



**Stockholms
universitet**

YTTRANDE
2015-06-18

Dnr SU FV-1.1.3-1115-15

Rektor

Handläggare:
Anna-Karin Orsmark Hermansson
Utredare
Planeringsavdelningen

Regeringskansliet
Näringsdepartementet

Yttrande över slutbetänkandet av Konkurrenskraftsutredningen, SOU 2015:15 Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring

Stockholms universitet har av regeringen anmodats att inkomma med yttrande över slutbetänkandet av Konkurrenskraftsutredningen. Universitetet har följande att anföra.

Universitetet fokuserar i huvudsak sitt svar till de områden där forskning som bedrivs eller följs inom universitetet talar emot utredningens slutsatser.

Utredningens strategi har fyra fokusområden; företagande, regler och villkor, marknadsförutsättningar samt kunskap och innovation, där insatser av olika slag ska sättas in. Yttrandet är disponerat utifrån dessa fokusområden.

Företagande

När det gäller det första fokusområdet, företagande, framhålls att företag behöver förmåga till anpassning och strukturomvandling. Detta yttrande begränsas här till utredningens resonemang kring strukturomvandling. Utredningen framhåller att större företag oftast är mer effektiva (vilket torde avse att de har högre produktivitet) än små. Särskilt inom vissa delbranscher påtalas att företagen har ”betydande stordriftsfördelar att vinna av att växa ännu mer” och att en fortsatt strukturomvandling, t.ex. för grisbranschen, ”sannolikt är nödvändig för att möta global konkurrens”.

Vad utredningen inte förefaller ha beaktat är att det nu rådande subsidiesystemet har en strukturdrivande effekt, eftersom gårdsstödet är linjärt ökande i relation till area oavsett produktivitet på marken. Den klara ekonomiska fördelen för större driftsenheter är alltså till stor del en effekt av det nuvarande subsidiesystemet, som i en utredning av denna karaktär inte bör tas som en given faktor. Sambanden mellan ett jordbruks effektivitet och dess storlek är ett internationellt sett väl studerat fenomen och sambanden har visat sig vara långt ifrån entydiga. I många fall kan påvisas att det i vissa storleksintervall råder konstant skalavkastning, dvs. att ökad storlek inte innebär högre effektivitet. Det hela går till stor del tillbaka på hur man mäter effektivitet. Om markens produktivitet sätts i centrum finns flera resultat som talar till de mindre jordbrukens fördel, dvs. att det råder ett negativt samband

mellan ett jordbruks storlek och dess arealproduktivitet. I ett långsiktigt och miljömässigt hållbart perspektiv måste frågan om jordbrukets effektivitet ställas utifrån fler variabler än enbart det enskilda jordbruksföretagets ekonomiska effektivitet under rådande subsidiesystem.

Sambandet mellan storskalighet och effektivitet kunde måhända ha belysts mer, och är alltså med utgångspunkt tagen i omfattande forskning sannolikt mindre självklart än utredningen uttrycker.

Bortsett från det kan konstateras att utredningen inte fullt ut tycks greppa vad strukturomvandling innebär. Den är enligt vår uppfattning en vanligtvis marknadsinducerad (ibland politikinducerad) företeelse, som innebär att produktionsresurser flyttas från mindre till mer effektiva verksamheter vilket innebär att några företag kommer att växa medan andra kommer att försvinna. Minskningen av antalet jordbruksföretag i Sverige och minskningen av antalet sysselsatta i näringen under de senaste 75 åren har just varit ett uttryck för strukturomvandling. Den måste också rimligen ses i koppling till andra näringsgrenar.

Även om det kan vara riktigt att strukturomvandlingen kommer att fortsätta i vissa delbranscher, så är det svårt att förena fortsatt strukturomvandling med växande antal företag i näringen, växande antal sysselsatta i näringen och antagligen även med växande produktion. Om det är så att företag med högre arbetsproduktivitet tenderar att ersätta företag med lägre arbetsproduktivitet, så kommer detta att peka mot minskad sysselsättning i näringen som helhet.

Utredningen verkar mena att stegrad produktivitet inte räcker för att åstadkomma den önskade ökningen av konkurrenskraften (och därmed att ökade marknadsmöjligheter realiserar). Utan att säga det uttryckligt, så driver utredningen ståndpunkten att företagens kostnader behöver sänkas på en rad områden, vilket direkt skulle möjliggöra prissänkningar med bibehållen eller ökad lönsamhet.

I fråga om jordförvärvslagstiftningen bedömer utredningen att "[j]ordförvärvslagstiftningen, i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på konkurrenskraften i svenskt jordbruk genom att försvåra extern kapitalförsörjning" (s. 65). Man föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utreda konsekvenserna av en ändring av jordförvärvslagstiftningen så att aktiebolag lättare kan förvärva jordbruksmark.

Även om utredningen är medveten om de sociala och miljörelaterade problem som en sådan förändring skulle kunna leda till och föreslår att hänsyn till detta ska tas i utredningen är det ett anmärkningsvärt förslag då det utan en djupare utredning i framtiden kommer att kunna leda till ökad kortsiktighet i förvaltningen av jordbruksfastigheter. Den senaste forskningen rörande finansmarknadens intresse för jordbruk visar på stora problem för de stora jordbruksföretag som har stor kapitalförsörjning men inte har någon kontakt med det lokala jordbruket.

Om arrendelagstiftningen föreslår man vidare ”att regeringen beaktar Arrendeutredningens förslag (SOU 2014:32) om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden. Konkurrenskraftsutredningen föreslår, till skillnad från Arrendeutredningen, att full avtalsfrihet ska råda vid fastställande av arrendeavgiften” (s. 66).

Detta förslag kommer utifrån tillgänglig forskning också att leda till ökad kortsiktighet i användningen av marken. Syftet med att ha besittningsrätt och indexreglering har varit att skapa långsiktiga villkor och göra det möjligt för arrendatorer att investera i sina jordbruksföretag. Genom en helt avreglerad prissättning kommer de kortsiktiga intressena att ges ett ökat spelrum. Arrendet spelar en stor roll och det är viktigt att i sammanhanget påpeka att de produktionsledande jordbruken i Sverige ofta är helgårdsarrenden eller har en betydande andel sidoarrenden. Trygga arrendeförhållanden skulle snarare premieras än avvecklas om intresset finns för att utveckla jordbruksnäringen i Sverige.

Regler och villkor

Detta är ett av egentligen två områden i utredningen där de politiska insatserna framställs som viktiga (det andra gäller kunskap och innovation). Vad som åsyftas är regelförenklingar på en rad områden. Produktionskostnaderna för svenska producenter sägs vara högre än för motsvarande producenter i flertalet konkurrentländer till följd av svenska detaljerade särregler på en rad områden.

Tydligast och mest problemfyllt är resonemanget kring djurskyddet. Å ena sidan sägs, att Sverige självklart ska verka för höjda och enhetliga djurskyddsambitioner på EU-nivå samt sträva efter en rigorös och likformig tillämpning av EU-direktiven på området, å andra sidan att förekomst av mer långtgående svenska särregler bör motiveras utifrån deras inverkan på konkurrenskraften, vilket de facto torde innebära att de bör monteras ner, att den nationella ambitionsnivån ska sänkas, vad tvingande regler beträffar, och ersättas med målstyrning (vilket medges nödvändiggöra upprättandet av en administrativt kostsam kontrollapparat), branschvisa överenskommelser och frivilligt överenskomna ursprungsmärkningar.

Utredningen föreslår att kravet på betesgång under sommarhalvåret för mjölkkor ses över. Samtidigt anser utredningen att ”det är av stor vikt att lagstiftningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet”. Senare tids forskning har försett oss med mer kunskap om djurs behov, inte bara de basala behoven som föda och frånvaro av lidande, utan behovet av positiva känslor, möjlighet att utföra sina naturliga beteenden såsom att beta och ha sociala kontakter. Flertalet studier visar även på ett specifikt samband mellan betesgång och djurvälstånd, där en längre betesgång ger högre djurvälstånd. Det är därför förvånande att utredningen föreslår ett eventuellt borttagande av beteskravet.

Utredningen föreslår vidare att förbudet mot fixering av suggor bör ses över. Detta stämmer illa med den kunskap som finns om djurs välfärd och naturliga beteenden. En suggas rörelsebehov är som störst dagarna runt grisning och vid brunst. Att då fixera suggan innebär ett ingrepp som inte är förenligt med en hög djurvälfärd.

Vidare menar utredningen att frivilligt förhöjda krav kan öka konkurrensfördelen gentemot utländsk import, medan man i ett annat stycke menar att det inte finns betalningsvillighet för att kunna erbjuda djuren den förhöjda välfärden med de merkostnader detta medför. Att just en försämring av djurvälfärden är medlet för att förhindra svenska bönder att gå i konkurs kan inte vara rätt väg att gå. Att ha kvar beteskravet för mjölkkor och förbudet mot fixering av suggor för att säkra en god djurvälfärd vilar på en god vetenskaplig grund.

Resonemanget är alltså motsägelsefullt. Å ena sidan beskrivs regleringarna av djurtäthet i byggnader, beteskraV för mjölkkor med mera som besvärande begränsningar vilka höjer de svenska producenternas kostnader visavi producenter i konkurrentländer, å andra sidan framhålls att producenternas medvetenhet om nyttan och rimligheten av bibehållen djurvälfärd innebär att de även utan regler kommer att upprätthålla den (fastän förfarandet alltså är dyrt).

Det mer långtgående svenska djurskyddet antas ha bidragit till det nämnda mervärdet för svenskproducerade animalier visavi animalier producerade i konkurrentländer. Samtidigt hävdar utredningen att nedgången t.ex. i andelen svenskproducerat griskött på den svenska marknaden (till helt nyligen), vittnar om att producenterna inte lyckas ta betalt för detta mervärde. Det föreslås att information på olika sätt bör kunna göra det lättare att ta betalt för mervärdet, men huvudlinjen är ändå att montera ner det regelverk som faktiskt garanterar detta (eventuella) mervärde. Man kan naturligtvis kampanja för närproducerat, ändra upphandlingstillämpningar och hävda just svenska producenters särskilt humana attityder, men att försöka upprätthålla en allmänt spridd uppfattning om etiska mervärden om det i själva verket inte ställs högre krav på svensk än på annan produktion torde vara svårt. De facto kommer man rimligen då i högre utsträckning än nu att konkurrera bara med pris, vilket i själva verket torde innebära att djurskydd mm kommer att spela mindre roll än tidigare.

Argumentet att minskad svensk produktion totalt sett skulle innebära sänkt djurvälfärd blir givetvis problematiskt om sättet att öka produktionen i Sverige förutsätts vara att i själva verket sänka djurvälfärden här. Det är dessutom svårt att se hur strategin att dra ner på de svenska särreglerna utöver nuvarande EU-nivå, ska kunna förenas med seriösa försök att bidra till skärpta gemensamma regelverk på EU-nivå. Motsvarande resonemang gäller i princip även på växtskyddsområdet.

Samma strategi att montera ner mer långtgående särslagstiftning kommer även i konflikt med de miljömål som utredningen menar motiverar ökad produktion i Sverige. Att t.ex. ta bort särregeln som stipulerar betesmöjlighet för mjölkboskap främjar knappast den biologiska mångfalden. Innebörden är ju att djuren ska kunna enbart stallfodras, varvid betestrycket minskar (och förbuskning mm. tilltar).

Som konstateras på annat håll inser utredningen att miljöbelastningen kommer att öka i de områden där ökad växtodling (åkerarealstillväxt) och intensivare odling – spannmål i stället för lågintensivt vallbruk - föreslås. En köttjursuppfödning och en mjölkproduktion som i minskande grad baseras på bete och på en ökad utfodring med odlad spannmål, kommer knappast vara förenligt med befintliga miljömål. Det är snarare ökning av mängd betad mark och lågintensivt brukad vall än spannmålsarealer som främjar biologisk mångfald.

Avseende växtskydd föreslås i utredningen att Kemikalieinspektionen ska få i uppdrag att redovisa hur handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel kan förenklas. Enligt de erfarenheter som finns vid universitetet arbetar Kemikalieinspektionen löpande med att förenkla handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel vilket resulterat i kortade handläggningstider. Det är tveksamt om ett specifikt regeringsuppdrag skulle påverka verksamheten på ett positivt sätt, snarare riskerar det att ta resurser från redan befintliga ansträngningar.

I utredningen föreslås vidare att en jämförande analys av tillämpningen i ett antal andra EU-länder bör redovisas i detta sammanhang. Förslagen bör analyseras utifrån ett konkurrenskrafts- och miljö/hälsoperspektiv. Som utredaren tydligt påpekar förekommer rester av bekämpningsmedel i betydligt mindre omfattning i livsmedel producerade i Sverige i jämförelse med flertalet andra EU-länder. Detta tyder på att bekämpningsmedelsanvändningen i Sverige, i ett miljö- och hälsoperspektiv, fungerar bättre än i många andra EU-länder.

Vad gäller skillnader i godkännande av substanser som godkänts i Finland men inte i Sverige och Danmark, så är orsaken enligt Kemikalieinspektionens egen analys att ansökningarna inte uppfyller de grundläggande kraven i EU-bestämmelserna. Myndigheten riktar således allvarlig kritik mot kvaliteten på de ansökningarna som industrin inkommit med. Detta borde snarare motivera en granskning av huruvida det finska systemet för godkännande av bekämpningsmedel fungerar enligt lagstiftningens intentioner än ett ifrågasättande av Kemikalieinspektionens bedömningar.

Vidare föreslår utredningen att Sverige ska använda de möjligheter till förenkling som ömsesidigt erkännande innebär och Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att årligen redovisa inkomna ansökningar om ömsesidigt erkännande samt motiv till beslut. Det är tveksamt om regeringen kan ha tillräcklig detaljkunskap, eller ens principiellt *bör* granska myndighetens beslut på denna detaljnivå. Testning, riskbedömning och godkännande av bekämpningsmedel är omfattande och mycket komplexa processer som Kemikalieinspektionen har lång och

gedigen erfarenhet av. Det är svårt att se att regeringen har rätt kompetens för att på något rimligt sätt kunna göra en rättvisande analys av (eller överpröva?) sådana beslut.

”Utredningen konstaterar att Sverige i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än övriga konkurrentländer. Tillgången till adekvata växtskyddsmedel har en betydande påverkan på kalkylen om en gröda ska gå att odla lönsamt i Sverige eller ej. En marknad för växtskyddsmedel som inte fungerar påverkar konkurrenskraften negativt och bör därför vara i fokus för åtgärder. Utredningen anser att det är av stor vikt att Sverige tillämpar ömsesidigt erkännande och accepterar andra medlemsländers godkännandeprocesser” (s. 87).

Utredaren påpekar för det första att det finns ett starkt konsumentintresse för ”giftfria” livsmedel och att just bekämpningsmedel är en viktig fråga i detta. Efterfrågan på ekologiskt framtagna livsmedel ökar också starkt i Sverige som bekant. För det andra konstaterar utredaren (vilket nämnts ovan) att rester av bekämpningsmedel förekommer i betydligt mindre omfattning i livsmedel producerade i Sverige i jämförelse med flertalet övriga andra EU-länder.

Denna bild bör läggas till diskussionen om konkurrenskraften för vissa grödor i Sverige, samt analyseras i det bredare perspektivet i relation till målet om en ”giftfri miljö”. Medvetna och engagerade konsumenter och odlare som använder befintliga växtskyddsmedel på ett adekvat och säkert sätt är positiva och goda bidrag i arbetet mot en ”giftfri miljö”.

Sammantaget har universitetet alltså stort förtroende för att Kemikalieinspektionen redan i dagsläget hanterar dessa frågor på ett adekvat sätt och att myndigheten gör en samlad och balanserad avvägning mellan risker och nytta med bekämpningsmedel.

Slutligen, om man som utredningen faktiskt föreslår, monterar ner den särlagstiftning som bidrar till att svensk primärproduktion ger mindre klimat- och övrig miljöpåverkan än jordbruk i andra länder, så faller argumentet att det globalt sett är bättre om produktionen äger rum i Sverige snarare än någon annanstans.

Marknadförutsättningar

Allt större företag, som i ökad utsträckning tillgriper nya IT-baserade lösningar, automation, robotisering, kemikaliebaserat växtskydd etc., kommer att kunna öka produktionen relativt mycket, även om sysselsättningen i näringen minskar. Utredningens svar på detta dilemma är naturligtvis starkt ökad produktion och ett viktigt resonemang finns under fokusområdet marknadsförutsättningar. Marknadsmöjligheterna ska växa. Det ska ske genom ökad export och en del utrymme ägnas åt möjligheterna åstadkomma detta. Det ska också ske genom att en större andel av den inhemska livsmedelsefterfrågan vänds mot inhemsk produktion.

Konkurrenskraft och marknadsmöjligheter förutsätter att de svenska producenternas produkter i förhållande till kvalitet kommer att upplevas som mer prisvärda än de hittills varit. Här

landar utredningen i ett resonemang om de svenska produkternas ”mervärde” baserat på god djuromsorg, god livsmedelssäkerhet (t.ex. i stort sett salmonellafri animalieproduktion och låg antibiotikaanvändning). Detta är en kärnpunkt i utredning. Mervärdet ska tydliggöras för konsumenterna (inhemska och utländska) så att betalningsviljan för den upprätthålls (eller ökar). Här finns t.ex. resonemang om kvalitetsinformation och offentlig upphandling som kan gynna inhemsk produktion. Men det är tveksamt om utredningens konkreta förslag för att öka marknadsefterfrågan kommer att medföra att produktion med avsättning (dessutom med ökad lönsamhet) ökar så kraftigt att sysselsättningen i näringen i sin tur kraftigt ökar trots produktivitetshöjning baserad på strukturomvandling.

Kunskap och innovation

Utredningen gav VINNOVA i uppdrag att analysera kunskaps- och innovationssystemet i jordbruks- och trädgårdssektorn som en del i utredningen. Universitetet anser att detta var ett anmärkningsvärt förfarande och att det har lett till förslag om att förändra Formas till att mer likna VINNOVA, en förändring som universitetet avvisar. Utredningen presenterar ett antal förslag som rör dels Formas instruktion, dels förslag till uppdrag till Formas och SLU att redovisa omfattning och effekter av samverkan och vilken andel som är ”behovsdriven”.

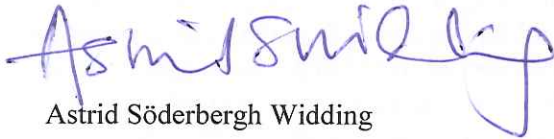
Formas nuvarande uppdrag från regeringen är att främja och stödja nyfikenhetsdriven och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. I Formas instruktion används alltså begreppet ”behovsmotiverad forskning”, dvs. forskningsfrågor som forskare själv definierar, som har tydlig relevans för privata eller offentliga avnämare utanför forskarvärlden - samhällsaktörer inom någon av de nämnda sektorerna. Detta uppdrag tolkas redan idag av Formas på ett tämligen snävt sätt, med höga krav på dialog med avnämare redan under projektplanens utformning. Från forskare som är verksamma inom de områden som täcks av Formas hörs ofta synpunkten att detta upplevs som starkt begränsande för möjligheten att utföra god, framtidssyftande, sektorsrelevant forskning med stöd från Formas.

I rapporten vill utredningen införa ett nytt begrepp - ”behovsdriven forskning”. Argumenten som ges för denna förändring är något luddiga men det är tydligt att avsikten är att samhällsaktörerna (främst företag och branschorganisationer) ska få en mycket starkare roll i att definiera vilka frågor som forskning ska bedrivas kring. Denna förändring riskerar att underminera och sänka kvalitén på forskningen. Forskarna är de som är bäst lämpade att definiera forskningsfrågorna. Det finns ingen motsättning mellan forskning som bedrivs i samarbete med andra forskare eller i samverkan med andra aktörer, t.ex. företag, så länge som forskarna själva kan definiera och ta ansvar för frågeställningar och metodval men universitetet motsätter sig kraftigt en utveckling mot det beställar-utförare system som antyds i utredningen.

Utredningen föreslår att Formas instruktion ändras och inkluderar ett tillägg som lyder ”[m]yndigheten ska verka för nyttiggörande av forskning för att uppnå hållbar tillväxt och för att stärka konkurrenskraften inom myndighetens ansvarsområde”. Universitetet anser att det är



fel att ändra Formas instruktion till att bli snarlik VINNOVA:s instruktion. Den förändring som föreslås är dessutom alltför svepande eftersom den inte begränsas till just forskning inom jordbruks- och trädgårdssektorn (utredningens uppdrag) men skulle inkludera all forskning som Formas finansierar. Det är mer naturligt att utöka VINNOVA:s instruktion och ge VINNOVA uppdraget att finansiera behovsdriven forskning inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Detta samstämmer bättre med VINNOVA:s och Formas respektive roller inom forskning och utveckling. Det är dock viktigt att detta inte sker genom en omfördelning av anslag från Formas till VINNOVA, med risk att utarma forskarinitierad nyfikenhetsdriven och behovsmotiverad forskning inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande.



Astrid Söderbergh Widding



Anna-Karin Orsmark Hermansson