

Staten och maten - kan skatter och subventioner rädda liv?

Kostintaget i Sverige följer inte Livsmedelsverkets rekommendationer. I den här studien undersöker vi om skatter och subventioner på livsmedel kan påverka människors matvanor och hälsa. Vi studerar skatter på produkter med hög andel mättade fetter och på produkter med hög andel salt, och hur de är relaterade till dödsfall från kostrelaterade sjukdomar. Vi undersöker även i vilken utsträckning subventioner på frukt och grönsaker kan förhindra dödsfall, samt effekterna av att kombinera skatterna och subventionerna.

Vi finner att:

- Skatter och subventioner påverkar kostintaget och folkhälsan.
- En skatt på produkter med stor andel mättade fetter i kombination med subventioner på frukt och grönsaker förhindrar flest dödsfall.
- De förhindrade dödsfallen minskar framförallt eftersom risken för hjärt- och kärlsjukdomar minskar.

Dåligt kostintag – en dödlig riskfaktor

Ett allvarligt hot mot den svenska folkhälsan är hjärt- och kärlsjukdomar. Dessa sjukdomar utgör för närvarande den vanligaste dödsorsaken i Sverige. De är i sin tur förknippade med ett dåligt kostintag som, efter tobaksanvändning, är den näst största riskfaktorn bakom dessa dödsfall i Sverige idag. I genomsnitt överkonsumerar svenskarna både mättade fetter och salt, samtidigt som de underkonsumerar frukt och grönsaker. Således finns det utrymme för att skapa positiva hälsoeffekter genom att uppmuntra till ett nytt kostintag som uppfyller Livsmedelsverkets näringsrekommendationer.

Ett tillvägagångssätt för att uppnå ett bättre kostintag är att använda ekonomiska styrmedel i form av skatter på överkonsumerade livsmedel och/eller subventioner av underkonsumerade livsmedel. Det finns en internationell litteratur kring detta, men det är samtidigt sannolikt att effektiviteten av sådana styrmedel skiljer sig åt mellan länder på grund av variation i konsumenters preferenser och pris-känslighet. Det motiverar studier som fokuserar specifikt på Sverige.

Syftet med vår analys är att studera hur effektiva skatter och sub-

ventioner är på att förbättra svenskarnas kostintag och därigenom på att minska antalet kostrelaterade dödsfall. Därför beräknar vi först hur skatter på överkonsumerade livsmedel och subventioner av underkonsumerade livsmedel påverkar kostintaget. Sedan analyserar vi hur det nya kostintaget påverkar folkhälsan genom att skatta hur många dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer som förhindras under ett år tack vare förbättrad kost. Därmed får vi inblick i hur effektiva dessa ekonomiska styrmedel är på att främja svensk folkhälsa.

Scenarier av skatter och/eller subventioner

Vi utvärderar flera olika scenarier av skatter och/eller subventioner. Skatterna riktas mot överkonsumerade livsmedel, vilka utgörs av produkter rika på mättade fetter (mejeriprodukter, bakverk, köttprodukter) samt produkter rika på salt (bröd, flingor, köttprodukter). De produkter som är rika på både mättade fetter och salt, t.ex. köttprodukter, kommer påverkas både av skatter på produkter rika på mättade fetter samt skatter på produkter rika på salt (dessa skatter ackumuleras inte). Subventionerna riktas mot underkonsumerade livsmedel, vilka utgörs av frukt och grönsaker. Den nuvarande momssatsen på livsmedel är 12 procent. I våra scenarier leder skatterna till att momsen på produkter rika på mättade fetter och/eller produkter rika på salt höjs till 25 eller 34,4 procent, samtidigt som momsen på frukt och grönsaker tas bort eller subventioneras genom en negativ moms (-10,4 procent). Scenarierna består både av enskilda skatter och subventioner samt kombinationer av dessa. De jämförs med varandra utifrån hur många kostrelaterade dödsfall de förhindrar under ett år.

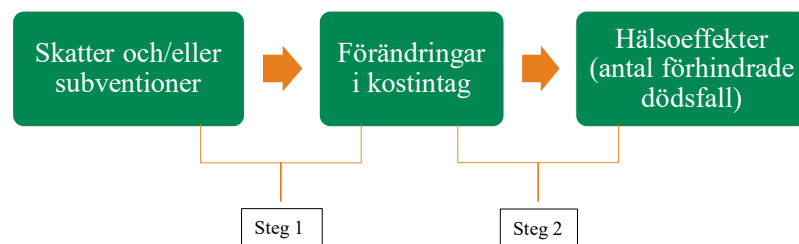
Analys av hur styrmedel påverkar kostintag och folkhälsa

Vi delar upp vår analys i två steg, Steg 1 och Steg 2, vilka illustreras nedan i Figur 1. Båda stegen använder olika metoder för att utföra analysen. Vi börjar med att gå igenom Steg 1, dvs. hur hushållens kostintag förändras när skatter och subventioner på över- respektive underkonsumerade livsmedel införs.

I detta steg skattar vi först hur hushållens efterfrågan historiskt sett har reagerat på prisförändringar. För att göra det använder vi ett prisindex samt historiska data över hushållens utgifter för olika varor och tjänster (livsmedel, transporter, elektricitet, tobak m.m.). Genom att inkludera andra varor och tjänster utöver livsmedel får vi bättre precision i skattningen för hur hushållens efterfrågan påverkas av prisförändringar. Vi matchar även den del av vår utgiftsdata som är kopplad till livsmedel med data över dessa livsmedels näringsinnehåll (salt, mättade fetter, fleromättade- och enkelomättade fetter, socker, fibrer, kolesterol). Därmed kommer vi också att beräkna hur näringsintaget ändras när efterfrågan på livsmedel

reagerar på prisförändringar.

När dessa delar är på plats justerar vi prisindexet efter våra skatter och subventioner. Det leder till att vi kan beräkna förändringarna i hushållens efterfrågan på alla varor som sker när skatterna och subventionerna införs, inklusive förändringarna i efterfrågan på livsmedel. De senare representerar det nya kostintaget som sker genom införandet av våra ekonomiska styrmedel. Därmed har vi genomfört Steg 1 av analysen.



Figur 1: Diagram över analysens steg.

I Steg 2 översätts förändringarna i hushållens kostintag till hälsoeffekter. Detta gör vi genom att först välja ut förändringarna i kostintag för frukt och grönsaker samt näringsämnen som fibrer, salt, och fettsyror. Dessa livsmedel och näringsämnen har visat sig vara kopplade till hjärt- och kärlsjukdomar och cancer. Vi tillämpar sedan en metod som uppskattar hur förändringarna i kostintag av dessa livsmedel och näringsämnen påverkar riskfaktorer (kolesterol, blodtryck, och fetma) för hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer. Därigenom kan vi beräkna skillnaden i dödlighet från dessa sjukdomar under ett år genom att jämföra det observerade kostintaget för dessa livsmedel och näringsämnen (före införandet av skatter och subventioner) med det nya kostintaget (efter införandet av skatter och subventioner). Skillnaden i dödlighet mäts i antalet förhindrade dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer under ett år. Den här skillnaden i dödlighet visar hur effektiva våra skatter och subventioner är på att förhindra dödsfall.

Data

I Steg 1 i vår analys använder vi data från Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökning över hushållens utgifter (HUT) för åren 2003–2009. Därtill matchar vi data över näringsinnehåll för de livsmedel som ingår i vår utgiftsdata, där den tidigare har hämtats från FINELLI, Livsmedelsverkets databas, producenternas egna hemsidor, samt genom sökningar via EAN-kod (European Article Number) från produktdatabaser.

**Kraftigare styrme-
del har större ef-
fekt på kostintag**

I Steg 2 använder vi statistik från Socialstyrelsen över dödlighet bland svenskar för hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer. Vi använder även befolkningsstatistik från SCB. Båda dessa datamängder är från år 2018. Därtill använder vi statistik från Livsmedelsverkets undersökning "Riksmaten-vuxna 2010-11" som visar det observerade, genomsnittliga kost- och näringsintaget bland svenskar. Detta utgör det observerade kostintaget som vi jämför med det nya kostintaget (vilket uppstår genom skatter och subventioner) i samband med att vi beräknar skillnaden i dödlighet från kostrelaterade sjukdomar under ett år i Steg 2.

Våra resultat från Steg 1 i analysen indikerar att ju kraftigare skatter och subventioner av över- respektive underkonsumerade livsmedel är desto större blir förändringar i kostintaget bland hushållen. Samtidigt framgår det att inget av våra scenarier lyckas få svenskarnas genomsnittliga kostintag att nå det rekommenderade intaget enligt Livsmedelsverkets näringsrekommendationer.

Därtill finner vi att en skatt på ett visst överkonsumerat livsmedel kan leda till oönskade sidoeffekter i form av ökat intag av ett annat överkonsumerat livsmedel. Exempelvis skulle en skatt på produkter rika på salt öka intaget av produkter rika på mättade fetter med 2,3 procent bland svenskarna. Dock leder inte alla skatter till negativa sidoeffekter som dessa.

För att bedöma vilket scenario som är bäst ur ett folkhälsoperspektiv jämför vi resultaten för hälsoeffekterna som vi skattade i Steg 2. Det innebär en jämförelse av hur många dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer som förhindras under ett år genom varje scenario. Hälsoeffekterna från scenarierna som förhindrar flest dödsfall listas i Tabell 1. Utifrån resultaten i tabellen går det att konstatera att kraftigare skatter och subventioner leder till fler förhindrade dödsfall. Exempelvis leder scenariot "Höjd moms 1" till 1093 förhindrade dödsfall under ett år, medan "Kraftigt höjd moms & subvention 2" till 1893 förhindrade dödsfall under ett år. Det motsvarar en minskning med 2,51 procent respektive 4,35 procent av det totala antalet årliga dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer.

Tabell 1: Hälsoeffekterna på hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer under ett år från de scenarier som förhindrar flest dödsfall per år.

Scenario	Momssats (%)			Förhindrade dödsfall per år
	Mättade fetter	Salt	F&G ¹	
Höjd moms 1	25	12	0	-1093
Höjd moms 2	25	25	0	-978
Kraftigt höjd moms & subvention 1	34,4	12	-10,4	-2089
Kraftigt höjd moms & subvention 2	34,4	34,4	-10,4	-1893

Kolumnerna "Mättade fetter" och "Salt" representerar produkter rika på dessa näringsämnen. Utgångspunkten för varje scenario är den grundläggande momssatsen om 12 %.

Noterbart är att samtliga listade scenarier i Tabell 1 är kombinationer av skatter och subventioner, vilket grundas i att kombinationer av styrmedel förhindrar flest dödsfall. Det scenario som har störst hälsoeffekt är scenariot "Kraftigt höjd moms & subvention 1", vilket kombinerar en hög skatt på produkter rika på mättade fetter samt en subvention av frukt och grönsaker. Det här scenariot uppskattas förhindra 2089 dödsfall under ett år, vilket utgör en minskning om 4,8 procent av det totala antalet årliga dödsfall från dessa sjukdomar.

Dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar minskar mest

Fortsättningsvis kan vi se vad skillnaderna mellan scenariernas hälsoeffekter beror på genom att dela upp dem efter sjukdom, vilket illustreras i Tabell 2. I tabellen framgår det att en skatt på enbart produkter rika på mättade fetter ("Höjd moms 1" och "Kraftigt höjd moms & subvention 1") förhindrar fler dödsfall från kranskärlssjukdom jämfört med en skatt på produkter rika på mättade fetter och produkter rika på salt ("Höjd moms 2" och "Kraftigt höjd moms & subvention 2"). Vidare framgår det att merparten av de förhindrade dödsfallen från våra scenarier är från hjärt- och kärlsjukdomarna kranskärlssjukdom och stroke.

¹ F&G, frukt och grönsaker.

Tabell 2: Förhindrade dödsfall utifrån kranskärlssjukdom, stroke, samt kostrelaterad cancer under ett år på grund av våra mest effektiva scenarier.

Scenario	Momssats (%)			Förhindrade dödsfall från sjukdom per år		
	Mättade fetter	Salt	F&G	Krans-kärlssjukdom	Stroke	Kostrelaterad cancer
Höjd moms 1	25	12	0	-617	-325	-148
Höjd moms 2	25	25	0	-467	-323	-133
Kraftigt höjd moms & subvention 1	34,4	12	-10,4	-1148	-641	-288
Kraftigt höjd moms & subvention 2	34,4	34,4	-10,4	-901	-639	-256

Utgångspunkten för varje scenario är den grundläggande momssatsen om 12 %.

Resultaten stöds av tidigare forskning

Baserat på våra resultat kan vi konstatera att skatter på överkonsumerade livsmedel samt subventioner av underkonsumerade livsmedel kan förhindra ett betydande antal dödsfall. Resultaten får stöd i den vetenskapliga litteraturen utifrån liknande analyser i andra länder. Det skall dock tilläggas att vissa skillnader förekommer mellan Sverige och andra länder gällande hur många förhindrade dödsfall som uppnås genom skatter och subventioner av olika livsmedel. I jämförelse med ett land som Nya Zeeland är subventioner av frukt och grönsaker mer effektiva i Sverige. Samtidigt är en skatt på produkter rika på salt mer effektiv i Nya Zeeland än i Sverige. Skillnaderna i hur dessa styrmedel påverkar folkhälsan mellan länder implicerar vikten av analyser som fokuserar på ett specifikt land, vilket den här studien gör. Även de sidoeffekter som vi upptäckte från en skatt på ett visst, överkonsumerat livsmedel (produkter rika på salt) och som leder till högre intag av ett annat överkonsumerat livsmedel (produkter rika på mättade fetter), är något som också observeras i Nya Zeeland. En skatt på produkter rika på salt skulle öka intaget av produkter rika på mättade fetter med 3 procent i Nya Zeeland, jämfört med 2,3 procents ökning i Sverige.

Kraftiga styrmedel medför kostnadsökningar

En viktig aspekt att beakta vid valet av styrmedel är administrativa kostnader för myndigheter, matproducenter, och detaljhandlare. De tre momssatserna som förekommer i Sverige idag (6 procent, 12 procent, 25 procent) står för 13 procent av dessa aktörers totala administrativa kostnader. En skatt som höjer momsen till 34,4 procent samt en subvention som inför en negativ momssats om -10,4 pro-

cent kommer båda att leda till nya momssatser och således till ökade administrativa kostnader. Flera momssatser kan öka risken för felaktig redovisning och därför kräva utökad kontroll. Samtidigt vet vi att kraftigare skatter och subventioner förhindrar fler dödsfall. Därmed finns det en tydlig samhällsekonomisk avvägning vid valet av scenario: skall man utgå ifrån de momssatser som redan existerar, eller skall man införa nya, kraftigare satser som har större effekt på hushållens kostintag och folkhälsan men som är dyrare att administrera?

Det finns flera begränsningar med vår studie. Vi beaktar exempelvis inte styrmedlens fördelningseffekter och påverkan på statens ekonomi. Det är också troligt att hälsoeffekterna från våra scenarier är underskattade, eftersom vi fokuserar på antalet förhindrade dödsfall under ett specifikt år. Vi får således inga indikationer på förhindrade dödsfall under en längre tidsperiod. Därtill skattar vi bara hur antalet förhindrade dödsfall påverkas. Våra resultat ger inga insikter om hur våra scenarier påverkar livskvalitet eller förekomst av hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer.

En annan möjlig, utelämnad hälsoeffekt grundas i att våra skatter kan leda till ett förändrat utbud av livsmedel rika på ett visst näringsinnehåll. Detta beror på att livsmedelstillverkare anpassar sina produkters näringsinnehåll för att undvika skatterna. Ett exempel på hur skatter på näringsämnen kan förändra utbudet av livsmedel går att finna i en sockerskatt som infördes i Storbritannien. Socker-skatten ledde till en minskning av antalet läskedrycker med en sockerhalt över skattens miniminivå (5 g socker per 100 ml) med 33,8 procentenheter. Införandet av våra skatter på produkter rika på mättade fetter och/eller på produkter rika på salt skulle därför kunna leda till en likartad minskning av utbudet på dessa produkter om deras näringsinnehåll anpassas. Det skulle i sin tur kunna påverka antalet dödsfall som skatterna förhindrar, troligen på ett positivt vis givet svenskarnas överkonsumtion av salt och mättade fetter. Då vi inte betraktar den här effekten är det därför möjligt att vi underskattar hälsoeffekterna av förändrad moms.

Slutsats

Sammanfattningsvis kan ekonomiska styrmedel som skatter och subventioner leda till bättre kostintag och därigenom bättre folkhälsa i Sverige. En kombination av en skatt på produkter rika på mättade fetter samt en subvention av frukt och grönsaker skulle kraftigt minska antalet dödsfall från hjärt- och kärlsjukdomar samt kostrelaterad cancer. Dock lyckas inte dessa styrmedel få det genomsnittliga kostintaget att uppfylla Livsmedelsverkets näringsrekommendationer. Därtill finns det avvägningar att göra vid valet av

styrmedel. Det framgår att ju större skatter och subventioner, desto fler dödsfall förhindras, samtidigt som de administrativa kostnaderna blir mer omfattande.

Källa	Saha, S., Nordström, J., Scarborough, P., Thunström, L. och Gerdtham Ulf-G. (2021). "In search of an appropriate mix of taxes and subsidies on nutrients and food: A modelling study of the effectiveness on health-related consumption and mortality". <i>Social Science & Medicine</i> 287 (2021) 114388.
Författare	Jonas Nordström och Jonatan Pupp
Mer information	Jonas Nordström Telefon: 046-222 07 98 Epost: jonas.nordstrom@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.

Publikationer AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
