

Maj 2023

Syntesanalys Livsmedelsstrategin



Årliga myndighetsrapporter 2022

RAPPORTEN BESTÄLLD AV





Maj 2023

Syntesanalys Livsmedelsstrategin

Årliga myndighetsrapporter 2022

Sofi Sjöberg och Vera Stafström

Rapportnummer: 0451

ISBN: 978-91-89730-39-7



Förord

Den nationella livsmedelsstrategin lanserades 2016 med målet att stärka konkurrenskraften och öka produktionen i den svenska livsmedelssektorn. Strategin utgörs av en proposition med tillhörande handlingsplaner som vägleder genomförandet av strategin, vilken sträcker sig fram till 2030. Sedan livsmedelsstrategin lanserades har livsmedelskedjans olika delar mött flera större utmaningar, däribland Covid-19-Pandemin, som orsakade stopp i den globala logistikkedjan, och krig i Sveriges närområde. Dessa utmaningar har visat på sårbarheten i den svenska livsmedelsförsörjningen. Under 2023 påbörjade därför regeringen ett arbete med en ny strategi – Livsmedelsstrategin 2.0. Nästa steg i arbetet med att ta fram den nya strategin är en fortsatt dialog med livsmedelskedjans företrädare för att fånga upp hur livsmedelsstrategin på bästa sätt kan utvecklas och genomföras för att stärka svensk konkurrenskraft.

Föreliggande rapport sammanställer och analyserar de rapporter om insatser, utfall och resultat under 2022 som myndigheter med uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin lämnade in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet i februari 2023. Analysen ska bidra till en lägesbild av framdriften av livsmedelsstrategiarbetet, med särskilt fokus på uppdragens resultat, effekter och utfallens koppling till livsmedelsstrategins mål. Förhoppningen är att innehållet ska bidra med relevant kunskap och kunna användas som ett underlag i utformningen av Livsmedelsstrategin 2.0.

Rapporten är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarens. Rapporten har utarbetats av Vera Stafström och Sofi Sjöberg på Faugert & Co (Technopolis Sverige).

Stockholm i maj 2023

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Insatserna lägger grund för förändring	1
Bredd i utfall och resultat	1
Bidrag till strategins måluppfyllelse	1
Ingen sammanhållen bild av hållbarhetsarbetet	2
Inför livsmedelsstrategi 2.0 - en förändrad omvärld	2
Strategiskt val mellan bredd och prioriteringar	3
Behov av prioriterade mål och synkroniserade insatser	4
Rikta insatser där det finns mottagarkapacitet på marknaden	4
1 Bakgrund	5
1.1 Den svenska livsmedelsstrategin och handlingsplaner	5
1.2 Syfte syntesanalys av årliga myndighetsrapporter	5
1.3 Frågeställningar	5
2 Teori och metod	6
2.1 Fortlöpande uppföljning av utvärderingskaraktär	6
2.2 Metod	6
2.2.1 Definition av aktiviteter, prestationer, resultat och effekter	6
2.2.2 Kategorisering av resultat	7
2.2.3 Analysramverk	7
2.2.4 Utvärderingskriterier	8
2.2.5 Förväntat resultat i förhållande till tid	9
2.2.6 Tre kategorier av måluppfyllnad	9
3 Analys	10
3.1 Genomförda uppdrag 2022	10
3.1.1 Budget per strategiskt område	10
3.1.2 Uppdrag och insatser	11
3.2 Utfall	12



3.2.1	Utfall på bred front lägger grund för förändring på lång sikt	12
3.2.2	Kategorier av utfall	13
3.3	Resultat	14
3.3.1	Kategorier av resultat	14
3.4	Bidrag till måluppfyllelse	16
3.4.1	För tidigt att säga något om effekter	17
3.5	Aktörer	17
3.6	Regler & Villkor	19
3.6.1	Uppdrag och genomförda insatser	20
3.6.2	Utfall	20
3.6.3	Resultat	22
3.6.4	Resultatkategorier	22
3.6.5	Bidrag till måluppfyllnad	23
3.7	Konsument & Marknad	25
3.7.1	Uppdrag och genomförda insatser	25
3.7.2	Utfall	25
3.7.3	Resultat	27
3.7.4	Resultatkategorier	27
3.7.5	Aktörer som omfattas av insatserna	29
3.7.6	Bidrag till måluppfyllnad	29
3.7.7	Bärkraftighet och skalbarhet i resultat	29
3.7.8	Tveksamt om mål kommer att nås	30
3.7.9	Viktigt att överväga balans mellan olika former av resultat	30
3.8	Kunskap & Innovation	30
3.8.1	Uppdrag och genomförda insatser	31
3.8.2	Utfall	32
3.8.3	Utfallskategorier	32
3.8.4	Resultat	34
3.8.5	Aktörer	35
3.8.6	Bidrag till måluppfyllnad	35



4 Reflektioner och slutsatser	37
4.1 Om resultatet	37
4.1.1 En stor bredd av uppdrag och insatser	37
4.1.2 Typer av insatser som leder till skalbara resultat	37
4.1.3 Småskaliga insatser leder ofta till konkreta resultat	38
4.1.4 Vad saknas?	39
4.1.5 Behov av bättre synkronisering	40
4.2 Inför strategi 2.0	42
4.2.1 Strategiskt val mellan bredd och prioriteringar	42
4.2.2 Behov av prioriterade mål och synkroniserade insatser	43
4.2.3 Upptagningsförmåga, mottagarkapacitet	43

Figurer

Figur 1.	Budget och antal uppdrag per strategiskt område, svenska kronor	11
Figur 2.	Utfall och resultat per strategiskt område, baserat på antal insatser	12
Figur 3.	Kategorier av utfall per strategiskt område	13
Figur 4.	Resultat som kommer målgruppen till nytta redan idag	15
Figur 5.	Utfall och resultat per strategiskt område, antal	17
Figur 6.	Del av livsmedelskedjan som insatserna riktar sig till, antal insatser	18
Figur 7.	Budget per del av livsmedelskedjan	18
Figur 8.	Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Regler och villkor	20
Figur 9.	Utfallskategorier strategiskt område Regler och villkor	21
Figur 10.	Resultatkategorier inom strategiskt område Regler och villkor	22
Figur 11.	Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Konsument och marknad	25
Figur 12.	Utfallskategorier strategiskt område Konsument och marknad	26
Figur 13.	Resultatkategorier inom strategiskt område Konsument och marknad	27
Figur 14.	Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Kunskap och innovation	31



Figur 15.	Utfallskategorier strategiskt område Kunskap och innovation _____	32
Figur 16.	Resultatkategorier strategiskt område Kunskap och innovation _____	34

Sammanfattning

Insatserna lägger grund för förändring

De insatser som genomförts inom ramen för livsmedelsstrategin under 2022 har lett till förbättrade förutsättningar för förändring och resultat som redan nu har börjat generera nytta för aktörerna i livsmedelskedjan. De konkreta resultaten i livsmedelskedjans olika delar är emellertid ännu relativt få och ofta av mer småskalig karaktär. Effekter på samhällsnivå, vilka förutsätts spegla en utveckling i linje med strategins övergripande målsättning, är för tidiga att se i detta skede. Samtidigt lägger bredden av insatser som genomförs inom ramen för strategin grunden för framtida resultat och effekter. Detta exempelvis genom de samverkansstrukturer som har etablerats mellan centrala aktörer i livsmedelsystemet samt det innovationsarbete som sker i samverkan mellan aktörer i offentlig sektor, akademi och näringsliv. Det skapar förutsättningar för en långsiktig utveckling med synergier för flera politikområden som gynnar både näringsliv, landsbygd, folkhälsa och sysselsättning.

Bredd i utfall och resultat

Under 2022 har ett 30-tal åtgärder inom ramen för strategin och framför allt handlingsplan del 2 genomförts via uppdrag till sammanlagt åtta myndigheter. Utfall och resultat ses inom alla tre av livsmedelsstrategins strategiska områden, Regler och villkor, Kunskap och innovation samt Konsument och marknad. Bland resultat med direkt nytta för företagen syns exempelvis utvecklingen av nya innovativa produkter genom växtförädling som har genererat produkter som redan nu når marknaden, nya systeminnovativa lösningar där kommuner har vidareutvecklat lokala lösningar för att få fler elever att äta rätter baserade på hållbara och hälsosamma råvaror samt bidragit till en förenklad process för upphandling av hållbara produkter. Andra exempel är de exportfrämjande insatser riktade mot företag från olika delar av livsmedelskedjan för etablering och expansion på nya marknader, vilka har lett till konkreta, om än småskaliga, resultat i form av nya affärer för deltagande företag.

Bidrag till strategins måluppfyllelse

De resultat som uppnås är dock än så länge relativt få, och i relation till strategins övergripande mål och delmål är insatsernas bedömda bidrag till måluppfyllelsen av den anledningen hittills relativt begränsade. Samtidigt bör framhållas att merparten av satsningarna inom ramen för strategin är av långsiktig karaktär, där konkreta resultat och effekter inte heller är att förvänta inom den tidsperiod som analysen omfattar. Framför allt inom de två strategiska områdena Kunskap och innovation samt Regler och villkor ligger det



i sakens natur att förändrings- och utvecklingsarbete tar tid, varför insatsernas målsättningar också behöver vara av mer långsiktig karaktär. Satsningarna bedöms dock både i teori och implementering vara korrekta varför de kan förväntas att på sikt generera både resultat och effekter som kommer att bidra till strategins måluppfyllnad. Både innovation och teknikutveckling är en viktig grundpelare för ökad effektivitet och stärkt konkurrenskraft likväl som ett löpande arbete med att förändra och anpassa villkor och regler för företagande för mer effektiva institutioner som i förlängningen gynnar konkurrenskraften.

Ingen sammanhållen bild av hållbarhetsarbetet

Av myndigheternas rapportering är det svårt att få en samlad bild av hur hållbarhetsfrågan har adresserats inom respektive insats och hur summan av det hållbarhetsavvägningar som görs inom respektive projekt eller insats relaterar till helheten och övergripande mål. Flera av insatserna inom ramen för strategin har ett uttalat hållbarhetsfokus, som exempelvis uppdraget för minskat matsvinn, arbetet med vidareutvecklingen av Nyckelhålet, eller Kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket, vilka tydligt bidrar till att olika hållbarhetsaspekter inkluderas inom framdriften av strategin. För andra uppdrag som har andra prioriterade mål är det dock svårare att bedöma hur dessa insatser i ett större sammanhang och i relation till varandra tar hänsyn till hållbarhetsaspekter. Det är således svårt för de genomförande myndigheterna att hantera och överblicka och synkronisera insatsernas bidrag till hållbarhetsdimensioner, särskilt när det är många aktörer involverade i strategins genomförande. Det är vidare svårt att få grepp om vad som händer i olika delar av genomförandet när man tar hänsyn till olika dimensioner av hållbarhet i olika insatser. En bättre samordning och helhetssyn i hållbarhetsfrågan skulle behövas inför omtaget med strategin 2.0.

Bättre synkronisering av insatser för ökad export

Ett annat område där vi ser att insatserna skulle kunna synkroniseras bättre är inom exportområdet. Export av svenska livsmedel ska enligt livsmedelsstrategin drivas av en efterfrågan på svenska livsmedel baserat på mervärden i form av bland annat låg användning av antibiotika och ekologisk produktion. Här finns det anledning att se över nuvarande uppdrag och huruvida detta fokus kan öka och i större utsträckning vara vägledande dels för prioritering av marknader, vilket också påpekas av Jordbruksverket i rapporteringen, dels kring prioritering av vilka produktkategorier som insatserna bör fokuseras kring.

Inför livsmedelsstrategi 2.0 - en förändrad omvärld

När strategin och handlingsplanen del 2 lanserades 2016 respektive 2019 var det naturligt att satsa på breda, långsiktiga åtgärder för stärkt konkurrenskraft i livsmedelssektorn. Det

ekonomiska läget var stabilt och 2016 gick Sverige in i en högkonjunktur som nådde sin kulmen 2018. Under slutet av första kvartalet 2020 bröt sedan Covid-19-Pandemin ut, vilket fick stor påverkan på världshandel och ekonomi, där frågor om självförsörjning blev alltmer aktuella då internationell handel rubbades.¹ Den svenska ekonomin, som till en början klarade effekterna av pandemin väl, har därefter gradvis gått in i en lågkonjunktur. Betydande tillförsel av statliga medel för att hålla i gång ekonomin under pandemin samt krigsutbrott i Europa, med konsekvenser för bland annat energiförsörjning och bränslepriser, har sammantaget bidragit till att driva upp inflationen, som i skrivande stund är det alltförskuggande orosmolnet i svensk ekonomi. Ränthöjningar som ett medel för att bekämpa inflationen blir särskilt kännbara för de svenska hushållen som i jämförelse med många andra ekonomier i Europa är högt belånade. De höga matpriserna står många gånger i centrum för det offentliga samtalet kring inflationens direkta påverkan på medborgarna.

Strategiskt val mellan bredd och prioriteringar

Givet de förändrade omvärldsläget idag jämfört med när livsmedelsstrategin och den nuvarande handlingsplanen lanserades, kan det inför regeringens omtag med en livsmedelsstrategi 2.0 vara aktuellt att överväga behovet av ett strategiskt val mellan antingen en fortsatt bredd i åtgärderna, i linje med den uttalade strategin med långsiktiga satsningar som slogs fast i handlingsplan del 2, eller att göra tydligare prioriteringar. Strategin har som konstaterats en stor bredd i genomförandet, som i stor utsträckning speglar mycket av det som konkurrenskraftsutredningen² från 2015 pekar på med åtgärder inom samtliga delar av livsmedelskedjan. Detta är en medveten strategi, men den leder också till en viss spretighet i resultat genom disparata insatser som inte är helt synkroniserade med varandra. Det har delvis att göra med att flera av de uppdrag som har lagts på myndigheterna också är uppdrag som ingår i myndigheternas ordinarie verksamhet, vilka sedermera har införlivats i strategin. Det beror också delvis på målformuleringen för livsmedelsstrategin är mycket bred. I samband med olika reformer och strategier redovisas regelmässigt en hel uppsättning mål, vilket också är fallet för livsmedelsstrategin. Visserligen kan ett av dem pekas ut som huvudmålet, ökad produktion och stärkt konkurrenskraft, men samtidigt framhålls att det ska vägas mot alla de andra, exempelvis relevanta miljömål, utan att det exakt sägs hur den avvägningen ska gå till.³

¹ <https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/bnp---sverige/>

² Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, SOU 2015:15

³ Evert Vedung, Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1991, s. 40

Behov av prioriterade mål och synkroniserade insatser

För att spetsa strategins genomförande och accelerera vissa delar som ger mer kraftfulla resultat kan det vara värt att överväga att välja att prioritera åtgärder som adresserar ett begränsat antal mål under en viss tidsperiod. På så sätt kan insatserna riktas för att samlat möta de mer akuta utmaningar som livsmedelssektorn står inför idag. Även om strategin bibehåller de övergripande målet och delmålen som är väl förankrade inom näringsliv, akademi och offentlig sektor så kan handlingsplaner användas som ett skarpare verktyg för att rikta insatserna under en avgränsad tidsperiod. Detta för att säkerställa ett mer effektivt genomförande. En ny handlingsplan ger möjligheten att göra punktinsatser och samordna insatserna inom områden som bedöms vara av särskild betydelse att hantera i det förändrade omvärldsläget för att därigenom driva fram fler resultat i närtid. Arbetet med att samordna aktörerna i livsmedelssektorn har redan kommit långt. Detta medför att man har ett bra utgångsläge och kan dra nytta av de etablerade samarbetsplattformarna, som riggats för genomförandet av strategin, vid riktade åtgärder med fokus på att hantera nya förutsättningar som påverkar livsmedelssektorn i Sverige idag.

Rikta insatser där det finns mottagarkapacitet på marknaden

Givet de senaste årens utmaningar och den förändrade omvärlden och ekonomiska läge finns det inför Livsmedelsstrategin 2.0 möjligtvis anledning att också beakta vilka insatser och efterföljande utfall och resultat som det finns en mottagarkapacitet för. Med mottagarkapacitet avses samhälleliga förutsättningar för att mottagare eller användare av resultat ska kunna till sig resultat och bidra till att dessa ger effekt på samhällsnivå. En god mottagarkapacitet kan tänkas uppstå när användare exempelvis har tillräckliga ekonomiska resurser och logistiska möjligheter samt en vilja att använda och sprida resultatet. Omständigheter som skapar den typ av förutsättningar kan till viss grad betraktas som en språngbräda eller katalysator för insatser – med andra ord accelerera användning av resultat samt effekter på samhällsnivå. Omständigheter som begränsar samma förutsättningar kan tänkas ha en omvänd påverkan – där resultat och effekter snarare dämpas.

En eventuellt nu rådande begränsad mottagarkapacitet på grund av förändrade förutsättningar hos såväl primärproducenter som industrin, handeln och konsumenterna kan tänkas ha en dämpande effekt på resultat som förväntas uppstå till följd av uppdrag och insatser inom ramen för strategin. Det innebär således att det föreligger en viss risk att insatser inte leder till resultat i större skala och effekter på samhällsnivå som tänkt. Inför Livsmedelsstrategin 2.0 bör man därför ha dessa förändrade förutsättningar i åtanke och se över huruvida dessa kan förväntas vara en katalysator eller ha en dämpande effekt på insatser.

1 Bakgrund

1.1 Den svenska livsmedelsstrategin och handlingsplaner

Den nationella livsmedelsstrategin som lanserades 2016 utgörs av en proposition och ett antal handlingsplaner. Livsmedelsstrategins handlingsplan del 1 genomfördes till och med 2019. Livsmedelsstrategins handlingsplan del 2 består av åtgärder som ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål under perioden 2020–2025. Den fokuserar på livsmedelsstrategins övergripande mål med sikte på 2030, genom långsiktiga åtgärder inom tre strategiska områden: Regler och villkor, Konsument och marknad och Kunskap och innovation. Handlingsplanen del 2 innehåller satsningar på 122 miljoner kronor årligen fram till och med 2025, där respektive åtgärd följs av öronmärkta medel fram till och med 2025, som förmedlas till de myndigheter och aktörer som anses bäst lämpade att utföra uppgiften.⁴

1.2 Syfte syntesanalys av årliga myndighetsrapporter

Myndigheter med uppdrag inom den svenska livsmedelsstrategin rapporterar årligen (den sista februari) genomförda insatser och uppnådda resultat till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Syftet med föreliggande rapport är att sammanställa och analysera myndighetsrapporterna för 2022 för att fungera som underlag till myndighets- och branschgemensamma diskussioner kring måluppfyllelse av livsmedelsstrategin. Detta för att kunna föreslå förbättringsområden i det fortsatta genomförandet av strategin för ökad konkurrenskraft och en stärkt livsmedelssektor.

1.3 Frågeställningar

Syntesanalysen ska besvara följande frågeställningar:

- Hur ser huvudsakliga resultat och effekter ut?
- Bidrar uppdragens resultat till strategins måluppfyllelse?
- Vilka särskilda slutsatser kan man dra kring de huvudsakliga målgrupper som uppdragens genomförda aktiviteter riktats till?
- Vilka uppdragsförbättringar skulle kunna leda till bättre måluppfyllelse av strategin?

⁴ En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan del 2, Regeringskansliet

2 Teori och metod

2.1 Fortlöpande uppföljning av utvärderingskaraktär

Analysen ska utifrån myndigheternas årliga rapporter summera och bedöma insatsernas huvudsakliga resultat och i vilken utsträckning de sammantaget bidrar till strategins måluppfyllelse. Den ska även ge underlag för förslag till justeringar i det fortsatta genomförandet i syfte att säkerställa framdrift och effektivitet i genomförandet. Syntesanalysen har därmed karaktären av en löpande uppföljning med ett såväl summativt som formativt syfte. Ramarna för uppdraget ger inte möjlighet till den fördjupning som en fullskalig utvärdering skulle innebära, varför vissa förenklingar i metod och genomförande varit nödvändiga.

2.2 Metod

2.2.1 Definition av aktiviteter, prestationer, resultat och effekter

Det huvudsakliga källmaterialet för analysen är myndigheternas årliga rapporter med redovisning av resultat och genomförda insatser inom ramen för livsmedelsstrategin för år 2022. I ett första steg i analysarbetet har de i rapporterna redovisade resultaten och effekterna klassificerats enligt en gemensam definition av aktiviteter, utfall, resultat respektive effekter. Definitionen som har använts är hämtad från EU-kommissionens "Evaluation design and management" (se figur 1 nedan).⁵ Modellen beskriver i huvudsak de olika stegen i händelsekedjan från implementering av en statlig intervention där resurser (inputs/insatser) omvandlas till materiella eller immateriella utfall (det vill säga vad de offentliga utgifterna har finansierat) till spridningen av resultat av interventionen, först inom målgruppen och slutligen på samhällsnivå (resultat och effekter). Utfall är alltså den direkta outputen av det som de satsade medlen köpt.

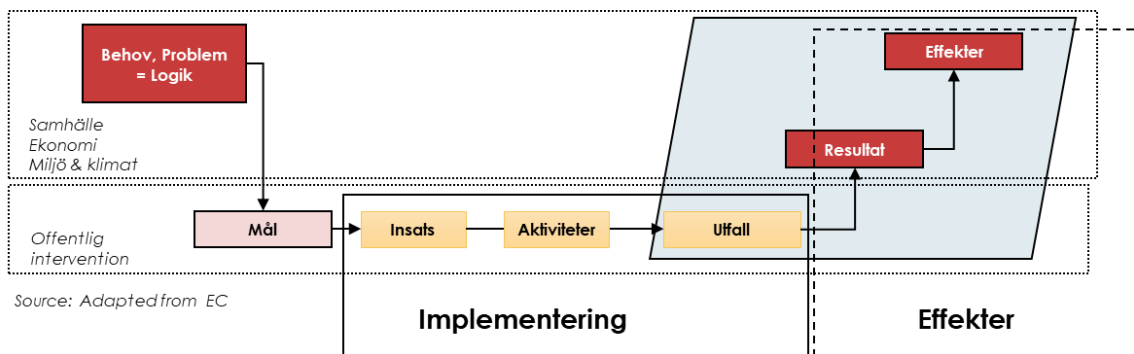
Resultat, till skillnad från utfall, avser här den omedelbara påverkan utfallet av insatsen får på den avsedda målgruppen för insatsen (det vill säga de enheter eller individer som den offentliga åtgärden riktar sig mot, i det här fallet någon del av eller livsmedelssektorn som helhet). Resultat på kort sikt avser någon form av förändrad förmåga i målgruppen (exempelvis stärkt kunskap) och resultat på medellång sikt avser någon form av förändrade

⁵ European Commission. 1999. "Evaluation design and management." In Evaluating Socio-economic programmes, Vol. 1. Luxembourg: Office for Official Publ. of the European Communities.

beteenden (exempelvis att målgruppen börjar omsätta den kunskap de fått i praktisk handling, de börjar agera på den).

Effekter, till skillnad från resultat, har den väsentliga skillnaden att de också påverkar indirekta förmånstagare för insatsen (samhället i stort) och börjar skapa en förändring på samhällsnivå. Efter implementeringsfasen har vi ett öppet system, där andra influenser och faktorer börjar interagera med effektgenereringen. Effekter är även mer diffusa i både tid och rum då de i själva verket sker längs ett kontinuum.

Figur 1. Enkel linjär utvärderingsmodell



2.2.2 Kategorisering av resultat

Efter det första steget med att harmonisera myndighetsrapporternas definitioner av aktiviteter, utfall, resultat och effekter har ett arbete genomförts med att beskriva utfall och resultat i lämpliga kategorier för att kunna besvara frågeställningen hur huvudsakliga resultat och effekter ser ut. Ambitionen har varit att formulera kategorier som är fullständiga och ömsesidigt uteslutande där alla enheter (utfall eller resultat) ska kunna höra till en relevant kategori samtidigt som ingen enhet ska kunna hamna i mer än en kategori. Detta har varit ett utmanande arbete då många av utfallen och resultaten har bäring på flera områden och nivåer. Kategoriseringen av utfall och resultat ger möjlighet att identifiera och beskriva mönster som ger en kompletterande bild av framdriften av myndigheternas sammantagna arbete inom ramen för strategin på en mer övergripande nivå.

2.2.3 Analysramverk

För att på ett systematiskt sätt gå igenom materialet och besvara frågeställningarna kring måluppfyllelse och förbättringsförslag för framtida genomförande har ett analysramverk med utgångspunkt i ett urval av relevanta utvärderingskriterier satts upp. En utvärdering kan i princip alltid konstatera att en verksamhet lyckats eller inte lyckats med att uppnå vad som var önskvärt. Genom att försöka urskilja teori- respektive implementeringsfel kan man försöka närma sig svaret på varför en verksamhet lyckats eller misslyckas. Händelseförloppet

från insats till önskad effekt bygger på ett antal antaganden (förändringsteori) som är avgörande för att förstå resultaten av insatsen. Att kunna svara på om bristande måluppfyllelse beror på teorifel eller fel i implementeringen kan vara nödvändigt för att kunna förstå och förklara resultat och vägleda för fortsatt handlande.⁶ De två huvudpoängerna med måluppfyllelseutvärdering är att avgöra om insatsmålen faktiskt blivit nådda och om själva insatsen bidragit till måluppfyllelsen.⁷ För att på ett övergripande plan kunna besvara dessa frågor har ett antal utvärderingskriterier valts ut för att på ett systematiskt sätt i texten kunna söka fram och bedöma varje enskild insats inom ramen för myndigheternas respektive uppdrag.

2.2.4 Utvärderingskriterier

Relevans – Relevanskriteriet fokuserar på relationerna mellan behov och problem i samhället samt målen för insatsen och berör således aspekter om insatsens eller strategins design. Kriteriet används för att bedöma insatsens förändringsteori och policyrelevans i regeringens utformning av uppdraget, det vill säga om finns det ett logiskt samband mellan behov eller utmaningar, aktiviteter, beskrivna effekter och mål. Leder insatserna till att lösa eller hantera aktuella behov eller utmaningar i omvärlden och hos målgruppen? Finns det en tydlig koppling mellan aktiviteter uppsatta mål?⁸ Då vi under analysarbetet inte haft tillgång till de enskilda insatsernas förändringsteori och inte heller haft möjlighet, givet uppdragets ramar, att utforma en förändringsteori i efterhand, har vi i arbetet utgått från formuleringar i uppdraget för respektive myndighet i regleringsbrev eller instruktion som legat till grund för insatsen och sedan utgått ifrån dessa för att bedöma åtgärdens relevans i förhållande till uppsatta mål.

Effekt – Effektkriteriet tar hänsyn till hur framgångsrik insatsen har varit i att uppnå eller röra sig mot dess mål. I utvärderingen bildar vi oss en uppfattning om hur effekterna av insatsens aktiviteter ser ut till dags dato och aktiviteternas roll i att leverera synliga förändringar. Kriteriet används för att svara på frågeställningen om vilka dokumenterade resultat insatsen har lett till och vilka förändringar insatsens aktiviteter har bidragit till. Bedömningen utgår från myndighetsrapporternas egna beskrivningar. I analysarbetet har sedan varje insats, och dess leverans, bedömts i relation till något av delmålen för de strategiska områdena och i viss mån även till de utpekade frågor som regeringen har identifierat som särskilt viktiga inom varje strategiskt område.

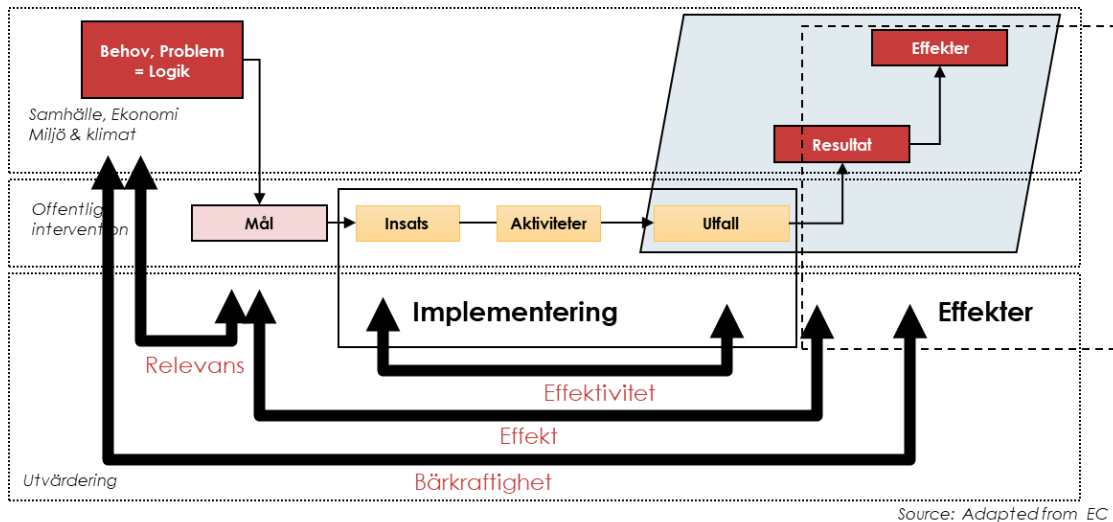
⁶ Faugert & Sandberg, Perspektiv på utvärdering, Studentlitteratur, Lund, 2007

⁷ Evert Vedung, Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1991

⁸ Ibid, 1991

Bärkraftighet – med utgångspunkt i kriteriet bärkraftighet bedöms slutligen om projektets uppnådda resultat har förutsättningar att bli bestående, det vill säga tas hand om efter insatsens avslut och om det finns skalbarhet i resultaten. Exempelvis genererar de exportfrämjande insatserna konkreta resultat i form av nya affärskontakter och kontrakt på nya marknader för deltagande företag. Samtidigt är resultaten småskaliga och aktualiserar frågan om behov av fler systempåverkande och mer beständiga resultat.

Figur 2 utvärderingskriterier



2.2.5 Förväntat resultat i förhållande till tid

Tid – I tillägg till ovan kriterier har tidsaspekten adderats som ett särskilt bedömningskriterium specifikt för den här analysen. Givet syntesanalysens karaktär av löpande uppföljning där många av insatserna som ännu pågår har en särskild bedömning gjorts huruvida det är rimligt att förvänta sig att insatsen borde ha genererat någon form av stärkt förmåga eller förändrat beteende i målgruppen givet tidsaspekten. Om insatsens bedöms ha implementerats rätt, även om inga resultat uppnåtts än på grund av att det är för tidigt att förvänta sig detta så kommer utfallet bedömas som att det på sikt bidrar till måluppfyllnad i form av att det skapar förutsättningar för förändring i målgruppen.

2.2.6 Tre kategorier av måluppfyllnad

Utifrån ovan beskrivna bedömningskriterier bedöms således samtliga utfall och resultat dels utifrån måluppfyllelse för den separata insatsen, dels utifrån sin relevans i förhållande till strategins övergripande mål och sammanfattas i 3 huvudsakliga grupper i relation till hur de bidrar till måluppfyllnad av strategin:

- Resultat som redan nu bidrar till måluppfyllnad
- Utfall som skapar förutsättning för förändring och småskaliga resultat

- Tveksamt om resultat bidrar till måluppfyllnad

3 Analys

3.1 Genomförda uppdrag 2022

Under år 2022 har ett 30-tal åtgärder vidtagits inom ramen för livsmedelsstrategins handlingsplan del 2 genom uppdrag till Business Sweden, Formas, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen Jämtland, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Tillväxtverket samt Vinnova. Dessa uppdrag har haft en sammanlagd budget på cirka 185 miljoner kronor.⁹ Summan baseras på de budgetuppgifter som funnits att tillgå i myndigheternas årliga uppföljningsrapporter som utgör underlag för analysen. Denna uppgift bör därför tolkas med försiktighet och syftar främst till att ge en uppfattning om insatsernas ungefärliga omfattning. Som referenspunkt fastställer Livsmedelsstrategins handlingsplan del 2 satsningar på 122 miljoner kronor årligen fram till och med 2025¹⁰ och i budgetpropositionen för 2022 föreslår regeringen att 204 miljoner kronor anvisas under anslaget 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor för år 2022.¹¹

3.1.1 Budget per strategiskt område

Enligt budgetuppgiften sammanställd från myndighetsrapporterna satsades omkring 80 miljoner kronor under 2022 inom det strategiska området Konsument och marknad och 60 miljoner till uppdrag inom Regler och villkor. Medel till det strategiska området Kunskap och Innovation uppgick till cirka 30 miljoner. Till detta område kan dock adderas de medel som avsatts inom ramen för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel på drygt 400 miljoner under perioden 2017 till 2026 samt de forsknings- och innovationsmedel som förvaltas av Vinnova. Dessa har dock exkluderats i den här sammanställningen för att avgränsa analysen till att endast omfatta uppdrag med finansiering endast inom ramen för livsmedelsstrategin.

Figur 1 nedan visar antal uppdrag (höger axel blå prickar) inom respektive strategiskt område i förhållande till budget (röd stapel). Det färre antalet uppdrag inom Kunskap och innovation

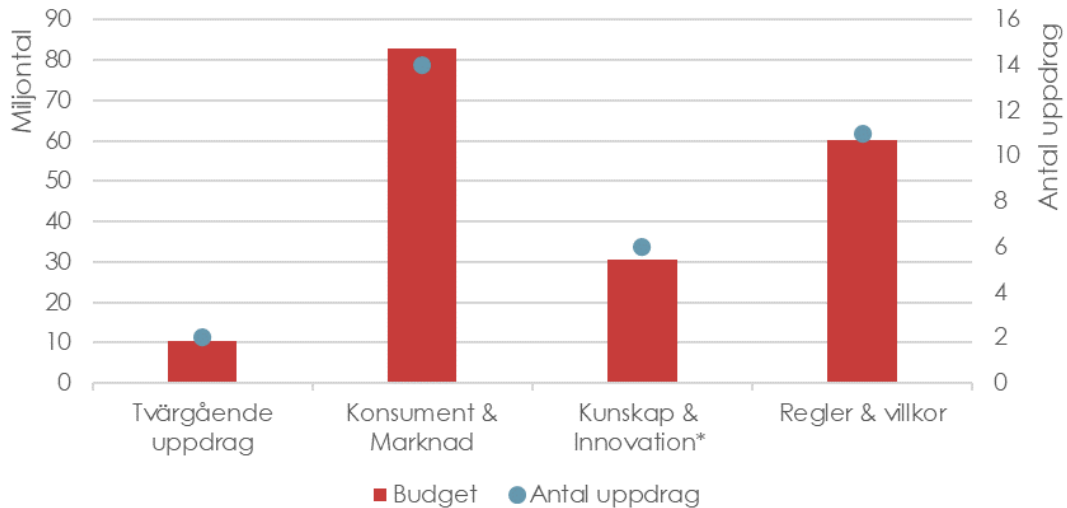
⁹ Exklusive medel till Nationella Forskningsprogrammet Livsmedel samt FoU-medel från Vinnova. Uppgiften baseras på de summor som finns angivna i myndigheternas årliga uppföljningsrapporter och är därmed inte exakt överensstämmande med budgetpropositionen. För en mer detaljerad redovisning hänvisas till myndigheternas separata återrapporteringskrav och redovisningar av insatser.

¹⁰ En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, Regeringens handlingsplan del 2

¹¹ Proposition 2021/22:1, Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

har sin förklaring i att både uppdrag och finansiering inom detta område tillkommer exempelvis genom det nationella forskningsprogrammet för livsmedel.

Figur 1. Budget och antal uppdrag per strategiskt område, svenska kronor

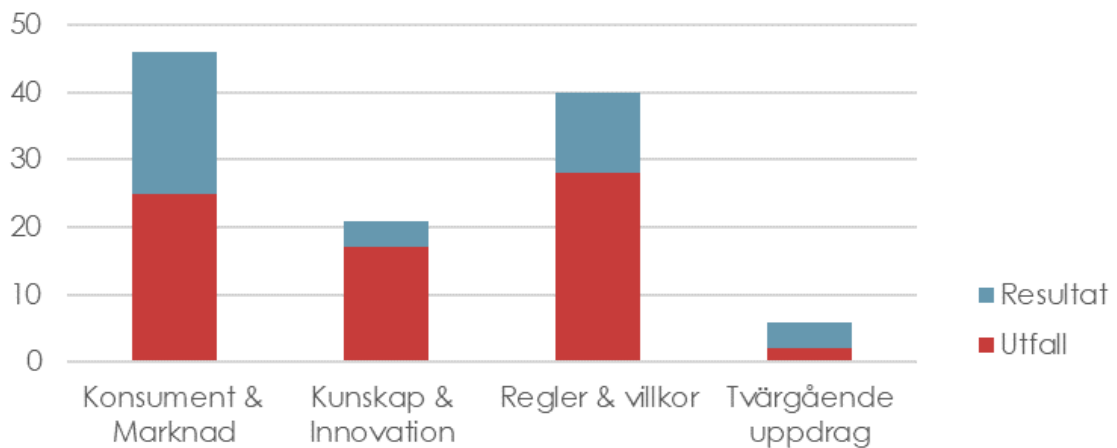


Not: *Exklusive medel från Nationella forskningsprogrammet för Livsmedel samt FOU-medel från Vinnova

3.1.2 Uppdrag och insatser

Under analysarbetet har varje rapporterat uppdrag delats in i ett antal separata insatser. Indelningen är dels beroende av detaljeringsgraden i varje enskild myndighets rapportering, dels baserat på Faugert & Co:s bedömning av vad som ska räknas som insats inom ramen för uppdraget. Därför bör antalet insatser likväl som uppgift om budget per strategiskt område inte tolkas som en exakt siffra utan syftar snarare som en uppskattning av uppdragens omfattning både vad gäller avsatta medel och arbetsinsats. Uppdelningen på insatser ger också möjlighet till en nyansering i analysen av framdriften av strategin, där man kan se att olika typer av insatser i olika omfattning leder utfall och resultat. Figuren nedan (figur 2) visar att cirka en tredjedel av insatserna har genererat någon form av resultat som bedöms ha lett till stärkta förmågor eller ändrade beteenden i målgruppen, medan de resterande två tredjedelarna har genererar utfall som ännu inte bidragit till förändring i målgruppen men som skapar de viktiga grundläggande förutsättningarna för förändring.

Figur 2. Utfall och resultat per strategiskt område, baserat på antal insatser



3.2 Utfall

I det här avsnittet presenteras kategorier av utfall, alltså en form av resultat, men som inte antas ha börjat förändra beteenden eller stärka förmågor hos målgruppen (än). Utfallen är ett resultat som ligger längre bak i effektkedjan och kan sägas vara utfallet (outputen) av det som den statliga satsningen finansierar (inputen) och som levereras som antingen materiella eller immateriella tjänster. Detta kan exempelvis vara det långsiktiga arbetet med regelfrågor, kunskapsutveckling och kunskapsspridning och strategiskt arbete för stärkt innovationskapacitet i svenska företag.

3.2.1 Utfall på bred front lägger grund för förändring på lång sikt

Halvvägs genom strategin kan man konstatera att det sker mycket på bred front och att insatserna som genomförs inom ramen för strategin bidrar till förändring genom långsiktiga satsningar inom respektive strategiskt område. Majoriteten av insatser har idag ännu inte lett till konkreta resultat utan befinner sig på utfallsnivå. Utfallen bedöms dock komma att bidra till resultat framgent, förutsatt att implementeringen fortsätter enligt plan. Insatserna genomförs i linje med de uppdrag som har ålagts myndigheterna inom ramen för strategin. Det finns heller inget i implementeringen som tyder på att resultaten skulle utebli. Givet att många av åtgärderna är av mer långsiktig natur, som exempelvis satsningar på forskning och innovation eller utformning av mer effektiva regler är det inte heller att förvänta att resultat och effekter ska uppstå redan idag.

3.2.2 Kategorier av utfall

De utfall som insatserna genererat har grupperats i ett antal huvudsakliga kategorier. Flera av kategorierna är desamma över samtliga tre strategiska områden. Figur 3 visar en modell där vi har grupperat utfallen per strategiskt område i kategorier som baseras på typ av utfall¹².

Figur 3. Kategorier av utfall per strategiskt område



Kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning är ett av de oftast förekommande utfallen inom alla tre områden och handlar om olika typer av studier och kartläggningar som genomförs och sedan sprids och presenteras i olika forum. Detta är en stor och viktig utfallskategori och utgör ett naturligt förstadium till ett resultat av stärkt kunskap hos målgrupper. Några konkreta exempel på utfall är bland annat Livsmedelsverkets arbete kring likvärdig kontroll inom det strategiska området Regler och Villkor där beteendestudier har genomförts inom ramen för uppdraget och resultatet från dessa presenterats på flera olika forum inom och utanför landet. Ett annat exempel finns inom området Konsument och marknad och Eldrimners arbete kring mathantverk där man under året genom föreläsningar och presentationer har verkat för kunskapspridning om mathantverk och informerat om Eldrimners arbete i nätverk, producerat filmer av produktionsmoment samt har gett ut en lärandebok.

Samverkan och samverkansstrukturer. Även insatser med fokus på att etablera olika former av samverkansstrukturer är en vanligt förekommande typ av utfall inom alla tre strategiska områden. Ett viktigt arbete görs för att skapa och etablera strukturer och

¹² Utfallen inom samtliga strategiska områden (Regler och villkor, Konsument och marknad, Kunskap och innovation) har kategoriserats i följande kategorier: Kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning, Samverkan och samverkansstrukturer, Produkt-, metod- eller affärsutveckling, Föreskrift/modell/struktur, rådgivning/vägledning export samt kompetensuppbyggnad.

samarbetsplattformar, vilka ger förutsättningar för utveckling inom livsmedelssektorn och också skapar möjlighet för synergier över flera politikområden. I flera uppdrag är samverkan ett viktigt utfall och en förutsättning för att nå resultat framgent. Några exempel på utfall inom samverkanskategorin är bland annat Jordbruksverkets Samordningsfunktion EKO där man arbetar med olika samordningsinsatser, projekträffar och informations-spridningsaktiviteter som har gynnat samverkan mellan olika typer av aktörer.

Produkt-, metod- och affärsutveckling. Ytterligare en gemensam utfallskategori är produktmetod- och affärsutveckling. Utfall inom detta område finns inom samtliga strategiska områden, men framför allt inom Kunskap och innovation samt Regler och villkor. Inom Kunskap och innovation utgörs det exempelvis av SLU:s avelsarbete på regnbåge där det grundläggande avelsarbetet under år 2022 har fortsatt med uppfödning av den senaste avelsgenerationen av regnbåge respektive röding samt utvärdering av dessa fiskar inför nästkommande urvalsprocess. Inom Regler och villkor är ett exempel den prototyp för en tjänst som guidar fler företag i livsmedelskedjan som tagits fram inom ramen för Tillväxtverkets uppdrag för förenkling genom utveckling av hemsidan Verksam.se.

De specifika utfallskategorierna **Rådgivning/vägledning** och **Kompetensuppbyggnad** beskrivs under avsnitten om respektive strategiskt område (avsnitt 3.6.2 och 3.8.2)

3.3 Resultat

I följande avsnitt redogör vi för de resultat kategorier som framkommit i analysen. Dessa konkretiserats med ett par belysande exempel. En mer fullständig genomgång av resultat för varje strategiskt område finns i de separata avsnitten om respektive strategiskt område (3.6, 3.7 och 3.8)

3.3.1 Kategorier av resultat

Resultat, till skillnad från utfall, avser den omedelbara påverkan insatsen får på den avsedda målgruppen (någon del av eller hela livsmedelskedjan). Resultat på kort sikt avser någon form av förändrad förmåga i målgruppen (exempelvis stärkt kunskap) och resultat på medellång sikt avser någon form av förändrade beteenden (exempelvis att målgruppen börjar omsätta den kunskap de fått i praktisk handling). Resultatkategorierna är till skillnad från utfallskategorierna mer specifika och skiljer sig också mer åt mellan insatsområdena. Då resultaten är förhållandevis få kan det vara viktigt att nämna att varje enskild kategori ofta baseras på ett begränsat antal observationer, ibland endast en.

Figur 4. Resultat som kommer målgruppen till nytta redan idag



Stärkt kunskap är en resultatkategori som återfinns inom samtliga tre strategiska områden. Vi kan se resultat på kort sikt i form av stärkt kunskap i målgruppen genom myndigheternas arbete med både kunskapsgenerering och -spridning. Ett exempel på kunskapsgenerering och -spridning kan vi se i Eldrimners uppdrag med utveckling av ett nationellt centrum för mathantverk som inspirerat och påverkat konsumentgrupper till goda val. Ett annat exempel är Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverkets arbete med fortsatt konsumentkommunikation som har lett till ökad medvetenhet om matsvinn. Formas arbete med Livsmedelsforskningsdagarna har lett ökad kunskap bland aktörer om det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, dess projekt och resultat.

En annan resultatkategori under Konsument och marknad är **Systeminnovativa lösningar**. Här återfinns exempelvis Livsmedelsverkets projekt *"Ett nytt recept för Skolmåltider"*, där man på lokal nivå har utvecklat praktiska lösningar för att bland annat få fler elever att äta maträtter som innehåller hållbara och hälsosamma råvaror samt förenklat upphandlingen av hållbara produkter. Resultatet svarar tydligt mot regeringens strategi att använda offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster som ett styrmedel för att bidra till och möta samhällets ambitioner och lagar inom bland annat djurskydd och miljö. Resultatet kan anses både bärkraftigt och skalbart, varför det bedöms redan idag bidra till strategins målpåfyllnad.

Stärkt samverkan. Skillnaden mellan utfallskategorin samverkansstruktur och resultatkategori stärkt samverkan kan förklaras som att själva nätverket, plattformen är ett utfall och relationerna som skapas och upprätthålls därefter är resultatet. Ett exempel är SLU Grogrunds nätverk där parter från både akademi och näringsliv har uttryckt att de uppskattar möjligheten till samverkan med kollegor från andra organisationer, inom samma

verksamhetsområde, och att nätverket har bidragit till att man har kommit varandra närmare och har lättare att hitta rätt person att diskutera olika frågor med.

De resultatkategorierna som ligger längst ner i figuren – det vill säga **Ökad produktivitet, Ökad export och Hållbar konsumtion** – är de resultat som är närmast framtida effekter. Inom Konsument och marknad är **Ökad export** en resultatkategori. Här återfinns resultatet av Business Swedens olika insatser för ökad export och Livsmedelsverkets långsiktiga underhållsarbete för att bevara öppna exportmarknader. Som tidigare nämnts är flera av resultaten relativt småskaliga och en viktig fråga om bidrag till måluppfyllelse för den här typen av resultat är dess bärkraftighet och skalbarhet – alltså i vilken mån kan man säkerställa att insatserna skapar systempåverkande strukturer som möjliggör för effekter i stor skala på sikt. En annan fråga som också kan lyftas är möjligheten till bättre synkronisering av uppdrag för ett mer kraftfullt genomförande.

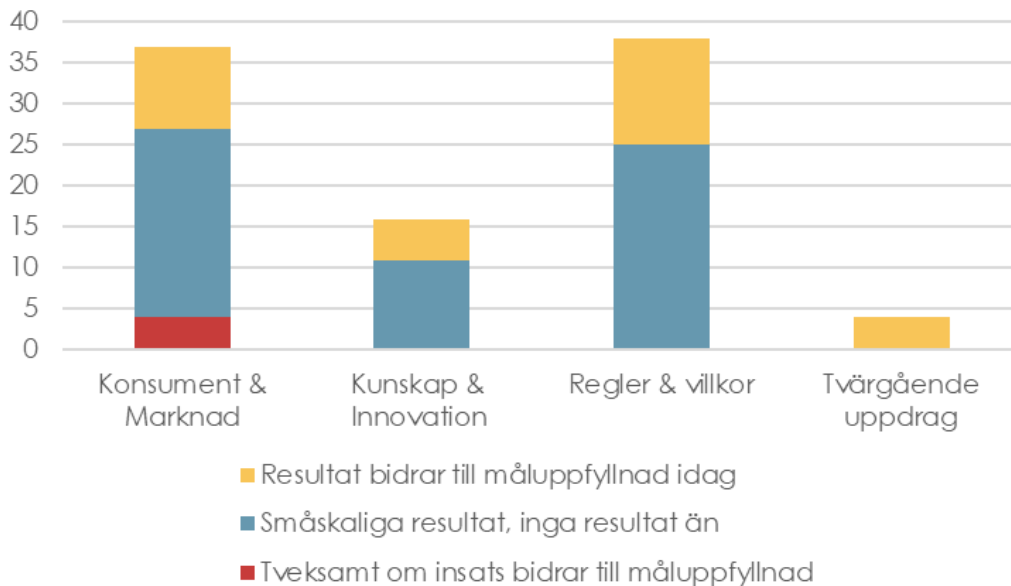
3.4 Bidrag till måluppfyllelse

Mycket av det som sker inom ramen för livsmedelsstrategin är på utfallsnivå, alltså som ett direkt *output* av den *input* som statliga satsningar genererat, medan relativt lite syns på resultatnivå varför det har varit svårt att utifrån myndigheternas rapporter göra en bedömning av insatsernas samlade bidrag till måluppfyllnad. Som vi såg tidigare i modellen för utvärdering och utvärderingskriterier behöver vi börja röra oss mot modellens högra övre hörn där resultat och effekter återfinns för att kunna bedöma just insatsernas bidrag till måluppfyllnad. Ytterligare en bidragande orsak till att det är svårt att bedöma måluppfyllnad är att myndighetsrapporterna har ett särskilt fokus på vad som uppnåtts under 2022. Detta medför en begränsning i helhetsbilden och vad vi kan se är snarare indikationer på möjliga framtida effekter. Det mesta ser dock ut att vara på rätt väg. Insatserna genomförs i linje med de uppdrag som har ålagts myndigheterna inom ramen för strategin och det finns inget som tyder på att det inte skulle börja uppstå resultat och effekter framgent.

Baserat på analysramverket för bedömningen av bidrag till måluppfyllnad som använts har utfall och resultat grupperats inom tre kategorier genom en sammanvägning av de tre utvärderingskriterierna relevans, effekt och bärkraftighet. Till detta har även adderats ett kriterium som tar hänsyn till tidsaspekten, huruvida det är att förvänta att ett resultat redan nu borde ha uppstått. Sammantaget så visar den bild som framträder att det genereras resultat som bedöms bidra till måluppfyllnad inom redan idag inom samtliga strategiska områden, men att majoriteten av insatserna inte har genererat resultat än eller att resultaten är småskaliga. I ett fall konstateras att måluppfyllnad inte kommer att nås och det är inom EKO-uppdraget där Jordbruksverket konstaterar att regeringens mål om 30 procent ekologisk

jordbruksmark och 60 procent ekologisk konsumtion (i offentlig sektor) bland annat inte kommer att nås.

Figur 5. Utfall och resultat per strategiskt område, antal



3.4.1 För tidigt att säga något om effekter

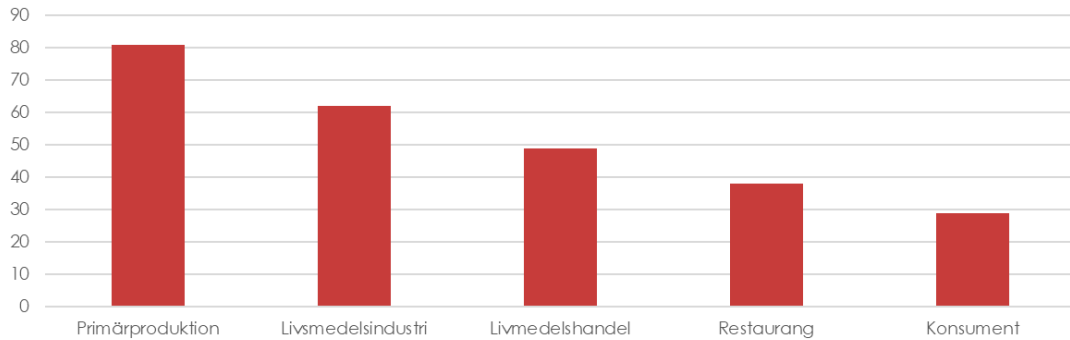
Effekter på samhällsnivå ligger i sin natur lång fram i tiden, och dessa är inte heller att förväntas i det här skedet av genomförandet. Inom de strategiska områdena Kunskap och innovation bedrivs ett långsiktigt arbete med teknikutveckling som en viktig grundpelare för effektivisering och konkurrenskraft. Inom Regler och villkor arbetar man strategiskt med ett förenklat företagande genom effektiva och konkurrenskraftiga institutioner samt ett ramverk som gynnar konkurrenskraften i de svenska företagen inom livsmedelssektorn. Satsningarna bedöms, i teorin, vara korrekta och antas generera både resultat och effekter på sikt. I flera uppdrag inom exempelvis Regler och villkor, eller inom innovationsarbetet, har man kommit en bra bit på vägen och man har genom arbetet lagt en viktig grund för arbetet framåt.

3.5 Aktörer

Enligt Livsmedelsföretagen sysselsätter livsmedelssektorn i Sverige, som består av primärproduktion, livsmedelsindustrin dagligvaruhandel och hotell- och restaurangsektorn, närmare 300 000 människor i hela Sverige. Primärproduktionen består idag av strax över 60 000 företagare och omsätter cirka 55 miljarder kronor. Livsmedelsindustrin, det vill säga förädlingsledet, är idag den tredje största industrigrenen i Sverige med omkring 48 000 anställda, omsätter 195 miljarder kronor och exporterar för 60 miljarder kronor. Dagligvaruhandeln med 3 200 butiker i Sverige har omkring 113 000 anställda och omsatte

357 miljarder kronor år 2018. Hotell- och restaurangsektorn sysselsätter omkring 200 000 personer runt om i hela Sverige.

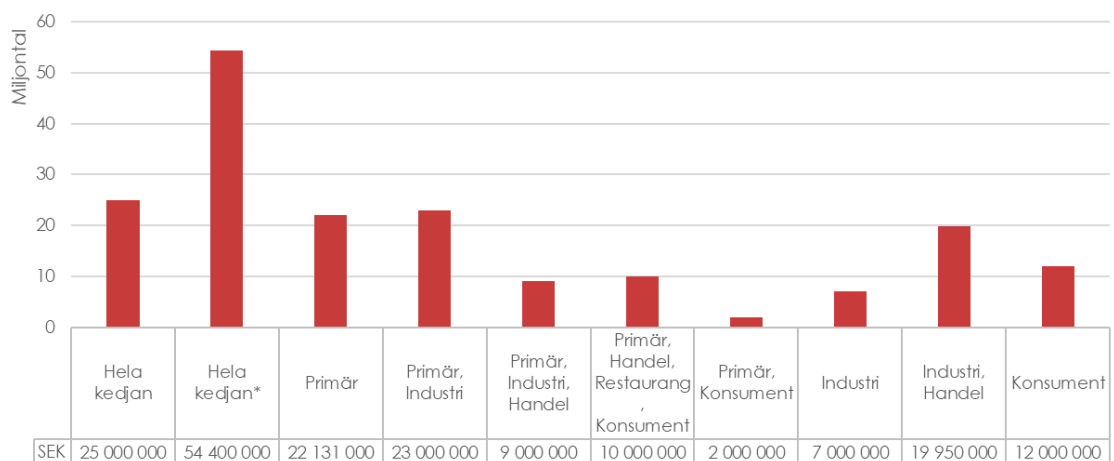
Figur 6. Del av livsmedelskedjan som insatserna riktar sig till, antal insatser



Analysen av vilken del av livsmedelskedjan som insatserna inom ramen för livsmedelsstrategin riktar sig till visar att primärproduktionen adresseras i närmare 80 av de drygt 100 separata insatser som har identifierats.

Figuren ger en ungefärlig bild av vilken del av livsmedelskedjan som insatserna riktas mot, men är inte exakt. Notera framför allt att om en insats riktar sig mot två, eller fler, delar av kedjan samtidigt till exempel primärproduktion och livsmedelsindustri kommer den i figuren alltså att registreras en gång för primärproduktionen och en gång för livsmedelsindustrin även om det bara är en insats som genomförts. Vidare är det viktigt att poängtera att figuren baseras på myndigheternas rapporter samt Faugert & Co:s bearbetning av materialet.

Figur 7. Budget per del av livsmedelskedjan



Not: *Hela kedjan exklusive konsument

Figuren som visar budgeten per del av livsmedelskedjan baseras på uppdrag (till skillnad från föregående figur som baserats på den mer finfördelade uppgiften om insatser inom varje uppdrag). Totalt rör det sig om cirka 30 uppdrag. I budgeten är inte Vinnovas forsknings- och innovationsmedel inkluderade och inte heller Formas medel till det nationella forskningsprogrammet för livsmedel. På uppdragsnivå blir det tydligt att majoriteten av uppdragen riktar sig mot hela livsmedelskedjan. Räknar man ihop budget för de uppdrag som riktar sig till hela kedjan samt hela kedjan exklusive konsument uppgår det till cirka 40 procent av de satsade medlen under 2022.

3.6 Regler & Villkor

Följande avsnitt redovisar utfall och resultat samt resultatens bidrag till måluppfyllnad för det strategiska området Regler och villkor. Delmålet för det strategiska området slår fast att: Utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraft och lönsamhet.

Utifrån delmålen för det strategiska området och livsmedelsstrategins övergripande mål har regeringen identifierat ett antal frågor som särskilt viktiga. Inom Regler och villkor behandlas följande frågor: Konkurrenskraftiga villkor, Myndigheternas arbete, Dynamiskt företagande, Kontroll, Produktionsresurser, Vegetabilieproduktion, Växtförädling och växtskydd, Animalieproduktion, Fiske och vattenbruk, Vilt och rennäring, Resurseffektivt och hållbart brukande.¹³

¹³ En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Prop. 2016/17:104

Figur 8. Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Regler och villkor

Delmål	Utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklningar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten.	
Långsiktiga satsningar handlingsplan del 2	Analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan	Förenkling genom utveckling av verksamt.se
	Strategisk kompetensförsörjning	Kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket
	Vidareutveckla svenskt vattenbruk	Stärka Växtskyddsrådet
	Säkra tillgången till växtskyddsmedel för mindre användningsområden	Avelsarbete på regnbåge

3.6.1 Uppdrag och genomförda insatser

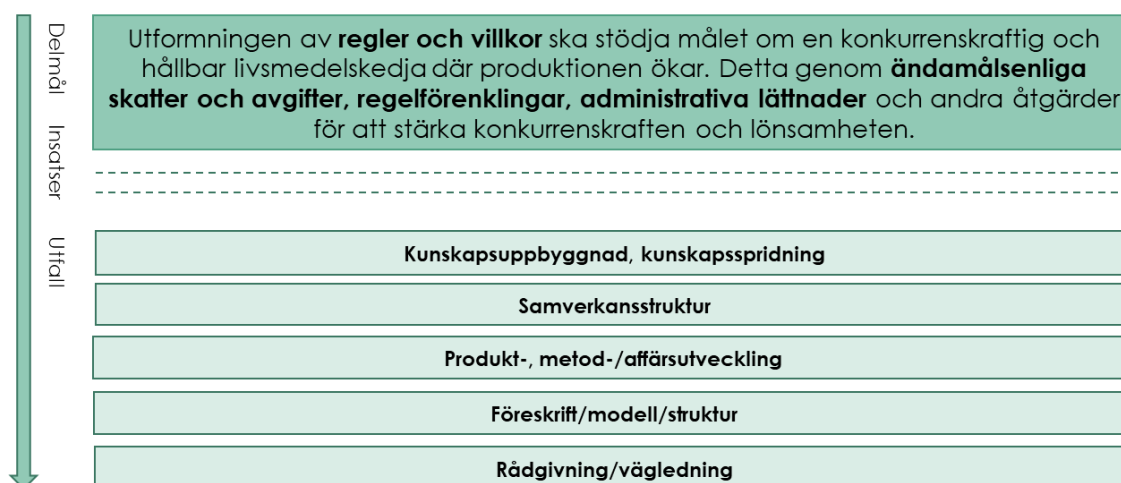
Under 2022 har ett 40-tal insatser inom sammanlagt tolv uppdrag genomförts vilka i stort motsvarar de långsiktiga satsningarna som fastställs i handlingsplanen del 2. De långsiktiga satsningarna är: Analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan, Strategisk kompetensförsörjning, Vidareutveckla svenskt vattenbruk, Säkra tillgången till växtskyddsmedel för mindre användningsområden, Förenkling genom utveckling av verksamt.se, Kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket, Stärka växtskyddsrådet, Avelsarbete på regnbåge.

Mycket av det arbete som görs inom ramen för det strategiska området adresserar frågor som ligger tidigt i effektkedjan, där det nödvändiga fotarbetet med fokus på kunskap för stärkta förmågor görs. Detta för att på sikt kunna driva igenom viktiga förändringar i det institutionella ramverket som omgärdar företagandet inom livsmedelskedjan. Merparten av insatserna inom Regler och villkor riktar sig till primärproduktionen samt livsmedelsindustrin. Ett par uppdrag riktas mot aktörer i hela kedjan, men med konsumentledet undantaget.

3.6.2 Utfall

Framför allt genererar de insatser som genomförs utfall i form av kunskapsuppbyggnad och -spridning, föreskrifter, regleringar och strategier, rådgivning och vägledning samt produkt- och metodutveckling.

Figur 9. Utfallskategorier strategiskt område Regler och villkor



Inom utfallskategorin **kunskapsuppbyggnad, kunskapsspridning** har insatser gjorts i form av informations- och kommunikationsaktiviteter, utredningar, och spridning av projektresultat. Detta har skett inom en rad olika uppdrag och ibland i samverkan med andra myndigheter eller aktörer inom livsmedelskedjan. Utfallen består bland annat av publicerade nyhetsbrev och artiklar, deltagande i arbetsgrupper, nätverk och konferenser samt slutrapporter och presentationer av projektresultat. Dessa insatser har främst riktats mot primärproduktionen och livsmedelsindustrin.

Inom utfallskategorin **samverkan och samverkansstruktur** finns bland annat Jordbruksverkets arbete med att skapa tillfällen för dialog mellan olika aktörsgrupper inom ramen för uppdraget kring stärkt växtskyddsråd. Inom detta har man arbetat med att utveckla dialog med företag och branschföreträdare i syfte att öka kunskapen om marknaden i relation till vilka behov som odlare har och vilka utmaningar de behöver kunna hantera.

Utfall i form av **produkt- och metodutveckling** skapas inom flera uppdrag där arbetet handlar om att ta fram nya produkter och metoder för bland annat kontroller, vägledning och guidning för företagen. Arbetet genomförs delvis i samverkan med kommuner, myndigheter, branschorganisationer och företag. I arbete med förenkling och utveckling av Verksamt.se har man arbetat fram en prototyp som ska guida företag i livsmedelskedjan.

När det gäller inspel till **föreskrifter, regleringar och strategier** ser vi flera utfall. Jordbruksverket har bland annat genom sitt (löpande) arbete med att säkra tillgången till växtskyddsmedel för mindre användningsområden skickat in ansökningar till Kemikalieinspektionen som beviljats. Det har också skett ett arbete med att ta fram en standardiserad terminologi och skickats in remisser för ändring i miljöprövningsförordningen. Livsmedelsverket har tagit fram nya föreskrifter och allmänna råd kring kontrollfrekvensen

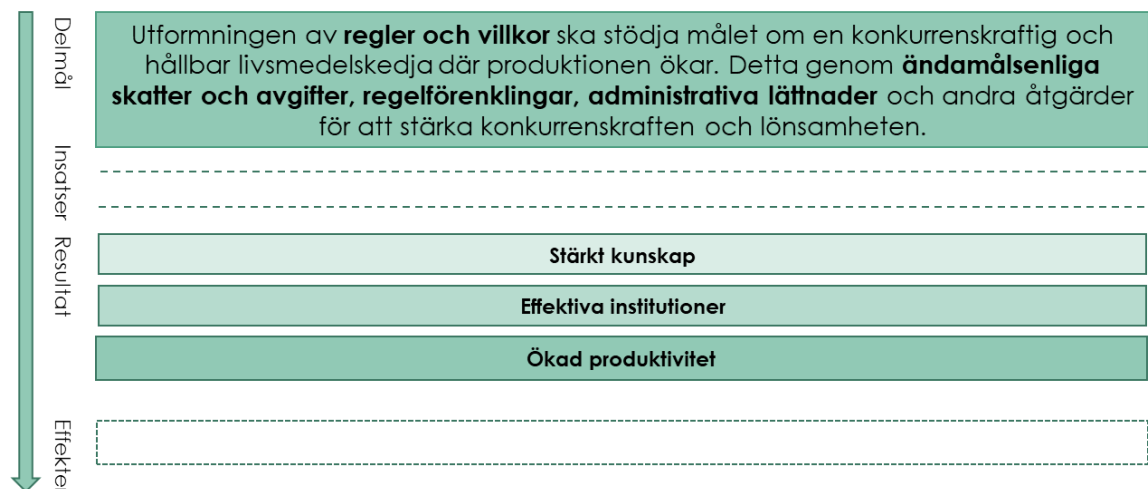
för att få en mer enhetlig tillämpning av riskklassningen. Insatserna och sedermera utfallen riktar sig främst mot primärproduktion och industrin.

Arbete med att ge **rådgivning och vägledning** till aktörer i livsmedelskedjan finns också bland utfallen. Exempelvis kommer växthusföretagare från och med 2023 kunna ta del av specialiserad rådgivning kring hantering av växtskyddsmedel i växthus, vilket är ett utfall av Jordbruksverkets arbete med att stärka växtskyddsrådet genom insatsen Greppa Näringen. Tillväxtverket har också drivit ett arbete med att utveckla stöd till företag inom livsmedelskedjan specifikt för att lättare kunna identifiera relevanta tillstånd som krävs för att bedriva verksamheter inom livsmedelssektorn.

3.6.3 Resultat

De genomförda aktiviteterna inom ramen för uppdragen i Regler och villkor leder i olika utsträckning till konkreta resultat. Av 40-talet genomförda insatser har drygt 10 insatser gett resultat i den mening att de lett till förändrade beteenden och/eller förstärkta förmågor hos målgrupperna. De resultat som hittills kan identifieras handlar om **stärkt kunskap hos aktörer i livsmedelskedjan, effektivare institutioner** samt **ökad produktivitet**.

Figur 10. Resultatkategorier inom strategiskt område Regler och villkor



3.6.4 Resultatkategorier

Genom samverkan- och kommunikationsinsatser inom framför allt växtskyddsrådets arbete och projektet Greppa Näringen har företag fått **stärkt kunskap** om och förmåga att hantera växtskyddsmedel. Genom andra kommunikationsinsatser har man bidragit till en ökad kunskap bland företagen om precisionsbekämpning och utveckling av odlingssystem med hållbart växtskydd. Genom det långsiktiga arbetet med kompetenscentrum för hållbar

hantering av vatten i jordbruket har myndigheterna fått en **ökad förståelse** för vattnets roll som produktionsfaktor i jordbruket.

Insatser har resulterat i **effektivare institutioner** i bland annat genom utvecklingen av Verksamt.se där företag nu har tillgång till fler e-tjänster som underlättar myndighetskontakter. Flera aktörer har också inom arbetet med att säkra tillgången till växtskyddsmedel utvecklat ett samarbete för effektivisering i att skicka in ansökningar till Kemikalieinspektionen för att undvika att flera aktörer skickar in liknande ansökningar och för att se till att de ansökningar som skickas in inkluderar relevanta aspekter för samtliga aktörer.

Det finns även ett fall där resultatet i form av produkt- och metodutveckling som kan betraktas som (förutsättning för) **ökad produktivitet**. Jordbruksverkets strategiska arbete inom ramen för Växtskyddsrådet som utgörs sammantaget av 11 organisationer och *Major use*-arbetet är långsiktigt har under 2022 lett till att odlare mer effektivt har kunnat bekämpa skadedjur i sädeslag och majs. Jordbruksverket som håller samman rådet konstaterar att en samverkan mellan berörda aktörer i näringen är mycket viktig för att nå framgång och öka tillgång till effektiva växtskyddsmetoder i den svenska växtodlingen.¹⁴ Insatsen har både en god bärkraftighet och effekt som gynnar effektiva och hållbara metoder för växtskydd inom primärproduktionen och kan antas redan idag bidra till övergripande mål om ökad produktivitet och stärkt konkurrenskraft i den svenska livsmedelssektorn.

3.6.5 Bidrag till målluppfyllnad

Uppdragen ska enskilt och tillsammans bidra till det strategiska områdets övergripande mål. Uppdragens utformning och syften ligger i linje med de frågor som har identifierats som särskilt viktiga av regeringen och konkurrenskraftsutredningen i livsmedelsstrategin.

Exempelvis finns flera uppdrag som bidrar till hållbart fiske och vattenbruk, liksom växtförädling och växtskydd samt vegetabilieproduktion. Dessa uppdrag, exempelvis Avelsarbete på regnbåge och kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket, kan också tänkas bidra till ett resurseffektivt och hållbart brukande av jorden. Uppdraget om att underlätta för företagen genom likvärdig kontroll berör både myndigheters arbete och kontroll och kan tänkas bidra till konkurrenskraftiga villkor. Genom uppdragen att analysera den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan, förenkla för företag genom utveckling av

¹⁴ <https://jordbruksverket.se/vaxter/odling/vaxtskydd/vaxtskyddsradet-och-vaxtskyddsstrategin/vaxtskyddsradet>



Verksamt.se samt förenkla för företag i processen för miljöfarlig verksamhet bidrar insatser till dynamiskt företagande och konkurrenskraftiga villkor.

Samtliga uppdrag och insatser bedöms genomföras i enlighet med respektive myndighets regleringsbrev samt livsmedelsstrategin och handlingsplanerna. Således ligger de genomförda insatserna väl i linje med de strategiska områdena.

Uppdrag inom Regler och villkor ska stödja (del)målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklningar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheter. I relation till detta delmål bedöms de flesta uppdrag vara på god väg att bidra till måluppfyllelse, där vi redan nu ser resultat för en dryg fjärdedel av insatserna. Många och viktiga insatser som bidrar till delmålet är pågående och de utfall vi ser har potential att nå resultatnivå relativt snart, vilket kommer att stärka bidraget till måluppfyllelsen framgent.

Konkreta resultat levereras redan idag, samtidigt som många av insatserna inom ramen för strategin är av mer långsiktig karaktär. Det strategiska området Regler och villkor är ett område där förändring och utveckling tar tid då institutioner och olika regleringar till sin natur oftast kommer efter marknadsutvecklingen. Institutioner och regelverk behöver till viss del vara trögrörliga för att säkerställa en rättssäker förändringsprocess där alla aktörer har förutsättning att spela enligt samma regler.

De flesta resultat inom området Regler och villkor kan implementeras brett över hela eller delar av livsmedelssektorn. av samtliga aktörer – här finns alltså inte samma möjliga problematik med för småskalighet i resultat som inom de strategiska områdena. De insatser som genomförs inom ramen för det strategiska området är avgörande för att långsiktigt anpassa regelverket så att det möter nya behov på marknaden, men effekterna av dem ligger ofta längre fram i tiden.

Då arbetet inom Regler och villkor är och behöver vara av mer långsiktig karaktär är det svårt att se effekter av och bedöma insatsernas direkta bidrag till strategins mål. Samtidigt kan insatserna i teorin antas vara korrekta och generera både resultat och effekter på sikt. Detta med utgångspunkt i antagandet att ett löpande arbete med att se över villkor och regler för företagande för effektiva, konkurrenskraftiga institutioner som gynnar konkurrenskraften i de svenska företagen inom livsmedelssektorn. I flera uppdrag inom regler och villkor, eller inom innovationsarbetet, har man kommit en bra bit på vägen, och man har genom arbetet lagt en viktig grund i det strategiska arbetet framåt.

3.7 Konsument & Marknad

Följande avsnitt redovisar utfall och resultat samt resultatens bidrag till måluppfyllnad för det strategiska området Konsument och marknad. Delmålet för det strategiska området slår fast att: Konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val, exempelvis av närproducerade och ekologiska varor. Marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader.

Figur 11. Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Konsument och marknad

Delmål	Konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val , exempelvis av närproducerat och ekologiskt . Marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens . Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader.	
Långsiktiga insatser handlingsplan del 2	Ett kraftfullt vildsvinspaket	Insatser mot livsmedelsfusk
	Minskat matsvinn	Vidareutveckling av Nyckelhålet
	Verka för en fortsatt utveckling av offentliga måltider	Satsning på att få svenska anläggningar godkända för export till tredje land
	Ökat marknadstillträde	Ett livsmedelsexportprogram med fokus på små och medelstora företag
	Ett regionalt exportprogram för livsmedelsföretag	Fortsatt satsning på livsmedelsexportansvariga stationerade på potentiella tillväxtmarknader

3.7.1 Uppdrag och genomförda insatser

Under 2022 har ett drygt 10-tal uppdrag uppdelat på ett 40-tal insatser inom det strategiska området Konsument och marknad genomförts, vilka i stort motsvarar de långsiktiga satsningarna som fastställs i handlingsplanen del 2. De långsiktiga satsningarna är: Ett kraftfullt vildsvinspaket, Insatser mot livsmedelsfusk, Minskat matsvinn, Vidareutveckling av Nyckelhålet, Verka för en fortsatt utveckling av offentliga måltider, Satsning på att få svenska anläggningar godkända för export till tredje land, Ökat marknadstillträde, Ett livsmedelsexportprogram med fokus på små och medelstora företag, Ett regionalt exportprogram för livsmedelsföretag, Fortsatt satsning på livsmedelsexportansvariga stationerade på potentiella tillväxtmarknader.

3.7.2 Utfall

Framför allt har insatserna lett till utfall i form av kunskapsuppbyggnad och -spridning, projektresultat och bättre förutsättningar för export. Insatserna har också bidragit till utfall i

form av flera inspel till nya föreskrifter eller regler. En del av det arbete som genomförts inom uppdraget handlar om löpande handläggning, exempelvis kring ansökningar för anläggningsgodkännanden. Vi ser även utfall i form av etableringen av olika samarbetsplattformar.

Figur 12. Utfallskategorier strategiskt område Konsument och marknad



Ett aktivt arbete med **kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning** sker inom flertalet uppdrag som exempelvis arbetet med ett kraftfullt vildvinspaket, samordningsfunktionen Eko, Offentliga måltider, arbetet med vidareutveckling av Nyckelhålet samt utveckling av ett nationellt centrum för mathantverk inom projekt Eldrimner. Insatsen att kartlägga offentligt finansierad måltidsverksamhet i kommuner och regioner har resulterat i en rapport som under året fått stor spridning i media. Inom projektet Eldrimner har föreläsningar och presentationer genomförts och man har även tagit fram flera informations- och utbildningsmaterial som gjorts tillgängliga för företagen. Under året har en utvärdering av Nyckelhålet har genomförts vilken har bidragit med kunskap om hur arbetet med Nyckelhålet kan vidareutvecklas. Inom Samordningsfunktion Eko har olika typer av events genomförts med syfte att sprida kunskap om resultat från projekt.

Samverkansstrukturer – inom samordningsfunktionen EKO har Jordbruksverket arbetet med olika former av samordningsinsatser för näringsens aktörer genom exempelvis projekträffar, och informationsspridning om projekten i syfte att gynna samverkan mellan olika aktörer.

Utfall i form av **produkt- metod - och affärsutveckling** genereras bland annat av genomförda insatser i syfte att skapa bättre förutsättningar för export, med information och nätverkande på mässor för att knyta kontakter och sprida kunskap om svenska företag och livsmedel till aktörer på utländska marknader. Potentialen för svenska livsmedelsföretag att etableras på utländska marknader har även kartlagts och man har tagit fram viktiga kunskapsunderlag för att skapa bättre förutsättningar för export. I arbetet med att få svenska anläggningar

godkända för export till tredje land har man färdigförhandlat intyg som ska underlätta export av fläsk- och fjäderprodukter till Sydkorea.

Föreskrift, modell, struktur. Inom uppdraget för Vidareutveckling av Nyckelhålet har man gett inspel till EU-kommissionen gällande en ny obligatorisk livsmedelsmärkning inom EU. Inom uppdragen för Insatser mot livsmedelsfusk och Utveckling av nationellt centrum för mathantverk har man representerat småföretagarna inom mathantverk under deltagande i uppdatering av branschriktlinjer.

3.7.3 Resultat

Flera av de insatser som genomförts inom området har lett till i konkreta resultat – det vill säga att det går att se förändrade beteenden eller förstärkta förmågor i målgrupperna. Resultat har grupperats i de övergripande kategorierna Stärkt kunskap, stärkt samverkan, Systeminnovativa lösningar, Nya produkter samt Ökad export.

Figur 13. Resultatkategorier inom strategiskt område Konsument och marknad



3.7.4 Resultatkategorier

Stärkt kunskap i målgruppen skapas genom de informationsinsatser och -kampanjer som genomförts inom Vildsvinspaketet, där rapporteringen visar att de har lett till stärkt kunskap om vildsvinskött och framför allt ett ökat intresse för och efterfrågan på vildsvinskött. Även Eldrimners arbete kring mathantverk har inspirerat konsumenter och bidragit till ett ökat intresse för mathantverk. Eldrimners egen uppföljning av insatsen visar att arbetet framför allt har lett till kompetensutveckling och ökad tillgång till kunskap och material inom mathantverk, men också till metod- eller produktutveckling för deltagande aktörer. Den utvärdering som genomfördes av Nyckelhålet under 2022 konstaterar att de



informationskampanjer som gjorts inom uppdraget har lett till en ökad medvetenhet om märkningen bland konsumenterna.

Stärkt samverkan har uppnåtts genom arbete inom uppdraget för ett stärkt vildsvinspaket, där etableringen av olika former av samarbetsstrukturer också har lett till en ökad och stärkt samverkan bland aktörer i vildsvinskedjan.

Vi ser även resultat som kan betraktas som **systeminnovativa lösningar**, som bidrar till nya metoder och arbetssätt på systemnivå. Detta resultat kommer från insatser för offentliga måltider, och främst projektet *Ett nytt recept för skolmåltider*. Arbetet har lett till att myndigheter tillsammans med kommuner och andra aktörer nu arbetar mot ett gemensamt mål om att varje barn ska äta hållbar och god mat. Inom projektet har lösningar testats i fyra kommuner och kommunerna har vidareutvecklat lokala lösningar. Resultaten från testerna visar att genom att öka elevernas involvering i utformningen av måltiderna upplever fler elever matsalsmiljön som trivsamt och fler elever har vågat testa nya maträtter och livsmedel. Inom insatsen *Nollvisionen för undernäring hos äldre* genomförs ett arbete för systeminnovativa lösningar. Inom insatsen samarbetar företag, akademi, myndigheter, kommuner och ideella organisationer kring visionsdriven innovation för att åstadkomma en systemförändring som ska få bort undernäringen hos äldre.

Inom ramen för Eldrimners insatser har **nya produkter** utvecklats. Utöver metodutvecklingen som har skett inom Eldrimners arbete har mathantverkare kunnat utnyttja Eldrimners lokala och utrustning för att ta fram nya produkter. I Eldrimners egen uppföljning av genomförda insatser uppgav drygt hälften av deltagare att Eldrimners arbete bidragit till produkt-, metod- eller affärsutveckling för dem.

När det gäller resultat kopplade till **ökad export** ser vi att de insatser som på utfallsnivå lett till bättre förutsättningar och nya kontakter för export i flera fall också gett resultat. Dessa insatser har lett till att svenska företag dels knutit nya kontakter och affärsmöjligheter har öppnats upp på framför allt den brittiska och holländska marknaden. Svenska företag har genom de kartläggningar och kunskapsunderlag som tagits fram också fått en stärkt kunskap kring förutsättningar och förhållanden på utländska marknader. Inom det löpande arbetet med exportgodkännande av svenska livsmedel har man efter att Kina har infört nya regler för registrering av anläggningar, tolkat och utvecklat en metod för att förmedla ansökningar till Kina, vilket har bidragit till att svenska producenter har kunnat bibehålla sin export till landet.

Generellt ser vi inom exportfrämjande insatser resultat i form av stärkt kunskap hos svenska företag, en ökad kännedom om svenska livsmedel hos utländska aktörer och ökade möjligheter att få svenska anläggningar godkända i tredje land.

3.7.5 Aktörer som omfattas av insatserna

Övergripande omfattas aktörer i hela livsmedelskedjan av insatserna. Det finns några insatser som riktar sig till i stort sett hela kedjan, exempelvis projektet "Ett nytt recept för skolmåltider" där måltiderna ska vara hållbara "från bonden till klassrummet och tillbaka igen". Insatser inom Offentliga måltider och Vidareutveckling av Nyckelhålet riktas i större utsträckning mot konsumenter. Uppdrag och insatser kring exportfrämjande riktas främst mot företag inom industrin, men också inom handeln och till viss del primärproduktionen.

3.7.6 Bidrag till måluppfyllnad

Uppdragen ska enskilt och tillsammans bidra till det strategiska områdets övergripande mål. Uppdragens utformning och syften ligger i linje med de frågor som har identifierats som särskilt viktiga av regeringen och konkurrenskraftsutredningen i livsmedelsstrategin. Exempelvis kan de olika exportfrämjande insatserna förväntas bidra till ökad konkurrens i livsmedelskedjan och insatser för att informera konsumenter till hållbara och hälsosamma val finns både inom vidareutveckling av Nyckelhålet och Offentliga måltider. Utifrån analysen bedöms samtliga uppdrag och insatser genomföras i enlighet med respektive myndighets uppdrag samt livsmedelsstrategin och handlingsplanerna. Det vill säga, de genomförda insatserna ligger väl i linje med de prioriterade områdena och täcker över lag också in stora delar av livsmedelskedjans aktörer.

3.7.7 Bärkraftighet och skalbarhet i resultat

Uppdrag inom Konsument och marknad ska bidra till att konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen, att marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens och att den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader. I relation till detta delmål bedömer vi att de flesta uppdrag och insatser vara på god väg att bidra till livsmedelsstrategins måluppfyllnad, där vi redan ser redan resultat för omkring hälften av insatserna och många utfall har potential att nå resultatnivå inom en snar framtid. Flera av de hittills uppnådda resultaten är dock småskaliga och det finns kanske anledning att fundera över hur dessa kan spridas till större delar av målgruppen och på så sätt så småningom bidra till effekter på samhällsnivå. Exempelvis ser vi att exportfrämjande insatser lett till nya kontakter och öppningar på nya marknader för de deltagande företagen, vilket är viktiga resultat, men det behöver också kunna skalas upp. Export av svenska livsmedel ska enligt livsmedelsstrategin också drivas av en efterfrågan på svenska livsmedel baserat på mervärden i form av bland annat låg användning av antibiotika och ekologisk produktion. Här finns det eventuellt anledning att se över nuvarande uppdrag och huruvida detta fokus kan öka och i större

utsträckning vara vägledande för prioritering av marknader. Detta påpekas också av Jordbruksverket i rapporteringen.

3.7.8 Tveksamt om mål kommer att nås

Flera uppdrag har redan bidragit till eller har potential att bidra till en ökad ekologisk produktion och konsumtion, bland annat inom Offentliga måltider. Vad gäller regeringens inriktningsmål om 30 procent jordbruksmark och 60 procent ekologisk konsumtion till 2030 konstateras dock i Jordbruksverkets rapportering att trenden av ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i samhället vänt sedan ett par år och att målen därför inte kommer att kunna nås. Målet kommer från den åtgärdsplan¹⁵ som togs fram av Jordbruksverket 2018 på uppdrag av regeringen och uppdraget Samordningsfunktion EKO, som ligger inom livsmedelsindustrin, ska specifikt bidra till att målet uppfylls.

3.7.9 Viktigt att överväga balans mellan olika former av resultat

Generellt handlar en relativt stor del av både utfallen och resultaten om bidrag till kunskapsbyggande och -spridning samt stärkt kunskap i målgrupp. Dessa är viktiga och utgör en grund för andra typer av resultat, men det är viktigt att det finns en balans mellan kunskapsuppbyggnad och faktiskt produkter, metoder och strategier som kan ge effekt.

3.8 Kunskap & Innovation

Delmålet för det strategiska området Kunskap och Innovation är att: stödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel. De långsiktiga satsningarna som fastställs i handlingsplan del 2 är: Utveckla kompetenscentrum för växtförädling, Förmedla bidrag till Sweden Food Arena, Innovationsfrämjande arbete med fokus på livsmedelskedjan. Under 2020 finansierades även insatser inom det Nationella forskningsprogrammet för livsmedel med medel från livsmedelsstrategin.

¹⁵ Jordbruksverket (2018). Åtgärdsplan för att öka produktion, konsumtion och export av ekologiska livsmedel. Rapport från ett regeringsuppdrag om ekologiska livsmedel.

Figur 14. Delmål och långsiktiga satsningar för strategiskt område Kunskap och innovation

Delmål	Stödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel.	
Långsiktiga insatser handlingsplan del 2	Utveckla kompetenscentrum för växtförädling	Förmedla bidrag till Sweden Food Arena
	Innovationsfrämjande arbete med fokus på livsmedelskedjan	Medel till Nationella forskningsprogrammet

3.8.1 Uppdrag och genomförda insatser

Det finns sex uppdrag som genom handlingsplanerna ligger inom det strategiska området kunskap och innovation. Dessa är:

- SLU Grogrund - Utveckla ett kompetenscentrum för växtförädling, vilket drivs av Sveriges Lantbruksuniversitet och sträcker sig mellan 2020–2025. Uppdraget ska stödja kunskaps- och innovationssystemet i att bidra till ökad produktivitet livsmedelssäkerhet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel. SLU Grogrund har funnits sedan 2018 och är således en långsiktig satsning hos SLU. Uppdraget har legat inom livsmedelsstrategin sedan 2020.¹⁶
- Ökad innovationshöjd, som drivs av Vinnova och löper mellan 2020–2025. Uppdraget ska, tillsammans med uppdraget Främja ökad tvärssektoriell samverkan, bidra till att stärka innovationsarbetet inom den svenska livsmedelskedjan. Främja ökad tvärssektoriell samverkan drivs av Vinnova och löper mellan 2020–2025.¹⁷
- Tillväxtverket har i uppdrag att mellan 2020 och 2025 förmedla medel till Sweden Food Arena. Under 2022 har 2 miljoner kronor förmedlats. Sweden Food Arena samlar företag och branschorganisationer inom hela livsmedelskedjan för samverkan och innovation och syftet med dessa medel är att bidra till att stärka systemet kring forskning och innovation för en mer innovativ, hållbar och konkurrenskraftig livsmedelssektor.¹⁸
- Det Nationella forskningsprogrammet för livsmedel drivs av Formas och löper mellan 2017–2026. Programmets syfte är att bidra till ökad produktivitet och innovation i hela

¹⁶ SLU årliga delrapport av uppdrag inom livsmedelsstrategin: Delrapport år 2022 för uppdraget inom ramen för livsmedelsstrategin gällande utveckling av SLU Grogrund.

¹⁷ Vinnova årliga delrapport av uppdrag inom livsmedelsstrategin: Uppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin genomföra innovationsfrämjande arbete med fokus på livsmedelskedjan under 2020–2025, delredovisning.

¹⁸ Tillväxtverkets årliga delrapport av uppdrag inom livsmedelsstrategin: Uppdrag att genomföra åtgärder mellan 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin, 2022.

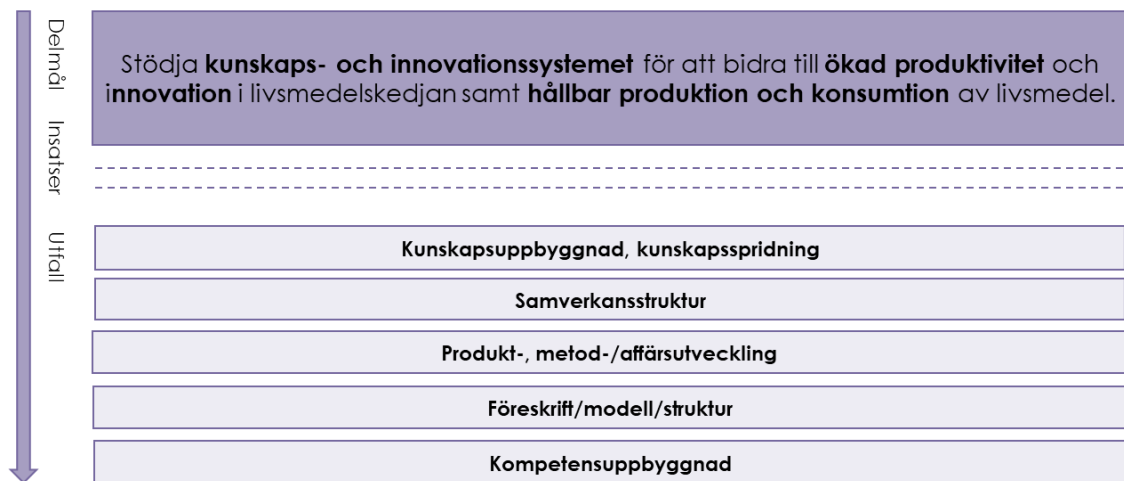
livsmedelskedjan samt till hållbar produktion och konsumtion av livsmedel. Programmet ska finansiera forskning och bidra till en ökad samverkan mellan aktörer i livsmedelssystemet samt en ökad samordning mellan forskningsfinansiärer.¹⁹

- Livsmedelsverkets uppdrag kring minskat matsvinn har rapporterats inom det strategiska området Kunskap och innovation i årets rapportering, även om det ursprungligen ligger inom Konsument och marknad i Handlingsplanen del 2.

3.8.2 Utfall

Inom området kunskap och innovation har uppdragen och insatserna gett upphov till flera olika typer av utfall. Framför allt har utfall i form av produkt-, metod-, och affärsutveckling, samverkan eller samverkansstrukturer, forskning och innovation samt kunskapsuppbyggnad och -spridning identifierats. Det har även uppstått utfall i form av inspel till föreskrifter, regleringar eller strategier och systeminnovativa lösningar.

Figur 15. Utfallskategorier strategiskt område Kunskap och innovation



3.8.3 Utfallskategorier

Kunskapsuppbyggnad och -spridning är framför allt utfall inom det Nationella forskningsprogrammet för livsmedel, där insatser i form av evenemang har spridit kunskaper om hållbar mat, och uppdrag Minskat matsvinn, där det dels har genomförts en kampanj för att öka konsumenters medvetenhet om sitt matsvinn, dels en informationsinsats om livsmedelskontrollens ansvar.

¹⁹ Formas årliga delrapport av uppdrag inom livsmedelsstrategin: Formas redovisning för uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin, 2022.

Utfall som kategoriserats som **produkt-, metod-, och affärsutveckling** inkluderar arbete inom produktutveckling, där man till exempel har tagit fram en prototyp eller metod som ska testas inom målgruppen. Exempelvis är det projekt inom Utmaningsdriven Innovation/Ökad innovationshöjd som syftar till att ta fram en metod för saltreduktion inom livsmedel vilket ska bidra till ett halverat saltintag hos konsumenter. Inom SLU Grogrund bedrivs också ett 20-tal projekt inom vilka man arbetar med att ta fram nya grödor och produkter samt att ta fram nya effektiva växtförädlingsstekniker.

Samverkansstrukturer är utfall där deltagande parter i insatsen arbetar för att etablera strukturer för samverkan. Det kan också vara utfall i form av samverkan med externa aktörer i målgrupperna, det vill säga aktörer som är ansvariga för insatsens genomförande. I den här syntesanalysen definieras samverkan mellan genomförande myndigheter som ett resultat i sig endast i de uppdrag som syftar till att bidra till en stärkt samverkan eller etablerandet av samverkansstrukturer. I övriga fall betraktas arbete för etableringen av samarbets- och samverkansstrukturer som ett utfall och ett resultat när det lett till en faktiskt stärkt samverkan mellan aktörerna inom livsmedelskedjan. Inom Vinnovas uppdrag att Främja ökad tvärssektoriell samverkan har en samverkansstruktur etablerats, där omkring 50 organisationer från olika aktörstyper kan samverka kring bland annat systeminnovativa lösningar. Syftet med uppdraget är att bidra till en ökad samverkan mellan aktörer i livsmedelskedjan och framför allt en ökad tvärssektoriell samverkan.

Utfall i form av **produkt-, metod-, affärsutveckling** genereras inom pågående forsknings- och innovationsaktiviteter eller -projekt exempelvis i form av rapporter och vetenskapliga publikationer, vilka kan betraktas som ett förstadium till såväl produktutveckling som stärkt kunskap hos målgrupper på resultatnivå. Dessa utfall kommer från insatser i form av utlysningar för och finansiering av forsknings- och innovationsprojekt och finns således främst inom uppdragen Ökad innovationshöjd och NFP Livsmedel, men även genom förmedling av medel till Sweden Food Arena. Sweden Food Arena har under året värvat fler medlemmar, matchat företag med forskare, tagit fram behovskartläggningar och analyser, samt spridit kunskap till en bredd av aktörer för främjandet av innovation i livsmedelskedjan.

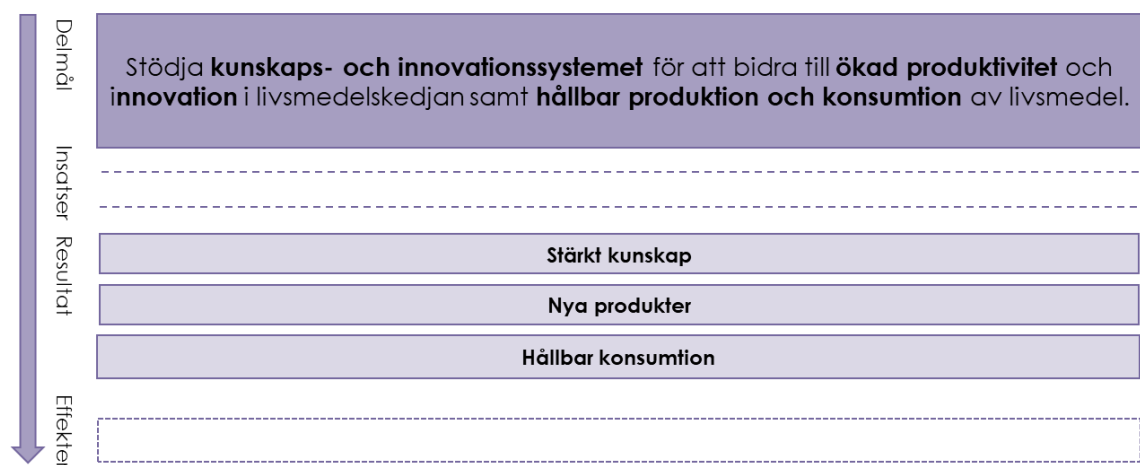
Föreskrift/modell/struktur. Insatsen *Ett nytt recept för matsystem* har gett utfall i form av systeminnovativa lösningar genom ett arbete där olika aktörer i ett nytt format gemensamt arbetar med att bygga förståelse för utmaningar och möjligheter kring fem teman som alla har potential för radikal omställning. Inom uppdraget Minskat matsvinn finns också utfall i form av arbete kring, och en rapport med, förslag på regelförändringar som skulle underlätta för företagen att arbeta förebyggande mot matsvinn. Denna typ av utfall klassas som inspel till föreskrifter, regleringar eller strategier.

Kompetensuppbyggnad är en särskild utfallskategori för området Kunskap och innovation som har genererats inom ramen för SLUs uppdrag Grogrund, där man under 2022 har bedrivit växtförädlingsutbildningar på alla nivåer inom universitetet, från seminarier och examensarbeten inom grundutbildningen till post doc-anställningar inom projekt. En del av detta är ”SLU Grogrund forskarskola – växtförädling och mat” samt kompetensutveckling för yrkesverksamma.

3.8.4 Resultat

Trots att syntesanalysen kan identifiera flera utfall och insatser av olika karaktär under kunskap och innovation, har uppdragen och insatserna ännu inte gett upphov till särskilt många resultat. Detta är inte heller att förvänta då det tar tid för forsknings- och innovationsinsatser att generera resultat i enlighet med definitionen att resultat nåtts först när det går att se förändrade beteenden och förmågor hos målgrupper samt produkter eller tekniker som implementerats och används av målgrupperna. De resultat som redan nu har uppstått är framför allt stärkt kunskap i livsmedelskedjan och hos konsumenter, generering av nya produkter samt ett steg närmare hållbar konsumtion.

Figur 16. Resultatkategorier strategiskt område Kunskap och innovation



Livsmedelsforskningsdagen som genomförs årligen inom NFP Livsmedel och som handlar om kunskapsuppbyggnad och -spridning har bidragit till **stärkt kunskap** hos livsmedelskedjans aktörer, både om programmet och dess projekt samt om de forsknings- och innovationsresultat som projekten genererar och som kan tas vidare av aktörer i livsmedelskedjan.

Stärkt samverkan – inom kunskap och innovation ser vi två tydliga resultat av samverkan. Dels inom SLU Grogrunds nätverksinsatser som har lett till att partners från både akademi

och näring kunnat samverka, dels inom NFP Livsmedel där samverkan både har skett inom den nationella kommittén och genom den (under 2022 tillsatta) rådgivande gruppen.

Nya produkter som ett resultat har generats inom SLU Grogrunds arbete med växtförädling. Projekten är centrerade kring växtförädling av livsmedelsgrödor för svenska odlingsförhållanden och fokuserar främst på nya sorter och grödor, nya produkter, teknikutveckling och kompetensuppbyggnad. Projekten är i gång med att utveckla och förfina nya effektivare växtförädlingstekniker samt utveckla växtmaterial. Detta bidrar redan nu till utvecklingen av den kommersiella växtförädlingen och kommer att mynna ut i nya sorter och grödor på marknaden på sikt.

Hållbar konsumtion är ett resultat som gränsar till en effekt på samhällsnivå. Inom uppdraget för minskat matsvinn, som är ett långsiktigt uppdrag, med en separat handlingsplan och som delvis ligger utanför livsmedelsstrategin, har arbetet pågått sedan 2018. I uppdraget börjar man nu se resultat som närmar sig effekter på samhällsnivå med bidrag till delmålet om hållbar produktion och konsumtion. Inom uppdraget har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket jobbat med en bredd av insatser inom samtliga kategorier genom bland annat konsumentkampanjer, aktiv dialog kring regler i livsmedelslagstiftningen som är ett hinder för att minska matsvinnet, informerat om livsmedelskontrollens ansvar och tagit fram en vägledning som stöd till kommunerna om kommunernas lagstiftade ansvar att informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder. Bärkraftigheten i det sammantagna resultatet bedöms vara god och resultatet kan också skalas upp och leda till effekter. Även om en separat utvärdering av uppdraget behöver fastställa effekter som kan tillskrivas den specifika insatsen visar den faktiska utvecklingen på samhällsnivå på ett minskat matsvinn per hushåll mellan åren 2018 och 2020.

3.8.5 Aktörer

Flera av insatserna inom kunskap och innovation riktar sig till hela kedjan även om konsumentledet ibland saknas. Uppdraget Minskat matsvinn som helhet riktar sig dock framför allt mot konsumenter. Knappt hälften av insatserna riktas särskilt mot primärproduktion och livsmedelsindustri.

3.8.6 Bidrag till måluppfyllnad

Uppdragen ska enskilt och tillsammans bidra till det strategiska områdets övergripande mål om ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion. Uppdragens utformning och syften ligger i linje med de frågor som har identifierats som särskilt viktiga av regeringen och konkurrenskraftsutredningen i livsmedelsstrategin. Exempelvis kan NFP Livsmedel förväntas bidra till en förbättrad

beställarroll och samordning i livsmedelskedjan, liksom behovsmotiverad forskning samt innovation, spridning av forskningsresultat och kommersialisering. Vinnovas uppdrag om att Främja ökad tvärssektoriell samverkan adresserar nya behov och behovsmotiverad forskning, där just tvärvetenskaplig samverkan beskrivs som en förutsättning.

I relation till delmålet att uppdrag inom Kunskap och Innovation ska stödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel, bedöms så gott som samtliga uppdrag och insatser vara på god väg att bidra till livsmedelsstrategins måluppfyllelse.

Insatserna inom Kunskap och Innovation syftar till att driva på marknadsutvecklingen och förändringen, från forskning till praktisk tillämpning av resultat och nya innovativa lösningar. Insatserna ligger dock tidigt i värdekedjan, vilket medför att effekterna på samhällsnivå (motsvarande vad som slås fast i strategins övergripande mål) kan förväntas uppstå först på längre sikt när nya innovativa lösningar nått marknaden och kommersialiserats i full skala.

De resultat som hittills uppnåtts är dels få till antal och på en småskalig nivå, varför det är svårt att avgöra i vilken utsträckning resultaten bidrar till måluppfyllnad. Samtliga uppdrag bedöms dock genomföras i enlighet med uppdragsbeskrivningen i respektive myndighets regleringsbrev och livsmedelsstrategins handlingsplaner. Utformningen av uppdragen svarar väl mot strategins övergripande mål. Uppdragen inom området täcker också in hela aktörer och målgrupper inom hela livsmedelskedjan, om än i varierande grad och inom olika områden.

I likhet med det strategiska området Regler och villkor är uppdragen och insatserna inom Kunskap och innovation uttalat av mer långsiktig karaktär, vilket gör det svårt att för närvarande se effekter av och bedöma insatsernas direkta bidrag till strategins mål. Som tidigare beskrivet kan satsningarna i teorin antas vara korrekt och generera både resultat och effekter på sikt med utgångspunkt i antagandet om innovation och teknikutveckling som en viktig grundpelare för ökad effektivitet och i förlängningen stärkt konkurrenskraft, samt ett löpande arbete med att se över villkor och regler för företagande för effektiva, konkurrenskraftiga institutioner som gynnar konkurrenskraften i de svenska företagen inom livsmedelssektorn. Detta påvisas inte minst genom den rad utfall som genererats inom området och som är viktiga steg på vägen mot resultat och sedermera effekter på samhällsnivå.

4 Reflektioner och slutsatser

4.1 Om resultatet

4.1.1 *En stor bredd av uppdrag och insatser*

Efter genomgång och analys av materialet kan vi konstatera att de 30-talet insatser som genomförts under 2022, med utgångspunkt i åtgärder framför allt inom handlingsplan del 2, har lett till en stor bredd av utfall inom livsmedelsstrategins samtliga strategiska områden. Det arbete som görs lägger grunden för en långsiktig utveckling mot en konkurrenskraftig livsmedelssektor. De konkreta resultat som redan nu har börjat generera nytta för aktörerna i livsmedelskedjans olika delar är emellertid ännu relativt få och ofta av mer småskalig karaktär. Effekter på samhällsnivå, vilka förutsätts spegla en utveckling i linje med strategins övergripande målsättning, är för tidiga att se i detta skede. Samtidigt är merparten av satsningarna inom ramen för strategin uttalat av långsiktig karaktär, där konkreta resultat och effekter inte heller är att förvänta inom den tidsperiod som analysen omfattar. Framför allt inom de två strategiska områdena Kunskap och innovation samt Regler och villkor ligger det i sakens natur att förändrings- och utvecklingsarbete tar tid.

En annan reflektion i sammanhanget som också är viktig att nämna är att det sannolikt har varit svårt att avgöra vad i myndigheternas årliga rapportering som ska rapporteras som utfall respektive resultat för det aktuella året, särskilt för de satsningar som pågår under en längre tidsperiod. Inför kommande årliga uppföljningar av strategin kan det vara en god idé att fundera över hur man kan underlätta förbättra detta, för att få en så bra bild som möjligt av utfall, resultat och sedan effekter inom ramen för strategin.

4.1.2 *Typer av insatser som leder till skalbara resultat*

På ett övergripande plan skapar insatserna utfall framför allt inom kategorier som kunskapsgenerering och -spridning, strukturer för samverkan, olika former av produktmetod- och affärsutveckling samt arbete med nya föreskrifter, modeller och strukturer. Detta leder till resultat i form av stärkt kunskap och ökad samverkan mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor samt utveckling av nya produkter och tjänster samt mer effektiva regler och villkor, som skapar förutsättningar för en mer effektiv och konkurrenskraftig livsmedelssektor.

I vissa fall har det grundläggande arbetet lett till resultat som börjar närma sig effektnivån. Vi ser detta exempelvis i Växtskyddsrådets *Major Use*-arbete och i uppdraget för minskat matsvinn som hålls samman av Livsmedelsverket. Dessa kan antas redan nu börja bidra till mål om ökad produktivitet och hållbar produktion och konsumtion. Gemensamt för båda insatserna är att de genomförs som ett långsiktigt strategiskt arbete i samverkan med andra

myndigheter och näringslivsorganisationer, där det finns separata handlingsplaner och ett tydligt fokus för genomförandet. Jordbruksverket som håller samman Växtskyddsrådet konstaterar att en samverkan mellan berörda aktörer i näringen är mycket viktig för att nå framgång och öka tillgång till effektiva växtskyddsmetoder i den svenska växtodlingen.²⁰ Inom uppdraget för minskat matsvinn, som delvis ligger utanför livsmedelsstrategin, har arbetet pågått sedan 2018. Inom uppdraget har Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket jobbat med en bredd av insatser (som återfinns inom samtliga utfallskategorier) genom bland annat konsumentkampanjer, aktiv dialog kring delar av livsmedelslagstiftningen som är ett hinder för att minska matsvinnet, informerat om livsmedelskontrollens ansvar, tagit fram en vägledning som stöd till kommunerna om kommunernas lagstiftade ansvar att informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder. Insatserna bedöms ha god effekt och god bärkraftighet, där både insatsmålen nås och där själva insatsen bidrar till strategins måluppfyllelse.

4.1.3 Småskaliga insatser leder ofta till konkreta resultat

Vidare kan man också se att relativt småskaliga och mer specifika insatser ofta leder till konkreta resultat. Bland resultat med direkt nytta för företagen syns exempelvis utvecklingen av nya innovativa produkter som redan nu börjar nå marknaden inom ramen för SLU:s arbete. Därtill har nya systeminnovativa lösningar kommit till stånd inom ramen för arbetet med ett kraftfullt vildsvinspaket, som skapat ökad efterfrågan inom exempelvis offentlig sektor (där tillgången på råvaran under året till och med varit för liten för att möta efterfrågan i vissa områden). Även exportfrämjande insatser riktade mot företag från olika delar av livsmedelskedjan för etablering och expansion på nya marknader leder till konkreta, om än småskaliga, resultat i form av nya affärer för deltagande företag. Dock kan man behöva sätta den här typen av resultat i relation till deras bärkraftighet och systempåverkan. Etableras det strukturer och bärkraftiga resultat som går att skala upp? Kommer de att kräva fortsatta statliga insatser för att upprätthållas? I de kommande satsningarna kan man behöva överväga balansen mellan olika typer av insatser. De enskilda insatserna är framgångsrika för att skapa konkreta resultat, men frågan är i vilken grad bidrar de till strategins övergripande mål där nyttan för företagen är på ett större, samhälleligt, plan? De långsiktiga satsningarna skapar breda resultat med stor påverkan, men tar längre tid och det kan vara svårt att identifiera effekter av dessa i den löpande uppföljningen.

²⁰ <https://jordbruksverket.se/vaxter/odling/vaxtskydd/vaxtskyddsradet-och-vaxtskyddsstrategin/vaxtskyddsradet>

4.1.4 Vad saknas?

Parallellt med att insatserna genomförs inom en stor bredd kan vi se att några av strategins utpekade områden inte adresseras. Bland annat saknas insatser riktade mot den bristande konkurrensen inom livsmedelshandeln och vi ser även att det saknas särskilda insatser mot måltidsturism som pekas ut som ett viktigt område i strategin.

4.1.4.1 Insatser som adresserar bristande konkurrens inom livsmedelshandeln

Konkurrenskraftutredningen från 2015 konstaterar en bristande konkurrens inom livsmedelshandeln och påpekar behovet av åtgärder på området. Livsmedelsstrategin slår i sin tur fast att marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en välfungerande konkurrens. Konkurrensen inom livsmedelshandeln har under det gångna året också seglat upp som en central fråga i debatten om de höga livsmedelspriserna i samband med den snabbt ökande inflationen. Regeringen har i ett antal politiska utspel pekat på konkurrenssituationen inom handeln som ett prioriterat område för att komma till rätta med de höga livsmedelspriserna. Baserat på analysen av de utfall och resultat som hittills genererats inom ramen för livsmedelsstrategin ser vi inte att det sedan tidigare finns några insatser riktas direkt mot detta område. De stora företagen inom livsmedelshandeln finns inte heller med som en aktiv aktör i strategins genomförande utifrån vad vi kan se i myndigheternas rapportering. Detta innebär att det finns ett glapp i strategins åtgärder riktade mot olika delar av livsmedelskedjan. Vi ser att det finns flera företag med i strategins genomförande, med särskilda uppdrag riktat mot framför allt jordbruk och primärproduktion, men även särskilda insatser riktade mot små och medelstora företag som exempelvis Business Swedens livsmedelsprogram. Däremot saknas de stora företagen som har en viktig roll i sista ledet mot slutkonsument. Man kan fundera över vilken roll bör de ha, och skulle de i större utsträckning kunna involveras i strategins genomförande? Vilka effekter skulle det kunna få att ha med dem i dialogen? Givet nuvarande konkurrenssituation ser vi att detta kan vara en relevant fråga att adressera inför kommande omtag av strategin.

4.1.4.2 Restaurangledet och måltidsturism sparsamt adresserade i insatser

En annan specifik del av livsmedelskedjan som har svag representation i genomförandet av strategin är restaurangledet. Det finns några undantag, restauranger finns med i exempelvis Eldrimners satsning på mathantverket och till viss del också genom satsningen på offentliga måltider men i övrigt är restaurangledet relativt osynliga i det större sammanhanget. Måltidsturism adresseras inte heller i någon större utsträckning i strategins insatser. Livsmedelsstrategin slår fast att en konkurrenskraftig livsmedelssektor har betydelse för jobb och långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet, för upprätthållande av en attraktiv landsbygd och för de miljövärden som är beroende av en aktiv jordbruksverksamhet. Med tanke på

målsättningen att strategin ska bidra till landsbygdsutveckling och skapa sysselsättning i alla delar av landet finns stora möjligheter att skapa synergier över fler politikområden genom tydligare satsningar på restaurangledet och måltidsturismen. Livsmedelskedjan har förutsättningar att bidra till ökad tillväxt och sysselsättning i hela landet. Jordbrukslandskapet innehåller natur- och kulturvärden av stor betydelse för bland annat besöksnäring, friluftsliv och livskvalitet för boende och besökare på landsbygden.²¹ För att få med ett större regionalt perspektiv i strategins genomförande (som inte omfattas av den här analysen) kan gemensamma satsningar med turism, friluftsliv och folkhälsofrågor skapa styrka i genomförandet.

4.1.5 Behov av bättre synkronisering

Syntesanalysen visar framför allt på två områden, hållbarhet och insatser för ökad export, inom vilka vi ser att strategin skulle vinna på en bättre synkronisering i det framtida genomförandet.

4.1.5.1 Hållbarhet

Av myndigheternas rapportering är det svårt att få en samlad bild av hur hållbarhetsfrågan har adresserats inom respektive insats och hur summan av de hållbarhetsavvägningar som görs inom respektive uppdrag eller insats relaterar till helheten och övergripande mål. Flera av insatserna inom ramen för strategin har ett uttalat hållbarhetsfokus, som exempelvis Livsmedelsverkets uppdrag för minskat matsvinn, arbetet med vidareutvecklingen av Nyckelhålet och Kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket, vilka tydligt bidrar till att olika hållbarhetsaspekter inkluderas i framdriften av strategin. För andra uppdrag, som har andra prioriterade mål, är det dock svårare att bedöma hur dessa insatser i ett större sammanhang och i relation till varandra tar hänsyn till hållbarhetsaspekter. Det är således svårt för de genomförande myndigheterna att hantera, överblicka och synkronisera insatsernas bidrag inom de olika hållbarhetsdimensionerna, särskilt när det är många aktörer involverade i strategins genomförande. Det är vidare svårt att få grepp om vad som händer i olika delar av genomförandet när man tar hänsyn till olika dimensioner av hållbarhet i olika insatser. En bättre samordning och helhetssyn i hållbarhetsfrågan skulle behövas inför omtaget med strategin 2.0.

Hållbarhetsfrågan behöver också särskilt uppmärksammas givet det för närvarande försämrade ekonomiska läget. I dåliga tider finns en ökad risk att hållbarhetsfrågor prioriteras ned. Regeringen pekar på minskade produktionskostnader som en central åtgärd för att

²¹ Prop. 2016/17:104, s. 10-15

komma till rätta med de höga livsmedelspriserna. De fortsatta subventioner till jordbruksdiesel som föreslogs som en åtgärd från regeringen under 2023 är inte en hållbar lösning över tid. Hur detta och andra frågor där mål om ökad produktivitet och tillväxt ska nås samtidigt som relevanta nationella miljömål ska beaktas kommer att vara en utmaning. Visserligen kan det kan vara motiverat att under en begränsad tid prioritera ökad produktion som gör avkall på den miljömässiga hållbarheten, om detta i det större sammanhanget kan motverka akuta försämringar inom någon av de andra hållbarhetsdimensionerna – exempelvis för att undvika sociala oro och ökade spänningar i samhället som kan uppstå när utsatta grupper i samhället inte har råd att köpa mat. Detta kräver dock att det finns en strategisk helhetssyn med tydlig styrning, som anger inriktningen för de kommande åren med klara motiveringar till varför ett visst mål för tillfället prioriteras över ett annat och hur länge detta ska ske.

4.1.5.2 Insatser för ökad export

Ett annat område där vi ser att insatserna skulle kunna synkroniseras för bättre träffsäkerhet och effektivitet är inom exportområdet. Export av svenska livsmedel ska enligt livsmedelsstrategin drivas av en efterfrågan på svenska livsmedel baserat på mervärden i form av bland annat ekologisk produktion och låg användning av antibiotika. Här finns det anledning att se över nuvarande uppdrag och huruvida detta fokus kan ökas och i större utsträckning vara vägledande, dels för prioritering av marknader, vilket också påpekas av Jordbruksverket i rapporteringen, dels om det ska ske en prioritering av vilka produktkategorier som insatserna bör adressera. Flera olika aktörer arbetar idag med exportfrämjande uppdrag i en blandning av löpande uppdrag som myndigheterna har haft sedan tidigare, som sedermera införlivats i strategin, och uppdrag som utformats särskilt för strategin. Myndigheterna gör det som de ska enligt uppdragsbeskrivningen, men det finns ett glapp mellan strategi och praktik vad gäller att den ökade efterfrågan av svenska livsmedel i utlandet bör baseras på de svenska mervärdena samt att man exempelvis bör fokusera insatser på de marknader som ser ett mervärde i god djurhållning och låg antibiotikaanvändning. Insatserna skulle kunna vinna mycket kraft genom bättre samordning och tydligare strategisk styrning. Även de satsningar som görs inom forskning och innovation samt hållbar produktutveckling, exempelvis genom Vinnovas forsknings- och innovationsprojekt och det nationella forskningsprogrammet för livsmedel bör samordnas med exportfrågan där tydligare samordning och strategiska exportsatsningar på innovativa, hållbara livsmedelsprodukter skulle kunna ge Sverige konkurrensfördelar i en internationell kontext.

4.2 Inför strategi 2.0

När strategin och handlingsplanen del 2 lanserades 2016 respektive 2019 var det naturligt att satsa på breda, långsiktiga åtgärder för stärkt konkurrenskraft i livsmedelssektorn. Det ekonomiska läget var stabilt och 2016 gick Sverige in i en högkonjunktur som nådde sin kulmen 2018. Under slutet av första kvartalet 2020 bröt sedan Covid-19-Pandemin ut, vilket fick stor påverkan på världshandel och ekonomi, där frågor om självförsörjning blev alltmer aktuella då internationell handel rubbades.²² Den svenska ekonomin, som till en början klarade effekterna av pandemin väl, har därefter gradvis gått in i en lågkonjunktur. Betydande tillförsel av statliga medel för att hålla i gång ekonomin under pandemin samt krigsutbrott i Europa, med konsekvenser för bland annat energiförsörjning och bränslepriser, har sammantaget bidragit till att driva upp inflationen, som i skrivande stund är det alltöverskuggande orosmolnet i svensk ekonomi. Ränthöjningar som ett medel för att bekämpa inflationen blir särskilt kännbara för de svenska hushållen som i jämförelse med många andra ekonomier i Europa är högt belånade. De höga matpriserna står många gånger i centrum för det offentliga samtalet kring inflationens direkta påverkan på medborgarna.

4.2.1 Strategiskt val mellan bredd och prioriteringar

Givet det förändrade omvärldsläget idag jämfört med när livsmedelsstrategin och den nuvarande handlingsplanen lanserades, kan det inför regeringens omtag med en livsmedelsstrategi 2.0 vara aktuellt att överväga behovet av ett strategiskt val mellan antingen en fortsatt bredd i åtgärderna, i linje med den uttalade strategin med långsiktiga satsningar som slogs fast i handlingsplan del 2, eller att göra tydligare prioriteringar. Strategin har som konstaterats en stor bredd i genomförandet, som i stor utsträckning speglar mycket av det som konkurrenskraftsutredningen från 2015²³ pekar på, med åtgärder inom samtliga delar av livsmedelskedjan. Detta är en medveten strategi, men den leder också till en viss spretighet i resultat genom disparata insatser som inte är helt synkroniserade med varandra. Det har delvis att göra med att flera av de uppdrag som har lagts på myndigheterna också är uppdrag som ingår i myndigheternas ordinarie verksamhet, vilka sedermera har införlivats i strategin. Det beror också delvis på att målformuleringen för livsmedelsstrategin är mycket bred. I samband med olika reformer och strategier redovisas ofta regelmässigt en hel uppsättning mål²⁴, vilket också är fallet för livsmedelsstrategin. Visserligen kan ett av dem pekas ut som strategins huvudmål, ökad produktion och stärkt konkurrenskraft, men samtidigt framhålls

²² <https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/bnp---sverige/>

²³ Attraktiv, innovativ och hållbar - strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, SOU 2015:15

²⁴ Evert Vedung, Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1991, s. 40

att detta ska vägas mot alla de andra mål, exempelvis relevanta miljömål, utan att det exakt sägs hur den avvägningen ska ske.

4.2.2 Behov av prioriterade mål och synkroniserade insatser

För att fokusera strategins genomförande och accelerera aktiviteten inom vissa delar som kan ge mer kraftfulla resultat kan det vara värt att överväga att välja att prioritera åtgärder som adresserar ett begränsat antal mål under en viss tidsperiod. På så sätt kan insatserna riktas för att samlat möta de mer akuta utmaningarna som livsmedelssektorn står inför idag. Även om strategin bibehåller de övergripande målet och delmålen som är väl förankrade inom näringsliv, akademi och offentlig sektor så kan handlingsplaner användas som ett skarpare verktyg för att rikta insatserna under en avgränsad tidsperiod. Detta för att säkerställa ett mer effektivt genomförande. En ny handlingsplan ger möjligheten att göra punktinsatser och samordna insatserna inom områden som bedöms vara av särskild betydelse för att hantera det förändrade omvärldsläget och för att därigenom driva fram fler resultat i närtid. Arbetet med att samordna aktörerna i livsmedelssektorn har redan kommit långt. Detta medför att man har ett bra utgångsläge och kan dra nytta av de etablerade samarbetsplattformarna, som riggats för genomförandet av strategin, vid riktade åtgärder med fokus på att hantera nya förutsättningar som påverkar livsmedelssektorn i Sverige idag.

4.2.3 Upptagningsförmåga och mottagarkapacitet

Givet de senaste årens utmaningar och den förändrade omvärlden och ekonomiska läge finns det inför Livsmedelsstrategin 2.0 också anledning att beakta vilka insatser och efterföljande utfall och resultat som det finns mottagarkapacitet för. Med mottagarkapacitet avses samhälleliga förutsättningar för att mottagare eller användare av resultat ska kunna ta till sig resultat och bidra till att dessa ger effekt på samhällsnivå. En god mottagarkapacitet kan tänkas uppstå när användare exempelvis har tillräckliga ekonomiska resurser och logistiska möjligheter samt en vilja att använda och sprida resultatet. De omständigheter som skapar dessa förutsättningar kan till viss grad betraktas som en språngbräda eller katalysator för insatser – med andra ord accelerera användning av resultat samt effekter på samhällsnivå. Omständigheter som begränsar samma förutsättningar kan tänkas ha en omvänd påverkan – där resultat och effekter snarare dämpas.

En eventuellt nu rådande begränsad mottagarkapacitet på grund av förändrade förutsättningar hos såväl primärproducenter som industrin, handeln och konsumenterna kan tänkas ha en dämpande effekt på resultat som förväntas uppstå till följd av uppdrag och insatser inom ramen för strategin. Det innebär således att det föreligger en viss risk att insatser inte leder till resultat i större skala och effekter på samhällsnivå som tänkt. Inför Livsmedelsstrategin 2.0 bör man därför ha dessa förändrade förutsättningar i åtanke och se

över huruvida dessa kan förväntas vara en katalysator eller ha en dämpande effekt på insatser. Bland de genomförda uppdragen under 2022 ser vi två exempel – Samordningsfunktion EKO och Minskat matsvinn. Jordbruksverket rapporterar för 2022 att trenden av ökad konsumtion (och efterfrågan) på ekologiska livsmedel minskat sedan ett par år tillbaka och att målen om 30 procent ekologiskt odlad jordbruksmark och 60 procent konsumtion av ekologiska livsmedel (i offentlig sektor) inte kommer att nås till 2030. Med det rådande ekonomiska läget kan man förstå sig att många konsumenter prioriterar bort ekologiska livsmedel när priserna stiger. Därför är kanske mottagarkapaciteten för insatser som syftar till att öka ekologisk konsumtion och efterfrågan just nu begränsad. Omvänt kan det rådande ekonomiska läget innebära förutsättningar som utgör en katalysator för insatser som ska bidra till ett minskat matsvinn. Här finns med andra ord eventuellt möjligheter för att öka resurser och insatser inom uppdraget för att dra nytta av situation och i viss utsträckning kanske kunna cementera beteenden och nå effekter på samhällsnivå för minskat matsvinn.

Sämre (tillfälliga) förutsättningar för vissa insatser att leda till storskaliga resultat och sedermera effekter på samhällsnivå innebär inte att dessa insatser inte ska genomföras. Naturligtvis är målen om ökad produktion och konsumtion av ekologiska livsmedel ytterst relevanta och något som livsmedelskedjans aktörer bör sträva efter, men de ekonomiska resurser som sätts in måste också generera utfall, resultat och effekter i tillräcklig grad för att inte anses vara ett slöseri av resurser. Det finns därför anledning att se över hur utformning av uppdrag och uppdragsansvariga myndigheter kan ha möjlighet att vara mer agila, alternativt att en kommande handlingsplan kan revideras mer frekvent. Det handlar således om att hitta en balans mellan den långsiktighet som måste finnas i uppdrag och insatser (kanske också särskilt när det gäller hållbarhetsmål) och anpassning efter en ny omvärld och förändrade förutsättningar.

5 Litteratur och källförteckning

Källor

Business Sweden, *Exportfrämjande åtgärder inom livsmedelsområdet 2022 - Deluppdrag: Konsument och Marknad*, Business Sweden, 2023

Formas, *Formas redovisning för uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin -Delrapport 2022*, Formas, Dnr 2022-00188, 2023

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets redovisning av uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin för år 2022*, Jordbruksverket 2023

Livsmedelsverket, *Redovisning av uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin*, Dnr 2023/00779, Livsmedelsverket 2023

Länsstyrelsen Jämtlands Län, *Rapportering av uppdrag Utveckling av nationellt centrum för mathantverk - Eldrimner inom handlings-planen för Livsmedelsstrategin – 2022*

Sveriges Lantbruksuniversitet, *Delrapport år 2022 för uppdraget inom ramen för livsmedelsstrategin gällande utveckling av SLU Grogrund (N2019/03244/SMF)*. Sveriges Lantbruksuniversitet, 2023

Sveriges Lantbruksuniversitet, *Delrapport år 2022 för uppdraget inom ramen för livsmedelsstrategin gällande avelsprogram för regnbåge (N2019/03244/SMF)*, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2023

Tillväxtverket, *Uppdrag att genomföra åtgärder mellan 2020-2025 inom ramen för livsmedelsstrategin - Delrapport 2022*, Tillväxtverket, 2023

Tillväxtverket, *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet – Delrapport 2023*, Tillväxtverket, Dnr: Ä2021-761, 2023

Vinnova, *Uppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin genomföra innovationsfrämjande arbete med fokus på livsmedelskedjan under 2020–2025, delredovisning*, Dnr: 2020-00003, Vinnova, 2023

Litteratur

Faugert, Sven Sandberg, Bo; *Perspektiv på utvärdering*, Lund, Studentlitteratur, 2007

Vedung, Evert; *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund, Studentlitteratur, 1991

Rapporter

European Commission, “*Evaluation design and management.*” In *Evaluating Socio-economic programmes, Vol. 1. Luxembourg: Office for Official Publ. of the European Communities.*
European Commission, Luxembourg, 1999

Jordbruksverket, *Åtgärdsplan för att öka produktion, konsumtion och export av ekologiska livsmedel. Rapport från ett regeringsuppdrag om ekologiska livsmedel.* Jordbruksverket, 2018

Konkurrenskraftsutredningen, *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, SOU 2015:15,* Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2015

Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Regeringens proposition 2021/22:1, Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.* Regeringskansliet, 2021

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet Prop. 2016/17:104,* Regeringskansliet, 2021

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan del 2,* Regeringskansliet, 2020

Webbsidor

Jordbruksverket, <https://jordbruksverket.se/vaxter/odling/vaxtskydd/vaxtskyddsradet-och-vaxtskyddsstrategin/vaxtskyddsradet>

Svenskt Näringsliv, <https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/bnp---sverige/>

technopolis
group 

www.technopolis-group.com