

## Vad skall vi göra med köttberget?

*Överskottsproduktionen inom jordbrukssektorn är ett välkänt problem. Anne-Marie Pålsson hävdar i denna artikel att det är ett samhällsekonomiskt slöseri att som i dag exportera detta överskott till låga världsmarknadspriser. Såväl konsumenter som producenter skulle göra en välfärdsvinst om hela produktionen i stället såldes inom landet till subventionerade priser.*

Överskottsproduktionen inom jordbrukssektorn är idag ett problem. Detta har sina rötter i 1930-talets jordbrukskris, men det har ånyo aktualiserats och accentuerats genom livsmedelssubventionernas successiva avveckling under 1980-talet. Priset på många jordbruksprodukter har därmed stigit snabbare än övriga konsumentpriser, med den följd att konsumtionen av livsmedel har minskat under senare år. Eftersom produktionen varit oförändrad eller till och med stigit något, har ett betydande överskott på många livsmedel uppstått. Denna bristande anpassning mellan produktion och konsumtion kan förklaras av att priserna på jordbruksprodukter inte bestäms på marknaden utan snarare genom förhandlingar mellan berörda parter, i kombination med att näringen skyddas från utländsk konkurrens genom olika former av importrestriktioner.

Den jordbrukspolitiska debatten har därför av naturliga skäl kretsat kring överskottet och dess finansiering. Det har varit märkbart tyst kring en annan närbe-

släktad fråga, nämligen vad vi skall göra med överskotten. Idag exporteras de till världsmarknadspriser långt under de svenska partipriserna. Bara för exporten av fläsk- och nötkött kan man för 1984 räkna med en direkt kostnad som närmar sig 1 miljard kronor. Kostnaden för detta vill man från lantbrukets sida övervältra på skattebetalarna. Oavsett om denna övervältring lyckas eller ej, kan man konstatera att svenska producenter och/eller konsumenter därmed betalar stora delar av produktionskostnaden på det kött som säljs utomlands till länder som exempelvis Japan. Kan det vara rimligt? Finns det inte något bättre sätt att handskas med överskotten?

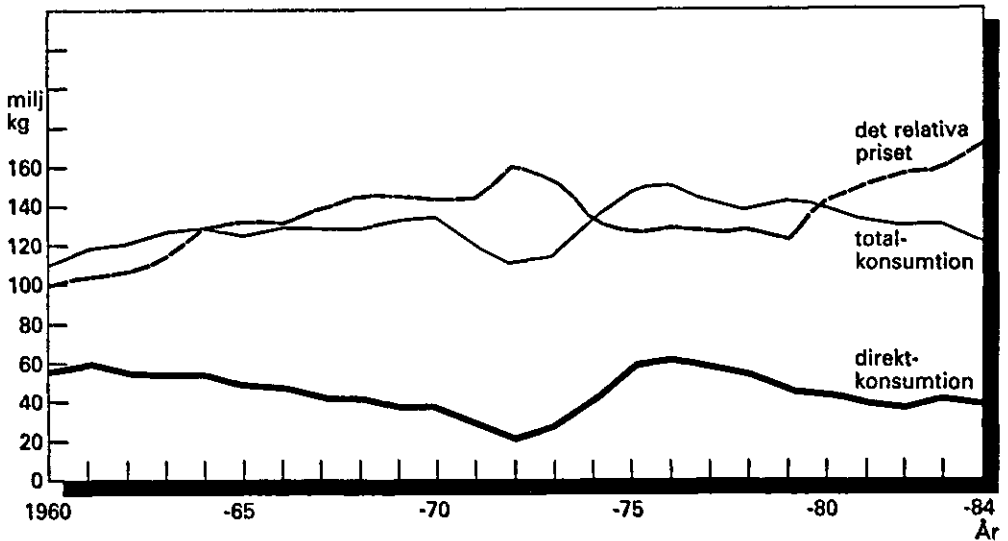
Avsikten med denna artikel är att, givet den rådande situationen, diskutera vad vi skall göra med överskottet. Framställningen begränsas till att enbart gälla överskottet av fläsk- och nötkött, dels för att överskottet av dessa varor är särskilt besvärande och dels för att exporten av de båda produkterna svarar för en betydande och växande del av den totala livsmedelsexporten.

*Fil dr ANNE-MARIE PÅLSSON är forskare vid Nationalekonomiska institutionen i Lund. Hennes forskning har främst avsett konsumentekonomiska frågor.*

### Livsmedelssubventionerna

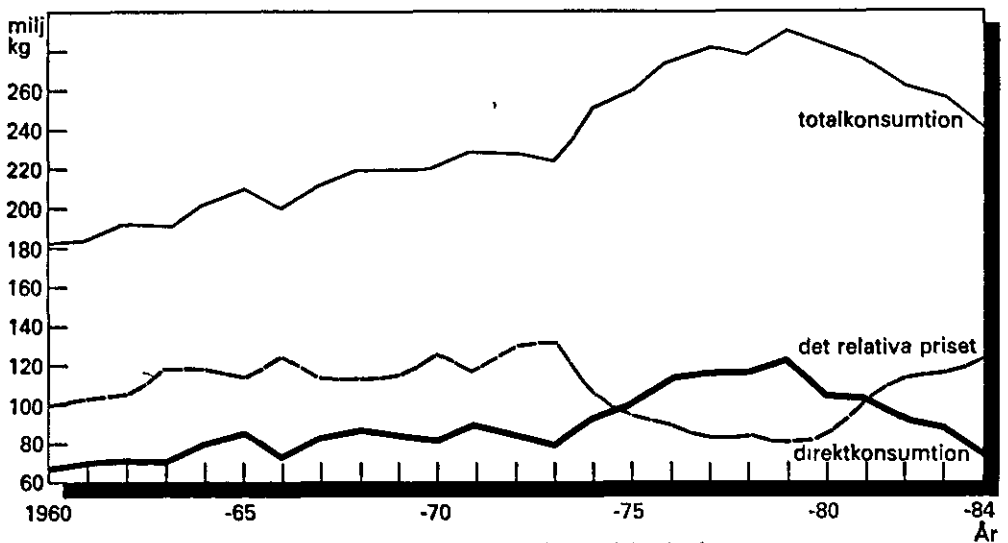
Livsmedelspolitiken följer idag en högprimlinje. Det innebär att delar av produktionen säljs inom landet till så höga priser att full kostnadstäckning i princip skall

**Figur 1** Hushållens total- och direktkonsumtion av nötkött 1960–84 och den relativa prisutvecklingen (=  $p_{\text{nötkött}}/KPI\text{-total}$ ), 1960=100.



Källa: Livsmedelskonsumtionen, Statens Jordbruksnämnd, Utredningsbyrån.

**Figur 2** Hushållens total- och direktkonsumtion av fläskkött 1960–84 och den relativa prisutvecklingen (=  $p_{\text{fläskkött}}/KPI\text{-total}$ ), 1960=100.



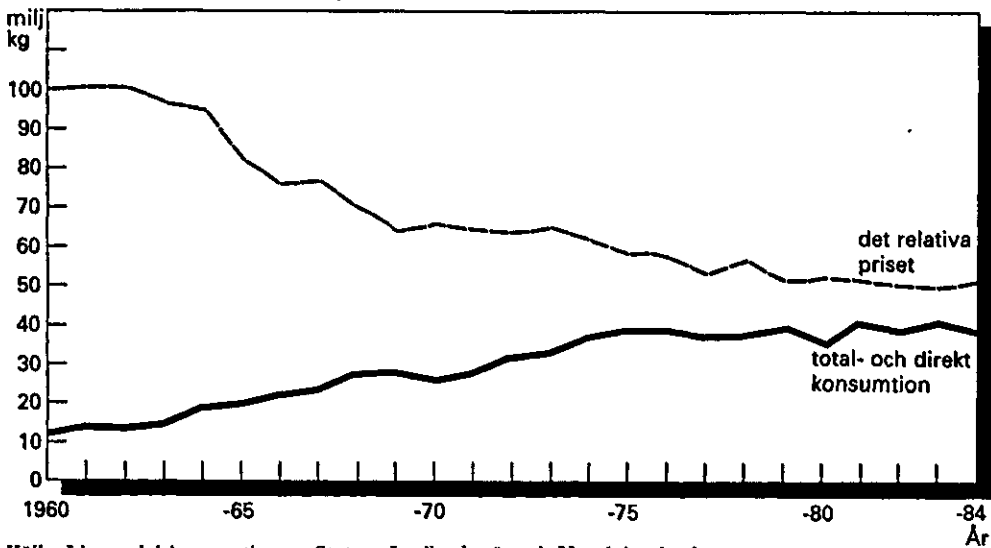
Källa: Livsmedelskonsumtionen, Statens Jordbruksnämnd, Utredningsbyrån.

råda. Resten av produktionen, dvs det som inte går att sälja på den inhemska marknaden, avyttras till utlandet, och då till avsevärt mycket lägre priser.

Denna politik kan jämföras med den

som rådde under åren 1973–80, den sk lågprislinjen. Under denna period såldes hela produktionen inom landet till låga priser, så låga att full kostnadstäckning inte kunde uppnås utan att produktionen

Figur 3 Total- och direktkonsumtionen av fjäderfäkött 1960–84 och den relativa prisutvecklingen (=P fjäderfäkött /KPI-total), 1960=100.



Källa: Livsmedelskonsumtionen, Statens Jordbruksnämnd, Utredningsbyrån.

subventionerades. 1973 infördes nämligen, till följd av ständigt stigande livsmedelspriser, subventioner på vissa baslivsmedel. Ursprungligen subventionerades produkter från mjölk, samt nöt-, kalv-, häst- och fläskkött. Prishöjningarna avstannade därmed och delar av lantbrukets kostnader betalades istället med statliga budgetmedel. Subventionerna höjdes successivt till och med 1980 och samtidigt kom allt fler produkter att omfattas av subventionerna, t ex vete, råg och fjäderfäkött. Av statsfinansiella skäl minskades subventionerna från och med 1981 och i dagsläget är endast mjölken subventionerad.

Subventionernas effekter på priserna och på de konsumerade kvantiteterna av nöt- och fläskkött illustreras av *Figur 1 och 2*. Diagrammen visar utvecklingen av såväl total- som direktkonsumtionen. Totalkonsumtionen inbegriper allt kött som sålts inom landet under året oavsett i vilken form försäljningen skett. Den omfattar alltså även det kött som ingår som råvara i köttkonserver, charkuterier, sop-

por och liknande. I direktkonsumtionen däremot inkluderas endast det kött som har sålts i obearbetad form direkt till konsumenterna.

Vi ser att konsumtionen ökade kraftigt under åren 1973–77, samtidigt som relativpriserna sjönk. Konsumtionsökningen av nötkött var så kraftigt att vi under dessa år till och med var nettoimportörer av denna produkt. Därefter stabiliserades priserna och konsumtionen var i stort sett oförändrad under åren 1977–80. 1981 kom ett nytt brott i utvecklingen i och med att subventionerna avvecklades. Priserna steg kraftigt och konsumtionen minskade markant. Nedgången i konsumtionen kan emellertid också vara ett resultat av minskade realinkomster. Hushållens reala disponibla inkomster sjönk nämligen under åren 1981–83 och var i stort sett oförändrade under 1984.

Denna utveckling kan kontrasteras mot den som gäller för fjäderfäkött, se *Figur 3*. Subventionerna till fjäderfäkött utgjorde endast en bråkdel av subventionerna till fläsk- och nötkött. Därför fick vi inte

Tabell 1 De erhållna värdena för egenpris-, korspris- och inkomstelasticiteterna.

	priset på fläskkött	priset på fjä- derfäkött	priset på nötkött	inkomsten	justerat R <sup>2</sup>
fläsk	-1,05	0,11	-0,29	0,95	0,83
fjäderfä	-0,03	-0,20	0,25	1,68	0,96
nöt	-0,48	0,57	-1,32	1,16	0,72

Källa: Pålsson, [1986]

heller samma prissänkning på fjäderfäkött som på de övriga diskuterade köttslagen. Det resulterade naturligtvis i en lugnare konsumtionsutveckling och i en jämnare prisutveckling.

### Vad bestämmer konsumtionsutvecklingen?

I en diskussion kring frågor som rör livsmedelsöverskottets användning är det viktigt att känna till vilka faktorer som påverkar konsumtionen av livsmedel. Av särskilt intresse är att få kunskap om köttkonsumtionens priskänslighet. Argumentet för detta är följande. Om köttkonsumtionen, som ofta antas, är okänslig för prisändringar, kan man inte räkna med att kunna stimulera denna konsumtion via prissänkningar, annat än högst marginellt.<sup>1</sup> Det kan dessutom visas att producentkollektivet får minskade intäkter som följd av en sådan prissänkingspolitik. Om å andra sidan köttkonsumtionen är priskänslig, kommer en prissänkning att resultera i en betydande konsumtionsökning, samtidigt som producenterna får ökade intäkter.

För att undersöka priselasticiteterna har jag skattat efterfrågan på nöt-, fläsk- och fjäderfäkött.<sup>2</sup> Tillsammans utgör konsumtionen av dessa tre köttslag ca 80 procent av den sammanlagda direktkonsumtionen. Skattningarna bygger på tidsseriesdata för åren 1960-84 från Statens Jordbruksnämnds utredningsbyrå och av-

ser direktkonsumtionen per capita. Jag har valt direktkonsumtionen snarare än totalkonsumtionen, därför att det är lättare att finna ett enhetligt pris på den förra. Resultatet av skattningarna sammanfattas i Tabell 1, som anger pris- och inkomstelasticiteterna samt de justerade R<sup>2</sup>-värdena.

Tabell 1 visar att konsumtionen av fläsk- och nötkött är känslig för prisförändringar, men inte anmärkningsvärt känslig för inkomstförändringar. För fjäderfäkonsumtionen är situationen delvis den motsatta. Inkomstvariationer tycks spela en avsevärt större roll för dess utveckling än vad prisändringar gör. I tabellen kan man också se att fläsk- och nötkött upplevs som komplement till varandra, att nöt- och fjäderfäkött är substitut till varandra, medan förhållandet mellan fläskkött och fjäderfäkött är osäkert. Vidare tyder de genomgående höga värdena på det justerade R<sup>2</sup> på att en stor del av konsumtionen låter sig förklaras av priser

<sup>1</sup>Se exempelvis Bentzel [1957] och Melander-Rabinowicz [1982]. Resultatet från svenska studier visar på en oelastisk köttefterfrågan. Utländska studier (Court [1967]) indikerar att konsumtionen av kött är priskänslig. Ofta studeras emellertid hushållens totala livsmedelskonsumtion. Flertalet sådana studier pekar på att efterfrågan är prisokänslig. Även om den totala efterfrågan inte låter sig påverkas av prisförändringar kan efterfrågan på enskilda varor inom gruppen vara priskänslig.

<sup>2</sup>Se Pålsson [1986] för en närmare diskussion av metoder och resultat.

Tabell 2 Priser och kvantiteter år 1984.

	nötkött	fläskkött
produktion	144 milj kg	324 milj kg
totalkonsumtion	121 milj kg	246 milj kg
export	23 milj kg	78 milj kg
svenska partipriser	25,00 kr/kg	18,00 kr/kg
världsmarknadspriser	13,50 kr/kg	11,00 kr/kg
totala intäkter i Sverige	3 025 milj kr	4 428 milj kr
totala exportintäkter	310 milj kr	858 milj kr
totala subventioner	265 milj kr	546 milj kr

Källa: Ds Jo 1985:1.

och disponibel inkomst. Sammantaget överensstämmer dessa resultat ganska väl med den bild som gavs i *Figur 1-3*.

### Konsekvenser för livsmedelspolitiken

Som alternativ till dagens högprispolitik, skall nu undersökas om en politik som innebär att vi själva konsumerar överskotten, dvs en lågprispolitik, är att föredra. Men då måste konsumtionen av de berörda köttslagen stimuleras på något sätt. I detta syfte kan man antingen påverka hushållens disponibla inkomster eller de relativa priserna. Skattningarna visar att konsumtionen av nöt och fläsk inte är särskilt känsliga för inkomstförändringar, men däremot mycket priskänsliga. Det är därför bättre att styra konsumtionen med hjälp av priserna än med hjälp av inkomsterna. En prissänkning kan också leda till ökade intäkter för producenterna. Om resultatet av en prissänkning verkligen blir lönsam för producenterna eller ej beror, som vi skall se, på hur världsmarknadspriserna förhåller sig till de sänkta inhemska priserna.

Jag har utfört vissa beräkningar på effekterna av en prissänkning. De har gjorts på grundval av data för 1984 och med ledning av de resultat som presenterades i

Tabell 1. Modellen är partiell och gäller under antagande att hushållens reala disponibla inkomster är oförändrade samt att priset på fjäderfäkött inte påverkas av de övriga prissänkningarna. Jag antar dessutom att utvecklingen av direktkonsumtionen överensstämmer med totalkonsumtionens, samt att en procentuell prissänkning i producentledet leder till en exakt lika stor procentuell prissänkning i konsumentledet.

Tabell 2 ger information om aktuella priser och kvantiteter. De totala intäkterna från nöt- och fläskproduktionen uppgick 1984 tillsammans till 8,6 miljarder kronor varav 3,3 miljarder kan påföras nötköttet och 5,3 miljarder fläskköttet. Tabellen anger också ett mått på de direkta exportsubventionerna. Dessa har beräknats som skillnaden mellan det svenska partipriset och världsmarknadspriset, multiplicerad med antalet kilon som exporteras. Argumentet bakom dessa beräkningar är att det svenska partipriset speglar produktionskostnaderna. Om världsmarknadspriset understiger produktionskostnaderna, måste produktionen subventioneras med motsvarande mellanskillnad.

Dessa belopp skall jämföras med sina motsvarigheter då hela produktionen säljs på den inhemska marknaden. För att detta skall vara fallet måste totalkonsum-

tionen av nöt öka med 23 miljoner kilo och fläskkött med 78 miljoner kilo, vilket motsvarar 19 respektive 32 procent. Tabell 1 ger besked om hur stora prissänkningar som behövs för att denna konsumtion skall uppnås.<sup>3</sup> Prissänkningarna blir 5 procent på nötkött och 23 procent på fläskkött, räknat i konsumentledet. Eftersom jag har antagit att prissänkningen i producentledet är lika stor som den i konsumentledet, kommer partipriserna efter prissänkningen att uppgå till 24 kr per kilo för nötkött och 14 kronor per kilo för fläskkött. De totala intäkterna kan nu enkelt beräknas till ca 8 miljarder kronor. De minskar med andra ord med ca 0,6 miljarder kronor. Om producenterna inte skall få lägre intäkter till följd av den ändrade politiken, måste subventionerna alltså öka med motsvarande belopp.

Beräkningarna visar alltså att intäktsökningen på den inhemska marknaden inte är tillräcklig för att uppväga de förlorade exportintäkterna. Trots att lågprislinjen vid en första anblick därför förefaller dyrare för konsumentkollektivet, förutsatt att det betalar de ökade subventionerna, är en sådan politik ändå samhälls-ekonomiskt fördelaktig. Denna slutsats följer av att efterfrågan på de diskuterade köttslagen är så elastisk, att priset på den inhemska marknaden efter prissänkningarna fortfarande är högre än motsvarande världsmarknadspriser. En övergång till lågprislinjen kommer därför att ge upphov till en vinst som tillfaller konsumenterna i form av ett ökat konsumentöverskott, även om konsumenterna ensamma betalar de ökade subventionerna.<sup>4</sup> Värdet av denna resulterande ökning i konsumentöverskottet beräknas uppgå till ca 170 kronor per år och vuxen person<sup>5</sup> (20 år och äldre). Den samhälls-ekonomiska vinsten av att välja lågprislinjen kan intuitivt förklaras av att vi med denna politik betalar vår egen konsumtion, medan vi under den rådande högprislinjen betalar inte bara vår egen konsumtion utan även vissa utländska köttätarens konsumtion.

## Prispolitikens utformning

Det återstår att bestämma var i livsmedelskedjan subventionerna skall placeras. Enligt traditionell ekonomisk teori spelar det ingen roll var detta sker, effekten blir ändå densamma. Men i praktiken, då marknaderna inte är perfekta, stämmer inte detta alltid. Marknaden för jordbruksprodukter är starkt monopoliserad såväl i förädlingsledet som i detaljhandelsledet. Det innebär att om subventionerna placeras långt bak i livsmedelskedjan, dvs nära producenten, kan de övervältras bakåt i form av högre avräkningspriser för bonden. Detta kan resultera i ökad produktion, som förvärrar överskottsproblemen. En annan nackdel med att placera subventionerna långt bak är att de kan absorberas av mellanleden. Statistik över prisernas utveckling efter subventionernas införande 1973 tyder på att så kan ha varit fallet, se *Tabell 3*.

Tabell 3 visar utvecklingen av några olika prisindex. För åren 1969-73 var utvecklingen likartad för de olika indextalen. Priserna steg dock något snabbare på livsmedel inklusive de prisreglerade jordbruksprodukterna än på övriga varor. Efter subventionernas införande 1973, utvecklades priserna i de olika leden mycket olika. Priserna på de reglerade jordbruksprodukterna steg med ca 4 procent per år i regleringsledet, medan samma produkter uppvisade en årlig prisstegringstakt på hela 8 procent i konsumentledet. Skillnaden i prisstegringstakt kan tyda på ett visst "svinn" i mellanleden. På

<sup>3</sup>I dessa beräkningar har jag tagit hänsyn till såväl egenpris- som korspriser-effekterna.

<sup>4</sup>Se Pålsson [1986].

<sup>5</sup>Direktkonsumtionen var 1984 75 miljoner kilo fläskkött och 38 miljoner kilo nötkött. Det genomsnittliga kilopriset var 45,60 och 74,30 kronor för respektive köttslag. Beräkningar av förändringar i konsumentöverskottet grundas på dessa siffror.

Tabell 3 Utvecklingen av några olika prisindex.

Index för	1969-73	73-77	77-82	69-82
Produktionsmedlen, PM-index	6,4	9,7	10,9	9,1
Avräkningsindex, A-index	5,8	10,1	8,1	8,0
Prisreglerade jordbruksprodukter i regleringsledet, PR-index	6,1	4,2	11,7	7,6
Prisreglerade jordbruksprodukter i konsumentledet, KPI-J (inkl moms)	8,2	7,7	11,7	9,4
Samtliga livsmedel i konsumentledet, KPI-livsmedel	8,1	11,3	10,7	10,1
Samtliga konsumentvaror i konsumentledet, KPI-total	6,6	10,4	10,3	9,2

Källa: SOU 1984:86

motsvarande sätt visar tabellen att avräkningspriserna under samma period steg med mer än 10 procent årligen. Detta tyder på att övervältring bakåt också förekom.

För nästföljande period, 1977-82, visar tabellen att prisstegringstakten på de reglerade produkterna var densamma i regleringsledet och konsumentledet. Där emot tycks de reglerade produkternas priser ha stigit snabbare än priset på övriga livsmedel och konsumentvaror. De steg också snabbare än bondens avräkningspriser. Detta kan ha blivit följderna av subventionernas successiva avveckling.

Tidigare erfarenheter visar alltså att om subventionerna placeras långt från den slutlige konsumenten, kommer endast en begränsad del konsumenten till godo. Från konsumentsynpunkt är det därför bättre att placera subventionerna så nära konsumenten som möjligt. Då minimeras risken för övervältring bakåt till produ-

centledet och risken för svinn i mellanledet. Det blir nu färre händer som skall dela på kakan. Nackdelen med en dylik placering är att den blir besvärlig att hantera rent administrativt och därför troligtvis ganska kostsam.

En lösning är att följa förslaget om slopad matmoms men denna blir sannolikt inte särskilt effektiv i detta sammanhang. En sådan åtgärd påverkar priset på samtliga livsmedel, dvs inte bara på dem för vilka överskottsproduktion råder. Tidigare empiriska undersökningar visar att efterfrågan på samtliga livsmedel är okänslig för prisförändringar. Det innebär att en generell prissänkning på livsmedel genom borttagande av matmomsen endast leder till en begränsad konsumtionsökning. För att lösa problemet med överskottet behövs istället någon form av starkt selektiv momssänkning. En sådan kan dock visa sig svår att genomföra i praktiken.

## Slutsatser och sammanfattning

Livsmedelspolitiken av idag är misslyckad, inte bara för att den som resultat ger stora överskott, utan även för att dessa överskott används ineffektivt. De avyttras utomlands till priser som ligger långt under produktionskostnaderna. Kostnaden för denna olönsamma export vill man från producenthåll övervältra på konsumenterna via våra skattsedlar. Historiskt sett har producenterna lyckats ganska bra med denna övervältring. Bara under de senaste åren har åtskilliga miljarder pumpats in i jordbruksnäringen.

Det finns anledning att fråga sig varför konsumenterna ställer upp på denna politik. Ett svar är att konsumenterna är dåligt informerade och att deras intressen inte tillvaratas på ett tillfredsställande sätt. Vid jordbrukspriserförhandlingarna skall konsumenternas intressen företrädas av en konsumentdelegation. Denna delegation består av 10 personer varav en kommer från livsmedelsindustrin, fyra stycken från fackföreningarna, två från riksdagen, en från KF, en är ekonomisk expert och slutligen skall en person fungera som opartisk ordförande. Sammansättningen på denna konsumentdelegation speglar knappast konsumenternas intressen på bästa sätt. Varför skall en person från livsmedelsindustrin företräda konsumenternas intressen och varför skall en delegation ha en opartisk ordförande när den skall företräda en speciell part?

Om produktionen skall bibehållas på nuvarande nivå, är det ett minimikrav att de därmed uppkomna överskotten används på "bästa" möjliga sätt. Det innebär att vi helt enkelt konsumerar dem själva. En sådan konsumtionsökning kan enklast åstadkommas genom att priserna på de berörda produkterna sänks. Efterfrågan på dessa varor är priskänslig, vilket innebär att det endast behövs måttliga prissänkningar för att eliminera överskottet. Beräkningar ger vid handen att priset

på nötkött skulle behöva sänkas med 5 procent och priset på fläskkött med 23 procent. Dessa prissänkningar bör placeras så nära konsumenten som möjligt. Det gäller dock att finna en lämplig form för detta.

En sådan omläggning av politiken är emellertid inte helt utan kostnader. Mina beräkningar tyder på att producenterna går miste om 600 miljoner kronor årligen. Skatten måste därför höjas något om producenterna skall kompenseras. Per vuxen person betyder det en skattehöjning på i runt tal 100 kronor per år. Det är ett blygsamt belopp med tanke på att konsumenten därmed kan öka sin konsumtion markant.

## Referenser

- Bentzel, B, [1957], *Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65*. IUI/Almqvist & Wiksell, Stockholm
- Bolin, O, Meyersson, P-M & Ståhl, I, [1984], *Makten över maten, Livsmedelssektorns politiska ekonomi*. SNS, Stockholm.
- Bolin, O, Meyersson, P-M, Odhner, C-E m fl, [1985], "Förhandlingar". *Ekonomisk Debatt*, Årg 13, nr 2.
- Bolin, O & Rabinowicz, E, [1986], "Pris- eller produktionskontroll i jordbruket". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 8.
- Court, R H, [1967], "Utility Maximization and the Demand for New Zealand Meats". *Econometrica*, Vol 35, July-October.
- Dahlman, C-J & Klevmarken, A, [1971], *Den privata konsumtionen 1931-75*. IUI/Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Ds Jo 1985:1, *1983 års livsmedelskommitté; Export av livsmedel*. Jordbruksdepartementet.
- Furulund, L, [1984], "Konsumtion av Livsmedel". *Jordbruksekonomiska Meddelanden*, 1984:3.
- Hedlund, S & Lundahl, M, [1985], *Beredskap eller protektionism; en studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*. Liber, Malmö.
- Herbertsson, M, [1984], "Konsumtion av livsmedel". *Jordbruksekonomiska meddelanden*, 1984:7-8.
- Melander, H & Rabinowicz, E, [1982], "Efterfrågan på livsmedel i Sverige". Rapport nr 200, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Pålsson, A-M, [1986], "Jordbrukspolitiken och köttkonsumtionens priskänslighet". Stencil, Nationalekonomiska Institutionen, Lund.
- SOU 1984:86, *Jordbruks- och Livsmedelspolitik*. Liber, Stockholm.