

Kostnadseffektiv och legitim styrning för en minskad köttkonsumtion

Av Henrik Andersson

Abstract

The production of animalistic food has proven to be environmentally harmful in several ways, and since it is hard to solve the problem through measures directed towards the production, it may be relevant as a political scientist to investigate; *how we might use political instruments to lower the consumption of meat, assuming we want the instruments to be cost-effective and legitimate.*

I've studied three different kinds of instruments: taxes, information and regulation of the food served in public schools. Cost-effectiveness has been investigated through older studies, made on instruments directed at goods and behaviour comparable to meat and the consumption of meat. Legitimacy has primarily been investigated through focus groups.

In the case of legitimacy the result shows support for information, while the results for the other two instruments is mixed. Participants emphasized freedom of choice, solidarity, scientific certainty and equal opportunities. The cost-effectiveness turned out to be different depending on how one designs the instruments. Information is likely to give little effects in the short run, but demands little resources spent. Regulation of public schools is likely to have effects, assuming a certain amount of support among the students. In the case of taxes, most studies show high cost-effectiveness.

Nyckelord: Styrmedel, Köttkonsumtion, Legitimitet, Kostnadseffektivitet, Miljöpolitik

Antal ord: 9975

Innehållsförteckning

<u>1 Inledning.....</u>	<u>1</u>
1.1 Syfte och frågeställning.....	2
1.2 Disposition.....	2
<u>2 Metodologi.....</u>	<u>3</u>
2.1 Normativ forskning som utvärdering.....	3
2.2 Insamlingsmetoder – Fokusgrupp.....	4
2.3 Material.....	4
2.4 Validitetsproblem	5
<u>3 Normativ utgångspunkt.....</u>	<u>6</u>
3.1 Problemet med köttproduktionen.....	6
3.1.1 Behovet av minskad konsumtion och riktade åtgärder.....	7
<u>4 Terminologi och Styrmedelsteori.....</u>	<u>9</u>
4.1 Styrmedelstaxonomi.....	9
4.1.1 Administrativa Styrmedel.....	10
4.1.2 Ekonomiska styrmedel.....	11
4.1.3 Information.....	11
4.2 Kriterier för analysen.....	12
4.2.1 Kostnadseffektivitet.....	12
4.2.2 Legitimitet.....	13
<u>5 Analys.....</u>	<u>15</u>
5.1 Administrativa styrmedel.....	15
5.1.1 Reglering av kommunala skolor - kostnadseffektivitet.....	15
5.1.2 Reglering av kommunala skolor – Legitimitet	16
5.2 Ekonomiska styrmedel.....	17
5.2.1 Beskattning - Kostnadseffektivitet.....	18
5.2.2 Beskattning: Legitimitet.....	19
5.3 Informativa styrmedel.....	20
5.3.1 Informationskampanjer som eget styrmedel: Kostnadseffektivitet.....	20
5.3.2 Informationskampanjer som eget styrmedel: Legitimitet.....	22
<u>6 Resultat.....</u>	<u>24</u>

6.1.1 Administrativ reglering av skolmaten.....	24
6.1.2 Beskattning.....	24
6.1.3 Informationskampanjer som eget medel.....	25
6.1.4 Sammanfattning.....	25
6.2 Avslutande Diskussion	26
7 Referenser.....	27
7.1 Primärmaterial.....	27
7.2 Sekundärmaterial.....	27
8 Bilaga 1 – Ämnesguide Fokusgrupp.....	32
9 Bilaga 2 – Kontaktuppgifter.....	34

1 Inledning

Av alla de idéer som följer i miljöproblematikens spår är vissa känsligare än andra. Ett ämne som tycks särskilt känsligt är debatten om kött, och diskussionen om dess miljöpåverkan. Problemen förknippade med en ökad köttproduktion har alarmerats av ett antal rapporter, framtagna av varierande källor så som FN, den amerikanske ekonomen Jeremy Rifkin, Världsbanken och vänsterpartisten Jens Holm.¹ Debatten har dock i första hand diskuterat vilken inverkan jordbrukssektorn de facto har, och mer specifikt vilken inverkan som uppkommer vid produktion av exempelvis nötkött, fläskött eller baljväxter. Bilden som visas tycks bli allt mer enstämmig: produktionen är mycket ineffektiv, dels ur ett klimatologiskt perspektiv, men även i termer av allt för hög förbrukning av vatten och landmassa (Wirsenius et al, 2010: 2; McAlpine et al, 2009: 21-22). Ingen vetenskaplig uppsats eller artikel har dock mig veterligen diskuterat och jämfört vilka olika möjligheter vi har att minska denna skadliga inverkan. Det är således både aktuellt och vetenskapligt relevant att fråga sig: *Givet att vi bör minska konsumtionen av kött, hur kan vi på bästa sätt göra detta?*

Det som kommer att vara uppsatsens infallsvinkel är därför inte huruvida vi faktiskt bör minska köttkonsumtionen eller inte, utan hur vi kan använda gemensamma medel för att göra just detta. Att vi bör minska konsumtionen kommer utifrån miljömässiga skäl att fungera som ett normativt antagande, och huruvida olika styrmedel kan anses lämpliga eller inte värderas utifrån om de är kostnadseffektiva respektive legitima. Mer precist kommer därmed olika typer av styrmedel att fungera som mina analysenheter. Genom att värdera dessa styrmedel mot två relevanta kriterier (kostnadseffektivitet och legitimitet) kan jag dra slutsatser om vilka styrmedel som kan anses vara mer lämpade än andra.

¹FN:s organ FAO framtog 2006 rapporten "Livestock's Long Shadow - Environmental Issues and Options" (Steinfeld, 2006). Jeremy Rifkin är grundare för "The foundation of economic trends" och har jobbat som ekonomisk rådgivare åt Europeiska unionen. Han kom 1991 med boken "Beyond beef, The rise and fall off cattle" (Rifkin, 1991). Världsbanken kom 2005 med rapporten "Managing the livestock revolution: policy and technology to address the negative impacts of a fast growing sector" (WB, 2005). Jens Holm sitter i Europa parlamentet för Vänsterpartiet, han utkom 2000 med rapporten Mat, Klimat, Rättvisa (Holm, 2000).

1.1 Syfte och frågeställning

Fokus ligger alltså på en konstruktiv ansats, där syftet är att undersöka vilka styrmedel som är lämpliga att nyttja för att uppnå en minskad köttproduktion. Huruvida ett styrmedel kan antas vara bra eller inte angrips utifrån att styrmedlen ska vara kostnadseffektiva och legitima. Frågeställningen blir därför:

Givet att vi bör minska konsumtionen av kött, vilka styrmedel kan uppnå detta på ett kostnadseffektivt och legitimt sätt?

Denna frågeställning implicerar en mängd definitioner. Exempelvis måste begreppen kött och styrmedel avgränsas, förklaras och motiveras, något jag återkommer till senare. Det bör dock redan nu understrykas att det i fallet kött kommer att handla om *boskap*. Denna avgränsning utgår från en specifik miljömässig argumentation som jag redogör för tydligare senare i uppsatsen. Begreppen *kött* och *boskap* används dock för enkelhetens skull i fortsättningen synonymt.

1.2 Disposition

Den inledande delen har fungerat som en mycket kort översikt över ämnet jag har undersökt, samt en presentation av de frågor jag har försökt att besvara. Resterande moment av uppsatsen är uppdelade i fem större kapitel.

I kapitel två diskuteras metodologiska överväganden. Diskussionen kommer att fokusera på implikationer av de metod- och materialval som gjorts. I huvudsak diskuteras på vilken grund man kan välja kriterier för analysen, hur jag resonerat i val av insamlingsmetod och vilken effekt detta får för uppsatsen. I kapitel tre följer sedan den normativa utgångspunkten. Här utreds påståendet *vi bör minska köttkonsumtionen*, och varför detta påstående implicerar användande av styrmedel.

Kapitel fyra är uppsatsens teorikapitel. Här förs diskussioner kring centrala begrepp och typologier. Kapitlet består av två huvudmoment; Dels diskuteras begreppet styrmedel, liksom typologier och teorier som omgärdar denna företeelse. Vad är egentligen ett styrmedel, och hur kan detta klassificeras? Dessutom fastställer jag kriterier för analysen. Detta moment består av en utförlig diskussion och definition av de kriterier som mina valda styrmedel senare värderas mot, och varför jag väljer dessa.

Kapitel fem är uppsatsens analys. Här studeras olika styrmedel utifrån kostnadseffektivitet och legitimitet. Kapitel sex avrundar till slut uppsatsen med resultatdiskussion och en självkritisk utvärdering. Förslag på hur forskningen kan utvecklas diskuteras även här.

2 Metodologi

Den metodologiska delen som följer diskuterar problem och möjligheter med de metodologiska val som gjorts i uppsatsen. För det första berörs förutsättningarna för normativ forskning som utvärdering, och speciellt valet av kriterier för analysen. Vidare diskuteras valet av undersökningsupplägg i den primärundersökning jag själv genomfört, alltså fokusgrupper. Varje del fungerar dels som en förklaring av mitt tillvägagångssätt, dels som en problematisering av den valda metoden.

2.1 Normativ forskning som utvärdering

Uppsatsen kommer som nämnts arbeta utifrån en utvärderingslogik, som i grunden går ut på att värdera vissa enheter utifrån förutbestämda normer eller kriterier. I mitt fall handlar det följaktligen om att värdera olika styrmedel utifrån de förutbestämda kriterierna kostnadseffektivitet och legitimitet. Metodologiskt måste det därför primärt vara intressant att fundera över förutsättningarna för att bestämma dessa kriterier. Statsvetaren Ludvig Beckman diskuterar i sin artikel ”Statsvetenskapens nytta”, bland annat just detta, och det är även hans resonemang som blir min utgångspunkt i valet av kriterier (Beckman, 2006).

Enligt Beckman torde det enklaste sättet vara en rättsvetenskaplig metod. Utifrån denna används dokument som den offentliga apparaten själv utfärdat. Syftet med denna *måluppfyllelseutvärdering* är att utläsa huruvida verksamheten uppfyller de mål och värderingar man själv utarbetat. Samtidigt kan inte denna snäva ingång hålla som en fullständig normativ utvärdering. Med Beckmans egna ord: ”Hur demokratin skall mätas kan inte vara en fråga som skall avgöras med hänvisning till hur demokratin definieras av det politiska systemet självt”. Det borde således vara önskvärt att normer och kriterier formuleras på andra grunder än ur ett måluppfylleseperspektiv (ibid, 2006: 337-339).

För att uppnå en högre systematik måste således de kriterier som väljs motiveras tydligt, med en relevans till ämnet som undersöks. Dessa motiveringar kommer dock inte beskrivas i denna sektion. Istället utformas ett mer extensivt resonemang i samband med att kriterierna beskrivs i uppsatsens fjärde del. Det tål dock att upprepas att de kriterier som undersökts är kostnadseffektivitet och legitimitet.

2.2 Insamlingsmetoder – Fokusgrupp

För att utreda legitimiteten i en styrning av svenskarnas köttkonsumtion behövs en utredning av konsumenternas attityd till statlig styrning av konsumtionen. För att utföra detta har jag tagit del av tidigare genomförda studier om svenskarnas relation till kött och styrmedel. Hittills genomförda studier är dock få till antalet, och dessa kommer följaktligen fungera som komplement till egna studier.

Ett alternativ för att genomföra detta är ett kvantitativt verktyg, där man helt enkelt undersöker stödet för olika typer av styrning. Detta tycks inom ramen för en kandidatuppsats dock vara alltför svårt att genomföra. Dels kommer det krävas ett mycket högt antal svarande, dels är arbetsbördan för att bearbeta den insamlade informationen alltför betungande.

Ett annat bra alternativ är då att använda sig av fokusgrupper. Till skillnad från mer kvantitativt inriktade studier är målet med dessa studier att få en bild av argumentationsstrukturen, och resonemangen som ligger bakom idéer och åsikter. De svarar på frågor om *varför* och *hur*, snarare än *vad*. Fokusgrupper skiljer sig vidare från andra intervjuformer då det är interaktionen mellan gruppdeltagarna som står i centrum, och inte relationen mellan den som intervjuar och den som svarar. Förespråkare pekar på att detta är en fördel, då våra åsikter ofta bildas och utvecklas just i gruppssammanhang (Litosseliti, 2003: 11; Essaiason, 2007: 361-362).

Vidare argument för att använda sig av denna metod är bland annat att den tenderar att vara effektiv vid hantering av känsliga ämnen. Dessutom har det redan visats att konsumtionen av kött står långt ned på listan över åtgärder man är villig att genomföra. Det ter sig därför mer intressant att fråga sig: *varför?* Vilka värden åberopas av de som stödjer eller motsätter sig styrning av köttkonsumtionen? (Lindén, 2008: 18; Naturvårdsverket, 2008: 15; Essaiason, 2007: 363; Litosseliti, 2003: 18).

Det ska avslutningsvis förtydligas att fokusgrupperna därmed inte leder till en representativ utredning om hur många som är för vissa typer av åtgärder eller inte, utan varför man förespråkar vissa åtgärder.

2.3 Material

Fyra fokusgrupper genomfördes med 4-6 deltagare i varje grupp. Deltagarna delades i demografiskt homogena grupper, emedan åsikter enligt metodologisk litteratur tenderar att bildas enklare i grupper med denna struktur. En grupp med kvinnor liksom en grupp med män i åldern 48-59 genomfördes. Därutöver genomfördes två grupper med studenter i ålder 19-31. En av de yngre grupperna var könsblandad medan den andra bestod av enbart män. Att jag valt att differentiera grupperna utifrån ålder och kön beror på att dessa variabelvärden i tidigare forskning visat sig vara betydelsefulla för vilka åsikter som förfäktas

(Litosseliti, 2003: 32ff; Lindén, 2004: 53-57; Angelöw & Jonsson, 1994: 67). Samtidigt betyder detta inte att jag kunnat ta hänsyn till *alla* variabelvärden med potentiell betydelse. Exempelvis har jag inte kunnat lyfta fram åsikter från pensionärer eller differentiera grupper beroende på utbildningsnivå eller socioekonomisk tillhörighet. En undersökning med mer tid och resurser har potentiellt ytterligare perspektiv att inhämta bland dessa grupper. Reliabilitetsproblemen lär dock vara minimala, då alla fokusgrupper finns inspelade.

Konstruktionen av fokusgrupperna har annars planerats med hjälp av relevant metodlitteratur. Jag har själv agerat moderator och inte deltagit i meningsutbytet. I genomsnitt har fokusgrupperna tagit drygt 1 timme /möte. Vilka ämnen som diskuterades och enligt vilken struktur finns tillgängligt i bilaga 1 (Litosseliti, 2003: 28-50).

I övrigt består materialet framförallt av sekundärlitteratur, som har använts för både mitt normativa antagande, min teoretiska genomgång och min analys. Ett undantag är att jag blivit tvungen att använda oinspelade samtal med kommunala tjänstemän som varit inblandade i vissa kommuners försök att införa en dag av vegetarisk matservering i offentliga skolor. Ett visst reliabilitetsproblem återfinns här då intervjuerna inte har spelats in, och inte finns transkriberade. För att i största mån lösa detta har jag låtit de refererade personerna godkänna vilken information som hänvisats till dem. Deras kontaktuppgifter finns dessutom i bilaga 2.

2.4 Validitetsproblem

Ett potentiellt validitetsproblem är det faktum att primärundersökningen i första hand mäter attityder. Även om styrmedel kan syfta till att förändra detta, måste dessa i slutändan syfta till att förändra vårt handlingsmönster. Problemet återfinns även i operationaliseringen av kostnadseffektivitet, då det är fullt möjligt för ett styrmedel att ha hög effektivitet i att förändra attityder men inte handlingsmönster. Att handlingsmönster och attityder inte är likvärdigt har vid upprepade tillfällen visats av psykologer och socionomer (Lindén, 2004: 45-46; Owens & Driffill, 2008: 4412-4413).

Det finns tyvärr ingen patenterad lösning på denna fråga, eftersom olika styrmedel kan syfta till olika saker. Information om köttets skadliga inverkan är åtminstone på kort sikt tänkt att ändra attityder, medan beskattning riktar sig mer mot själva handlingen. Det är således ingen lösning att enbart uppskatta antingen handling eller attityder. Istället gäller det att vara tydlig i analysdelen med vad som avses. Så länge man är tydlig med att attityd och handling inte är samma sak, borde uppsatsen rimligtvis inte försvagas av detta problem.

3 Normativ utgångspunkt

Under denna del av uppsatsen skall jag utreda min normativa utgångspunkt. Till att börja med utreds därför bakgrunden till mitt ursprungliga antagande om att en minskning av köttkonsumtionen är önskvärd. Således ställs frågan: *varför bör vi minska köttkonsumtionen?* Det är dock åter viktigt att påpeka att diskussionen tar avstamp i ett specifikt miljöargument, och inte vidrör andra argument såsom djuretiska ståndpunkter. Anledningen till detta är dels utrymmes- och tidsbrist, men framförallt att dessa argument inte är nödvändiga respektive relevanta för min argumentation. Det är fullt möjligt att hävda ståndpunkten; *vi bör minska köttkonsumtionen*, utan att ta ställning till om djur bör betraktas som moraliska subjekt.²

3.1 Problemet med köttproduktionen

Det energislöseri som är förknippat med produktionen av kött bygger i första hand på att det krävs stora mängder resurser för att föda upp boskap. En äldre uppskattning från Sveriges lantbrukaruniversitet tyder på att energianvändningen per kg sträcker sig från 0,86 kWh för baljväxter medan nötkött kräver ca 12,8 kWh. Skillnaden är fortsatt stor om vi tar utgångspunkt i mängden protein producerat. Detta gäller även för fläskkött, som trots allt har en mindre uppskattad miljöpåverkan än nötkött. Totalt blir energiåtgången mellan tio och tjugo gånger högre vid animalisk produktion (Bruce, 1997: 8).

Vidare är landmassan som krävs för att producera kött stor, den omgärdar idag stora delar av världens biomassa. Flera källor har pekat på den stora mängden land som krävs, däribland Wirsenius, som redan för tio år sedan visade på att cirka 67 % av världens odlingsbara landmassa användes till köttproduktion, vilket bör sättas i relation till köttätandet, som då stod för 13% av den totala konsumtionen (Wirsenius, 2000: 117-118).

Ett annat sätt att illustrera problemet är förbrukningen av vatten. Det krävs stora mängder vatten för att producera kött, även om siffrorna varierar kraftigt. För nötkött förekommer uppskattningar på både drygt 15 000 l/kg och 100 000 l/kg. Detta skall sättas i proportion till baljväxter, som uppskattas kräva ca 1000 liter/ kg (SIWI, 2005:3; Holm, 2000: 15).

²För den som önskar sätta in sig i den moraliska argumentationen för minskad eller fullständigt upphörande av köttkonsumtionen rekommenderas Peter Singers *Animal liberation: a new ethics for our treatment of animals* (1975), som bland annat har kallats ”djurrättsrörelsens bibel”. Mer nutida exempel är *Animal pragmatism : rethinking human-nonhuman relationships* (McKenna & Light, 2004) och Mark Rowlands nyutkomna översikt *Animal rights: Moral theory and practice* (2009).

Slutligen återfinns även klimatologiska problem, då produktionen av kött är en mycket stor bidragskraft till utsläppen av metan. Hur stor denna inverkan är mer exakt är omdiskuterat, men flertalet forskare har pekat på att den är betydande, och följaktligen en av de centrala faktorerna att ta hänsyn till i diskussionen om den globala uppvärmningen (Wirsenius et al, 2010: 2; Gerber et al, 2010: 244-245; McAlpine et al, 2009, 21-22).

Även om det finns skillnader mellan olika typer av kött är det tydligt att ingen form av kött är i närheten av den energieffektivitet som återfinns i vegetariska proteiner. Som påpekats ovan innebär detta att det som impliceras med konceptet kött fortsättningsvis kommer att vara *boskap*. Detta innebär alltså att allt som produceras ur boskap (nöt, fläsk, kyckling, mjölk, ost) inräknas. Vilt kött inbegrips således inte. Det är däremot fullt möjligt att olika styrmedel kan användas mer eller mindre extensivt mot olika former av kött, beroende av miljöinverkan. Detta är dock ett ämne för analysen.³

3.1.1 Behovet av minskad konsumtion och riktade åtgärder

Det verkar alltså finnas tunga indicier på att boskapsproduktionen är ineffektiv och resursslösande. Det fattas dock något. Tre problem kvarstår att utreda innan uppsatsen kan fortskrida. Dels har jag ännu inte besvarat varför detta faktiskt är ett problem, dels har det inte utretts varför detta medför att vi faktiskt bör sänka vår konsumtion av kött, och slutligen krävs ytterligare motivering till behovet av riktad styrning.

Problemet med utsläpp av metan är direkt kopplad till de negativa effekter den globala uppvärmningen tros innebära, exempelvis genom torka, översvämningar och smältande polarisar. Problemet med vatten- och landförsörjning baseras på ett framtidsperspektiv. Idag produceras tillräckliga mängder mat för att föda jordens befolkning. Befolkningen ökar dock, och med denna också efterfrågan på kött. I genomsnitt konsumerade en människa på jorden 25 % mer kött i mitten av 90-talet än i början av 60-talet. Det verkar dessutom finnas en positiv korrelation mellan ekonomisk tillväxt och en ökad köttkonsumtion. Dessa data pekar således på att det i framtiden kommer att krävas en mycket större mängd biomassa för att tillfredsställa efterfrågan på kött (Jagers, 2002: 131-134, Speedy, 2003: 4053S).

Enligt Jagers finns det tre sätt att bemöta denna problematik: 1) Bruka mer land, 2) Effektivisera produktionen eller 3) Förändra vårt konsumtionsmönster. Av dessa förslag tycks det första vara minst relevant, då ett av problemen med köttkonsumtionen är just dess förbrukning av landmassa. Således är möjligheterna till expansion små (Jagers, 2002: 134-136).

Att effektivisera produktionen är dock en potentiellt viktig källa till bättre hushållning med energin. Teoretiskt erbjuder detta alternativ dessutom flertalet fördelar, framförallt då styrmedlen skulle riktas mot den primära källan av utsläpp, alltså produktionen. Enligt Schmutzler och Goulder finns dock vissa

³Det bör här tilläggas att det inte finns några dokumenterade hälsomässiga svagheter med en minskad köttkonsumtion. För en fullständig utredning om hur man kan tillgodogöra sig alla essentiella kostinslag rekommenderas Björn Pettersons "Vegansk näringslära på vetenskaplig grund" (2005).

situationer då det är bättre att rikta statliga medel mot output (konsumtion) än mot input (produktion). De tre omständigheter som bör vara uppfyllda är 1) Svårt och kostsamt att övervaka produktionen, 2) Det finns bristande alternativ förutom att minska output 3) Supplementen till outputvaran är goda (Vi kan äta annat än kött) (Schmutzler & Goulder, 1997:63). Frågan är då, gäller dessa omständigheter i det aktuella fallet?

Enligt Wirsenius et al är svaret ja. I en nyskriven artikel pekar man i tur och ordning på att samtliga punkter gäller just fallet kött. För det första finns stora kostnader inblandade om man vill övervaka minskade utsläpp. Vidare finns begränsade möjligheter till minskning av output, framförallt beroende på att man för en substantiell förändring i klimatologiskt hänseende måste förändra djurens matsmältningssystem.⁴ Till sist finns stora möjligheter att byta ut kött mot andra typer av protein. Slutsatsen måste således bli att en minskad konsumtion är ett fördelaktigt alternativ (Wirsenius et al, 2010: 3-5).⁵

Behovet av styrmedel baseras slutligen på bristande alternativ. Utifrån att vi faktiskt bör minska konsumtionen av kött har vi två alternativ. Antingen agerar vi med gemensamma styrmedel för att styra produktionen, eller överlämnar vi saken åt individen. Statistiken över Sveriges konsumtion av kött de senaste åren tyder inte på någon minskning. Snarare verkar konsumtionen öka. Enligt Lantbrukarnas riksförbunds rapport "Kött 2006" ökade konsumtionen av nöt-, gris- och lammkött från 54,8 kg/capita 1995 till 61,8 kg/capita 2006. Nötkött stod här för majoriteten av ökningen (LRF, 2006). Om man utgår från att den globala tillväxten kommer att öka i framtiden, kan situationen bli ännu värre. Den positiva korrelation mellan ökad BNP och köttkonsumtion som ovan redovisats pekar på att "business as usual" inte är ett alternativ.

⁴Den här uppsatsen tar inte hänsyn till möjligheten att odla kött, vilket hade krävt helt andra moraliska diskussioner.

⁵Detta implicerar dock inte att en produktionseffektivisering inte är att föredra. Tvärtom pekar Wirsenius et al. på att även produktionen behöver stimuleras (Wirsenius et al, 2010: 16).

4 Terminologi och Styrmedelsteori

I följande avsnitt har jag skapat en styrmedelstaxonomi och utrett vissa övergripande utgångspunkter i styrmedelsteori. Detta är nödvändigt av två skäl. Dels skapar detta en tydligare återknytning till litteraturen om styrmedel, dels skapar det en utgångspunkt för vilka styrmedel som bör undersökas i min analys. Den typologi som används bildar nämligen grunden för valet av vilka styrmedel jag avser att undersöka. Detta urval diskuteras löpande i texten, och utreds mer exakt under analysen.

För det andra presenteras kriterier för analysen; *kostnadseffektivitet* och *legitimitet*. Förutom nominella och operationella definitioner av begreppen kommer jag också att framföra anledningen till varför just dessa kriterier och definitioner är centrala.

4.1 Styrmedelstaxonomi

Vad är ett styrmedel? Olika författare väljer olika definitioner, och följaktligen olika fenomen som inbegrips i begreppet. Jag kommer att utgå ifrån Evert Vedung, som skriver: "Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change." (Vedung, 1998, 21). Denna definition medför två viktiga implikationer. För det första att styrmedel är en åtgärd som utförs av "governmental authorities". För det andra att man faktiskt skall utöva/använda makten. Således kan det inte betraktas som ett styrmedel att välja att göra ingenting. Att överlåta makten till marknaden eller civilsamhället är ett strategiskt beslut, men bör således inte betraktas som ett styrmedel.

Med detta i åtanke finns en mängd typologier att välja mellan. Precis som ett flertal författare påpekat, finns ingen gemensam taxonomi som används av majoriteten av forskarna. Från två till sjufaldig uppdelning av styrmedel förekommer. I valet av taxonomi behövs således ett kriterium. Ett enkelt alternativ är då att utgå ifrån graden av auktoritativ kraft, och placera styrmedel längs en linje av mer eller mindre makt (Sandahl, 1986: 12-14; Vedung, 1998: 22, 34ff; Åstrand, 2006: 25; Nordfors, 1985: 19-20).

De tre vanligast förekommande styrmedlen utifrån detta kriterium är administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel. Administrativa styrmedel är genom förbud/påbud den kraftigaste formen av auktoritativt beteende. Därefter placeras ekonomiska medel, som belönar eller bestraffar våra val, medan information är den lägsta graden av auktoritet, då det i slutändan är upp till mottagaren att bestämma vilket val man anser vara det riktiga (Nordfors, 1985:

19; Vedung, 1995: 4; Lindén & Carlsson-Kanayma, 2005: 23; Åstrand, 2006: 25; Sandahl, 1986: 12-14).

Typologin är således motiverad att använda utifrån två enkla argument. Dels är den vetenskapligt erkänd, det vill säga den används av flertalet forskare. Dessutom finns även en tydlig relevans, då de tre valda styrmedlen alla har en tydlig tillämpning i det aktuella fallet. Ett antal styrmedel föll bort av just denna anledning. Bland dessa kan nämnas fysiska styrmedel. Innebörden i detta medel är att bygga sig ur problematiken, och således styra beteenden genom infrastruktur. Detta styrmedel riktar sig således i första hand till transportrelaterade företeelser – exempelvis genom vägbulor (Eckhoff, 1983: 29; Lindén, 2004: 70).

Ett problem som uppstår med denna definition är att den är länkad till en särskild snäv definition av makt. En snabb överblick över den globala världshistorien avslöjar exempelvis att ett upprepat användande av information i många fall kan vara det största uttrycket för makt. Att utveckla en egen typologi som tillgodoser bredare definitioner av makt finns det dock – inom ramen för denna uppsats – varken tid eller utrymme för.

Med det sagt skall jag kort redogöra för vad de tre styrmedelsformerna innebär.

4.1.1 Administrativa Styrmedel

Administrativa styrmedel är den kraftigaste formen av auktoritet. Styrmedlet syftar till att styra beteendet genom påbud eller förbud. Det stiftas följaktligen lagar eller regler om vad som är tillåtet och inte tillåtet. Överträdelse bestraffas sedan med någon form av negativa sanktioner, exempelvis fängelse eller böter (Nordfors, 1985: 19).

Användningsområden för detta styrmedel är vidare många, och historiskt har detta varit den vanligaste formen. Nordfors kallade exempelvis redan 1985 detta styrmedel för ”den traditionella vägen” (ibid, 1985: 19).

I fallet kött finns ett antal potentiella regleringar. En extrem variant är att förbjuda konsumtionen fullständigt, alternativt att reglera hur mycket kött varje individ får konsumera. Detta system har tidigare använts inom svensk alkoholpolitik, i form av en så kallad *motbok* (Även kallat Brattssystemet). Denna reglerade din maximala konsumtion, och förbjöd därmed alkoholdrickande över vissa nivåer (Holmberg, 2010). Ett mindre styrande alternativ hade varit att reglera offentlig service. I bland annat Örebro har ett sådant förslag faktiskt genomdrivits av lokala politiker. Beslutet bestod i att införa en veckodag av helvegetarisk matservice i kommunala skolor. 3000 elever är i praktiken berörda. Efter försöket har flertalet skolor följt efter och anammat idén (Ohlsson, 2009; Bródén, 2009; Resiegård, 2010). Denna typ av styrmedel, alltså *reglering av kommunal skolmat*, kommer senare att utgöra ett av mina primära analysobjekt.

4.1.2 Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel reglerar inte vad som är förbjudet eller påbjudet. Istället utnyttjar ekonomiska styrmedel ett belöningsssystem. Genom att göra vissa beteenden monetärt dyrare kan man driva människor till ett visst handlande. Uppför du dig enligt ett önskvärt mönster belönas du, medan du bestraffas vid andra val. Exempel på detta är skatter, tullar och subventioner (Eckhoff, 1983: 31; Lindén & Carlsson-Kanayama, 2005: 23). I fallet kött tycks skatter vara det klart mest diskuterade styrmedlet. Den debatt som faktiskt förekommit har i första hand berört en *skatt på animaliska produkter*, därav kommer detta vara mitt andra primära analysobjekt.

Intressant att peka på här är att ekonomiska styrmedel i praktiken kan ta sig kraftigare uttryck än regleringar. Ett exempel: Om vi vill ha bort parkering från en särskild plats vid en särskild tidpunkt kan vi utnyttja administrativa medel, det vill säga förbjuda parkering och ålägga överträdelser med böter. Vi kan också utnyttja ekonomiska metoder, och helt enkelt sätta en hög kostnad på parkeringen. Om kostnaden är större än de böter som sanktioneras vid överträdelse, är det ekonomiska medlet av kraftigare karaktär (förutsatt att man bortser från lagens moraliska makt).

4.1.3 Information

Information slutligen betraktas som den sista formen av styrmedel. Detta anses vara det minst auktoritativa, eftersom det inte påverkar individens beslut materiellt. Genom att kommunicera rekommendationer och råd försöker man istället påverka människans bild av sin omgivning, alternativt deras möjlighet till mer upplysta beslut. Ett modernt exempel är märkning av matvaror, som bland annat är tänkt att underlätta för medborgarnas möjlighet att ta rationella beslut. Andra möjligheter är exempelvis att annonsera via massmedia, eller informera via skolor (Vedung, 1995: 2-4).

Precis som beskrivits ovan måste man dock åter ha den snäva bilden av makt i åtanke. Mallen tar inte hänsyn till repressivt riktad information, i vissa sammanhang kallat propaganda. Frans C.J. Van der Doelen skriver:

The object of providing information is to increase the knowledge of the individual, thereby enabling him or her to form an independent judgement. Propaganda, on the other hand, is intended [...] to undermine his or her capacity for independent judgement (Van der Doelen, 1998: 133).

Ett viktigt moment att ta hänsyn till är att information kan användas som ett eget styrmedel, alternativt som ett sätt att informera om andra styrmedel. I det senare fallet kan exempelvis nämnas information om vilken skatt som skall betalas. Information som eget medel syftar dock till att på egen hand förändra beteendet eller attityder (Ajpe & Vedung, 1997: 9). Det är *information som eget styrmedel* som kommer utgöra det tredje analysobjektet. Mer precist kommer jag att inrikta

mig på *informationskampanjer*. Anledningen till detta är framförallt att om konsumtionen av kött skall minska är det rimligt att anta att kunskapen om alternativen – vegetarisk mat – måste öka. För detta är informationskampanjer en bättre lämpad form av information än exempelvis märkning av varor.

4.2 Kriterier för analysen

Efter att ha utrett bakgrunden till uppsatsens antagande, och extraherat de styrmedel som kommer att utgöra uppsatsens analysenheter, återstår nu att välja kriterier för analysen, liksom att operationalisera dessa kriterier. Anledningen till detta är mycket enkel; det är helt enkelt fullständigt omöjligt att bedöma ett val utan en uppfattning om vad som är önskvärt och icke önskvärt i bedömningen. Eller med Gunningham och Sinclairs eleganta formulering: ”...unless we are able to identify what success would look like, it will be impossible to know whether, or to what extent, it has been achieved.” (Gunningham & Sinclair, 2005: 54).

I styrmedelslitteraturen förekommer en mängd förslag till vilka kriterier som bör användas. Neil Carter skriver i sin bok *The politics of the environment* att styrmedel borde vara ”effektiva, genomförbara och undervisande”. Anna-Lisa Lindén och Annika Carlsson-Kanayma å sin sida pekar på en mängd värden, exempelvis tid, kostnad, acceptans och etiska överväganden. En mer ekonomisk utgångspunkt antar vidare Tomas Sterner, som förutom effektivitet bland annat också pekar på risk eller osäkerhet (Lindén & Carlsson-Kanayma, 2005: 22; Carter, 2007: 322; Sterner, 2003: 150-165).

Det finns inget självklart svar på vilka kriterier som bör premieras, och faktum är att den teoretiska litteraturen ofta uppvisar stora brister i reflexiv kvalitet. De normer som väljs motiveras alltså sällan. För denna uppsats har jag som bekant valt *kostnadseffektivitet* och *legitimitet* som utgångspunkt. De generella skälen till detta val grundar sig dels i en stor användning inom den teoretiska litteraturen, dels i en uppenbar relevans för ämnet i fråga. En tydligare motivering till varför just dessa två kriterier har valts kommer att beskrivas mer utförligt under respektive kriterium.

För att göra beskrivningen av normerna mer systematisk kommer några grundläggande frågor att besvaras under respektive rubrik.

- 1) Vilka definitioner används traditionellt om begreppet, och vilken definition kommer att användas i denna uppsats?
- 2) Varför har just detta kriterium, och denna definition valts?
- 3) Hur operationaliseras begreppet?

4.2.1 Kostnadseffektivitet

Effektivitet är med all säkerhet det mest använda begreppet inom styrmedelslitteraturen. Som det mest använda följer dock också att det är ett av de mest omstridda. Inom miljöekonomi (och även nationalekonomi generellt)

används ofta samhällsekonomisk optimalitet. Begreppet syftar till en punkt i ett diagram där ingen förflyttning är möjlig utan att försämra situationen för någon, således en optimal situation.⁶ En sådan företeelse representeras operationellt av ett tillstånd där nyttan av ytterligare en enhet är densamma som kostnaden för ytterligare tillförsel av samma enhet. På grund av de oerhörda svårigheterna att uppskatta nytta, och de stora praktiska metodologiska problem som följer, faller denna definition bort (Gunningham & Sinclair, 2005: 69; Tietenberg & Lewis, 2009: 26-28, 39-47).

Eftersom det i första hand är konsumenternas beteende som måste förändras, är det istället intressant att se huruvida styrmedel har en förmåga att ändra attityder och beteendet i önskvärd riktning. För en större relevans i begrepps användningen kommer effektivitet därför i detta fall syfta till *kvoten mellan input och output*. Ett kostnadseffektivt styrmedel innebär helt enkelt att den förändring av beteende eller attityd man önskar uppnå, genomförs med lägst input (Lundquist, 1999: 64). På operationell nivå handlar det således om att uppskatta till vilken grad administrativ, ekonomisk eller informativ styrning har förmågan att revidera attityder och handlingsval i relation till kostnaderna. Det mest kostnadseffektiva styrmedlet är således det som kan förändra våra attityder och beteenden till lägsta insatsen.

Det finns tydliga etiska skäl att förhålla sig till ekonomiska värden. Hälsoekonomerna Ferraz-Nunes, Karlberg och Bergström pekar på att det är oetiskt att använda mer resurser än vad målet kräver, ett påstående som även får stöd av Lennart Lundquist (Ferraz-Nunes et al, 2007: 27, Lundquist, 1999: 106).

Precis som beskrivits under metodologiska överväganden finns dock – med undantag för den reglering av skolmaten som skett i olika svenska kommuner – inga styrmedel riktade mot konsumtionen av kött att utreda. Analysen kommer därför också att bygga på tidigare studier av styrmedel riktade mot varor som kan anses uppvisa likheter med kött. Dessa likheter kan bestå i en mängd olika fenomen. En bedömning kommer att ske i varje enskilt fall. Fossila bränslen och tobak kan exempelvis anses jämförbara med animaliska produkter på ett antal sätt. Motiven för att införa exempelvis bensinskatt bygger på liknande energi- och klimatargumentation. Punktskatter på tobak å sin sida visar också upp likheter, då signalerna som kommuniceras är liknande, alltså skadligt beteende bestraffas genom att bli dyrare. Exakt hur argumentationen kommer att se ut avgörs som sagt av varje enskilt fall.

4.2.2 Legitimitet

Den filosofiska diskussionen om legitimitet har förts sedan 1700-talet, och debatterats av storheter så som Hobbes, Rosseau, Rawls och Marx. Diskussionen har mycket övergripande handlat om förutsättningarna för auktoritet, och huruvida ett beslut kan anses rättfärdigat utan individuellt medgivande. Kan vi tala om legitimitet i ett representativt demokratiskt system? (Flathman, 2007: 678-683).

⁶Detta benämns ofta som ett *pareto-optimalt* tillstånd.

Denna diskussion är intressant, men befinner sig på ett alltför abstrakt plan för att kunna anses av intresse i denna uppsats. Det som är relevant i detta fall är istället legitimiteten för den specifika policy som undersöks, alltså olika typer av styrmedel.

I statsvetenskapligt lexikon härrörs legitimitet till ”att andra har förtroende för att personen/organisationen handlar utifrån acceptabla värden, normer och rimligt säkra kunskaper.” Operationellt uppnås detta genom att personer eller organisationer helt enkelt anpassar sina strukturer och mål efter vilka generella värden och normer som förfäktas (Goldmann et al, 1997: 144-145). För min uppsats innebär detta att de styrmedel som skall användas måste befinna sig i linje med normer och värderingar som förfäktas av de aktörer som avses, alltså konsumenter i Sverige.

Ett annat sätt att formulera det är som statsvetaren Matti. Han skiljer på normativ och social legitimitet. Den förra representerar de värderingar som ligger till grund för det liberala demokratiska samhället, alltså universellt önskvärda värderingar och normer. Ett problem här är självfallet hur man väljer dessa värden. Sociala normer å sin sida berör istället den nuvarande opinionen, alltså människors *faktiska inställning* till olika typer av policys. Problemet med denna typ av legitimitet är å sin sida att den tenderar att representera en relativistisk syn på begreppet. Om åtgärders legitimitet skall värderas utifrån huruvida de *anses* vara goda eller inte, kan exempelvis diktatur eller slaveri nå legitimitet (Matti, 2009: 47-51).

Även om jag är medveten om det relativistiska problemet som uttryckts i Mattis avhandling, kommer jag utgå från statsvetenskapligt lexikons definition. Detta beror dels på att en fullständig utredning där jag även tar hänsyn till universell moral, kräver alltför stor arbetsbelastning. Dessutom är den definition jag väljer intressant ur ett effektivitetsperspektiv. Flertalet författare har pekat på detta. Det bärande argumentet är att en åtgärd som uppfattas som orättvis, har mycket små möjligheter att lyckas (Gunningham & Sinclair, 2007: 74; Tietenberg & Lewis, 2009: 586).

Operationellt kommer alltså legitimiteten undersökas genom att utvärdera vad man anser om exempelvis skatter eller regleringar. Ett legitimt styrmedel är helt enkelt ett som stämmer överens med de värden människor förfäktar. Det bör dock återigen påpekas att jag inte kommer undersöka saken kvantitativt, utan istället ta reda på varför människor ser positivt eller negativt på olika former av styrning. På så sätt kommer jag att kunna extrahera olika värden som människor anser viktiga eller inte. Ett legitimt styrmedel tar hänsyn till dessa värden.

5 Analys

Analysen nedan har strukturerats på följande sätt: Styrmedlen jag skall undersöka har rubricerats utifrån klassificeringen administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel.

Under varje rubrik kommer som en introduktion kostnadseffektiviteten och legitimiteten hos administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel diskuteras på ett generellt plan. Alltså; hur uppskattas kostnadseffektiviteten hos exempelvis ekonomiska styrmedel generellt. Därefter kommer jag diskutera mer specifikt hur man kan värdera de styrmedel som potentiellt kan användas för att minska köttkonsumtionen. Alltså; hur kan man värdera effektiviteten hos reglering av kommunala skolors matbespisning, beskattning av kött och informationskampanjer som eget styrmedel.

5.1 Administrativa styrmedel

Olika författare har traditionellt pekat på ineffektiviteten i förbud och påbud. I nationalekonomisk forskning hävdas ofta att regleringar endast är att föredra om vi känner till den individuella kostnaden av ett förändrat beteende för samtliga aktörer (alltså exempelvis både konsumenter och distributörer). En reglering av exempelvis bilismen, skulle för ett kostnadseffektivt utfall således kräva att alla bilförare värderade sin bilåkning på samma nivå, eller att samtliga affärer hade identisk återförsäljning året om. Samtidigt har man, utifrån att vi har ett fungerande rättsväsende, näst intill garanterad måluppfyllelse vid användande av förbud eller påbud (SOU 2000:23: 152ff; Sejak, 1997: 188; Mitkin, 1986: 404ff).

Legitimiteten för administrativa förbud och påbud var i min undersökning generellt svag. I alla fokusgruppsundersökningar som genomfördes ställde sig många tveksamma till administrativa styrmedel och åberopade framförallt valfrihet. Exakt i vilka fall man ansåg administrativ reglering motiverat varierade kraftigt. *Hälsa, vid kriser och det krävs transparens* förekom i diskussionen om vad som krävdes för att reglering ska anses rimligt. Förbud ansågs av vissa mer rimligt än påbud (Fokusgrupp 1, 2010, Fokusgrupp 2, 2010).

5.1.1 Reglering av kommunala skolor – kostnadseffektivitet

Det styrningsalternativ som faktiskt införts i ett antal städer i Sverige (Exempelvis Piteå, Åre, Östersund och Örebro) är en mycket specifikt riktad reglering. I dessa städer har man valt att införa en vegetarisk dag i veckan i offentlig service, mer

specifikt för kommunens skolverksamhet. Det finns tyvärr oerhört lite utvärderingar gjorda om projekten, dels på grund av att projekten är relativt nya, men i vissa fall även på grund av projektens korta levnadstid. Piteå och Åre har båda lagt ned projekten, efter mycket lågt stöd hos skolans elever (Rolandsson, 2010; Stoltz, 2010). Tyvärr finns inga utvärderingar överhuvudtaget nedskrivna, och det som finns tillgängligt från Örebro är endast ett fåtal enkäter. Det gäller således att vara försiktig med slutsatserna.

Viss information finns dock att tillgå. I ett protokoll från teknik- och servicenämndens arbetsutskott i Piteå gjordes 2008 en beräkning för vad en vegetarisk dag i veckan skulle kosta för kommunen. Intressant nog fanns inte förslaget primärt med i ett försök att förbättra klimatet, utan för att spara in kommunens pengar. 639 210 kr uppskattades kommunen spara in. Hur denna beräkning gjorts framgår dock inte, och jag har tyvärr inte haft utrymme till att sätta mig in i metodologin bakom beräkningen. I de samtal jag haft med tjänstemän framkom vidare att bytet av animalisk mat till vegetariska proteiner inte utgjorde någon extra kostnad, däremot uppkom vissa kostnader av utbildning i vegetarisk matlagning (Sammanträdesprotokoll, 2008: 20-22; Rolandsson, 2010; Källsdotter, 2010; Stoltz, 2010).

Allt som allt verkar i vilket fall projekten tyda på att kostnaderna initialt är mycket låga. Därmed inte sagt att kostnadseffektiviteten är hög. Även om kostnaden är låg finns stora tveksamheter kring de verkliga effekterna av regleringen. Att Piteå och Åre fick lägga ned verksamheten och återgå till tidigare menyer tyder på ett lågt stöd hos skolungdomarna. Lokala tidningsartiklar och samtal med kommunala tjänstemän tyder dessutom på att färre ungdomar åt av maten de dagar vegetariskt serverades, vilket potentiellt kan leda till att effekterna av policyn blir mindre lyckade (Hallgren 2008; Lundqvist, 2009; Rolandsson, 2010; Källsdotter, 2010; Stoltz, 2010). Dels kan de potentiellt positiva miljöeffekterna minska om elever väljer att äta på andra platser, vilket medför att matsalen blir tvungen att slänga mat. En andra potentiell effekt är att eleverna helt enkelt äter mindre, får i sig otillräckliga mängder näring och följaktligen presterar sämre i skolan.

Utifall att det faktiskt skulle finnas ett någorlunda stöd i skolorna kan det dock finnas ytterligare en långsiktig effekt som skulle stärka kostnadseffektiviteten. Att rikta vegetarisk kost mot yngre människor kan innebära att fler tar till sig ett särskilt sätt att konsumera. Det fanns exempelvis en tydlig skillnad i de intervjuade fokusgrupperna mellan äldre och yngre deltagare. Många äldre konstaterade att de visste mer om kött, visste hur man lagade maten och hade en vana av en kost baserad på kött. Vegetarisk mat beskrevs å andra sidan som komplicerad, och "något som kräver planering". Om skolorna vid tidig ålder lär barnen att vegetarisk mat är en naturlig del av kosten kan kostnadseffektiviteten på lång sikt stärkas (Fokusgrupp 2, 2010; Fokusgrupp 3, 2010).

5.1.2 Reglering av kommunala skolor – Legitimitet

Som beskrivits ovan var denna styrning på generell nivå minst populärt. Flertalet uttalade sig negativt om detaljreglering. Strukturellt skiljde det sig inte mellan unga och gamla eller kvinnor och män. Det fanns i båda grupper en tendens att ställa sig negativt till förbud och påbud. Framförallt åberopades valfrihet som ett värde att ta hänsyn till. ”Det är ju jättefarligt att börja reglera vad man får äta. Så kan man inte detaljstyra hur jag ska leva mitt liv” (Fokusgrupp 2, 2010).

Reglering av kommunala skolor fick dock flertalet positiva röster. Meningsutbytet som förekom i ett antal grupper rörde hur stort ingrepp på valfriheten en reglering av skolmaten egentligen var. Meningarna gick isär mellan de som ansåg det förkastligt att tvinga barnen vad de skall äta, medan andra påpekade att detta redan görs. ”Här tvingar man ju skolbarnen” hävdades, medan andra tvärtom menade att ”Du får ju inte välja vad du ska äta idag. Där har man ju redan bestämt, att du ska dricka mjölk exempelvis.” (Fokusgrupp 1: 2010, Fokusgrupp, 2: 2010).

Istället framkom förslag på att etablera en lagstiftning på vegetariska alternativ på alla skolor. Detta förslag kunde många deltagare enas om som bra. Ett fåtal ansåg kostnaderna alltför stora (Fokusgrupp 1, 2010; Fokusgrupp 2, 2010).

Ett antal menade att det var tveksamt om vi hade tillräckligt mycket information eller vetenskaplig säkerhet för att utfärda en reglering. Säkerställd kunskap verkade vara ett mycket centralt värde för samtliga deltagare. Några påpekade att ett påbud var en mycket kraftig reglering, och att mer säkerställd kunskap krävdes för detta (Fokusgrupp 4, 2010).

Ett positivt omdöme var att regleringen i skolorna riktade sig mot barn. Nästan alla vuxna påpekade att deras relation till kött var mycket stark och att man troligtvis inte skulle kunna förändra deras beteende särskilt mycket. En av deltagarna i den äldre manliga gruppen sammanfattade detta på följande sätt:

Ska man börja någonstans är det där man ska börja [...] Detta är inte en beteendefråga, det är en djupt rotad kulturfråga, du kan inte enkelt ändra den. Örebro kommuns reglering, det är ett lysande exempel på hur man skulle kunna göra detta (Fokusgrupp 3, 2010).

5.2 Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel förespråkas av stora delar av litteraturen (framförallt nationalekonomisk) som den mer kostnadseffektiva formen av statliga instrument. Det finns flera anledningar till detta, varav den främsta anledningen är flexibilitet. Ekonomiska styrmedel ger incitament till förändring, men de deklarerar inte exakt hur detta ska ske. Traditionellt har detta setts som en framgångsrik policy mot företag och konsumenter, eftersom dessa själva har bättre kunskap om sina egna kostnader, och således mer effektivt kan välja åtgärder och sätta utsläpp till den

nivå som bättre överensstämmer med deras egna kostnader (Hammar & Söderlund, 2005: 19-20; Povellato et al, 2007: 486).

Legitimiteten i ekonomisk styrning varierar kraftigt över sammanhang och kontext. Generellt tycks det finnas en större acceptans mot positiva ekonomiska incitament än negativa sanktioner. I Naturvårdsverkets årliga studie i november 2009 fanns exempelvis en tydlig majoritet för subventionering och bidrag av klimatvänliga/miljövänliga verksamheter, medan stödet för skatter på miljöfarliga varor visade relativt låga opinionssiffror i jämförelse (Naturvårdsverket, 2009: 16). I min undersökning var stödet för ekonomisk styrning generellt större än för regleringar; valfriheten ansågs bättre tillfredsställd. Dock pekade framförallt äldre grupper på problemet att göra kött till en lyxvara. Värdet solidaritet diskuterades enbart i de två äldre grupperna.

5.2.1 Beskattning - Kostnadseffektivitet

Ett möjligt sätt att uppskatta kostnadseffektiviteten i en potentiell skatt mot animaliska produkter är att titta på tidigare åtgärder för att minska olika typer av hälsoskadlig konsumtion. Exempel på detta är tobak, alkohol eller fet mat. Dessa åtgärder har visserligen haft ett annat syfte (folkhälsopolitik), men har genom höjda priser skickat samma typ av signaler.

Tobaksskatten är en punktskatt som betalas ut per cigarett och paket. Av de studier som jag har tagit del av tycks effekterna uppskattas som framgångsrika, egentligen oavsett författare. Trots att produkten omgärdas av särskilt svåra omständigheter (den är beroendeframkallande) tycks det finnas tydliga effekter av höjda skatter. Världsbanken har exempelvis placerat höga skatter som en av de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska rökning. Exakta effekter varierar kraftigt, och är beroende av ursprungligt prisläge och storleken på skatten. Samma resonemang förs när det gäller skatt mot alkohol (Österberg, 2004; Joossens, 2004: 7-8, 14; Levy et al, 2004: 338–353; World Bank, 2003).

Även på miljöområdet har beskattning använts länge, framförallt genom energi och koldioxid-skatter, som traditionellt riktats mot produktionssidan. Effektiviteten har uppskattats vid ett flertal tillfällen, bland annat av Konjunkturinstitutet, som pekar på ett antal problem. För det första, vid de fall man riktar skatter mot produktionen inrikes, uppstår lätt så kallade *kolsänkor*. Med detta menas att allt mer importeras, vilket riskerar att neutralisera effekten av skatten på global nivå. För det andra görs ett antal undantag för större företag som är mycket exportberoende. Dessa komplicerade regler med undantag skapar en större administrativ kostnad, därmed sämre effektivitet. För det tredje är koldioxid enbart en typ av växthusgas, vilket medför att stora utsläppskällor i jordbruket inte inräknas (Hammar & Söderlund, 2005: 77-82).

Forskarna Wirsenius, Hedenus och Mohlin har i en nyskriven artikel försökt att uppskatta effekten av en skatt på även andra typer av växthusgaser. För att minska utsläppen och för att frigöra land har man således föreslagit skatter på animaliska produkter, baserat på utsläppen av växthusgaser. En sådan skatt skulle dessutom riktas mot konsumtionen. Mer exakt uppskattas en skatt inom EU på

€60 per ton CO₂-eq ge en minskning av 33 miljoner ton CO₂-eq.⁷ Effekten väntas bli ännu större om det land som frigörs av en minskad boskap används till produktion av alternativa bränslen. Utifrån de problem som beskrivits i konjunkturinstitutets rapport ovan (kolsänkor, att inkludera alla typer av växthusgaser och inga specialregler) verkar det rimligt att sluta sig till att en skatt mot konsumtionen skulle vara *mer kostnadseffektiv* än koldioxidskatten som använts traditionellt i svensk miljöpolitik (Wirsenius et al, 2010).

En annan viktig slutsats som nås av författarna till artikeln ovan är att skatter bör differentieras mot den typ av produkt som släpper ut mest. En sådan skatt kan också sägas få stöd av andra undersökningar. I en dansk studie av Jensen och Smed undersöks exempelvis kostnadseffektiviteten i riktade ekonomiska styrmedel för att minska konsumtionen av hälsofarlig mat. Slutsatsen som nås är att skatter kan ha tydliga effekter, men att kostnadseffektiviteten kan ökas med 10-30 % om skatten riktas mot det specifikt hälsovådliga i maten, i detta fall socker och fett. Samma princip borde rimligtvis vara möjlig att applicera på skatt riktad mot animaliska produkter. Vilken princip som skall användas för att differentiera skatten är inte helt klart. Wirsenius et al föreslår graden av växthusgasutsläpp, men det är fullt rimligt att tänka sig andra typer av mått, exempelvis energiförbrukning (Jensen & Smed, 2007; Wirsenius et al, 2010: 9). Klart är i alla fall att det inte handlar om en skatt specifikt riktad mot kött, utan mot graden av miljöskada.

5.2.2 Beskattning: Legitimitet

Bilden av ekonomiska styrmedel och skatter mer specifikt var mycket kluven. Överlag fanns inget tydligt stöd eller motstånd till denna typ av instrument. Flera deltagare hänvisade åter till valfriheten som ett viktigt värde, och föredrog ett belöningsystem framför förbud och påbud. ”Tror det kan vara bättre med ett belöningsystem [...] Annars går staten in och bestämmer 'så här ska det vara', och jag tycker nog man ska få bestämma själv.” Å andra sidan fördes samma resonemang parallellt om varför skatter inte var acceptabelt. ”Rent spontant tycker jag att beskattning känns som ett för stort ingrepp. Det är helt okej att informera, men man får inte inkräkta på den fria viljan” (Fokusgrupp 1, 2010, Fokusgrupp 3, 2010).

En strukturell skillnad återfanns mellan de två äldre grupperna och de grupper som innehöll yngre deltagare. Många av de äldre deltagarna påpekade i större utsträckning att skatten riskerar att slå orättvist mot de mindre välbeställda grupperna och familjerna i Sverige. Bland annat påpekades att ”Har du tre barn hemma och svårt med ekonomin, då blir miljön inte högt upp prioriteringslistan” och ”Det är inte så svårt att vara miljömedveten om man har pengar till det.” Det var tillika endast inom de äldre grupperna som värdet solidaritet nämndes som ett centralt värde. Flertalet påpekade att om man överhuvudtaget ska överväga

⁷CO₂-eq innebär att graden av koldioxid används som referens. Skatten i det här fallet skall alltså riktas mot växthusgaser, och kommer innebära en minskning jämförbart med 33 miljoner ton CO₂. Alltså ungefär 7 % av jordbrukets nuvarande totala utsläpp av växthusgaser (Wirsenius et al, 2010: 19).

skatter, måste man först försäkra sig om att det finns tillgängliga alternativ, och att alla gavs förutsättningar att klara en höjd skatt. Vissa drog exempelvis paralleller till bensinskatten: ”Höjer du bensinskatten med 29 öre. Ja, men de som har resorna till jobbet då? Du måste samtidigt omfördela till kollektivtrafik. Du har alltså inte möjlighet för kollektivtrafik fullt ut idag.” (Fokusgrupp 2, 2010, Fokusgrupp 3, 2010).

I alla fyra grupperna fanns en relativt stor överensstämmelse kring att man var påverkad av priser. I gruppen bestående av medelålders kvinnor diskuterades bland annat konsumtionen av fisk, som ansågs ha varit större förr, framförallt på grund av att priset var lägre. ”Fisk var billigare att handla förr. Då åt man mer.” Även i de yngre grupperna fördes liknande resonemang: ”Om det skulle bli dyrare skulle jag nog äta mindre kött. Jag ser inte det som någon stor upppoffring.” (Fokusgrupp 2, 2010; Fokusgrupp 4, 2010).

Något alla grupper dock verkade överens om var att tydlig kompletterande information om skattehöjningar var nödvändiga för någon som helst framgång. Bland annat hänvisades till motivationen; man vill helt enkelt veta varför priset höjs: ”Visst, du kan subventionera, men det finns ingen anledning för mig att köpa en viss typ av vara om du inte vet varför. Då kan du subventionera ihjäl dig.” (Fokusgrupp 2, 2010).

Allt som allt fanns således en kluven bild på skatter. Argument för eller emot lades utifrån valfrihetsvärdet, beroende på vilken typ av styrmedel som jämfördes med. Solidaritet diskuterades enbart av äldre grupper.

5.3 Informativa styrmedel

Att analysera kostnadseffektiviteten av information som isolerat styrmedel är på många sätt problematiskt. Det har påpekats att information bör ses som ett komplement till andra styrmedel, och således endast bör analyseras i kombination med kraftigare instrument, exempelvis administrativa och ekonomiska (Hammar & Söderlund, 2005: 56). Det är dessutom inte alltid helt klart huruvida målet med informationen är att de facto minska ett skadligt beteende, förändra attityden eller att öka medvetenheten, vilket potentiellt *på sikt* kan leda till en minskning av detta beteende. Hur man väljer att analysera detta får även stora konsekvenser för utfallet av kostnadseffektiviteten. För stringensen i uppsatsen skall information – som påpekats – analyseras som ett eget medel.

De fokusgrupper jag själv genomförde visade på en stor acceptans för information. Enkelt förklarar detta bero på att information betingar mindre maktutövning. Precis som beskrivits i taxonomin ovan krävs mindre maktutövning än vad som är fallet vid reglering eller ekonomisk styrning. De individer som ansåg statlig styrning problematiskt hänvisade också ofta till valfriheten som ett centralt värde. Samma individer ansåg information att föredra av samma anledning, alltså rätten att välja uppfylldes bättre (Vedung, 1995: 16ff; Fokusgrupp 1-4, 2010).

5.3.1 Informationskampanjer som eget styrmedel: Kostnadseffektivitet

Ett antal rapporter har försökt utvärdera effektiviteten i informationskampanjer. Det kan gälla rökning, alkohol eller hälsosam mat. Tyvärr är jämförelsen med en begränsning av animaliska produkter inte användbar på samma sätt som vid beskattning och administrativa förbud. Vid skatter är det priser som signalerar vilket beteende som uppskattas/förkastas, medan information förändrar attityder och beteenden via argumentation. Således krävs att argumentationen i tidigare kampanjer går att jämföra med situationen för kött: alltså informationen är byggd på ett klimat- och energiargument.

Oftast tyder rapporterna här på blygsamma resultat. I en ovan nämnd rapport från konjunkturinstitutet utreds de svenska klimatinformationskampanjerna 2002-2003. Totalt beräknas kampanjerna ha kostat 30 miljoner/ år, vilket enligt författarna troligtvis ”lett till få faktiska förändringar av beteendet.” Därmed är kostnaden per minskad utsläppsenhet höga. Vi kan dock också uppskatta effektiviteten utifrån hur många som faktiskt tillskansat sig informationen. Enligt Naturvårdsverkets styrdokument var syftet med kampanjen dels att; ”öka allmänhetens och företagens kunskaper om vad som kan göras på individuell nivå” och ”Skapa acceptans till de förändringar av styrmedel som erfordras på kort och lång sikt...” En sådan infallsvinkel – även om utvärderingar saknas - genererar med största sannolikhet en högre kostnadseffektivitet (Hammar & Söderlund, 2005: 56-58; Naturvårdsverket, 2002: 4).

Annars är studier av informationskampanjer på miljöområdet tyvärr fåtaliga. Två undantag är Lars Palm och Lisa Eriksson. Båda har utrett effekter av Vetlanda kommuns försök att under fem år sprida information om alternativ till klimatskadligt beteende och uppmuntra alternativ. Tyvärr når båda författare slutsatsen att effekterna är blygsamma; beteendet förändrades, men sparsamt. Exempelvis ökade antalet personer som tagit bilen till jobbet med 14 %, och antalet kollektivt resande har inte stigit. Minimala effekter som dessa ger dock inte nödvändigtvis tecken på låg kostnadseffektivitet. Precis som tidigare beskrivits är det viktigt att skilja på beteende och attityd. Enligt utvärderingar ökade exempelvis antalet personer som var villiga att offra något för miljön från 5 % till 38 % mellan 1998 och 2000. Slutsatserna blir således annorlunda om effekterna på attityden analyseras. Dessutom utförde nationalekonomen Johan Hansson en mätning av kostnadseffektiviteten i projektet. Hans slutsats var att med de måttliga insatserna i åtanke, var kostnadseffektiviteten mycket god (Eriksson, 2002: 21-22; Palm, 2001: 29-32).

Annars verkar forskningen tyda på att information som syftar till att ändra ett beteende som skadar samfälligheten snarare än individen, ger begränsade effekter (Vedung, 1995: 11-12). Vedung och Van der Doelen skriver:

What then about situations in which the measure is not in the private interest of the potential addressees, although they are squarely in the public interest? We venture to assert that information would be a less suitable instrument in these circumstances. Almost all experience teaches us that simply appealing to peoples feelings for the

public good is doomed to fail. [min kursivering] (Vedung & Van der Doelen, 1998: 109).

Sammanfattningsvis är det således mindre troligt att information som ett eget styrmedel – med målet att förändra vårt beteende – skulle ha en stor effekt. Detta innebär dock inte att information är ett dåligt alternativ, insatserna är trots allt sparsamma. Precis som lyfts fram av ett antal författare är det dessutom av stor vikt för effektens utgång att statlig styrning kommunicerar ett enhetligt budskap. Detta har exempelvis nämnts som ett misslyckande i transportsektorn, där höga drivmedelsskatter inte har kombinerats med sänkta priser i kollektivtrafiken (Lindén, 2004: 70; Lindén & Carlsson-Kanayma, 1998: 14). Samma resonemang kan föras inom styrningen av kött. För att kunna fasa ut delar av köttkonsumtionen behövs alternativ, därav exempelvis information om hur man tillagar näringsrik vegetarisk mat och vilka substitut som finns att tillgå.

5.3.2 Informationskampanjer som eget styrmedel: Legitimitet

Bland deltagarna i de grupper jag undersökt återfanns ganska hög acceptans för denna åtgärd. Både när grupperna tillfrågades om information som ett generellt sätt att förändra miljöbeteende och om styrning i frågan om animaliska produkter. De flesta deltagare ansåg dessutom olika former av information förenligt med valfrihet, då man själv i slutändan kunde ta det avgörande beslutet. ”Information måste ju ses som det mest demokratiska styrmedlet” eller ”Genom information stärker vi konsumentmakten”. Positiva kommentarer som dessa förekom i samtliga grupper (Fokusgrupp 2; 2010; Fokusgrupp 4, 2010).

Två problem som flertalet väckte var dels frågan om vem som stod bakom informationen, dels om vilken effekt den verkligen skulle ha. Många tyckte källan var viktig för trovärdigheten. Generellt ansågs vetenskapen som den mest objektiva källan. En deltagare föreslog att universiteten skulle överta informationsspridningen (Fokusgrupp 1, 2010).

Effekten å andra sidan nämndes ofta som potentiellt alltför svag. Nästan alla tyckte information var acceptabelt, men många ifrågasatte effekten. Flertalet påpekade att vi står oss själva närmast, och några hävdade själva att information om miljöpåverkan tenderade att ge små effekter på dem själva.

Jag var på Max häromdagen, de hade koldioxidmärkt sin mat [...] Men, och jag vet inte om jag är onormal där, när jag väljer kyckling väljer jag det för att det är godare, för att jag vill ha kyckling, inte för att det är bättre för miljön [...] Du köper det du vill äta. För att få mig att köpa kycklingburgaren måste det vara så att det skiljer väsentligt i pris. Folk är inte så goda (Fokusgrupp 2, 2010).

Ytterligare ett antal ansåg att de skulle kunna tänka sig flera typer av solidariska åtgärder, men inte utifrån de miljöargument som framlades. ”Det finns värre frågor att hantera, utsläpp i haven exempelvis.” ”Jag ser det inte som en stor fråga” och ”Jag minskar gärna på min konsumtion, men inte på grund av miljö,

snarare i en sympatihandling för djuren.” Ingen av deltagarna i gruppen reviderade heller sin åsikt efter att ha fått exakt information om vilken miljökada animaliska produkter utgör (Fokusgrupp 1, 2010; Fokusgrupp 3, 2010; Fokusgrupp 4, 2010).

Intressant är också att ett antal skiljde på effekterna på lång och kort sikt. På kort sikt ansågs information inte ge någon effekt, medan effekten på långsikt ansågs beroende av information. ”På kort sikt kan man tänka sig reglering eller ekonomisk styrning för att ”kick-starta” effekten, men på lång sikt krävs förankring i besluten” (Fokusgrupp 4, 2010).

Den potentiella repressiva makten i informationskampanjer diskuterades inte särskilt extensivt. Generellt hade deltagarna en stor tillit till statens informationsflöde. ”Jag har en nästan naiv tillit till staten, tror det beror på den fria pressen.” ”I Sverige förknippar jag styrning med något bra.” ”Socialstyrelsen kan ju inte säga vad de vill, jag förutsätter att de har vetenskapligt stöd i vad de säger.” (Fokusgrupp 1, 2010; Fokusgrupp 3, 2010; Fokusgrupp 4, 2010).

Den strukturella skillnaden mellan grupperna var avslutningsvis inte stor. Stödet för information var generellt stort, som antytts ovan såg till och med många styrmedlet som önskvärt. Effekterna av medlet troddes bli små, men deltagarna uppskattade informationens förmåga att ta stor hänsyn till folks egna åsikter och idéer.

6 Resultat

Inledningsvis i denna uppsats ställdes frågan: *Givet att vi bör minska köttkonsumtionen, hur kan vi utföra detta på ett kostnadseffektivt och legitimt sätt?* Efter att ha konsulterat med styrmedelslitteratur kategoriserade jag styrmedel utifrån administrativ, ekonomisk och informativ styrning. Av dessa undersöktes mer specifikt beskattning, användning av informationskampanjer och reglering av matserveringen i offentliga skolor. Jag kommer nedan övergripande beskriva legitimiteten och kostnadseffektiviteten för varje enskilt styrmedel, och därefter sammanfatta resultatet. Uppsatsen avslutas med en diskussion om vad som kunnat göras annorlunda, och vad framtida forskning har att erbjuda.

6.1.1 Administrativ reglering av skolmaten

Kostnadseffektiviteten i detta styrmedel tycktes i teorin hög. Kostnaden för förändringen var mycket låg, potentiellt ingen alls. I praktiken fick dock åtgärdens bristande stöd svåra effekter för projektet. Den vegetariska dagen var impopulär till den grad att flertalet kommuner rapporterade om att man serverade klart mindre mat än vad som var brukligt. Två följder av detta är möjligt: Antingen äter skolbarnen mindre mat, vilket i så fall påverkar deras förmåga att prestera i skolan. Det andra alternativet är att de tar med sig egen mat eller äter på närmaste servering. Därmed blir resultatet sämre, då man producerar mer mat än nödvändigt. En någorlunda opinion är således nödvändigt för att denna styrning skall vara kostnadseffektiv.

Legitimiteten bland grupperna varierade. Flertalet ansåg det ett bra sätt att använda, medan de som ställde sig emot denna reglering hänvisade till valfriheten. Precis som påpekades under fokusgruppsdiskussionerna är dock detta värde svårt att applicera i sammanhanget, eftersom man då också måste ställa sig emot andra bestämmelser, som att man inte får servera läsk i matsalen. Vad barn i skolan ska äta är alltså redan reglerat. Denna åtgärd går också väl i hand med andra värden som framlyftes av grupperna, till exempel solidaritet och att ge alla lika förutsättningar. Generellt återfanns inga strukturella skillnader mellan de olika grupperna.

6.1.2 Beskattning

Kostnadseffektiviteten i tidigare beskattningar har generellt uppskattats som hög. Folkhälsoskatter som de utfärdade på tobak och alkohol visade generellt på hög nivå av kostnadseffektivitet. Dessutom jämfördes tanken om att rikta punktskatter

mot konsumtionen snarare än mot produktionen. Utifrån de resultat som uppnåddes tycktes det som om skatter riktade mot konsumtionen – differentierade utifrån graden av miljöfara – snarare än mot produktionen skulle ge högre kostnadseffektivitet.

Legitimiteten för detta instrument var mycket splittrad. Vissa påpekade att det var ett alltför stort ingrepp på valfriheten, medan andra menade att om man kunde tydligt bevisa köttets skadliga inverkan var detta ett instrument att överväga. Flertalet av de äldre deltagarna påpekade att skatten riskerade att slå orättvist mot de mindre välbeställda invånarna i Sverige, och skulle man överväga skatter var det nödvändigt att göra alternativen tydligt tillgängliga för alla.

6.1.3 Informationskampanjer som eget medel

Kostnadseffektiviteten i detta instrument är oklar. Mycket beror på vilken strategi för information man väljer, och hur man väljer att presentera budskapet. Information är dock ett tämligen billigt styrmedel. Även om effekterna blir låga kan därför kostnadseffektiviteten vara hög då resurserna som sätts in är relativt små.

Legitimiteten var mycket hög för detta instrument. Samtliga grupper uttalade sig positivt om informationen. Vissa ansåg den stärka konsumentmakten, andra menade att mer information var nödvändigt innan man övervägde strängare statliga instrument. Någon form av tydlig vetenskaplig säkerhet krävdes.

6.1.4 Sammanfattning

Med facit i handen skiljde sig legitimiteten mellan de olika styrmedlen. De värden som åberopades var framförallt valfrihet, men även solidaritet, att ge samtliga konsumenter likadana förutsättningar och vetenskaplig säkerhet. Information ansågs följaktligen mycket viktigt, och fick stort stöd av samtliga grupper. Överhuvudtaget verkade information som det lämpligaste instrumentet. Detta instrument uppfyllde på bäst sätt de värden som efterfrågades, och kan dessutom ha en uppskattningsvis rimlig kostnadseffektivitet.

Innan nationella skatter kan övervägas bör befolkningen få mer information. Flertalet blev nämligen inte övertygade av de argument som framfördes för att minska konsumtionen, vissa ifrågasatte till och med om den fakta som användes var korrekt. Dessutom tyder mycket på att kunskapen om vegetarisk matlagning är mycket låg. Skall man uppnå värdet att *ge alla lika förutsättningar* krävs således information om vegetarisk matlagning och näringslära. Vill man nå stor förändring är dock detta alternativ troligtvis i slutändan nödvändigt. Effekten av information eller att äta vegetarisk skolmat en dag i veckan kan inte jämföras med potentiell effekt en skatt på nationell eller europeisk nivå skulle ha.

Reglering av kommunala skolor är – utfall att ett hyfsat stöd återfinns, ett mycket bra sätt att arbeta. Det uppfyller i princip alla de värden som åberopades i undersökningen, och visar dessutom upp en bra kostnadseffektivitet. Som nämnts

gäller detta dock enbart om inte motståndet är alltför starkt. Därmed är en statlig styrning inte att föredra. Beslutet måste prövas från kommun till kommun.

6.2 Avslutande Diskussion

Flertalet saker kunde självfallet gjorts annorlunda. Att jag själv agerade moderator vid fokusgruppssamtalen var visserligen en nödvändighet, då jag inte hade praktisk möjlighet att anställa någon till att utföra detta. Tyvärr medför det vissa svagheter till upplägget, då jag själv inte har någon som helst erfarenhet av detta. Detta märktes kanske framförallt i min förmåga att styra samtalet. Diskussionen hamnade ofta på helt andra spår än vad som var avsikten. EU-dimensionen var exempelvis ett populärt diskussionsämne. En annan slutsats för framtida forskning är således att den kan fokusera mer på effekten av vertikal nivå.

Ett annat ämne som diskuterades mycket sparsamt var paketeringen av information. Precis som mycket kort konstaterats är stora delar av informationens framgång beroende av dess form, alltså själva paketeringen. Detta område är dock ett helt eget vetenskapligt fält, och kräver framtida studier av framförallt forskare inom medie- och kommunikationsvetenskap.

Valet av legitimitet och kostnadseffektivitet var slutligen inte nödvändigtvis ett dåligt alternativ, men det finns självfallet fler utgångspunkter att anta. Fler utredningar behövs för att undersöka hur olika förslag ställer sig till andra viktiga värden så som rättvisa eller risk. En sådan uppsats kan också på ett mer extensivt sätt diskutera potentiella konflikter mellan värden. I denna uppsats har jag valt att inte göra detta, men framtida större utredningar kan stärkas av detta.

7 Referenser

7.1 Primärmaterial

- Fokusgrupp 1, 2010. Deltagare: Ralvert, Henrik, 24 år – Berger, Marit, 24 år – Engström, Sebastian, 20 år – Gärdström, Malin, 19 - Fredriksson, Caesar, 21. Samtalslängd: 1:09:08. 2010-05-11.
- Fokusgrupp 2, 2010. Deltagare: Andersson, Kristina, 53 år – Enkell, Eva, 55 år – Andersson, Louise – Johansson, Annika, 49 år – Ljustad, Elisabeth, 56 år. Samtalslängd: 1:09:00. 2010-05-13.
- Fokusgrupp 3, 2010. Deltagare: Andersson, Anders, 52 år - Ringsö, Stefan, 55 år - Pettersson, Bengt, 48 år - Mattisson, Karl-Gustav 59 år. Samtalslängd: 1:11:01. 2010-05-15.
- Fokusgrupp, 4, 2010, Deltagare: Fransson, Eric, 25 år – Holmdahl, Ale, 23 år – Elisson, Hjalmar, 25 år - Svensson, Adam, 31. Samtalslängd: 1:19:13. 2010-05-17.
- Källsdotter, Evonne, 2010. Kostchef Östersunds kommun. Samtal: 2010-05-18.
- Rolandsson, Monika, 2010. Måltidsstrateg Åre kommun. Samtal: 2010-05-18.
- Stoltz, Maria, 2010. Kostchef Piteå kommun. Samtal: 2010-05-18.

7.2 Sekundärmaterial

- Angelöw, Bosse – Jonsson, Thom, 1994. *Individ och miljö: Att utveckla och stimulera människors miljöengagemang*. Lund: Studentlitteratur.
- Ajpe, Katarina – Vedung, Evert, 1997. *Information som styrinstrument: Bränsle och miljödeklarationer för nya personbilar*. Stockholm. Konsumentverket Rapport 1997: 33.
- Beckman, Ludvig, 2006. *Idékritik och statsvetenskapens nytta*. Statsvetenskaplig tidskrift, årg. 108, nr. 4, sid. 331-342.
- Bródén, Anne Marie, 2009. *En vegetarisk dag i veckan*. Motion 2009/10:K351.
- Bruce, Åke, 1997. *Vegan – Vegetarian – Allätare?* Uppsala: Sveriges Lantbrukaruniversitet.
- Carter, Neil, 2007. *The politics of the environment: ideas, activism, policy*. New York: Cambridge University Press. 2:a upplagan.
- Eckhoff, Torstein, 1983. *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.

- Eriksson, Ida, 2002. *Kommunikation - den nya lösningen på miljöproblemen? En analys av om och hur kommunikation som styrmedel kan förändra människors attityder och beteenden till bilism*. Linköping: Institutionen för tematisk utbildning och forskning.
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordsteds Juridik. 3:e upplagan.
- Flathman, Richard E, 2007. *Legitimacy*, i Goodman, Robert E. - Pettit, Philip – Pogge, Thomas, *A companion to contemporary political philosophy, volume two*. Oxford: Blackwell. 2:a upplagan.
- Ferraz-Nunes, José - Karlberg, Ingvar - Bergström, Gina, 2007. *Hälsoekonomi – begrepp och tillämpningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Gerber, PJ – Vellinga TV – Steinfeld H, 2010. *Issues and options in addressing the environmental consequences of livestock sector's growth*. Meat Science, vol. 84, sid. 244-247.
- Goldmann, Kjell – Pedersen, Mogens N – Østerud, Øyvind (red.), 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget.
- Gunningham, Niel – Sinclair, Darren, 2005. *Policy instrument choice and diffuse source pollution*. Journal of environmental law, vol. 17, nr. 1, sid. 51-81.
- Hallgren, Rolf, 2008. *Stort missnöje med vegetarisk skolmat*. Piteå-Tidningen, 2008-10-16.
- Holm, Jens, 2000. *Mat, miljö, rättvisa: köttkonsumtionens påverkan på miljön och den globala livsmedelsförsörjningen: en rapport från Förbundet djurens rätt*. Älvsjö: Förbundet Djurens rätt.
- H o l m b e r g , B a r b r o , 2 0 1 0 . *Brattssystemet*. [Elektronisk] <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/brattssystemet>. Hämtdatum: [2010-04-30]
- Jagers, Sverker C, 2002. *Justice, liberty and bread - for all? : on the compatibility between sustainable development and liberal democracy*. Göteborg: Department of Political Science.
- Joossens, L, 2004. *Effective tobacco control policies in 28 European countries*. Bryssel: European Network for Smoking Prevention.
- Levy D – Chaloupka F – Gitchell J., 2004. *The effects of tobacco control policies on smoking rates: a tobacco control scorecard*. Journal of Public Health Management and Practice, vol. 10, sid. 338–53.
- Lindén, Anna-Lisa, 2004. *Miljömedvetna medborgare och grön politik*. Stockholm: Formas, Liber distribution.
- Lindén, Anna-Lisa, 2008. *Hushållsel: Energieffektivisering i vardagen*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Lindén, Anna-Lisa – Carlsson-Kanayama, Annika, 1998. *Dagens livsstilar i framtidens perspektiv*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Lindén, Anna-Lisa – Carlsson-Kanyama, Annika, 2005. *Miljöpolitik och styrmedel, Fallstudie: Batterier*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- LRF, 2006. *Kött 2006: LRFs sammanställning av svensk och utländsk marknadssstatistik för kött*. [Elektronisk]

- <http://www.swedishmeats.com/web/1.0.1.0/109/Kött.pdf>. Hämtdatum: [2010-04-25].
- Litosseliti, Lia, 2003. *Using Focus Groups in Research*. London: Continuum.
- Lundquist, Lennart, 1999. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Jeanette, 2009. *Klarläggande om den kritiserade skolmaten i Piteå*. Piteå-Tidningen, 2009-04-03.
- Matti, Simon, 2009. *Exploring public policy legitimacy: a study of belief-system correspondence in Swedish environmental policy*. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- McAlpine, Clive – Etter, Andrés – Fearnside, Phillip M – Seabrook, Leonie – Laurance, William F, 2009. *Increasing world consumption of beef as a driver of regional and global change: A call for policy action based on evidence from Queensland (Australia), Colombia and Brazil*. Global Environmental Change, vol. 19, sid. 21-33.
- McKenna, Erin – Light, Andrew, 2004. *Animal pragmatism: rethinking human-nonhuman relationships*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Naturvårdsverket, 2002. *Kommunikationsstrategi för klimatkampanjen*. 2002-09-24.
- Naturvårdsverket, 2008. *Allmänheten och klimatförändringen 2008: allmänhetens kunskap om och attityd till klimatförändringen, med fokus på egna åtgärder, konsumtionsbeteenden och företagets ansvar*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket, 2009. *Allmänheten och klimatförändringen 2009: allmänhetens kunskap om och attityd till klimatförändringen, med fokus på egna åtgärder, konsumtionsbeteenden och företagets ansvar*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nordfors, Lennart, 1985. *Makten, hälsan och vinsten: Politik från arbetarskydd till arbetsmiljö*. Lund: Studentlitteratur.
- Ohlsson, Lars, 2009, *Kan bli först i landet*. Blekinge Läns Tidning, 2009-10-02.
- Owens, Susan – Driffill, Louise, 2008. *How to change attitudes and behaviours in the context of energy*. Energy Policy, vol: 36, sid. 4412-4418.
- Pettersson, Björn, 2000. *Vegansk näringslära på vetenskaplig grund*. Orsa: Hälsoböcker/Energica. 2:a Upplagan.
- Povellato, Andrea – Bosello, Francesco – Giupponi, Carlo, 2007. *Cost-effectiveness of greenhouse gases mitigation measures in the European agro-forestry sector: a literature survey*. Environmental science and policy, vol. 10, sid. 474-490.
- Resiegård, Ingemar, 2010, *En vegetarisk veckodag i Östersund*. Östersundsposten, 2010-05-18.
- Rifkin, Jeremy, 1992. *Beyond Beef, The rise and fall of cattle culture*. New York: Dutton books.
- Rowland, Mark, 2009. *Animal rights: Moral theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2:a Upplagan.
- Sammanträdesprotokoll, 2008. Piteå: Teknik- och servicenämndens utskott. 2008-12-10.
- Sandahl, Rolf, 1986. *Offentlig styrning: en fråga om alternativ?* Stockholm: Riksrevisionsverket (RRV).

- Schmutzler, A – Goulder, LH, 1997. *The choice between emission taxes and output taxes under imperfect monitoring*. Journal of Environmental Economics and Management, vol. 32(1), sid. 51-64.
- Sejak, Josef, 1997. *Theory and practice of economic instruments for environmental protection: Experience of the Czech republic*. European Environment, vol. 7, sid. 187-193.
- Singer, Peter, 1975. *Animal liberation: a new ethics for our treatment of animals*. New York.
- SIWI, 2005. *Let it reign : the new water paradigm for global food security : a report commissioned by the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) as input into the Commission on Sustainable Development (CSD) and its 2004-2005 focus on water, sanitation and related issues*. Stockholm: Stockholm International Water Institute (SIWI).
- SOU, 2000:23, *Förslag till svensk klimatstrategi*. Klimatkommiten. Miljödepartementet, Stockholm, Fritzes
- Speedy, W Andrew, 2003. *Global Production and Consumption of Animal Source Foods*. Journal of nutrition, vol. 133, nr 11, sid. 4048S-4054.
- Steinfeld, Henning, 2006. *Livestock's long shadow: environmental issues and options*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Sterner, Thomas, 2003. *Policy instruments for environmental and natural resource management*. Washington, DC: Resources for the Future, World Bank.
- Söderholm, Patrik – Hammar, Henrik, 2005. *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Tietenberg, Thomas H – Lewis, Lynne, 2009. *Environmental and natural resource economics*. Boston: Pearson Addison Wesley. 9:e Upplagan.
- Van der Doelen, Frans C.J., *The "give and take" packaging of policy instruments: optimizing legitimacy and effectiveness*, i Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray C – Vedung, Evert (red), Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation. New Brunswick, London: Transaction.
- Vedung, Evert, 1995. *Informativa styrmedel*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Vedung, Evert, 1998. *Policy Instruments: Typologies and Theories*, i Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray C – Vedung, Evert (eds), Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation. New Brunswick, London: Transaction.
- Vedung, Evert – Van der Doelen, Frans C.J., 1998. *Public Information Programs in the Policy Process: Choice, Effects, and Evaluation*, i Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray C – Vedung, Evert (eds), Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation, New Brunswick, London: Transaction.
- World Bank, 2003. *Tobacco control at a glance*. [Elektronisk] www.worldbank.org/tobacco. Hämtdatum: [2010-05-01].

- WB, 2005. *Managing the Livestock Revolution: Policy and Technology to Address the Negative Impacts of a Fast-Growing Sector*. Washington: The World Bank: Agriculture and Rural Development Department.
- Wirsenius, Stefan, 2000. *Human use of land and organic materials: modelling the turnover of biomass in the global food system*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Wirsenius, Stefan – Hedenus, Fredrik – Mohlin, Kristina, 2010. *Greenhouse gas taxes on animal food products: Rationale, tax scheme and climate mitigation effects*. Kommande i Climate Change.
- Åstrand, Kerstin, 2006. *Energy policy instruments: perspectives on their choice, combination & evaluation*. Lund: Lund University.
- Österberg, Esa, 2004. *What are the most effective and cost-effective interventions in alcohol control?* [Elektronisk]
<http://www.euro.who.int/document/E82969.pdf>. Hämtdatum: [2010-05-02].

8 Bilaga 1 – Ämnesguide Fokusgrupp

De fyra fokusgrupper som nyttjats genomfördes enligt följande struktur: Deltagarna ombads först presentera sig själva, och därefter diskuterades fyra övergripande ämnen. För att specificera diskussionen användes ett antal subkategorifrågor, de ställdes vid samtliga tillfällen. Däremot ställdes ytterligare frågor beroende på vad aktörerna valde att diskutera, och vilka åsikter som framhävdes. Ämnen har nedan belagts med siffror, medan subkategorifrågor belagts med bokstäver. Det bör till sist sägas att jag använde denna mall som ämnesguide, men formulerade inte mig exakt på följande sätt vid de olika diskussioner som hölls. Texten nedan förmedlar dock det centrala i vad jag förmedlade som moderator.

1) Första ämnet är statlig styrning/styrmedel. Resonera kring vad styrmedel och statlig styrning *är*, vad det betyder för er, och vad ni associerar med det.

a) Finns det några generella regler om när det är okej med styrmedel, och när det inte är ok?

2) Styrmedel diskuteras ofta på miljöområdet, för att styra folks beteenden och attityder i mer miljövänlig riktning. Ni ombeds nu resonera kring olika styrmedel.

a) En typ av styrmedel som nämnts på miljöområdet är administrativa regleringar. Det går ut på att man tillämpar olika typer av förbud eller påbud. Så här får du göra, eller så här får du inte göra. Är det här ett rimligt/acceptabelt styrmedel?

b) Ett vidare sätt att styra är ekonomiska styrmedel. Där använder man sig av belöningssystem. Genom att göra vissa beteenden dyrare eller billigare kan man genom skatter och subventioner förändra folks beteende? Hur ser ni på detta sätt att arbeta?

c) Ett sista sätt är information. Detta kan handla om märkning av varor eller informationskampanjer. Information syftar till att upplysa medborgare om att vissa beteenden är skadliga och vissa mindre skadliga. Sedan får de själva ta ställning. Vad anser ni om detta sätt att arbeta?

3) Ett ämne som blivit allt vanligare i miljödiskussionen handlar om konsumtionen av kött. Argumentet är att varan är miljöskadlig, och att vi behöver minska vår konsumtion. Vad anser ni överlag om att använda något av de tre instrument vi diskuterat (alltså administrativ reglering, ekonomiska styrmedel och information) för att minska konsumtionen av kött?

a) I vissa kommuner i Sverige har man försökt att reglera genom att bestämma att alla skolor ska ha minst en dag i veckan då det serveras enbart vegetarisk mat. Detta är ett specifikt exempel på en administrativ reglering. Det är ingen valfrihet för skolorna att göra detta. Tycker ni att detta är ett rimligt sätt att jobba på?

b) Ett annat exempel som diskuterats är en så kallad köttskatt. Där man alltså skulle lägga en skatt på kött som vara. Vad anser ni om detta medel?

c) Information är det tredje exemplet. Hur ser ni på att använda olika typer av informationskampanjer för att informera om köttets skadliga verkan eller om vegetarisk matlagning/näringslära.

4) Hur ser ni själva på er egen köttkonsumtion? Vad är er syn på kött och vegetarisk mat?

a) Skulle ni själva kunna tänka er att minska er konsumtion?

Efter detta berättade jag de miljöanledningar jag använt till min normativa utgångspunkt. Dessa var:

– Vattenperspektivet – det krävs mer än 15 000 l/vatten för 1 kg nötkött. Men enbart 1 1000 l för 1 kg baljväxter.

– Landmängden – 2/3 av jordens landyta tas upp av produktionen av kött spannmål att föda djur med.

– Klimatologiskt perspektiv – Stor mängd metan släpps ut av boskap. Detta är en stor del av jordens utsläpp av växthusgaser. Uppskattningar av total andel varierar dock kraftigt, mellan 10 – 25 %.

Deltagarna tillfrågades slutligen om de kände till informationen, och därefter, utifall att det var ny information för dem, om de hade reviderat attityd.

Alla fokusgrupper spelades in och finns tillgängliga. Maila mig på henke870411@hotmail.com om ni önskar tillgång till materialet.

9 Bilaga 2 – Kontaktuppgifter

De tre samtalen som gjordes med tjänstepersonerna på Piteå, Åre och Östersunds kommun kan verifieras här:

Källsdotter, Evonne, 2010. Kostchef Östersunds kommun. Samtal genomfört: 2010-05-18. Mail: evonne.k.mattsson@ostersund.se. Arbetstel: 063-14 34 18
Rolandsson, Monika, 2010. Måltidsstrateg Åre kommun. Samtal genomfört: 2010-05-18. Mail: monika.rolandsson@are.se. Arbetstel: 0647-16419
Stoltz, Maria, 2010. Kostchef Piteå kommun. Samtal genomfört: 2010-05-18. Mail: maria.stoltz@fk.pitea.se. Arbetstel: 0911-69 61 27.