STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

2026-11-18
Komm2026/

Tillväxtutredningen livsmedel 2045
LI 2026:06
Sekreterare
Karl Lundvall
070-254 89 13
karl.lundvall@regeringskansliet.se

Analys av enkät om framtidens livsmedelsproduktion

En enkät genomfördes för att ge en bild av hur aktörer med anknytning till svensk livsmedelsproduktion ser på förutsättningarna att öka produktionen i framtiden. Här sammanfattas analysen av svaren.

1. Sammanfattning

Vi genomförde en enkät under september – oktober om synen på möjligheterna att öka svensk livsmedelsproduktion fram till 2045. Enkäten skickades till aktörer i hela livsmedelskedjan, inklusive myndigheter, forskare och konsulter.

Gensvaret var över förväntan, sammanlagt 230 sidor text i totalt 350 svar. Vi har nu en bred bild av hur möjligheterna och utmaningarna uppfattas. Framtidens utveckling kan i hög grad kopplas till lönsamhet, robusthet och hållbarhet.

Teknik och innovation, ökad inhemsk efterfrågan, högre förädlingsgrad samt tydligare regler och effektivare myndighetstillsyn ses som centrala möjligheter. Samtidigt framstår kostnadsnivån, politisk kortsiktighet, kompetensbrist och svag finansiering som viktiga hinder. Klimatförändringar och geopolitisk oro anges som de främsta omvärldshoten.

Bilden av den framtida tillväxten är delad, men något mer positiv än negativ: när svarsalternativen om starkare respektive svagare utveckling sammanvägs tror 44 procent på starkare tillväxt, 34 procent på svagare och 22 procent på ungefär oförändrad utveckling.

Svaren pekar samtidigt på målkonflikter mellan låga matpriser och svensk produktion med högre krav, mellan stora och små företag samt mellan kortsiktig avkastning och miljömässig långsiktighet. Ett återkommande medskick till utredningen är att tillväxt bör mätas bredare än enbart volym och ekonomiskt värde.

2. Undersökningen

Enkätundersökningen genomfördes under perioden 15 september – 20 oktober med hjälp av ett survey-verktyg från Lyyti och bestod av åtta frågor, varav fem med fritext.

Frågorna 2-8 återges nedan (fråga 1 handlade om respondentkategorier, frågorna 1, 3 och 7 är stängda frågor med fasta svarsalternativ).

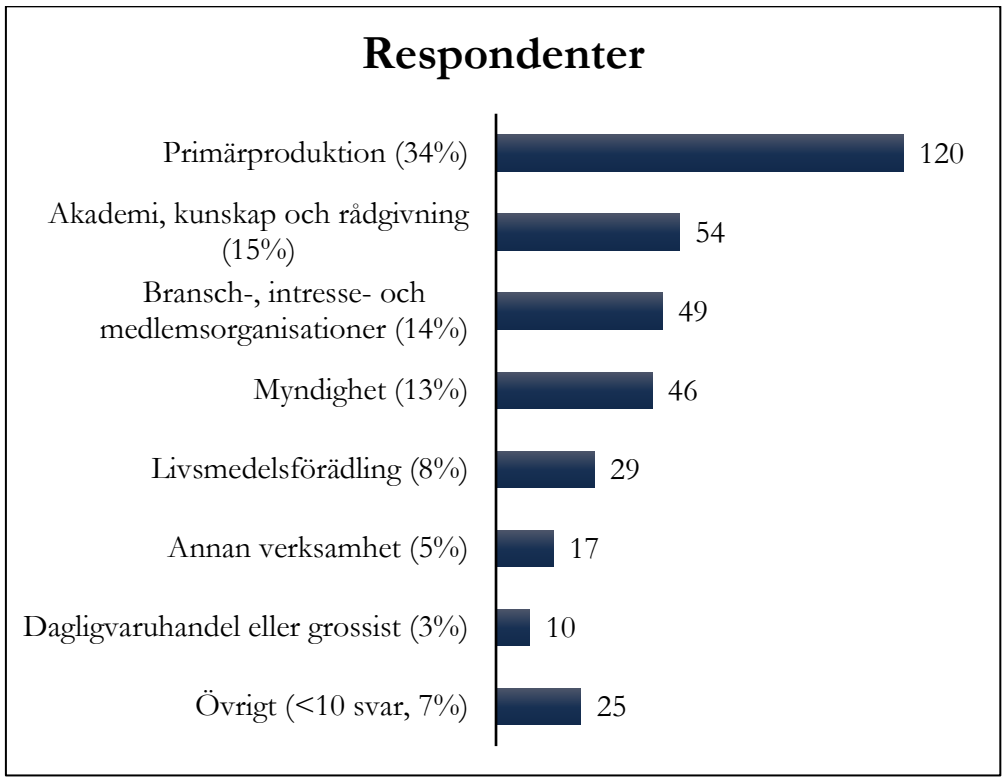
2. Tänk visionärt! Beskriv drömläget för svensk livsmedelsproduktion 2045
3. Beskriv nu i stället det mest sannolika utfallet 2045 jämfört med i dag. Hur tror du att tillväxten faktiskt kommer att utvecklas?
4. Föreställ dig att tillväxten ökar i perioden 2031 till 2045. Vilka styrkor tror du har varit avgörande?
5. Föreställ dig att tillväxten inte ökar i perioden 2031 till 2045. Vilka svagheter eller hinder tror du då har varit avgörande?
6. Tycker du att det finns någon fråga som får för lite uppmärksamhet idag, i förhållande till dess betydelse för framtiden? Motivera kort.
7. Det finns stora osäkerheter i omvärlden i perioden 2031- 2045. Vilken av följande omvärldsfaktorer ser du som det största hotet för tillväxten?
8. Övriga medskick till utredningen?

Totalt inkom 350 svar varav fritextdelen bestod av 65 436 ord, vilket motsvarar 200-250 sidor i ett genomsnittligt SOU-betänkande.

Tabell 1 Ordstatistik över de fem fritextfrågorna

Fråga	Antal svar	Bortfall (n)	Totalt antal ord	Genomsnitt	Median	Min	Max
2	336	14	19 579	58,3	35	1	523
4	330	20	12 828	38,9	23	1	445
5	330	20	11 649	35,3	18	1	604
6	329	21	11 539	35,1	23	1	394
8	223	127	9 841	44,1	30	1	347

Respondentgruppen domineras av de som anser sig tillhöra primärproduktionen, följt av akademi/kunskap/rådgivning och organisationer. Vi gör inga anspråk på att respondentgruppen är representativ för svensk livsmedelsproduktion. Se diagram nedan som visar procentandel samt antal svar.



Fritextsvaren har analyserats genom en tvåstegsmodell. I det första steget läste vi igenom samtliga svar och antecknade framträdande frågeställningar och perspektiv i respektive svar. I ett andra steg tematiserades och

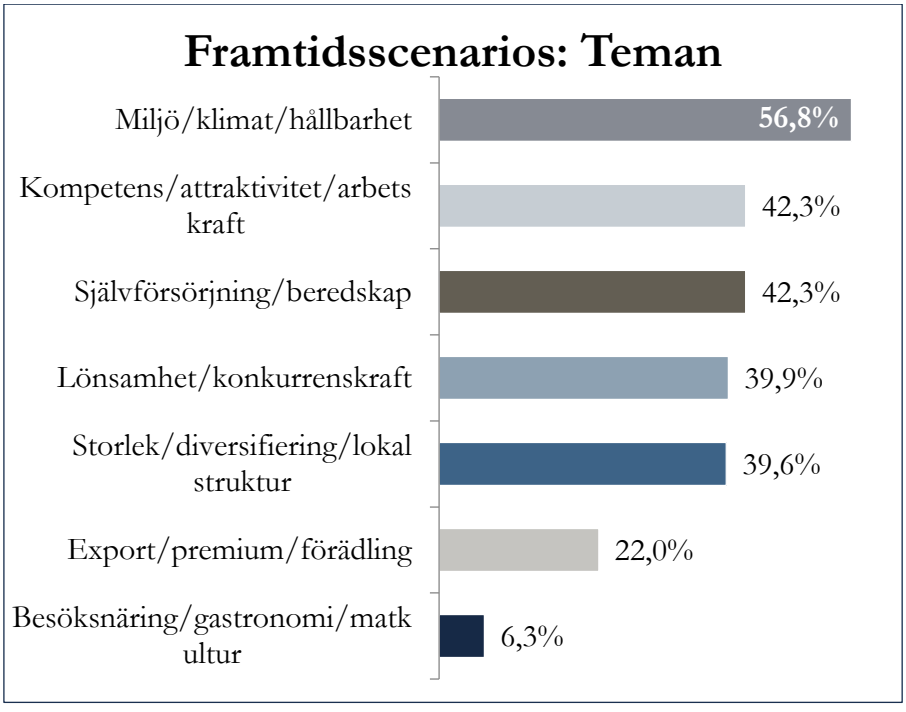
kategoriserades svaren utifrån dessa noteringar med stöd av ett AI-verktyg. Analysen skedde iterativt.

Det ska understrykas att analysen baseras på tolkningar. Många av svaren är av systemkaraktär, dvs. beskrivningar av orsakssamband som utgör resonerande svar på frågeställningarna. I fritextsvaren ingår ofta fler än ett tema: i de efterföljande diagrammen kan summan av staplarna därför överstiga 100 procent.

I det följande presenteras analysen av svaren, disponerade så att svaren på frågorna 2-3, dvs. visionen om drömläget och den mest sannolika utvecklingen, analyseras i avsnitt 3. Därefter presenteras styrkor, svagheter och hinder för tillväxt samlat i avsnitt 4, vilket motsvarar svaren på frågorna 4-7. Ur materialet framträder flera målkonflikter när svaren analyseras samlat, vilket får ett eget avsnitt 5, följt av inspel till utredningen i avsnitt 6.

3. Drömlägen och den mest sannolika utvecklingen

Visionen för svensk livsmedelsproduktion 2045 sätter temat miljö, klimat och hållbarhet högst, se diagram nedan.



Samtidigt är systemperspektivet mycket framträdande: en ökad lönsamhet ger en mer hållbar och robust livsmedelskedja som ger en högre grad av självförsörjning och har en högre attraktivitet på arbetsmarknaden än idag.

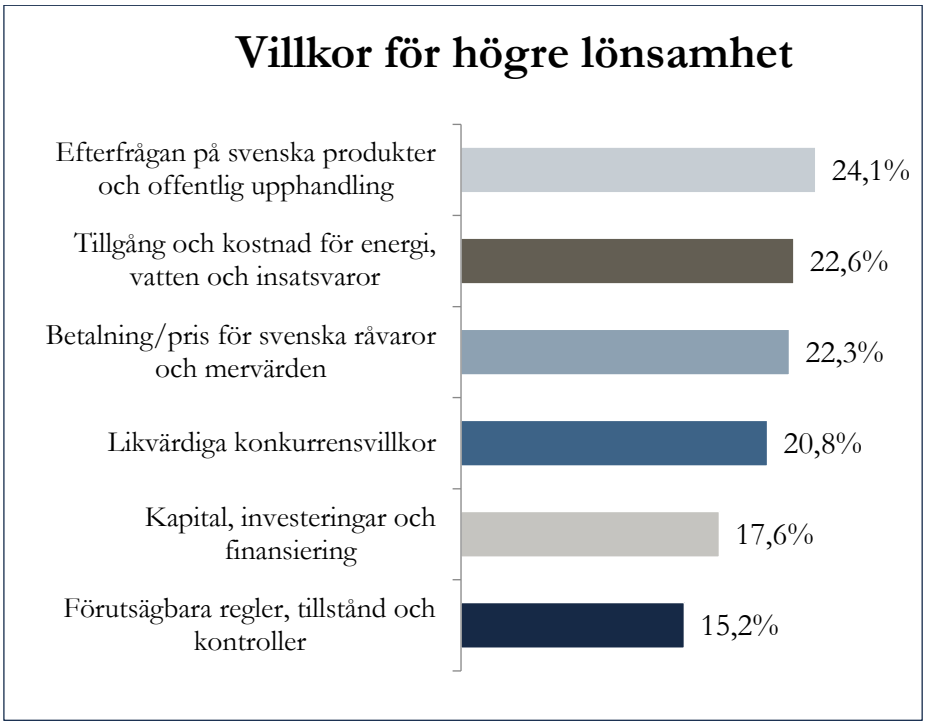
Strukturrationaliseringen är en fråga som engagerar: flera menar att det är möjligt med ”mångskalig” företagsstruktur där såväl större som mindre företag kan ta plats och bidra till ökad produktion, innovation, robusthet och hållbarhet.

Inte lika framträdande i framtidsscenariot är exportens roll. Ett första steg är att säkra hemmamarknaden med en ökad självförsörjningsgrad och robusta värdekedjor och en ökad efterfrågan av svenskar på livsmedel producerade i Sverige. Några nämner att självförsörjningsgraden överlag bör ligga på 70, 75 eller 80 procent. Bivillkoret är att detta ska ske endast på ett sätt som är miljömässigt och ekologiskt rimligt. Huvudpoängen de flesta tycks vara ense om i drömscenariot är att livsmedelskedjan är väsentligt mindre beroende av importerade insatsvaror och livsmedel än idag.

I visionen finns en ökad lönsamhet med som en förutsättning för att nå målet om en ökad produktion av livsmedel. Detta ger utrymme för investeringar, rimliga arbetsvillkor och en högre attraktivitet på arbetsmarknaden, återhämtning, ägarskiften, innovationer och en högre beredskap. En tematisk analys av villkoren för högre lönsamhet visar att faktorer som hänger ihop med såväl efterfråge- som utbudssidan är viktiga, se diagram nedan.

Efterfrågan på svenska produkter, där offentlig upphandling har en viktig roll att köpa mer svenskt, säkerställer volym och är den enskilt viktigaste faktorn som skapar lönsamhet. Svenska mervärden, som är kostnadsdrivande, måste vara möjliga att ta betalt för. Detta kan urholkas av lågpriskonkurrens från importerade livsmedel.

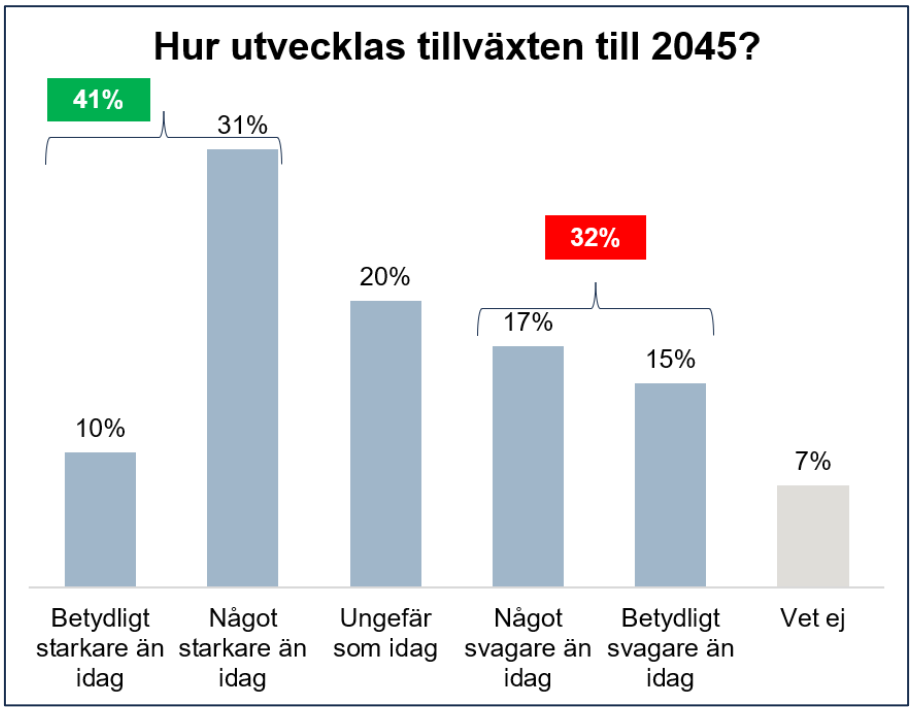
Faktorer som relaterar till utbudssidan handlar i första hand om kostnaderna för energi och insatsvaror. Även tillgång till finansiering och regelbördan kombinerat med myndighetstillsynens effektivitet har stor betydelse.



Mellan respondentkategorierna går det att spåra vissa skillnader avseende lönsamhetens förutsättningar. Primärproduktionen lyfter särskilt fram stödsystem, arbetsvillkor, finansiering, generationsskiften och kostnader för energi och insatsvaror som villkor för lönsamhet. Organisationer och företag lyfter i högre utsträckning fram spelregler, konkurrensvillkor och regional robusthet.

När det gäller synen på det mest sannolika utfallet för tillväxten inom livsmedelskedjan jämfört med idag är det tydligt att meningarna är delade. Dock är det fler som tror på en betydligt eller något starkare tillväxt (41 procent), än som tror på en något eller betydligt svagare tillväxt än idag (32 procent), se figur nedan.

För primärproduktionen är det dock ungefär lika många som tror på en starkare tillväxt respektive en svagare tillväxt. Inom livsmedelsförädlingen råder det en betydligt mer positiv syn på potentialen för högre tillväxt än i övriga respondentkategorier.

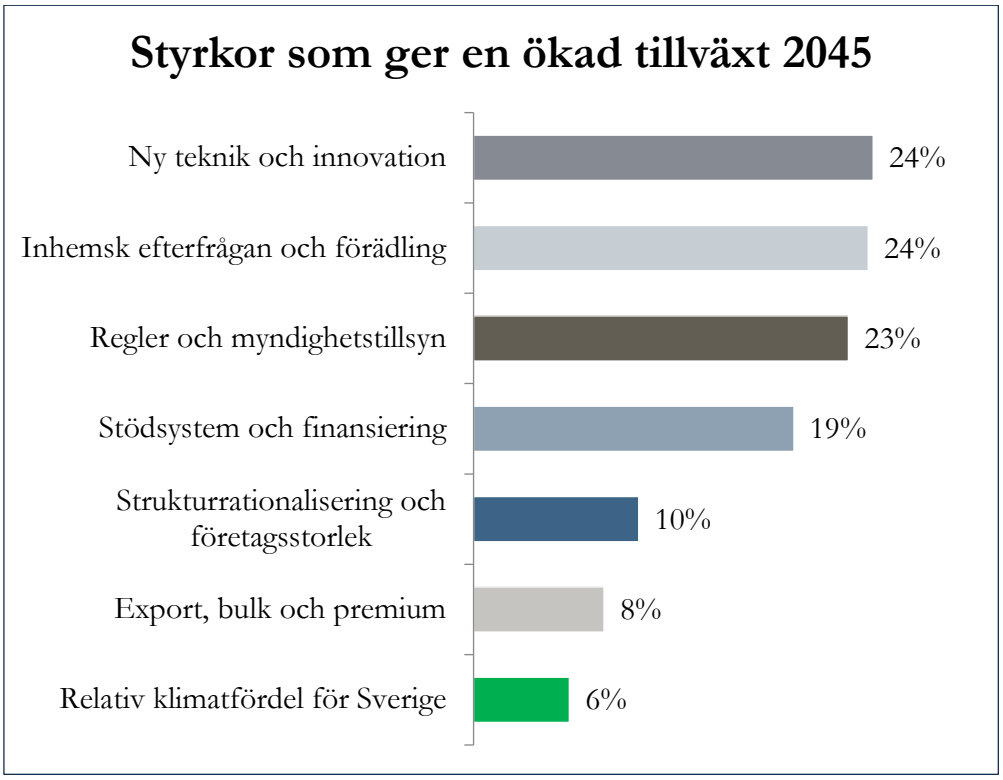


4. Svagheter och hinder för tillväxt

Sannolika orsaker till att Sverige når, eller inte når, målet om en ökad tillväxttakt till 2045 efterfrågas i frågorna 4 och 5. Svaren är nära kopplade till det som framkommer i frågorna 6 och 7 där vi ber respondenterna utveckla områden som får för lite uppmärksamhet i debatten idag och vad som är det största omvärldshotet. Vi analyserar svaren på dessa frågor samlat.

Om vi realiserar drömscenariot förklaras detta av tre faktorer i första hand: teknik och innovation, en ökad inhemsk efterfrågan och vässad förädling, samt en bättre regelflora och effektivare myndighetstillsyn än idag.

Det är kombinationen av dessa som ger det största bidraget till en realiserad tillväxt, se figur nedan.



Intressant är att stödsystem och finansiering kommer först därefter. De har alltså en mindre betydelse jämfört med de tre förstnämnda faktorerna. Det vittnar om att det är företagens förmåga att skapa värde och hantera sin kostnadsmassa, i kombination med ökade volymer och högre förädlingsgrad samt en mindre kostsam regel- och tillsynsbörda, som anses avgörande och inte stödsystemen i sig.

Av mindre betydelse är strukturrationalisering, exporttillväxt och Sveriges eventuella framtida relativa klimatfördel jämfört med exempelvis länderna i södra Europa.

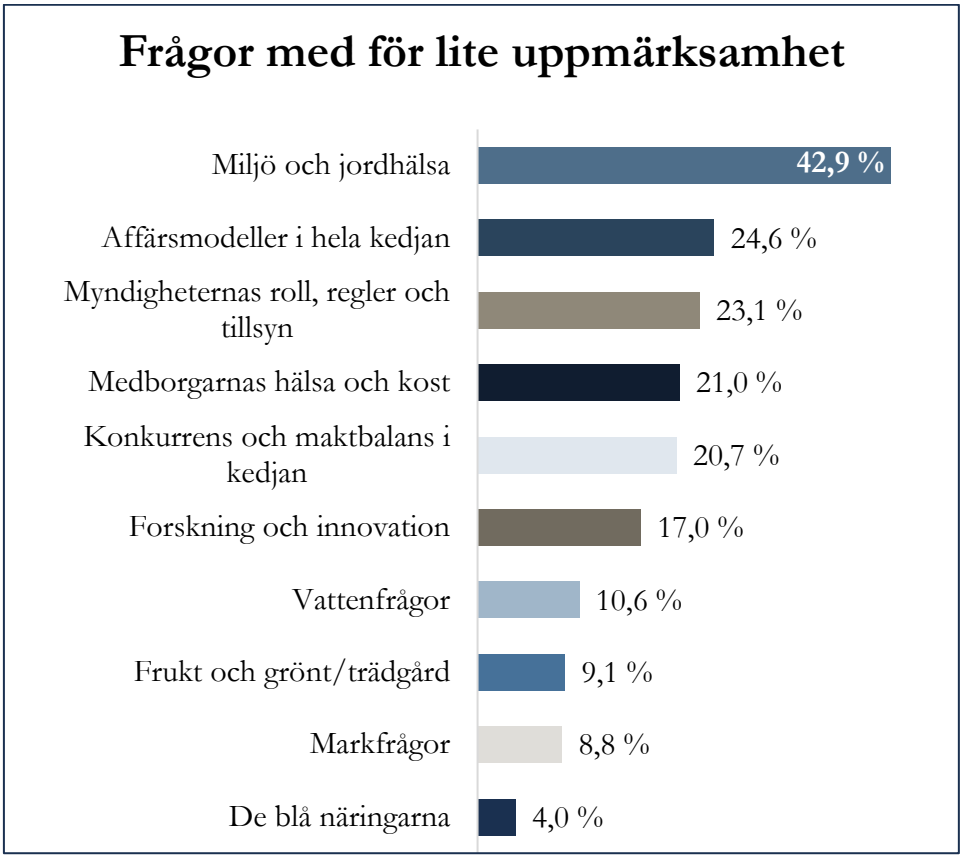
I ett scenario där tillväxten inte ökar rankas kostnadsbilden som den mest troliga förklaringen. Företagen saknar i ett sådant scenario en tillväxtpotential till följd av en för tung kostnadsmassa, vilket leder till att investeringar inte kan räknas hem.

På andraplatsen kommer politiska processer och brist på långsiktiga mål. Här resonerar respondenterna kring en ryckighet, kortsiktighet och otydlighet kring framtida långsiktiga målsättningar. Ökad stadga och långsiktighet efterlyses i det politiska arbetet med mål, åtgärder och visioner. Det uttrycks

ett tydligt behov av att kunna vara trygg i vad målsättningen är inte bara idag, utan även på längre sikt.

När respondenterna resonerar kring vilka frågor som för lite uppmärksamhet i debatten och som borde tas upp i utredningen omnämns miljöaspekterna oftast, se figur nedan. Detta sker ofta i kombination med resonemang om ekologisk odling och jordhälsa, se figur nedan.

På andra plats kommer temat affärsmodeller. Begreppet problematiseras utifrån hur förädlingsvärde skapas, fördelas och kan skalas upp hela vägen från primärproduktion till konsument. Utmaningar som företagsledning, ekonomisk uppföljning, samverkan, förädling, logistik, regionala värdekedjor, kooperativa lösningar och cirkulära affärsmodeller lyfts fram i de utvecklade svaren som utgör svåra hinder för små och medelstora företag att hantera effektivt. Flera betonar brister i kopplingen mellan primärproduktionen och förädlingen samt vidare till konsumenternas efterfrågan.



Detta kan tolkas som att det finns ett behov av att förbättra informationsflödet mellan de aktörer i kedjan som möter konsumenterna, såsom dagligvaruhandeln och hotell/restaurang, och de som producerar, förädlar och utvecklar svenskproducerade livsmedel. Behovet handlar om lättare kontaktvägar mellan innovatörerna i den vänstra delen av livsmedelskedjan och slutanvändarna, dvs. konsumenterna, i den högre änden av kedjan.

När respondenterna får ta ställning till det största omvärldshotet mot ökad produktion av livsmedel utifrån en lista med givna svarsalternativ hamnar klimatförändringarna i topp, följt av geopolitik. Dessa två omvärldsfaktorer dominerar helt jämfört med övriga svarsalternativ. Frågor där Sverige som land har bättre möjligheter att påverka utfallet, såsom kompetensförsörjning och konsumenternas efterfrågan, kommer mycket längre ner på denna lista.



En tolkning av detta är att respondenterna understryker att robusthet och hållbarhet är helt avgörande för den framtida livsmedelsförsörjningen. Vi måste rusta oss för att klara såväl ett försämrat klimat som geopolitiska störningar som kan leda till import- och exportbegränsningar. Försörjningsförmågan måste med andra ord vara omställningsbar mot en högre grad av självförsörjning i tider av kris, höjd beredskap och ytterst krig.

5. Målkonflikter

I svaren framträder målkonflikter, särskilt när resonemangen och orsakssambanden läses i ett sammanhang. Totalt kan fyra sådana målkonflikter identifieras, som kan beskrivas och rangordnas efter betydelse enligt följande.

1. Låga matpriser ↔ svensk produktion med högre krav

   Dagligvaruhandelns prispress, förhandlingsstyrka och EMV gör det svårare för aktörer inom framför allt förädling att få betalt för svenska mervärden. Samtidigt är läge matpriser ett prioriterat mål för de pressade hushållen. Målkonflikten handlar om vem som ska betala för en ökad andel svenskproducerad mat och betala för dess mervärden. I svaren framträder en motsättning mellan att svensk produktion ska bära kostnader för miljöhänsyn, djurvälfärd och beredskap samtidigt som den är utsatt för billig importkonkurrens som inte efterlever samma kravbild och därför inte har samma kostnader.

2. Kortsiktig avkastning ↔ miljömässig långsiktighet

   På lite längre sikt förefaller respondenterna vara eniga om att högre produktivitet och bättre ekologiska förutsättningar kan förenas. På kortare sikt uppstår däremot en motsättning: miljökrav och omställning kan begränsa produktionen eller avkastningen på kort sikt, samtidigt som utebliven omställning är ett hot mot framtida produktion. Frågan är vad som kan och bör räknas som tillväxt och under vilken tidshorisont. Alternativa framgångsmått som tar fasta på jordhälsa, biologisk mångfald, djurvälfärd, folkhälsa och minskat insatsvaruberoende, föreslås i flera svar.

3. Stora ↔ små företag

   Storskalighet har såväl styrkor som svagheter enligt svaren. Större enheter, automatisering och koncentrerad förädling ökat produktiviteten men kan försvaga lokal produktion och öka sårbarheten vid störningar. Små och medelstora företag samt geografisk spridning gynnar mångfald, lokal kapacitet och beredskap, men kan innebära utmaningar med att nå en produktivitet som motsvarar den hos större enheter. Svaren pekar på

ett möjligt ”mångskaligt” system där olika företagsstorlekar fyller olika funktioner och kan existera sida vid sida. Små företag har ofta potential att vara produktiva, förutsatt framgångsrik innovation och nya affärsmodeller för att nå dit.

4. Mål för livsmedelsproduktionen ↔ andra politiska mål

   De politiska målen för livsmedelskedjan överlappar i vissa avseenden andra politiska mål vilket skapar otydlighet. Det löses genom bättre prioritering. Lokalt kan det handla om mark- och vattenkonflikter där avvägningen står mellan miljöskydd, lokalsamhällets behov och företagens handlingsutrymme. Svaren efterfrågar både skydd för produktionsresurser och mer samordnade, proportionerliga och förutsebara prövningar av myndigheter och domstolar där dessa motsättningar löses på ett mer begripligt sätt.

6. Medskick till utredningen

Avslutningsvis fick respondenterna möjligheten att göra fria medskick till utredningen. Dessa grupperades genom textanalys och visade på fyra huvudsakliga kategorier vilka presenteras och utvecklas i fallande rangordning nedan.

1. Bredda tillväxtbegreppet – vanligaste medskicket

   Flera efterlyste en tydligare beskrivning och motivering till valet av enhet för att mäta tillväxt. Resonemangen förde fram för- och nackdelar med traditionella mätetal som baseras på volym och värde. En rad alternativ som tog upp miljöbelastning, importberoenden och befolkningens näringsbehov föreslogs. Andra efterlyste mätetal som även inbegrep lönsamhet i olika delar av livsmedelskedjan. I diskussionen kring vilka enheter som mätetalet ska utgå ifrån kan man skönja tre kategorier: i) ekonomiska resultat, ii) försörjningsförmåga, och iii) långsiktiga samhällsvärden. De flesta är eniga om att tillväxt behöver mätas på mer än ett sätt och inte endast baseras på volym/värde.

2. Ha ett utåtriktat arbetssätt med ett systemperspektiv – nästan lika viktigt

   I flera fall uppmanar respondenterna utredningen att ta direkt kontakt med dem för studiebesök, möten och seminarier. Rådet är att involvera näringen på ett aktivt sätt och att sätta sig in i företagens villkor och att ta del av så många perspektiv som möjligt. Det är viktigt att inte bara lyssna till intresseorganisationer. Ett annat område är övergångarna mellan de olika leden i kedjan och deras betydelse för ökad tillväxt: det kan gälla innovation inom förädling, förpackning, logistik och marknadstillträde. Det föreslås vidare att samla olika led i en aktörsdialog och diskutera gemensamma problem, exempelvis möjligheten för lokala producenter att leverera till offentliga kök. Andra uppmaningar är: undvik tidigare misstag i den nuvarande livsmedelsstrategin som hämmas av projektifiering, skiftande mål och splittrat ansvar, samt; lämna konkreta förslag och peka ut ansvar och aktörer med ansvar för genomförandet.

3. Bryt ny mark med nya perspektiv – en uppmaning att tänka nytt

   Offentliga måltider som marknad och innovationspartner: kommuner och regioner är möjliga testbäddar för nya idéer och innovationer. Osäkerhet om framtida upphandlingar kan hämma investeringar i den typ av förädling som storköken behöver. Finansieringsglappet mellan verifierad innovation och storskalig marknad måste överbryggas bättre: fokus ska vara att ta befintliga lösningar i bruk. Det är inte brist på innovation och nya lösningar, utan snarare på sådan innovation som har och kan bli kommersialiserad. Matkulturen och dess betydelse för efterfrågan på svenska produkter måste stärkas, inte minst i skolan. Beredskapsfrågans praktiska beroenden måste också belysas bättre, det gäller hela kedjan från veterinärkompetens, förebyggande djurhälsa, smittskydd, rent vatten och säkrad tillgång till kritiska insatsvaror.

4. Spridda medskick som tar upp nya målkonflikter

Några medskick tyder på ytterligare målkonflikter. En sådan handlar om reglering och politisk styrning, vilket ställs mot företagens frihet att själva råda över sin inriktning och sina kommersiella satsningar. Vissa menar motsatsvis att politisk styrning är nödvändig för att kompensera marknadens oförmåga att korrekt värdera miljö, beredskap och långsiktig samhällsnytta. Teknikutvecklingen inklusive AI och makten över växtdata är en annan oro som nämns. Slutligen uppmärksammas målkonflikten mellan äganderätten av mark och samhällsansvaret för jordbruksmarken som kritisk resurs för att säkerställa försörjningen av livsmedel.