

Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi

Í nýrri áfangaskýrslu starfshóps sem **Halldór Ásgrímsson** utanríkisráðherra skipaði vorið 2002, er reynt að meta horfur og framtíð íslensks landbúnaðar í alþjóðlegu umhverfi. Í skýrslunni segir m.a. að: „Innganga Íslendinga í Evrópusambandið (ESB) nú, í samanburði við núverandi stuðningskerfi ríkisins við landbúnaðinn mun m.a. leiða til samdráttar og tekjumissis í landbúnaði og afurðastöðvum“. Hins vegar munu væntanlegar ákvarðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar sem að öllum líkindum koma til framkvæmda eftir 2006 „breyta öllum viðhorfum í íslenskum landbúnaðarmálum og m.a. verður þá einnig að endurmeta hugsanleg áhrif aðildar að ESB. Jafnframt er ljóst að ESB sjálft mun breytast á þessu sama tímabili.“

Skýrslan ber heitið **Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi**.
Á næstu þremur síðum verður gerð grein fyrir efni skýrslunnar.



Viðbrögð við síbreytilegum heim

- Helsta ályktun sem dregin verður af skýrslu um íslenskan landbúnað í alþjóðlegu umhverfi er að þróunin er ör og nauðsynlegt að fylgjast grannt með henni

Hafi einhver vonast eftir afdráttarlausu svari um það hvort íslenskur landbúnaður sé betur kominn innan eða utan Evrópusambandsins verður sá hinn sami fyrir vonbrigðum. Áfangaskýrsla starfshópsins er öðru fremur staðfesting á því að allt er í heiminum hverfult og að það á ekki síður við um landbúnað en önnur svið mannlífsins.

Þegar meta á stöðu íslensks landbúnaðar á alþjóðlegu umhverfi eru það einkum stefna ESB í landbúnaðarmálum og þó miklu fremur ákvarðanir á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) sem hafa mest áhrif. Allir þeir sem fylgjast með landbúnaðarmálum vita hversu mikil áhrif ákvarðanir WTO hafa á starfskjör íslensks landbúnaðar. Þar hafa staðið yfir viðræður sem miða að því að auka enn frjálstræðið í alþjóðlegri verslun með landbúnaðarvörur með afnámi tollverndar og annarra innflutningshafta. Þótt þær viðræður hafi steytt á skeri nú í haust eiga flestir von á því að þráðurinn verði fljótlega tekinn upp aftur og að nýjar reglur muni taka gildi einhvern tímann eftir 2006.

Evrópusambandið hefur nýlokið endurskoðun á landbúnaðarstefnu sinni en hún leiddi til róttækari breytinga á þessum umdeilda hornsteini sambandsins en áður hafa þekkt. Með þessu er ESB að bregðast við tvennu: annars vegar stækkun sambandsins til austurs og hins vegar þróuninni á vettvangi WTO. Hvort tveggja mun reyna verulega á samstarf aðildarríkjanna á næstu árum og því eru miklir breytingatímar framundan í evrópskum landbúnaði.

Við þessu þarf íslenskur landbúnaður að

bregðast, samhliða því að greinin tekur sjálf miklum stakkaskiptum. Fækkun búa hér á landi hefur verið hröð undanfarin ár og hún verður að öllum líkindum enn hraðari á næstu árum, í það minnsta í sumum greinum.

Áhrifin af ESB-aðild

Myndin er langt frá því að vera skýr eða einföld. Niðurstaða starfshópsins hvað aðild Íslands að ESB varðar er þó sú að við núverandi aðstæður myndi landbúnaðurinn verða fyrir alvarlegum búsfjum ef af henni yrði. Búvörumarkaður hér á landi yrði "hluti af innri markaði ESB með tilheyrandi niðurfellingu tolla. Þessu munu fylgja verulegar lækkanir á verði til framleiðenda hérlandis" og reynsla Finna bendir einnig til nokkurra lækkana á verði til neytenda.

Við þetta bætist að ólíklegt má telja að heimildir fengjust til að auka stuðning við búvöruframleiðsluna frá því sem nú er. Allar greinar myndu finna fyrir áhrifunum, mismikið þó, en ef marka má reynslu Finna myndu tekjur bænda lækka, búum fækka og þau stækka. Innflutningur á búvörum myndi aukast, einkum á unnum kjötvörum, grænmeti og geymsluþolnum mjólkurvörum.

Íslendingar yrðu að öllum líkindum að taka upp landbúnaðarstefnu ESB í meginatriðum. Hún er þó ekki föst stærð því hefð er fyrir því að sambandið sé sveigjanlegt í aðildarviðræðum þegar landbúnaðarmál eru annars vegar. Um það bera aðildarkjör Svía og þó einkum Finna glögg vitni. Þessar þjóðir fengu viðurkenningu á því að rétt væri að styrkja sérstaklega landbúnað sem stundaður væri á norðlægum slóðum og voru mörkin dregin við 62° norðlægrar breiddar en Ísland er allt norðan hennar. Finnar þurfa hins vegar að greiða þennan umframstuðning úr eigin sjóðum en í heildina koma um 40% af framlögum til landbúnaðar úr sameiginlegum sjóðum ESB.

Saga þessara sömu frændþjóða okkar ætti hins vegar að vera öðrum þjóðum til varnaðar

hvað það varðar að hugsa sinn gang vel þegar til aðildarviðræðna er komið. Þegar þær hófust voru Svíar nýbúnir að taka hressilega til hendinni í stuðningskerfi landbúnaðarins en Finnar höfðu ekki gert það. Fyrir vikið fengu Finnar rýmri heimildir til að veita sínum landbúnaði stuðning eftir að inn í ESB var komið því viðmiðunarárin voru síðustu árin fyrir aðild.

Aðlögun og sérlausnir

Það er niðurstaða skýrsluhöfunda að miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verði "að telja að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess". Rökin fyrir þessari niðurstöðu eru einkum þau að flest bendi til þess "að Íslendingar haldi meira sjálfræði til mótnar eigin landbúnaðarstefnu utan ESB en innan þess". Þó kann að vera að "Íslendingar gætu notfært sér hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnað".

Þessu til viðbótar eru byggða- og þróunarstyrkir ESB sem nú stendur til að auka þótt óljóst sé með hverjum hætti það verði gert. Þá eru fordæmi fyrir því að þjóðir hafi fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði.

Möguleikar á varanlegum heimildum til að styrkja landbúnað umfram það sem kveðið er á um í sameiginlegu landbúnaðarstefnunni gætu verið talsverðir. Finnar og Svíar hafa heimild til þess að styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd. Við austurstækkun ESB var samið um byrjunaraðstoð sem nemur fjórðungi þeirrar aðstoðar við landbúnað sem hingað til hefur fylgt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. Þetta hlutfall hækkar svo á aðlögunartímanum þar til fullum stuðningi er náð en á meðan geta nýju ríkin greitt hluta þess sem upp á vantar úr eigin sjóðum.

Loks má nefna sérstakt ákvæði aðalsáttmála ESB um sérstöðu Azoreyja, Madeira, Kanaríeyja og annarra evrópskra

stjórnsýsluhéraða utan Evrópu en samkvæmt því hafa þessi héruð víðtæka sérstöðu á sviði landbúnaðar, fiskveiða og fleiri greina. Skýrsluhöfundar vilja ekkert fullyrða um hvort þetta ákvæði gæti átt við um Ísland "en samkenni Íslands með þessum úteyjum og úthéruðum eru svo sterk að efni 299. greinar aðalsáttmála ESB hlýtur að verða eitt af þeim atriðum sem Íslendinga hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni".

Beðið eftir WTO

■ Breytingar undanfarinna ára á umhverfi landbúnaðarins hafa ekki hvað síst stafað af þeirri viðleitni sem höfð hefur verið uppi á vettvangi WTO til að auka frjálstræði í heimsviðskiptum með landbúnaðarvörur. Þar er fylgt stefnu sem mótuð var árið 1995 en erfiðlega hefur gengið að komast að samkomulagi um næstu skref á þeirri leið. Þótt viðræðurnar hafi siglt í strand í sumar er þó talið nokkuð öruggt að það verði samið um verulegar breytingar á reglum um viðskipti með landbúnaðarvörur og heimildir ríkja til að veita framleiðendum stuðning.

Það er niðurstaða starfshópsins að þær breytingar sem verða á regluverki WTO, sem þróunin innan ESB hefur væntanlega mikil áhrif á, muni gera breyttar kröfur til íslensks landbúnaðar. Þegar þær verða að veruleika mun virkilega reyna á aðlögunarhæfni greinarinnar. Þær tillögur sem voru á borðinu þegar fundum var slitið í Cancún í sumar myndu leiða til meira en helmingis lækkunar á framleiðslutengdum stuðningi ríkisins við íslenskan landbúnað, auk þess sem veruleg rýmkun yrði á reglum um innflutning búvara.

Þótt viðræðurnar hafi siglt í strand hafa þær þegar haft áhrif á landbúnaðarstefnu ESB. Þær breytingar sem gerðar voru á stefnunni í sumar báru þess greinileg merki að verið var að laga hana að nýjum veruleika sem WTO mun innleiða fyrr eða síðar. Reyndar höfðu breytingarnar líka annan tilgang en hann var að auðvelda stækkun sambandsins til austurs sem verður að veruleika næsta vor. Það lá í augum uppi að ef nýju aðildarríkin sem mörg hver eru miklar landbúnaðarþjóðir gengju inn í óbreytt styrkjakerfi sambandsins myndu fjárlög þess fara úr böndunum. Niðurstaðan var að fara inn á þá braut að aftengja styrki og framleiðslu og leggja aukna áherslu á byggða- og umhverfisstyrki.

Nýtilegur gagnabanki

En þótt engum spurningum sé svarað með afdráttarlausum hætti þá er skýrslan góður upplýsingabanki sem bændur og aðrir geta nýtt sér til skilnings á hinu alþjóðlega umhverfi sem íslenskur landbúnaður þarf í vaxandi mæli að bregðast við. Hvernig svo sem samskipti okkar við Evrópusambandið þróast á næstu árum þá verðum við áfram innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og það er tíðinda að vænta sem við verðum að laga okkur að. Þar mun skýrsla starfshópsins nýtast, ekki síst vegna þess að ætlunin er að halda henni við og gera hana að gagnabanka um alþjóðlegt umhverfi íslensks landbúnaðar.

Starfshópurinn

Starfshópur utanríkisráðherra er þannig skipaður að formaður er Jón Sigurðsson seðlabankastjóri en aðrir í hópnum eru: Ari Teitsson og Erna Bjarnadóttir frá Bændasamtökunum, Egill Heiðar Gíslason, aðstoðarmaður utanríkisráðherra, Grétar Már Sigurðsson skrifstofustjóri og Martin Eyjólfsson, sendiráðunatur úr utanríkisráðuneytinu, en sá síðarnefndi var ritari hópsins. Einnig voru í hópnum Guðmundur B. Helgason ráðuneytisstjóri, Ólafur Friðriksson, deildarstjóri í landbúnaðarráðuneytinu, og Pálmi Vilhjálmsson, framkvæmdastjóri Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Veganesti starfshópsins frá utanríkisráðherra var "að fjalla um óvissuþætti varðandi stöðu íslensks landbúnaðar andspænis Evrópusambandinu (ESB) og hugsanlegri aðild Íslands að því, svo og andspænis stefnuákvörðunum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og þróun alþjóðavæðingar almennt". Hópurinn túlkaði verkefni sín þannig að hann ætti að o fækka óvissuþáttum sem varða íslenskan landbúnað andspænis landbúnaðarstefnu ESB, o afla upplýsinga um reynslu landbúnaðarins í nágrannalöndum af aðild að ESB, o gera samanburð á aðstæðum og þróun í Finnlandi og aðstæðum og þróun hér á landi, o afla upplýsinga um horfur landbúnaðarmála við væntanlega stækkun ESB og o afla upplýsinga um landbúnaðarmál af vettvangi WTO.

Hópurinn hittist fyrst 5. júní 2002 og hélt alls 24 fundi. Nokkrir nefndarmenn fóru í kynnisferð til Finnlands í október 2002 og tveir nefndarmenn öfluðu upplýsinga í Brussel og Vínborg vorið og sumarið 2003. Hópurinn ákvað að halda áfram að fylgjast með þróun landbúnaðar í alþjóðlegu samhengi.

Evrópusambandið hefur þann sið að móta stefnu til nokkuð langs tíma en setja inn ákvæði um endurskoðun á miðjum gildistíma (á ensku Mid Term Review, skammstafað MTR). Árið 2000 tók gildi ný sameiginleg landbúnaðarstefna sem nefndist Agenda 2000 og átti að gilda til 2006 en í júní síðastliðnum var samþykkt endurskoðuð stefna sem öllum að óvörum er einhver röt-tækasta breyting sem gerð hefur verið á landbúnaðarstefnunni frá upphafi. Hún tekur gildi í ársbyrjun 2005 en einstök ríki geta frestað gildistökunni í allt að tvö ár.

Helstu einkenni breytinganna eru þau að styrkveitingar eru að mestu aftengdar framleiðslu. Það merkir að fjárhagslegur hvati til aukinnar framleiðslu hefur verið numinn á brott. Þess í stað er meiri áhersla lögð á matvælaöryggi og umhverfismál. Meginregla styrkjakerfisins er sú að hvert

Breytt landbúnaðarstefna ESB

þýli fær árlega almennt framlag sem reiknað er á einingu lands og miðast við styrki sem býlið fékk á árunum 2000-2002. Frá þessu eru undantekningar sem heimila ríkjum að halda áfram framleiðslutengingu styrkja í vissum búgreinum. Meðal þeirra er heimild til að framleiðslutengja styrki til sauðfjárræktar að hálfu en sérstakar greiðslur til sauðfjárræktar á jaðarsvæðum (Less Favored Areas) mega haldast óbreyttar (en sennilega félli allt Ísland undir þá skilgreiningu).

Markaðsstuðningur hefur einnig breyst í þá veru að færa markaðsverð ESB á landbúnað-

arafurðum nær heimsmarkaðs-verði þótt enn verði það fyrr-nefnda hærra vegna markaðsverndar í krafti tolla, ihlutunar-verðs og útflytningsbóta. Þetta á ekki hvað síst við um mjólk-urafurðir þar sem komið er til móts við framleiðendur með því að markaðsstuðningi er breytt í beingreiðslur eða almenn fram-lög til býlanna.

Þá er stigið fyrsta skrefið í átt til þess að setja þak á stuðning sem býli geta notið frá sambandinu. Loks er hverju aðildarríki frjálst að bæta 10% ofan á þann stuðning sem hver búgrein fær úr sjóðum ESB. Eiga þau framlög að renna til

umbóta og umhverfisverndar í landbúnaði og hvetja til meiri gæða og öflugri markaðs-setningar fyrir búvörur.

Viðbrögð við þessari nýju stefnu ESB voru margvísleg, sum ríki voru ekki eins ánægð og önnur með breytingarnar og samtök bænda töldu niður-stöðuna neikvæða fyrir evrópskan landbúnað. Einkum gagnrýndu þeir þá stefnu að færa landbúnaðarstefnuna aft-ur heim í hérað en slíkt byði heim röskun á samkeppnis-hæfni milli landa. Einnig töldu bændur niðurskurð á stuðningi við mjólkurframleiðslu of mikinn og aftengingu fram-leiðslu og styrkja of harkalega.

Ljóst er þó að með þessum breytingum eru forystumenn ESB að freista þess að ná tveimur markmiðum: að gera sambandinu auðveldara að mæta stækkun þess til austurs og bæta samningsstöðu sína á vettvangi WTO.





Verulegar breytingar framundan

ESB aðild versti kosturinn, segir Ari Teitsson, formaður BÍ

Bændablaðið leitaði álits Ara Teitssonar, formanns Bændasamtaka Íslands, á helstu niðurstöðum starfshóps utanríkisráðherra. Fyrst var rætt um það að skýrslan svaraði ekki afdráttarlaust þeim spurningum sem helst eru uppi svo sem um aðild Íslands að ESB eða áhrif þróunarinnar á vettvangi WTO.

"Þegar farið var af stað var umræðan um hugsanlega ESB-aðild afar yfirborðskennd og einkenndist af fullyrðingum sem stönguðust á. Tilgangurinn var því í upphafi að varpa skýrara ljósi á það hvaða áhrif það hefði á íslenskan landbúnað ef við gengjum í ESB. Á þeim tíma sem vinnan stóð yfir hafa orðið gífurlegar breytingar á stefnu og viðhorfum Evrópusambandsins, miklu meiri en menn áttu von á. Það hefur verið afar fróðlegt að fylgjast með þeirri vinnu og því hvernig forysta ESB hugsar sér að breyta innviðum landbúnaðarins og mæta breytingunum með öflugri byggðastefnu.

Það háði starfi okkar hins vegar nokkuð að bæði er stefnan ekki enn fullmótuð og eins hitt að hún gerir ráð fyrir því að einstök ríki geti mótað eigin stefnu upp að vissu marki. Þess vegna er erfiðara að meta áhrif ESB-aðildar á íslenskan landbúnað því við fengjum líka eitthvert svigrúm til að móta okkar eigin stefnu. Því er mjög erfitt að sjá fyrir hvernig umhverfi íslensks landbúnaðar yrði eftir aðild.

Það hafa einnig verið töluverðar sveiflur í störfum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og tilraunum hennar til að breyta reglum um viðskipti með búvörur. Flestir áttu von á því að eitthvað kæmi út úr Cancún-fundinum en svo varð ekki. Við áttum von á að eitthvað í líkingu við tillögur ESB yrði niðurstaðan. Þeim umræðum var frestað og þótt við teljum líklegt að lendingin verði nærri tillögum

ESB þá höfum við enga vissu fyrir því. Við verðum því að láta okkur nægja að giska. Það er því í raun ekki hægt að svara þeim spurningum sem lagt var upp með á óyggjandi hátt. Eitt svar er ekki til."

-Liggur samt ekki beinast við að draga þá ályktun af skýrslunni að það séu býsna erfiðir tímar framundan?

"Það er eiginlega ekki hægt að draga aðrar ályktanir af því sem er að gerast í evrópskum landbúnaði og í heiminum öllum en að það séu verulegar breytingar framundan. Þær ráðast samt töluvert af því hvað

Íslendingar vilja sjálfir. Við höfum vissa möguleika á að móta eigin stefnu þótt þeir séu takmarkaðir. Stefnumörkunin hjá WTO árið 1995 var sú að draga úr tollvermd með það að markmiði að auka viðskipti með búvörur milli landa og draga úr



Ari Teitsson

Guðmundur Helgason, ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytinu

Við verðum að fylgjast vel með þeim hræringum sem eru að gerast

"Starfið í hópnum var jákvætt og mjög þarft. Þetta var lærdómsferli sem nauðsynlegt er að skili sér út í þjóðfélagið og ekki síst til bænda. Það er mikil hreyfing á alþjóðasamfélaginu og það hefur aldrei haft eins mikil áhrif á það hvernig við högum landbúnaðarstefnu okkar. Við lifum ekki í einangrun og þess vegna þurfum við að fylgjast vel með þeim hræringum sem eru að gerast," segir Guðmundur Helgason, ráðuneytisstjóri í landbúnaðarráðuneytinu, um störf hópsins.

"Það eru margir óvissuþættir í þróuninni hvort sem er innan ESB eða á vettvangi WTO. Við vitum ekki með neinni vissu hvað kemur út úr viðræðunum hjá WTO heldur getum einungis leitt að því líkur. Breytingarnar hjá ESB biða nánari útfærslu og það á eftir að koma í ljós hvaða áhrif þær hafa á evrópskan landbúnað.

Framtíð íslensks landbúnaðar ræðst að verulegu leyti af því hvernig við bregðumst við þeim áskorunum sem alþjóðasamfélagið stillir upp fyrir okkur. Þar skiptir miklu að við getum lagað okkur að breytingunum á eigin forsendum." - Þegar starf hópsins hófst var

spurningin um hugsanlega aðild Íslands að ESB áleitin. Finnst þér við hafa nálgast hana eða fjarlægst á þeim tíma sem liðinn er?

"Okkur var nú ekki ætlað að nálgast hana eða fjarlægjast heldur að safna saman upplýsingum um stöðu íslensks landbúnaðar í alþjóðlegu samhengi og þá m.a. hvað varðar hugsanleg áhrif af aðild að ESB. Svarið við því hvort við sækjum um aðild eða ekki á

einhverjum tímamarki í framtíðinni mun hins vegar byggjast á mun víðtækari sjónarmiðum en þeim sem snúa einungis að landbúnaðinum. Landbúnaður hefur samt ásamt



Guðmundur Helgason.

sjávarútveginum verið í brennidepli umræðunnar.

En sökum þess að framtíðarlandbúnaðarstefna ESB er í þróun þá er það lykilatriði að fylgjast með því þróunarferli ef við ætlum okkur að halda uppi upplýstri umræðu."

- En hefur íslenskur landbúnaður ekki verið að laga sig að þróuninni í Evrópu á undanförmum árum?

"Jú, að sumu leyti þótt EES-aðildin hafi ekki þrýst mjög á um slíka aðlögun. En það er aðallega þróunin á vettvangi WTO sem við höfum þurft að bregðast við. Þar höfum við fundið fyrir þessum alþjóðlegu straumum. Reglur WTO hafa sett okkur ýmsar skorður um stuðning við landbúnað, markaðsaðgang fyrir búvörur hér á landi, tollareglur og þess háttar.

Sú þróun miðar að því að beina okkur að sumu leyti inn á aðrar brautir en við höfum fylgt til þessa hvað varðar stuðning okkar við landbúnaðinn, frá framleiðslutengdum stuðningi sem hefur mikil markaðstruflandi áhrif í áttina að svonefndum grænum styrkjum sem hafa hverfandi áhrif á markaðinn. Þar erum við í sömu sporum og Evrópusambandið sem hefur haft það að leiðarljósi við endurskoðun á sameiginlegu landbúnaðarstefnunni að hverfa frá markaðstruflandi styrkjum. Það er því verið að beina okkur í sömu átt hvað stuðningsaðferðirnar varðar, alveg burtséð frá því hvort við hugsanlega göngum í ESB eða ekki.

Skýrslan varpar hins vegar ljósi á að það er að miklu leyti undir stjórnmöldum komið í hvaða mæli og með hvaða hætti þau kjósa að styðja við bakið á landbúnaði. Það gildir jafnt innan sem utan Evrópusambandsins."

beinum framleiðslutengdum stuðningi með það að markmiði að jafna samkeppni. Þessi stefna hefur gengið eins og rauður þráður í gegnum landbúnaðarstefnu bæði ESB og WTO síðan. Við höfum vitað þetta í hartnær tíu ár og einnig að það er ekkert verið að hverfa frá þessari stefnu, þvert á móti er þrýst á að hraða ferlinu. Það er hins vegar ekkert hægt að fullyrða um það hversu hröð þróunin verður en við verðum að búa okkur undir breytingar og laga okkur að þeim.

Á móti kemur að það er vaxandi skilningur á því að landbúnaður og byggð séu nátengd eins og sést á þeirri auknu áherslu sem Evrópusambandið leggur á byggðastuðning. Það er hins vegar óljóst hvernig það á að gerast, útfærslan er í verulegri þoku."

-En ef niðurstaðan hjá WTO verður sú sem menn eiga von á verður þá nokkur munur á stöðu Íslands og ESB? Verður ekki sama fyrir íslenskan landbúnað hvort hann er þar utandyra eða innan?

"Við komumst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir allt væru þær hugmyndir sem nú eru eftar á

baugi hjá WTO þess eðlis að Ísland hefði meira svigrúm til að fylgja eigin stefnu utan Evrópusambandsins en innan. ESB hefur meiri og beinni afskipti af landbúnaðarstefnunni innan sinna vébanda. ESB aðild er því versti kosturinn."

Hvernig sérðu fyrir þér að skýrslan verði notuð?

„Við komumst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir allt væru þær hugmyndir sem nú eru eftar á baugi hjá WTO þess eðlis að Ísland hefði meira svigrúm til að fylgja eigin stefnu utan Evrópusambandsins en innan. ESB hefur meiri og beinni afskipti af landbúnaðarstefnunni innan sinna vébanda,“ segir Ari í viðtalinu.

"Ég sé fyrir mér að hún verði uppflettirit og upplýsingabrunnur fyrir þá sem málið varðar, ekki síst bændur en einnig stjórnmalamenn sem móta stefnu í landbúnaðarmálum. Svo er orðinn til hópur af fólki með viðskiptamenntun

sem hefur áhuga á landbúnaði sem viðskiptum og hann getur haft not af skýrslunni. En mikilvægast er að bændur velti þessum málum fyrir sér. Þessi vinna var mjög fróðleg fyrir alla aðila. Utanríkisráðuneytið og raunar nefndin öll lagði mikla vinnu í að fá trausta og trúverðuga niðurstöðu. Hópurinn ætlar að halda áfram að fylgjast með þróuninni á alþjóðavettvangi og bæta inn í skýrsluna svo að hún geti verið eins konar handbók um þennan málaflokk."

Til þess að verja hagsmuni okkar verðum við

að þekkja þá

- segir Grétar Már Sigurðsson skrifstofustjóri viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins

Í starfshópnum sem samdi skýrsluna um íslenskan landbúnað í alþjóðlegu umhverfi áttu sæti þrír fulltrúar úr utanríkisráðuneytinu. Einn þeirra var Grétar Már Sigurðsson, skrifstofustjóri viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Bændablaðið spurði hann hvað hefði orðið til þess að utanríkisráðherra ákvað að skipa þennan hóp. "Það kom einkum þrennt til. Í fyrsta lagi hefur landbúnaðarstefna ESB tekið miklum breytingum að undanförmum vegna stækkunar ESB og vegna undirbúnings undir hina svokölluðu Doha lotu innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Þessi þróun skiptir máli þar sem ESB hefur yfirleitt verið í fararbroddi þeirra ríkja sem verja vilja landbúnað. ESB mun senn hafa 25 ríki innan sinna vébanda og mun hafa mikil áhrif á niðurstöðu lotunnar. Ef ESB ákveður að draga úr framleiðslutengdum eða framleiðslutakmarkandi styrkjum og færa yfir í önnur styrkjaform er það vísbending um samningssvigrúm þeirra sem við verðum að þekkja. Það er óumdeilt að ef Bandaríkin, þróunarlöndin og Evrópusambandið ná samkomulagi um landbúnað verður varnarstaða annarra mun erfiðari viðurneignar. Mikilvægt er því að þekkja afstöðu allra þessara aðila. Einnig var komin fram krafa frá ESB um endurskoðun á 19. grein EES-samningsins í þá veru að auka

markaðsaðgang fyrir evrópskar búvörur sem við teljum ekki forsendur til að verða við. Í þriðja lagi eru það almenningar hagsmunir íslensks landbúnaðar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar en við teljum það forgangsverkefni að verja íslenska hagsmuni þar. Í þeim viðræðum leggur ráðuneytið áherslu á fjögur atriði. Við viljum að niðurstaðan skili öllum ríkjum heims, en þó einkum þróunarríkjunum, efnahagslegum ávinningi. Við teljum okkur eiga sóknarfæri fyrir íslenskar iðnaðarvörur, ekki síst sjávarafurðir, við viljum stuðla að afnámi ríkisstyrkja í sjávarútvegi og við teljum okkur eiga varnarhagsmuni í landbúnaðarmálum.

Íslendingar tilheyra hópi ríkja í harðbýlum löndum sem vilja viðhalda landbúnaði sem undirstöðu byggðar í landinu og til að tryggja matvælaöryggi. En ef menn vita ekki hverjir hagsmunir þeirra eru eiga þeir erfitt með að verja þá. Til þess að þekkja hagsmuni okkar verðum við að tala saman og það hafði skapast sú hefð að hafa samráð við hagsmunaaðila atvinnulífsins í WTO-viðræðunum. En þar höfðu samtök bænda af einhverjum ástæðum orðið útundan. Þess vegna ákváðum við að kalla til fulltrúa Bændasamtakanna og það hefur gefið ákaflega góða raun. Það ríkir

Framhald á næstu blaðsíðu.



Grétar Már Sigurðsson.



Áhrif á einstakar búgreinar

Aðild Íslands að Evrópusambandinu myndi hafa áhrif á allar búgreinar, mismikil þó. Í skýrslunni er tekið fram að mikil óvissa ríki um það hvaða kjör Íslendingar myndu fá út úr aðildarviðræðum og þess vegna mjög erfitt að sjá fyrir áhrif aðildar. Þó eru ákveðnir þættir nokkuð ljósir.

Mjólk

Ef litið er á mjólkurframleiðsluna þá ráðast kjör hennar af þremur þáttum:

- ◆ Stærð framleiðslukvóta við úthlutun og nýtingu hans til lengri tíma.
- ◆ Stuðningi við greinina í breyttu umhverfi.
- ◆ Greiðslugetu afurðastöðva til mjólkurframleiðenda.

Kvótinn yrði væntanlega svipaður og nú en nýting hans, það er framleiðsla á mjólk, ræðst væntanlega af hlutdeild af innanlandsmarkaði sem enginn veit hver verður. Hlutdeildin mun ráðast af verðhlutföllum innlendrar og erlendar framleiðslu. Ferskvara (drykkjarmjólk, rjómi o.þ.h.) myndi njóta fjarlægðarverndar en vörur með lengra geymsluþol (ostar, jógúrt o.þ.h.) þyrftu að keppa við innfluttar vörur.

Stuðningur hins opinbera við mjólkurframleiðslu myndi lækka verulega. Nefnt er dæmi frá finnsku mjólkurbúi sem fær um 20 krónur í stuðning við hvern mjólkurlítra.

Þegar Ísland væri orðið hluti af innri markaði ESB yrði heildsöluverð mjólkurafurða frá afurðastöð að lækka um 10-15 kr. á hvern

mjólkurlítra, jafnvel meira. Þessari verðlækkun yrðu bændur og afurðastöðvar að mæta með hagræðingu og lækkun kostnaðar, stækkun búa og fækkun afurðastöðva.

Kindakjöt

Kjör sauðfjárræktarinnar myndu ráðast af þróun markaðsmála og stuðningi við greinina. Markaðsmálin hafa tekið örum breytingum undanfarin ár og sér



ekki fyrir endann á þeim. Verðlækkun til framleiðenda yrði ekki nærri því eins mikil og í mjólkinni og verulegir möguleikar eru til hagræðingar í greininni, einkum í sláturkostnaði með fækkun

um að við teljum að íslenskur landbúnaður væri ekki betur kominn innan ESB miðað við núverandi aðstæður. En skýrslan sýnir fram á að landbúnaðarstefna ESB er ekki mjög afmörkuð, það er hægt að semja um margt innan hennar. Hins vegar þarf að endurmeta þessa niðurstöðu ef samningar takast á vettvangi WTO um verulegar breytingar á viðskipta-umhverfinu."

- Hvernig mun ráðuneytið notfæra sér þessa vinnu?

"Hún skilar sér beint í hagsmunavörslu okkar í viðræðunum innan WTO og í samskiptum við ESB. Við erum betur upplýstir en áður. Það skiptir okkur líka miklu máli að vera í góðu sambandi við bændur, bæði um viðræðurnar í WTO og einnig um þá viðleitni okkar að liðka til fyrir útflutningi á hrossum og búvörum. Þetta samband hefur mátt vera öflugra. Ég vonast líka eftir því að þessi skýrsla verði til þess að menn hugsi um þróun landbúnaðar lengra fram í tímann en gert hefur verið. Það hlýtur líka að vera jákvætt að fylgjast með því sem aðrir eru að gera og nýta sér það sem vel er gert annars staðar," segir Grétar Már Sigurðsson.

sláturhúsa.

Stuðningur hins opinbera við sauðfjárræktina gæti haldist svipaður og hann er nú en það fer þó eftir niðurstöðu samninga við ESB.

Nautgripakjöt

Framleiðsla nautgripakjöts stendur ekki undir sér hér á landi nema sem hliðarbúgrein með mjólkurframleiðslu. Þetta gæti breyst við aðild að ESB þar sem greinin nýtur stuðnings frá hinu opinbera sem hún gerir ekki hér á landi. Hann mun þó taka breytingum eftir að endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB tekur gildi en óljóst er hver áhrif hennar verða þar sem enn á eftir að semja ýmsar reglugerðir sem ákvarða stuðninginn.

Svínakjöt

Verð á svínakjöti til framleiðenda hefur farið hratt lækkandi hér á landi að undanförmu, búum fækkar ört og einingarnar stækka. Skýrsluhöfundar telja að verðið til framleiðenda megi ekki vera hærra en 150 kr. á kíló til

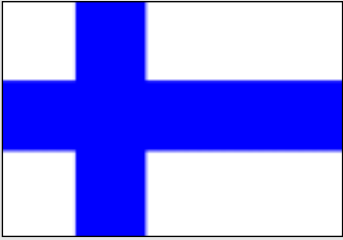
þess að kjötið standist samkeppni við innflutning. Með styrkjum gætu tekjur bænda verið 180-190 kr. á kíló. Greinin myndi njóta nokkurrar verndar vegna þess að innflutningur á fersku svínakjöti er miklum annmörkum háð vegna svínasjúkdóma sem herja á nágranna okkar. Hins vegar veikir hár vinnslukostnaður samkeppnisstöðu mikið unninna svínakjötsafurða.

Alifuglakjöt

Verð á því hefur einnig farið hríðlækkandi upp á síðkastið og sér ekki fyrir endann á því. Hér á landi eru verulegir hagræðingarmöguleikar svo sem í fjárfestingum í húsum sem eru helmingi meiri hér en í Svíþjóð. Einnig væri hægt að lækka launakostnað með aukinni sérhæfingu og stækkun eininga. Alifuglarækt nýtur fjarlægðarverndar hvað snertir sölu á fersku kjöti því innflutningur á því er tæpast raunhæfur eins og er. Greinin gæti reiknað með einhverjum stuðningi sem ekki er til staðar núna.

Egg

Þótt verð á eggjum hafi lækkað og afurðir hænsnastofnsins aukist er verð til framleiðenda samt tvöfalt hærra en í Svíþjóð. Innflutningur á eggjum er raunhæfur möguleiki og því má búast við verulegum tekjusamdrætti hjá eggjabændum. Þá mun reyna á möguleika þeirra til hagræðingar en þeir geta einnig vonast eftir einhverjum styrkjum því fyrir því er í það minnsta fordæmi í Finnlandi.



FINNLAND

Áður en Finnar gengu í Evrópusambandið árið 1995 var afurðaverð til framleiðenda landbúnaðarafurða fremur hátt en beinn stuðningur hins opinbera minni. Við aðild lækkaði verð til framleiðenda talsvert, eða um 30-50%, en opinber stuðningur við bændur jókst, þó ekki nógu mikið til að bæta bændum tekjutapið. Heildarniðurstaðan varð sú að tekjur bænda lækkuðu allnokkuð fyrst eftir aðild en hafa farið heldur hækkandi á síðustu árum og eru nú 5% lægri en árið 1994.

Verð til neytenda lækkaði strax og Finnar gengu inn en minna en afurðaverðið eða um 10-11%. Síðan hefur matvælavæðing ekki haldið í við verðbólgu. Á árunum 1995-2000 hækkandi vísitala neysluvöru um 8% en matvælavæðing um 2%.

Aðild Finna að ESB hefur þó ekki haft veruleg áhrif á framleiðslu landbúnaðarafurða. Mjólkurframleiðslan var ívið meiri árið 2002 en 1994, eggjaframleiðslan dróst saman um rúmlega fimmting en kjötframleiðslan jókst um tæplega 15 af hundraði. Samsetning framleiðslunnar hefur þó breyst töluvert, nautakjöt hefur sveiflast upp og niður, svínakjötsframleiðslan sigið upp á við og kjúklingaframleiðslan rúmlega tvöfaldast. Kornframleiðslan var nokkuð stöðug fyrstu ár aðildar en tók svo dýfu árin 1998 og 1999 vegna lélegrar tíðar. Árið 2000 var hún meiri en nokkru sinni fyrr og næstu tvö ár var hún lítið minni.

Frá 1990 til 2002 fækkaði finnskum bændabýlum um 38% en fækkunin var örust fyrir 1995, eftir inngöngu Finna í ESB dró úr henni. Mesta fækkunin hefur orðið í búfjárrækt en minni í kornrækt og þar hefur búum fjölgað síðustu þrjú ár. Fækkunin hefur verið mest í afskekktari sveitum en í þeim sem betur liggja við mörkuðum hefur búskapur eflst. Búin sem eftir eru hafa stækkað, framleiðni aukist verulega og tekjubilið á milli frístundabænda og þeirra sem hafa atvinnu af búskap hefur breikkað. Um fækkun bændabýla segir svo í skýrslunni:

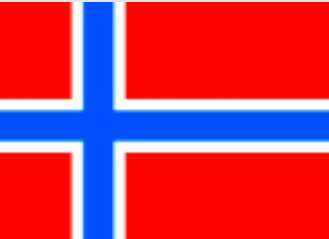
"Þrátt fyrir að af aðild hefði ekki orðið töldu bæði forsvarsmenn bænda og stjórnvalda að breytinga hafi verið þörf í finnskum landbúnaði. Það var m.a. metið svo að finnskum búum myndi fækka um helming frá 1990 til ársins 2006. Margir þættir myndu valda þessu svo sem aldurssamsetning bændastéttarinnar og lítil nýliðun. Almenningsálit væri gegn bændum og þrýsti á um minnkandi stuðning hins opinbera og takmarkaði

svigrúm stjórnvalda til stuðnings við finnska bændur. Eins glötuðust markaðir fyrir finnskar landbúnaðarafurðir í austurvegi í kjölfar hruns Sovétríkjanna og hafði það einnig sín áhrif á þessa mynd."

Finnar beittu sér fyrir því að bæta hlut landbúnaðarins þegar sameiginleg landbúnaðarstefna ESB var endurskoðuð árið 2000. Þeir uppskáru betri samninga en áður og fyrir vikið hefur hagur finnskra bænda heldur vænkast síðustu ár. Fulltrúar finnskra bænda sem nefndarmenn heimsóttu voru ófáanlegir til að tjá sig um það hvort þeir væru betur settir núna ef þeir hefðu staðið utan ESB.

Austurrískir bændur sem hafa gengið í gegnum áþekka þróun sögðu hins vegar að breytingarnar hefðu hvort sem er orðið og að aðild að ESB breytti engu þar um.

Til samanburðar má geta þess að skráðum búfjáreigendum á Íslandi fækkaði um 22% á árunum 1991-2001 en mjólkurframleiðendum fækkaði mun meira, eða um 38%.



NOREGUR

Hagfræðistofnun norska landbúnaðarins gaf í sumar út skýrslu um áhrif ESB-aðildar á norskan landbúnað. Þar er meginniðurstaðan sú að borið saman við núverandi stöðu norsks landbúnaðar myndi ESB-aðild fela í sér "umtalsverða verðlækkun á landbúnaðarafurðum með tilsvarendi lækkun á tekjum framleiðenda". Á móti því vegi "lítilsháttar aukning á stuðningi og nokkur lækkun kostnaðar, fyrst og fremst fóðurkostnaðar".

Skýrsluhöfundar telja ólíklegt að Norðmönnum takist að semja við ESB um heimildir til að auka innanlandsstuðning við landbúnað svo nokkru nemi og ráða það ekki síst af reynslu Finna í samningaviðræðum þeirra og ESB um stuðning við landbúnað í Suður-Finnlandi. Er það niðurstaða skýrslunnar að "meiri möguleikar væru til að halda uppi verði til framleiðenda með því að standa fyrir utan ESB".

Sá fyrirvari er þó á þessum niðurstöðum að margir óvissuþættir séu í myndinni, svo sem þróun heimsmarkaðsverðs búvara, þróunin innan ESB og á vettvangi WTO. Við það megi einnig bæta óvissu um þróun landbúnaðarstefnunnar í Noregi.

Texti: Þröstur Haraldsson.

