

Det åländska jordbrukets framtida utvecklings- förutsättningar



Innehåll

Förord

Sammanfattning

1. Det åländska lantbruket	18
1.1. De naturgivna förutsättningarna	19
1.2. Miljöprofilen.....	20
1.3. Utvecklingen under de senaste decennierna	22
1.4. De viktigaste produktionsområdena	26
2. Lantbrukets närings- och regionalpolitiska betydelse	29
2.1. Primärnäringsarna och livsmedelsindustrin	29
2.2. Gårdsbruket och den landbaserade turismen	30
2.3. Den regionala balansen.....	31
3. Det åländska jordbrukets utveckling efter EU-inträdet	35
3.1. EU-medlemskapets betydelse för jordbruksintäkterna i stort.....	35
3.2. Volym- och intäktsutvecklingen för de viktigaste produkterna	36
3.3. Relativ specialisering och produktivitetsutveckling inom växtodlingen.....	39
4. Effektivitet och produktionsförhållanden inom åländskt jordbruk	44
4.1. Avkastningsnivå och produktion	44
4.2. Effektivitet och produktivitetsutveckling	47
4.3. Skalfördelar i jordbruksproduktionen.....	51
4.4. Stödets effekter på jordbrukets produktionsförutsättningar	53
5. Den åländska jordbrukspolitikens aktörer, huvudsakliga inriktning och omfattning.....	55
5.1. Ansvars- och kompetensfördelningen	55
5.2. De viktigaste stödformerna.....	56
5.3. Omfattning och kostnader	60
6. Den gemensamma europeiska jordbrukspolitikerna.....	64
6.1. Utvecklingen fram till millennieskiftet.....	65
6.2. Agenda 2000-reformen.....	66
6.3. Kommissionens halvtidsöversyn av Agenda 2000.....	68
6.4. Den framtida jordbrukspolitikerna och dess effekter på EU-jordbrukarnas inkomster	70
7. Utvidgningen av EU	74
7.1. CAP-introduktionen i de nya medlemsstaterna	74
7.2. Utvidgningens effekter på de jordbrukets förutsättningar i EU	76
8. Det åländska jordbruket och framtiden	79
8.1. Moduleringens effekter.....	80
8.2. Tre framtidsscenarier	82
8.3. Jordbrukets lönsamhetsutveckling fram till 2013.....	83
8.4. Konklusion.....	87
Referenser.....	89
Bilagor	91

Förord

Föreliggande rapport har tagits fram av Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) på uppdrag av näringsavdelningen vid Ålands landskapsstyrelse. Bakgrunden till uppdraget är den pågående EU-processen gällande den förnyelse av den gemensamma jordbrukspolitik som i så hög grad styr förutsättningarna för det åländska jordbruket. En annan nära förestående potentiell förändringsfaktor är de redan igångsatta omförhandlingarna av det nationella jordbruksstödet. En tredje bakgrundsfaktor i sammanhanget är slutligen också den nära förestående utvidgningen av Unionen till en rad nya medlemsstater.

Utredningen inleds med en genomgång av det åländska jordbrukets grundläggande produktionsstruktur och utveckling under de senaste decennierna, inklusive utvecklingen efter EU-medlemskapet. En genomgång görs också av dess bredare närings- och regionalpolitiska betydelse. Därefter följer en mera detaljerad analys av dagens effektivitet och produktivitetsförhållanden inom åländskt jordbruk – med och utan stöd samt i jämförelse med motsvarande förhållanden inom jordbruket i sydvästra Finland. Rapporten innehåller också en redogörelse för de för åländskt jordbruk idag viktigaste myndigheterna på olika nivåer, samt utvecklingen av kostnaderna för det nationella såväl som det av EU medfinansierade jordbruksstödet under perioden 1996 – 2001.

I rapporten finns en genomgång av utvecklingen av Unionens gemensamma jordbrukspolitik samt en analys av innehållet i det förslag till reform av jordbruksstödet som nyligen framlagts av EU-kommissionen. Därtill redovisas planerna för introduktionen av den gemensamma jordbrukspolitiken i de nyttillkommande medlemsstaterna på andra sidan Östersjön, samt de effekter som detta eventuellt kan komma att få på jordbruksproduktion och priset förhållanden inom nuvarande EU-jordbruk.

Rapporten avslutas med en statistisk analys av effekterna på det åländska jordbruket fram till år 2013 enligt tre olika scenarier. Dessa bygger på en av EU-kommissionen gjord modellanalys av de närmaste årens utveckling inom EU-jordbruket som helhet med hänsyn till föreslagna reformer och den kommande utvidgningen av Unionen. De tre framtidskalkylerna för det åländska jordbruket är just 'scenarier' och gör inte anspråk på att vara prognoser i vedertagen mening.

Ansvar för utredningen har åvilat undertecknad som också författat denna rapport. Huvudansvaret för de statistiska bearbetningarna inklusive den tekniska framtagningen av de tre modellscenarierna har dock ekonom/statistiker *Jouko Kinnunen* haft, och som därmed också ansvarat för sammanställningen av rapportens två bilagor.

Utredningsarbetet har följts av en referensgrupp tillsatt av uppdragsgivaren. Referensgruppen, som sammanträtt tre gånger, har bestått av *Carin Holmqvist* från näringsavdelningens allmänna byrå, *Sölve Högman* från näringsavdelningens jordbruksbyrå, *Bertel Storsved* från Pro Agria/Ålands hushållningssällskap samt *Henry Lindström* från Ålands producentförbund.

Mariehamn i mars 2003

Bjarne Lindström
Direktör

Sammanfattning

Det åländska jordbruket omfattar såväl växtodling (inkl. grönsaks- och trädgårdsodlingar) som djurhållning (inkl. fjäderfä- och mjölkproduktion). Jämfört med de finska jordbrukarna är dock de åländska bönderna betydligt mer inriktade på växtodling än djurhållning. Näringens särdrag på Åland blir ännu tydligare om man tar hänsyn till det åländska lantbruket som helhet och förutom den direkta jordbruksverksamheten även inkluderar 'jordbruksnära' verksamheter som skogsbruk, kustnära fiske, vattenbruk, småskalig livsmedelsförädling, gårdsbruksturism samt olika typer av landskapsvårdande verksamhet. Typiskt för det åländska gårdsbruket är nämligen kompletterande och stödande verksamheter inom åtminstone någon av dessa 'bisysslor'.

Lantbruksverksamheten utgör i termer av sysselsättning och totalproduktion en minskande del av den åländska ekonomin. Detta är inte något som är unikt för Åland. Tvärtom så ser vi samma omstruktureringsprocess runt om i hela Norden och övriga Europa. Drivkrafterna bakom omvandlingen och den relativa tillbakagången i lantbrukets ekonomiska betydelse är också i stort sett de samma på Åland som i omvärlden - global prispress på lantbruksprodukterna, introduktionen av ny arbetsbesparande odlingsteknik (vilket minskar sysselsättningen inom näringen), koncentration och fortlöpande storleksrationaliseringar samt en omstrukturering av och växande osäkerhet om den framtida utformningen av det offentliga subventioner till sektorn.

Det finns dock vissa särskilda 'åländska' förutsättningar som är viktiga att uppmärksamma för att rätt förstå jordbrukets betydelse och utvecklingsmöjligheter på Åland. Till dessa hör framför allt dess begränsade hemmamarknad och transportmässiga distans till sin huvudmarknad på det finländska fastlandet, de begränsade förutsättningarna för mer omfattande storleksrationaliseringar, de speciella klimat- och miljöförutsättningarna, rollen som råvaruleverantör till en växande livsmedelsindustri och dess betydelse inom skärgården och för den åländska turistnäringen.

Det åländska lantbrukets särskilda förutsättningar - markarrondering, jordmån, klimat och marknadstillgänglighet - avsätter tydliga spår i dess produktinriktning. Av jordbruksproduktionens totalintäkter (exkl. offentligt stöd) på ca 18,5 miljoner euro år 2001 kom sålunda huvuddelen från produkter som antingen är specialiserade råvaruleveranser till den åländska livsmedelsindustrin eller högavkastande nischprodukter för avsättning på den finländska marknaden.

Som exempel på den förstnämnda specialiseringen kan nämnas mjölk och chipspotatis vilka under 2001 tillsammans stod för hela nästan 40 procent av de samlade

jordbruksinkomsterna. Exempel på den sistnämnda formen av marknadsspecialisering är det faktum att trädgårds- och grönsaksprodukterna (lök, gurka, tomater, sallad, äpplen, dill etc) tillsammans med sockerbetsproduktionen samma år stod för 42 procent av jordbrukets bruttointäkter. Sammantaget står de idag tre största produkterna mjölk, sockerbetor och lök för hälften av de totala jordbruksinkomsterna. De traditionella 'bulkprodukterna' inom jordbruket som råg, vete, korn, havre och oljeväxter stod år 2001 för endast för omkring 5 procent av jordbruksintäkterna på Åland.

Primärnäringsarna och landsbygdsekonomin

Primärnäringsarna som helhet har jämfört med flertalet övriga branscher relativt stor betydelse för den omkringliggande åländska ekonomin. Om man ser till enskilda näringar så är det dock främst inom två branscher man finner ett mera djupgående strukturellt beroende av en fungerande lantbruksverksamhet, nämligen livsmedelsindustrin och den landbaserade turismen. I det förstnämnda fallet handlar det om en sedan några decennier tillbaka expansiv industri vars verksamhet till betydande delar är uppbyggd på kring vidareförädling av råvaruinköp från de åländska primärnäringsarna. I det andra fallet handlar det om det faktum att jordbrukarkären och gårdsbruket varit, och alltså är, viktiga aktörer i utvecklingen av den åländska turismen.

Den åländska glesbygdens problem och framtida möjligheter hänger nära samman med primärnäringsarnas utveckling. Den långsiktiga tillbakagång och storleksrationalisering som i decennier präglat jordbruket, är en viktig del av förklaringen till de fortsatta regionala problemen inom delar av glesbygden under 1990-talet. Landsbygden är nämligen fortfarande i hög grad beroende av sysselsättningen inom dessa näringar. Detta gäller särskilt skärgårdsområdet, där primärnäringsarna i genomsnitt utgör närmare en femtedel av den lokala sysselsättningsbasen. I vissa fall är primärnäringsarnas sysselsättningsandel till och med betydligt högre än så. I skärgårdskommunen Sottunga, Ålands minsta kommun, uppgår primärnäringsarnas sysselsättningsandel sålunda till omkring 30 procent.

Primärnäringsarnas stora betydelse för landsbygden innebär självfallet att den nedgång i dessa näringars sysselsättning och produktionsvolym som redovisats ovan drabbat - allt annat lika - glesbygds- och skärgårdskommunerna hårdast. Det här betyder också att en mera balanserad regional utveckling, inte minst beträffande skärgården, i hög grad är beroende av primärnäringsarnas framtida utvecklingsförutsättningar. Beroendet accentueras av att även industrin faktiskt i så pass hög grad är landsbygdsbaserad, en industri som alltså till stora delar består av en på åländska jordbruksprodukter baserad livsmedelsförädling.

Man kan naturligtvis med viss rätt hävda att även glesbygdsekonomin numera domineras av andra näringsfång än primärnäringsarna, och att regionalpolitiken därför måste kasta loss från de gamla basnäringsarna och i stället koncentrera sig på utvecklingen inom de mer 'framtidssinriktade' servicenäringsarna. Detta är dock inte hela sanningen. En framgångsrik regionalpolitik kommer med all säkerhet att kräva att uppmärksamhet och insatser riktas såväl mot glesbygdens traditionella primärnäringsarna som mot servicebranscherna. Förutom att det är mycket som talar för att en viktig del av lantbrukets framtida potential finns i kreativa kombinationer med vissa typer av serviceverksamhet (inte minst turism), så är primärnäringsarna fortfarande så stora i många glesbygdskommuner (i vissa fall upp till 20-30 procent av sysselsättningen och 40-50 procent av det lokala arbetsplatsutbudet) att de måste betraktas som avgörande för dessa kommuners utvecklingsförutsättning - åtminstone på kort och medellång sikt.

EU-medlemskapets betydelse

I och med inträdet i EU genomgick jordbrukspolitiken en påtaglig förändring. Från en situation där ett komplicerat lapptäcke av importrestriktioner, kvoter och andra typer av avskärmningar från världsmarknaden gjorde att priset på huvuddelen av jordbrukets produkter kunde sättas i årliga prisförhandlingar mellan staten och jordbrukarna i Finland (inkl. de åländska odlarna) och subventionerna därmed blev inbakade i det pris som konsumenten betalade, har vi nu fått en situation där priserna i allt högre grad rensats från rena konsumentsubsidier och stödet istället betalas ut som ett direkt och i olika offentliga budgetar (EU, landskapsstyrelsen, staten) synligt bidrag till jordbrukarna.

Ändringen i stödsystemen gör att det inte är helt lätt att med hjälp av befintlig statistik jämföra jordbrukarnas inkomster före och efter EU-inträdet. En jämförelse av det åländska jordbrukets bruttoinkomster 1990 (alltså före EU-inträdet) och 2001, ger sålunda vid handen att dessa skulle ha sjunkit från drygt 32,5 miljoner euro till bara 18,5 miljoner euro, alltså ett inkomstras på hela 40 procent.

Detta ger dock en felaktig bild av utvecklingen. Om man för 2001 adderar det numera offentligt finansierade direkta stödet till jordbruksproducenterna så fås en samlad bruttointäkt inklusive stöd på ca 33,5 miljoner euro, alltså ungefär på samma nivå som jordbruksinkomsterna 11 år tidigare. Eftersom inflationen under perioden 1990 till 2001 uppgick till ca 20 procent innebär detta dock i reala termer en nedgång i de åländska jordbrukarnas inkomster med totalt ca 7 miljoner euro (i 2001 års penningvärde) per år sedan början av 1990-talet.

En annan sak som bör observeras i sammanhanget är att ovan redovisade utveckling enbart gäller intäkterna från försäljningen av de traditionella jordbruksprodukterna (inkl.

bidragen). Om hänsyn tas även till andra typer av inkomster (t.ex. turiststugor, diverse tjänster och framför allt pensioner) så blir bilden av jordbrukarnas inkomstutveckling under 1990-talet mer positiv. Räknad på detta bredare sätt har nämligen jordbrukarnas inkomster i löpande priser stigit under detta decennium med drygt 20 procent, vilket i reala termer alltså betyder att man bibehållit ungefär samma samlade inkomstnivå under perioden.

Det offentliga stödet till det åländska lantbruket handhas av tre olika aktörer och har två huvudsakliga infallsvinklar eller 'träffytor'. De tre huvudaktörerna är Ålands landskapsstyrelse, den finska statsmakten och den Europeiska Unionen. De två huvudsakliga målområdena för dessa tre aktörers politik gällande lantbruket och dess utvecklingsförutsättningar på Åland är det direkta och indirekta stödet till lantbrukets kärnverksamheter (stöd till djur- och växthållning) samt olika typer av bredare landsbygdsstöd (landsbygdsprogram och regionalpolitiska stöd).

Den åländska jordbrukspolitikens indelning i ett stöd till vad som skulle kunna kalla det traditionella jordbrukets kärnverksamheter och ett bredare inriktat strukturutvecklingsstöd har Åland gemensamt med hela EU-området. Antalet jordbrukspolitiska huvudaktörer och deras inbördes kompetensfördelning är dock mera speciell för Åland. Istället för den normalt förekommande tudelade fördelningen mellan medlemsstaten (den nationella statliga nivån) och EU-nivåns (den övernationella nivån) kompetensområden, är i det åländska fallet den nationella kompetensnivån uppdelad på två parallella och i hierarkiskt hänseende principiellt likställda aktörer, nämligen den finska statsmakten och de åländska självstyrelsemyndigheterna.

Den huvudsakliga fördelningen mellan åländsk och finsk jordbrukspolitisk kompetens jämte uppdelningen av de olika stödformerna på den Europeiska unionen respektive den nationella nivån sammanfattas i figuren nedan:

Fördelningen av ansvaret för det offentliga stödet till det åländska jordbruket. Läget år 2002.

	Av EU delfinansierat stöd	Nationellt stöd
Åländsk kompetens (LS)	<p>CAP:s 'andra pelare':</p> <p><i>Miljöstöd</i></p> <p><i>LFA-stöd (sedan 1999)</i></p> <p><i>Startstöd</i></p> <p>Samtliga är <u>direkta</u> stöd.</p>	<p><i>Investeringsstöd</i> till lantbruket (bidrag & räntestöd)</p> <p><i>Investeringsstöd/diversifiering</i> inom lantbruk?</p> <p><i>Finansieringsstöd/förädling</i> av livsmedel (lån, bidrag, garantier)</p> <p>Diverse (mer marginella) ersättningar för:</p> <p><i>Skördeskador</i></p> <p><i>Bekämpning av växtskadegörare</i></p> <p><i>Avbytarsystem</i></p> <p>Samtliga är <u>direkta</u> stöd.</p>
Finsk kompetens (staten)	<p>CAP:s 'första pelare':</p> <p><i>Arealstöd</i></p> <p><i>Tjurstöd</i></p> <p><i>Dikobidrag</i></p> <p><i>Tackbidrag</i></p> <p><i>Extensifieringsbidrag</i></p> <p>Samtliga ovan är <u>direkta</u> stöd.</p> <p>Dessutom tillkommer alla <u>indirekta</u> EU-stöd i form av exportstöd (interventionspriset), kvoter, reglering etc.</p>	<p>Art. 141-stödet</p> <p><i>Djurstöd</i></p> <p><i>Växthusstöd</i></p> <p><i>Lagringsstöd</i></p> <p><i>Växtodlingsstöd</i> (Spannmål, vall, sockerbeta, frilandsgroönsaker, frukt och bär samt visst stöd för potatis och utsädesodling)</p> <p>Samliga ovan nämnda <u>direkta</u> stöd regleras i princip av EUs mer generella statsstödsbestämmelser.</p>

En summering av den utveckling av de direkta offentliga bidragen till den åländska jordbrukssektorn under åren efter EU-medlemskapet ger vid handen att utbetalningarna nära nog fördubblats, från ca 7,7 miljoner euro 1996 till drygt 15 miljoner euro 2001. Detta är dock i löpande priser. Om man tar hänsyn till inflationen under dessa år reduceras bidragstillväxten från 7,4 miljoner euro till 6,1 miljoner euro, även detta dock en avsevärd tillväxt (78 % i förhållande till 1996 års nivå). Det största språnget uppåt i

bidragsutbetalningarna kom under i slutet av perioden, närmare bestämt efter år 1999. Den mest markanta tillväxten gällde främst CAP's LFA- och miljöstöd samt det nationella djur- och investeringsstödet. Bakgrunden till denna expansion av det direkta stödet är de nedskärningar i de indirekta (pris-) subventionerna som tidigare i betydligt högre grad än vad som nu är fallet karaktäriserade jordbrukspolitiken.

Ser man till stödexpansionens fördelning på de tre i sammanhanget helt dominerande aktörerna självstyrelsen, staten och EU så ligger den absolut största ökningen på det av de åländska myndigheterna administrerade EU-stödet (4 miljoner euro i löpande priser) samt självstyrelsemyndigheternas del av det nationella stödet (2,3 milj. euro). Det av staten administrerade EU-stödet har t.o.m. minskat efter 1999 (- 1,2 miljoner euro i löpande priser).

Skillnaden i utvecklingen mellan staten och självstyrelsen förklaras dock till betydande del av det faktum att jordbruksstödet LFA-del flyttades över från statens till självstyrelsens ansvarsområde år 2000. Den statliga delen av det nationella stödet har trots detta dock vuxit en hel del (2,2 milj. euro). Det här betyder att det nationella jordbruksstödet till Åland totalt sett ökat med 4,5 miljoner euro (löpande priser) under perioden 1996-2001. EU-delen av stödet har under samma period totalt sett vuxit betydligt mindre (2,8 miljoner Euro, löpande priser).

Stödets betydelse för effektivitet och produktionsförhållanden inom jordbruket

I rapporten redovisas även en mer detaljerad statistisk analys av produktionsförhållandena inom jordbruket på Åland under perioden 1997-2000. Analysen gäller konkurrenskraften och effektiviteten hos de åländska brukningsenheterna jämfört med motsvarande produktionsenheter inom det av kommissionen godkända s.k. B-stödområdet i södra Finland. Jämförelsen gäller inte bara de relativa skillnaderna och likheterna mellan de åländska och finska jordbruksproducenterna (gårdarna), utan också skillnader i produktionsförutsättningarna för olika produktgrupper och grödor.

Denna analys bekräftar att de offentliga stödinsatserna, nationellt såväl som från EU, har en mycket stor betydelse för dagens åländska jordbruks produktionsförutsättningar och näringsens ekonomiska utfall. Det åländska jordbruket genererar med dagens produktionsförutsättningar, storleksstruktur, inriktning och prisförhållanden helt enkelt inte en intäktsnivå som på rent marknadsekonomiska grunder motiverar fortsatt drift. Om odlaren inte förutsätts arbeta mer eller mindre gratis, så räcker intäkterna från försäljningen helt enkelt inte till för att täcka nödvändiga investerings- och driftskostnader.

Stödutbetalningarna är helt klart den avgörande faktorn för att lyfta upp jordbruket till den bruttoavkastningsnivå som krävs för att över huvud motivera fortsatt drift. Om jordbruket bedöms som omistligt sett i ett bredare regionalt, kulturlandskapsmässigt eller landsbygdsekonomiskt bevarandeperspektiv, så ser någon form av stöd till lantbrukarna sålunda ut att vara oundgängligt.

Ett annat viktigt konstaterande är att det offentligt finansierade stödet i hög grad utjämnar de olikheter som annars skulle ha funnits mellan åländskt och finländskt jordbruk, mellan stora och små gårdar, mellan olika produktionsinriktningar och odlare med olika yrkesskicklighet. En direkt följd av detta är att jordbruksstödet reducerar – i vissa fall näst intill avskaffar – de inom en utvecklad marknadsekonomi normalt förekommande incitamenten för att utveckla, förbättra och effektivisera produktionen.

Detta indikeras också i denna studies underlagsmaterial, som visar att stödets tyngd i de enskilda gårdarnas totalinkomster är så stort att en betydande del av de positiva marginaleffekterna vid utökad eller annars mer effektiv produktion gått förlorad. Särskilt anmärkningsvärt är här att stöden så påtagligt reducerar skillnaden mellan de effektivaste och de mindre effektiva gårdarnas ekonomiska utfall - och detta i stort sett oavsett gårdarnas storlek och produktionsinriktning. Samma effekt av stödet märks när det gäller jordbrukets skalekonomier. Även här visar det sig nämligen att de positiva marginaleffekterna av ökade produktionsinsatser på ett påtagligt sätt har reducerats av de stora stödvolymerna.

En ny jordbrukspolitik inom EU

Den överstatliga delen av jordbrukspolitiken i Unionens medlemsstater är omfattande. Med sina ca 40 miljarder euro per år enbart i direkta utbetalningar inom ramen för CAP är jordbruksstödet den överlägset största enskilda posten i EUs budget med upp emot 50 procent av de totala årliga utgiftsvolymererna. Härtill kommer så det mer svårkalkylerade indirekta stödet i form av prisstöd, importrestriktioner och kvoter etc. Enligt en nyligen genomförd OECD-studie beräknas värdet på denna typ av EU-subsidier till medlemsstaternas jordbrukssektor uppgå till ca 60 miljarder euro, vilket alltså skulle betyda att det samlade årliga stödet till det europeiska jordbruket i dagsläget skulle uppgå till i runda tal 100 miljarder euro.

I juli 2002 presenterade EU-kommissionen en översyn av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den huvudstrategi som kommissionen föreslår för att öka marknadsanpassningen (och därmed också sänka konsumentpriserna och öka den europeiska livsmedelsproduktionens konkurrenskraft) inom jordbruket samtidigt med ett

bibehållet stöd till jordbrukarna, är en frikoppling av de direkta stödutbetalningarna från produktionen av bestämda produkter. Förutom de effektivitetsvinster som man menar att detta skulle medföra, är detta en viktig åtgärd för att klara de växande kraven på avskaffade direkta produktionsstöd i de internationella förhandlingarna rörande handeln med jordbrukets produkter.

Frikopplingen av stödet från den direkta produktionen skulle ske genom introduktionen av en form av enhetsstöd till jordbruksföretagen som på sikt skulle komma att ersätta i stor sett samtliga nuvarande produktanknutna CAP-stöd till jordbrukarna. Vissa idag gällande direktstöd för t.ex. durumvete, vissa proteingrödor och ris föreslås dock fortsättningsvis vara kopplade till produktionen. Likaså står sockerbets- och mjölkproduktionen via sitt subventionerande kvotsystem tills vidare i huvudsak utanför reformen. Kommissionen fastslår också att man inte har några planer på att integrera odling av frukt och grönsaker i stödsystemet.

En andra viktig strategi för att bättre uppnå de övergripande målen om en stabil och socialt acceptabel utveckling av jordbrukssektorn och landsbygden som helhet är en över tiden gradvis förskjutning av stödet från de till jordbrukarna direkt riktade utbetalningarna mot ökade satsningar på landsbygdsutveckling och olika typer av miljöinvesteringar, en s.k. 'modulering' av stödpolitiken. En sådan modulering skulle, inom ramen för nuvarande resurser för politiken som helhet på drygt 40 miljarder euro, enligt kommissionen medföra en minskning av de (från produktionen allt mer frikopplade) direkta stöden till jordbrukarna med 3 procent per år upp till som mest omkring en femtedel av nuvarande stödvolym.

Effekterna av den förestående utvidgningen av Unionen

Vid EU-toppmötet i Köpenhamn den 13 december 2002 fattades det definitiva beslutet om att den 1 maj 2004 utvidga Unionen i öst- och Centraleuropa med tio nya medlemsstater: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Cypern, Malta och Slovenien. Utöver dessa står ytterligare tre kandidatländer i kö för eventuell framtida anslutning, nämligen Bulgarien, Rumänien och Turkiet.

Enligt EU-kommissionens är en omedelbar och fullt ut tillämpning av Unionens direkta stöd till jordbrukssektorn i de nya medlemsstaterna inte möjlig. Framför allt påtalar man de negativa effekter som detta skulle få på den nödvändiga omstruktureringen och moderniseringen av ansökarländernas jordbrukssektor samt på inkomstfördelningen i dessa länder. Sålunda befarades det att en omedelbar introduktion av ett jordbruksstöd i dessa länder i den storleksordning som gäller för dagens mer utvecklade EU-länder skulle låsa jordbrukarna vid nuvarande produktionsstruktur och därmed fördröja snarare än

uppmuntra en nödvändig omstrukturering av verksamheten. Likaså hävdar kommissionen att den stödvolym som detta skulle innebära per jordbruksproducent är så pass stor att i förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån i ansökarländerna (varav flertalet mycket fattiga före detta medlemsstater i det forna Sovjetblocket), att detta skulle kunna leda till svåra inkomstobalanser inom landsbygdsekonomin såväl som mellan land och stad i dessa länder.

Kommissionen föreslår därför en 10-årig övergångsperiod med en gradvis 'infasning' av de nya medlemsländerna i gemensamhetens jordbrukspolitik. Övergångsarrangemanget skulle först och främst gälla de direkta stödutbetalningarna. När det gäller övriga delar av jordbrukspolitiken (indirekta prisstöd, kvoter, nationellt stöd och landsbygdsutveckling) skulle i princip Unionens politik och regelverk gälla direkt och fullt ut från den första medlemskapsdagen. Samtidigt påpekar dock kommissionen att en del nationella övergångsordningar och anpassning kan bli nödvändiga, och man pekar också på vissa tekniska förenklingar i bidragssystemen samt särskilda hänsyn till de nya medlemsstaternas 'jordbrukshistoriska' bakgrund när det gäller att bestämma av EU givna produktionskvoter för vissa produkter (t.ex. mjölk).

Enligt en omfattande dansk modellanalys som redovisas i rapporten skulle en utvidgning av Unionen enligt rådande riktlinjer få relativt begränsade effekter på jordbruksproduktionen inom de nuvarande EU-staterna. Det finns dock några viktigare produktområden där den kommande utvidgningen ser ut att få betydligt mer påtagliga effekter på jordbruksproduktionen inom nuvarande EU – inklusive Finland och Åland. De tydligaste negativa effekterna gäller spannmålsodlingen (dock i något mindre utsträckning vete) och nötköttproduktionen, medan de tydligaste positiva konsekvenserna av utvidgningen i öster gäller grönsaks- (inkl. potatis) och fruktproduktion samt en 'residualgrupp' med vissa udda produkter som blommor, baljväxter etc. I samtliga dessa fall motsvaras en prognostiserad nedgång i produktionen bland de nytillkomna medlemsstaterna av en (mindre) uppgång i produktionen inom EU-15.

Det åländska jordbruket och framtiden

Det åländska jordbruket står alltså inför stora förändringar i det komplicerade system av politiska aktörer, regelverk och offentliga stöd som i realiteten måste anses vara mer eller mindre avgörande för dess grundläggande verksamhetsförutsättningar. I rapporten presenteras tre för åländskt jordbruket särskilt konstruerade utvecklingsscenarier med avseende på de samlade ekonomiska konsekvenserna på gårdsnivå av den föreslagna CAP-reformen såväl som den kommande utvidgningen av Unionen. Scenarierna kan något förenklat sägas vara tre till åländska förhållande anpassade variationer på kommissionens

kalkyl över utfallet av dessa förändringar för EU-jordbruket som helhet. De för Åland särskilt anpassade antagandena gäller produktivitetens utvecklingen inom sektorn samt prisutvecklingen för vissa jordbruksprodukter.

Samtliga tre åländska huvudscenarier bygger på följande viktiga antaganden:

- Utfallet gäller rörelseresultatet inom jordbruket år 2013 jämfört med situationen år 2000
- Den genomsnittliga inflationen per år under ovan nämnda period är 1,9 procent
- Den tekniska utvecklingen höjer jordbruksproduktiviteten med i genomsnitt en procent per år
- Ingen anpassning i form av ändrad produktionsinriktning eller sammanslagningar av produktionsenheter görs under perioden
- Inga ändringar i det nationella stödet

Av dessa antaganden är produktivitetens utvecklingen på en procent/år något mer pessimistiskt i förhållande till motsvarande antagande i kommissionens baskalkyler (1,4 %). Orsaken härtill är de specifika strukturförhållanden som råder inom åländskt jordbruk och som bedöms medföra ett något sämre produktivitetens utfall i förhållande till gjorda nyinvesteringar än inom EU-jordbruket som helhet. Dessutom har kommissionen i viss mån inarbetat framtida storleksrationaliseringar i sitt produktivitetens antagande, något som inte varit möjligt att göra i de specifikt åländska scenarion Anpassningarna.

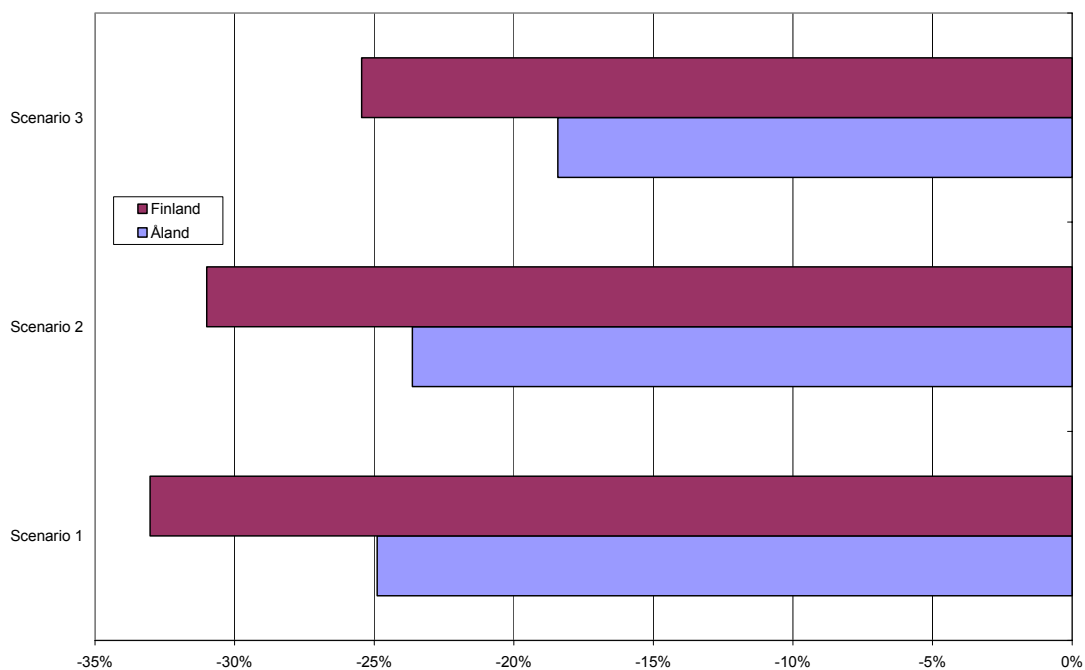
De tre scenarierna för de samlade effekterna av CAP-reformen och utvidgningen på det åländska jordbrukets ekonomiska resultat byggs upp kring ett antal antaganden om prisutvecklingen från 2002 och fram till 2013 för de viktigaste jordbruksprodukterna. Det är alltså de olika antaganden om prisutvecklingen på jordbruksprodukterna som skiljer utfallet i de tre scenarierna från varandra. Prisantagandena i dessa seminarier är gjorda så att ett av dem (Scenario 2) stämmer relativt väl överens med de prisantaganden som gjorts av kommissionen för hela EU-jordbruket. Den viktigaste särskiljande faktorn mellan detta scenario och kommissionens huvudkalkyl över EU-utvecklingen fram till 2013 är därmed antagandet om en något svagare produktivitetens utveckling inom det åländska jordbruket. De två övriga scenarierna är konstruerade så att de fångar in en i förhållande till kommissionens analys oväntat positiv respektive oväntat negativt utveckling av priserna inom jordbrukssektorn under den aktuella perioden.

Samtliga tre ovan specificerade utvecklingsscenarier med sina antaganden om priser, produktivitetens utveckling och inflation under perioden fram till 2013 ger, åtminstone i inflationsrensade reala termer, en negativ utveckling av det åländska jordbrukets rörelseresultat. Eftersom kalkylerna i grunden bygger på kommissionens analys av effekterna av den föreslagna CAP-reformen och utvidgningen av Unionen till nya

medlemsstater i öster, så är resultatet i huvudsak betingat av effekterna på det framtida åländska jordbruket av dessa två tunga politiska och institutionella förändringar. I reala termer ger kalkylen baserad på 'basscenario 2' sålunda en nedgång i det åländska gårdarnas rörelseöverskott – sedd över hela perioden och enbart gällande inom jordbrukets traditionella kärnområden djurhållning och växtproduktion – med nästan en fjärdedel (24 %). Det mest negativa scenariot (Scenario 1) späder ytterligare på den negativa realutvecklingen, dock inte särskilt mycket, till en 26 procentig nedgång i rörelseresultatet. Det mest positiva alternativet (Scenario 3) ger även detta ett negativt utfall i rörelseöverskottet uppgående till något mindre än en femtedel (18 %).

Om man som en jämförande kontrollgrupp tillämpar exakt samma scenarier på det finska B-områdesjordbruket fås, föga oväntat, ungefär samma resultat. Som framgår av figuren nedan så ger dessa scenarier till och med ett något mer negativt utfall för det finska jordbruket. Eftersom rationaliserings- och strukturomvandlingspotentialen här sannolikt är något större och antagandet om en årlig produktivitetutveckling på en procent därmed också för lågt satt, så torde dock effekten av CAP-reformen och utvidgningen på det finska jordbruket i realiteten bli mer likartad som för det åländska jordbruket. Vissa reella skillnader i utfallet torde dock bero på faktorer av sådan karaktär att de kvarstår även efter justeringar i scenarionas grundantaganden. Detta gäller framförallt gårdarnas storleksstruktur med fler större gårdar med relativt sett större neddragningar i CAP-stöden i kombination med en produktionsinriktning med en större tyngdpunkt på 'stödtunga' produktionsområden som t.ex. spannmål och svinköttsproduktion.

Rörelseresultatets nedgång under perioden 2000-2013 inom åländskt och finskt jordbruk enligt givna scenarier. Fasta priser.



En intressant frågeställning är naturligtvis här på vilket sätt utfallet av de tre olika scenarierna varierar beroende på gårdarnas huvudsakliga produktionsinriktning och storlek (ha odlad mark). Det visar sig då att vissa storleksklasser på gårdarna och vissa huvudsakliga produktionsinriktning får ett betydligt sämre utfall och att spridningen mellan det bästa och det sämsta scenarioalternativet som regel här också är störst. Det här betyder alltså att konsekvenserna av de kommande förändringarna i stödpolitiken samt östutvidgningen inte bara är relativt sett störst inom dessa grupper av gårdar, utan också att konsekvenserna av avvikelser i prisutvecklingen jämfört med här gjorda antaganden får betydligt större (positiva/negativa) effekter för just dessa gårdar än för jordbrukare i andra storleksklasser och med annan huvudsaklig produktionsinriktning.

Modellanalysen visar sålunda att de jordbruk som ligger i storleksgruppen 10-20 ha odlad jord och är inriktade på diverse specialiserade nischgrödor och mer udda produkter samt trädgårdsodling, i löpande priser i stort sett kan se fram emot en bibehållen inkomstnivå under perioden fram till 2013. Om hänsyn tas till penningvärdeförsämringen ser det dock ut som om även dessa gårdar skulle få ett bortfall i sitt rörelseöverskott jämfört med dagsläget med i storleksordningen 10-15 procent. Omvänt så gäller att gårdar i framför allt storleksgrupperna 5-10 respektive över 50 ha odlad jord med huvudsaklig inriktning på nöt- och mjölkproduktion samt en del andra kombinationer av växt- och husdjursproduktion, är de som ser ut att drabbas hårdast av de förestående ändringarna i jordbrukets mer grundläggande produktionsförutsättningar inom EU.

Slutsatser

Det är viktigt att ha klart för sig att ovanstående resultat av scenarioanalysen är teoretiskt konstruerade utvecklingsalternativ i syfte att tydliggöra konsekvenserna av de planerade förändringarna i det åländska jordbrukets policymiljö givet vissa antaganden om priser, produktivitet etc. De gör med andra ord inte anspråk på att vara mera genomarbetade och fullvärdiga prognoser över de kommande årens utveckling inom åländskt jordbruk. Osäkerheten om de till åländska förhållanden anpassade pris- och produktivitetsantagandena är helt enkelt för stor för detta.

Den kanske allra viktigaste och ur ekonomisk synpunkt mest intressanta svagheten i scenariotekniken är att varken underlagsdata eller modellredskap är särskilt väl lämpade för att bygga in de omstruktureringar och marknadsanpassningar som de åländska bönderna rimligen kommer att tvingas göra under de kommande åren för att förbättra sina möjligheter att motverka den urholkning av realinkomsterna från jordbruket som utvecklingen annars – allt annat lika – sannolikt skulle medföra. Oavsett hur det går med jordbrukspriserna, inflationen, den tekniska utvecklingen och de framtida stödinsatserna inom EU-jordbruket, så står det sist och slutligen ändå klart att det åländska jordbrukets framtid står och faller med dess förmåga att anpassa sin verksamhet och produktion på bästa möjliga sätt till den efterfrågan och de jordbrukspolitiska förutsättningar som gäller i morgondagens samhälle. Om en sådan offensiv anpassning och verksamhetsutveckling framgångsrikt kan genomföras, behöver alltså inte de negativa effekterna i de åländska jordbrukarnas resultaträkning sist och slutligen bli alls bli av den omfattning som scenarioutfallet ovan ger vid handen.

Om resultaten av den här använda scenariometoden genom sina speciella förutsättningar sannolikt alltså bör betraktas som väl pessimistiska när det gäller de konkreta effekterna på jordbrukarnas ekonomiska utfall, så betyder detta dock inte att de är ointressanta. I kombination med resultaten från övriga datasammanställningar i denna rapport finns det tvärtom en hel del viktiga slutsatser att utvinna ur den här typen av scenariobaserad analys. Hit hör framför allt insikten om följande grundläggande förutsättningar för och krav på en långsiktigt överlevnadsduglig primärnäringsssektor på Åland:

- Betydande omstrukturerings- och marknadsanpassningskrav inom jordbrukets traditionella kärnområden (djurhållning och växtodling)
- Ett relativt begränsat utrymme för verkligt avgörande positiva skaleffekter genom traditionell storleksrationalisering (gårdssammanslagningar)

- Stort behov av satsning på nya nischprodukter med växande efterfrågan bl.a. till följd av EU-utvidgningen i öster, t.ex. trädgårdsodlingen
- Lönsamhetsproblemen på sikt generellt sett störst inom djurhållningen och mjölkproduktionen samt spannmål och vissa specialodlingar
- Ökade krav på breddning i verksamheten vid de åländska gårdarna bort från det traditionella jordbrukets kärnområden mot kompletterande tjänster och näringar som olika typer av serviceverksamhet (inkl. turism och transport), skogsbruk, ekologiskt inriktade miljö- och landskapsinsatser, hästsportaktiviteter m.m., m.m.

Det framtida 'framgångsreceptet' för den åländska gårdsbruksekonomin kan därmed sammanfattas i två huvudstrategier för en offensiv anpassning till nya institutionella och marknadsmässiga förutsättningar. Den första handlar om en systematisk effektivisering och marknadsanpassning av produktionen inom jordbrukets kärnområden och den andra om en ökad satsning på de aktiviteter som ingår i CAP's andra pelare, alltså EUs växande satsningar på en bredare landsbygdsutveckling. Genom ett flexibel och systematiskt samspel mellan dessa två utvecklingsstrategier på den enskilda gårdsekonomin nivå torde det vara möjligt att även framledes överleva som mångsysslande lantbruksentreprenör på Åland.

1. Det åländska lantbruket

Det åländska *jordbruket* omfattar såväl växtodling (inkl. grönsaks- och trädgårdsodlingar) som djurhållning (inkl. fjäderfä- och mjölkproduktion). Jämfört med de finska jordbrukarna är dock de åländska bönderna betydligt mer inriktade på växtodling än djurhållning.¹ Näringens särdrag på Åland blir ännu tydligare om man tar hänsyn till det åländska *lantbruket* som helhet och förutom den direkta jordbruksverksamheten även inkluderar 'jordbruksnära' verksamheter som skogsbruk, kustnära fiske, vattenbruk, småskalig livsmedelsförädling, gårdsbruksturism samt olika typer av landskapsvårdande verksamhet. Typiskt för det åländska gårdsbruket är nämligen kompletterande och stödjande verksamheter inom åtminstone någon av dessa 'bisysslor'.

Lantbruksverksamheten utgör i termer av sysselsättning och totalproduktion en minskande del av den åländska ekonomin. Detta är inte något som är unikt för Åland. Tvärtom så ser vi samma omstruktureringsprocess runt om i hela Norden och övriga Europa. Drivkrafterna bakom omvandlingen och den relativa tillbakagången i lantbrukets ekonomiska betydelse är också i stort sett de samma på Åland som i omvärlden - global prispress på lantbruksprodukterna, introduktionen av ny arbetsbesparande odlingsteknik (vilket minskar sysselsättningen inom näringen), koncentration och fortlöpande storleksrationaliseringar samt en omstrukturering av och växande osäkerhet om den framtida utformningen av det offentliga subventioner till sektorn.

Det finns dock vissa särskilda 'åländska' förutsättningar som är viktiga att uppmärksamma för att rätt förstå jordbrukets betydelse och utvecklingsmöjligheter på Åland. Till dessa hör framför allt dess begränsade hemmamarknad och transportmässiga distans till sin huvudmarknad på det finländska fastlandet, de begränsade förutsättningarna för mer omfattande storleksrationaliseringar, de speciella klimat- och miljöförutsättningarna, rollen som råvaruleverantör till en växande livsmedelsindustri och dess betydelse inom skärgården och för den åländska turistnäringen.

I detta kapitel introduceras den åländska lantbrukssektors speciella förutsättningar och huvudsakliga utveckling under de senaste decennierna med särskild hänsyn till ovan nämnda förhållanden.

¹ Förhållandet mellan växtodling och djurhållning ligger grovt sett på 60/40 till den förstnämndas förmån. Det omvända förhållandet torde ungefärligen gälla för det finska jordbruket, se även ÅSUB (1998).

1.1. De naturgivna förutsättningarna

Det åländska odlingsklimatet är i förhållande till örikets lokalisering strax norr om den 60:de breddgraden relativt bra. Det omgivande havet gör att hösten är lång och mild. Den första frostnatten kommer som regel sent på odlingssäsongen. Växtperioden inleds vanligtvis i månadsskiftet april-maj och avslutas i slutet av oktober. Den produktiva odlingsperioden uppgår därmed till i genomsnitt ca 180 dagar per år. Medeltemperaturen under denna del av året är 11 till 12 grader Celsius.

Försommaren är normalt torr medan hösten är nederbördsrik. Den totala nederbörden under ett år är i medeltal ca 530 mm och under växtperioden ca 300 mm. Avdunstningen är mindre än nederbörden vilket ger ett årligt 'vätsketillskott' på i storleksordningen 170 mm.

Odlingsmarkerna på Åland utgörs av gammal sjöbotten. Jordarterna domineras av grovmo och lera. Det är dock vanligt att flera jordarter förekommer i ett mosaikartat mönster vilket försvårar jordbruket då de har olika odlingssegenskaper. I slutet av 1990-talet fanns det närmare 14.000 ha åkermark på Åland vilket representerar ungefär 9 procent av den totala landarealen. Härutöver fanns ca 60.000 ha produktiv skogsmark motsvarande drygt 35 procent av den totala landytan. Om man räknar in skogsbruket i det åländska lantbruket utnyttjar näringen alltså närmare 45 procent av landytan. Om man ser till primärnäringarna som helhet och även tar med fisket (och därmed fiskevattnet) växer de utnyttjade eller utnyttjningsbara arealerna till större delen av hela det åländska territoriet.

Antalet aktiva gårdar med minst två ha odlad jord är för närvarande (2001) omkring 650 stycken. De är relativt små.² Medelarealen för de aktiva jordbruksenheterna var 2001 drygt 20 ha (inkl. arrenderad mark). Som jämförelse kan nämnas att motsvarande medelstorlek i Finland år 2000 var ca 28 ha och att den i Sverige redan 1999 uppgick till över 34 ha. I Danmark uppgick den genomsnittliga år 1997 till nästan 43 ha. Åland präglas av ett mosaikartat landskap där åkrarna finns insprängda mellan berg, skogsmark och vatten. Medelarealen på åkerskiftena är därför liten, 1 till 2 ha. Åkerformen är i allmänhet mycket oregelbunden och därför föga lämpad för storskalig odling. Detta gäller i särskilt hög grad för jordbruket i skärgårdsregionen.

På Åland finns idag ca 5.750 ha arrendemark, vilket betyder att drygt 40 procent av den odlade jorden är utarrenderad. Av de aktiva gårdarna har upp emot tre fjärdedelar arrendemark för odling. Till det åländska lantbruket hör även skogsmark på i medeltal 35 ha per gård. Skogsbruket kan därför ses som en viktig kompletterande inkomstkälla för

² Utöver dessa ca 650 gårdar med minst 2 ha odlad jord tillkommer ett 40-tal gårdar med mindre än 2 ha odlad jord.

flertalet jordbrukare. År 2001 avverkades sålunda totalt ca 140.000 kubikmeter skog - huvudsakligen i form av massaved för export - till ett försäljningsvärde på ca 4 miljoner euro. Skogsbruksinkomsterna står därmed idag för i storleksordningen 15 – 25 procent av det samlade förädlingsvärdet inom primärnäringsarna (jordbruk, skogsbruk och fiske), och motsvarar 35 - 45 procent av förädlingsvärdevolymen inom det egentliga lantbruket.³

1.2. Miljöprofilen

Åland tillhör den kalltempererade klimatzonen vilket gör att naturmiljön är känslig för föroreningar. Den största delen av jordytan och sjöarna är näringsfattiga och drabbas därför lätt av försurning. Även en relativt måttlig belastning kan få betydande negativa miljöeffekter. Återhämtningen från olika typer av miljöskador sker därtill relativt långsamt.

Primärnäringsarna står för en betydande del av den egna åländska belastningen på naturmiljön. Problemen gäller i första hand olika typer av övergödning (eutrofiering) från lantbruket och fiskodlingarna (närsaltutsläpp), men problemen härrör även från utsläppen från bosättning, trafik och industri. I samtliga dessa fall är det framför allt vattenmiljön som drabbas. Den totala fosforbelastningen i de åländska vattnen var vid ingången i det nya millenniet drygt 50 ton per år. Motsvarande kvävebelastning var 10 gånger större, eller ca 540 ton per år. Till bilden hör dock att utsläppen nära nog halverats sedan slutet av 1980-talet. Jordbruket (djurhållningen och växtodlingen) står idag för knappt en femtedel (18%) av fosfatbelastningen och ca en fjärdedel av kvävebelastningen.

I det konventionella jordbruket används även kemiska bekämpningsmedel. Det är mycket viktigt att dessa inte tillåts läcka ut i våra vattendrag som särskilt inom de inre delarna av skärgården och fasta Ålands viksystem idag är utsatta för en negativ miljöpåverkan. De åtgärder som finns i stödet för miljövänlig odling har som uttalad målsättning att minska miljöbelastningen på grund av näringsämnen och bekämpningsmedel. Man kan t.ex. förebygga läckage genom olika odlingsåtgärder. Genom introduktion av ny teknik och aktiv prognosverksamhet kan man också reducera användningen av näringsämnen och bekämpningsmedel.

När det gäller föroreningarna av luftmiljön så härrör dessa i första hand från källor utanför Åland. Detta drabbar den åländska miljön främst genom försurning av mark och vatten genom nedfall av 'surt regn'. Lantbruket har dock vissa negativa bieffekter på luftmiljön genom det ammoniumläckage som sker i samband med hanteringen av gödsel och urin inom djurhållningen.

³ Skogsbruksinkomsternas andel av lantbrukarnas inkomster varierar dock kraftigt från år till år och mellan de enskilda gårdarna.

Även andra typer av miljöbelastningar med sitt ursprung i lantbruket förekommer. Hit hör framför allt olika typer av mark- och vegetationsskador vilka härstammar från negativ jordbruksbelastning av fysisk karaktär. De fysiska miljöskadorna består huvudsakligen av packnings- och slirningsskador i samband med körning och markberedning med tunga redskap. Detta medför att jorden packas samman på ett onaturligt sätt.

Samtidigt som jordbruket i vissa avseenden är en belastning för miljön, så är det i andra avseenden en tillgång. Ålands öppna landskapsbild med sin biologiska mångfald är sålunda i hög grad en produkt av lantbruket. Ett problem är dock att specialiseringen och rationaliseringarna inom jordbruket tenderar att minska förutsättningarna för att kunna bibehålla denna typ av miljövärden. Det är inte längre lönsamt att producera foder på naturängar. Därför har man övergått till att producera foder på mer högproduktiva odlade slåttervallar. Som en följd härav har de gamla kulturmarkerna börjat växa igen och försvinna. Detta har i sin tur bidragit till att antalet arter av vilda växter och djur minskat och den biologiska mångfalden därmed tenderat att gradvis utarmas.

Lösningen på ovan nämnda problem torde - bland annat - ligga i varsammare jordbruksmetoder och mer extensiva och omväxlande odlingssystem. De åländska lantbrukarna har också under senare år visat ett allt större intresse för en sådan utveckling. Detta märks framför allt i den snabba expansionen - visserligen från en mycket låg nivå - av den ekologiskt inriktade odlingen. Övergången till godkänd ekologisk odling sker i två steg där den berörda marken under några år - med stöd från samhället - behandlas enligt ett särskilt föreberedelseprogram för ekologisk odling, för att först därefter nyttjas för regelrätt ekologiskt inriktad kommersiell odling.

Som framgår av *tabell 1.1* nedan, så har de ekologiskt klassade odlingsarealerna inom ramen för konvergeringsprogrammet ökat mycket snabbt under senare år. Mellan 1995 och 2001 mer än fyrdubblades sålunda ytan med ekologiskt godkänd produktion. Om man tar hänsyn till hela den areal som 2001 antingen utnyttjades för ekologisk odling, eller som ingår i det ekologiska konverteringsprogrammet, så uppgick den totala åkerarealen med ekologisk inriktning detta år till nära 10 procent av den totala åkerarealen.

Tabell 1.1: Utvecklingen arealer med ekologisk produktion 1995-2001 (ha)

	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Övergång år 1	138	168	99	71	320	178
Övergång år 2	-	301	178	104	46	300
I ekologisk produktion	195	388	689	858	909	922
Summa	333	857	967	1 033	1 275	1 400

1.3. Utvecklingen under de senaste decennierna

Lantbruksnäringarnas andel av den samlade åländska ekonomin har kontinuerligt sjunkit under de senaste decennierna. Som framgår av *tabell 1.2* nedan har jord- och skogsbrukets samt fiskets andel av Ålands samlade BNP sjunkit från 10 procent 1975 till 3,5 procent i slutet av 1990-talet. Från och med mitten av 1990-talet har nedgången inte bara kunnat mätas i relativa tal, den har också inneburit en gradvis tillbakagång i näringens reala produktionsvärde. Mellan 1993 och 1999 sjönk sålunda primärnäringarnas samlade produktion (i fasta priser) med ett par procent. Tillbakagången har dock varierat mellan primärnäringarnas olika grenar. Fisket har sålunda under den aktuella perioden gått tillbaka med ca 15 procent, medan skogsbruket ökat sin förädlingsvärdevolym med omkring 7 procent (fasta priser). Då skogsbruksinkomsterna till stora delar tillfaller jordbrukarna (som ju är de största skogsägarna på Åland) så tyder mycket på att nedgången inom det egentliga jordbruket under 1990-talet i viss mån kunnat kompenseras av ett aktivare skogsbruk.

Tabell 1.2: Fördelningen av Ålands BNP enligt näringsgren 1975 – 1999 (% och löpande priser)

	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999
NÄRINGSLIVET							
Jord- o skogsbruk, fiske	10,0	7,2	7,2	6,0	4,7	3,7	3,5
Gruvor och mineralbrott	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tillverkningsindustrin	4,9	6,9	5,8	6,9	6,5	6,2	6,2
Energi- och vattenförsörjning	1,7	1,1	1,7	1,0	0,9	0,9	0,9
Byggverksamhet	5,9	3,4	4,1	3,9	2,3	2,4	3,1
Handel samt hotell- och restaurangverksamhet	7,3	8,6	8,5	8,3	7,2	7,4	8,9
Transport, post och tele	39,3	47,2	41,9	40,4	44,7	46,8	42,3
Bank-, försäkr.-, fastigh.- o tekn. uppdragsverks.	16,0	13,0	12,9	17,0	15,5	15,1	16,5
Samhälls- och personliga tj.	1,3	0,9	0,9	0,6	2,8	2,4	3,0
Okänd näringsgren	0,7	0,0	0,0	0,0
Ofördelade banktjänster	-2,7	-2,4	-2,1	-3,5	-3,4	-2,7	-2,8
NÄRINGSLIVET SAMMANLAGT	83,7	86,0	80,9	81,3	81,1	82,1	81,4
OFFENTLIG VERKSAMHET, TOTALT	14,6	12,9	17,9	17,7	18,1	17,1	17,9
ÖVRIG VERKSAMHET	1,7	1,1	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7
BRUTTONATIONALPRODUKT TILL PRODUCENTPRIS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sedan 1980-talets början har även antalet sysselsatta inom lantbruket (jord- och skogsbruk) minskat från över 1.400 personer 1980 till ca 700 år 2000 - en tillbakagång med hela 50 procent (se *tabell 1.3*). Eftersom den åländska arbetsmarknaden vuxit med över 2.100 arbetsplatser under samma period har följaktligen den relativa tillbakagången varit ännu större. Lantbrukssysselsättningens andel av arbetsmarknaden sjönk sålunda från ca 14 procent 1980 till dryga 5 procent 2000.

Tabell 1.3: Sysselsatt arbetskraft enligt näringsgren (privata sektorn) 1980-2000.

	1980		1990		1995		2000	
	Hela Åland		Hela Åland		Hela Åland		Hela Åland	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Jordbruk, jakt och skogsbruk	1 452	13,7	1 195	9,6	778	6,8	703	5,4
- därav jordbruk och jakt	1 394	13,1	1 135	9,1	753	6,6	683	5,3
- skogsbruk	58	0,5	60	0,5	25	0,2	20	0,2
Fiske, vattenbruk	176	1,7	206	1,7	185	1,6	104	0,8
Gruvor och mineralbrott	1	0,0	-	-	4	0,0	2	0,0
Tillverkningsindustri	912	8,6	1 209	9,7	1 073	9,3	1168	9,0
- därav livsmedelsindustri	238	2,2	380	3,1	369	3,2	381	2,9
Energi- och vattenförsörjning	66	0,6	104	0,8	102	0,9	117	0,9
Byggsamhet	638	6,0	840	6,8	605	5,3	787	6,1
Parti- och detaljhandel	1 312	12,4	1 383	11,1	1 111	9,7	1325	10,2
Hotell- och restaurang	346	3,3	450	3,6	320	2,8	390	3,0
Transport, post och tele	2 423	22,8	2 234	18,0	2 266	19,7	2410	18,6
Finansiell verksamhet	509	4,8	564	4,5	451	3,9	457	3,5
Fastighetsverksamhet m.m.	190	1,8	374	3,0	400	3,5	555	4,3
Övriga tjänster	347	3,3	569	4,6	583	5,1	649	5,0
Förvävarsbete i hushåll	-	-	-	-	2	0,0	1	0,0
Okänd näringsgren	-	-	696	5,6	763	6,6	474	3,7
Summa	8 372	79	9 824	79	8 643	75	9142	70,6
Totalt sysselsatt arbetskraft	10609	100	12407	100	11 494	100	12932	100,0

En liknande utveckling har skett beträffande de aktiva gårdarna. År 1980 var antalet bruksenheter drygt 1.000 stycken. Härtill kommer ett antal mycket små enheter med under 2 ha odlingsmark. År 2001 hade antalet sjunkit till ca 650 (exkl. ca 40 'minigårdar' med mindre än 2 ha åker), en tillbakagång med över en tredjedel. Nedgången i antalet jordbrukslägenheter har skett parallellt med en fortlöpande storleksrationalisering. I *tabell 1.4* registreras sålunda en markant förskjutning uppåt i de kvarvarande gårdarnas storlek. Gårdar med en odlad areal överstigande 30 ha ökade sin andel av det totala gårdsantalet från 8 procent 1990 till nästan 25 procent 2001. Samtidigt sjönk andelen gårdar med under 10 ha odlad jord från ca 46 procent 1990 till 33 procent 2001.

Tabell 1.4: Aktiva jordbruksenheter enligt storleksklass 1990-2001

Brukad åkerareal	1990		1995		2001	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
2- 4,99	181	20,5	151	18,7	87	13,4
5- 9,99	224	25,3	168	20,8	127	19,6
10-19,99	287	32,4	234	28,9	170	26,2
20-29,99	122	13,8	128	15,8	104	16,0
30-49,99	60	6,8	104	12,9	120	18,5
50+	11	1,2	24	3,0	41	6,3
Summa	885	100,0	809	100,0	649	100,0

Omstruktureringen inom näringen har följts av en mindre reduktion av den generellt sett höga medelåldern bland jordbrukarna. Detta gäller särskilt bland de heltidssysselsatta jordbrukarna där medelåldern sjunkit från i genomsnitt 50,4 år 1980 till 48,4 år 2000. Den har sannolikt även medverkat till den ökning i genomsnittsinkomsten per aktiv gård som kan registreras. Mellan 1995 och 1998 steg sålunda det genomsnittligt genererade förädlingsvärdet per gård med ca 10 procent i fasta priser. Samtidigt måste det dock konstateras att åldersstrukturen bland jordbrukarna fortfarande är mycket ofördelaktig jämfört med det åländska näringslivet i övrigt. År 2000 var sålunda nästan 20 procent av de aktiva jordbrukarna minst 60 år gamla. Denna åldersgrupp utgjorde 1999 endast 5,1 procent av hela den aktiva arbetskraften och bara 2-3 procent av arbetskraften inom expansiva servicenäringar som t.ex. sjöfart och finansiella tjänster.

En blick på *tabell 1.5* nedan visar också att omstruktureringen inom lantbruket inte bara medfört större genomsnittsgårdar och en ökad koncentration av inkomsterna till dessa, utan också att brukarna av de kvarvarande mindre gårdsenheterna i allt högre utsträckning tvingat skaffa sig sin försörjning utanför det egentliga lantbruket. 1990 kom sålunda 28 procent av inkomsterna på gårdar i storleksklassen 5-10 ha från själva gårdsbruket. 1999 hade denna andel reducerats till drygt 14 procent. Resterande inkomster på dessa gårdar kom från löneinkomster (58%), pensioner (12,7%) och övriga inkomster (16,1%). Under senare år är det inte minst andelen av inkomsterna från pensionerna som ökat, något som ytterligare understryker den ofördelaktiga åldersstrukturen inom branschen. Anmärkningsvärt att notera är här att andelen inkomster från gårdsbruket idag även minskar bland de större produktionsenheterna. Så sjönk t.ex. gårdsinkomsternas andel av de samlade inkomsterna på den största jordbrukslägenhetskategorin (mer än 50 ha) från ca 75 procent 1990 till ca 65 procent 1999.

Tabell 1.5: Inkomstkällor efter gårdarnas storleksklass (%)

Jordbrukslägheters storleksklass, ha		Löreinkomster		Pensionsinkomster			Gårdbrukets inr.			Övriga inr.			
		1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999
2-	499	57,3	68,7	56,4	17,7	14,7	16,4	15,0	10,4	13,2	15,5	11,2	14,5
5-	999	45,1	57,8	58,1	12,6	12,7	8,4	28,0	14,1	12,5	16,1	15,3	21,3
10-	1999	30,7	37,5	38,9	6,1	9,0	8,9	51,2	34,2	30,7	12,0	19,3	21,6
20-	2999	16,1	26,9	28,7	4,0	6,3	4,2	67,8	59,0	50,7	12,2	7,8	16,6
30-	4999	13,0	13,3	10,2	2,2	5,7	3,2	70,9	51,5	55,1	13,8	29,6	31,5
50-	9999	11,9	7,9	5,3	1,5	3,2	4	74,6	68,4	65,4	12,0	20,5	25,5
Totalt		33,7	36,9	31,8	8,7	9,1	6,9	44,2	36,5	38,5	13,5	17,5	23,0

Tabell 1.6 nedan visar att den i statistiken redovisade åkerarealen - trots förskjutningen mot andra inkomster än de som genereras av det egentliga jordbruket - ökat med ca 1.417 ha under perioden 1990 till 2001. I realiteten torde dock den totala odlade arealen ha legat relativt stilla på i storleksordningen strax under 14.000 ha under 1990-talet. Orsaken till uppgången och variationerna i mitten av decenniet är helt enkelt den ändrade (mer noggranna) arealregistrering som EU-medlemskapet medförde från och med 1995.

Tabell 1.7: Användningen av åkermarken

	1990		1995		1997		2001	
	Hektar	%	Hektar	%	Hektar	%	Hektar	%
Vall, åkerbete	2 307	18,6	3 421	24,0	3 627	26,8	4 338	31,4
Fodersäd	3 788	30,5	4 006	28,0	3 882	28,7	4 091	29,6
Brödsäd	3 138	25,3	1 845	12,9	1 908	14,1	1 526	11,0
Oljeväxter	180	1,4	145	1,0	83	0,6	28	0,2
Ärter	28	0,2	29	0,2	64	0,5	19	0,1
Socketbeta	965	7,8	1 167	8,2	1 173	8,7	1 062	7,7
Potatis	689	5,5	851	6,0	819	6,1	725	5,2
Övriga växter	681	5,5	1 579	11,1	835	6,2	847	6,1
Träda	644	5,2	1 240	8,7	1 130	8,4	1 201	8,7
Odlad åkermark totalt	12 420	100,0	14 282	100,0	13 521	100,0	13 837	100,0

Om man utgår från att ändringen i sättet att mäta arealerna gett ungefär samma utslag för samtliga typer av odlingsarealer, så visar dock tabellen på en del intressanta förskjutningar i lantbrukets markutnyttjande under det senaste decenniet. Den största expansionen i använd areal, i absoluta såväl som relativa tal, gäller sålunda åkerbete och vall. Detta torde åtminstone delvis kunna förklaras av det faktum att mängden nötboskap och (rid-) hästar ökat något under perioden. Bakom denna ökning ligger sannolikt - bland annat - en allmän nedgång i lönsamheten inom jordbruket, något som i sin tur krävt en ökning av djurbesättningarna för att kunna behålla den tidigare inkomstnivån. Härtill kommer att den ökande ekologiska odlingen (se vidare nedan) lett till en viss ökning i vallarealerna.

Föga överraskande är att arealen för den allt mindre lönsamma bulkproduktionen av brödsäd är stadd i snabb minskning. Mer specialiserade grödor med högre avkastning som t.ex. potatis, sockerbetor och grönsaker (övriga växter) har dock – om än på en betydligt lägre arealanvändningsnivå - ökat sin andel av den odlade arealen.

Den åkermark som används för odling av fodersäd har dock i stort sett legat stilla på ca 30 procent av den totala odlade arealen.

1.4. De viktigaste produktionsområdena

Det åländska lantbrukets särskilda förutsättningar - markarrondering, jordmån, klimat och marknadstillgänglighet - avsätter tydliga spår i dess produktinriktning. Av jordbruksproduktionens totalintäkter (exkl. offentligt stöd) på ca 18,5 miljoner euro år 2001 kom sålunda huvuddelen från produkter som antingen är specialiserade råvaruleveranser till den åländska livsmedelsindustrin eller högavkastande nischprodukter för avsättning på den finländska marknaden.

Som exempel på den förstnämnda specialiseringen kan nämnas mjölk och chipspotatis vilka under 2001 tillsammans stod för hela nästan 40 procent av de samlade jordbruksinkomsterna. Exempel på den sistnämnda formen av marknadsspecialisering är det faktum att trädgårds- och grönsaksprodukterna (lök, gurka, tomater, sallad, äpplen, dill etc) tillsammans med sockerbetsproduktionen samma år stod för 42 procent av jordbrukets bruttointäkter. Sammantaget står de idag tre största produkterna mjölk, sockerbetor och lök för hälften av de totala jordbruksinkomsterna. De traditionella 'bulkprodukterna' inom jordbruket som råg, vete, korn, havre och oljeväxter stod år 2001 för endast för omkring 5 procent av jordbruksintäkterna på Åland.

I *tabell 1.7* nedan ges en mer detaljerad bild av det åländska jordbrukets produktionsstruktur och intäkter:

Tabell 1.7: Produktion och bruttointäkter (exklusive offentliga stöd) inom åländskt jordbruk

Produkt	Sålda produkter, ton		Bruttointäkter 1 000 euro	
	2000	2001	2000	2001
Mjök (1 000 liter)	14 176	14 161	4 686	4 780
Nötkött	520	530	968	980
Svinkött	103	101	113	135
Fårkött	46	44	99	98
Fjäderfä	1 376	1 425	1 553	1 654
Hästkött	5	-	3	-
Ägg	12	7	22	13
Vete	5 195	2 971	593	386
Ekovete	87	181	18	38
Råg	804	508	88	61
Ekoråg	-	-	-	0
Rågvete	-	143	-	16
Korn	2 173	2 549	207	255
Malkorn	246	-	27	0
Havre	2 623	2 364	251	260
Ärter	18	-	4	0
Rybs	15	19	3	5
Socketbeta	41 786	39 561	2 389	1 978
Chipspotatis	12 926	13 160	1 492	1 562
Matpotatis*	218	276	83	113
			0	
Jordbruksgrödor			12 601	12 333
Lök	5 243	6 418	1 518	1 990
Gurka	275	367	190	216
Purjo	356	361	325	339
Kinakål	1 281	1 493	863	896
Äppel	1 501	1 485	1 091	1 396
Jordgubbar (1 000 liter) ¹⁾	17	60	47	164
Tomater	55	26	53	27
Persilja (1 000 buntar)	273	188	160	124
Dill (1 000 buntar)	136	147	90	92
Isbergssallat	596	601	555	558
Champinjon	14	-	37	-
Bladselleri	42	60	42	51
Morot	19	29	10	22
Övrigt			199	247
Trädgårdsgrödor			5 179	6 122
Totalt			17 780	18 455

* Ofullständiga uppgifter

En del nya produkter och inriktningar har tillkommit inom jordbruket under senare år, och då särskilt efter EU-inträdet 1995. Detta gäller framför allt s.k. ekoodlade sädesprodukter (eko-vete, eko-råg etc.) samt vissa helt nya nischprodukter som t.ex. selleri.

2. Lantbrukets närings- och regionalpolitiska betydelse

Primärnäringsarna som helhet har jämfört med flertalet övriga branscher relativt stor betydelse för den omkringliggande åländska ekonomin. Tillsammans med den närbesläktade livsmedelsindustrin och vissa tekniska tjänster är det primärnäringsarna som inom den åländska ekonomin som helhet ger de klart största positiva ringverkningarna i form av ökad efterfrågan och viss tilläggsysselsättning inom andra branscher.⁴

Om man ser till enskilda näringar så är det dock främst inom två branscher man finner ett mera djupgående strukturellt beroende av en fungerande lantbruksverksamhet, nämligen livsmedelsindustrin och den landbaserade turismen. I det förstnämnda fallet handlar det om en sedan några decennier tillbaka expansiv industri vars verksamhet till betydande delar är uppbyggd på kring vidareförädling av råvaruinköp från de åländska primärnäringsarna. I det andra fallet handlar det om det faktum att jordbrukarkåren och gårdsbruket varit, och alltså är, viktiga aktörer i utvecklingen av den åländska turismen.

2.1. Primärnäringsarna och livsmedelsindustrin

Som redan framgått ovan är livsmedelsindustrin av stor betydelse för det åländska jordbruket. Detta gäller inte minst produkter som industripotatis (Chips ab), mjölk (ÅCA) och vissa köttprodukter (Dahlmans ab). Beroendet är dock ömsesidigt. Utan en bas i lokalt producerade kvalitetsråvara (Chips ab) med en i produktionen väl integrerad logistik och förhållandevis låga råvarutransportkostnader (ÅCA, Dahlmans), hade livsmedelsförädlingen knappast kunnat utvecklas till den tätposition inom industrisektorn som den idag faktiskt har (ca 50 procent av hela tillverkningsindustrins omsättning på Åland).

Som framgått av det föregående (se *tabell 1.7* och *1.8*) har detta dock inte medfört ökande intäkter för jordbrukarkåren som helhet. Istället har totalinkomsterna för det överväldigande flertalet jordbruksprodukter minskat under det senaste decenniet. Nedgången i intäkterna har generellt sett varit betydligt större än nedgången i de producerade volymerna varför rationaliseringar och växande prispress förbättrat den åländska livsmedelsindustrins underleverantörssituation. Under åren efter EU-

⁴ 'Volymnäringsarna' inom den åländska ekonomin inom tjänstesektorn med tyngdpunkt på sjöfart och finansiella tjänster har sålunda relativt sett betydligt mindre positiva kringeffekter än primärnäringsarna, även om de i kraft av sin storlek i absoluta tal ändå betyder betydligt mer för den åländska ekonomin än lantbruket (ÅSUB 1999).

medlemskapet har också de åländska böndernas försäljningspriser försämrats jämfört med deras finska jordbrukarkolleger⁵.

Det här betyder att jordbrukets sysselsättningseffekter är betydligt mer omfattande än de knappa 700 arbetsplatser som finns inom lantbruket som sådant. Detta visar sig också i den *input-output* studie rörande den åländska ekonomin som ÅSUB gjort (Rapport 1999:5). Av denna framgår att livsmedelsindustrin i mitten av 1990-talet direkt och indirekt (genom ökad efterfrågan inom andra branscher) genererar en sysselsättning på i storleksordningen nära 1.000 arbetsplatser. Om man lägger samman detta med jordbrukets egna arbetsplatser fås ett 'agro-industriellt komplex' med över 1.500 arbetsplatser, eller ca 12 procent av den samlade arbetsmarknaden. Härtill kommer att jordbruket självt genererar betydande indirekta sysselsättningseffekter även inom andra branscher, framför allt handeln. Arbetsplatserna inom halva den åländska förädlingsindustrin samt en del av sysselsättningen inom handeln är alltså idag åtminstone delvis beroende av utvecklingen inom lantbruket.

2.2. Gårdsbruket och den landbaserade turismen

Lantbruket har också stor betydelse för den på Åland så viktiga turistnäringen. Eftersom turismen inte registreras i statistiken som en egen bransch, utan ingår i ett flertal andra branscher, inte minst jordbruk och handel, så är det inte lätt att kvantifiera kopplingarna mellan jordbruk och turism i termer av sysselsättning och produktionsvärde. Vi vet dock att lantbruket och jordbrukarkåren har spelat - och fortsättningsvis också spelar - en viktig roll för utvecklingen av den åländska 'turistprodukten'. Jordbrukarna har ända sedan den moderna Ålandsturismen på allvar började ta fart under 1960-talet försett branschen med en stor del av dess logikapacitet i form av semesterstugor runt om på lansbygden och ute i skärgården. Lantbruket spelar därtill en betydande roll för Ålands 'turistiska attraktivitet' genom att det upprätthåller det öppna landskap som så många av de storstadsboende turisterna skattar högt. Under senare år har lantbrukarna också lanserat nya typer av

⁵ Se ÅSUB (1998). Det kan i detta sammanhang även noteras att konsumentpriserna för jordbruksprodukterna är lägre i den finska livsmedelshandeln än i motsvarande handel på Åland. Enligt en undersökning av ÅSUB (2000) låg de genomsnittliga priserna inom den livsmedelsdominerade dagligvaruhandeln år 1999 ca 11 procent över motsvarande genomsnitt i sydvästra Finland.

turistaktiviteter genom att erbjuda besök/övernattning med deltagande i gårdsbruket som ett viktigt inslag, liksom s.k. 'bed-and-breakfast'-inkvartering m.m.

Detta betyder naturligtvis samtidigt också att det åländska lantbruket - precis som i fallet med livsmedelsindustrin - i flera avseenden är beroende av utvecklingen inom turistsektorn. Turismen ger i många fall just de extra tilläggsinkomster som är nödvändiga för att överleva som lantbrukare i ett allt hårdare jordbrukspolitiskt klimat. En studie av Ålandsturismens samhällsekonomiska effekter som gjordes 1998 av ÅSUB (Rapport 1998:7) kom sålunda fram till att omkring 5 procent av efterfrågan inom primärnäringarna härrörde från turisternas inköp. Turisterna ger även möjlighet till nya inkomstkällor genom en ökande efterfrågan (i och för sig från en låg utgångsnivå) på direktinköp av lokalt odlade grönsaker, jordgubbar m.m., samt ett ökande turistiskt intresse för ekologiskt odlade produkter och ekologiska 'demonstrationsobjekt' på landsbygden.

2.3. Den regionala balansen

Knappt 60 procent av Ålands befolkning är bosatt på landsbygden utanför Mariehamn. Landsbygdsbefolkningen har under perioden 1990 till 2001 vuxit från drygt 14.300 till ca 15.400 personer, en tillväxt på ca 8 procent. Ålands befolkning ökade under samma decennium från ca 24.600 till ca 26.000 personer vilket ger en tillväxt på ca 6 procent. Befolkningstillväxten på landsbygden har alltså under 1990-talet varit större än i Mariehamn.

Denna ur regionalpolitisk synvinkel till synes positiva trend måste dock kvalificeras i två viktiga avseenden. För det första så beror befolkningstillväxten på landsbygden främst på ökad arbetspendling in till Mariehamn. Arbetskraften finns således i allt högre grad utanför Mariehamn samtidigt som arbetsplatserna fortsättningsvis är koncentrerade till staden. Den positiva befolkningsutvecklingen har därför i första hand gällt de landbygdskommuner som ligger inom bekvämt pendlingsavstånd från Mariehamn (Jomala, Lemland, Lumparland, Finström, Hammarland, delar av Sund och Saltvik), samtidigt som Ålands verkliga glesbygd, dvs. skärgårdsområdet, uppvisar en betydligt svagare utveckling. Medan befolkningen i landsbygdskommunerna på fasta Åland under den aktuella perioden växte med 1.155 personer eller ca 10 procent, så minskade befolkningen i skärgårdskommunerna med 97 personer.⁶

⁶ Enligt gällande befolkningsprognoser (Statistisk årsbok för Åland 2002, tabell 2.26) kommer dock tillväxten inom fasta Ålands landbygdskommuner att upphöra under perioden 2002-2010 och vändas i en mindre nedgång (1-2 % för hela perioden). Den redan negativa befolkningsutvecklingen i skärgården förutspås accelerera till 6-7 % (för hela perioden 2002-2010). Denna prognos tar dock enbart hänsyn till den naturliga befolkningsutvecklingen (nativitet/mortalitet). Flyttningsrörelsen ingår alltså inte i kalkylema varför resultatet måste tolkas med stor försiktighet.

Ett annat problem inom glesbygdsområdet, och då inte minst i skärgården, är den sneda befolkningsstrukturen. Medan nära 70 procent av befolkningen i Mariehamn återfinns i de arbetsmarknadsaktiva åldersgrupperna (15-64 år), är andelen i skärgårdskommunerna under 60 procent (2001). Den ofördelaktiga åldersfördelningen är särskilt påtaglig när det gäller grupperna över 65 år. I Mariehamn var sålunda andelen pensionärer i början av det nya millenniet ca 16 procent medan den i skärgårdskommunerna uppgick till nästan 25 procent.

Den åländska glesbygdens problem och framtida möjligheter hänger nära samman med primärnäringarnas utveckling. Den långsiktiga tillbakagång och storleksrationalisering som i decennier präglat jordbruket (se ovan), är en viktig del av förklaringen till de fortsatta regionala problemen inom delar av glesbygden under 1990-talet. Som framgår av *tabell 2.1* nedan så är nämligen landsbygden fortfarande i hög grad beroende av sysselsättningen inom dessa näringar. Detta gäller särskilt skärgårdsområdet, där primärnäringarna i genomsnitt utgör närmare en femtedel av den lokala sysselsättningsbasen. I vissa fall är primärnäringarnas sysselsättningsandel till och med betydligt högre än så. I skärgårdskommunen Sottunga, Ålands minsta kommun, uppgår primärnäringarnas sysselsättningsandel sålunda till omkring 30 procent.

Tabell 2.1: Andel sysselsatta inom primärnäringarna enligt kommun 1991-2000 (%)

Kommun	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brändö	38,5	35,2	31,6	28,7	20,9	21,9	21,0	21,1	18,3	18,4
Eckerö	17,6	19,2	16,1	14,7	11,6	11,9	10,9	12,2	11,1	9,9
Finström	13,8	12,9	14,0	14,3	11,3	10,5	10,4	9,7	9,2	8,6
Föglö	37,9	39,4	36,0	33,9	27,3	27,7	25,2	22,4	19,3	20,5
Geta	38,2	38,5	36,8	36,6	33,0	32,8	28,3	26,0	25,0	19,9
Hammarland	21,7	21,1	19,1	21,0	16,5	16,5	15,3	14,8	11,5	11,3
Jomala	11,4	10,9	10,7	10,4	8,9	9,1	8,6	7,9	7,6	7,6
Kumlinge	36,6	33,2	32,6	32,6	25,3	21,1	19,7	20,8	13,4	11,6
Kökar	19,5	19,0	16,1	13,7	10,0	13,7	10,4	9,8	7,5	8,7
Leriland	9,5	9,0	8,2	9,0	6,8	7,1	6,4	5,6	4,4	4,1
Lunparland	17,3	15,6	16,7	15,9	12,0	11,3	11,0	9,3	8,0	8,6
Saltvik	18,5	19,8	17,2	17,2	11,8	12,3	11,6	10,8	9,8	10,0
Sottunga	35,5	40,7	36,5	34,0	26,9	35,3	30,4	28,6	32,7	28,8
Sund	20,7	19,1	16,6	16,4	14,8	14,0	13,8	11,6	10,5	9,2
Värdö	26,4	27,5	26,0	24,0	21,9	21,8	22,2	21,0	19,4	21,3
Landskomm	18,7	18,3	17,1	16,9	13,5	13,4	12,5	11,7	10,4	10,0
Mariehamn	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,1	1,1	0,9
Hela Åland	11,4	11,2	10,5	10,5	8,4	8,3	7,9	7,2	6,5	6,2

Tabell 2.2 är ett annat sätt att belysa kopplingen mellan primärnäringarna och glesbygden. Medan nära nog 100 procent av primärnäringarnas produktion av naturliga skäl är förlagt till landsbygden, så är de för den åländska ekonomin och exporten så viktiga

servicenäringarna starkt koncentrerade till Mariehamn. Tabellen visar dock att även att arbetsplatserna inom sekundärnärings som tillverkningsindustri och byggande har en relativt stark förankring i landsbygdskommunerna.

Tabell 2.2: Sysselsättning per näringsgren enligt arbetsplatserna lokalisering 1999 (%)

Kommun	Jord- och skogsbruk, fiske	Industri	Byggnads- verks.	Handel, hotellverk- samhet m.m.	Transport, post- och tele	Finansiering försäkring	Samhälls- tjänster	Okänd	Totalt
Brändö	26,9	4,4	4,9	15,4	12,1	3,8	30,2	2,2	100,0
Eckerö	17,9	2,6	11,9	17,4	14,0	0,9	26,4	8,9	100,0
Finström	9,6	13,6	5,7	13,2	11,9	2,0	41,3	2,6	100,0
Föglö	27,5	2,5	6,0	21,0	5,5	2,5	28,5	6,5	100,0
Geta	43,9	0,8	1,6	12,2	2,4	8,1	27,6	3,3	100,0
Hammarland	22,7	9,9	12,5	14,4	6,7	2,6	20,8	10,5	100,0
Jomala	12,6	12,6	7,4	15,7	4,7	3,5	36,9	6,6	100,0
Kumlinge	21,6	9,9	1,8	15,3	7,2	6,3	27,9	9,9	100,0
Kökar	12,3	2,5	7,4	14,8	8,6	2,5	44,4	7,4	100,0
Lemland	13,2	3,9	6,6	12,1	4,7	3,9	38,5	17,1	100,0
Lumparland	15,5	4,8	1,2	9,5	26,2	8,3	23,8	10,7	100,0
Saltvik	14,8	31,1	8,6	5,5	4,1	4,1	25,4	6,4	100,0
Sottunga	50,0	2,9	2,9	5,9	5,9	-	29,4	2,9	100,0
Sund	21,3	3,4	7,7	7,2	4,3	1,3	45,5	9,4	100,0
Vårdö	37,5	2,3	10,2	5,7	4,5	4,5	25,0	10,2	100,0
Mariehamn	0,5	7,2	3,9	10,9	40,8	8,2	25,4	3,1	100,0
Landskomm. -Landsbygden	16,5 14,7	11,5 12,7	7,2 7,4	13,2 12,8	7,7 7,7	3,1 3,1	34,2 34,9	6,7 6,7	100,0 100,0
-Skärgården	27,0	4,2	5,6	15,2	7,8	3,6	30,3	6,3	100,0
Åland	5,6	8,6	4,9	11,6	30,2	6,6	28,2	4,2	100,0

Primärnäringarnas stora betydelse för landsbygden innebär självfallet att den nedgång i dessa näringars sysselsättning och produktionsvolym som redovisats ovan drabbat - allt annat lika - glesbygds- och skärgårdskommunerna hårdast. Det här betyder också att en mera balanserad regional utveckling, inte minst beträffande skärgården, i hög grad är beroende av primärnäringarnas framtida utvecklingsförutsättningar. Beroendet accentueras av att även industrin faktiskt i så pass hög grad är landsbygdsbaserad (jfr *tabell 2.2*), en industri som alltså till stora delar består av en på åländska jordbruksprodukter baserad livsmedelsförädling.

Man kan naturligtvis med viss rätt hävda att även glesbygdsekonomin numera domineras av andra näringsfång än primärnäringarna, och att regionalpolitiken därför måste kasta loss från de gamla basnäringarna och i stället koncentrera sig på utvecklingen inom de mer 'framtidssinriktade' servicenäringarna. Detta är dock inte hela sanningen. En framgångsrik regionalpolitik kommer med all säkerhet att kräva att uppmärksamhet och insatser riktas såväl mot glesbygdens traditionella primärnäringar som mot servicebranscherna. Förutom att det är mycket som talar för att en viktig del av lantbrukets framtida potential finns i kreativa kombinationer med vissa typer av serviceverksamhet (inte minst turism), så är primärnäringarna fortfarande så stora i många glesbygdskommuner (i vissa fall upp till 20-30 procent av sysselsättningen och 40-50 procent av det lokala arbetsplatsutbudet) att de måste betraktas som avgörande för dessa kommuners utvecklingsförutsättning - åtminstone på kort och medellång sikt.

3. Det åländska jordbrukets utveckling efter EU-inträdet

Som framgått i det föregående är det åländska jordbruket jämfört med andra delar av näringslivet rätt litet och därtill stadd i klar tillbakagång – åtminstone i relativa termer. Samtidigt spelar lantbruket med binärningar fortfarande en betydande roll för glesbygdsekonomin i allmänhet och för vissa näringsgrenar i synnerhet.

Utvecklingen av jordbrukets allmänna verksamhetsförutsättningar har under senare år dominerats av det faktum att Åland sedan 1995 ingår i den Europeiska Unionen (EU). Detta gäller inte bara inkomstvolymerna inom jordbruksproduktionen som ju i allt högre grad är beroende av (av EU fastställda) indirekta subventionsnivåer och direkta stödutbetalningar, utan också EU-ledda strukturutvecklingsinsatser såväl inom landbrukets kärnområden som inom den bredare landsbygdsekonomin.

I detta kapitel granskas volym och intäktsutveckling samt grad av specialisering på de viktigaste produkterna inom åländskt jordbruk under perioden efter inträdet i EU.

3.1. EU-medlemskapets betydelse för jordbruksintäkterna i stort

Som framgick i rapportens inledande kapitel ligger intäktsvolymen inom kärnverksamheten i dagens åländska jordbruk (djurhållning och växtodling) på i storleksordningen 18 miljoner euro. I beloppet ingår inga av det offentliga direkt utbetalda stöden till producenterna, men dock vissa indirekta prisstöd (betalas av konsumenterna) som fortfarande ges via EUs gemensamma jordbrukspolitik (se vidare kapitel 5 och 6) genom kvoteringar, importrestriktioner, tillämpning av interventionspris etc. Utöver sina sålunda uppkomna försäljningsintäkter (brutto) lyfter de åländska jordbrukarna härtill även ca 15 miljoner euro årligen i olika typer av direkta investeringsstöd och andra typer av verksamhetsbidrag. Den totala bruttointäktsvolymen för jordbrukets kärnverksamheter ligger därmed år 2001 till dryga 33 miljoner euro varav ca 45 procent är direkta stöd och ca 65 procent försäljningsinkomster (inkl. vissa indirekta prisstöd.) Det här betyder att stödintensiteten inom dagens åländska jordbruket är något högre än genomsnittsnivån inom EU som helhet där stödandelen under senare år legat på i storleksordningen 35-38 procent.

I och med inträdet i EU genomgick jordbrukspolitiken en påtaglig förändring. Från en situation där ett komplicerat lapptäcke av importrestriktioner, kvoteringar och andra typer av avskärmningar från världsmarknaden gjorde att priset på huvuddelen av jordbrukets produkter kunde sättas i årliga prisförhandlingar mellan staten och jordbrukarna i Finland (inkl. de åländska odlarna) och subventionerna därmed blev inbakade i det pris som konsumenten

betalade, har vi nu fått en situation där priserna i allt högre grad rensats från rena konsumentsubsidier och stödet istället betalas ut som ett direkt och i olika offentliga budgetar (EU, landskapsstyrelsen, staten) synligt bidrag till jordbrukarna.

Ändringen i stödsystemen gör att det inte är helt lätt att med hjälp av befintlig statistik jämföra jordbrukarnas inkomster före och efter EU-inträdet. En jämförelse av det åländska jordbrukets bruttointkomster 1990 (alltså före EU-inträdet) och 2001, ger sålunda vid handen att dessa skulle ha sjunkit från drygt 32,5 miljoner euro till bara 18,5 miljoner euro, alltså ett inkomstras på hela 40 procent.

Detta ger dock en felaktig bild av utvecklingen. Om man för 2001 adderar det numera offentligt finansierade direkta stödet till jordbruksproducenterna så fås en samlad bruttointäkt inklusive stöd på ca 33,5 miljoner euro, alltså ungefär på samma nivå som jordbruksinkomsterna 11 år tidigare. Eftersom inflationen under perioden 1990 till 2001 uppgick till ca 20 procent innebär detta dock i reala termer en nedgång i de åländska jordbrukarnas inkomster med totalt ca 7 miljoner euro (i 2001 års penningvärde) per år sedan början av 1990-talet.

En annan sak som bör observeras i sammanhanget är att ovan redovisade utveckling enbart gäller intäkterna från försäljningen av de traditionella jordbruksprodukterna (inkl. bidragen). Om hänsyn tas även till andra typer av inkomster (t.ex. turiststrugor, diverse tjänster och framför allt pensioner) så blir bilden av jordbrukarnas inkomstutveckling under 1990-talet mer positiv. Räknad på detta bredare sätt har nämligen jordbrukarnas inkomster i löpande priser stigit under detta decennium med drygt 20 procent, vilket i reala termer alltså betyder att man bibehållit ungefär samma samlade inkomstnivå under perioden.⁷

3.2. Volym- och intäktsutvecklingen för de viktigaste produkterna

I *tabell 3.1* nedan finns en sammanställning över de åländska böndernas intäktsutveckling gällande de vanligaste produkterna mellan 1990 och 2001. Som framgick i föregående avsnitt av rapporten så är intäkterna 1990 och 2001 dock inte riktigt jämförbara. Huvuddelen av stödet före EU-medlemskapet var nämligen inbakat i jordbrukarnas försäljningspriser, och bekostades därmed primärt av konsumenterna, medan försäljningspriserna i dag är betydligt mer marknadsanpassade (dvs. lägre än tidigare) samtidigt som stödet i huvudsak betalas ut i form av direkta offentliga bidrag till jordbrukarna. Det här betyder att nedgången i intäkterna i tabellen nedan för det enskilda jordbrukets totalekonomi i rätt hög grad, men inte fullt ut, vägs upp av den övergång till mera direkta bidrag som alltså inte framkommer i 2001 års intäktssiffror på produktnivå.

⁷ Se uppgifterna om Åland i Statistikcentralens inkomst- och skattestatistik över gårdsbruk (Statistikcentralen 2000)

Tabellen indikerar dock den relativa utvecklingen för de enskilda produkterna och produktgrupperna, inte minst med tanke på att den även innehåller uppgifter om förändringarna i den producerade volymen. Sålunda redovisas i tabellen betydande volymminskningar, i vissa fall på hela 80-90 procent. Bland de produkter som dabbats mest finner vi 'klassiska' åländska specialiteter som tomater, gurka och s.k. kinakål, men också mer traditionella stapelvaror som t.ex. ägg, spannmål och oljevaxter och potatis. Förutom en marginell tillväxt inom mjölkproduktionen, sockerbetsodlingen och potatissektorn, återfinns vi en mera påtaglig volymtillväxt för enbart tre mycket specialiserade produkter, nämligen äppel (9,2 %), lök (61,3 %) och, framför allt, isbergssalladen som uppvisar en volymökning på hela 66 procent.

Bilden bekräftas i stort sett av intäktsutvecklingen som redan i löpande priser (tillbakagången är i genomsnitt 20 procent större i fasta priser) visar på drastiska nedgångar, i vissa fall upp emot 90 -100 procent (ägg, vete, havre och tomater) – alltså nära nog en total uttradering av de direkta försäljningsintäkterna från betydande delar av produktsortimentet. Noteras kan också att den lilla ökningen i invägningen av mjölk inte följts av någon motsvarande uppgång i försäljningsintäkterna, istället har dessa minskat med hela 35 procent (i löpande priser). Detta gäller även sockerbetsproduktionen vars volymtillväxt på drygt 2 procent följts av en intäktsminskning på nästan 40 procent. Det omvända gäller dock för jordgubbsproduktionen som trots att den gått ner i volym ändå uppvisar en närmast remarkabel tillväxt i intäkterna på hela 100 procent. I detta fall är dock underlagsdata något osäkra samtidigt som prisnivå och skördar kan ändra så pass mycket från år till år att några alltför långt gående slutsatser om jordgubbsproduktionens intäktsutveckling här inte bör dras.

Det är endast de specialiserade produkterna lök, äppel och isbergssallad som har en entydigt registrerad uppgång både beträffande produktionsvolym och intäkter under den studerade perioden.

Tabell 3.1: Volym och intäktsutvecklingen inom åländskt jordbruk 1990-2001 (%). Löpande priser

Produkt	Volym	Intäkter
	1990-2001 Förändr. %	1990-2001 Förändr. %
Mjök (1.000 liter)	4,1	-35,2
Nötkött	-17,6	-66,8
Svinkött	-60,1	-82,2
Fårkött	-35,3	-67,8
Ägg	-92,3	-91,8
Vete	-66,7	-88,9
Råg	-81,5	-95,5
Korn	-15,5	-70,5
Havre	-20,6	-69,2
Rybs	-94,3	-97,7
Socketbeta	2,2	-39,2
Chipspotatis	-31,6	-55,4
Matpotatis1)	2,6	64,7
Lök	51,3	49,5
Gurka	-64,5	-50,3
Purjo	-33,7	-53,7
Kinakål	-54,9	-68,1
Äppel	9,2	24,2
Jordgubbar, (1 000 liter)1)	-13,3	100,0
Tomater	-78,5	-86,4
Persilja (1 000 buntar)	-50,4	-35,4
Dill (1 000 buntar)	-31,3	-17,1
Isbergssallat	66,5	56,7

1) Ofullständiga uppgifter

Uppgången i vissa nya – i ovanstående tabell ej redovisade - produkter som t.ex. selleri, specialgrödor som prydnadsväxter, krandill, squash etc., ger en klar fingervisning om att kraven på att orientera sig bort från den traditionella bulkproduktionen nu börjat ge ett mätbart utslag inom den åländska odlarkåren.

Även om en del av ovan diskuterade förändringar åtminstone delvis kan förklaras av mer tillfälliga variationer i odlingsförutsättningarna beroende på väderlek, marknadsfluktuationer etc., så är dock huvudtrenden tydlig. Jordbrukarnas försäljningsintäkter från flertalet av de traditionella odlings- och djurhållningsprodukterna har över lag sjunkit. Samtidigt ger utvecklingen en klar indikation på att de bästa överlevnadsförutsättningarna för odlingen synes finnas inom vissa nyare nischprodukter med marknadspotential utanför Åland, ekologisk odling samt en del av det produktsortimentet som kan utnyttjas av den åländska livsmedelsindustrin.

3.3. Relativ specialisering och produktivitetsutveckling inom växtodlingen

En intressant fråga i detta sammanhang är huruvida ovanstående utveckling avspeglas i det åländska jordbrukets specialiseringsgrad och inriktning på olika produkter. Som redan framgått tidigare i denna rapport (avsnitt 1.4) är det åländska jordbruket i hög grad inriktat på ett begränsat antal produkter vilka ensamma står för betydande delar av sektorns samlade årliga inkomster (inkl. bidrag). De tre inkomstmässigt största produkterna är mjölkproduktion samt odling av sockerbetor och lök. År 2001 stod dessa ensamma för hälften (49 %) av jordbrukets samlade inkomster på Åland. Andra produkter som de åländska bönderna är relativt starkt specialiserade på är chipspotatis (9 % av sektorns totala intäkter), fjäderfä (också 9 % av intäkterna) och äpplen (8 % av intäkterna). Som framgick av *tabell 3.1* har samliga dessa för åländskt jordbruk så viktiga produktionsområden – med undantag för äppelodlingen – haft en påtagligt negativ inkomstutveckling under 1990-talet.

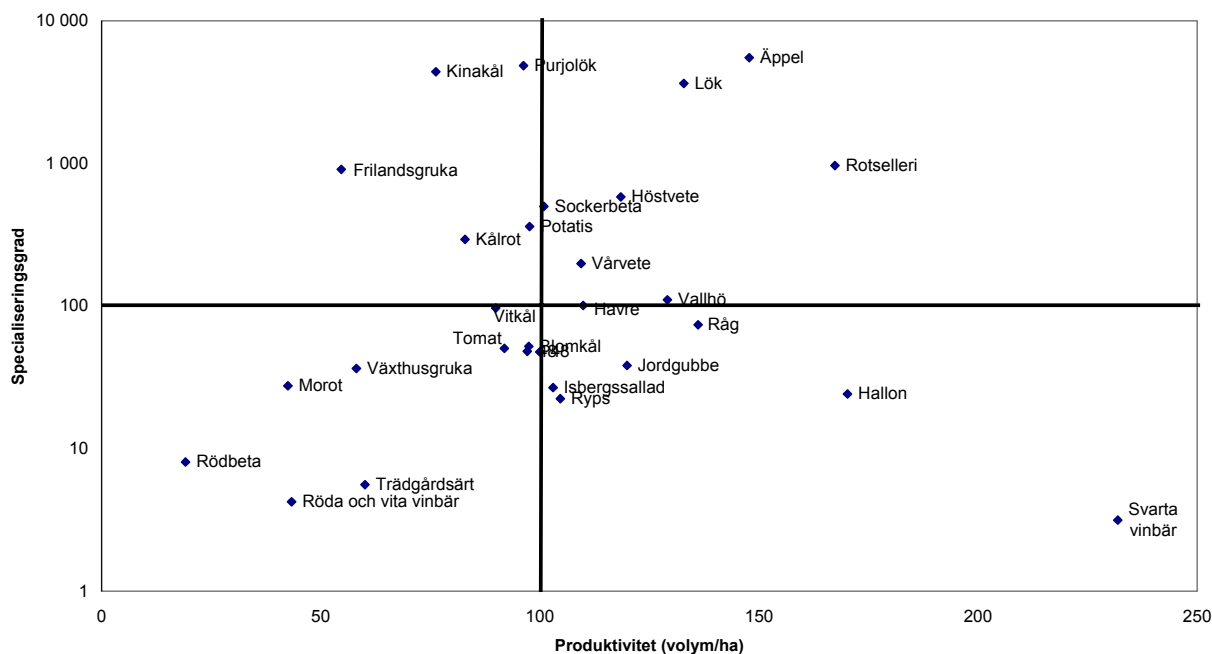
Ett annat och i ett bredare konkurrenssammanhang kanske mer givande sätt att mäta specialiseringsutvecklingen med avseende på olika produkter inom åländskt jordbruk är att jämföra de olika produkternas andel av produktionen på Åland och det finska jordbruket (som ju är den viktigaste konkurrenten till de åländska odlarna inom flertalet produktgrupper). Om de åländska odlarna utnyttjade sina produktionsförutsättningar på bästa möjliga sätt skulle detta innebära att de - i förhållande till de finska konkurrenterna - i möjligaste mån specialiserade sig på produkter där de har ett relativt konkurrensövertag, t.ex. i termer av större produktion per ha odlad jord, insatt kapital eller använd arbetskraft.

Några för samtliga jordbruksprodukter heltäckande data som möjliggör en sådan analys på produktnivå finns idag inte att tillgå. Om man begränsar sig till växtodlingen är det dock möjligt att utgående från data som sammanställts vid jord- och skogsbruksministeriet⁸ göra en grov kartläggning av det åländska jordbrukets förmåga att i förhållande till de finländska konkurrenterna specialisera sig på de produkter där man är mest konkurrenskraftig. Förutom att dessa data inte omfattar samtliga produkter (t.ex. mjölk- och köttproduktion) är det på denna detaljerade produktnivå enbart möjligt att mäta den relativa åländska konkurrenskraften i förhållande till 'riksjordbrukarna' i termer av skördenivå per odlad ha. Andra viktiga effektivitetsvariabler - såsom t.ex. produktionsvolym i förhållande till insatt arbete och kapital – faller därmed utanför analysen. Trots dessa reservationer ger materialet ändå en intressant indikation på de åländska jordbrukarnas förmåga att satsa på ur konkurrenssynpunkt 'rätt' produkter.

⁸ Se årgångarna 1996 till 2002 i lantbruksstatistisk årsbok, utgiven av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstecentral (TIKE) i Helsingfors.

Den åländska växtodlingens specialiseringsprofil med avseende på andel av den odlade jorden i relation till dess 'fysiska' produktivitet mätt som produktionsvolym per ha odlad jord gällande för EU-anslutningsåret 1995 framgår i *figur 3.1* nedan.

Figur 3.1: Produktivitet (volym/ha) och specialisering inom åländsk växtodling 1995



Den lodräta axeln till vänster i figuren ovan markerar (logaritmiskt) specialiseringsgraden inom det åländska jordbruket mätt som andelen av den odlade jorden i förhållande till motsvarande andel för hela det finska jordbruket. Om en produkt i figuren ligger ungefär på den vågräta 100-linjen i figuren så betyder detta att de åländska odlarna inte är särskilt specialiserade på denna produkt (gäller t.ex. havre). Om en produkt ligger högt ovanför denna linje innebär det en hög grad av åländsk specialisering på denna produkt – åtminstone jämfört med det finska jordbrukets genomsnitt (t.ex. purjolök och äpplen). En placering under den aktuella 100-linjen betyder omvänt en jämfört med riksjordbruket låg åländsk specialiseringsgrad på produkten ifråga (t.ex. olika typer av vinbär).

Den vågräta bottenaxeln i figuren anger de åländska växtodlarnas relativa produktivitet (output/ha) i förhållande till genomsnittet inom finskt jordbruk. Om en produkt ligger till höger om den lodräta 100-linjen ungefär i mitten av figuren betyder detta alltså att produktiviteten mätt som odlingsresultatet i ton/ha ligger över det finska genomsnittet (t.ex. hallon och rotselleri), medan det motsatta gäller produkter till vänster om linjen (t.ex. frilandsgurka och morötter).

I den ideala av alla världar skulle alltså en så stor del som möjligt av den åländska odlingen återfinnas övre högra kvadranten i figuren där en hög relativ specialiseringsgrad matchas av

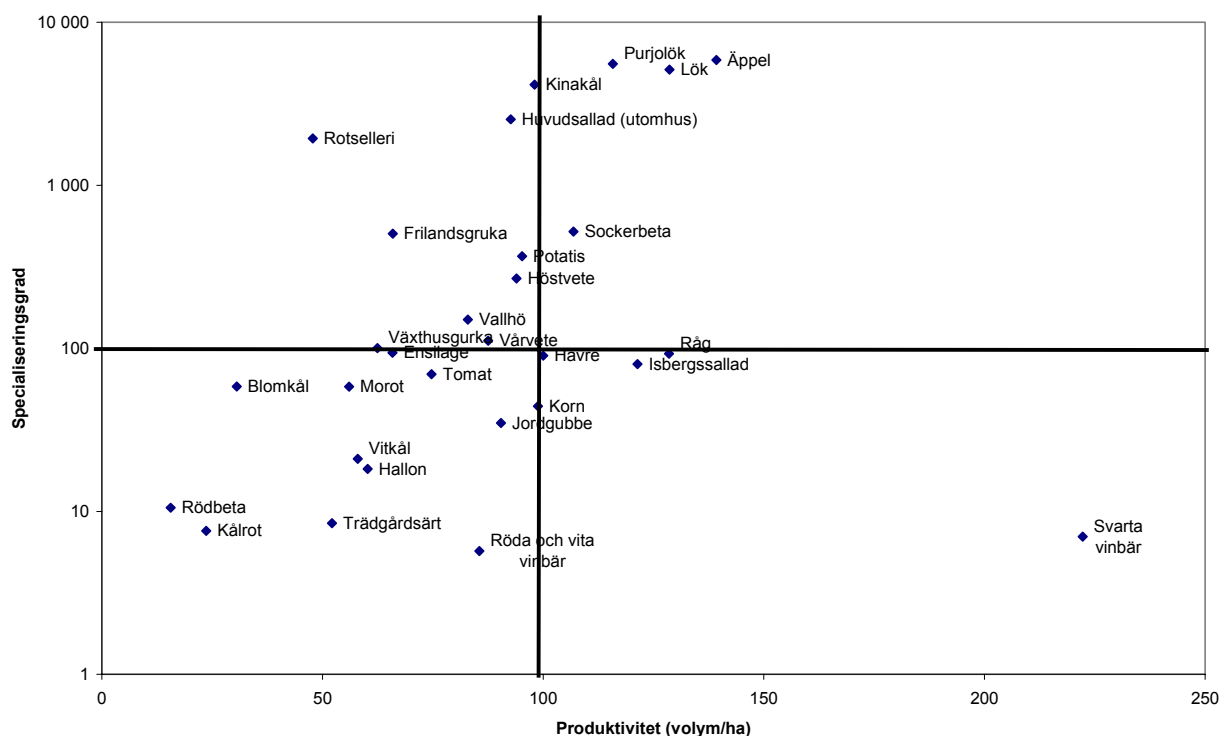
hög produktivitet och konkurrenskraft. De grödor som inte trots allt inte 'platsar' i denna fjärdedel av figuren bör helst finnas i den vänstra nedre kvadranten där de lågproduktiva grödorna också sammanfaller med de produkter som det åländska jordbruket är relativt sett minst specialiserade på. Det här betyder att den förmånligaste profilen för det åländska jordbruket ligger på en 45-gradig linje snett upp till höger genom nedre vänstra kvadranten och upp genom den övre högra kvadranten, dock helst med en klar tyngdpunkt i den sistnämnda kvadranten.

En närmare granskning av figuren visar också en antydning till ansamling kring en sådan mycket grov 'produktzon' snett uppåt från vänster mot höger. Intressant att notera är även att inom åländskt jordbruk ekonomiskt tunga grödor som lök och äppel ligger mycket väl till med avseende på kombinationen produktivitet/specialisering. Även den ekonomiskt betydelsefulla sockerbets- och potatisodlingen ligger hyfsat till i figuren. Spridningen är dock mycket stor och någon mer markerad ansamling till den fördelaktiga övre högra kvadranten finns inte. Den kvadrant som innehåller de flesta grödorna (9 stycken) är istället den nedre vänstra med låg produktivitet och låg specialiseringsgrad. Den fördelaktigare övre högra kvadranten innehåller sju grödor.

De två övriga kvadranterna är långt ifrån ointressanta i sammanhanget. De fem grödorna i den övre vänstra kvadranten präglas sålunda av relativt hög specialiseringsgrad samtidigt som de uppvisar en förhållandevis låg produktivitet. Sett ur ekonomisk synpunkt vore det alltså viktigt att produktiviteten vid odlingen av dessa grödor höjdes så att de förflyttade sig mot höger i figuren in i den övre högra produktionskvadranten. Om detta inte låter sig göras vore ett rimligt andrahandsalternativ vara att minska den åländska odlingens relativa specialisering på dessa grödor, något som skulle innebära att de bytte sin position från figurens övre vänstra till dess nedre vänstra kvadrant. De sju grödorna i figurens nedre högra kvadrant med låg specialiseringsgrad och hög produktivitet borde på motsvarande sätt genom en ökning av deras produktionsandel förflyttas upp ett steg i figuren till den högra övre kvadranten.

En kartläggning av motsvarande kombinationer av relativ produktivitet och specialisering sex år senare (2001), kan ge en viss indikation om det åländska jordbrukets förmåga och möjligheter att utvecklas i riktning mot en mera effektiv och konkurrenskraftig växtodlingsstruktur. I *figur 3.2* nedan återfinns vi därför samma grödor år 2001 redovisade enligt exakt samma principer som gällde för år 1995 i *figur 3.1* ovan.

Figur 3.2: Produktivitet (volym/ha) och specialisering inom åländsk växtodling 2001



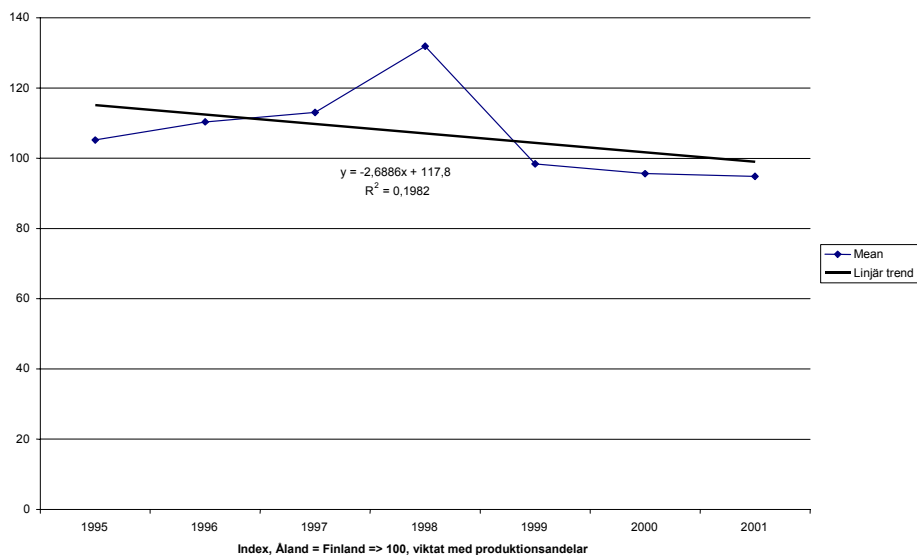
Redan vid en översiktlig jämförelse mellan situationen 1995 och 2001 märker man att någon mer markerad utveckling i riktning mot en tydligare samling till den ekonomiskt fördelaktigaste kvadranten längst upp till höger inte tycks ha skett. Istället har antalet grödor placerade i denna så viktiga del av figuren minskat från sju till enbart fyra stycken. Kvadranten med den största ökningen av antalet grödor är den betydligt oförmånligare nedre vänstra med låg specialiseringsgrad och produktivitet. Här har antalet grödor stigit från nio till hela tretton stycken. Även i den relativt sett lågproduktiva övre högra kvadranten har antalet grödor tenderat att öka något: från sju till åtta stycken. En liknande utveckling kan även skönjas i den nedre högra relativt högproduktiva kvadranten där antalet grödor mer än halverats mellan 1995 och 2001.

Den generella trenden inom åländskt jordbruk under perioden 1995 – 2001 är därmed att många grödor förflyttas sig vänsterut i ovanstående diagram, alltså från en position med – relativt det finska genomsnittsjordbruket - rätt hög produktivitet till en position med betydligt sämre produktivitet. I förhållande till denna huvudtrend under perioden tycks det också föreligga en sekundär tendens till viss ansamling mot mitten av digrammet, alltså mot ett läge där med specialiserings- och produktivitetskaraktäristika inom det åländska jordbruket mera i närheten av det finska genomsnittet.

En granskning av utvecklingstrenden i den samlade åländska växtodlingens produktivitet relativt det finska jordbruket (mätt enligt ovan) visar på ett trendbrott ungefär mitt i den studerade perioden. Fram till 1998 var sålunda den relativa åländska produktiviteten inom

växtodlingen högre och därtill stigande i förhållande till det finska jordbruksgenomsnittet. År 1998 låg den genomsnittliga produktionsnivån per hektar hela 30 procent över motsvarande finska jordbruksproduktion. Därefter har man dock snabbt tappat mark och låg mot slutet av perioden till och med något under den finska genomsnittsproduktiviteten. Utvecklingen sammanfattas i *figur 3.3* nedan.

Figur 3.3: Produktionsresultatet per ha inom växtodlingen på Åland jämfört med Finland



Källa: TIKE, 1996-2003

Det är dock viktigt att betona att perioden 1995 – 2001 är så pass kort och påverkad av tillfälliga variationer i väder och skördeutfall att några mer långtgående och säkra slutsatser av en sådan analys inte låter sig göras. Det bör också observeras att förskjutningarna i det relativa produktionsutfallet Åland/Finland inte nödvändigtvis behöver bero på de rent interna åländska produktionsförhållandena. Den kraftiga relativa uppgången i de åländska skördarna per ha under år 1998 tycks sålunda i första hand bero på ett försämrat finskt skördeutfall och inte på någon mer markant uppgång i de åländska hektarskördarna.

4. Effektivitet och produktionsförhållanden inom åländskt jordbruk

Förutom gällande subventions- och bidragssystem är utvecklingen inom det åländska jordbruket naturligtvis också beroende av mer renodlade ekonomiska faktorer som t.ex. olika möjligheter att effektivisera produktionen, lokala klimatförhållanden, specialisering och diversifiering, utnyttjande av skalfördelar och, sist men inte minst, jordbruksproducenternas eget kunnande.

I detta kapitel redovisas en mer detaljerad statistisk analys av produktionsförhållandena inom jordbruket på Åland under perioden 1997-2000. Analysen gäller konkurrenskraften och effektiviteten hos de åländska brukningsenheterna jämfört med motsvarande produktionsenheter inom det av kommissionen godkända s.k. B-stödområdet i södra Finland. Jämförelsen gäller inte bara de relativa skillnaderna och likheterna mellan de åländska och finska jordbruksproducenterna (gårdarna), utan också skillnader i produktionsförutsättningarna för olika produktgrupper och grödor.

Analysen gäller data för de enskilda gårdarna under åren 1997-2000 och materialet, som samlats in och sammanställts av MTT/Ekonomisk forskning samt Statistikcentralen i Helsingfors, omfattar drygt 11.000 finländska gårdar inom det s.k. B-stödområdet (totalt för samtliga fyra år), varav 324 åländska. Det kvantitativt sett relativt begränsade åländska gårdsurvalet gör att underlagsmaterialet gällande Åland statistiskt sett är osäkrare än för det finska B-områdesjordbruket, något som är viktigt att hålla i minnet vid tolkningen av resultaten. Den statistiska analysen utgår från en produktionsfunktion med fyra produktionsfaktorer: kapital, arbete, energi och material/råvaror. För en närmare presentation av analysens tekniska uppbyggnad och ingående variabler, se *Bilaga 1*.

4.1. Avkastningsnivå och produktion

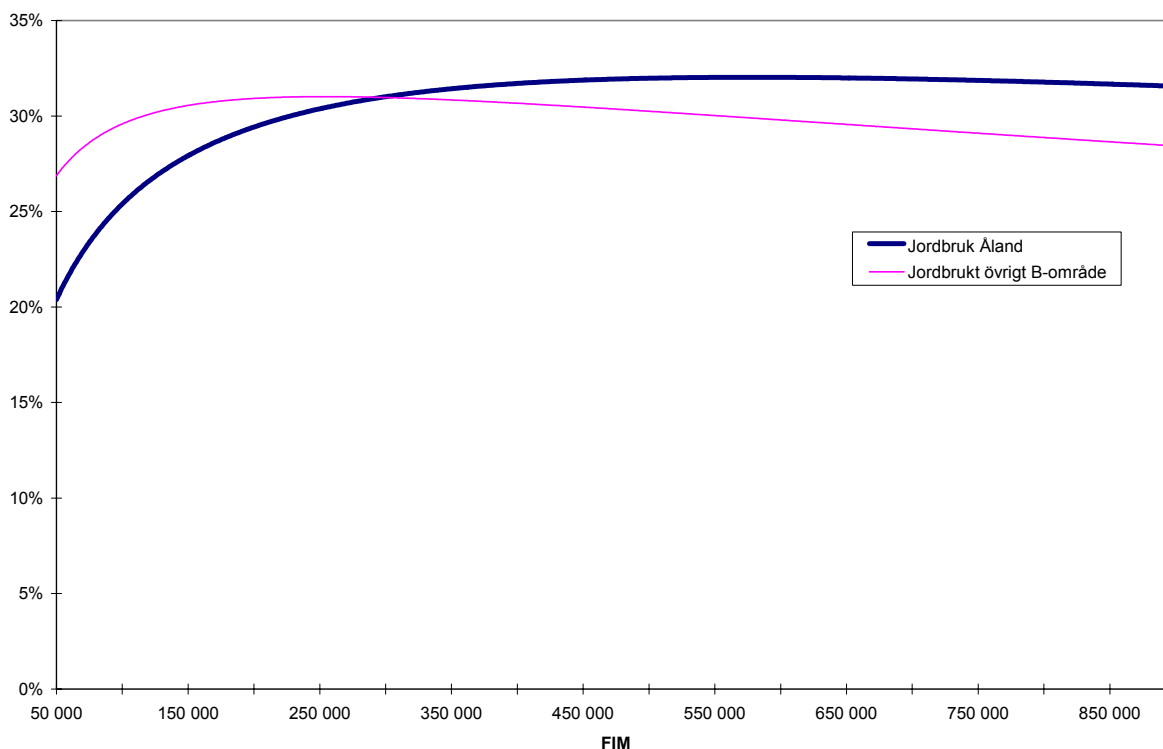
En grundläggande frågeställning är naturligtvis hur lönsamheten i förhållande till insatta resurser ser ut inom åländskt jordbruk jämfört med jordbruket inom fastlandsdelen av B-stödsområdet. Det ovan nämnda underlagsmaterialet möjliggör en sådan analys av den genomsnittliga avkastningen för jordbruksenheterna på Åland respektive inom den finska delen av B-stödsområdet.⁹ Materialet belyser även variationer i jordbrukets bruttoavkastning

⁹ Avkastningen är här definierad som bruttointäkterna (inkl. stöd) minus kostnaderna för kapital (avskrivningar och hyror för maskiner, förbättringsarbeten, arrende av odlingsjord, räntor, försäkringar etc.), arbete (lön till extern arbetskraft, alltså inte jordbrukarens egen inkomst), material (utgifter för foder, gödsel m.m.) och energi (bränsle, smörjmedel, el).

med avseende på gårdarnas huvudsakliga produktionsinriktning och storlek (mätt i bruttointäkter).

Som framgår av *figur 4.1* så ligger avkastningsnivån (jordbruksstödet inkluderat) för finskt såväl som åländskt jordbruk kring ett 30-procentigt överskott efter det att samtliga insatser förutom jordbrukarens egen lön dragits från kalkylen. Jämfört med den relativt normala avkastningsnivån (rörelsevinsten) inom näringslivet i övrigt på 5-10 procent ser ju detta riktigt bra ut. Denna jämförelse haltar dock en hel del såtillvida att jordbrukarens egen inkomst borde läggas till kostnadssidan för att få med det övriga näringslivet någorlunda jämförbara avkastningssiffror för jordbruket. Det tillgängliga underlagsmaterialet tillåter dessvärre inte en sådan korrigering, men en grov bedömning tyder på att en sådan skulle indikera ungefär motsvarande avkastningsnivåer inom jordbruket som inom näringslivet i övrigt.

Figur 4.1: Avkastning i förhållande till årliga bruttointkomster för Åland och Finland (B-området)



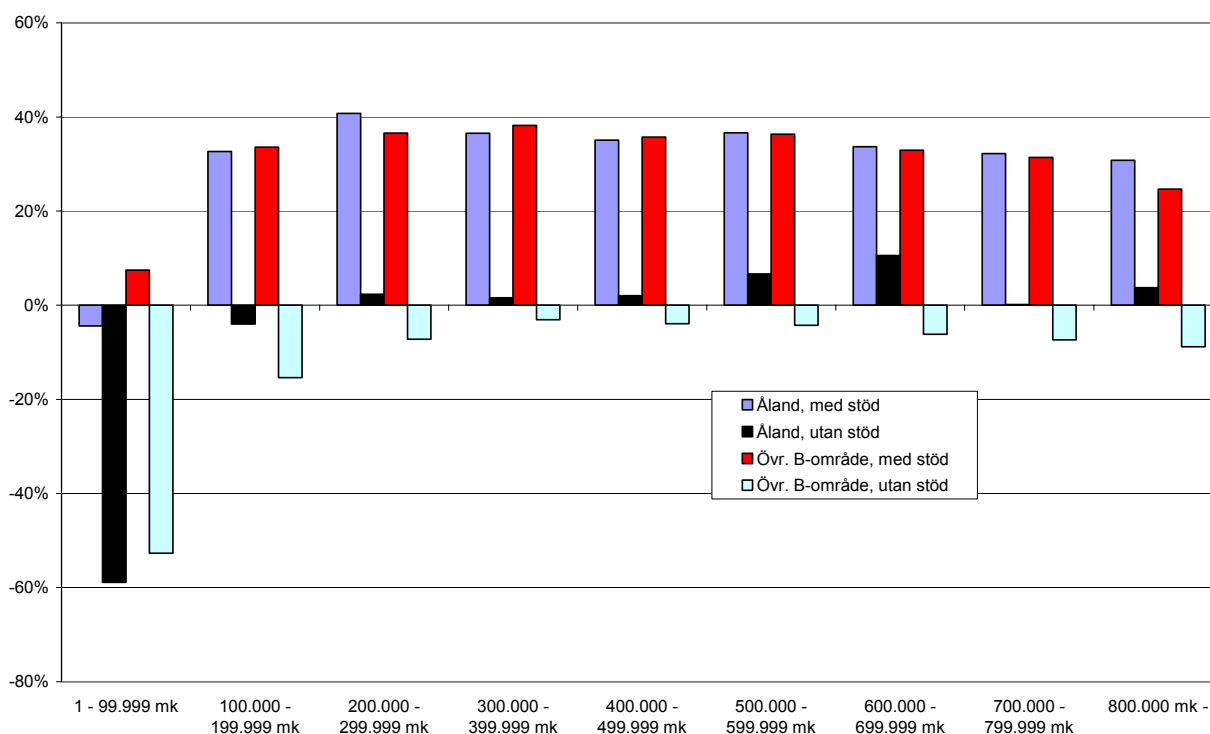
Som framgår av figuren är avkastningen i förhållande till gårdarnas bruttointäkter förvånansvärt konstant, några mer betydande stordriftsfördelar tycks alltså inte föreligga. I det finska fallet ser det till och med ut som att man har en svag tendens till stordriftsnackdelar när det gäller årliga produktionsvolymen överstigande 200.000 FIM (ca 34.000 euro). Orsaken till den svaga kopplingen mellan produktionsvolym och avkastning inom jordbrukssektorn finner man sannolikt i det offentliga bidragssystemet som ju är en väsentlig, och därtill i förhållande till produktionsvolymen rätt trögrörlig, del av jordbrukets avkastning.

Det är också av intresse att notera skillnaden mellan åländskt och finskt jordbruk när det gäller avkastningsprocenten inom de lägre produktionsnivåerna (upp till 250.000 FIM eller ca 42.000 euro). En möjlig förklaring till den lägre åländska avkastningsnivån i detta produktionsintervall kan vara relativt sett högre fasta kostnader, t.ex. genom större maskintäthet.

Med undantag för de minsta produktionsvolymerna ligger ändå åländskt och finskt B-områdesjordbruk i stort sett på samma relativa avkastningsnivå. Om man granskar avkastningen för gårdarna med avseende på huvudinriktningarna nötköttsproduktion och spannmål ökar dock olikheterna mellan Åland och Finland (se *Bilaga 2*, figur B.2 och B.3). I båda dessa fall ligger den finska avkastningsnivån betydligt över den åländska. Detta gäller särskilt spannmålsodlingen, där den åländska avkastningsnivån (inkl. bidrag) är nere i storleksordningen 10 procent. Motsvarande genomsnittliga avkastningsnivå för de finska odlarna ligger på 30-procentsnivån, alltså tre gånger högre än hos de åländska spannmålsbönderna. Inom den för Åland relativt sett betydligt viktigare inriktningen på specialodlingar ligger dock det åländska jordbrukets avkastning på ungefär samma nivå (25-30 %) som hos motsvarande finska gårdar.

Viktigt att notera i detta sammanhang är att avkastningsprocenten ovan inkluderar jordbruksstödet (det nationella såväl som EU-stödet). I *figur 4.2* nedan redovisas läget om stödet avlägsnas ur kalkylen. Stödets avgörande betydelse för lönsamheten inom dagens jordbruk framgår här tydligt. Utan detta skulle varken det finska eller det åländska jordbruket uppnå en rimlig avkastning. Detta gäller särskilt de minsta jordbruksenheter. Jordbrukets svaga lönsamhetsförutsättningar utan stöd blir ännu tydligare om man därtill tar i beaktande att några reservationer för jordbrukarnas egna inkomster (jordbrukarlön) inte gjorts i här använda data. I klartext betyder detta att ett jordbruk helt utan offentliga bidrag idag inte skulle uppnå acceptabel lönsamhet ens om jordbrukarna avstod från normal ersättning för sin arbetsinsats.

Figur 4.2: Avkastningen inom jordbruket med respektive utan offentliga bidrag



En närmare granskning av diagrammet ovan ger dock det ur åländsk synvinkel positiva resultatet att gårdarna på Åland – med undantag för den allra minsta storleksklassen – genomgående är något mindre beroende av det offentliga stödet än sina finländska B-områdeskollegor. Ser man till produktionsinriktningen, så tycks enligt detta underlagsmaterial de bästa lönsamhetsförutsättningarna utan stöd föreligga inom tre produktområden, nämligen mjölk- och nötköttsproduktion samt specialodlingar. Men det bör här ännu en gång betonas att den lönsamhet som tycks kunna nås på en del åländska (och finska) gårdar inom dessa produktionsområden helt försvinner om man beaktar jordbrukarens egen inkomst i kalkylen.

4.2. Effektivitet och produktivitet utveckling

En annan intressant frågeställning är det åländska jordbrukets genomsnittliga effektivitet i förhållande till 'bästa möjliga effektivitet' när det gäller avkastning på insatta resurser. Den 'bästa möjliga effektiviteten' är i de kalkyler som redovisas nedan satt lika med den gård (finsk eller åländsk) som ger de i underlagsmaterialet högst uppmätta totalintäkterna (inkl. stöd) i förhållande till insatta resurser (kapital, arbete, material och energi), ett maximivärde

som motsvarande genomsnittsvärde för det åländska respektive finska jordbruket därefter jämförs med.¹⁰

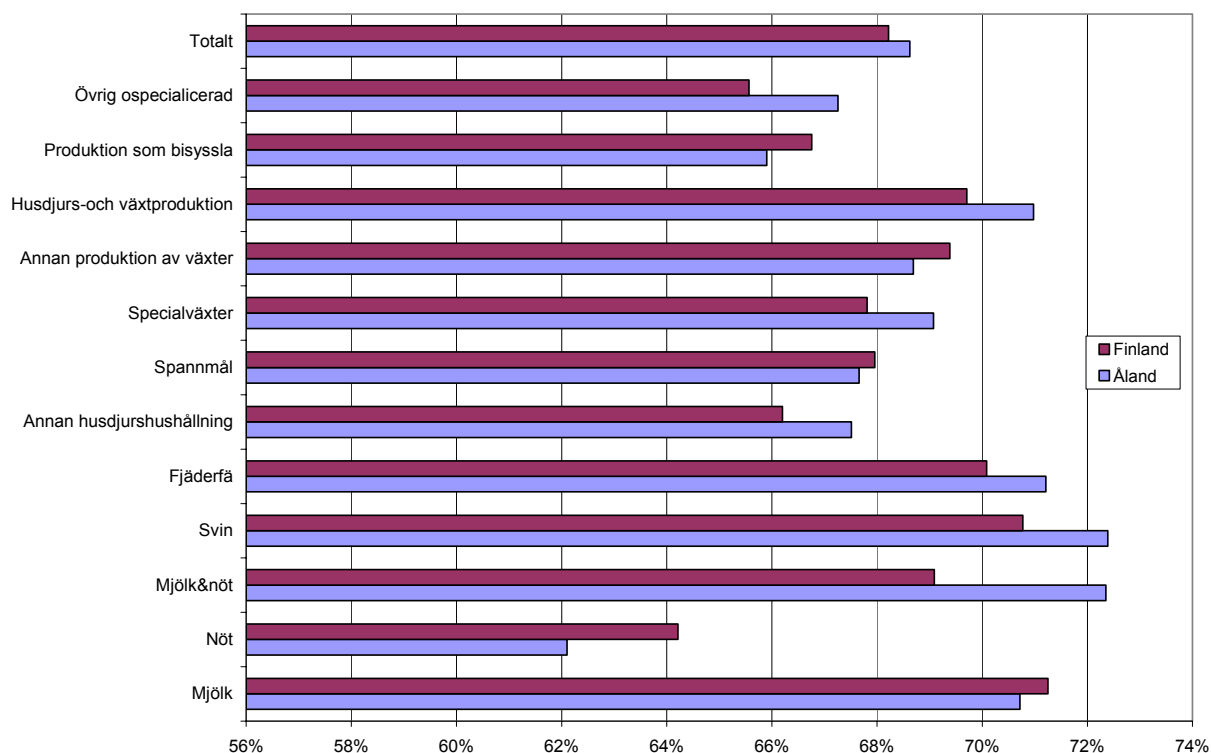
Det visar sig då att det åländska jordbruket – genomsnittligt sett – ser ut att ha en svagt förhöjd effektivitet i användningen av sina resurser jämfört med motsvarande finska jordbruk. Sett över hela fyraårsperioden 1997-2000 låg sålunda de åländska gårdarnas genomsnittliga 'effektivitetsnivå' på närmare 69 procent av resultatet hos bästa registrerade 'praktikfall' (som alltså är satt till 100 %), medan motsvarande värde för det finländska B-stödsjordbruket stannade på drygt 68 procent. Skillnaden är som synes dock inte särskilt stor, och döljer i viss mån det faktum att det åländska jordbruket under mätperiodens två sista år uppvisade en högre relativ 'effektivitetsskillnad' än under tidigare år. År 2000 låg 'effektivitetskvoten' hos det åländska genomsnittsjordbruket sålunda på 69,5 procent mot dryga 68 procent för det finska jordbruket. Över huvud tycks dock den genomsnittliga effektivitetsnivån hos det finländska jordbruket – enligt detta sätt att mäta – över åren legat mera stabilt kring värdet 68 procent (i förhållande till bästa 'praktikfall') medan det åländska jordbruket uppvisar ett mera varierat mönster i intervallet från dryga 67 procent (1998) till 69,5 procent (2000).¹¹

Det tycks dock finnas skillnader i effektivitetsutfallet – totalt sett såväl som i förhållande till de finska jordbrukarna – beroende på gårdarnas huvudsakliga inriktning och storleksklass. Som framgår av *figur 4.3* nedan är utfallet mätt i genomsnittliga tekniska effektivitetstermer bäst inom djurhållningen med tonvikt på köttproduktion (dock ej nöt) och mjölk. Detta gäller särskilt för de åländska gårdarna som, vilket framgår av figuren, inom dessa områden tenderar att ha relativt sett större 'effektivitetsövertag' jämför med det finska jordbruket inom B-stödsområdet än inom flertalet andra produktionsinriktningar. Beträffande gårdar med huvudinriktning på spannmålsodling eller nötköttsproduktion uppvisar det finska jordbruket en högre 'teknisk effektivitet' än det åländska.

¹⁰ För en närmare redovisning av detta sätt att mäta jordbrukets 'tekniska effektivitet', se Hesmatis (1998) studie av det svenska jordbrukets effektivitetsutveckling.

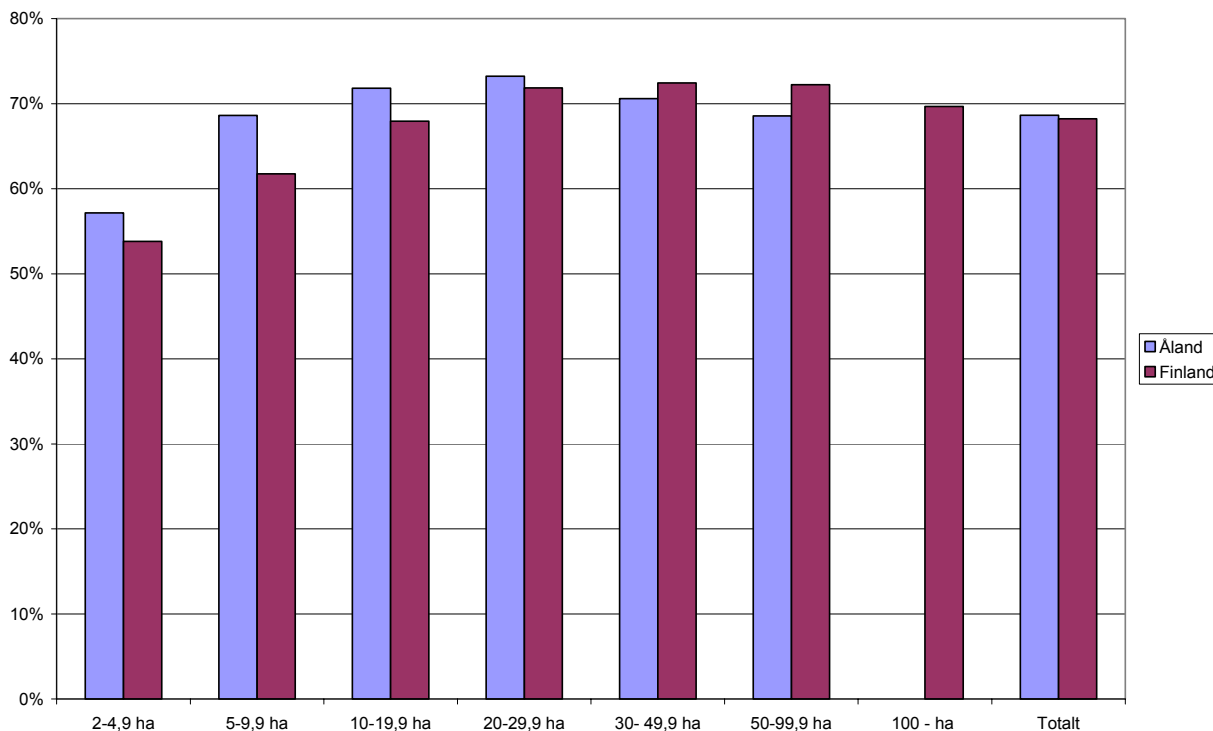
¹¹ Se *Bilaga 2*, figur B.5.

Figur 4.3: Effektivitet i förhållande till insatta resurser per produktionsinriktning inom åländskt och finskt jordbruk (B-stödsområdet)



En analys av 'effektivitetsutfallet' i förhållande till gårdarnas storlek mätt i ha odlad jord ger också den en intressant bild av läget inom åländskt och finskt jordbruk. Som framgår av figur 4.4 nedan upprepas den tendens till krympande eller i vissa fall till och med negativa effekter på produktiviteten i förhållande till insatta resurser inom de största enheterna som framkom ovan (avsnitt 4.1) beträffande bruttoavkastningen. Detta gäller särskilt för det åländska jordbruket som i förhållande till det finska uppvisare en hög teknisk effektivitet inom de minsta jordbruksenheterna – samtidigt som det motsatta (om än mindre markant) tycks gälla för de största enheterna.

Figur 4.4: Odlad areal och effektivitet i förhållande till insatta produktionsresurser

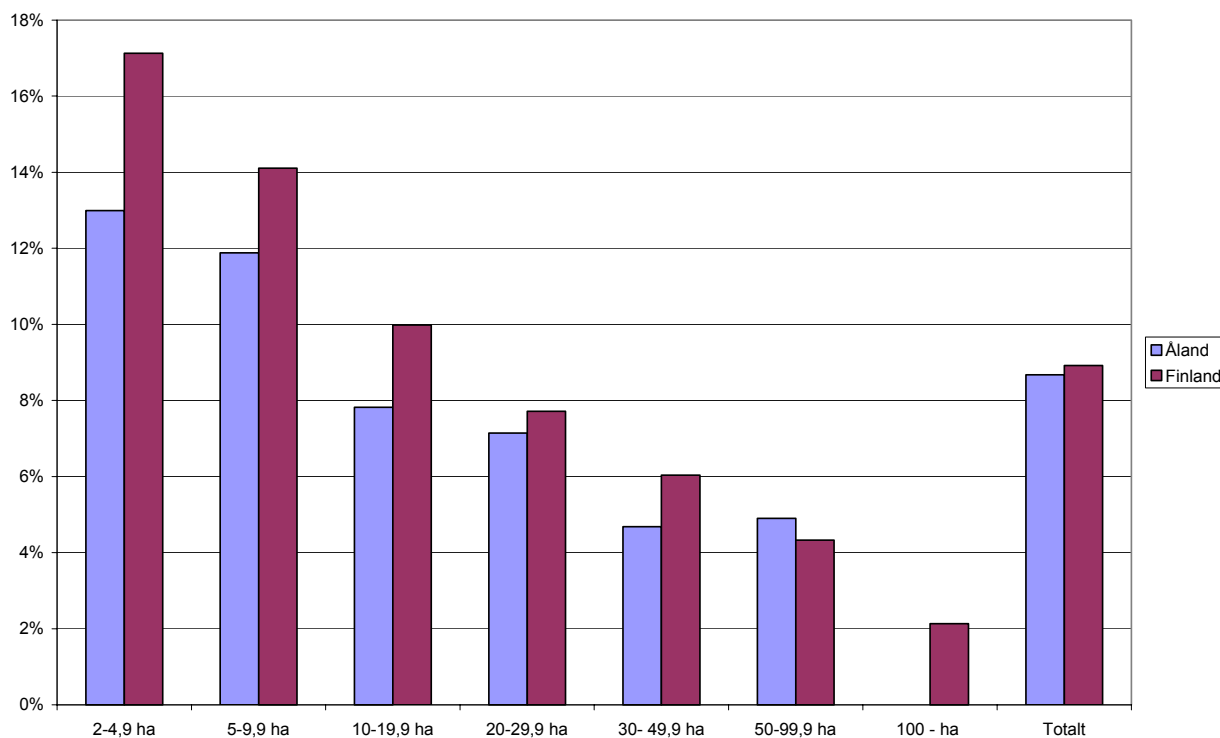


I ovan redovisade kalkyler av den 'tekniska produktionseffektiviteten' inom åländskt och finskt jordbruk ligger de offentliga stöden med på intäktssidan. Om man exkluderar jordbruksstödet ur kalkylen sjunker den relativa effektiviteten i förhållande till bästa gård från 68-69 procent till omkring 40 procent (se *Bilaga 2*, figurerna B.7-B.10). Det här betyder att stöden minskar spridningen i de olika gårdarnas effektivitet. Stöden har alltså en gynnsammare effekt för de mindre effektiva gårdarna än för de mer effektiva. Någon större skillnad mellan effektivitetsnivån mätt med respektive utan stöd med avseende produktionsområde eller gårdsstorlek märks dock inte. Förändringen är i stor sett likartad över hela spektrumet av produkter och gårdsstorlekar. I något enstaka fall har dock den relativa positionen för de åländska gårdarna visavi de finska faktiskt kastats om. Detta gäller produktionen av mjölk samt viss växtproduktion där de åländska gårdarna i en situation utan stöd - till skillnad från dagsläget med stöd - skulle uppvisa en något högre genomsnittlig effektivitetsnivå (i förhållande till bästa 'praktikfall') än motsvarande finska gårdar. Detsamma gäller gårdar i storleksklassen 30-50 ha odlad jord. Även här skulle ett helt avskaffat stöd göra att den relativa åländska effektiviteten tar ett steg uppåt och passerar den genomsnittliga effektivitetsnivån (om än marginellt) för motsvarande finska gårdsstorleksgrupp.

Ovanstående effektivitetskalkyler bygger på genomsnittsdata gällande hela perioden 1997-2000. Om man särskiljer de olika åren i materialet och konstanthåller insatserna så får man fram en grov bild av förändringarna i förmågan att utnyttja givna resurser inom jordbruket

under den sista halvan av 1990-talet i termer av höjd produktionsvolym. Som framgår av *figur 4.5* har den genomsnittliga årliga förmågan att med givna 'tekniska' resurser öka produktionsvolymen inom finskt såväl som åländskt jordbruk legat kring 9 procent. Intressant är här att notera att den finska effektivitetsutvecklingen varit snabbare än den åländska, inte minst bland de mindre gårdarna (Se även *Bilaga 2*, figurerna B.11-B.14).

Figur 4.5: Den genomsnittliga årliga tillväxten i förmågan att utnyttja givna insatsresurser inom olika gårdsstorlekar under perioden 1998-2000



Bilden är betydligt mera splittrad när det gäller de olika produktionsområdena (se *Bilaga 2*, figurerna B.13 och B.14). Här uppvisar de åländska gårdarna med huvudinriktning på spannmål den största effektivitetstillväxten samtidigt som gapet i förhållande till finskt jordbruk är störst till de åländska gårdarnas förmån inom produktionen av fjäderfä. Den svagaste åländska effektivitetsutvecklingen under perioden finner vi inom nötköttsproduktionen, ett produktionsområde där den åländska utvecklingen släpar långt efter den finska.

4.3. Skalfördelar i jordbruksproduktionen

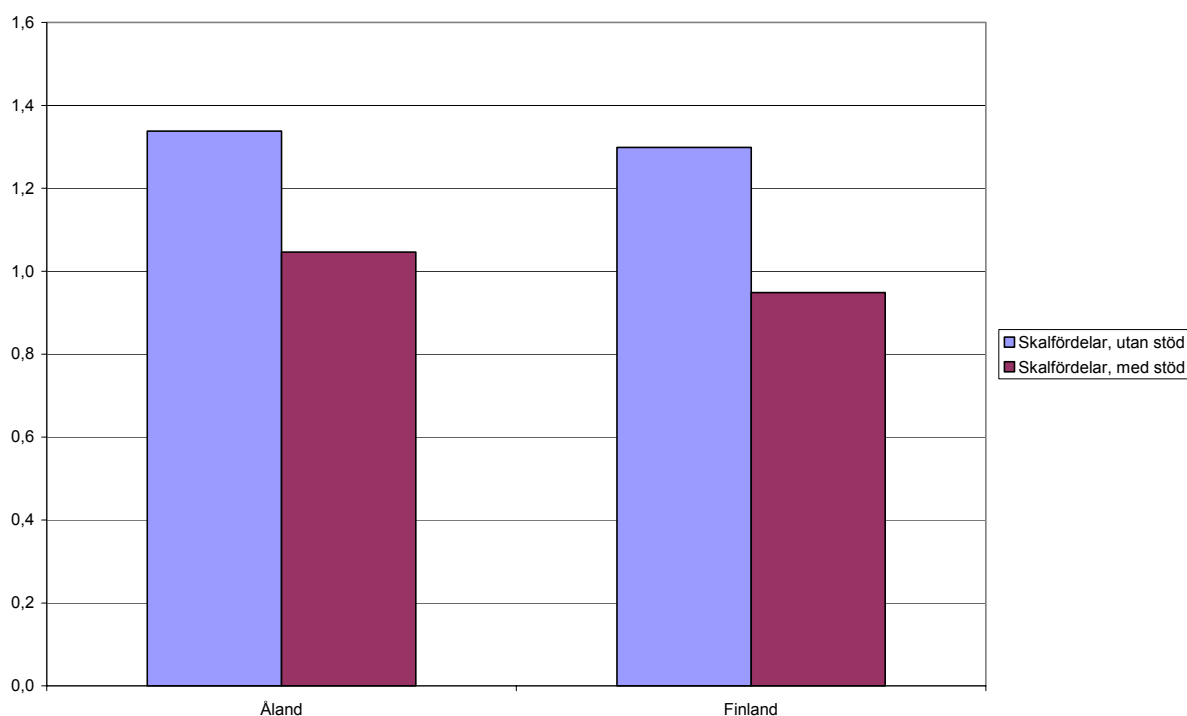
En annan viktig sak i sammanhanget är en mer systematisk analys av skalfördelarna inom jordbrukssektorn. Vad som då undersöks är relationen mellan en (marginal) ökning av produktionsfaktorinsatsen och förändringen i produktionsvolymen. Om en procents ökning av

produktionsfaktorinsatsen leder till exakt samma höjning (1 %) av produktionsresultatet säger man att skaleffekterna är konstanta. Om produktionstillväxten skulle överstiga ökningen i de använda produktionsresurserna (alltså vara större än 1 %) talar vi om växande skalfördelar. Om produktionstillväxten är mindre än ökningen i de använda produktionsresurserna (alltså understiger 1 %), så talar man omvänt om minskande skalfördelar. På sätt och vis mäter detta, men på ett mer exakt sätt, samma sak som när vi ovan relaterade avkastningen till produktionsnivån (se avsnitt 4.1 ovan). Detta visar sig också i en betydligt större variationsvidd i resultatet samt en mer rättvisande bild över de skalfördelar som finns i de största jordbruksenheterna.

Rent allmänt måste det redan inledningsvis konstateras att det offentliga stödet på ett utomordentligt tydligt sätt påverkar skaleffekterna inom jordbrukssektorn. Genom sin stora tyngd i produktionsresultatet medverkar nämligen stödet på ett påtagligt sätt till att minska skalfördelarna inom sektorn. Eller annorlunda uttryckt: en så pass stor del av det ekonomiska resultatet är redan på förhand bestämt av stöden att de relativa effekterna av ökade produktionsinsatserna får betydligt mindre betydelse än i situation där stödet helt skulle saknas.

Detta framgår rätt tydligt av *figur 4.6* nedan. Utan stöd förelåg sålunda under den studerade perioden 1997-2000 klara skalfördelar i produktionen (med en 'multiplikatorfaktor' omkring 1,3). När stödet introduceras försvinner i stort sett den positiva skaleffekten av ökade produktionsinsatser på det samlade resultatet.

Figur 4.6: Skaleffekterna i jordbruksproduktionen med respektive utan stöd



Ovanstående granskning av skaleffekterna i produktionen med respektive utan stöd avslöjar också ett annat i sammanhanget intressant förhållande, nämligen det faktum att de potentiella skalfördelarna i jordbruksproduktionen såväl med som utan stöd är större inom åländskt än inom finskt (B-områdes-) jordbruk. Dessutom verkar stödet ha en relativt sett förhöjd negativ effekt på skalekonomierna inom det finländska jordbruket. Någon entydig och given förklaring till dessa förhållanden är dock inte möjligt att få fram utgående från här använt dataunderlag.

En närmare granskning av skaleffekterna inom olika gårdsstorlekar (se *Bilaga 2*, figur B.18 och B.22) ger vid handen att skaleffekterna utan bidrag i allmänhet är större i de mindre gårdsstorlekarna (2-10 ha) än bland de större produktionsenheterna. En möjlig förklaring är att de mindre enheterna har relativt sett större fasta kostnader vilka i lägre utsträckning än bland de större producenterna kunnat utnyttjas fullt ut i produktionen, något som här visar sig i förhöjda skaleffekter vid ökade produktionsinsatser bland de minsta gårdarna. Detta är särskilt markant för de åländska jordbruket som uppvisar anmärkningsvärt små positiva skaleffekter i storleksklasserna 20-50 ha odlad jord. För det finska jordbruket är skaleffekterna mer stabila över hela storleksskalan. Inkluderas stödet i denna kalkyl får vi en betydligt jämnare profil på skalekonomierna över samtliga gårdsstorlekar – nu dock på en betydligt lägre nivå än stödet förutan. Stödet har således en dämpande och utjämnande effekt på skalekonomierna inom jordbruksproduktionen, inte bara mellan olika gårdsstorlekar utan också beträffande de relativa differenserna i detta avseende mellan åländskt och finskt jordbruk.

4.4. Stödets effekter på jordbrukets produktionsförutsättningar

Som framgått av ovanstående genomgång (se även den mer detaljerade resultatredovisningen i *Bilaga 2*, figurerna B.1 – B.22) så har de offentliga stödinsatserna, nationellt såväl som från EU, en mycket stor betydelse för jordbrukets produktionsförutsättningar och ekonomiska utfall.

Det första och mest grundläggande konstaterandet är att det åländska jordbruket (liksom det finska) med dagens produktionsförutsättningar, storleksstruktur, inriktning och prisförhållanden helt enkelt inte genererar en intäktsnivå som på rent marknadsekonomiska grunder motiverar fortsatt drift (se avsnitt 4.1 ovan). Om odlaren inte förutsätts arbeta mer eller mindre gratis, så räcker intäkterna från försäljningen helt enkelt inte till för att täcka nödvändiga investerings- och driftskostnader. Stödutbetalningarna är helt klart den avgörande faktorn för att lyfta upp jordbruket till den bruttoavkastningsnivå som krävs för att över huvud motivera fortsatt drift. Om jordbruket bedöms som omistligt sett i ett bredare regionalt,

kulturlandskapsmässigt eller landsbygdsekonomiskt bevarandeperspektiv, så ser någon form av stöd till lantbrukarna sålunda ut att vara oundgängligt.

Ett andra viktigt konstaterande är att det offentligt finansierade stödet i hög grad utjämnar de olikheter som annars skulle ha funnits mellan åländskt och finländskt jordbruk, mellan stora och små gårdar, mellan olika produktionsinriktningar och odlare med olika yrkesskicklighet. En direkt följd av detta är att jordbruksstödet reducerar – i vissa fall näst intill avskaffar – de inom en utvecklad marknadsekonomi normalt förekommande incitamenten för att utveckla, förbättra och effektivisera produktionen.

Detta indikeras också i denna studies underlagsmaterial, som ju visar att stödets tyngd i de enskilda gårdarnas totalinkomster är så stort att en betydande del av de positiva margineffekterna vid utökad eller annars mer effektiv produktion gått förlorad. Särskilt anmärkningsvärt är här att stöden så påtagligt reducerar skillnaden mellan de effektivaste och de mindre effektiva gårdarnas ekonomiska utfall (se ovan avsnitt 4.2, om den 'tekniska effektiviteten') - och detta i stort sett oavsett gårdarnas storlek och produktionsinriktning. Samma effekt av stödet märks när det gäller jordbrukets skalekonomier (avsnitt 4.3). Även här visar det sig nämligen att de positiva effekterna av ökade produktionsinsatser på ett påtagligt sätt har reducerats av de stora stödvolymerna.

5. Den åländska jordbrukspolitikens aktörer, huvudsakliga inriktning och omfattning

I detta kapitel presenteras och kartläggs ansvarsfördelningen, och därmed också de viktigaste aktörerna, inom jordbrukspolitiken på Åland. Omfattningen och fördelningen av de kostnader i form av direkta stöd till lantbrukarna och andra typer av jordbruksrelaterade utvecklingsåtgärder som dessa aktörer ansvarar för redovisas även, alltså vilken typ av offentliga stödåtgärder är viktigast för jordbruket på Åland. Den mest betydelsefulla aktören när det gäller de grundläggande jordbrukspolitiska förutsättningarna på Åland torde idag vara den överstatliga EU-kommissionen snarare än den nationella nivåns myndigheter. En närmare genomgång av Unionens gemensamma jordbrukspolitik CAP (Common Agricultural Policy) och dess utveckling återfinns i rapportens kapitel 6.

5.1. Ansvars- och kompetensfördelningen

Det offentliga stödet till det åländska lantbruket handhas av tre olika aktörer och har två huvudsakliga infallsvinklar eller 'träfftytor'. Det tre huvudaktörerna är Ålands landskapsstyrelse, den finska statsmakten och den Europeiska Unionen. De två huvudsakliga målområdena för dessa tre aktörers politik gällande lantbruket och dess utvecklingsförutsättningar på Åland är det direkta och indirekta stödet till lantbrukets kärnverksamheter (stöd till djur- och växthållning) samt olika typer av bredare landsbygdsstöd (landsbygdsprogram och regionalpolitiska stöd).

Den åländska jordbrukspolitikens indelning i ett stöd till vad som skulle kunna kalla det traditionella jordbrukets kärnverksamheter och ett bredare inriktat strukturutvecklingsstöd har Åland gemensamt med hela EU-området.¹² Antalet jordbrukspolitiska huvudaktörer och deras inbördes kompetensfördelning är dock mera speciell för Åland. Istället för den normalt förekommande tudelade fördelningen mellan medlemsstaten (den nationella statliga nivån) och EU-nivåns (den övernationella nivån) kompetensområden, är i det åländska fallet den nationella kompetensnivån uppdelad på två parallella och i hierarkiskt hänseende principiellt likställda aktörer, nämligen den finska statsmakten och de åländska självstyrelsemyndigheterna.

Fördelningen av kompetensen över jordbruksstödet mellan den Europeiska Unionen (kommissionen) och den nationella nivån (den finska statsmakten och de åländska

¹² För en genomgång av utvecklingen av den europagemensamma jordbrukspolitiken (CAP, Common Agricultural Policy), se kapitel 5 i denna rapport.

självstyrelsemyndigheterna) regleras av det finska EU-anslutningsavtalet från 1994.¹³ Den interna fördelningen av lagstiftningskompetens och administrativt ansvar på den nationella nivån mellan staten och självstyrelsen regleras i sin tur av gällande självstyrelselag från 1991 och de revideringar och förtydliganden gällande kompetensfördelningen i EU-ärenden som skett efter EU-anslutningen.¹⁴

Av självstyrelselagens 18 § 15 punkten framgår sålunda att Åland har egen lagstiftningsbehörighet när det gäller jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, dock så att förhandlingar skall föras med de statsmyndigheter saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas. Av 27 § 15 punkten framgår att den finska statens behörighet gäller priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter.

I samband med EU-medlemskapet genomfördes en pragmatisk uppdelning av behörighetsområdena utgående från den gemensamma jordbrukspolitiken utan att det medförde förändringar i självstyrelselagen. Marknadssystemet bedömdes höra till riksdagens behörighetsområde skulle därför administreras från Helsingfors. De åtgärder som ligger inom ramen för utveckling av landsbygden ansågs höra till Ålands eget kompetensområde.¹⁵

Eftersom EU inte själv 'på plats' administrerar sina jordbrukspolitiska stödinsatser ute i de olika medlemsstaterna utan detta sker via behöriga nationella myndigheter, så innefattar fördelningen av det jordbrukspolitiska kompetensområdet mellan självstyrelsen och staten även administration och utbetalning av EU-stöden. Grovt sett så innebär idag gällande kompetensfördelning mellan stat och autonomi att självstyrelsemyndigheterna ansvarar för allt stöd av mera strukturpolitisk karaktär (inkl. miljöstöd och bredare landsbygdstödprogram), medan staten främst handhar vissa direkta djur- och odlingsbidrag samt – framför allt – de indirekta (nationella såväl som EU-relaterade) prisstöden i form av garanterade interventionspriser, exportstöd, importkvoter etc.

5.2. De viktigaste stödformerna

Den Europeiska Unionens jordbruksstöd brukar delas in i en första och en andra 'pelare'. Det jordbruksstöd som ligger inom ramen för den *första pelaren* är både direkt och indirekt till sin karaktär. Det direkta stödet gäller på Åland förutom det inom hela EU så betydelsefulla arealstödet, stödet till nötdjurs- och fårproduktion samt det s.k. 'extensifieringsbidraget' i syfte att stödja en extensivare djuruppfödning med mindre miljöbelastning som följd.

¹³ Till det finska avtalet finns ett särskilt protokollstillägg rörande Åland, "Protokoll 2 om Åland". De undantag och särskilda villkor för Ålands EU-anslutning som där specificeras berör dock inte jordbrukspolitiken. För en redovisning av originaltexten på engelska, se t.ex. Appendix 5 i Jansson & Salminen (2001).

¹⁴ Dessa har införts i gällande självstyrelselags kapitel 9 om internationella fördrag i form av § 59a-c.

¹⁵ Med ett undantag, nämligen förtidspension vilket enligt självstyrelselagens 27 §, punkterna 21 och 42 punkterna är finsk behörighet.

Utöver dessa till jordbruksproducenterna direkt utbetalda stöd ingår dessutom ett relativt omfattande indirekt stöd i EU-politikens första pelare. Det handlar här om olika typer av kvoteringsbestämmelser, prisgarantier (fastställda lägsta prisnivåer), exportstöd och olika typer av importregleringar.

Hela EU-politiken inom den första pelaren, såväl det indirekta som det direkta stödet, administreras i Ålands fall genom rådande kompetensfördelning Åland-Finland av statsmakten, alltså inte av självstyrelsemyndigheterna.

I den europeiska jordbrukspolitikens *andra pelare* finns inga indirekta stödformer. Här handlar det alltså uteslutande om direkta bidrag till jordbrukarna. Fokus ligger på tre olika stöd, ett s.k. 'startstöd' vid nyetablering av unga odlare, ett stöd vid övergång till mera miljövänliga odlingsmetoder (det s.k. miljöstödet) samt det s.k. LFA-stödet (LFA=Less Favoured Areas) i syfte att upprätthålla fortsatt produktion i områden med mindre förmånliga odlingsbetingelser. Detta stöd utbetalas i form av ett (i förhållande till den 'första pelarens' EU-övergripande arealstöd kompletterande) bidrag per ha odlad åkermark under förutsättning att odlingsytorna uppgår till en viss minimistorlek och 'goda odlingsmetoder' i övrigt tillämpas.

Hela den andra pelarens EU-stöd administreras av självstyrelsemyndigheterna via landskapsstyrelsens näringsavdelning (jordbruksbyrån). Till utformningen skiljer sig därför EUs åländska stödprogram inom den andra pelaren något från vad som gäller för motsvarande finländska EU-stöd. De viktigaste skillnaderna gäller här miljöstödsprogrammet som har en något högre stödnivå, men också högre ambitionsnivå, på Åland. För övrigt handlar skillnaderna mest om vissa olikheter i administrativa rutiner och den rent tekniska utformningen av stödsystemet.

Samtliga rent nationella stöd till det åländska jordbruket handlar om direkta utbetalningar till jordbrukssektorn. Samtliga dessa stöd måste också följa den Europeiska Unionens allmänna regelverk för beviljande av statstöd med notifieringar och formellt godkännande av EU-kommissionen etc. Ansvaret för och finansieringen av det nationella jordbruksstödet på Åland är fördelat mellan statsmakten och självstyrelsen så att staten handhar hela det s.k. 'artikel 141-stödet' och vissa stöd till växt- (inkl. frilandsgroänsaker och frukt/bär) samt potatis- och utsädesodling. Artikel 141-stödet till det åländska jordbruket omfattar idag såväl växt- och djurstöd som lagerstöd. Det här betyder att artikel 141-stödet berör hela den åländska kött- och fjäderfäproduktionen (inkl. ägg) liksom hela – i vissa fall dock enbart indirekt via lagerstödet – grönsaksodlingen.

I det finländska anslutningsfördraget finns ett antal artiklar som berör jordbruket. Artikel 138-140 och 142 medger efter kommissionens godkännande ett nationellt stöd till jordbruket under en övergångsperiod om 5 år. Av artikel 141 framgår att om anslutningen ger upphov till

allvarliga svårigheter som kvarstår sedan möjligheterna enligt artikel 138-140 och 142 samt andra åtgärder enligt befintliga gemenskapsregler har utnyttjats fullt ut, får kommissionen tillåta att Finland lämnar produktionsstöd på nationell nivå för att underlätta dess integration i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Kommissionen godkände övergångsstöd enligt artikel 138-140 för perioden 1995-1999 som huvudsakligen var ett produktions- och arealbaserat stöd. Enligt artikel 141 godkände kommissionen för perioden 1997-2001 åtgärder som främst var strukturellt inriktade. I detta beslut ingick även ett nationellt stöd för växtodling som Finland får bevilja under en obestämd period. Den 22 december 1999 godkände kommissionen ett stödprogram enligt artikel 141, som kom att ersätta övergångsstöden enligt artikel 138-140.¹⁶ År 2003 påbörjas en ny förhandlingsomgång gällande stöd enligt artikel 141.

Självstyrelsemyndigheterna handhar allt övrigt nationellt stöd med tyngdpunkt på olika typer av strukturstöd (olika investeringsbidrag och finansieringsstöd för nysatsningar, diversifiering av produktionen och vidareförädling av jordbrukets råvaror). Till självstyrelsens ansvar hör i detta sammanhang också kompensation i samband med skördeskadorna samt stöd till avbytarsystemet för lantbrukarna.

Den huvudsakliga fördelningen mellan åländsk och finsk jordbrukspolitisk kompetens jämte uppdelningen av de olika stödformerna på den Europeiska unionen respektive den nationella nivån sammanfattas i *figur 5.1* nedan:

Figur 5.1: Fördelningen av ansvaret för det offentliga stödet till det åländska jordbruket. Läget år 2002.

	Av EU delfinansierat stöd	Nationellt stöd
Åländsk kompetens (LS)	<p>CAP:s 'andra pelare':</p> <p><i>Miljöstöd</i></p> <p><i>LFA-stöd</i> (sedan 1999)</p> <p><i>Startstöd</i></p> <p>Samtliga är <u>direkta</u> stöd.</p>	<p><i>Investeringsstöd</i> till lantbruket (bidrag & räntestöd)</p> <p><i>Investeringsstöd/diversifiering</i> inom lantbruk</p> <p><i>Finansieringsstöd/förädling</i> av livsmedel (lån, bidrag, garantier)</p> <p>Diverse (mer marginella) ersättningar för:</p> <p><i>Skördeskadorna</i></p> <p><i>Bekämpning av växtskadegörare</i></p> <p><i>Avbytarsystem</i></p> <p>Samtliga är <u>direkta</u> stöd.</p>

¹⁶ Akt 2000/167/EG. Se även Europeiska gemenskapernas officiella tidning av den 26.2. 2000.

<p>Finsk kompetens (staten)</p>	<p>CAP:s 'första pelare':</p> <p><i>Arealstöd</i> <i>Tjurstöd</i> <i>Dikobidrag</i> <i>Tackbidrag</i> <i>Extensifieringsbidrag</i></p> <p>Samtliga ovan är <u>direkta</u> stöd.</p> <p>Dessutom tillkommer alla <u>indirekta</u> EU-stöd i form av exportstöd (interventionspriset), kvoter, reglering etc.</p>	<p>Art. 141-stödet</p> <p><i>Djurstöd</i> <i>Växthusstöd</i> <i>Lagringsstöd</i> <i>Växtodlingsstöd</i> (Spannmål, vall, sockerbeta, frilandsgrönsaker, frukt och bär samt visst stöd för potatis och utsädesodling)</p> <p>Samliga ovan nämnda <u>direkta</u> stöd regleras i princip av EUs mer generella statsstödsbestämmelser.</p>
---------------------------------	--	---

Den förhållandevis komplicerade åländska jordbrukspolitiska arenan avspeglar sig även i de olika aktörernas finansiella ansvar. Av *figur 5.2* nedan framgår de regelverk som ligger till grund för möjligheten att betala stöd till jordbruket samt vem som finansierar respektive stödform.

Figur 5.2: Förhållandet mellan insatsområde, regelverk och finansiär inom dagens åländska jordbrukspolitik

Insats	Regelverk	Finansiär
Pris- och marknadspolitik	Marknadsordningarna	EU
Strukturpolitik	Stöd från EUGFJ till utveckling av landsbygden Rådets förordning 1257/99*	Åland/EU
	Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn 2000/C 28/02	Åland
Nationella stöd	Artikel 141 i anslutningsfördraget	Finland
	Övriga notifierade stöd	Finland

* undantaget är förtidspensioneringar, se även not 15.

Beträffande jordbruksstöd som baserar sig marknadsordningarna har medlemsstaterna i princip inte några möjligheter till lokala anpassningar av regelverket. Stöd till produkterna är arealbaserade eller baserade på antalet djurenheter (se vidare kapitel 6 nedan). Stöden finansieras helt av EU, men administreras av jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

De stöd som riktar sig till landsbygdens utveckling, och där EU kan delfinansiera åtgärderna med jordbruksfonden, består av ett antal åtgärder där de viktigaste är investeringsstöd,

startstöd till unga jordbrukare, kompetensutvecklingsstöd, förtidspensionering, LFA-stöd, miljöstöd, stöd till skogbruk samt stöd för att främja anpassning och utveckling av landsbygden. För alla områden som utpekats som s.k. mål 2 regioner (d.v.s. där regionalfonden, ERUF, kan medfinansiera ett program med åtgärder för regional utveckling) sker delfinansieringen för landsbygdens utveckling via jordbruksfondens garantisektion (EUGFJ). I Ålands program för utveckling av landsbygden återfinns miljöstöd, LFA-stöd samt startstöd till unga jordbrukare, vilka EU medfinansierar till 50 procent.

När det gäller investeringsstödet till jordbruket tillämpar Åland gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn.

De stöd som beviljas inom ramen för artikel 141 är närmast att karakterisera som ett komplement till pris- och marknadsstöden och ligger helt utanför den åländska behörigheten. Dessutom har Finland notifierat ytterligare statsstöd till jordbruket, där växtodlingsstödet är notifierat tillsvidare i enlighet med en tidigare stödordning där stödet kopplats till olika miljövillkor.

Utöver ovan nämnda stödinsatser finns även en del åtgärder som landskapsstyrelsen valt att lämna utanför sin jordbrukspolitik. Orsaken kan här t.ex. vara att de inte passar in i de åländska förhållandena (man har redan en annan lösning) eller att de medför administrativa problem.

5.3. Omfattning och kostnader

Som redan framgått ovan omfattar det offentliga stödet till det åländska lantbruket olika typer av såväl direkta som indirekta stöd. De direkta stöden som består av konkreta utbetalningar till jordbruket på Åland som kan avläsas i budgetar och bokslut för berörda offentliga myndigheter. De indirekta stöden är däremot betydligt mer svåra att kvantifiera, dels därför att de slutliga 'subsidieffekterna' av kvoter, importrestriktioner och liknande åtgärder till förmån för den inhemska livsmedelsproduktionen är svåra att mäta och fördela på olika producentgrupper inom livsmedelssektorn på ett tillförlitlig sätt, och dels för att effekterna varierar mycket kraftigt från år till år p.g.a. världsmarknadsprisernas utveckling, skördeutfallets fluktuationer och ett antal andra mer eller mindre svårfångade faktorer. Betydande delar av de slutliga kostnaderna för denna typ av marknadsinterventioner bärs också via höjda prisnivåer av konsumenterna snarare än av den offentliga sektorns olika aktörer.

Av detta skäl redovisas nedan endast utvecklingen av de direkta överföringarna av offentliga medel till jordbrukssektorn på Åland. De redovisade överföringarna gäller i enlighet med ovan såväl EUs som den nationella nivåns insatser, insatser som antingen handhas av den finska staten och således finns med i statens budgetredovisningar eller sköts av de åländska

självstyrelsemyndigheterna och på motsvarande sätt alltså finns upptagna i landskapsstyrelsens och lagtingets budgethandlingar. I detta sammanhang bör noteras att det statliga ansvarsområdet i fråga om det av EU reglerade jordbruksstödet på Åland - det s.k. CAP-stödet - till nästan 100 procent¹⁷ finansieras genom överföringar (via staten) från den gemensamma europeiska budgeten, medan den del av stödet som handhas av självstyrelsemyndigheterna i varierande grad (50 – 35 procent) medfinansieras av landskapsstyrelsen.

Utvecklingen av självstyrelsemyndigheternas direkta överföringar samt dess fördelning mellan olika åtgärdsområden inom ramen för den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken CAP och de rent nationella insatserna framgår av *tabell 5.1* nedan:

Tabell 5.1: Självstyrelsemyndigheternas (och EUs) direkta jordbruksstöd 1996 – 2001 (1.000 EUR)

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nationellt stöd:						
Övergångsstöd*	240	185	121	-	-	-
Investeringsstöd**	-	653	1 193	1 414	1 201	2 498
Räntestöd	111	85	81	82	95	88
Skördeskador, växtinspektion	-	1	35	36	250	106
Avbytarstöd	746	724	688	651	713	740
<i>Totalt</i>	<i>1 097</i>	<i>1 648</i>	<i>2 118</i>	<i>2 183</i>	<i>2 259</i>	<i>3 432</i>
EU-stöd/CAP:						
Miljöstöd***	1 910	1 962	2 039	2 009	2 979	3 334
Startstöd***	50	17	47	129	218	13
LFA-stöd*****	-	-	-	-	2 653	2 651
<i>Totalt</i>	<i>1 960</i>	<i>1 979</i>	<i>2 086</i>	<i>2 138</i>	<i>5 850</i>	<i>5 998</i>
LS och EU tillsammans	3 057	3 627	4 204	4 321	8 109	9 430

Källa: Landskapsstyrelsen, näringsavdelningens jordbruksbyrå

* Ett nationellt arealstöd som utbetalades av landskapsstyrelsen under åren 1996-1998 i enlighet med övergångsbestämmelserna i EU-avtalet. Motsvarande bidrag betalades inte till jordbruket i Finland.

** Investeringsstödet i sin nuvarande form började utbetalas först 1997. I uppgiften om räntestödet för 1996 ingår dock också kostnaden för den typ av 'räntestödslån' som fram till och med detta år erbjöds bönderna. Detta är också orsaken till att 1996 års räntestöd är så pass mycket högre än åren 1997-2001.

*** Miljö- och startstöden finansieras till 50 % av självstyrelsemyndigheterna. Den kraftiga uppgången i startstödet till unga jordbrukare mellan 1999 och 2000 beror främst på redovisningstekniska skäl där utbetalningar gällande flera tidigare år redovisas först år 2000. Startstödet fick också en ny konstruktion från och med 2001, vilket är huvudförklaringen till den kraftiga nedgången i bidragsvolymen detta år.

**** Det nationella ansvaret för denna del av EUs stöd övertogs av landskapsstyrelsen från staten från och med år 2000. Landskapsstyrelsens andel av stödkostnaden var här 43 % år 2000 och 35 % år 2001.

¹⁷ I vissa fall 90-95 procent.

Motsvarande åländska jordbruksstöd inom ramen för statens ansvars- och kompetensområde framgår av *tabell 5.2* nedan:

Tabell 5.2: Statens (och EUs) direkta jordbruksstöd på Åland 1996 – 2001 (1.000 EUR)

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nationellt stöd*:						
Djurstöd**	365	354	295	269	1 257	1 266
Växthusstöd***	-	-	321	388	556	548
Lagringsstöd	-	-	440	307	383	290
Växtodlingsstöd***	939	1 211	1 442	1 300	1 463	1 418
<i>Totalt</i>	<i>1 304</i>	<i>1 556</i>	<i>2 498</i>	<i>2 264</i>	<i>3 659</i>	<i>3 522</i>
EU-stöd/CAP:						
LFA-stöd****	1 758	1 791	1 816	2 001	7	1
Arealstöd	1 130	1 111	1 113	1 088	1 429	1 586
Tjurstöd/oxbidrag	222	213	212	222	203	261
Tackbidrag	66	56	70	63	52	39
Dikobidrag	128	123	117	112	115	132
Extensifieringsbidrag*****	-	-	-	-	102	110
<i>Totalt</i>	<i>3 304</i>	<i>3 294</i>	<i>3 328</i>	<i>3 486</i>	<i>1 908</i>	<i>2 129</i>
Statligt och EU-stöd	4 608	4 850	5 826	5 750	5 567	5 651

Källa: Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (TIKE)

* Alla de nationella stöd som tilläts enligt artikel 141 i Finlands/Ålands anslutningsavtal med EU.

** De sannolika huvudorsaken till den kraftiga ökningen av stödet efter 1999 torde vara en i vissa avseende bristfällig statistik för perioden 1996-1999, men också den förnyelse och breddning av det nationella djurstödet som genomfördes år 2000.

*** Fram till och med 1999 betecknades dessa stöd som en form av övergångsstöd, delvis även med annan terminologi. Växtstödet kallades sålunda under denna tid också 'hektarstöd'.

**** Se not om LFA-stödet under figur 3.1 ovan. Ansvaret för stödet övertogs av självstyrelsemyndigheterna efter 1999. Enligt en övergångsordning handlade dock staten vissa marginella LFA-överföringar även under 2000 och 2001

***** Infördes i samband med Agenda 2000-programmet från och med år 2000.

En summering av den utveckling av de direkta offentliga bidragen till den åländska jordbrukssektorn under åren efter EU-medlemskapet som redovisas i de två tabellerna ovan ger vid handen att utbetalningarna nära nog fördubblats, från ca 7,7 miljoner euro 1996 till drygt 15 miljoner euro 2001. Detta är dock i löpande priser. Om man tar hänsyn till inflationen under dessa år reduceras bidragstillväxten från 7,4 miljoner euro till 6,1 miljoner euro, även detta dock en avsevärd tillväxt (78 % i förhållande till 1996 års nivå). Det största språnget uppåt i bidragsutbetalningarna kom under i slutet av perioden, närmare bestämt efter år 1999. Den mest markanta tillväxten gällde främst CAP's LFA- och miljöstöd samt det nationella djur- och investeringsstödet. Som redan konstaterats tidigare i denna rapport är bakgrunden till denna expansion av det direkta stödet de nedskärningar i det indirekta (pris-)

subventionerna som tidigare i betydligt högre grad än vad som nu är fallet karaktäriserade jordbrukspolitiken.

Ser man till stödexpansionens fördelning på de tre i sammanhanget helt dominerande aktörerna självstyrelsen, staten och EU så ligger den absolut största ökningen på det av de åländska myndigheterna administrerade EU-stödet (4 miljoner euro i löpande priser) samt självstyrelsemyndigheternas del av det nationella stödet (2,3 milj. euro). Det av staten administrerade EU-stödet har t.o.m. minskat efter 1999 (- 1,2 miljoner euro i löpande priser).

Skillnaden i utvecklingen mellan staten och självstyrelsen förklaras dock till betydande del av det faktum att jordbruksstödet LFA-del flyttades över från statens till självstyrelsens ansvarsområde år 2000. Den statliga delen av det nationella stödet har trots detta dock vuxit en hel del (2,2 milj. euro). Det här betyder att det nationella jordbruksstödet till Åland totalt sett ökat med 4,5 miljoner euro (löpande priser) under perioden 1996-2001. EU-delen av stödet har under samma period totalt sett vuxit betydligt mindre (2,8 miljoner Euro, löpande priser).

6. Den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken

Som framgått ovan i kapitel 5 så är jordbruksstödet i dagens EU-länder indelat i en nationell del som handhas och finansieras av medlemsstaten i fråga (i Ålands fall uppdelat på två olika aktörer, staten och landskapet) samt en annan del som fullt ut finansieras av och beslutas om av Unionen (företrädd av EU-kommissionen). Det är dock viktigt att notera att den nationella delen av stödpolitiken inte oberoende av Unionens politik kan utformas efter medlemsstaternas egna önskemål. Tvärtom så är även det nationella jordbruksstödet beroende av EUs övergripande jordbrukspolitik och de regler som annars gäller för statsstöd av olika slag.¹⁸ I den mån som den nationella jordbrukspolitiken avviker från de allmänna EU-riktlinjerna så förutsätts särskilt avtalade undantag, något som t.ex. gäller för det s.k. artikel 141-stödet på Åland.

Den överstatliga delen av jordbrukspolitiken i Unionens medlemsstater är omfattande. Med sina ca 40 miljarder euro¹⁹ per år enbart i direkta utbetalningar inom ramen för CAP är jordbruksstödet den överlägset största enskilda posten i EUs budget med upp emot 50 procent av de totala årliga utgiftsvolymererna. Härtill kommer så det mer svårkalkylerade indirekta stödet i form av prisstöd, importrestriktioner och kvoter etc. Enligt en nyligen genomförd OECD-studie beräknas värdet på denna typ av EU-subsidier till medlemsstaternas jordbrukssektor uppgå till ca 60 miljarder euro, vilket alltså skulle betyda att det samlade årliga stödet till det europeiska jordbruket i dagsläget skulle uppgå till i runda tal 100 miljarder euro.²⁰

I det följande görs en kortfattad genomgång utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken med tonvikt på de senaste årens förändringar och det tryck mot ytterligare förändringar i politikens utformning som idag gör sig allt mer gällande. Kapitlet avslutas med en redogörelse för kommissionens senaste förslag (januari 2003) till förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken - inklusive de övergripande effekterna på jordbrukssektorn inom Unionen som detta sannolikt skulle innebära.

¹⁸ Enligt Romfördragets avtalsartiklar 36 och 87.

¹⁹ Exklusive CAP-stödet till landsbygdsutveckling och insatserna för s.k. veterinära åtgärder. Se Europeiska Gemenskapernas Kommission 2002.

²⁰ The Economist (2002).

6.1. Utvecklingen fram till millennieskiftet

Den Europeiska Unionens gemensamma jordbrukspolitik (CAP) utformades och sjösattes, såsom vi idag känner den, i början av 1960-talet.²¹ Ursprungligen var den först och främst inriktad på reglering av marknaden för jordbruksprodukterna, men politiken utvidgades gradvis under decennierna fram till början av 1990-talet till olika typer av stöd för strukturella förändringar inom jordbrukets kärnområden. CAP-politiken kom därmed att utvecklas mot två parallella insatsområden: en del i huvudsak inriktad på pris- och marknadspolitik och en annan del med inriktning på strukturpåverkande stöd, s.k. strukturpolitik. Dessa utgör politikens två tunga pelare. EUs marknadssystem för lantbruksprodukter innehåller främst stödinsatser för olika grupper av produkter. Dessa bygger i stort sett på samma grunder; ett gemensamt prissystem, importskydd, exportbidrag samt olika slag av system för stödande och styrning av produktionen. Systemet för strukturell produktionsstyrning innehåller bl.a. olika kvotsystem samt träda, som är en förutsättning för arealstöd till spannmål.

I början av 1990-talet genomfördes en större reform av EUs jordbrukspolitik, mycket som ett resultat av nya internationella överenskommelser inom ramen för GATT²² rörande handeln med jordbruksprodukter. Reformen (den s.k. McSharry-reformen), som implementerades år 1993, innehöll två centrala förändringselement. För det första en reduktion av prisgarantierna för ett antal inom EU producerade jordbruksprodukter och, för det andra, en kompensation för de härigenom lägre producentpriserna genom utökade direkta stöd till jordbrukarna. Stödet till jordbrukarna frikopplades i viss mån från den direkta produktionsvolymen genom att det knöts till de brukade markarealerna och antalet djur snarare producerade kilon, liter etc. De nya arealbidragen (acreage support) gällde främst sädesproduktion samt olje- och proteinväxter. De nya 'djuranknutna' bidragen (headage premiums) omfattade bl.a. nötboskap, får och getter.

I slutet av 1990-talet sammanfattade EU-kommissionen de övergripande målen för Unionens jordbrukspolitik i följande fyra punkter (European Commission 1999):

- Att säkra EU-jordbrukets konkurrenskraft såväl inom den gemensamma marknaden som i exporthänseende
- Att främja ett jordbruk som bidrar till att upprätthålla och utveckla en god miljö och ett attraktivt landskap
- Att bidra till att förbättra jordbrukarnas inkomstsituation samtidigt som man verkar för en ekonomisk utveckling och diversifiering av landsbygdsekonomin som helhet

²¹ Genomgången av EUs jordbrukspolitik och dess utveckling bygger här i huvudsak på Walter-Jørgensen & Jensen (2001).

²² Nuvarande WTO (World Trade Organisation). Den överenskommelse som satte tryck på förändringar i EUs jordbruksstöd var de GATT/WTO-förhandlingar som för första gången inkluderade jordbrukssektorn och som resulterade i den s.k. Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA).

- Att tillse att jordbruksstödet inte står i strid med konsumenternas intressen när det gäller livsmedelssäkerhet och –kvalitet, djurskydd och miljöhänsyn.

Det var alltså inom ramen för denna övergripande jordbrukspolitiska målsättning - och den typ av stödåtgärder som förknippades härmed - som Åland tillsammans med Finland år 1995 inträdde i EU.

6.2. Agenda 2000-reformen

På det övergripande planet gäller fortfarande ovan redovisade jordbrukspolitiska målsättning - liksom den mer konkreta stödpolitikens utformning i stort. Vissa förändringar har dock initierats sedan slutet av 1990-talet. Viktigast är här den s.k. Agenda 2000-reformen som antogs av EU 1999 och som gäller utformningen av jordbruksstödet under perioden 2000-2006.

Precis som i fallet med McSharry-reformen påverkades Agenda 2000 fram av trycket från de fortgående GATT/WTO-förhandlingarna i syfte att liberalisera den internationella handeln med jordbruksprodukter och därmed öka utvecklingsländernas möjligheter att exportera sin livsmedelsproduktion till den rika delen av världen. Även när det gäller de mindre förändringar i politiken som Agenda 2000 innebar ligger McSharry-jämförelsen nära till hands eftersom reformen i allt väsentligt bygger på de linjedragningar och stödprinciper som fastlades i McSharry-paketet 1993 - inte minst när det gäller försöken att vidga politikens perspektiv och verkningsyta från ett renodlat jordbruksproduktionsstöd till en vidare strukturutvecklingspolitik för hela landsbygden.

Det viktigaste nyheterna i Agenda 2000-politiken har av kommissionen sammanfattats på följande sätt (European Commission 2001):

- Fortsatt konkurrenskraft skall säkras genom tillräckliga prissänkningar vilka medför en växande europeisk hemmamarknad och ökade exportmöjligheter på världsmarknaden för livsmedelsprodukter
- En tydligare uppdelning av ansvaret för kompensationsbetalningarna (i form av direkta stöd) samt landsbygdsutvecklingsinsatserna mellan kommissionen och medlemsstaterna
- Förenkling av regelverket för stödutbetalningarna
- Landsbygdsutveckling lyfts fram som en andra 'pelare' (jfr föregående kapitel) inom CAP

Unionens marknadspolitik och direkta stöd till jordbrukssektorn, dess första och tyngsta 'pelare', bygger på tre grundläggande principer. Den första är den inom hela Unionens

territorium gemensamma marknaden med gemensamma producentpriser för jordbruksprodukter.²³ Den andra är en prioritering av den egna produktionen framom import från tredje länder och den tredje principen är den gemensamma finansieringen av CAP över EU-budgeten.

Stödet till det europeiska jordbruket består dels av en rad direkta utbetalningar till jordbrukarna samt dels av ett mera indirekt och i huvudsak konsumentfinansierat stöd genom olika typer av prisgarantier, import- och produktionskvoter etc. Det direkta stödet är i huvudsak, som redan framgått ovan, fokuserat på utbetalning per enhet odlad jord och uppfödd djurenhet och går alltså direkt till jordbrukarna från den gemensamma budgeten (dock via behöriga nationella myndigheter). Bland de volymmässigt viktigaste direkta insatsområdena inom CAP finner man den traditionella spannmålsodlingen, mjölk/mejeriprodukter, i stort sett hela den traditionella köttproduktionen och i förhållande till produkterna i stort sett ospecificerade arealbidrag (t.ex. LFA-stödet på Åland) samt vissa typer av rena investeringsstöd (t.ex. miljö- och startstöd).

Det mer indirekta, men för den skull inte mindre betydelsefulla, europeiska jordbruksstödet består huvudsakligen av olika åtgärder för att höja prisnivån inom den gemensamma marknaden för betydande delar av de europeiska böndernas produkter över gängse världsmarknadspris. Detta sker dels genom olika importavgifter samt med hjälp av kvantitativa importbegränsningar för vissa produkter. Importtarifferna är särskilt betydande beträffande förädlade livsmedelsprodukter som t.ex. vissa typer av kött, mejeriprodukter och socker där importavgifterna höjer priset på den inre marknaden med 80 - 100 procent av gällande världsmarknadspris.²⁴ Betydligt lägre, men ändå signifikanta, importtariffer tillämpas för produkter som t.ex. spannmål och frukt. Här stannar avgifternas prishöjande effekt vid i storleksordningen 20 - 40 procent över världsmarknadspriset.²⁵ Det finns även några exempel på grödor som helt saknar skydd i form av importtariffer. Detta gäller främst växtolja produkter, fiberväxter och ull. Härtill kommer ett ytterst komplicerat kvotsystem²⁶ som genom skyhöga avgifter vid överskridande av vissa importkvoter starkt begränsar konkurrensen och därmed också höjer priset på de berörda produkterna inom EU-marknaden. Några typiska exempel på produkter underlagda detta kvotsystem är majs, sockerbeter, bananer, smör, vissa ostsorter, mjölkpulver, vissa svin- nö- och fårköttprodukter, vissa slaktprodukter från kyckling samt ägg.

Den andra och med Agenda 2000 nyttillkomna 'pelaren' inom CAP gällde en vidare politik för att främja utvecklingen av landsbygdsekonomin. Trots det principiella och på sikt sannolikt

²³ Den fria handeln inom den gemensamma marknaden för jordbruksprodukter begränsas dock i viss mån av att det fortfarande är tillåtet med nationella särbestämmelser gällande livsmedelssäkerhet och sanitetsfrågor i anslutning till vissa jordbruksprodukter.

²⁴ Prisskyddet varierar en del från produkt till produkt. Variationer i stödnivån via importavgifterna varierar också något från år till år beroende på förändringar i världsmarknadspriset.

²⁵ Se föregående not!

mycket betydelsefulla genombrott för en ny typ av europeisk jordbrukspolitik som detta innebar, är det dock viktigt att ha klart för sig hur pass relativt blygsam landsbygdssatsningen dock fortfarande är – åtminstone i rent finansiella termer. Enligt Agenda 2000 skall sålunda enbart drygt fyra miljarder euro årligen under perioden fram till 2006 satsas på denna andra och nya 'pelare' inom CAP, att jämföra alltså med de ca 40 miljarder euro som går till de traditionella direkta jordbruksstöden.

Enligt kommissionen (European Commission 2001) är de viktigaste målen för denna vidgning av det renodlade jordbruksstödet till ett i vissa avseenden bredare landsbygdsutvecklingsstöd följande:

- Att förbättra kvaliteten på jordbruksenheterna samt produktionens kvalitet och säkerhet
- Att medverka till en bredare och därmed stabilare inkomstbas för jordbrukarna
- Att säkra att miljöhänsyn tas i produktionen
- Att utveckla landsbygdsekonomin genom att främja till lantbruket kompletterande eller alternativ verksamhet i syfte att minska glesbygdsavfolkningen och stärka landsbygdens sociala och ekonomiska struktur
- Att förbättra landsbygdens levnadsvillkor, arbetsförhållande och jämställdhet mellan könen

För att uppnå detta används de för dessa ändamål särskilt öronmärkta årliga dryga fyra miljarderna euro till bland annat stödinsatser för att lägga ner olönsamma jordbruk och utnyttja tidigare odlingsarealer för nya ekonomiska ändamål, stöd till övergång mellan olika jordbrukargenerationer, satsning på nya yrkesutbildningar för bönder, stöd till effektivitetshöjande investeringar inom jordbruket samt stöd till miljöinvesteringar.

Satsningarna inom ramen för CAP's 'landsbygdsutvecklingspelare' får inte stå i strid med övriga delar av EUs regelverk för statsstöd eller andra delar av jordbruksstödet. Utbetalningar får heller inte ske på ett sådant sätt att de dubblar annat motsvarande stöd, nationellt eller EU-baserat, till jordbrukssektorn eller glesbygden.

6.3. Kommissionens halvtidsöversyn av Agenda 2000

I juli 2002 presenterade EU-kommissionen – i enlighet med regelverket i Agenda 2000 - en s.k. halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken. Tanken är att de förslag till förbättringar och utveckling av politiken som här framkommer skall implementeras redan under den andra hälften av Agenda 2000-perioden, alltså redan från och med 2003. I sin

²⁶ Det s.k. 'Tariff Rate Quotas-systemet' (TRQ). För en omfattande genomgång av hela detta mycket komplexa system, se Walter-Jørgensen & Jensen (2001).

rapport²⁷ hävdar kommissionen att Agenda 2000-målen inte fullt ut kan anses uppfyllas med nuvarande utformning av den gemensamma jordbrukspolitik. Huvudorsaken härtill anser man vara att jordbruksproduktionen fortfarande i alltför hög grad styrs av de direkta stöden snarare än efterfrågan ute på marknaden. Enligt kommissionen innebär detta att jordbrukarna inte får tillräckliga incitament för att inrikta produktionen mot de produkter och produktområden som ger bäst avkastning på marknaden. Incitamenten för att göra produktionen mer anpassad till producenternas kompetens, egna initiativ och de lokala förutsättningarna bedöms därmed också de som otillräckliga. Samtidigt konstaterar kommissionen dock att ett fortsatt inkomststöd till jordbruksproducenterna behövs för att upprätthålla det övergripande Agenda 2000-målet om skälig levnadsstandard och någorlunda stabila inkomster inom jordbrukssektorn.

Den huvudstrategi som kommissionen föreslår för att öka marknadsanpassningen (och därmed också sänka konsumentpriserna och öka den europeiska livsmedelsproduktionens konkurrenskraft) inom jordbruket samtidigt med ett bibehållet stöd till jordbrukarna, är en frikoppling av de direkta stödutbetalningarna från produktionen av bestämda produkter. Detta är i och för sig en utveckling som påbörjades redan med McSharry-reformens arealstöd (se ovan) och som ytterligare utvecklades inom ramen för Agenda 2000, men som nu alltså föreslås genomföras även inom hittills i huvudsak produktanknutna stödområden som t.ex. kött- och oljeväxtproduktionen. Förutom de effektivitetsvinster som man menar att detta skulle medföra, är detta en viktig åtgärd för att klara de växande kraven på avskaffade direkta produktionsstöd i de internationella WTO-förhandlingarna rörande handeln med jordbrukets produkter.

Frikopplingen av stödet från den direkta produktionen skulle ske genom introduktionen av en form av enhetsstöd till jordbruksföretagen som på sikt skulle komma att ersätta i stor sett samtliga nuvarande produktanknutna CAP-stöd till jordbrukarna. Vissa idag gällande direktstöd för t.ex. durumvete, vissa proteingrödor och ris föreslås dock fortsättningsvis vara kopplade till produktionen. Likaså står sockerbets- och mjölkproduktionen via sitt subventionerande kvotsystem tills vidare i huvudsak utanför reformen.²⁸ Kommissionen fastslår också att man inte har några planer på att integrera odling av frukt och grönsaker i stödsystemet.

Hur storleken på det nya 'enhetsstödet' till jordbrukarna skall fastställas är inte helt klart, men i kommissionens rapport sägs att utbetalningsvolymerna skall grunda sig på "historiska betalningar som justerats med hänsyn till det fullständiga genomförandet av Agenda 2000".²⁹

²⁷ För den svenska versionen av rapporten, se Europeiska Gemenskapernas Kommission (2002).

²⁸ Mjolk- och mejeriproduktionen ligger egentligen inte utanför de planerade Agenda 2000-reformerna. De förslag till minskade interventionspriser och reformer av kvotsystemet som föreslagits av Kommissionen sköts dock upp till 2005/06 av europeiska rådet i Berlin 1999. Som framgår i avsnitt 6.4 nedan har dock kommissionen i sitt senaste förslag till reformering av jordbrukspolitik från 2004 åter tagit fasta på de ursprungliga förslagen gällande förändringar av mjölk- och mejeristödet.

²⁹ Se Europeiska gemenskapernas kommission (2002), sidan 19-20.

Kommissionen betonar också att produktionen vad gäller miljö, livsmedelssäkerhet etc. naturligtvis är ett viktigt villkor för att utbetalningar till bönderna enligt det nya systemet alls skall kunna komma i fråga. Detta betyder i realiteten att det nya bidragssystemet inte ger bönderna fritt fram att odla 'vad som helst hur som helst' utan att detta påverkar deras bidragsmöjligheter. Bidragens frikoppling från produktionen är med andra ord inte fullständig. För att säkerställa att fastställda produktionsvillkor upprätthålles föreslår kommissionen även en förbättrad och mer systematisk jordbruksrevision med enhetliga regler inom samtliga medlemsstater.

En andra viktig strategi för att bättre uppnå de övergripande målen om en stabil och socialt acceptabel utveckling av jordbrukssektorn och landsbygden som helhet är en över tiden gradvis förskjutning av stödet från de till jordbrukarna direkt riktade utbetalningarna mot ökade satsningar på landsbygdsutveckling (CAP's 'andra pelare') och olika typer av miljöinvesteringar, en s.k. 'modulering' av stödpolitiken. En sådan modulering skulle, inom ramen för nuvarande resurser för politiken som helhet på drygt 40 miljarder euro, enligt kommissionen medföra en minskning av de (från produktionen allt mer frikopplade) direkta stöden till jordbrukarna med 3 procent per år upp till som mest omkring en femtedel av nuvarande stödvolym. Kommissionen föreslår dock att denna neddragning i det direkta stödet inte skall beröra de allra minsta jordbruksenheterna. Dessa definieras här som de gårdar som idag mottar högst 5.000 euro per år i direkt stöd. Samtidigt föreslås också att stödet till de största jordbruksföretagen skall maximeras till högst 300.000 euro per år.

I övrigt innehåller kommissionens halvtidsöversikt förslag om förstärkt stimulans till kvalitetsproduktion, olika åtgärder för ökad livsmedelssäkerhet och djurskydd samt neddragningar i de indirekta prisstöden i form av interventionspriser och kvoter för vissa produkter, främst gällande spannmål och ris.

6.4. Den framtida jordbrukspolitiken och dess effekter på EU-jordbrukarnas inkomster

Kommissionens genomgång av Agenda 2000 och förslag till framtida reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har fått ett blandat mottagande. Flera av de största mottagarländerna av CAP-stöd med Frankrike i spetsen har markerat ett betydande motstånd mot en i deras tycke alltför snabb övergång från nuvarande stödstruktur till en ökad betoning av olika typer av från produktionen mer frikopplade insatser, inte minst inom miljö- och glesbygdsutvecklingsområdena. Tills vidare gäller dock att man skall försöka komma fram till en bindande överenskommelse om den gemensamma jordbrukspolitiken utformning innan utgången av 2003, en överenskommelse som i så fall skall implementeras redan från och med 2004.

I slutet av januari 2003 återkom kommissionen med ett något modifierat förslag till reform av jordbrukspolitiken.³⁰ Några mer betydande förändringar i förhållande till i halvtidsutvärderingen föreslås inte. Vissa justeringar med hänsyn till reaktionerna på det ursprungliga förslaget gjordes dock. Hit hör framför allt att hela moduleringen, alltså överflyttningen av medel från det direkta jordbruksstödet till olika typer av bredare landsbygdsutvecklingsstöd, flyttas fram i tiden till efter avslutningen av Agenda 2000, alltså först 2007. Gårdar med EU-stöd understigande 5.000 euro i årligt stöd berörs fortsättningsvis inte av nedskärningen. Gårdar i stödintervallet 5.000 – 50.000 euro per år får enligt kommissionens senaste förslag lägre nedskärningar i det direkta stödet än de med stödnivåer överstigande 50.000 euro/år. Här handlar det om nedskärningar på drygt 12 procent fram till 2013 medan nedskärningen bland de större gårdarna beräknas bli närmare 20 procent.³¹ Totalt sett torde detta betyda att en något mindre andel av jordbruksstödet än vad som tidigare var planerat överflyttas till landsbygdsutvecklingsprogrammen. Å andra sidan säger kommissionen nu att en del av de på detta sätt överflyttade medlen inte kommer att utnyttjas för landsbygdsutveckling utan att användas för framtida marknadsreformer (av ospecificerat slag). Möjligen kan de del av de sålunda 'överblivna' pengarna även komma att mera direkt återföras till jordbrukarna, främst som en del i finansieringen av den föreslagna reformen av mjölk- och mejeristödet (se vidare nedan).

Däremot vidhåller kommissionen att förslaget om frikoppling av stödet från produktionen skall genomföras från och med 2004. Tanken är att det av produktionen från och med detta år oberoende basstödet till den europeiska jordbrukarkåren skulle beräknas enligt en kalkyl som i huvudsak bygger på de till gårdarna faktiskt utbetalade stöden för treårsperioden 2000-2002. Frikopplingen av direktstödet har nu också utvidgats till att i realiteten omfatta alla jordbrukets produkter förutom förnybara energiråvaror och vissa marginella produkter som nötter etc.³²

Ett annat viktigt inslag i kommissionens nya reformförslag är en tidigareläggning och skärpning av de vid Europeiska rådets Berlinmöte 1999 till 2005/06 framskjutna reduktionerna av prisstöden för vissa produkter, främst avseende vissa typer av spannmål och, inte minst, mjölk och mejeriprodukter. Interventionspriset för smör sänks med 7 procent årligen från 2004 och fram till 2008. Totalt blir detta en sänkning av interventionspriset med 35 procent. Interventionsprissänkningar genomförs även för skummjörkpulver med 17,5 procent mellan 2004 och 2008. För de prissänkningar inom mjölksektorn som går utöver tidigare Agenda 2000-beslut skall dock producenterna få ett särskilt kompenserande direktstöd (ingår i den det 'frikopplade' producentstödet). Under 2007 och 2008 skall också

³⁰ Se Commission of the European Communities (2003a)

³¹ Det föreligger dock viss osäkerhet om förslaget om ett 'stödbetalningstak' på 300.000 euro per gård och år kommer att kunna bibehållas. Motståndet från de större jordbruksproducenterna/länderna mot detta förslag har varit betydande.

³² Socker, frukt, grönsaker och typiskt 'sydeuropeiska' produkter som olivolja, vin, tobak och bomull ligger dock tillsvärdare utanför reformpaketet.

mjölkkvoterna höjas med 1 procent per år i alla EU-stater i förhållande till referensåret 1999. Kvotssystemet för mjölk föreslås också bibehållas fram till 2014/15.

Enligt kommissionens egen analys kommer reformförslaget i dess senaste utformning (se ovan) trots allt att få förhållandevis små effekter på EU-jordbrukarnas samlade inkomster.³³ När det gäller effekterna av *frikopplingen* av stödet från produktionen så hävdas att denna har sina största effekter inom köttproduktionen och att den där skulle leda till en generell volymminskning på ca 3 procent. Samtidigt visar kommissionens kalkyler att detta skulle leda till en prisökning inom köttsektorn på ca 7 procent, något som skulle medföra en samlad inkomstillväxt för Unionens köttproducenter på ca 4 procent. Detta förhållandevis positiva scenario gäller dock enbart i förhållande till situation 2009 utan en frikoppling av stödet. Om en jämförelse med dagsläget görs blir utfallet istället en nedgång i priser och intäkter med några procent. Kommissionen medger också att effekterna kan bli betydligt mer negativa i områden med ofördelaktiga kostnads- och produktionsstruktur, något som sannolikt gäller för bl.a. den åländska köttproduktionen (se vidare kapitel 8). När det gäller den andra stora produktionssektorn som berörs av frikopplingsförslaget, nämligen spannmålsodlingen, så menar man att effekterna blir över lag blir marginella.

Beträffande *moduleringen* av stödet, alltså den gradvisa överflyttningen av delar av stödet till olika typer av landsbygdsutvecklingsinsatser, visar kommissionens beräkningar att återflödet av medel till jordbrukarna via dessa program blir så stor att den genomsnittliga nettoeffekten blir obetydlig och dessutom till och med något positiv (1-2 %). Detta gällde dock det ursprungliga moduleringsförslaget i kommissionens halvtidsevaluering av jordbrukspolitiken. I kommissionens senaste förslag sägs ju - som redan ovan konstaterats - att en del av dessa pengar skall användas till framtida marknadsreformer och alltså inte enbart i landsbygdsutvecklingsprogrammen. Vilken sluteffekt denna ändring får för EU-bönderna som helhet finns det inga tillförlitliga kalkyler på.

Beträffande *marknadsåtgärderna* med en reduktion av interventionspriserna främst inom spannmåls och mjölksektorn, så anser kommissionen att detta totalt sett kommer att leda till relativt begränsade effekter på den genomsnittliga EU-bondens inkomster.

Beträffande den reducerade prisnivågarantin för spannmålsodlarna så förutspås denna leda till en mindre nedgång i de totala produktionsvolymerna, dock utan några mer drastiska negativa effekter på jordbrukarnas totala intäkter.

När det gäller de reducerade interventionspriserna på mjölk och mejeriprodukter anser kommissionen att den intäktsminskning som detta kan komma att innebära för bönderna motverkas av de höjda produktionskvoterna samt att det nedskurna stödet kommer att kompenseras av det faktum att mejerisektorstöden från och med 2007/2008 fullt ut integreras i

³³ Se Kommissionens (jordbruksdirektoratet) effektanalys från januari 2003 (Commission of the European Communities (2003b).

det från produktionen frikopplade årliga direktstödet till bönderna. Någon kalkyl på de förluster som uppstår på grund av att interventionsprisreduktionen förslås påbörjas redan 2004 medan kompensationen via direktstödet (och höjda produktionskvoter) träder i kraft först under 2007 och 2008 presenteras dock inte av kommissionen.

7. Utvidgningen av EU

Vid EU-toppmötet i Köpenhamn den 13 december 2002 fattades det definitiva beslutet om att den 1 maj 2004 utvidga Unionen i öst- och Centraleuropa med tio nya medlemsstater: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Cypern, Malta och Slovenien. Utöver dessa står ytterligare tre kandidatländer i kö för eventuell framtida anslutning, nämligen Bulgarien, Rumänien och Turkiet.

I juni 2000 startades förhandlingarna mellan kommissionen och flertalet av dessa ansökarländer rörande jordbruksfrågorna och i slutet av 2001 var förhandlingarna i full gång med samtliga ovan nämnda tio kandidater till medlemskap vid den stora utvidgningen av Unionen år 2004. Efter bitvis mycket komplicerade och för EU såväl som för ansökarstaterna politiskt känsliga förhandlingar om villkoren för integrationen av de nya medlemmarna i den gemensamma jordbrukspolitiken, uppnåddes sålunda ett positivt avgörande i Köpenhamn.

I detta kapitel följer en sammanfattande redogörelse för de viktigaste resultaten av dessa förhandlingar och hur detta sannolikt kommer att påverka jordbruksproduktionens förutsättningar inom den framtida utvidgade Unionen.

7.1. CAP-introduktionen i de nya medlemsstaterna

I en rapport med EU-kommissionens konklusioner från de pågående förhandlingarna med de tio ansökarländerna om introduktionen av CAP under åren efter medlemskapet, konstateras att en omedelbar och fullt ut tillämpning av Unionens direkta stöd till jordbrukssektorn av olika skäl inte kan förordas.³⁴ Framför allt påtalade man de negativa effekter som detta skulle få på den nödvändiga omstruktureringen och moderniseringen av ansökarländernas jordbrukssektor samt på inkomstfördelningen i dessa länder. Sålunda befarades det att en omedelbar introduktion av ett jordbruksstöd i dessa länder i den storleksordning som gäller för dagens mer utvecklade EU-länder skulle låsa jordbrukarna vid nuvarande produktionsstruktur och därmed fördröja snarare än uppmuntra en nödvändig omstrukturering av verksamheten. Likaså hävdar kommissionen att den stödvolym som detta skulle innebära per jordbruksproducent är så pass stor att i förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån i ansökarländerna (varav flertalet mycket fattiga före detta medlemsstater i det forna Sovjetblocket), att detta skulle kunna leda till svåra inkomstobalanser inom landsbygdsekonomin såväl som mellan land och stad i dessa länder.

Kommissionen föreslog därför en 10-årig övergångsperiod med en gradvis 'infasning' av de nya medlemsländerna i gemenskapens jordbrukspolitik. Övergångsarrangemanget skulle först och främst gälla de direkta stödutbetalningarna. När det gäller övriga delar av

³⁴ Se Commission of the European Communities (2002)

jordbrukspolitiken (indirekta prisstöd, kvoter, nationellt stöd och landsbygdsutveckling) skulle i princip Unionens politik och regelverk gälla direkt och fullt ut från den första medlemskapsdagen. Samtidigt påpekar dock kommissionen att en del nationella övergångsordningar och anpassning kan bli nödvändiga, och man pekar också på vissa tekniska förenklingar i bidragssystemen samt särskilda hänsyn till de nya medlemsstaternas 'jordbrukshistoriska' bakgrund när det gäller att bestämma av EU givna produktionskvoter för vissa produkter (t.ex. mjölk).

Slutresultatet av förhandlingarna följde också i stort sett kommissionens rekommendationer enligt ovan. De viktigaste förhandlingsresultaten beträffande de nya öst- och centraleuropeiska medlemsstaternas integration i gemenskapens jordbrukspolitik kan nämligen sammanfattas i följande tre punkter³⁵:

- En gradvis 'infasning' av det direkta jordbruksstödet så att man erhåller motsvarande 25 procent av det inom nuvarande EU gällande stödet för 2004, 35 procent 2005 och 35 procent 2006. Därefter höjs direktstödet gradvis så att det år 2013 fullt ut motsvarar det direkta jordbruksstödet inom Unionens övriga medlemsstater. Möjlighet ges dock för de nya medlemsstaterna att inom vissa klart angivna givna gränser späda på det direkta CAP-stödet med egna nationella medel ('top-up payments'). En del nationella undantagsregler och övergångsanpassningar när det gäller direktstödet medges även i övrigt för några av ansökarländerna.
- Ett speciellt landsbygdsutvecklingsprogram för de nya ansökarländerna värt 5,1 miljarder euro genomförs under åren 2004-2006. Programmet omfattar bl.a. ett stöd till tidigareläggande av pensioner för jordbrukare som avslutar sin verksamhet inom sektorn, särskilt utvecklingsstöd till jordbruk i miljökänsliga regioner, särskilda program för omstrukturering av små självhushållsjordbruk och ett särskilt stöd för att höja produktstandarden till den nivå som i allmänhet krävs inom Unionen.
- Den gemensamma jordbrukspolitiken mera marknadsinriktade åtgärder i form av prisstöd, kvoteringar m.m. implementeras utan någon särskilt avtalad 'infasningsperiod' direkt i samband med EU-inträdet – återigen dock med vissa smärre nationella undantag och övergångsregler.

Under de kvarvarande åren av nu gällande gemensamma jordbrukspolitisk efter det att de nya medlemsstaternas inträde i EU i maj 2004 (alltså från detta datum och fram till Agenda 2000 löper ut år 2006) så skulle denna överenskommelse innebära en totalkostnad på ca 9,8 miljarder euro fördelade på *i tabell 7.1* nedan redovisade sätt:

Tabell 7.1: Agenda 2000-kostnaderna för den kommande utvidgningen av EU (milj. euro, 1999 års priser)

	2004 (från 1/5)	2005	2006
Jordbrukspolitiken totalt	1.897	3.747	4.147
- varav CAP	327	2.032	2.322
- varav landsbygdsutveckling	1.570	1.715	1.825

7.2. Utvidgningens effekter på de jordbrukets förutsättningar i EU

En utvidgning av Unionen med tio nya medlemsstater, huvudsakligen hemmahörande i det f.d. 'östblocket', kommer naturligtvis att påverka lantbrukets produktionsförutsättningar inom hela EU. Det handlar här inte bara om rena budgeteffekter i form av växande krav på det gemensamma jordbruksstödet, utan också mer grundläggande strukturella effekter. För det första så leder utvidgningen av EU i öster till växande avsättningsmöjligheter för jordbrukets produkter inom den inre marknaden, och för det andra så kommer introduktionen av en ny typ av jordbruksekonomier med delvis andra förutsättningar och prisnivåer att leda till omstruktureringar och förskjutningar i produktionsstrukturen inom de nuvarande såväl som de nytillkomna medlemsstaterna. Utvidgningen kommer alltså – allt annat lika – att medföra betydande expansions- och substitutionseffekter på den framtida gemensamma europeiska jordbruksmarknaden.

Effekterna i form av utökad importskydd för vissa produkter och betydligt ökade direkta stödvolymmer i kombination med nya krav på produktsäkerhet, kvalitet och konkurrenskraft (effektivitet), kommer dock att innebära en betydligt större inverkan på de nya medlemsländernas än på nuvarande 15 EU-medlemmars jordbruk, något som ytterligare förstärks av det faktum att jordbruket har betydligt större ekonomisk betydelse i de nya medlemsstaterna än inom EU-15.³⁵ Jordbrukssektorn i flertalet av de kommande nya medlemsstaterna präglas i dag av förhållandevis låg mekaniseringsnivå, småskalighet med betydande inslag av självhushållsodling och ineffektivitet. Potentialen för rationaliseringar, marknadsanpassning och växande produktivitet i förhållande till odlade arealer såväl som insatt arbetskraft är med andra ord betydande inom de nytillkommande medlemsstaternas jordbrukssektor. En allmän uppskattning bland jordbruksekonomer är därför att potentialen för den årliga tillväxten i jordbruksproduktionen inom de nya medlemsstaterna i genomsnitt är

³⁵ Sammanfattningen är hämtad från avdelningen jordbruk på kommissionens webb sida. Se *FACT SHEET on Enlargement and Agriculture: A Fair and Tailor-Made Package with the Accession Countries* (20.12.2002).

³⁶ För en ingående analys av strukturella och andra effekter av utvidgningen på jordbruksproduktionen inom de nya medlemsstaterna, se Baker (2002).

omkring tre gånger så stor som motsvarande potential inom EU-15, detta alltså redan utan en fullständig integration av de nya medlemsstaterna i EUs omfattande bidragssystem.³⁷

En viktigare fråga i detta sammanhang är dock utvidgningens effekter på nuvarande EUs livsmedelsproduktion och den inre marknaden för jordbrukets produkter. I en mycket omfattande dansk modellstudie av Frandsen och Jensen (2000) studeras denna frågeställning närmare. Analysen bygger på en utvecklad form av allmän jämviktsmodell med ett omfattande dataunderlag rörande EUs stödåtgärder, handelshinder, produktionsstruktur och produktion samt livsmedelsefterfrågan inom olika produktgrupper inom EU såväl som globalt. Data när det gäller det rent jordbruksstatistiska underlaget gäller hela EU-15 samt sju av de nytillkommande ansökarländerna (däribland det jordbrukspolitiskt och ekonomiskt absolut tyngsta ansökarlandet, nämligen Polen).

Modellens huvudscenario gäller utvecklingen fram till 2010 vid en utvidgning av Unionen enligt planerna i Öst- och Centraleuropa (omfattar alltså inte Malta och Cypern) givet att de nya medlemsstaterna fram till detta datum erhåller maximalt upp till 70 procent av de direkta bidragen inom CAP samtidigt som de nuvarande EU-15 medlemmarna får en reduktion av sina direkta bidrag med upp till 30 procent, ett scenario som alltså passar rätt väl med såväl förslagen till framtida reform av Agenda 2000 som de nyligen beslutade 'infasningsvillkoren' fram till 2013 för de år 2004 nytillkommande medlemsstaternas jordbruk.

Huvudresultatet av den danska modellanalysen är att en EU-utvidgning enligt rådande planer – åtminstone på medellång sikt – skulle få relativt små effekter på jordbruksproduktionen inom de nuvarande EU-staterna. Det finns dock några viktigare produktområden där den kommande utvidgningen ser ut att få betydligt mer påtagliga effekter på jordbruksproduktionen inom nuvarande EU – inklusive Finland och Åland. De tydligaste negativa effekterna gäller spannmålsodlingen (dock i något mindre utsträckning vete) och nötköttproduktionen, medan de tydligaste positiva konsekvenserna av utvidgningen i öster gäller grönsaks- (inkl. potatis) och fruktproduktion samt en 'residualgrupp' med vissa udda produkter som blommor, baljväxter etc. I samtliga dessa fall motsvaras en prognostiserad nedgång i produktionen bland de nytillkomna medlemsstaterna av en (mindre) uppgång i produktionen inom EU-15. På motsvarande sätt samvarierar en tydlig uppgång i produktionen inom de nytillkomna medlemsstaterna en (mindre) produktionsnedgång inom EU-15.

I *tabell 7.2* nedan redovisas resultatet av den danska studien med avseende på de grödor där utvidgningen har störst betydelse för produktionsvolymen, för de nuvarande 15 EU-staterna såväl som för de nytillkommande medlemsstaterna:

³⁷ I en omfattande modellstudie uppskattas sålunda den 'inbyggda' årliga tillväxtpotentialen fram till 2010 för de nytillkommande medlemsstaterna i Öst- och Centraleuropa till i storleksordningen tre procent medan motsvarande årliga tillväxtpotential inom nuvarande EU stannade vid ca en procent. Se Frandsen & Jensen (2000).

Tabell 7.2: EU-utvidgningens effekter inom vissa produktområden (volymförändring i procent år 2010 i förhållande till en situation utan utvidgning)

	EU-15	Nya medlemsstater
Vete	-2,2	7,0
Övriga spannmål	-7,6	55,3
Nötboskapshållning	-7,4	91,1
Nötköttprodukter	-9,4	138,9
Grönsaker och frukt	3,6	-11,7
Residualgrupp: blommor, baljväxter, hampa etc.	3,6	-29,9

Källa: Frandsen & Jensen (2000)

Produktionen av övriga viktigare jordbruksprodukter (med undantag för den i Norden obefintliga tobaksodlingen) påverkas enbart marginellt av den kommande utvidgningen. Enligt den danska modellanalysen handlar effekterna här på produktionsförändringar fram till 2010 på i storleksordningen plus/minus en procent, något som måste anses ligga helt inom modellens statistiska 'felmarginaler'. De i tabellen ovan redovisade förändringarna är däremot så pass stora att de åtminstone måste antas indikera i vilken riktning produktionseffekterna av utvidgningen pekar hän, alltså mot minskande volymer när det gäller spannmål och nötköttproduktion och en ökning i produktionen av grönsaker och frukt samt vissa övriga 'smala' grödor som blommor och baljväxter.

Som också framgår av tabellen ovan är effekterna av utvidgningen på de nya medlemsstaterna i allmänhet långt större än inom EU-15. Huvudorsaken härtill är naturligtvis det betydande utrymme för struktumvandling och härmed sammanhängande effektivitetsförbättringar och produktionsökningar som finns inom ansökarländernas jordbrukssektor. Enligt den ovan presenterade danska analysen skulle produktiviteten inom spannmålsodlingen öka från dagens dryga 3 ton/ha till minst 4 ton/ha. De förhållandevis kraftiga omstruktureringseffekterna av integrationen i EUs gemensamma jordbruksmarknad märks också i användningen av jordbruksmark och priset på denna mark. Enligt samma modellanalys skulle sålunda de arealer som utnyttjas för spannmålsodling i ansökarländer kraftigt utvidgas som en direkt följd av ett framtida EU-medlemskap. Likaså skulle priserna på jordbruksmarken i de nya medlemsstaterna, som en direkt följd av CAP-stöden per hektar och djurenhet, stiga påtagligt. Detta gäller inte minst priserna för den mark som utnyttjas för spannmålsodling, där minst en fördubbling av nuvarande markpriser sannolikt kan förväntas.

8. Det åländska jordbruket och framtiden

Som framgått i det föregående står det åländska jordbruket inför stora förändringar i det komplicerade system av politiska aktörer, regelverk och offentliga stöd som i realiteten måste anses vara mer eller mindre avgörande för dess grundläggande verksamhetsförutsättningar. Den Europeiska Unionen står inför en relativt omfattande reform av sin jordbrukspolitik, något som kommer att få omedelbara effekter på dagens direkta och indirekta stöd till det åländska jordbruket. Stora delar av det kvarvarande nationella jordbruksstöden, vilka i grunden avgörs av de regelverk och statsstödsalternativ som gäller på EU-nivån, står dessutom inför omförhandlingar (artikel 141-stöden, se kapitel 5). Och inte nog med detta, Unionen står inför sin hittills största utvidgning av medlemskretsen till hela 10 nya medlemsstater, varav flertalet före detta 'öststater' med en jämfört med nuvarande EU-15 mycket speciella produktionsförhållanden inom jordbrukssektorn.

I detta avslutande kapitel kommer vi att göra en närmare granskning av vad dessa förändringar kan komma att innebära för det åländska jordbruket. Utgångspunkten för analysen är de av EU-kommissionen gjorda beräkningarna av den kombinerade effekten på jordbrukspriserna och produktionsvolymerna av den föreslagna CAP-reformen och Unionens östutvidgning.³⁸ De förestående omförhandlingarna av 141-stödet är inte medtagna i kalkylunderlaget. Orsaken härtill är att dessa ännu inte genomförts och att någon mera handfast information om utfallet därför inte heller föreligger. En annan orsak är att den information från de förberedande stadierna i denna förhandling som ändå kommit utredarna till kännedom inte indikerar några mer dramatiska förändringar i förhållande till dagsläget.

Analysen av de samlade effekterna på det åländska jordbruket av de planerade CAP-förändringarna och EU-utvidgningen bygger på det i kapitel 4 använda och presenterade underlagsmaterialet gällande det åländska och finska B-områdesjordbruket. Analysen gäller tre utvecklingsscenarier utgående från olika antaganden om priseteffekterna på de viktigaste åländska jordbruksprodukterna av förändringarna i CAP och EU-utvidgningen. Tidsperioden för dessa scenarier är 2000-2013, och resultaten presenteras i form av förändringar i det åländska jordbrukets rörelseresultat (jämfört med situationen år 2000).

De övergripande resultaten från den samlade effektanalysen är naturligtvis i hög grad beroende av de antaganden som de tre scenarierna grundar sig på samt kvalitén på de kalkyler gällande för hela EU-jordbruket som kommissionen gjort. Om man härtill tar i beräkningen en rad svåröversägliga potentiella förändringsfaktorer som resultaten av de kommande årens WTO-förhandlingar om den internationella handeln med jordbruksprodukter, utvecklingen av konsumentefterfrågan och livsmedelsindustrins framtida produktionsstruktur för att nu bara nämna några, så inses snabbt de utomordentligt stora osäkerhetsfaktorer som är inbyggda i de utvecklingsscenarier för det åländska jordbruket som presenteras i detta kapitel.

³⁸ Se Commission of the European Communities (2003b).

Vi börjar därför nedan med en inledande analys av de mer påtagliga och säkerställda effekterna på det åländska jordbruket av den av kommissionen föreslagna överföringen av en del av det nuvarande direkta stödet från jordbruksproduktionen *per se* till olika typer av bredare landsbygdsutvecklingsprogram, den s.k. moduleringen av CAP-stödet (se kapitel 6).

8.1. Moduleringens effekter

Som redan framgått ovan (kapitel 6) gäller den föreslagna moduleringen av jordbruksstödet enbart gårdar som idag mottar minst 5.000 euro per år i CAP-stöd. I intervallet upp till ett årligt stöd på idag 50.000 euro skulle nedskärningen av det direkta CAP-stödet fram till och med 2013 bli ca 12 procent och för stöd som idag överstiger detta belopp skulle reduktionen uppgå till nästan en femtedel.

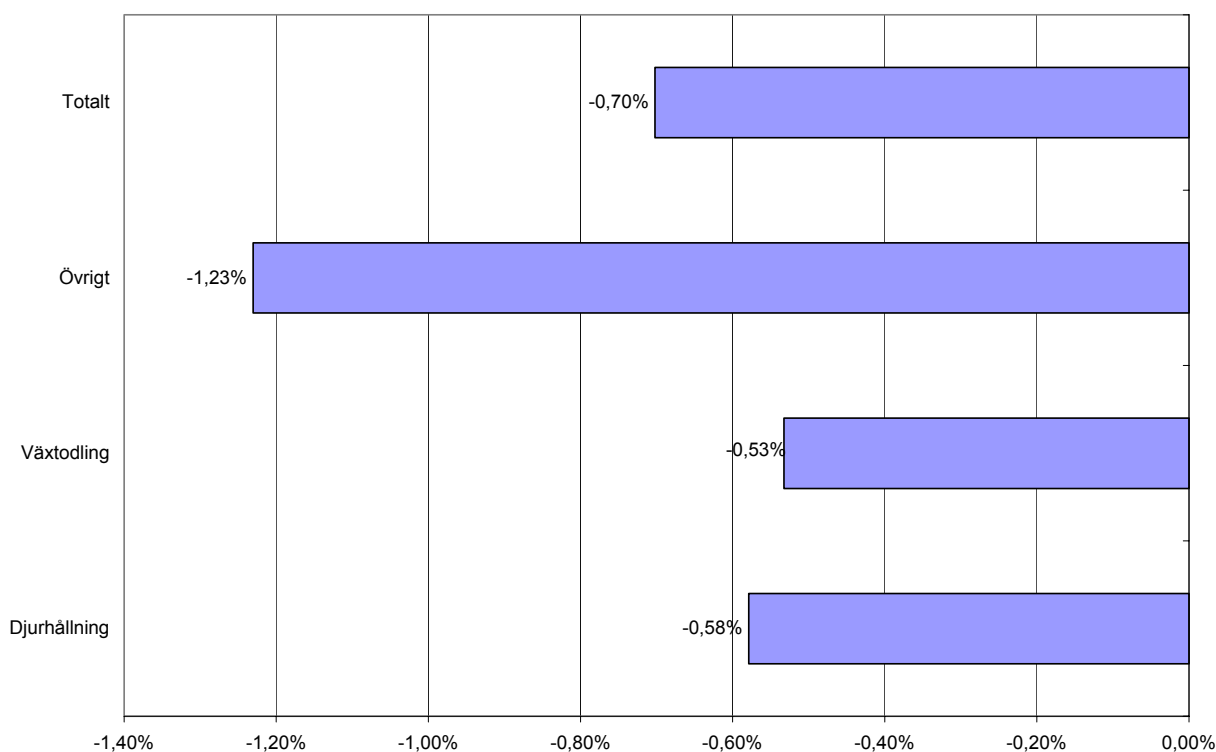
Denna neddragning i det direkta stödet till jordbrukarna, som ju hör till de delar av reformförslaget som väckt ett betydande motstånd från jordbrukarna i Unionens större jordbruksländer, berör dock enbart en mindre del av det åländska jordbruket. Orsaken härtill är naturligtvis småskaligheten inom jordbruksproduktionen på Åland, något som innebär att enbart en mindre del av gårdarna idag uppbär minst 5.000 euro i årligt CAP-stöd – och knappast någon enda som uppbär mer än 50.000 stödeuro/år. År 2002 uppbär dock 126 åländska gårdar motsvarande ca 22 procent av samtliga gårdar mer än 5.000 euro i årligt EU-stöd. Av dessa mottog enbart 31 gårdar (5,4 % av samtliga gårdar) mer än 10.000 i årligt direktstöd från Unionen.

I och för sig kan man dock tänka sig att bortfallet i direktstöd till det åländska jordbruket som helhet ändå blir kännbart i det fall att de största gårdarna skulle stå för en dominerande del av sektorns produktionsresultat. En närmare kalkyl visar dock att så inte är fallet. Den föreslagna reduktionen av direktstöden till det åländska jordbruket som en följd av moduleringen skulle år 2013 jämfört med situationen 2000 innebära ett bortfall av stöd för hela jordbruket på enbart ca 71.000 euro (423.000 FIM)³⁹. Bortfallet skulle nästan uteslutande ske i gårdsstorlekarna från 30 ha odlad mark och uppåt. Den största delen av bortfallet skulle ske i gruppen gårdar i storleksklassen 30-50 ha (ca 47.000 euro). Ser man till moduleringens effekter på gårdarnas samlade driftsöverskott är effekten blygsamma minus 0,7 procent. I detta fall är dock den negativa effekten störst på de största gårdarna (över 50 ha) med en nedgång i rörelseresultatet på i genomsnitt närmare 1,5 procent.

³⁹ De fem gårdar med över 100 ha odlad mark som finns på Åland är något underrepresenterade i underlagsmaterialet till denna kalkyl varför beloppet på 71.000 euro i totalt stödbortfall kan vara något (men inte särskilt mycket) i underkant. Observera här också att kalkylen bygger på ett förenklande 'allt annat lika-antagande' utan förändrade jordbrukspriserna, ingen inflation, ingen förändring i produktiviteten och ingen förändring i jordbrukets produktionsstruktur under perioden fram till 2013.

Ser man till gårdarnas mer detaljerade verksamhetsinriktning blir dock de negativa effekterna på rörelseresultatet något mer kännbara för vissa typer av produktionsenheter. Som framgår av figur 8.1 nedan gäller detta 'övriga' gårdar. Denna kategori innehåller främst gårdar med en mera blandad inriktning på olika kombinationer av djurhållning och växtproduktion. I kategorin 'övrigt' ingår även jordbruk som bisyssla. Här beräknas den negativa effekten på gårdarnas årliga rörelseresultat uppgå till i storleksordningen omkring ett par procent, alltså mer än dubbelt större inkomstbortfall än för genomsnittsproduktionens 0,7 procent.

Figur 8.1: Den föreslagna moduleringens direkta effekter på jordbrukets rörelseresultat



Motsvarande kalkyl för det finska B-områdesjordbruket ger ungefär jämförbara resultat, dock så att totaleffekten här blir något högre (-3,4 %) – sannolikt på grund den betydligt storskaligare strukturen. Även här visar resultatet på större negativa effekter inom vissa kombinationer av djurhållning och växtodling, men mera marginella negativa effekter för t.ex. mjölkproduktionen och odlingen av specialväxter.

Det är dock viktigt att här hålla i minnet att kalkylen enbart gäller moduleringens direkta inkomstbortfallseffekter inom jordbruksproduktionens kärnverksamhet, alltså växtodlingen och djurhållningen. Enligt EU-kommissionens reformförslag är ju avsikten att huvuddelen av moduleringens direkta stödbortfall skall komma jordbruksbefolkningen tillgodo genom finansiering av olika typer struktursatsningar i glesbygdsekonomin inom Unionens bredare landsbygdsutvecklingsprogram, alltså jordbrukspolitikens nytillkomna 'andra pelare'. Genom sin indirekta karaktär och det faktum att även andra grupper på landsbygden än jordbrukarna

förväntas kunna ta del av landsbygdsstödet, så är det dock svårt att ge någon säker bild av i hur pass hög grad detta 'återflöde' av CAP-pengar faktiskt kommer de åländska jordbrukare som initialt förlorat en del stödpengar på reformen tillgodo.

8.2. Tre framtidsscenarier

Nedan följer en kortfattad 'teknisk' specifikation av tre för åländskt jordbruket särskilt konstruerade utvecklingsscenarier med avseende på de samlade ekonomiska konsekvenserna på gårdsnivå av den föreslagna CAP-reformen såväl som den kommande utvidgningen av Unionen. Scenarierna kan något förenklat sägas vara tre till åländska förhållande anpassade variationer på kommissionens baskalkyl över utfallet av dessa förändringar för EU-jordbruket som helhet. De för Åland särskilt anpassade antagandena gäller produktivitetsutvecklingen inom sektorn samt prisutvecklingen för vissa jordbruksprodukter.

Samtliga tre åländska huvudscenarier bygger på följande viktiga antaganden:

- Utfallet gäller rörelseresultatet inom jordbruket år 2013 jämfört med situationen år 2000
- Den genomsnittliga inflationen per år under ovan nämnda period är 1,9 procent
- Den tekniska utvecklingen höjer jordbruksproduktiviteten med i genomsnitt 1 procent per år
- Ingen anpassning i form av ändrad produktionsinriktning eller sammanslagningar av produktionsenheter görs under perioden
- Inga ändringar i det nationella stödet

Av dessa antaganden är produktivitetsutvecklingen på 1 procent/år något mer pessimistiskt i förhållande till motsvarande antagande i kommissionens baskalkyler (1,4 %). Orsaken härtill är de specifika strukturförhållanden som råder inom åländskt jordbruk och som bedöms medföra ett något sämre produktivitetsutfall i förhållande till gjorda nyinvesteringar än inom EU-jordbruket som helhet. Dessutom har kommissionen i viss mån inarbetat framtida storleksrationaliseringar i sitt produktivitetsantagande, något som inte varit möjligt att göra i de specifikt åländska scenarioanpassningarna.

De tre scenarierna för de samlade effekterna av CAP-reformen och utvidgningen på det åländska jordbrukets ekonomiska resultat byggs upp kring ett antal antaganden om prisutvecklingen från 2002 och fram till 2013 för de viktigaste jordbruksprodukterna. Det är alltså de olika antaganden om prisutvecklingen på jordbruksprodukterna som skiljer utfallet i de tre scenarierna från varandra. Prisantagandena i dessa seminarier är gjorda så att ett av dem stämmer relativt väl överens med de prisantaganden som gjorts av kommissionen för hela EU-jordbruket. Den viktigaste särskiljande faktorn mellan detta scenario och kommissionens huvudkalkyl över EU-utvecklingen fram till 2013 är därmed antagandet om en något svagare

produktivitetens utveckling inom det åländska jordbruket. De två övriga scenarierna är konstruerade så att de fångar in en i förhållande till kommissionens analys oavsett positiv respektive oavsett negativ utveckling av priserna inom jordbrukssektorn under den aktuella perioden.

De tre scenarierna och deras bakomliggande prisantaganden presenteras nedan i *tabell 8.1*. Tabellens scenario nr 2 är alltså det scenario som beträffande de så avgörande prisutvecklingsantagandena ligger mest i linje med kommissionens kalkyler för jordbruket inom Unionen som helhet.

Tabell 8.1: Prisutvecklingsantaganden för tre åländska jordbruksscenarioer under perioden 2002-1 201. Ackumulerade förändringar i löpande priser

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Mjolkproduktion	-10	-5	0
Nötboskap	-20	-15	-10
Svin	-20	-15	-10
Fjäderfä	-5	0	0
Övriga djur	0	0	0
Spannmål	-15	-10	-5
Socketbetor	0	0	0
Potatis	0	0	0
Trädgårdsproduktion	0	0	+5
Övriga växter, t.ex. ryps	0	0	0

Samtliga prisantaganden gäller över perioden summerade prissförändringar i löpande priser. Antagandet att mjölkpriserna går ner med 5 procent i det i förhållande till kommissionens priskalkyler mycket närliggande 'basscenario 2' innebär alltså att detta scenario (bland annat) utgår från ett antagande om att de åländska böndernas ersättning inom mjölksektorn år 2013 i löpande priser sjunkit till 95 procent av motsvarande ersättning år 2000. Om hänsyn tas till den antagna inflationen på nästan 2 procent per år blir prissänkningen i reala termer alltså betydligt mer kännbar, något som också tas hänsyn till i de resultatkalkyler som redovisas i nästa avsnitt.

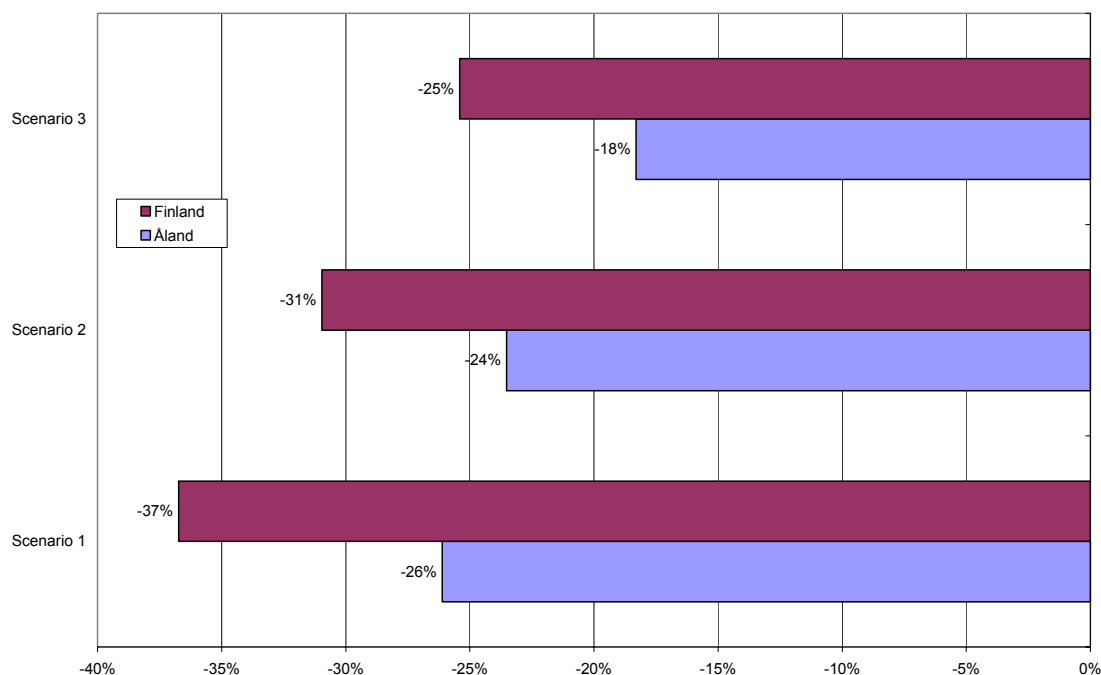
8.3. Jordbrukets lönsamhetsutveckling fram till 2013

Samtliga tre ovan specificerade utvecklingsscenarioer med sina antaganden om priser, produktivitetens utveckling och inflation under perioden fram till 2013 ger, åtminstone i inflationsrensade reala termer, en negativ utveckling av det åländska jordbrukets rörelseresultat. Eftersom kalkylerna i grunden bygger på kommissionens analys av effekterna av den föreslagna CAP-reformen och utvidgningen av Unionen till nya medlemsstater i öster, så är resultatet i huvudsak betingat av effekterna på det framtida åländska jordbruket av dessa två tunga politiska och institutionella förändringar. I reala termer ger kalkylen baserad på

'basscenario 2' sålunda en nedgång i det åländska gårdarnas rörelseöverskott – sedd över hela perioden och enbart gällande inom jordbrukets traditionella kärnområden djurhållning och växtproduktion – med nästan en fjärdedel (24 %). Det mest negativa scenariot (Scenario 1) späder ytterligare på den negativa realutvecklingen, dock inte särskilt mycket, till en 26 procentig nedgång i rörelseresultatet. Det mest positiva alternativet (Scenario 3) ger även detta ett negativt realutfall i rörelseöverskottet uppgående till något mindre än en femtedel (18 %).

Om man som en jämförande kontrollgrupp tillämpar exakt samma scenarier på det finska B-områdesjordbruket fås, föga oväntat, ungefär samma resultat. Som framgår av *figur 8.2* så ger dessa scenarier till och med ett något mer negativt utfall för det finska jordbruket. Eftersom rationaliserings- och strukturomvandlingspotentialen här sannolikt är något större och antagandet om en årlig produktivitetsutveckling på en procent därmed också för lågt satt, så torde dock effekten av CAP-reformen och utvidgningen på det finska jordbruket i realiteten bli mer likartad som för det åländska jordbruket. Vissa reella skillnader i utfallet torde dock bero på faktorer av sådan karaktär att de kvarstår även efter justeringar i scenarionas grundantaganden. Detta gäller framförallt gårdarnas storleksstruktur med fler större gårdar med relativt sett större neddragningar i CAP-stöden i kombination med en produktionsinriktning med en större tyngdpunkt på 'stödtunga' produktionsområden som t.ex. spannmål och svinköttsproduktion.

Figur 8.2: Rörelseresultatets nedgång under perioden 2000-2013 inom åländskt och finskt jordbruk enligt givna scenarier. Fasta priser.

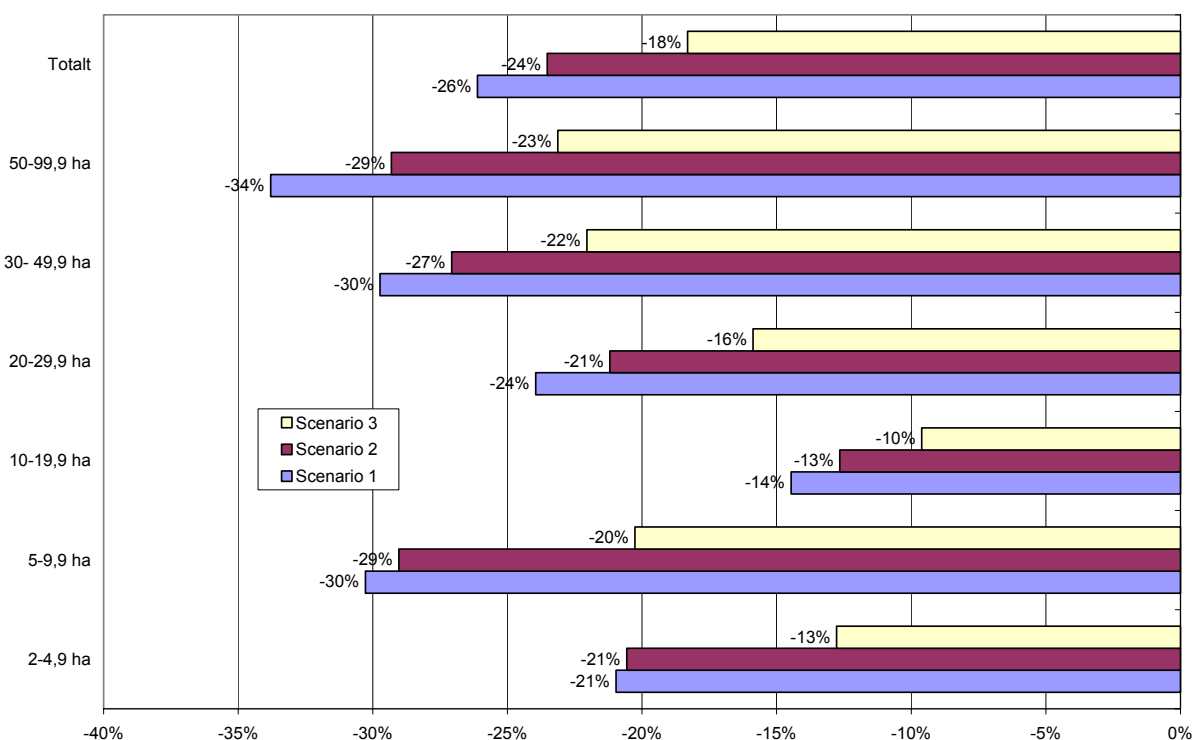


En intressant frågeställning är naturligtvis här på vilket sätt utfallet av de tre olika scenarierna varierar beroende på gårdarnas huvudsakliga produktionsinriktning och storlek (ha odlad

mark). Det visar sig då att vissa storleksklasser på gårdarna och vissa huvudsakliga produktionsinriktning får ett betydligt sämre utfall och att spridningen mellan det bästa och det sämsta scenarioalternativet som regel här också är störst. Det här betyder alltså att konsekvenserna av de kommande förändringarna i stödpolitiken samt östutvidgningen inte bara är relativt sett störst inom dessa grupper av gårdar, utan också att konsekvenserna av avvikelser i prisutvecklingen jämfört med här gjorda antaganden får betydligt större (positiva/negativa) effekter för just dessa gårdar än för jordbrukare i andra storleksklasser och med annan huvudsaklig produktionsinriktning.

I figur 8.3 redovisas nedan utfallet av de tre scenarierna inom olika klasser av gårdsstorlekar. Av figuren framgår att den relativa resultatförsämringen i samtliga alternativ ser ut att bli störst i storleksklasserna över 30 ha odlad mark samt i gruppen av gårdar med storleken 5-10 ha. Den minsta resultatförsämringen uppvisas för samtliga tre scenarier för gårdar i storleksklassen med 10-20 ha odlad mark.

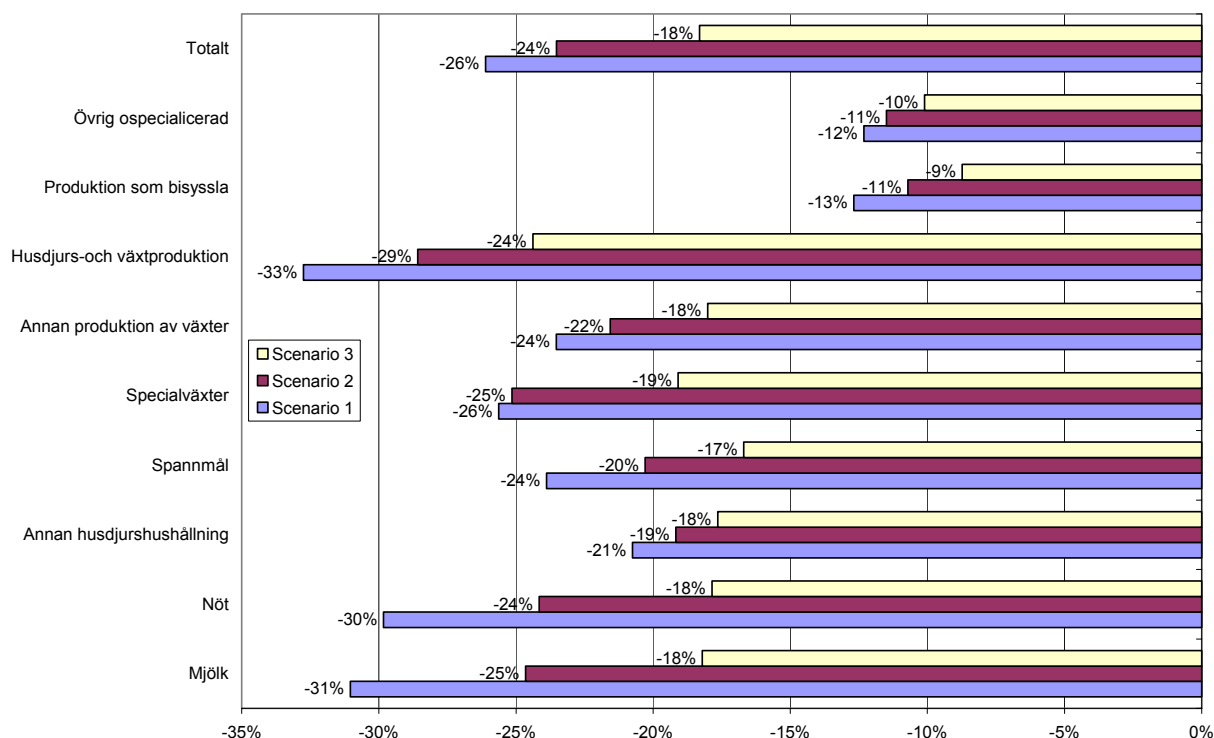
Figur 8.3: Resultatutvecklingen 2000-2013 inom åländskt jordbruk med hänsyn till gårdsstorlek. Fasta priser.



Det är inte helt lätt att ge någon entydig förklaring till denna variation i utfallet beroende på gårdsstorleken. En möjlig förklaring till det relativt sett sämre utfallet i de största åländska gårdsstorlekarna kan vara att de är stora nog att i högre grad än de mindre enheterna drabbas av de nedskärningar i direktstödet som CAP-reformen medför (jfr t.ex. avsnitt 8.1 om modulerings effekter ovan), samtidigt som de inte är stora nog att fullt ut utnyttja den

rationaliseringspotential och omläggning av produktionen som den mer marknadsorienterade produktion som CAP-reformens frikoppling av stödet från produktionen förutsätter. En sannolik förklaring till de svaga utfallet även inom gruppen med gårdar i storleksintervallet 5-10 ha, torde vara att dessa ofta är inriktade på produkter där de kombinerade effekterna av CAP-reformen och utvidgningen för Ålands del ser ut att kunna bli relativt sett störst, nämligen den husdjurs- och växtproduktion som i huvudsak är inriktad på nötkötts- och mjölkproduktion. Se figur 8.4 nedan!

Figur 8.4: Resultatutvecklingen 2000-2013 inom åländskt jordbruk med hänsyn till gårdarnas huvudsakliga produktionsinriktning. Fasta priser.



De mer betydande produktionsinriktningar som får vidkännas en relativt sett något mindre realnedgången i sitt rörelseöverskott som en följd av förändringarna fram till 2013 ser ut att vara spannmålsodlingen, vissa typer av annan växtodling (inkl. en del special- och trädgårdsodling) samt mer udda verksamhet med karaktär av bisyssla i förhållande till den mer bulkbetonade jordbruksproduktionen.

Slutsatsen av ovanstående scenarioanalys är alltså att de jordbruk som – givet träffsäkerheten i kommissionens 'baskalkyl' rörande hela EU-jordbruket och de specialantaganden som här gjorts för Åland – ligger i storleksgruppen 10-20 ha odlad jord och är inriktade på diverse specialiserade nischgrödor och mer udda produkter samt trädgårdsodling, i löpande priser i stort sett kan se fram emot en bibehållen inkomstnivå under perioden fram till 2013. Om hänsyn tas till penningvärdeförsämringen ser det dock ut som om även dessa gårdar skulle få

ett bortfall i sitt rörelseöverskott jämfört med dagsläget med i storleksordningen 10-15 procent. Omvänt så gäller att gårdar i framför allt storleksgrupperna 5-10 respektive över 50 ha odlad gjord med huvudsaklig inriktning på nöt- och mjölkproduktion samt en del andra kombinationer av växt- och husdjursproduktion, är de som ser ut att drabbas hårdast av de förestående ändringarna i jordbrukets mer grundläggande produktionsförutsättningar inom EU.

8.4. Konklusion

Det är viktigt att ha klart för sig att ovanstående resultat av scenarioanalysen är teoretiskt konstruerade utvecklingsalternativ i syfte att tydliggöra konsekvenserna av de planerade förändringarna i det åländska jordbrukets policymiljö givet vissa antaganden om priser, produktivitet etc. De gör med andra ord inte anspråk på att vara mera genomarbetade och fullvärdiga prognoser över de kommande årens utveckling inom åländskt jordbruk. Osäkerheten om de till åländska förhållanden anpassade pris- och produktivitetsantagandena är helt enkelt för stor för detta.

Även den för scenarioutfallet så viktiga baskalkylen gjord av EU-kommissionen och dess jordbruksekonomiska experter är full av antaganden om prisförhållanden, internationella förhandlingsresultat och produktivitetsförändringar som sammantaget sist och slutligen kan visa sig innehålla en hel del oförutsägbara förändringar över en så här pass lång och av institutionella förändringar fullspäckad tidsperiod.

Ytterligare en sak som försvårar tolkningen av dessa tre scenariokalkyler i mera regelrätta prognostermeter är det faktum att de inte innefattar alla de inkomster som den genomsnittlige åländska lantbrukaren idag lever på. En del inkomster som inte härrör direkt från det traditionella jordbruket faller sålunda utanför kalkylen. Hit hör t.ex. olika typer av annan verksamhet på gårdarna som t.ex. skogsbruk, fiske eller från gårdsbruksekonomi separat turistverksamhet, samt de inkomster som härrör från pensioner och socialförsäkringssystem.

Den kanske allra viktigaste och ur ekonomisk synpunkt mest intressanta svagheten i scenariotekniken är dock att varken underlagsdata eller modellredskap är särskilt väl lämpade för att bygga in de omstruktureringar och marknadsanpassningar som de åländska bönderna rimligen kommer att tvingas göra under de kommande åren för att förbättra sina möjligheter att motverka den urholkning av realinkomsterna från jordbruket som utvecklingen annars – allt annat lika – sannolikt skulle medföra. Oavsett hur det går med jordbrukspriserna, inflationen, den tekniska utvecklingen och de framtida stödinsatserna inom EU-jordbruket, så står det sist och slutligen ändå klart att det åländska jordbrukets framtid står och faller med dess förmåga att anpassa sin verksamhet och produktion på bästa möjliga sätt till den efterfrågan och de jordbrukspolitiska förutsättningar som gäller i morgondagens samhälle. Om en sådan offensiv anpassning och verksamhetsutveckling framgångsrikt kan genomföras,

behöver alltså inte de negativa effekterna i de åländska jordbrukarnas resultaträkning sist och slutligen bli alls bli av den omfattning som scenarioutfallet ovan ger vid handen.

Om resultaten av den här använda scenariometoden genom sina speciella förutsättningar sannolikt alltså bör betraktas som väl pessimistiska när det gäller de konkreta effekterna på jordbrukarnas ekonomiska utfall, så betyder detta dock inte att de är ointressanta. I kombination med resultaten från övriga datasammanställningar i denna studie finns det tvärtom en hel del viktiga slutsatser att utvinna ur den här typen av scenariobaserad analys. Hit hör framför allt insikten om följande grundläggande förutsättningar för och krav på en långsiktigt överlevnadsduglig primärnäringsssektor på Åland:

- Betydande omstrukturerings- och marknadsanpassningskrav inom jordbrukets traditionella kärnområden (djurhållning och växtodling)
- Ett relativt begränsat utrymme för verkligt avgörande positiva skaleffekter genom traditionell storleksrationalisering (gårdssammanslagningar)
- Stort behov av satsning på nya nischprodukter med växande efterfrågan bl.a. till följd av EU-utvidgningen i öster, t.ex. trädgårdsodlingen
- Lönsamhetsproblemen på sikt generellt sett störst inom djurhållningen och mjölkproduktionen samt spannmål och vissa specialodlingar
- Ökade krav på breddning i verksamheten vid de åländska gårdarna bort från det traditionella jordbrukets kärnområden mot kompletterande tjänster och näringar som olika typer av serviceverksamhet (inkl. turism och transport), skogsbruk, ekologiskt inriktade miljö- och landskapsinsatser, hästsportaktiviteter m.m., m.m.

Det framtida 'framgångsreceptet' för den åländska gårdsbruksekonomin kan därmed sammanfattas i två huvudstrategier för en offensiv anpassning till nya institutionella och marknadsmässiga förutsättningar. Den första handlar om en systematisk effektivisering och marknadsanpassning av produktionen inom jordbrukets kärnområden och den andra om en ökad satsning på de aktiviteter som ingår i CAP's andra pelare, alltså EUs växande satsningar på en bredare landsbygdsutveckling. Genom ett flexibel och systematiskt samspel mellan dessa två utvecklingsstrategier på den enskilda gårdsekonomin nivå torde det vara möjligt att även framledes överleva som mångsysslande lantbruksentreprenör på Åland.

Referenser

Baker, D. (2002): Agriculture in the EU's Eastern Enlargement – Current Status for SEECs. Fødevareøkonomisk Institut, Report nr. 144, København.

Commission of the European Communities (2002): Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. Issue paper. SEC (2002) 95 Final (30/01/02), Brussels.

Commission of the European Communities (2003a): Proposal for a council regulation establishing common rules for direct support schemes under common agricultural policy and support schemes for producers of certain crops. COM (2003) 23 (21/01/03), Brussels.

Commission of the European Communities (2003b): Impact assessment of the mid-term review proposals for agricultural markets and revenues in the EU-15 and in the EU-25 using the ESIM model. Directorate General for Agriculture, Brussels.

The Economist (2002): *Will These Modest Proposals Provoke Mayhem Down on the Farms?* pp. 25-26, July 13th-19th.

Europeiska Gemenskapernas Kommission (2002): Meddelande från kommissionen till rådet och europaparlamentet: Halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken. KOM (2002) 394/slutlig. Bryssel

Frandsen, S. E., Jensen, H.G. (2000): Economic Impacts of the Enlargement of the European Union. Analysing the Importance of Direct Payments. SJFI-Working Paper no. 15/2000, Copenhagen.

Heshmati, A. (1998): *Efficiency Measures in Rotating Panel Data*. Applied Economics, vol. 30, pp. 919-930.

Jansson, H., Salminen, J. (2000, red.): Den andra Ålandsfrågan. Autonomi eller självständighet, Bilaga I. Julius Sundbloms minnesstiftelse, Mariehamn.

Lantbruksstatistisk årsbok 1996-2002, Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstecentral (TIKE), Helsingfors.

Statistisk årsbok för Åland 2002, Ålands statistik och utredningsbyrå, Mariehamn.

Statistikcentralen (2000): Inkomst- och skattestatistik över gårdsbruk. Rapport 2000:13, Helsingfors.

Walter-Jørgensen, A., Jensen, T.V. (2001): CAP and the International Trade Negotiations. SJFI-Report nr. 123, København.

ÅSUB (1998): Det åländska lantbruket – lönsamhet idag och framtida förutsättningar. Rapport 1998:3, Ålands statistik- och utredningsbyrå, Mariehamn

ÅSUB (1999): Beroendeförhållandena inom den åländska ekonomin. Rapport 1999:5, Ålands statistik- och utredningsbyrå, Mariehamn

ÅSUB (2000): Dagligvarupriserna på Åland – en komparativ analys. Rapport 2000:1, Ålands statistik- och utredningsbyrå, Mariehamn.

BILAGOR

Bilaga 1. Ekonometrisk analys av jordbruksproduktionens effektivitet på Åland och i Finlands övriga B-stödområde

Analyserna i kapitlen 4 och 5 är gjorda med ett datamaterial angående de enskilda jordbruksgårdarnas inkomster och utgifter. Materialet innehåller 11.007 observationer, varav 324 är från Åland. Observationerna är från åren 1997-2000 och de har insamlats som en roterande panel där ungefär hälften av observationerna årligen har bytts ut. Materialet har dock använts som en s.k. ”sammanslagen panel” där man inte tar hänsyn till att samma enhet kan observeras under flera år.

Monetära värden är förvandlade till fasta, 1997-års priser antingen med jordbrukets producentsprisindex eller något relevant delindex av detsamma. Samma index har använts både för åländska och finländska gårdar.

Vinstfunktion

Som ett mått för jordbrukets lönsamhet används jordbrukets inkomster varav utgifterna har subtraherats: reserveringar ingår inte i utgifterna. Definitionen motsvarar post 21 (inkomster) och 26 (utgifter) och deras skillnad (post 27) i jordbrukarnas skattedeklarationsblankett nr 2. Detta vinstmått motsvarar ungefär de övriga företagens rörelsevinst och denna benämning används även här.

Följande regressionsekvation estimerades skilt för de åländska och övriga B-stödområdet samt för olika produktionsinriktningar:

$$\ln \pi_i = \ln y_i + [\ln y_i]^2 + Z_i + \varepsilon_i$$

π står för rörelsevinst och y står för inkomsterna, inklusive stöden. Z_i står för dummyvariabler för olika produktionsinriktningar.

Nedan finns resultatutskriften för åländskt och övriga B-stödområdets jordbruk som helhet. För de flesta produktionsinriktningarna var resultaten för Åland och B-stödområdet överensstämmande. I den mån de fanns betydande skillnader presenteras dessa i form av figurer i bilaga 2.

Estimeringsresultat för Åland

+-----+-----+-----+-----+-----+-----+					
Ordinary least squares regression Weighting variable = ANAVIKT					
Dep. var. = PHI Mean= 10.77945258 , S.D.= 1.537718231					
Model size: Observations = 289, Parameters = 3, Deg.Fr.= 286					
Residuals: Sum of squares= 176.1045467 , Std.Dev.= .78470					
Fit: R-squared= .741402, Adjusted R-squared = .73959					
Model test: F[2, 286] = 409.98, Prob value = .00000					
Diagnostic: Log-L = -354.4384, Restricted(b=0) Log-L = -549.8720					
LogAmemiyaPrCrt.= -.475, Akaike Info. Crt.= 2.474					
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic = 1.93293, Rho = .03353					
+-----+-----+-----+-----+-----+-----+					
Variable Coefficient Standard Error t-ratio P[T >t] Mean of X					
+-----+-----+-----+-----+-----+-----+					

Constant	-14.41550646	4.1066930	-3.510	.0005	
Y	3.001513118	.69474658	4.320	.0000	12.108077
YY	-.1508641694	.58494552E-01	-2.579	.0104	73.891578

(Note: E+nn or E-nn means multiply by 10 to + or -nn power.)

Estimeringsresultat för B-stödområde

Ordinary least squares regression Weighting variable = ANAVIKT					
Dep. var. = PHI Mean= 10.79362949 , S.D.= 1.387464174					
Model size: Observations = 9911, Parameters = 3, Deg.Fr.= 9908					
Residuals: Sum of squares= 5567.090085 , Std.Dev.= .74959					
Fit: R-squared= .708183, Adjusted R-squared = .70812					
Model test: F[2, 9908] =12022.38, Prob value = .00000					
Diagnostic: Log-L = -11957.0461, Restricted(b=0) Log-L = -18060.3755					
LogAmemiyaPrCrt.= -.576, Akaike Info. Crt.= 2.413					
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic = 1.97448, Rho = .01276					
Variable	Coefficient	Standard Error	b/St.Er.	P[Z >z]	Mean of X
Constant	-9.576191705	.64462678	-14.855	.0000	
Y	2.350917459	.10917739	21.533	.0000	12.038047
YY	-.1085588861	.92047494E-02	-11.794	.0000	73.053759

(Note: E+nn or E-nn means multiply by 10 to + or -nn power.)

Teknisk effektivitet

Den statistiska analysen nedan utgår från en produktionsfunktion med fyra produktionsfaktorer: kapital, arbete, energi och material/råvaror. I den ena estimeringen omfattar produktionen enbart bruttointäkterna från produktförsäljning, i den andra även stöden. Kostnaderna för kapital utgörs av avskrivningar, hyror för maskiner, förbättringsarbeten, arrende av odlingsjord, räntor och försäkringar. Arbetskostnader består av lön till extern arbetskraft, jordbrukarens egen inkomst ingår alltså inte. Materialutgifterna består av utlägg för foder, gödsel m.m. och energi av utgifter för bränsle, smörjmedel och el.

Tiden tas hänsyn till i form av dummyvariabler, vilket innebär att produktionsfunktionen är av en s.k. generalindex-form. Funktionsformen är translog, vilken tillhör familjen flexibla funktionsformer. Den tekniska effektiviteten estimeras i en stokastisk front -analys, där man jämför övriga observationer mot den mest effektiva enheten i materialet. Ordet stokastisk innebär att man tillåter en slumpmässig variation i effektiviteten till skillnad från deterministiskt front -analys. Ekvationen som estimeras har följande format

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum_j \beta_j \ln x_{ji} + A(t) + \sum_{j,k} \gamma_{jk} \ln x_j \ln x_k + \sum_{q,t} \delta_{qt} \ln x_q A(t) + \varepsilon_i$$

$$\varepsilon_i = v_i + u_i$$

y_i står för produktion, β_j , γ_{jk} och δ_{qt} för koefficienter av produktionsfaktorer och av olika bakgrundsvariabler x_j (K, L, M och E, produktionsinriktning, årsummy, om det handlar om en åländsk observation eller ej och deras interaktioner $\ln x_j \ln x_k$). Felterm ε_i antas bestå av en stokastisk komponent med en normaldistribution med förväntad värde 0 (v_i) och ett individuellt ineffektivitetsmått u_i , vilket är den springande punkten i analysen. Den genomsnittliga effektiviteten för olika grupper ($100 * e^{-u_i}$) presenteras i bilaga 2. Nedan finns estimeringsresultat för effektivitetskalkylen för inkomster inklusive stöd.

 | Limited Dependent Variable Model - FRONTIER |

```

Maximum Likelihood Estimates
Model estimated: Mar 20, 2003 at 00:44:27PM.
Dependent variable           Y
Weighting variable           ANAVIKT
Number of observations       11107
Iterations completed         86
Log likelihood function      -6174.448
Variances: Sigma-squared(v)= .08273
          Sigma-squared(u)=   .28174
          Sigma(v)           =   .28764
          Sigma(u)           =   .53080
Sigma = Sqr[(s^2(u)+s^2(v))]= .60372
Stochastic Production Frontier, e=v-u.
    
```

Variable	Coefficient	Standard Error	b/St.Er.	P[Z >z]	Mean of X
-----+-----+-----+-----+-----+-----					
Variable Coefficient Standard Error b/St.Er. P[Z >z] Mean of X					
-----+-----+-----+-----+-----+-----					
Primary Index Equation for Model					
Constant	8.865070327	.13216783	67.074	.0000	
K	-.2026417057	.15348762E-01	-13.202	.0000	10.548902
L	.8060443566E-01	.12616515E-01	6.389	.0000	1.8797822
M	.1783005018E-01	.13831938E-01	1.289	.1974	10.021488
E	-.3359146944E-01	.17730206E-01	-1.895	.0581	8.5930617
DT2	.2389985600	.85197453E-01	2.805	.0050	.24417034
DT3	.5949644590	.66064049E-01	9.006	.0000	.24840191
DT4	.8265661044	.69169791E-01	11.950	.0000	.25164311
TS4	.6399340209	.38413383	1.666	.0957	.63484420E-01
TS5	-1.178176285	.30362397	-3.880	.0001	.16169165E-01
TS6	-3.576682130	.14786513	-24.189	.0000	.20881287E-01
TS7	-.9408274133	.12351417	-7.617	.0000	.26128258
TS8	-.6638398397	.12784464	-5.193	.0000	.14988372
TS10	.1549967749E-03	.31301558	.000	.9996	.41229825E-01
TS11	-1.127650473	.12090606	-9.327	.0000	.21080010
D	-.7618393768	.25995144	-2.931	.0034	.30856310E-01
KD	.5567036810E-01	.30535764E-01	1.823	.0683	.32668708
LD	.1470008666E-01	.88160361E-02	1.667	.0954	.57340189E-01
MD	.3980053284E-01	.13423080E-01	2.965	.0030	.30480530
ED	-.3685038412E-01	.21009219E-01	-1.754	.0794	.26507144
KK05	.7864176084E-01	.15979001E-02	49.216	.0000	56.561642
LL05	.7856419882E-02	.18950091E-02	4.146	.0000	8.9552577
MM05	.5300570590E-01	.10817844E-02	48.998	.0000	52.596835
EE05	.3454123404E-01	.14929493E-02	23.136	.0000	38.892137
KL	-.3352624667E-02	.14480710E-02	-2.315	.0206	21.519367
KM	-.2053827543E-01	.94204190E-03	-21.802	.0000	107.59842
KE	-.6576523132E-02	.10895838E-02	-6.036	.0000	92.286761
LM	-.3244386104E-02	.77205576E-03	-4.202	.0000	21.169506
LE	-.4472712584E-02	.13340772E-02	-3.353	.0008	18.100329
ME	-.1784414423E-03	.54304915E-03	-.329	.7425	88.449553
KT2	.8205424647E-02	.10892387E-01	.753	.4513	2.5709872
KT3	-.3934654278E-01	.81838954E-02	-4.808	.0000	2.6243775
KT4	-.4129422306E-01	.83832246E-02	-4.926	.0000	2.6676736
LT2	.3172113921E-02	.40605259E-02	.781	.4347	.44569059
LT3	.7264863567E-02	.40974030E-02	1.773	.0762	.46707468
LT4	.8932744354E-02	.40364466E-02	2.213	.0269	.47940164
MT2	.8447289424E-02	.53229120E-02	1.587	.1125	2.4595242
MT3	-.3870510723E-02	.47192676E-02	-.820	.4121	2.4925047
MT4	-.1346650574E-01	.43679111E-02	-3.083	.0020	2.5112805
ET2	-.5163605672E-01	.53288292E-02	-9.690	.0000	2.0894097
ET3	-.2694628853E-01	.59448150E-02	-4.533	.0000	2.1314005
ET4	-.2516826864E-01	.53579343E-02	-4.697	.0000	2.1770234
KTS4	-.1090762938	.49585829E-01	-2.200	.0278	.73091167
KTS5	-.5379085072E-01	.58181231E-01	-.925	.3552	.18453159
KTS6	-.5109495381E-01	.16139632E-01	-3.166	.0015	.20553835
KTS7	.8059179910E-01	.13064982E-01	6.169	.0000	2.6493997
KTS8	.5396576688E-01	.14032086E-01	3.846	.0001	1.5961438
KTS10	.3378327173E-01	.42536932E-01	.794	.4271	.45823079
KTS11	.1152861913	.12928943E-01	8.917	.0000	2.1419300
LTS4	.3346980381E-02	.85137211E-02	.393	.6942	.19649519
LTS5	-.2906893081E-02	.13365585E-01	-.217	.8278	.55338764E-01
LTS6	-.3459895778E-01	.64985658E-02	-5.324	.0000	.40129500E-01

LTS7	-.2105256984E-02	.49065593E-02	-.429	.6679	.21669411
LTS8	.1540900188E-02	.41918806E-02	.368	.7132	.40690657
LTS10	.1940697042E-02	.92711676E-02	.209	.8342	.98615024E-01
LTS11	-.1556574221E-02	.42956103E-02	-.362	.7171	.26618111
MTS4	.6209995770E-01	.37042461E-01	1.676	.0936	.77397567
MTS5	.6800854307E-01	.39159655E-01	1.737	.0824	.19772843
MTS6	.3051443852	.11552538E-01	26.414	.0000	.20563083
MTS7	.2438614204E-02	.10694772E-01	.228	.8196	2.4528618
MTS8	-.5716363117E-02	.10704143E-01	-.534	.5933	1.5284584
MTS10	.2613426493E-01	.33508612E-01	.780	.4354	.45048698
MTS11	-.2187060453E-01	.10625385E-01	-2.058	.0396	1.8280799
ETS4	-.2297764822E-01	.32747189E-01	-.702	.4829	.62481929
ETS5	.8050553492E-01	.19940617E-01	4.037	.0001	.15922407
ETS6	.8643374300E-01	.14502578E-01	5.960	.0000	.16308053
ETS7	-.1041076645E-01	.13888051E-01	-.750	.4535	2.1141864
ETS8	.3165883854E-02	.14262951E-01	.222	.8243	1.2786738
ETS10	-.7994597411E-01	.36413259E-01	-2.196	.0281	.38635989
ETS11	.7482970044E-02	.13882530E-01	.539	.5899	1.7028889
DTS4	-.8791627962E-01	.6673201.8	.000	1.0000	.62922606E-04
DTS5	-.1772658748	.79493556	-.223	.8235	.11581197E-03
DTS6	.1793305587	.12944666	1.385	.1659	.16889768E-02
DTS7	-.4103637588	.11362572	-3.612	.0003	.21334823E-02
DTS8	.4721586782E-01	.77848609E-01	.607	.5442	.12632940E-01
DTS10	-.2254508410E-01	.18597379	-.121	.9035	.14584162E-02
DTS11	-.7778753782E-01	.89349052E-01	-.871	.3840	.63945892E-02
	Variance parameters for compound error				
Lambda	1.845377978	.45318121E-01	40.721	.0000	
Sigma	.6037200013	.39081759E-02	154.476	.0000	

Variabelbenämningar

K	Kapital
L	Arbete
M	Material/råvaror
E	Energi
DT2	Dummy för år 1998
DT3	Dummy för år 1999
DT4	Dummy för år 2000
TS4	Dummy för svinproduktion
TS5	Dummy för fjäderfäprod.
TS6	Dummy för annan husdjushåll.
TS7	Dummy för sädeslagsodling.
TS8	Dummy för specialväxtodling och annan växtproduktion
TS10	Dummy för kombinerad husdjursproduktion och växtodling
TS11	Dummy för övrig gårdsbruk
D	Dummy för åländsk gård
KD	K*D
LD	L*D
MD	M*D
ED	E*D
KK05	K*K/2
LL05	L*L/2
MM05	M*M/2
EE05	E*E/2
KL	K*L
KM	K*M
KE	K*E
LM	L*M
LE	L*E
ME	M*E
KT2	K*DT2
KT3	K*DT3
KT4	K*DT4

LT2 L*DT2
 LT3 L*DT3
 LT4 L*DT4
 MT2 M*DT2
 MT3 M*DT3
 MT4 M*DT4
 ET2 E*DT2
 ET3 E*DT3
 ET4 E*DT4
 KTS4 K*TS4 följande byggda enligt samma logik:
 KTS5, KTS6, KTS7, KTS8, KTS10, KTS11, LTS4, LTS5, LTS6, LTS7, LTS8, LTS10, LTS11, MTS4,
 MTS5, MTS6, MTS7, MTS8, MTS10, MTS11, ETS4, ETS5, ETS6, ETS7, ETS8, ETS10, ETS11
 DTS4 D*TS4, följande byggda enligt samma logik:
 DTS5, DTS6, DTS7, DTS8, DTS10, DTS11

Skalfördelar och teknisk utveckling

För att beskriva skalfördelarna och den tekniska utveckling estimerades i princip samma produktionsfunktion som för teknisk effektivitet, endast med undantag av feltermen och att estimeringsproceduren ändras⁴⁰. I och med att translogfunktionens enskilda koefficienter saknar en ekonomisk tolkning, beräknades produktionens elasticitet för olika produktionsfaktorer. Summan produktionsfaktorernas samlade produktionselasticitet utgör produktionens skalfördelar. Teknisk utveckling är samma som förändringen i produktionen över tiden när insatserna hålls konstanta.

Produktionsfaktorernas produktionselasticitet fås genom att derivera translog-funktionen med produktionsfaktoren ifråga och kan uttryckas enligt följande funktion:

$$EL_j = \beta_j + \sum_k \gamma_{jk} x_k + \delta_{qt} A(t) \quad j = K, L, M, E$$

Och skalfördelarna är därmed:

$$RTS = \sum_j EL_j \quad j = K, L, M, E$$

Teknisk utveckling beräknas enligt följande formel:

$$TC = (A(t) - A(t-1)) * [1 + \sum_{q,t} \delta_{qt} x_q]$$

A(t) är en indikator för årtal, och δ_{qt} är koefficienter för interaktioner mellan tidsdummin och förklarande variabler såsom produktionsfaktorerna (och bakgrundsvariablerna).

Estimeringsresultaten för produktionsfunktion inklusive stöd finns nedan.

```

+-----+
| Ordinary least squares regression    Weighting variable = ANAVIKT |
| Dep. var. = Y                    Mean= 11.83347824            , S.D.= 1.259358649 |
| Model size: Observations = 11107, Parameters = 81, Deg.Fr.= 11026 |
| Residuals: Sum of squares= 2081.743021            , Std.Dev.= .43451 |
| Fit:                    R-squared= .881813, Adjusted R-squared = .88096 |
+-----+
    
```

⁴⁰ Jordbrukarens åldersklass ingår här som dummyvariabler AGE2-AGE5.

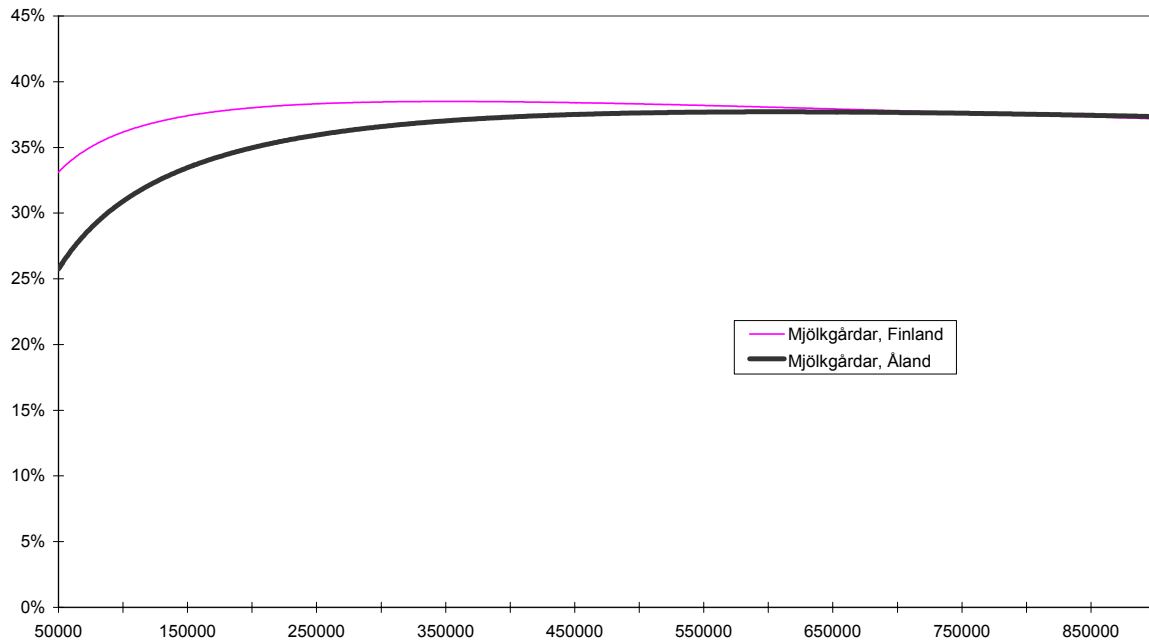
Model test: F[80, 11026] = 1028.33,	Prob value =	.00000
Diagnostic: Log-L = -7375.2376, Restricted(b=0) Log-L = -19234.6543		
LogAmemiyaPrCrt.= -1.660, Akaike Info. Crt.=		1.343
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic = 2.01227,	Rho =	-.00613

Variable	Coefficient	Standard Error	b/St.Er.	P[Z >z]	Mean of X
Constant	7.999154807	.17585082	45.488	.0000	
K	-.1603872876	.23973273E-01	-6.690	.0000	10.548902
L	.8688666251E-01	.12994766E-01	6.686	.0000	1.8797822
M	.2199441374E-01	.19912193E-01	1.105	.2693	10.021488
E	-.3353515585E-01	.22179822E-01	-1.512	.1305	8.5930617
DT2	.4434851427	.10058230	4.409	.0000	.24417034
DT3	.7803966755	.96275572E-01	8.106	.0000	.24840191
DT4	1.015556213	.97449680E-01	10.421	.0000	.25164311
TS4	.6918437631	.27234762	2.540	.0111	.63484420E-01
TS5	-1.353442894	.31965584	-4.234	.0000	.16169165E-01
TS6	-4.871483291	.21932826	-22.211	.0000	.20881287E-01
TS7	-.8954357206	.12769024	-7.013	.0000	.26128258
TS8	-.7875360040	.13892037	-5.669	.0000	.14988372
TS10	.4891306719E-01	.27171702	.180	.8571	.41229825E-01
TS11	-1.197538701	.13124341	-9.125	.0000	.21080010
AGE2	-.8973824199E-02	.14858738E-01	-.604	.5459	.38185199
AGE3	.8714298261E-03	.15235936E-01	.057	.9544	.34131583
AGE4	-.1258991903	.22162742E-01	-5.681	.0000	.63082846E-01
AGE5	.1688008545E-01	.18355606E-01	.920	.3578	.11453448
D	-.7582100539	.26000872	-2.916	.0035	.30856310E-01
KD	.7156110384E-01	.31484355E-01	2.273	.0230	.32668708
LD	.1355073818E-01	.70199269E-02	1.930	.0536	.57340189E-01
MD	.3670760581E-01	.15926785E-01	2.305	.0212	.30480530
ED	-.5213943853E-01	.17952354E-01	-2.904	.0037	.26507144
KK05	.7291410673E-01	.27785002E-02	26.242	.0000	56.561642
LL05	.6827541119E-02	.15061865E-02	4.533	.0000	8.9552577
MM05	.5357284407E-01	.15330732E-02	34.945	.0000	52.596835
EE05	.3377070559E-01	.18374106E-02	18.380	.0000	38.892137
KL	-.3948877811E-02	.16533657E-02	-2.388	.0169	21.519367
KM	-.1913124258E-01	.17522878E-02	-10.918	.0000	107.59842
KE	-.3172169099E-02	.18524863E-02	-1.712	.0868	92.286761
LM	-.2339866443E-02	.10885529E-02	-2.150	.0316	21.169506
LE	-.5096608115E-02	.13269132E-02	-3.841	.0001	18.100329
ME	-.1949437045E-02	.96961867E-03	-2.011	.0444	88.449553
KT2	-.1501778324E-01	.13182136E-01	-1.139	.2546	2.5709872
KT3	-.4306341858E-01	.12390567E-01	-3.476	.0005	2.6243775
KT4	-.4760254955E-01	.12317523E-01	-3.865	.0001	2.6676736
LT2	.3413422316E-02	.33491789E-02	1.019	.3081	.44569059
LT3	.8129054783E-02	.33048161E-02	2.460	.0139	.46707468
LT4	.9329724521E-02	.32699240E-02	2.853	.0043	.47940164
MT2	.1500703350E-01	.79496480E-02	1.888	.0591	2.4595242
MT3	-.1235232575E-01	.73715455E-02	-1.676	.0938	2.4925047
MT4	-.2049361349E-01	.71835244E-02	-2.853	.0043	2.5112805
ET2	-.5387176925E-01	.79820865E-02	-6.749	.0000	2.0894097
ET3	-.3279642393E-01	.82798043E-02	-3.961	.0001	2.1314005
ET4	-.2973398382E-01	.78261935E-02	-3.799	.0001	2.1770234
KTS4	-.1170057104	.34501740E-01	-3.391	.0007	.73091167
KTS5	-.7078291204E-01	.57527613E-01	-1.230	.2185	.18453159
KTS6	-.1219534255	.28572490E-01	-4.268	.0000	.20553835
KTS7	.7573019957E-01	.16245073E-01	4.662	.0000	2.6493997
KTS8	.5934521078E-01	.18232240E-01	3.255	.0011	1.5961438
KTS10	.2721198117E-01	.37233732E-01	.731	.4649	.45823079
KTS11	.1186023449	.16884594E-01	7.024	.0000	2.1419300
LTS4	.3278020530E-02	.45872237E-02	.715	.4749	.19649519
LTS5	-.4936828937E-02	.82240799E-02	-.600	.5483	.55338764E-01
LTS6	-.5883829802E-01	.83785657E-02	-7.022	.0000	.40129500E-01
LTS7	-.1436138123E-02	.39887878E-02	-.360	.7188	.21669411
LTS8	.1615585446E-02	.34370343E-02	.470	.6383	.40690657
LTS10	.2887460166E-02	.58909360E-02	.490	.6240	.98615024E-01
LTS11	-.6890957147E-04	.38968164E-02	-.018	.9859	.26618111
MTS4	.6874535749E-01	.25547991E-01	2.691	.0071	.77397567
MTS5	.5264725294E-01	.35467703E-01	1.484	.1377	.19772843

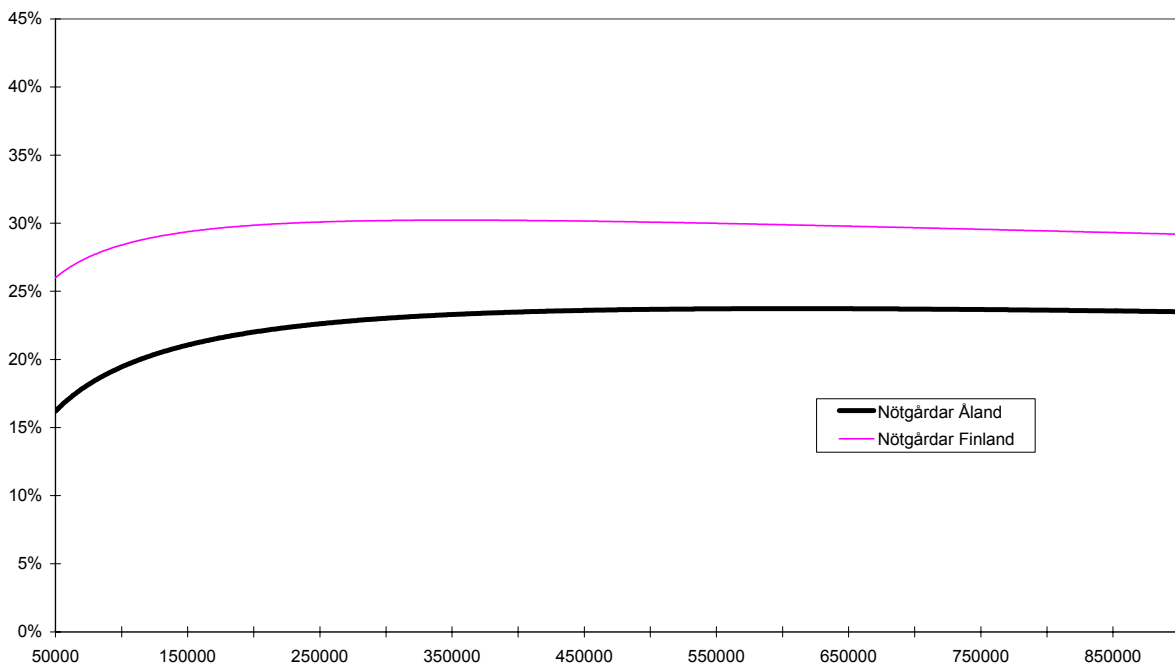
MTS6	.4777177829	.20265852E-01	23.573	.0000	.20563083
MTS7	.9543527428E-02	.12846252E-01	.743	.4575	2.4528618
MTS8	.4238937316E-02	.13926442E-01	.304	.7608	1.5284584
MTS10	.3407207413E-01	.29179259E-01	1.168	.2429	.45048698
MTS11	-.1876517883E-01	.12715368E-01	-1.476	.1400	1.8280799
ETS4	-.2777637071E-01	.28498338E-01	-.975	.3297	.62481929
ETS5	.1351987116	.32190177E-01	4.200	.0000	.15922407
ETS6	.1120835499	.19526915E-01	5.740	.0000	.00000000
ETS7	-.1796211473E-01	.14170672E-01	-1.268	.2050	2.1141864
ETS8	-.3144294926E-02	.15069593E-01	-.209	.8347	1.2786738
ETS10	-.8732107351E-01	.31836203E-01	-2.743	.0061	.38635989
ETS11	.3049748363E-02	.14471170E-01	.211	.8331	1.7028889
DTS4	-.8951624403E-01	.52469909	-.171	.8645	.62922606E-04
DTS5	-.1801431575	.39445354	-.457	.6479	.11581197E-03
DTS6	.3042087399	.12542613	2.425	.0153	.16889768E-02
DTS7	-.4142485892	.10724323	-3.863	.0001	.21334823E-02
DTS8	.4640532448E-01	.65707343E-01	.706	.4800	.12632940E-01
DTS10	-.1085425271E-01	.12429179	-.087	.9304	.14584162E-02
DTS11	-.4697780064E-01	.85430951E-01	-.550	.5824	.63945892E-02

Bilaga 2. Grafisk redovisning av estimeringsresultaten

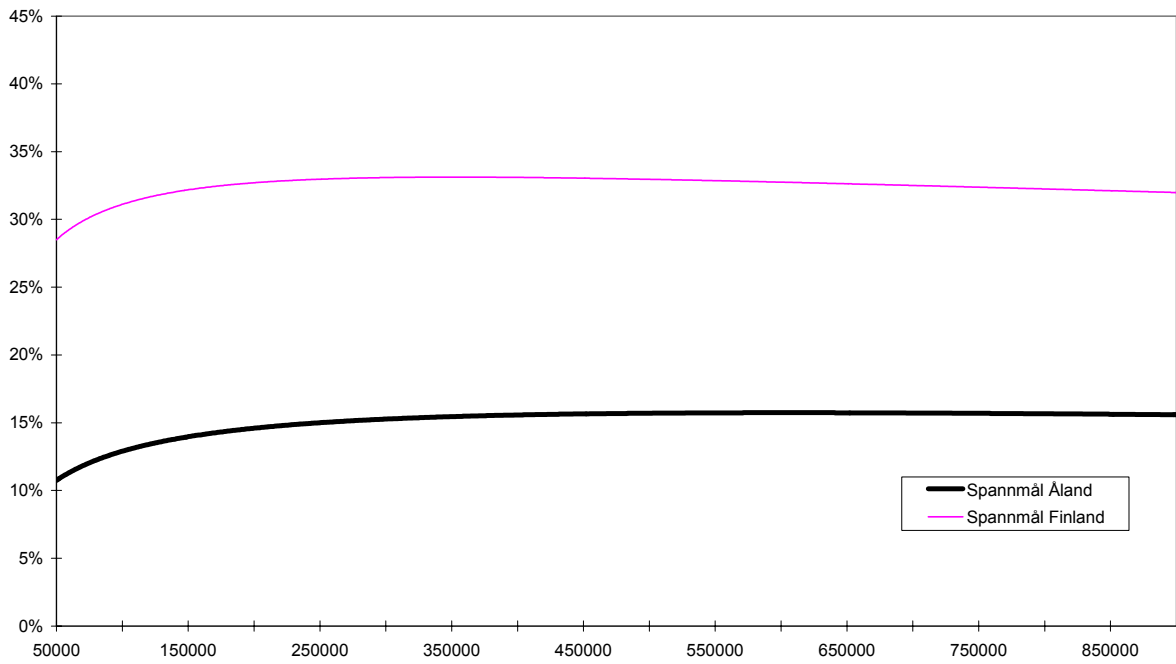
Figur B.1. Bruttoavkastning i förhållande till produktion, mjölkgårdar



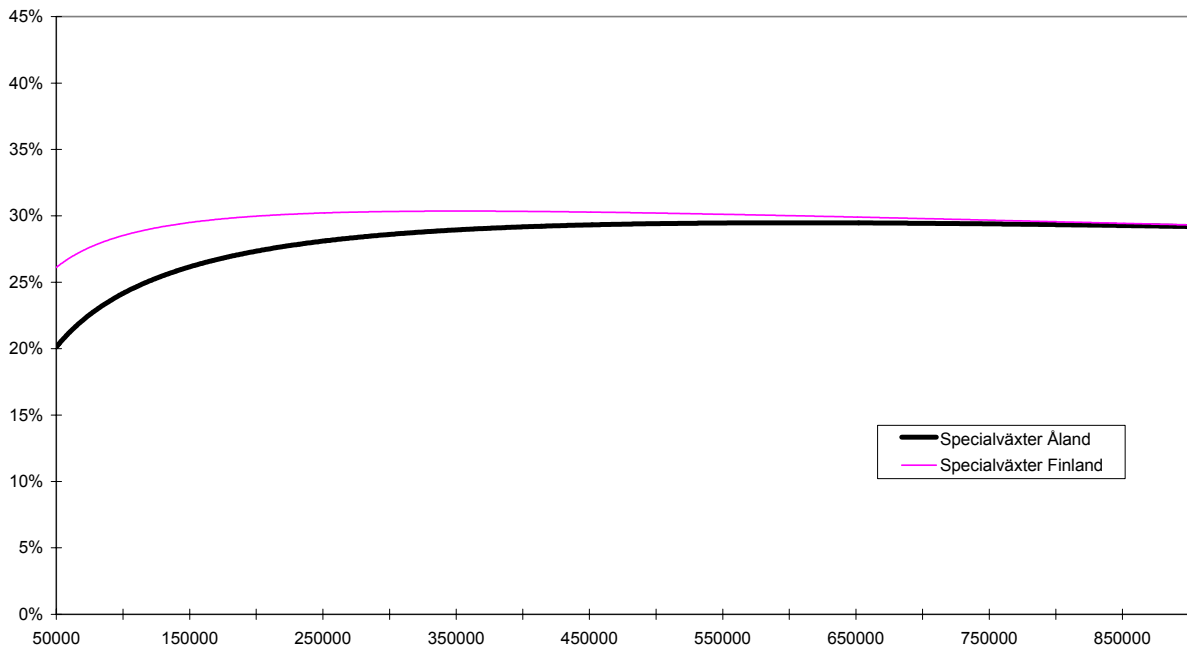
Figur B.2. Bruttoavkastning i förhållande till produktion, nötgårdar



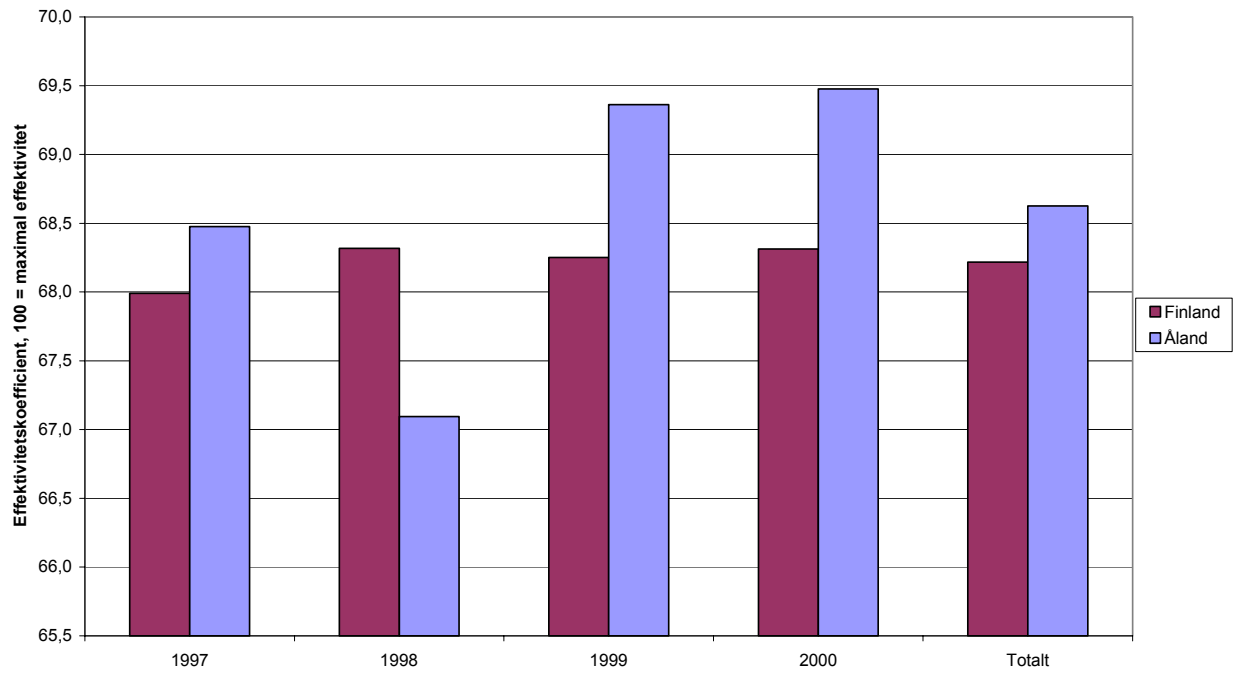
Figur B.3. Bruttoavkastning i förhållande till produktion, spannmål



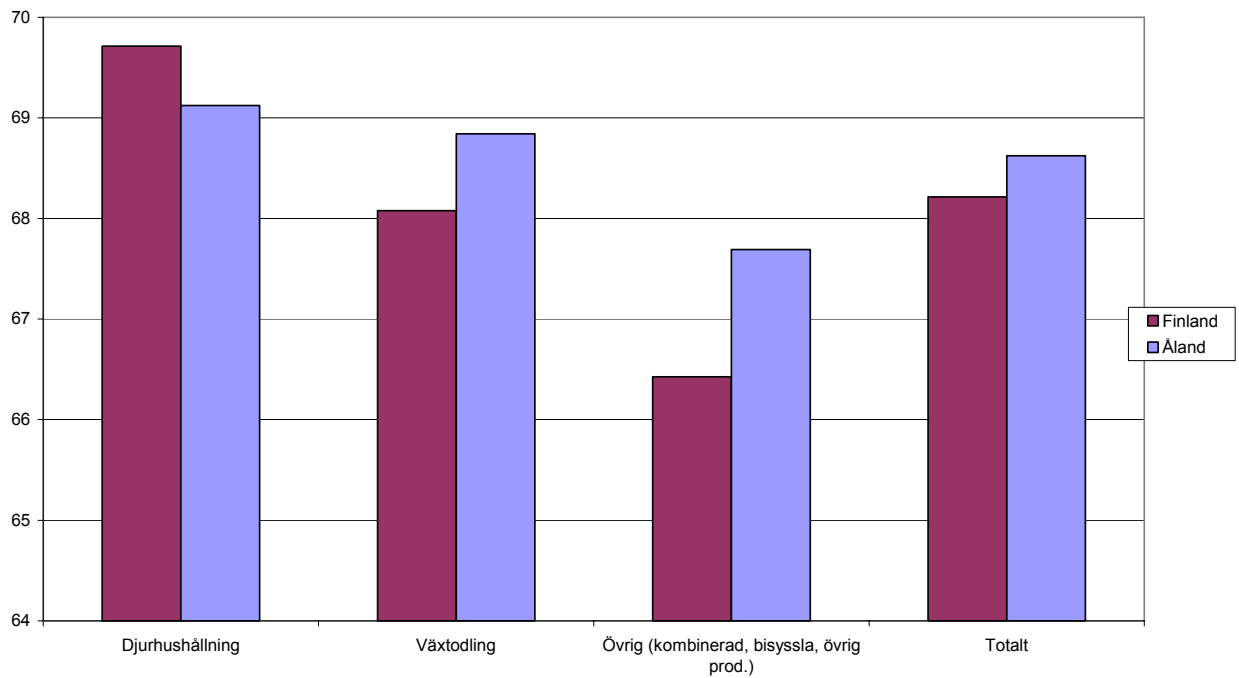
Figur B.4. Bruttoavkastning i förhållande till produktion, specialväxter



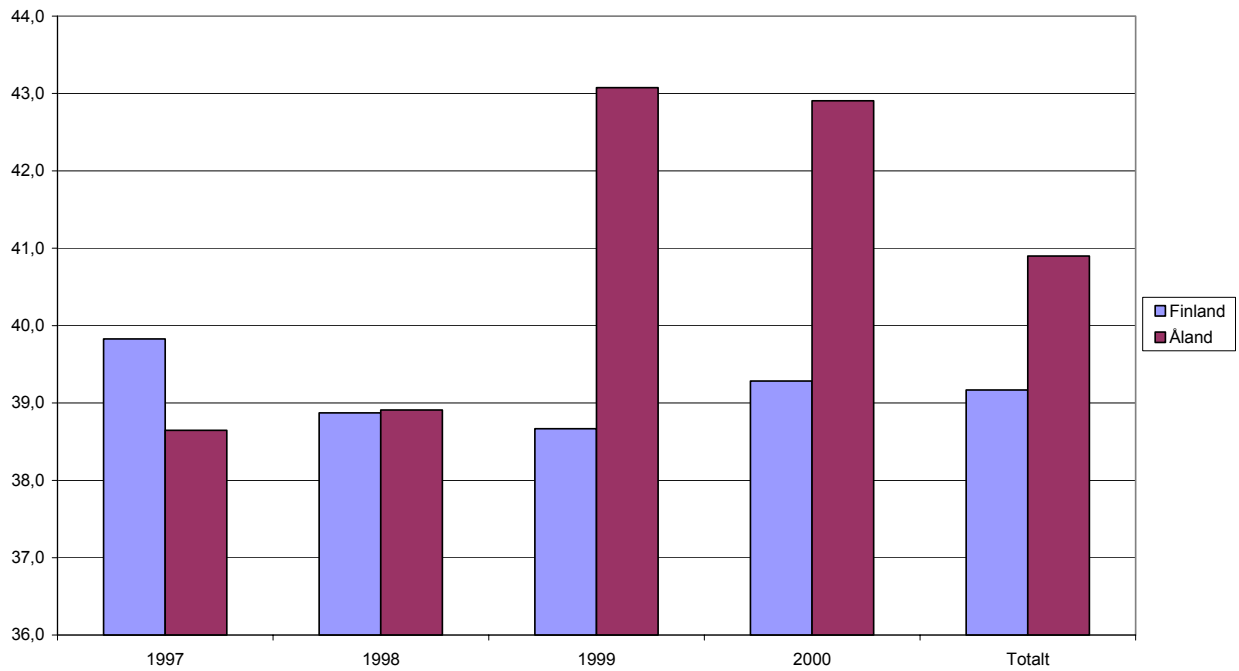
Figur B.5. Teknisk effektivitet per år, inklusive stöden



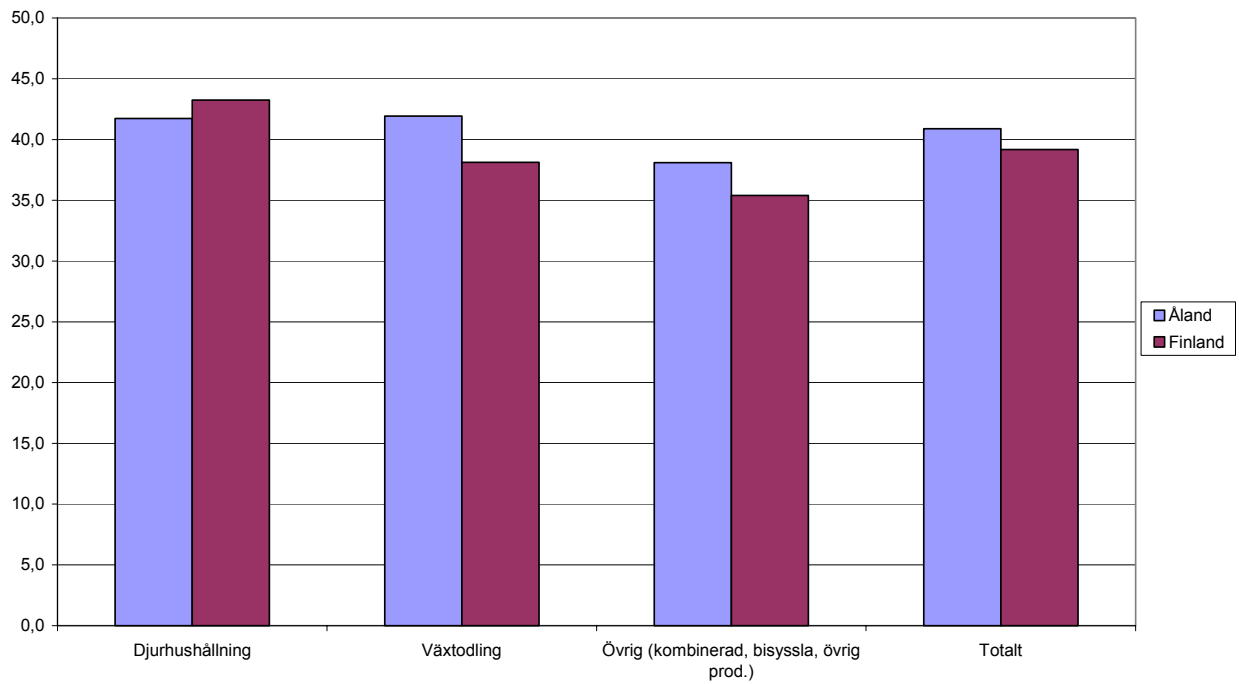
Figur B.6. Teknisk effektivitet per huvudinriktning, inklusive stöden



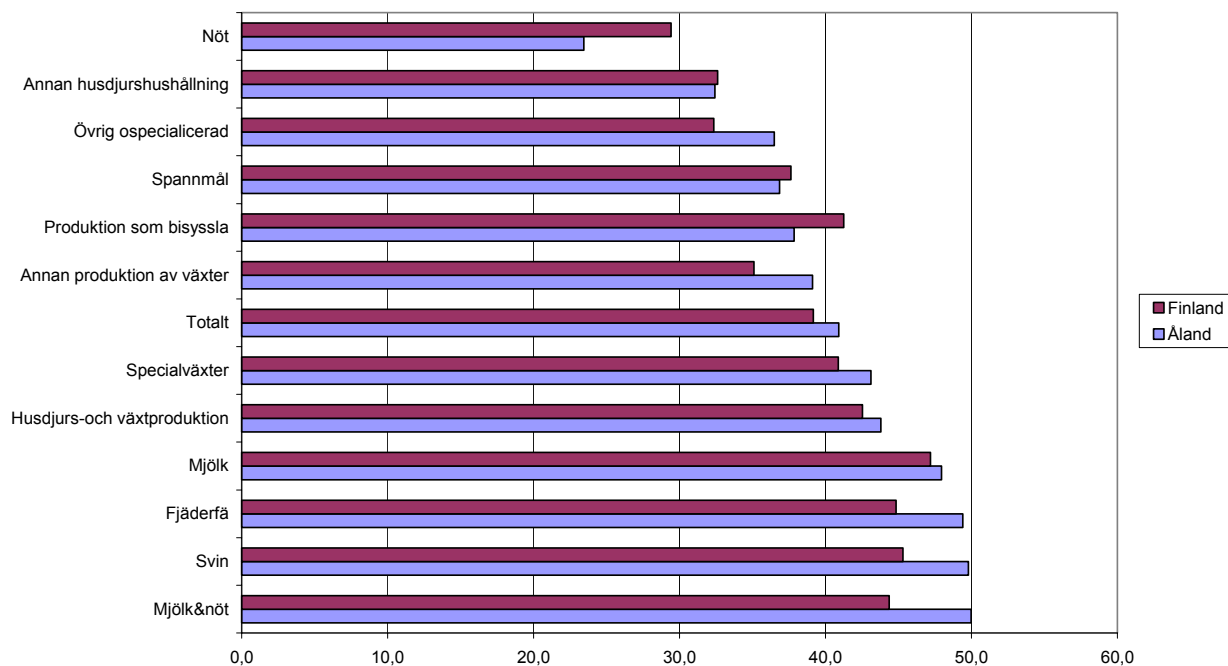
Figur B.7. Teknisk effektivitet per år, utan stöd



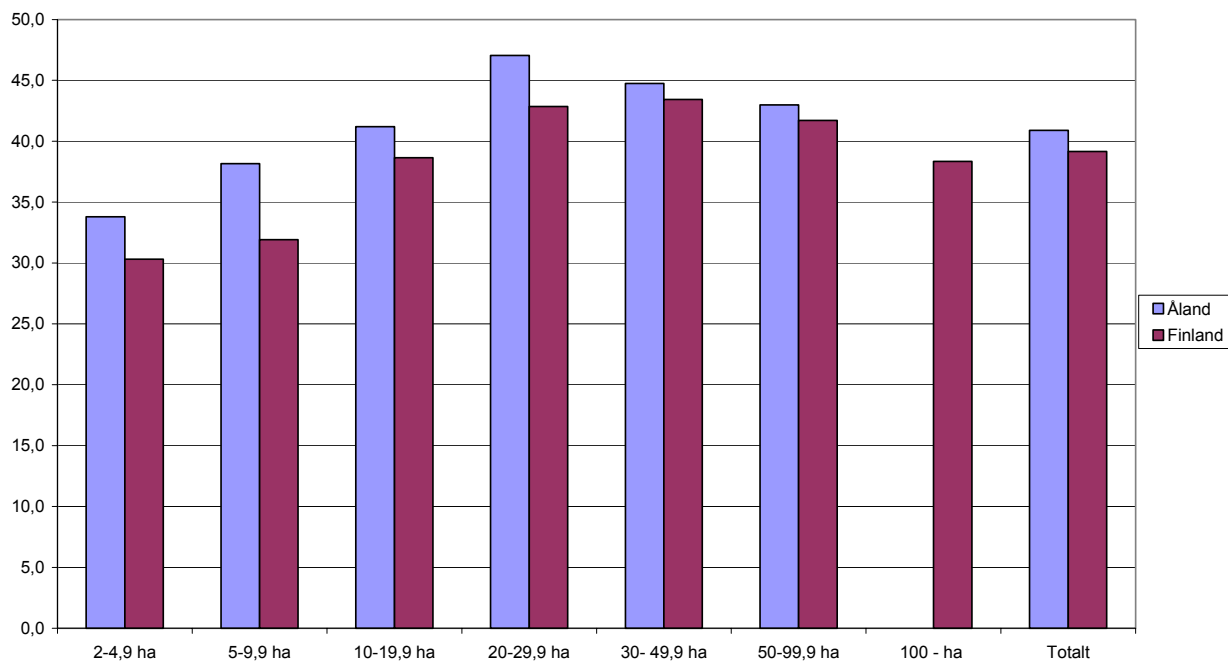
Figur B.8. Teknisk effektivitet per huvudinriktning, utan stöd



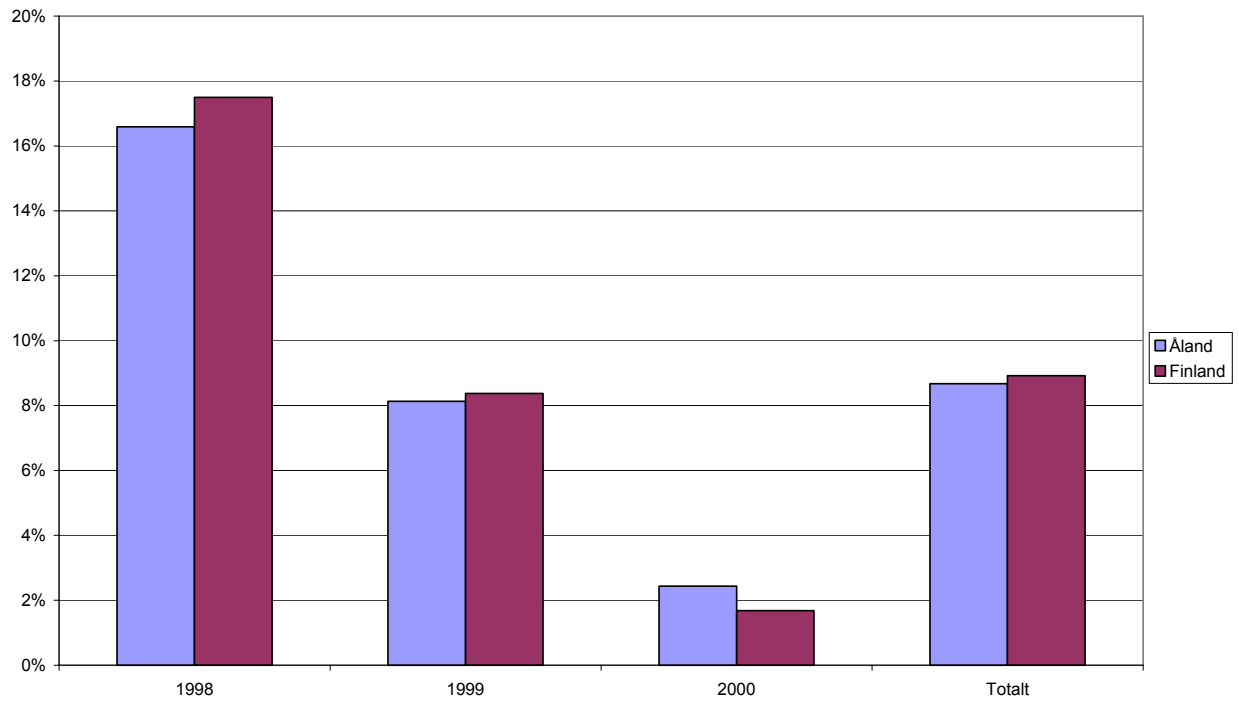
Figur B.9. Teknisk effektivitet per inriktning, utan stöd



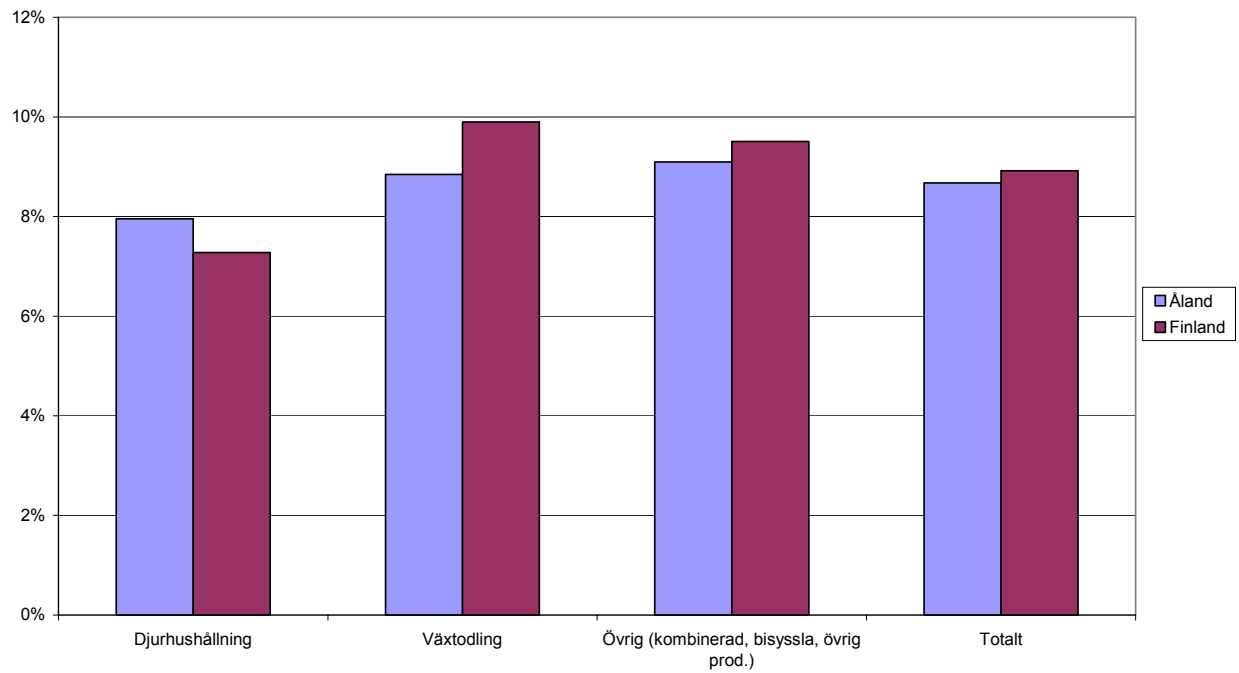
Figur B.10. Teknisk effektivitet per storleksklass, utan stöd



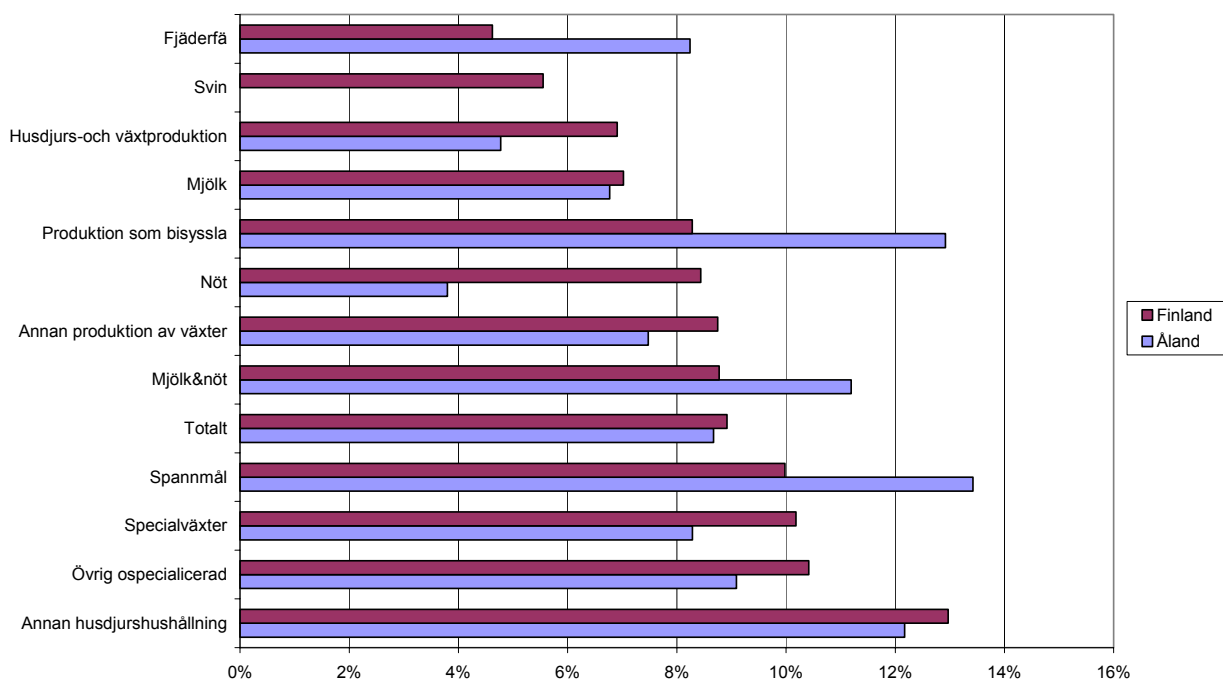
Figur B.11. Teknisk utveckling per år, med stöd



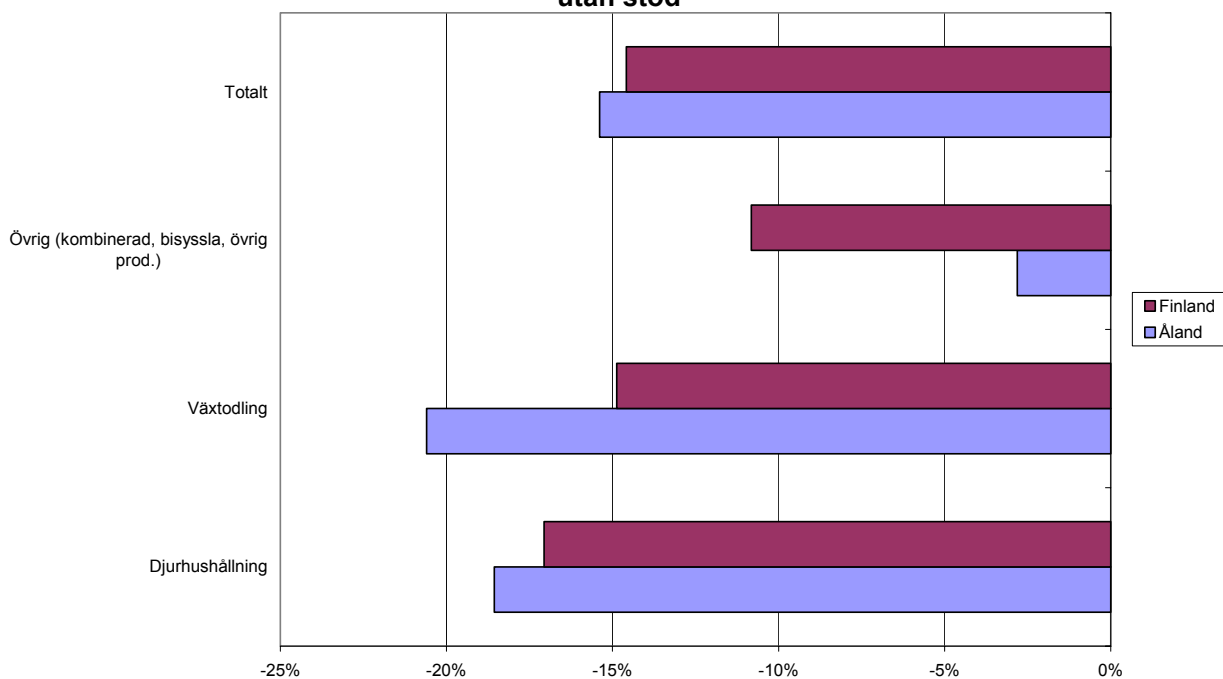
Figur B.12. Teknisk utveckling per huvudinriktning, med stöd



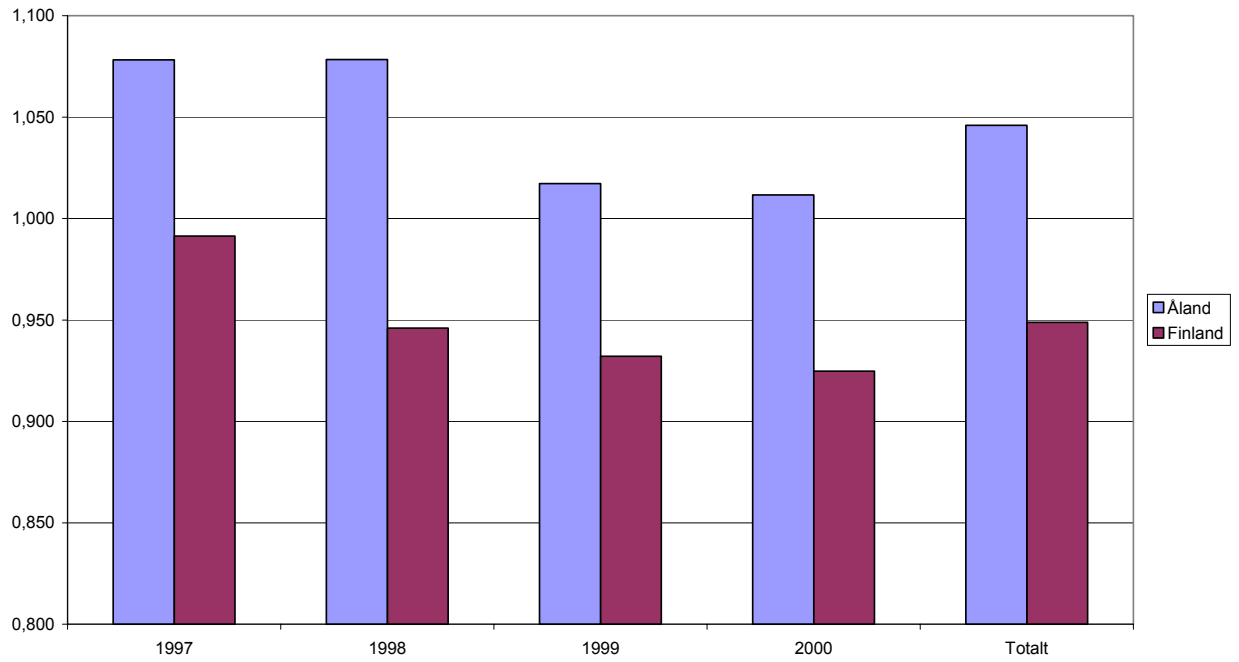
Figur B.13. Teknisk utveckling per inriktning, med stöd



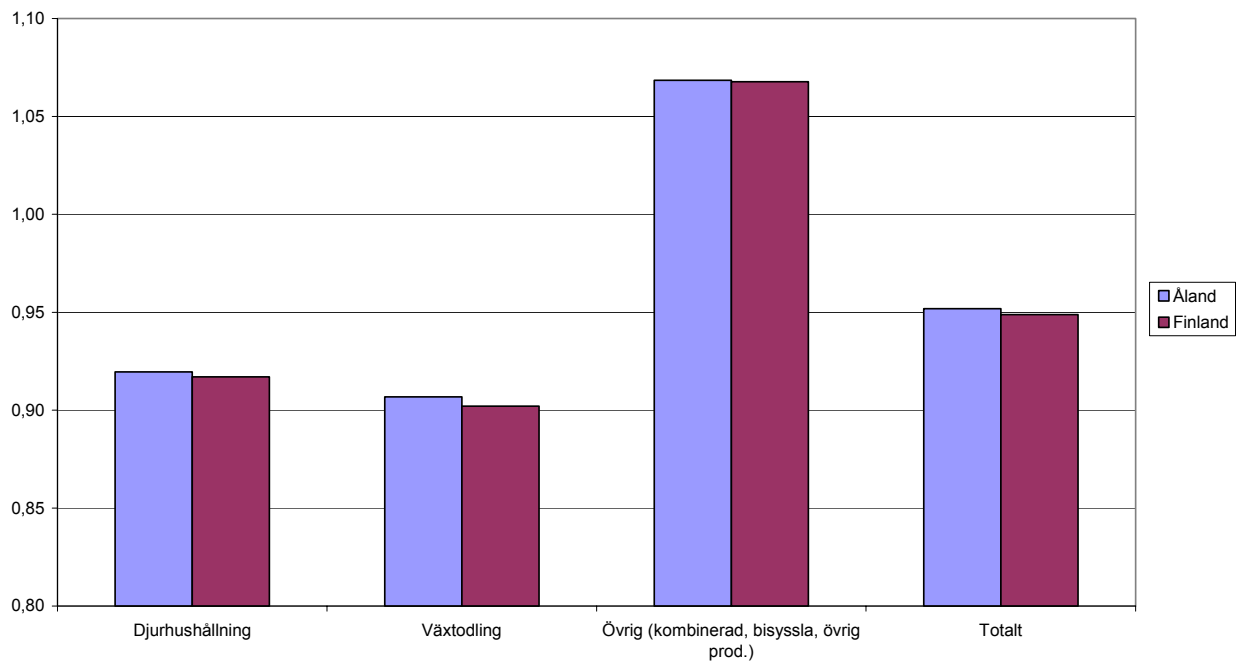
Figur B.14. Teknisk utveckling (tillbakagång) per huvudinriktning, utan stöd



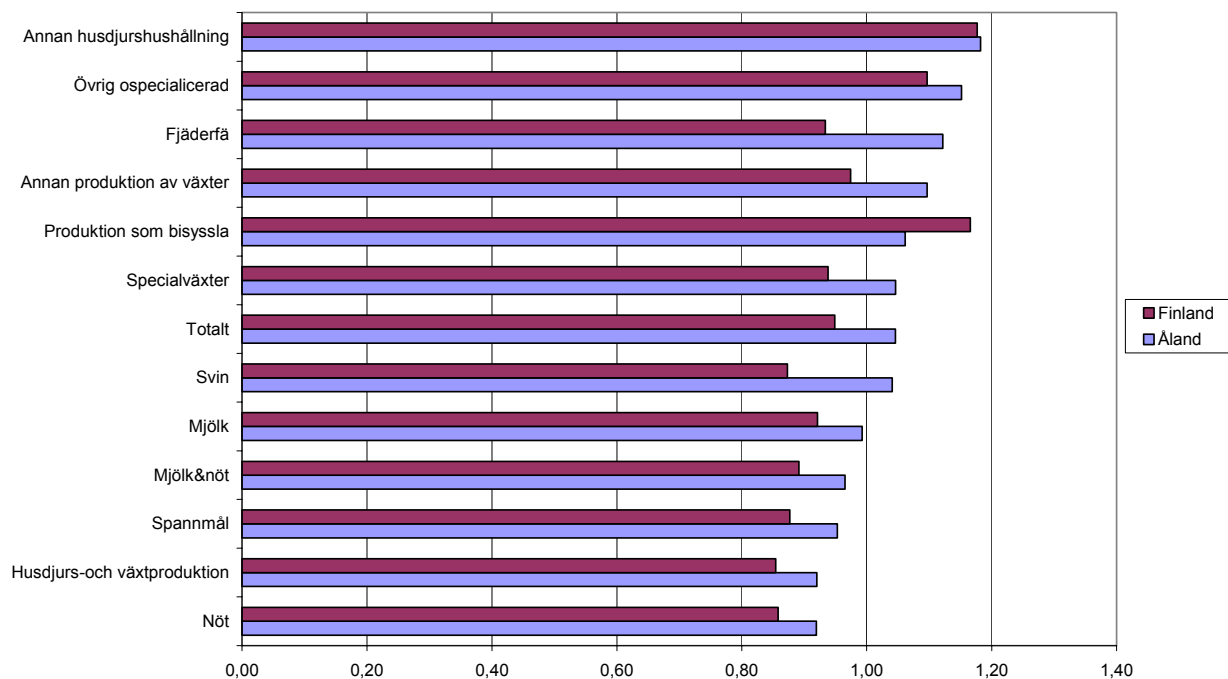
Figur B.15. Skalfördelar per år, inklusive stöd



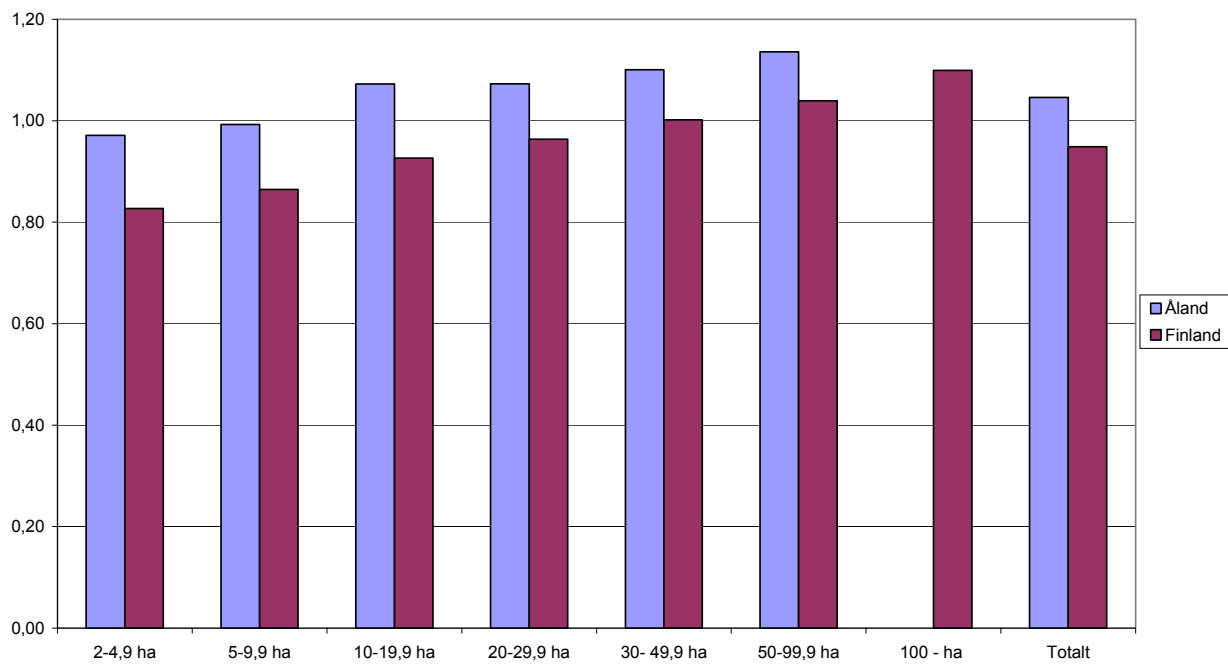
Figur B.16. Skalfördelar per huvudinriktning, inklusive stöden



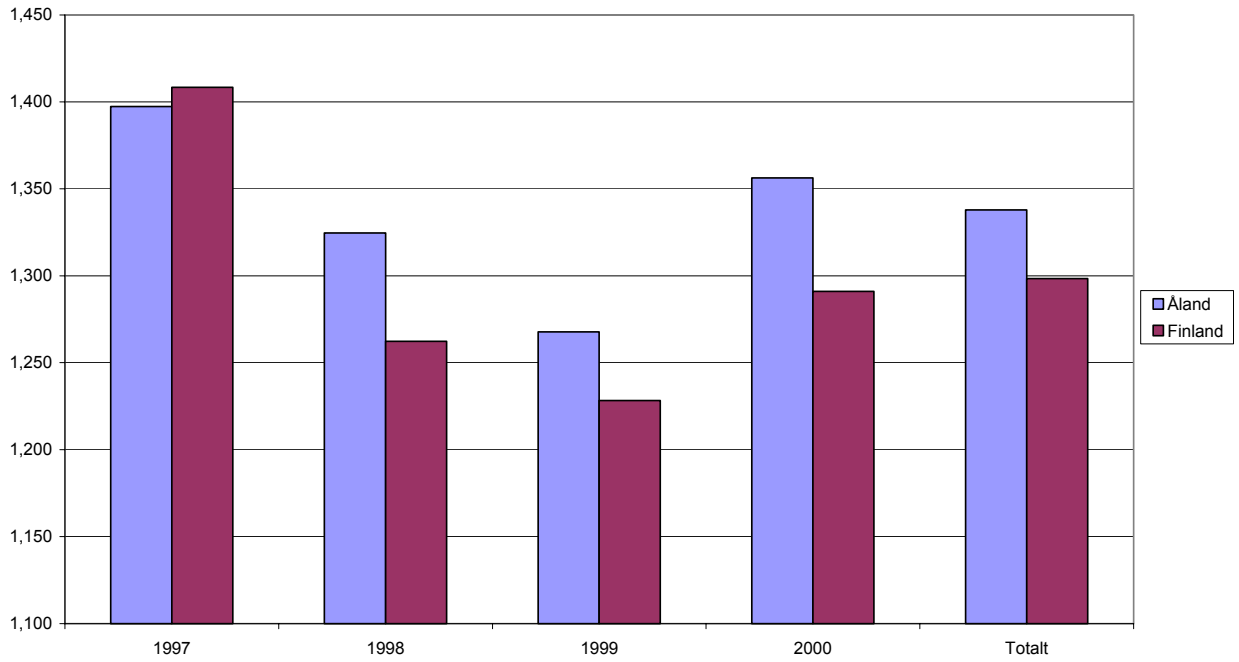
Figur B.17. Skalfördelar per produktionsinriktning, inkl. stöden



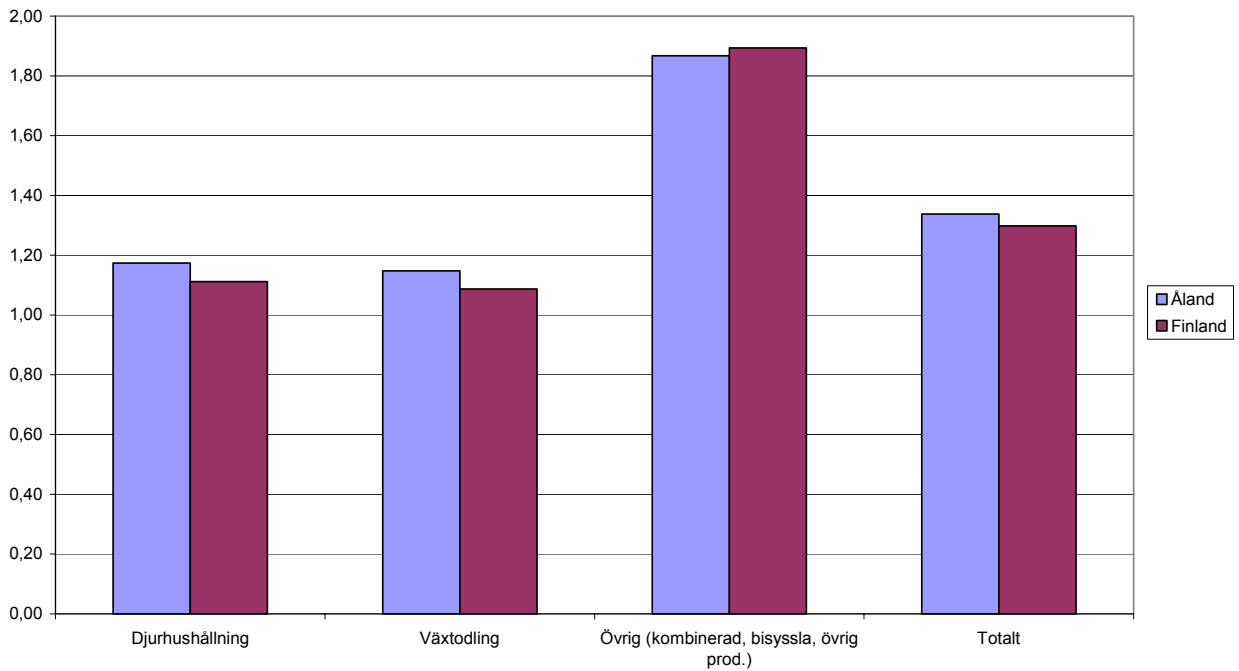
Figur B.18. Skalfördelar per storleksklass, inkl. stöd



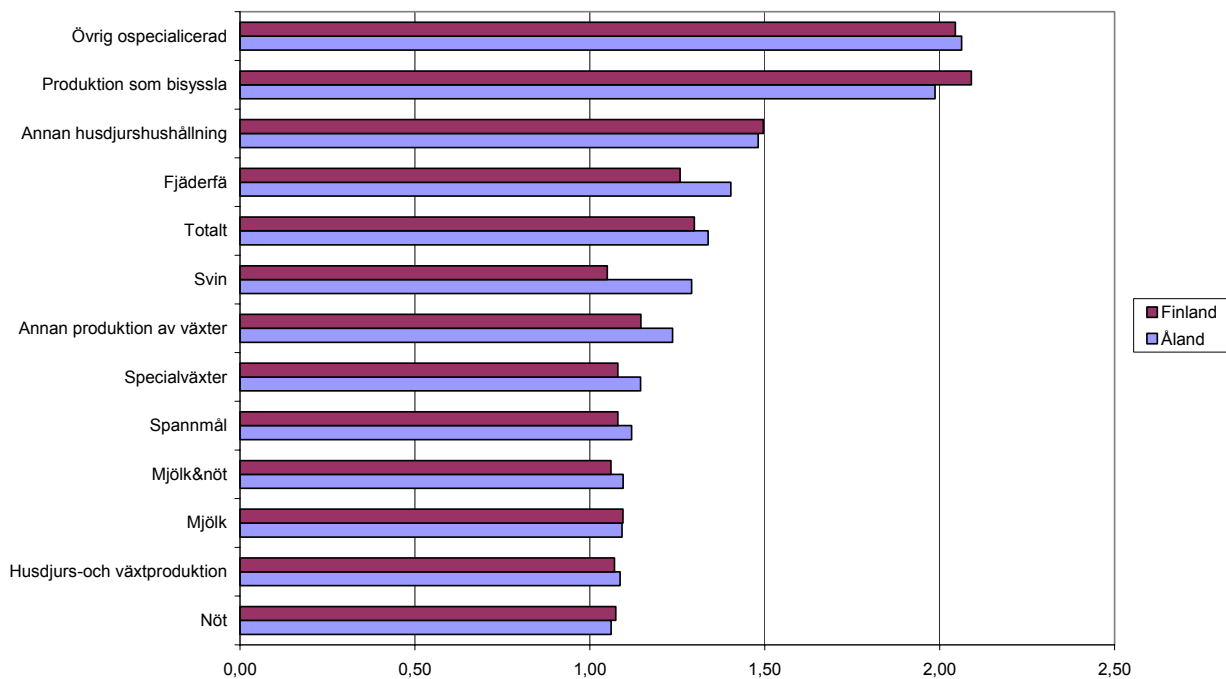
Figur B.19. Skalfördelar per år, utan stöd



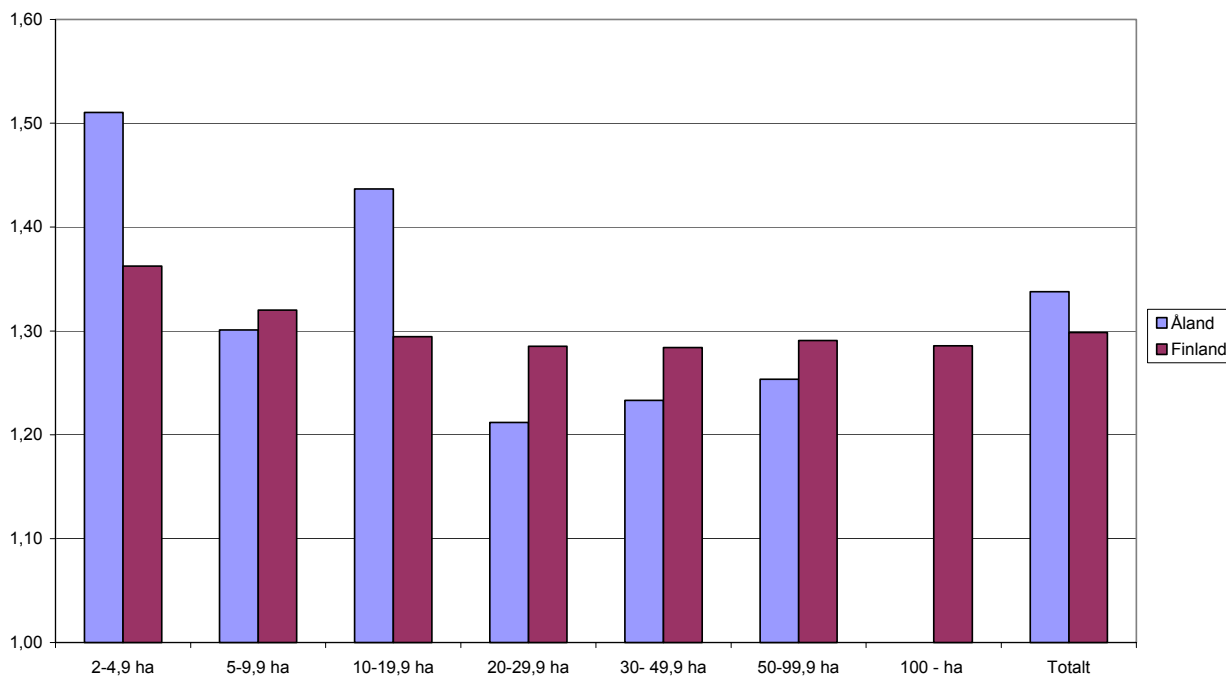
Figur B.20. Skalfördelar per grov huvudinriktning, utan stöd



Figur B.21. Skalfördelar per produktionsinriktning, utan stöd



Figur B.22. Skalfördelar per storleksklass, utan stöd



Ålands statistik och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgifter är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomisk-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna *ÅSUB Statistik* och *ÅSUB Statistikmeddelande*, medan publikationsserien *ÅSUB Rapport* innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och näringsliv.

Mer information om verksamhet och publikationer finns på ÅSUBs hemsida:

<http://www.asub.aland.fi>

De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2001:2 Det åländska informationssamhället – så utbrett är det!
- 2001:3 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2001
- 2001:4 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn hösten 2001
- 2001:5 Åläningarnas kultur- och fritidsvanor
- 2001:6 Narkotikasituationen på Åland
- 2001:7 Nordiskt näringspolitiskt program 2002 – 2005
- 2001:8 Uppföljning av kommunernas ekonomi och landskapsandelarna 1997-1999
- 2001:9 Konjunkturläget hösten 2001
- 2002:1 Det åländska rederiklustret – En förstudie
- 2002:2 Åläningarnas kunskap om den statliga verksamheten på Åland
- 2002:3 Konjunkturläget – våren 2002
- 2002:4 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2002
- 2002:5 Den åländska näringsrätten
- 2002:6 Efterhandsutvärdering Ålands mål 5b-program 1995-1999
- 2002:7 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn – hösten 2002
- 2002:8 Konjunkturläget hösten 2002
- 2002:9 Bussiga stan
- 2003:1 Konjunkturläget våren 2003