten av dessa mål på olika verksamhetsnivåer. En separat granskning av dessa nivåer är önskvärd eftersom varje nivå har sin egen behöriga beslutsfattare. Det samarbete som krävs för beredningen och verkställigheten av besluten skiftar dessutom på olika nivåer.

6.1. Finlands mål och den internationella nivån

Den traditionella internationella arbetsfördelningen tar sig nya former till följd av globaliseringen. Globaliseringen leder också till att världen får allt fler egenskaper som hör samman med ett övergripande system. Systemets aktörer och verksamhetsblock blir allt mer beroende av varandra och de geografiska avståndens betydelse avtar. Globaliseringen har ökat den internationella konkurrensen, men med hjälp av ett flertal olika regler och institutioner försöker man också få bukt med snedvridningen av konkurrensen och de eventuella olägenheterna.

När det gäller att hantera globaliseringen är en mängd förväntningar riktade mot staterna och det internationella systemet. Man hoppas att globaliseringen generellt skall öka välfärden och fördela den jämnare än förut. I detta avseende medför till exempel liberaliseringen av handeln i allmänhet, och i fråga om jordbruksprodukter i synnerhet, ofta problem. De förändringar och den eventuella välfärdsvinst som den friare handeln för med sig blir nödvändigtvis inte jämnt fördelad. Oftast är det de effektiva producentländerna och de multinationella företagen som drar den största nyttan. Regionerna med ogynnsamma naturförhållanden, småproducenterna och de nationer som är beroende av importerade livsmedel samt de fattigaste utvecklingsländerna hör ofta till förlorarna.

I statsrådets globaliseringsutredning till riksdagen stakades ut riktlinjer för hantering av förändringarna. Man bör:

- * utveckla de multilaterala institutionerna och förstärka deras samarbete
- * främja skapandet av gemensamma regler inom de centrala politiksektorerna,
- * säkra en konsekvent verksamhet inom de olika politiksektorerna samt
- * underlätta finandet av nya lösningar och verksamhetssätt.

I globaliseringsutredningen slås fast att regleringen av jordbrukshandeln är en central fråga med tanke på det internationella handelssystemets handlingsförmåga. Under WTO:s Doharunda försöker man bli kvitt olika slag av subventioner som snedvrider handeln och göra det lättare för de allra fattigaste länderna att få tillträde till de industrialiserade ländernas marknad. Samtidigt som handeln med jordbruksprodukter liberaliseras under kontrollerade former råder det allmänt samförstånd om att en jordbruksproduktion som fungerar enbart på den fria marknadens villkor inte är någon fungerande lösning. En helt och hållet fri handel med jordbruksprodukter gagnar närmast den industrimässiga produktionen i ett fåtal stora exportländer medan familj jordbruken i såväl söder som norr blir överkörda.

I statsrådets globaliseringsutredning konstateras vidare att det inom de internationella jordbruksförhandlingarna är nödvändigt att finna en historisk kompromiss som å ena sidan stegvis får ett slut på de stödsystem som snedvrider jordbruksexporten och å andra sidan möjliggör en på familj jordbruk baserad jordbruksproduktion i såväl utvecklingsländer som utvecklade länder. Särskild hänsyn skall tas till de fattigaste ländernas behov att upprätthålla sin med tanke på landsbygdsbefolkningen centrala livsmedelsproduktion då handeln liberaliseras. EU:s jordbrukspolitik måste utvecklas så att den är förenlig med WTO och på ett sätt

som för samman såväl konsumentens som producentens intressen i både utvecklingsländer och utvecklade länder.

Dessa riktlinjer som rör globaliseringen är berättigade ur jordbrukspolitiken perspektiv. I samband med att världshandeln liberaliseras måste man ändå acceptera att livsmedlen har en särskild ställning i den internationella handeln. Alla stater måste ha rätt att producera en tillräcklig mängd livsmedel för att försörja sin egen befolkning. Som ett led i den internationella gemenskapen måste Finland agera så att vi inte äventyrar de andra ländernas rätt att sörja för sin egen livsmedelsförsörjning då vi tillförsäkrar vår egen livsmedelsförsörjning. I en globaliserad värld och som en del av EU:s gemensamma marknad är jordbrukets och livsmedelshushållningens framgångar allt mer beroende av om de olika parterna lyckas samarbeta. Samarbete måste sökas inom såväl det politiska arbetet som hanteringen av marknaden.

De nationella målen för jordbrukspolitiken innebär följande prioriteringar på internationell verksamhetsnivå:

- * **jordbruksproduktionen styrs enligt principen för en hållbar utveckling**
- * **vid sidan av liberaliseringen av handeln främjas möjligheterna till handel på jämlika villkor**
- * **jordbrukets multifunktionella karaktär beaktas i spelreglerna för världshandeln**
- * **staterna har rätt och skyldighet att sörja för att deras medborgare har tillgång till livsmedel och att livsmedlen är säkra**

6.2. Finlands mål på EU-nivå

För ett tag sedan genomfördes betydande reformer av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik och reformerna fortsätter alltjämt. För närvarande vet vi inte vad frikopplingen av stöden från produktionen slutligen leder till, men förändringarna följs upp kontinuerligt. Vi har också viktiga diskussioner om finansiella ramar och därtill hörande politiska reformer framför oss. Under WTO-förhandlingarna är det av största vikt att kämpa för den europeiska jordbruksmodellen. Eventuella ändringar i spelreglerna för handeln måste medge tillräckligt långa övergångstider. Detta underlättar anpassningen till förändringarna och gynnar genomförandet av dem.

Det finländska jordbruket fungerar under exceptionella förhållanden jämfört med det övriga Europa. Vårt lands nordliga läge och naturförhållanden orsakar bestående olägenheter för jordbruksproduktionen. Till följd av den korta sommaren är vegetationsperioden i Finland bara hälften så lång som i Europas bästa jordbruksområden. Den långa och kalla vintern leder oundvikligen till högre energi-, byggnads- och utfodringskostnader i synnerhet inom husdjursproduktionen. Det går emellertid också att dra nytta av de ogynnsamma förhållandena till exempel tack vare vår rena livsmedelsproduktion eller genom produktionsformer som på naturlig väg lämpar sig bra för vår natur. De kalla vintrarna kan bromsa spridningen av skadedjur på odlingsväxterna. Likaså är till exempel pälsdjursuppfödningen rentav mera framgångsrik hos oss än i varmare regioner.

Finland är världens nordligaste jordbruksland och det mest landsbygdsbetonade landet i Europeiska unionen. Hos oss tillämpas också ett mycket invecklat jordbrukspolitiskt system som avser att säkerställa att jordbruket bevaras i hela landet. På samma gång främjar man landsbygdens livskraft, ser till att landsbygdslandskapet vårdas samt värnar om landsbygdsnaturens mångfald och förbättrar miljöns tillstånd. Som helhet kan Finland betraktas som ett mönsterland för multifunktionellt jordbruk. De nordliga förhållandena bidrar till jordbrukets multifunktionalitet såväl när det gäller jordbrukets roll som producent av födoämnen som i

fråga om jordbrukets andra samhällsuppgifter. Vad höjdförhållandena beträffar är Finland ett mycket flackt land men med tanke på jordbruksproduktionen kan vårt land jämföras med ett bergsland när man ser på vegetationsperiodens längd. Finland är också ett land med hög utvecklad teknologi och god infrastruktur. Trots det lider många områden av långa avstånd och svår framkomlighet.

Det mest betydelsefulla problemet med EU:s gemensamma jordbrukspolitik under hela vårt medlemskap har ur Finlands synvinkel varit att den gemensamma jordbrukspolitiken inte i tillräckligt hög grad beaktar de särskilda behov som våra nordliga förhållanden för med sig.

De nationella målen för jordbrukspolitiken innebär följande prioriteringar på EU-nivå:

- * **jordbruksproduktionens förutsättningar tryggas i hela EU, inklusive regionerna med särskilda problem**
- * **den gemensamma jordbrukspolitiken skapar en sporrande, stabil och förutsägbart verksamhetsfält för aktörerna**
- * **medlemsstaterna och de olika intressegrupperna bemöts rättvist och likvärdigt**
- * **de nordliga naturförhållandena tas adekvat i beaktande i de jordbrukspolitiska åtgärderna och vid utvecklingen av stödssystem**
- * **stödssystem förenklas**

6.3. Finlands mål på nationell nivå

Den finländska livsmedelsproduktionens styrkor är vår rena natur, de miljövänliga produktionsmetoderna, den etiska produktionen, den högklassiga djurhanteringen och spårbarheten för primärproduktionen. Jordbruksproduktion bedrivs överallt i Finland. Jordbruket är också olikartat i olika delar av landet. Produktionens lokalisering beror på många olika faktorer, vars delfaktorer är bl.a. naturförhållandena och den politik som utövats samt var den förädlade industrin är belägen.

Genom användning av högklassiga råvaror med känt ursprung garanteras att konsumenterna får förstklassiga och säkra produkter. Inom livsmedelskedjan används endast godtagbara produktionsmetoder. Principen med hög kvalitet omfattar också de tjänster eller mervärdesfaktorer som jordbruket eller landsbygden har att ge.

Jordbruket har en viktig roll då det gäller att producera offentliga nyttigheter och bestämma deras kvalitet. Ett vårdat och livskraftigt landsbygdslandskap, respekt för naturen och främjande av jordbruksnaturens biodiversitet är de förhoppningar samhället ställer på jordbrukarna. För jordbrukarna är dessa ofta självklarheter som främjas vid sidan av produktionen. Konsumenterna kan ges information om jordbrukets offentliga nyttigheter t.ex. i samband med gårdsbruksturism eller friluftstjänster.

Jordbrukets multifunktionalitet skapar många möjligheter. När det gäller regionutveckling satsas det numera allt mera på regionernas naturliga styrkor som också kan ligga till grund för utvecklandet av ny företagsverksamhet som främjar landsbygdens livskraft. För gårdsbruken kan denna verksamhet innebära nya inkomstkällor och metoder att göra produktionen mångsidigare.

Under de senaste åren har gårdsbruksenheterna upplevt en mängd omvälvningar: det har skett förändringar i politikens verksamhetsfält och innehåll, marknadspriserna på produkter och stöden. Många jordbruksföretagare har också investerat, bytt driftsriktning eller ändrat produktionsmetod. Ur jordbruksföretagarnas synvinkel är det av största vikt att förhållandena är stabila, förutsägbara och rättvisa. I dagens EU-läge har det visat sig vara särskilt krävande att fullfölja denna princip.

I en viss mån gav medlemsfördraget med EU säkerhet om att den finländska jordbruksproduktionen kan fortgå. Nationellt försöker Finland driva en så enhetlig stödpolitik som möjligt i de olika delarna av landet. Detta mål har varit svårt att uppnå eftersom landet är inledat i olika stödregioner med tills vidare varierande struktur i stödsystemen. Även om de själva stödsystemen ska ligga på en så förenlig linje som möjligt kan stödnivån variera inom de olika stödområdena t.ex. enligt vegetationsperioden eller andra produktionsförhållanden.

Medlemsfördraget med EU tillåter ökad produktion. Tillväxten av den totala produktionen ska emellertid i regel basera på marknadens villkor, dvs. den produktion som berättigar till stöd har begränsats och ligger på den nivå som rådde före medlemstiden i EU. Totalkvantiteten av Finlands jordbruksproduktion har varit på samma nivå sedan början av 1990-talet.

Jordbrukspolitiken på nationell nivå

- * **betingelserna för en lönsam verksamhet inom branschen tryggas**
- * **jordbrukets förmåga att på ett hållbart sätt sörja för ett internationellt sett konkurrenskraftigt utbud av livsmedel, non food-produkter och offentliga nyttigheter främjas**
- * **jordbruket runt om i landet utvecklas likvärdigt så att det samtidigt drar nytta av regionernas särdrag och förstärker regionernas särprägel**
- * **inom stödpolitiken eftersträvas en så enhetlig stödstruktur som möjligt i olika delar av landet**
- * **jordbrukspolitiken erbjuder användbara och lönsamma alternativ för att utveckla produktionen och verksamheten på gårdarna**
- * **jordbruksprodukterna är säkra, växterna och djuren är friska**
- * **landsbygdens funktion och livskraft stärks**
- * **jordbruksföretagarnas inkomstnivå ombesörjs**
- * **sektorns kompetensutveckling och motivation och livsglädje i arbetet säkerställs**
- * **då innehållet i jordbrukspolitiken slås fast tas hänsyn till dess inverkan på landsbygdens livskraft**

6.4. Prioriteringar för jordbrukets utveckling under de närmaste åren

Jordbrukets mångfacetterade uppgifter och verkningar avspeglas i stor omfattning på hela samhället. För att dessa uppgifter skall kunna skötas framgångsrikt förutsätts en lönsam och välmående primärproduktion, en effektiv livsmedelskedja och en livskraftig landsbygd samt att man förstår och kan tillgodogöra sig jordbrukets multifunktionella karaktär.

Regeringen framhåller att de närmaste årens centrala mål i syfte att främja ett konkurrenskraftigt och samtidigt multifunktionellt jordbruk är att

- * förutsättningarna för en lönsam jordbruksproduktion förbättras genom en ökning av sektorns produktivitet
- * jordbrukets stödsystem utvecklas i överensstämmelse med verksamhetsfältet och med hänsyn till den bestående nackdel som naturförhållandena orsakar
- * jordbrukets struktur utvecklas utgående från familj jordbruket med tanke på att produktionen också kan organiseras i form av samarbetsföretag bestående av jordbrukarfamiljer
- * landsbygdens livskraft främjas och utkomstmöjligheterna görs mångsidigare
- * avbytarservice och företagshälsovård för lantbruksföretagare utvecklas i syfte att främja jordbrukarnas, jordbrukarfamiljernas och avbytarnas motivation och livsglädje i arbetet
- * företagsamhet och innovativitet gynnas
- * liberaliseringen av livsmedelsmarknaden beaktas inom konkurrenspolitiken
- * ny teknologi utnyttjas på ett säkert sätt
- * analys av miljökonsekvenserna av jordbrukspolitiken och sporrande till hållbara odlingssätt med tanke på miljön samt ändring av miljöstödet villkor i fråga om dessa
- * användningen av bioenergi ökas genom att man sporrar framtagandet av ny teknologi
- * forskningen och rådgivningen som gäller jordbruket utvecklas fortlöpande i syfte att förbättra näringens konkurrenskraft och beredskap att klara av förändringar.

Jordbrukets lönsamhet och jordbrukarnas inkomster bestäms av den helhet som marknadsintäkterna, produktionsstöden och jordbrukets kostnader utgör. *Regeringen betonar att man framöver måste gå in för att öka jordbrukets inkomster från marknaden och minska jordbrukets kostnader. Särskild uppmärksamhet skall fästas på framtagandet av verksamhetssätt som sänker kostnaderna och ökar produktionens effektivitet, i synnerhet i samband med jordbrukets investeringar.* Ett exempel på en kostnadssänkande åtgärd är regeringens beslut från 10.2.2005 om lindringar av energiskatten.

Konkreta möjligheter för att öka marknadsintäkterna:

- * livsmedelskedjans samarbete och enhetliga verksamhet förbättras
- * mervärdet utnyttjas effektivt med hjälp av uppgifter om ursprung
- * konkurrenspolitiken utvecklas som stöd för livsmedelskedjans effektiva verksamhet

Konkreta möjligheter för att sänka jordbrukets kostnadsbörda:

- * forskningen kring och ibruktagandet av nya produktionsmetoder främjas
- * produktionens systematik förbättras t.ex. genom utveckling av livsmedelskedjans interna avtalspraxis
- * det produktiva samarbetet mellan gårdarna förbättras och uppmuntras
- * gårdarna uppmuntras till gemensamma anskaffningar och konkurrensutsättning
- * subventionerade produktionsinvesteringar konkurrensutsätts

Ökade marknadsintäkter, sänkta kostnader och styrning av stöden bildar en helhet där alla olika parter inom jordbruket och livsmedelshushållningen spelar en viktig roll. Det allmännas roll är att sörja för de ramvillkor som tryggar jordbrukets och livsmedelshushållningens verksamhet. Jordbruksföretagarna och andra aktörer inom branschen påläggs ett stort ansvar när det gäller att organisera produktionen så att den är kostnadseffektiv och svarar mot samhällets förväntningar. Det finländska jordbrukets framtid bygger framför allt på ett allt bättre och effektivare utnyttjande av de verksamhetsmöjligheter som omgivningen erbjuder. Ett flexibelt samarbete mellan jordbrukets och livsmedelshushållningens olika parter, innovativ

sammankoppling av olika potentialer och stöd som garanterar att jordbruket är lönsamt bildar en sinsemellan kompletterande helhet.

Jordbruks- och landsbygdsforskningen stöttar sektorns framgång. De stora förändringarna och i synnerhet teknologins snabba utveckling kräver att forskningen reagerar snabbt och föregriper effektivt. Vår forsknings- och utvecklingsverksamhet måste hålla hög internationell nivå, ha upprättat ett välfungerande nätverk och tillgodose de krav som samhället ställer på sektorn. Det är av särskild vikt att forskningen arbetar aktivt som ett led i det nationella och internationella innovationssystemet.

Om jordbrukets struktur förbättras ökar effektiviteten och jordbrukets konkurrenskraft stärks. Finlands naturgeografiska förhållanden lägger dock hinder i vägen för att gårdarna ska kunna växa i storlek. När det gäller gårdarnas investeringar måste man ta hänsyn till djurens välbefinnande och verkningarna för miljön. Då strukturstödet blir allt viktigare och gårdarna växer i storlek måste en opartisk konkurrens säkras i synnerhet inom husdjursproduktionen. Nivån på produktionsstödet måste vid behov differentieras i överensstämmelse med den produktionsvolym som gården når upp till. Behovet av gradindelning av produktionsstödet inom de sektorer där produktionen är kontingenterad.

Det avsevärda beloppet av jordbruksstöd är ett särdrag inom jordbruket i Finland. Den höga nivån på totalstödet är en följd av bl.a. våra nordliga förhållanden och höga kvalitetskrav. Stöden som betalas till jordbruket har i dagens läge allt mer karaktär av precisionsinstrument som är kopplade till jordbrukets multifunktionalitet och har ett noggrant definierat syfte och mål.

Regeringen slår fast att den helhet som jordbruksstöden utgör framöver skall utvecklas på så sätt att den allt bättre tar hänsyn till de olika produktionsinriktningarnas marknadsläge på lång sikt samt deras produktionsförhållanden och karaktär av offentlig nytthet. Jordbrukets stödpolitik skall också sporra jordbruket att producera sådana offentliga nyttigheter som samhället förväntar sig.

Regeringen konstaterar att produktionen av ekologiskt producerade livsmedel även i fortsättningen skall främjas i överensstämmelse med konsumtionsefterfrågan och marknadsutvecklingen. Som åtgärder används stöd till forskning och rådgivning samt systemet med miljöstöd som utnyttjas för att öka såväl den ekologiska växtodlingens som den ekologiska husdjursproduktionens omfattning. För att utveckla marknaden och göra den mångsidigare behövs det också framöver offentligt stöd för säljfrämjande åtgärder för ekologiska produkter.

Under de senaste åren har gårdsbruksenheterna och jordbruksföretagarna stått inför ett flertal nya utmaningar, bl.a. den större gårdsstorleken, det ökade behovet av ledarskaper och den förändrade produktionstekniken. Förändringarna har lett till att jordbrukarnas fysiska och psykiska välbefinnande har utsatts för hårda prövningar. Påfrestningarna kan lindras till exempel genom att man utvecklar livsmedelskedjans interna arbetsfördelning och i stödpolitiken beaktar produktionens arbetsintensivitet.

Regeringen anser det vara av vikt att jordbruksbeskattningen och jordbrukets sociala trygghet utvecklas enligt framtidsutmaningarna och den förändrade omvärlden. Speciellt ska man satsa på att utveckla avbytarservicen, arbetssäkerheten och företagshälsovården för lantbruksföretagare och avbytare. Jordbruksrådgivningen ska vara aktuell med fokus på utveckling av jordbruksföretagande, ledarskap och affärsverksamhet.

Jordbruket har en mångfasetterad ställning i livsmedelskedjan. Vid sidan av de mål som klart relaterar sig till livsmedelsproduktionen ställs det på primärproduktionen också krav som är viktiga med tanke på samhället och miljön, dvs. till exempel minimikrav på de an-

ställdas arbetsmiljö eller djurens välbefinnande. Dessa faktorer som medför mer värde leder ofta till att slutprodukternas priskonkurrenskraft försvagas. Konsumentens val ska stödjas genom att man ger information om livsmedlen och hur livsmedlen produceras och förädlas. *Regeringen stödjer livsmedelsbranschens samarbete för att utveckla de starka sidorna hos den finländska matkedjan samt att säkra den högkvalitativa livsmedelsproduktionen med tanke på konsumenten.* Vid behov skapas det ett samarbetsnätverk för aktörerna inom livsmedelsbranschen.

Under de senaste åren har livsmedelskedjans kvalitetsarbete gett goda resultat. Regeringen anser det vara av vikt att detta arbete fortgår och förstärks ytterligare. Vidare betonar regeringen betydelsen av forskning och rådgivning när det gäller att gynna ibruktagandet av ny teknologi som sänker kostnaderna, underlättar arbetet och minskar miljöbelastningen inom jordbruksproduktionen.

Jordbruket i Finland skall utvecklas så att jordbruket inom ramen för de begränsningar som förhållandena för med sig förmår sköta alla sina uppgifter i samhället. *Regeringen betonar att det multifunktionella jordbruket och de föreslagna åtgärderna för utveckling av det*

- * säkerställer en högklassig produktion av inhemska livsmedel,**
- * skapar de förutsättningar som krävs för att livsmedelskedjans olika parter skall kunna idka en lönsam verksamhet,**
- * främjar en likvärdig utveckling av vårt lands olika regioner samt**
- * säkerställer verksamhetsbetingelserna för ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart jordbruk.**