

Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel

Riksdagen satte på regeringens initiativ målet att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen år 2010 skulle vara ekologiskt certifierad för att åstadkomma en ökad och stabil efterfrågan på ekologiska produkter. Målet var ett medel för att stimulera den ekologiska livsmedelsmarknaden för att uppnå mål för det svenska ekologiska lantbruket. Målen i det ekologiska lantbruket skulle i sin tur nå riksdagens miljö kvalitetsmål. Syftet i denna rapport är att ge en bild av vad målsättningen kostar och vad som uppnås utifrån målets syfte. Med detta som utgångspunkt bedöms målsättningens effektivitet för att stimulera det svenska ekologiska lantbruket. En jämförelse görs därför med miljöstödet för ekologisk jordbruksproduktion – ett stöd som också har målet att stimulera svensk ekologisk jordbruksproduktion.

Målet ett styrmedel – om än vagt

För att kunna betrakta målet om offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel som ett styrmedel krävs att den offentliga upphandlingen agerar efter målsättningen. Målet var inte bindande utan kan tolkas som en uppmaning. Flera tjänstemän i den offentliga upphandlingen och på politisk nivå åberopar dock riksdagens målsättning som en grund för upphandlingen och målet kan därför tolkas som ett faktiskt styrmedel. Det verkar med andra ord som att riksdagens målsättning har effekt även om den är svår att kvantifiera. Kommuner, landsting och myndigheter har också målsättningar med sin ekologiska konsumtion som sträcker sig vidare än regeringens. Inom kommuner och landsting nämns förutom regeringens målsättning hälsa för den egna befolkningen, djuretiska skäl och miljö- och hälsoeffekter i tredje land som skäl till upphandlingen av ekologiska livsmedel. Många kommuner och landsting har på så sätt fler motiv för sin upphandling än riksdagens. Denna rapport syftar dock inte till att bedöma om upphandlingen är ett effektivt styrmedel för att uppnå sådana mål som ligger utanför statsmaktens mål, det vill säga målet att stimulera ekologisk jordbruksproduktion i Sverige.

Andel och kostnader

I denna rapport uppskattas 12,3 % av livsmedlen i den offentliga konsumtionen vara ekologiska år 2010. Baserat på faktiska inköpspriser i offentlig upphandling har det genomsnittliga merpriset för ekologiska livsmedel beräknats till cirka 66 %. En andel om 12,3 % av ekologiska livsmedel innebär därför en

kostnadsökning motsvarande cirka 390 miljoner SEK i det fallet upphandlingen sker till det genomsnittliga merpriset. Upphandlingen kan dock välja varor med ett lägre merpris inte minst om andelen ekologiska livsmedel är liten. Om den offentliga verksamheten skulle upphandla ekologiska livsmedel till lägsta merpris är kostnadsökningen knappt 140 miljoner SEK vid samma andel. Den offentliga sektorn har så här långt i hög grad också valt att upphandla produkter som är förhållandevis enkla att konvertera och som har ett lågt merpris för kvaliteten "ekologisk" som mjölk, kaffe och bananer. Det genomsnittliga priset är därför sannolikt överskattat och en del kommuner och landsting har uppskattat merpriset i sin upphandling till runt 30 %. Med detta merpris som utgångspunkt motsvarar en andel om 12,3 % ekologiska livsmedel en merkostnad på cirka 200 miljoner SEK.

Om den offentliga upphandlingen når målet om 25 % motsvarar kostnadsökningen cirka 355 till 830 miljoner SEK beroende på om den väljer att köpa in till lägsta merpris eller inte. Detta innebär alltså en kostnadsökning med mellan 200 miljoner till drygt 400 miljoner SEK jämfört med en andel om 12,3 %. Det rör sig därför om en exponentiell kostnadshöjning. Ett skäl till att det blir förhållandevis mer kostsamt är att upphandlare efterhand måste ersätta konventionella livsmedel med högre merpris för kvaliteten "ekologisk" för att öka andelen ekologiska livsmedel. Ju mindre andel ekologiska livsmedel, desto större är möjligheten att välja ekologiska livsmedel med låga merpriser. För det andra ökar livsmedelsbudgeten efterhand som mer ekologiska livsmedel köps in. Detta gör att förhållandevis större utgifter för ekologiska livsmedel krävs efterhand som högre procentmål ska uppnås. Exempelvis behöver bara 17-21 % av livsmedlen konverteras till ekologiska för att nå riksdagens mål om 25 % eftersom ekologiska livsmedel är dyrare än konventionella, medan samtliga livsmedel måste konverteras för att nå en andel om 100 % ekologiska livsmedel.

Att ekologiska livsmedel i regel är betydligt dyrare än konventionella livsmedel är sannolikt den huvudsakliga merkostnaden vid offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Det är dock inte den enda. Kostnader tillkommer för marknadsföring av ekologiska livsmedel för att motivera upphandlingen, för sämre leveranssäkerhet, för en högre grad av planering och uppföljning. Konsistens på en del ekologiska livsmedel upplevs dessutom i en del fall vara sämre än motsvarande konventionella. Det är vidare en uppenbar risk att upphandlingen är hänvisad färre varor och förpackningsstorlekar om den fokuserar på ekologiska livsmedel. Detta beror bland annat på att ekologiska livsmedel på rådande marknad i mindre utsträckning är anpassade

**En ökad
konsumtion ökar
svensk
primärproduktion
– men hur
mycket?**

till hantering i storkök. Detta innebär en kostnad i den meningen att den offentliga sektorn i större utsträckning får åsidosätta andra kvaliteter än "ekologisk" när den inriktar konsumtionen på ekologiska livsmedel. Det har dock inom ramen för denna studie varit svårt att kvantifiera kostnader utöver de som följer av att ekologiska livsmedel betingar ett högre pris.

Med en ökad efterfrågan ökar priset – allt annat lika. Detta ökar i sin tur producerad kvantitet eftersom det blir mer lönsamt att producera varan. Hur mycket pris och volym påverkas beror på hur utbudet av produkten ser ut. Hur efterfrågan av ekologiska livsmedel påverkar svensk ekologisk jordbruksproduktion beror i sin tur på en rad faktorer. Om det exempelvis inte finns konkurrenskraftiga svenska produktionsförutsättningar för jordbruksvaran trots ett högre pris påverkar inte konsumtion av livsmedlet svensk ekologisk primärproduktion. Så är fallet för ett flertal produkter som många frukter, vissa grönsaker samt socker, kaffe och te. I vilken utsträckning det svenska ekologiska lantbruket påverkas av konsumtionen beror därför i stor utsträckning på vilka ekologiska produkter som upphandlas.

Även när ökad efterfrågan påverkar svensk lantbruksproduktion skiljer genomslaget från produkt till produkt. Ett skäl är att den offentliga upphandlingen är riktad mot partihandel som tillhandahåller varor med skiftande förädlingsgrad och inte direkt mot lantbrukaren. Marknadsmaktförhållanden i leden från jordbruk till konsument påverkar därför i vilken utsträckning en ökad efterfrågan på livsmedel leder till en ökad efterfrågan på jordbruksprodukter. Om senare led har marknadsmakt är utbudet trögare, mer oelastiskt, och priseffekten blir därför förhållandevis stor samtidigt som producerad kvantitet ökar förhållandevis lite. En efterfrågeökning kan därför delvis realiseras som monopolvinster i livsmedelskedjans senare led. Om efterfrågan från offentlig verksamhet i sin tur inte är priskänslig är en sådan risk uppenbar.

Utbudet och priset beror också på om marginalkostnaderna ökar eller minskar med ytterligare produktion. Om marginalkostnaderna är höga krävs stora prishöjningar för att kompensera högre produktionskostnader. Det är exempelvis rimligt att anta att marginalkostnaderna är stigande i det ekologiska lantbruket, inte minst på kort sikt. Karenstider och risker innebär en väsentlig tröghet att ställa om och frigöra fasta produktionsresurser till ekologisk produktion. En efterfrågan som ökar mer än förväntat leder därför till ett oelastiskt utbud och höga priser och små produktionsökningar. Ett alternativ är att importen av ekologiska produkter ökar, men då är stimuleringen av svenskt ekologiskt jordbruk än svagare.

Ett motiv med målet om offentlig konsumtion var att stimulera produktutveckling och skalfördelar och på så sätt minska marginalkostnaderna. Om en ökad efterfrågan leder till större produktionsvolymen finns en möjlighet att skalfördelar realiseras i senare led. I så fall kan efterfrågan på primärprodukter öka mer än proportionellt på grund av att kraftiga kostnadsminskningar sänker konsumentpriset. Två faktorer bromsar dock en sådan utveckling. För det första är utvecklingen av produkter delvis skild mellan offentlig och privat sektor. En ökad efterfrågan kan därmed främst öka produktutveckling och skalfördelar i produktionen till den offentliga sektorn. För det andra är konsumtionen i den offentliga sektorn betydligt mindre än den privata, vilket ytterligare begränsar sektorns möjlighet att stimulera till övergripande produktutveckling och eventuella skalfördelar.

Dessutom speglar merpriset för ekologiska produkter ofta också ytterligare regler utformade i KRAVs regelverk. En del av merkostnaderna för den offentliga upphandlingen har sålunda ingen koppling till de nationella miljömålen formulerade utifrån förordningen om ekologisk produktion.

Ett överlappande styrmedel

Riksdagens mål med offentlig ekologisk konsumtion är *ett* styrmedel för att uppnå miljömål för det svenska jordbruket. Miljöstödet till ekologisk produktion är ett annat styrmedel för att uppnå samma miljömål i det svenska lantbruket. Det rör sig därför om överlappande styrmedel och offentlig upphandling kan enligt litteraturen vara ekonomiskt försvarbart om andra styrmedel är otillräckliga eller verkningslösa. Med detta som utgångspunkt bedöms vad som uppnås med de båda styrmedlen.

Ett syfte med målet för offentlig konsumtion var att stimulera produktutveckling och skalfördelar. Även miljöstödet för ekologisk produktion kan stimulera produktutveckling och skalfördelar. Genom att miljöstödet kompenserar för produktionskostnader ökar utbudet av ekologiska primärprodukter. Detta stimulerar i sin tur förädling och distribution att använda och marknadsföra ekologiska produkter och på så sätt uppnå stordriftsfördelar. Målet för offentlig upphandling kompletterar alltså inte heller på denna punkt. Miljöstödet har dessutom fördelen att det i större utsträckning kan stimulera generella stordriftsfördelar eftersom det inte är riktat till ett specifikt marknadssegment som produktion till offentlig upphandling.

Då miljöstödet i större utsträckning kan stimulera stordriftsfördelar och produktionsutveckling i den privata sektorn kan miljöstödet

också i större utsträckning gynna den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel. Offentlig konsumtion, framför allt om den inte är priskänslig till följd av strikta mål, riskerar dessutom att öka merpriset för ekologiska varor och tränga bort privat konsumtion. Dessutom är svenska konsumenter, såväl privata som offentliga, i stor utsträckning hänvisade till ekologiska produkter som är KRAV-märkta. En riktad offentlig konsumtion av ekologiskt är därför bara *de facto* delvis riktad mot produktion som följer reglerna i förordningen för ekologisk produktion.

Målet för den offentliga konsumtionen skulle utveckla och stabilisera marknaden för ekologiska produkter och på så sätt fungera som en inkomstförsäkring till lantbrukaren. Även här har miljöstödet till ekologisk jordbruksproduktion samma funktion. Ett riktat stöd är också sannolikt en bättre inkomstförsäkring eftersom lantbrukaren får det oberoende av att kunna sälja varorna (som ekologiska) eller inte. Med miljöstödet slår stora skördebortfall och en allmän nedgång i efterfrågan inte lika hårt eftersom stödet inte beror på produktionsutfall och efterfrågan.

I och med att det riktade miljöstödet till ekologisk produktion är starkt knutet till svensk ekologisk jordbruksproduktion är det också möjligt att rikta produktionsstödet till de produktionssätt där ekologiskt bruk har störst miljönytta eller till de delar av landet där ekologisk produktion uppskattas ha störst fördelar. Offentlig konsumtion är ett trubbigt styrmedel då det inte är en samordnad konsumtion kommuner och landsting emellan. Kommuner och landsting agerar självständigt och utfallet beror därför på hur oberoende förvaltningar agerar efter regeringens målsättning.

Både merpriset i offentlig konsumtion och miljöstödet stimulerar producerad kvantitet genom att subventionera ökade produktionskostnader. Den stora skillnaden mellan stöden är att miljöstödet är ett direkt stöd i den meningen att det alltid tillfaller det svenska ekologiska lantbruket. Merpriset som offentlig konsumtion betalar kan som nämnts tillfalla producenter i andra länder och andra led än jordbruksledet utan att det stimulerar svenskt ekologiskt jordbruk. Även om konsumtionsutgifterna tillfaller den svenska ekologiska lantbrukaren i form av högre avräkningspriser finns en risk att det huvudsakligen stimulerar lönsamheten i befintlig ekologisk produktion. Mejerimarknaden belyser denna risk eftersom mejerier anser sig kunna upprätthålla lönsamhetsnivåer genom att begränsa utbudet. Dessutom finns en risk att en del av en ökad efterfrågan möts av mer intensiv produktion i befintlig ekologisk produktion. Med miljöstödet finns inte denna risk

**Svårt att utvärdera
kostnader och
måluppfyllelse**

eftersom det finns en direkt koppling mellan stödet och omställd areal.

En mer generell slutsats som går att dra utifrån denna rapport är att det är svårt att bedöma måluppfyllelse i produktionen med insatser och målsättningar för att stimulera konsumtionen. Det är sannolikt också ett skäl till att offentlig konsumtionen som styrmedel sällan utvärderas (OECD, 2003). Hur en ökad offentlig efterfrågan påverkar svensk produktion beror bland annat på hur utbudet svarar i Sverige och övriga världen. Svenska produktionsförutsättningar i lantbruket, marginalkostnader samt marknadsmakt i de olika leden bestämmer utfallet vid en given efterfrågeökning. Dessutom påverkas den privata konsumtionen. Detta innebär rigorösa estimeringar i flera led för många produkter för att få en rättvis uppfattning om styrning och verkan. Sådana estimeringar är mycket svåra och kostsamma att genomföra med rådande statistik och även med förbättrad statistik.

Det är inte bara utfallet i produktionen som är osäkert. Det är även svårt med rådande statistik att bedöma storleken på den offentliga konsumtionen av ekologiska varor och än mer så för storleken på konsumtionen av enskilda ekologiska varor och varugrupper. Det råder med andra ord en stor osäkerhet om hur den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel ser ut. Därtill återstår frågan hur drivande målet för offentlig konsumtion har varit. Detta innebär följaktligen att det finns en stor osäkerhet kring hur mycket styrmedlet kostar.

Sammantaget framstår konsumtionsmålet om 25 % som ett ineffektivt styrmedel jämfört med riktade produktionsstöd som miljöstödet för ekologisk produktion. Det är mindre träffsäkert samtidigt som det riskerar att ge mer negativa bieffekter jämfört med ett riktat produktionsstöd.

Källa

Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel

Mer information

Christian Jörgensen
046-222 07 88
christian.jorgensen@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
