

Kommittédirektiv



Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion

**Dir.
2013:20**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjligheter för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion, dock inte primärt i form av ekonomiska stöd. Tidsperspektivet i utredningen ska vara till och med år 2030.

Uppdraget består av två deluppdrag:

- belysa konkurrenskraften i svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion,
- ta fram förslag till strategi och åtgärder utanför skatteområdet för en livskraftig svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2014. En delredovisning ska lämnas den 31 oktober 2013.

Uppdraget att belysa konkurrenskraften i svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion

Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i världen ökar, framför allt beroende på befolkningsökning samt ökat välstånd i befolkningsrika länder som Kina och Indien. Samtidigt ökar behovet av förnybara råvaror både till industriråvara och till energiproduktion. Den ökade efterfrågan har lett till ökande priser på jordbruksråvaror och utgör en möjlighet för jordbruks- och trädgårdsnäringsen.

De naturgivna förutsättningarna i kombination med god tillgång på mark och vatten innebär stora utvecklingsmöjligheter för en ökad jordbruksproduktion i Sverige. Trots detta är utvecklingen i viktiga delar av svensk primärproduktion vikande.

Företag inom de gröna näringarna kan bidra till att skapa jobb och ekonomisk tillväxt, men möter precis som många andra företagare en rad utmaningar. En av dessa är att anpassa sig till en mer konkurrenssatt marknad dels från länder inom EU, dels från världsmarknaden.

Produktionsvolymerna i branscher med stor andel av jordbrukets ekonomiska omsättning mjölk, nötkött- och grisköttsproduktion har minskat under senare år, trots en omfattande strukturrationalisering som visar att lantbrukare investerar i dessa kapitalintensiva verksamheter. Mjolk- och nötköttsproduktionen har även stor betydelse för att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Det är därför viktigt att särskilt belysa vilka faktorer som är betydelsefulla för ovanstående branschers konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter.

Det finns flera branscher som har en positiv utveckling. Det gäller äggproduktion, produktion av matfågel, köks- och plantskoleväxter samt spannmålsproduktion i områden med goda naturgivna produktionsförutsättningar. Det är angeläget att belysa vilka faktorer som gör dessa branscher framgångsrika och vilka utmaningar de måste klara av för att utvecklas ytterligare.

Jordbruket genomgår sedan lång tid en omfattande omstrukturering och rationalisering bl.a. storleksrationalisering. Inom flera sektorer bedrivs dock verksamhet i varierande skala, t.ex. i nötköttsproduktionen. En växtodlingsgård kan bedrivas lönsamt både i stor och i mindre skala, beroende på stor flexibilitet när det gäller investeringar och arbetsinsats. Nya verksamhetsgrenar i kombination med jordbruksverksamhet utvecklas, t.ex. förädling av jordbruksråvaror, gårdsbutiker, turism och entreprenad. Trädgårdsnäringen innefattar odling av frukt, bär, grönsaker, plantskoleväxter och prydnadsväxter.

Odlingen sker beroende på växtslag och säsong både på friland och i växthus.

För att belysa konkurrenskraften krävs en mångsidig analys av påverkansfaktorer, såsom tillgång till naturresurser, kapital, arbetskraft, resiliens i ekosystemen, kompetens, ekonomiska och juridiska förutsättningar samt teknisk och kommersiell kunskap.

Sverige har god tillgång på åkermark och vatten. När världens klimat ändras förväntas klimatet i Sverige bli varmare och fuktigare. Vårt nordliga läge ger fördelar med god miljö, färre växtsjukdomar och skadeinsekter, men det innebär också nackdelar såsom en kortare växtsäsong. Vårt nordliga klimat ställer även större krav på djurstallar och andra byggnader än i andra länder.

Produktiviteten i den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringsen är generellt sett hög, men har de senaste åren utvecklats långsammare än tidigare. Produktiviteten påverkas bland annat av faktorer som växtsorter, växtskydd, avel, utfodring, djurhälsa, jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga och teknikutveckling.

En hög produktivitet är en förutsättning för att jordbruks- och trädgårdsföretagen genom god lönsamhet ska kunna attrahera kompetens och kapital, i konkurrens med andra branscher och verksamheter i Sverige.

Utbildning och forskning i Sverige är generellt av hög kvalitet, men behöver ständigt utvecklas för att möta nya behov. Storleksrationaliseringen inom lantbruket kräver större kompetens i företagen, bl.a. i fråga om företagsledning och entreprenörskap. En annan ny utmaning som kräver kunskap att hantera är de frekventa och kraftiga prisrörelserna när det gäller både intäkter och kostnader. Prisernas ökade rörlighet är en effekt bl.a. av ökad efterfrågan på jordbruksprodukter som lett till mindre lager och därmed minskad buffert för avkastningsvariationer som bl.a. beror på vädret. Det beror också på att världsmarknadspriserna slår igenom i en alltmer avreglerad marknad.

Lagar, regler, styrmedel och andra faktorer kan skapa olika konkurrensvillkor. Utredaren skall studera sådana faktorer som

har relevans för konkurrenskraften inte bara i Sverige, utan även i relevanta konkurrentländer. De svenska regelverken för djurskydd och miljö är delvis mer långtgående än regelverk i många andra länder. Detta återspeglar sig bl.a. i en god djurhälsa lägre belastning på miljön och på den biologiska mångfalden.

Livsmedelsindustrins utveckling påverkar i hög grad primärproduktionen eftersom dess effektivitet, produktutbud och marknadsnärvaro avgör förmågan att betala ett konkurrenskraftigt pris för producenternas råvaror. De svenska produkterna håller generellt en hög kvalitet. Livsmedelsindustrins förmåga att använda producenternas mervärden till att ta marknadsandelar eller att utveckla premiumprodukter påverkar i vilken mån producenterna kan ges en högre betalning.

Hur väl avsättningskanalerna fungerar, bl.a. med avseende på prissättning, logistik och effektiva marknadskanaler, har stor betydelse för primärproducenternas konkurrenskraft.

En marknad som ännu är i sin linda, men som kan komma att få stor betydelse, är nya och innovativa produkter baserade på biomassa. Den kan få stor betydelse för utveckling av ett hållbart samhälle, där tillgången på fossila råvaror minskar.

Utöver det kommersiella värdet producerar lantbruket kollektiva nyttigheter såsom biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt upprätthåller odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Livsmedelssektorn, inräknat primärproduktion, industri och serviceföretag, har en stor betydelse för landsbygdsutveckling och regional utveckling.

Utredaren ska därför

- analysera konkurrenskraften i den svenska jordbruks- och trädgårdssektorn i jämförelse med ett urval av motsvarande sektorer i viktiga konkurrentländer,
- belysa sambandet mellan livsmedelsföretagens konkurrenskraft och utvecklingen av primärproduktionen,
- redovisa ett översiktligt huvudscenario och alternativa scenarier för en trolig utveckling av den svenska primärproduktionen fram till och med år 2030, baserat på förväntade omvärldsförändringar såsom

marknadsutveckling, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, förändrat klimat m.m. och då även inkludera möjligheter inom nya marknader såsom nya biobaserade produkter,

- redovisa konsekvenserna av dessa scenarier för primärproduktionen, baserat på analysen av konkurrenskraft, samt beskriva påverkan på kollektiva nyttigheter såsom bevarande av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och odlingslandskapets natur- och kulturvärden samt sysselsättning och landsbygdsutveckling,
- redovisa konsekvenserna i en sammantagen samhällsekonomisk analys,
- kartlägga befintliga stöd till jordbruks- och trädgårdsnäringsen.

Uppdraget att ta fram förslag till strategi för en livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion

Mot bakgrund av det första deluppdraget, ska utredaren ta fram förslag till strategi för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion i Sverige. Regeringen prioriterar arbetet med att stärka jordbruks- och trädgårdsföretagens konkurrenskraft. En lönsam och konkurrenskraftig primärproduktion är ryggraden i regeringens arbete med visionen om Sverige – det nya matlandet. Med livskraftig avses att produktionen av råvaror till livsmedel och andra produkter bibehålls eller ökar jämfört med i dag genom att på mer marknadsmässiga grunder möta efterfrågan på såväl globala som regionala och lokala marknader. En utgångspunkt är därför att förslaget till strategi inte primärt ska bygga på åtgärder i form av utökade ekonomiska stöd. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Några åtgärder på skatteområdet ska dock inte föreslås. Utredningen ska beakta de hinder och möjligheter som redovisas i det första deluppdraget och rekommendera lämpliga åtgärder i relation till dessa. Särskild vikt ska läggas vid näringsens produktivitet och företagande.

Ökad produktivitet

Produktivitet behöver kontinuerligt utvecklas, bl.a. genom tillämpad forskning, utbildning och rådgivning. Ett varmare och fuktigare klimat ger nya utmaningar i form av ökad risk för nya växt- och djursjukdomar och ökade regnmängder. Växtsorter, växtskydd, avel, utfodring, djurhälsa, jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga och teknik behöver utvecklas för att klara en produktivitet i världsklass. För animalieproduktionen är utveckling av byggnadsteknik en viktig faktor för produktiviteten.

Jordbruks- och trädgårdsnäringarnas förmåga att attrahera företagare och arbetskraft med grundläggande utbildning såväl som nyckelkompetenser är en strategisk fråga för branschens utveckling. Förutom branschens attraktionskraft är relevanta utbildningar, såväl gymnasium som högre utbildning, viktiga för utveckling och tillväxt. Avgörande är också möjligheter att knyta nyckelkompetenser till sektorn, såsom specialister inom byggnad, teknik och marknad.

Ett stärkt företagande

Kraven på företagsledning inom jordbruks- och trädgårdsnäringen ökar, bland annat med anledning av att vissa produktionsinriktningar i dag är mycket kapitalintensiva. Högre priser på jordbruksråvaror ger möjlighet till bättre lönsamhet, men de kraftiga prisrörelserna exponerar samtidigt företagarna för ökad risk. Lantbrukarens egen kunskap om marknader, riskhantering och bl.a. terminshandel kan vara avgörande. Tillgången till utbildning och rådgivning om riskhantering och företagsledning kan behöva ses över inom ramen för befintliga strukturer. Diversifiering av verksamheter ställer nya krav på entreprenörskap och kunskaper om bl.a. marknadsföring. Det är viktigt att både mäns och kvinnors kompetens i företagsledning utvecklas.

Bättre villkor för företagande

Utredaren ska belysa lagar och regler som bedöms vara hinder för att utveckla jordbruks- och trädgårdsföretag. Regeringen har

en tydlig målsättning att fortsätta arbetet med att förenkla för företagen och att skapa ett positivt näringslivsklimat med gott miljöskydd. Sänkta egenavgifter, avskaffad revisionsplikt för mindre bolag och kvartalsredovisning av mervärdesskatt är några exempel på förbättringar som genomförts.

Det finns en stark tradition av familj jordbruk som tycks fortsätta dominera bland jordbruksföretagen. Ett sätt för familj jordbruken att utveckla verksamheten är att samarbeta med andra jordbrukare och därmed uppnå storleksfördelar, som bättre arbetsmiljö och möjligheter till ledighet. Det är angeläget att kapitalförsörjning, samägande, generationsskiften och företagsöverlåtelser fungerar för alla typer av företag. Aktiebolagsformen kan erbjuda utvecklingsmöjligheter inom tydliga juridiska ramar.

Livsmedelsindustrins konkurrenskraft och påverkan på primärproduktionen

Livsmedelsindustrins förmåga att utvecklas är viktig för den svenska primärproduktionen. Det råder hård konkurrens i livsmedelsbranschen i Europa vilket ställer stora krav på branschens förmåga att utveckla marknader och produkter.

Flera faktorer såsom forskning, innovationsklimat och närvaro på exportmarknader påverkar utvecklingen. Genom att skapa bryggor mellan forskning och praktisk användning kan nya idéer uppstå och testas. Det finns ett tidsbegränsat samlat tvärvetenskapligt forskningsprogram för livsmedel, Tvärlivs, som löper från 2010 t.o.m. 2014. I Tvärlivs samverkar och samfinansierar akademi, forskningsinstitut och näringsliv. För att forskningsbaserad kunskap ska omsättas i nya produkter, processer och tjänster krävs en infrastruktur som stöder och uppmuntrar innovation i företagen. Här spelar instituten en viktig roll, även för att kunna involvera svenska företag i EU-forskningsprojekt. Livsmedelsexport kräver kunskap och resurser och ger i sin tur värdefull kunskap om konsumenttrender och därmed impulser för utveckling och innovation.

Utredaren ska därför ta fram förslag till en strategi för en livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion i Sverige

En viktig del av uppdraget består i att föreslå åtgärder för att stärka den svenska primärproduktionen. Utredaren ska föreslå åtgärder utanför skatteområdet, dock inte primärt i form av ekonomiska stöd,

- för att varaktigt stärka konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektor,
- för en ökad och hållbar produktivitet med hänsyn till ett förändrat klimat, hårdare internationell konkurrens, strävan mot ökad marknadsanpassning av det kommersiella jordbruket, och i övrigt ändrade förutsättningar,
- för områden där den tillämplade forskningen behöver stärkas för att förbättra produktiviteten, samt för hur kopplingen mellan tillämpad forskning och praktik kan stärkas,
- för hur företagsledning och entreprenörskap inom jordbruk och trädgårdsnäringen kan stärkas och utvecklas med syfte att öka lönsamhet och konkurrenskraft,
- för att möjliggöra olika alternativ till privat riskhantering genom bl.a. försäkringslösningar,
- riktade till livsmedelsindustrin inom områdena innovation och export, genom vilka primärproduktionen kan stärkas.

Utredaren ska vidare analysera

- behovet av kompetensförsörjning, t.ex. när det gäller riskhantering, samt möjligheter att öka attraktionskraften för nya grupper bl.a. ungdomar och nya svenskar,
- förutsättningar för att bedriva verksamhet i större lantbruksföretag, bl.a. företagsöverlåtelser och finansiering,

Samråd, konsekvensbeskrivningar och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, näringsliv, utbildningsväsende och övriga intressenter. En expertgrupp med bred kompetens ska tillsättas för att bistå utredaren.

Vidare ska utredaren beakta andra relevanta pågående utredningar bl.a. Miljömålsberedningen (M 2010:04), Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning (dir. 2011:49, 2012:75), Tomträtts- och arrendeutredningen (dir. 2011:60, 2012:8), Utredningen om vattenverksamheter (dir. 2012:29), samt den pågående reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och framtagande av nytt landsbygdsprogram. Utredaren ska också beakta den nationella innovationsstrategin och regeringens arbete med forskning och innovation.

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag samt för möjligheterna att bo och verka på landsbygden ska också belysas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2014. Eventuella förslag som har betydelse för framtagande av ett nytt landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 ska delredovisas senast den 31 oktober 2013.

(Landsbygdsdepartementet)