

Datum

2015-01-29

Ansökan om forskningsmedel

Observera att ansökan med bilagor endast ska skickas elektroniskt till konkurrensverket@kkv.se

1 Sökande (huvudansvarig för projektet)

Namn

Lundberg Sofia

Universitet/högskola eller motsvarande

Umeå Universitet

Institution eller motsvarande

Nationalekonomi

Postadress

Handelshögskolan

Postnr och ortsnamn

90187 Umeå

Telefonnr (direkttel inkl. riktnr)

[REDACTED]

E-post

[REDACTED]

2 Anslagsförvaltare

Universitet/högskola eller motsvarande

Umeå Universitet

Institution

Nationalekonomi, handelshögskolan

Postadress

Handelshögskolan

Postnr och ortsnamn

90187 Umeå

Telefonnr (direkttel inkl. riktnr)

[REDACTED]

Bankgiro/Plusgiro

[REDACTED]

3 Projektbeskrivning

Projekttitel För att radbryta texten, använd Alt + Enter

Ekologisk livsmedelskonsumtion i offentlig och privat sektor: Ger politiken önskat eko?

Projektet avses starta, datum

2015-07-01

Projektet beräknas vara slutfört, datum

2018-06-30

Sammanfattning av projektets syfte, betydelse och genomförande (högst 1400 tecken).

För att radbryta texten, använd Alt + Enter

Att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling, så kallad grön upphandling, är idag en väl etablerad politisk ambition i och utanför Sverige och det skrivs fram som ett viktigt, flexibelt och kraftfullt sätt att nå en hållbar utveckling. Grön upphandling tillämpas också flitigt av svenska offentliga myndigheter.

Projektets övergripande syfte är att empiriskt studera miljöhänsyn i offentliga upphandling i form av krav på ekologiska livsmedel och dess effekt på målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. För att nå detta mål fastställde Sveriges Riksdag 2006 att den offentliga sektorns konsumtion av ekologiskt certifierade livsmedel vid utgången av 2010 skulle uppgå till 25 procent av sektorns totala livsmedelskonsumtion. Fem år senare skriver vi 2015 och inget av de två målen har uppnåtts. Detta illustrerar projektets policyrelevans – förståelse för den offentliga upphandlings potential att verka som ett miljöpolitiskt styrmedel kräver insikter i de enskilda upphandlande myndigheternas agerande, förståelse för marknadens funktionssätt och om och i så fall hur dess aktörer reagerar på den offentliga sektorns ambitioner: Ger den förda politiken önskat eko? Mer specifikt studeras om svenska kommuners ändrade inköspolicy gällande livsmedel (i) haft önskad effekt på andelen ekologiskt certifierad odlingsbar mark (ii) påverkat de privata konsumenternas efterfrågan på konventionella och ekologiska livsmedel (iii) påverkat potentiella leverantörers deltagande i kommunala livsmedelsupphandlingar.

Bifoga en utförligare projektbeskrivning (max 10 A4-sidor).

4 Kostnadsredovisning

Fyll i de ofärgade cellerna med för projektet gällande information, så uppdateras de färgade automatiskt. Ge akt på de felmeddelanden i rött som visas vid överträdelse av Konkurrensverkets riktlinjer för anslag till forskningsprojekt.

Projektår 1				
Personalnamn, akademisk titel (bifoga CV)	Månadslön enligt KKV:s riktlinjer	Anställningstid i projektet, månader	Arbets tid i procent av heltid	Löne kostnad inkl. sociala avg.
Sofia Lundberg, Docent	42000	12	50%	372 960
Per-Olov Marklund, FD	34000	12	55%	332 112
	Summa övriga kostnader (hämtas från tabell 4a)			20 000
	Total kostnad inklusive sociala-, och förvaltningsavgifter			978 847

Projektår 2				
Personalnamn, akademisk titel (bifoga CV)	Månadslön enligt KKV:s riktlinjer	Anställningstid i projektet, månader	Arbets tid i procent av heltid	Löne kostnad inkl. sociala avg.
Sofia Lundberg, Docent	42000	12	50%	372 960
Per-Olov Marklund, FD	34000	12	55%	332 112
	Summa övriga kostnader (hämtas från tabell 4a)			40 000
	Total kostnad inklusive sociala-, och förvaltningsavgifter			1 005 847

Projektår 3				
Personalnamn, akademisk titel (bifoga CV)	Månadslön enligt KKV:s riktlinjer	Anställningstid i projektet, månader	Arbets tid i procent av heltid	Löne kostnad inkl. sociala avg.
Sofia Lundberg, Docent	42000	12	50%	372 960
Per-Olov Marklund, FD	34000	12	55%	332 112
	Summa övriga kostnader (hämtas från tabell 4a)			40 000
	Total kostnad inklusive sociala-, och förvaltningsavgifter			1 005 847

4a Redovisning övriga kostnader

	År 1	År 2	År 3
Material och utrustning			
Resor	20 000	15 000	15 000
Övriga kostnader		25 000	25 000
Summa	20 000	40 000	40 000

5 Kostnadssammanfattning (anges i kronor) för nu sökt anslag

Total projektkostnad

2 990 542

Därav söks från

Tidigare erhållna anslag från

Konkurrensverket	Annan anslagsgivare *	Konkurrensverket	Annan anslagsgivare **
2 990 542 kr			

*Anslagsgivarens namn

Ansökan inlämnad, datum

Sökt belopp

--	--	--

**Anslagsgivarens namn

Ansökan beviljad, datum

Beviljat belopp

--	--	--

6 Övriga projekt som samtidigt kommer att ledas av huvudansvarig

Projekttitel För att radbryta texten, använd Alt + Enter

Inga

Namn och institution på personer som beviljas forskningsbidrag kommer att publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Ekologisk livsmedelskonsumtion i offentlig och privat sektor: Ger politiken önskat eko?

Introduktion och projektets övergripande syfte

Att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling, så kallad grön upphandling, är idag en väl etablerad politisk ambition i och utanför Sverige¹ och det skrivs fram som ett viktigt, flexibelt och kraftfullt sätt att nå en hållbar utveckling (Tarantini m.fl., 2011). Grön upphandling tillämpas också flitigt av svenska offentliga myndigheter (SOU 2011; 2013). I detta empiriska projekt studeras grön offentlig upphandling och dess potentiella marknadseffekter.

De politiska ambitionerna med offentlig upphandling bygger på tanken att offentlig sektorn som betydande marknadsaktör, via sina inköp, kan påverka produktionen och konsumtionen i mer hållbar riktning. På så sätt antas den offentliga sektorn bidra till att miljömål på nationell och EU-nivå kan nås. Tanken är att genom att öka den offentliga sektorns gröna inköp skapas ett större utbud av miljövänligare produkter, vilket å ena sidan förväntas stimulera privata konsumenters efterfrågan på motsvarande produkter och, å andra sidan, förstärka producenternas incitament att bli mindre miljöbelastande.

Upphandlingens potential som styrmedel måste därför kopplas till marknadens funktionssätt, det vill säga hur privata konsumenter och producenter reagerar på effekterna av upphandlande myndigheters ökade inköp av mindre miljöbelastande produkter (Marron 1997, 2003; Lundberg m.fl., 2015a; Lundberg och Marklund, 2013a). En metod för att studera detta är att analysera marknaden för konventionella produkter och mindre miljöbelastande motsvarigheter parallellt. Lundberg och Marklund (2013a) skriver att frågan om i vilken utsträckning grön upphandling har potential att leda till, eller leder till, önskad miljöeffekt är en fråga för empirisk forskning. Förutsättningarna för en verksam politik varierar nämligen sannolikt mellan olika marknader och inom marknader, beroende på vilka enskilda produkter som upphandlas. Med ambitionen att miljöhänsyn i offentlig upphandling ska leda till miljöförbättringar föreslog den Europeiska kommissionen (2008) initialt tio prioriterade sektorer som speciellt lämpliga att fokusera på. Dessa områden har med tiden blivit 23 och ett av dem är ”Livsmedel och cateringtjänster”.²

Det övergripande syftet med det här projektet är att empiriskt studera miljöhänsyn i offentlig upphandling i form av krav på ekologiska livsmedel och dess effekt på målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. För att nå detta mål fastställde Sveriges Riksdag 2006 att den offentliga sektorns konsumtion av ekologiskt certifierade livsmedel, vid utgången av 2010, skulle uppgå till 25 procent av sektorns totala livsmedelskonsumtion.³ Fem år senare skriver vi 2015 och inget av de två målen har uppnåtts (Jørgensen, 2012; Konjunkturinstitutet, 2014; SCB, 2014). Detta illustrerar projektets policyrelevans. Förståelse för den offentliga upphandlingens potential att verka som ett miljöpolitiskt styrmedel kräver nämligen insikter i de enskilda upphandlande myndigheternas

¹ Se Regeringens skrivelse, Skr 2006/07:54; Europeiska kommissionen (2008; 2010; 2011), Fischer (2010) och Testa m.fl., (2012).

² http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

³ Miljö- och jordbruksutskottet, 2005; Regeringens skrivelse Skr. 2005/06:88.

agerande, förståelse för marknadens funktionssätt och om och i så fall hur dess aktörer reagerar på den offentliga sektorns ambitioner: Ger den förda politiken önskat eko?

Motivering, frågeställningar, tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

Livsmedelsmarknaden lämpar sig särskilt väl för den här typen av studier. Ekologiska livsmedel har ett tydligt och nära substitut i form av konventionella livsmedel. Båda typerna av livsmedel konsumeras av både privat och offentlig sektor. Livsmedelsmarknaden bjuder också på marknadsförutsättningar som gör den särskilt intressant att studera. Konkurrensförhållandena varierar beroende på var i livsmedelskedjan vi tittar. I Konkurrensverket (2011a; 2011b) beskrivs marknaden som timglasformad. Råvaruproducenterna, jordbrukarna, är många och små. Detsamma gäller för underleverantörerna. De aktörer som befinner sig i kedjans mitt, livsmedelstillverkarna, distributörerna (grossisterna) och dagligvarukedjorna är i regel stora företag och marknaden är att betrakta som koncentrerad. Distributionsledet domineras av fyra fullsortimentsgrossister som tillsammans har 75 procent av marknaden. Tre dagligvarukedjor har cirka 90 procent av den del av livsmedelsmarknaden som riktas sig mot privata konsumenter.⁴

Enligt Konkurrensverket (2011b) uppgår den totala offentliga upphandlingen av livsmedel till cirka 8,4 miljarder kronor. Enligt samma källa kan detta jämföras med den privata restaurangbranschens utbud (restauranger, snabbmat, etc.) som under år 2009 motsvarade en omsättning på 19 miljarder kronor, samt dagligvaruhandelns livsmedelsförsäljning som samma år uppgick till 190 miljarder kronor. Detta gör att den offentliga upphandlingen av livsmedel motsvarar ungefär 4 procent av den totala livsmedelsmarknaden i Sverige.⁵

Ambitionerna för ekologisk konsumtion är starkt förankrad bland enskilda kommuner, landsting och andra myndigheter runt om i landet. Enligt EkoMatCentrum (2014) har 85 procent av Sveriges kommuner och landsting tagit beslut om att köpa ekologiska livsmedel och 2013 var snittet för inköpen 23 procent. Inköpen fördelar sig mellan kommuner och landsting som inte alls gör ekologiska inköp till de vars ekologiska inköp utgör nästan 50 procent av de totala livsmedelsinköpen.

Offentlig upphandling av ekologiska livsmedel kan vända sig till råvaruproducenter eller till företag i grossist- och distributionsledet. Råvaruproducenterna är många och små och konkurrensgraden är därför potentiellt god. De har dock sannolikt begränsade möjligheter att leverera stora kvantiteter livsmedel, förädlade produkter eller flera olika typer av livsmedel. Det kan emellertid de till antalet få stora fullsortimentsgrossisterna i Sverige. Baserat på data från VISMA/OPIC vet vi att livsmedelsupphandlingarna i regel omfattar relativt höga kontraktsvärden och mer än en produktgrupp, vilket gör företag i grossist- och distributionsledet mer troliga som målgrupp för offentlig upphandling. Det är också vad vi tidigare observerat i data (Lundberg och Marklund, 2013a). Krav på att en viss del, eller hela delar, av en upphandling ska utgöras av ekologiska livsmedel har sannolikt därför liten, eller ingen, konkurrensbegränsande effekt hos potentiella leverantörer i grossist- eller distributionsledet. I

⁴ Konkurrensverket (2011a; 2011b).

⁵ Det finns i dagsläget ingen offentlig statistik om den offentliga upphandlingen (SOU, 2011), varför det är svårt att exakt veta värdet på det som upphandlas inom olika områden.

de fall leverantörer i grossist- och distributionsledet inte kan leverera till den offentliga sektorn beror det snarare på att producenterna i föregående led inte kan leverera till dem.

Om en grossist inte kan leverera ekologiskt producerade livsmedel i den utsträckning som den offentliga myndigheten vill och därför tvingas avstå från upphandlingen, kan det indirekt bero på jordbrukets kostnad för att anpassa sig till ekologisk produktion. Om efterfrågan på ekologiska livsmedel från grossister och distributörer överstiger jordbrukets utbud kan det finnas incitament för jordbrukare med relativt låg anpassningskostnad att ställa om till ekologisk produktion, medan de med hög anpassningskostnad kommer att avstå ifrån denna anpassning och i stället vända sig till den konventionella livsmedelsmarknaden. Men, som nämnts ovan, det finns ingen garanti för att inköspolicyn leder till en omställning hos svenska jordbrukare om efterfrågan avser inhemskt producerade eller importerade livsmedel.

En indikator på hur väl offentlig upphandling fungerar som miljöpolitiskt styrmedel kan vara konkurrensgraden och hur den påverkas av miljökrav och miljökriterier i offentlig upphandling.⁶ Styrförmågan kan enkelt begränsas om upphandlingen enbart attraherar potentiella leverantörer som inte behöver anpassa sig. I ett välfärds perspektiv är även konkurrensgradens betydelse av intresse, eftersom priset i regel sjunker med antalet anbudsgivare. Se Lundberg m.fl., (2015a).

Potentiella leverantörers beslut om att delta i en upphandling kan, utöver den miljöstandard som efterfrågas, påverkas av t.ex. vilken typ av livsmedel som upphandlas, om fler än ett livsmedel efterfrågas i samma upphandling (i varukorgar eller separat), om upphandlingen anger tilläggs-tjänster som t.ex. distributionstjänster och är uppdelad i flera delkontrakt, det totala kontraktsvärdet och hur detta fördelar sig över tiden. Transaktionsdrivande administrativa komplexiteter i form av t.ex. antalet krav och kriterier, typ av utvärderingsmodell (Dini m.fl., 2006; Asker och Cantillon, 2008; 2010; Lundberg och Marklund, 2011; Bergman och Lundberg, 2013) och kontraktsvillkor kan också påverka inträdesbeslutet med potentiell effekt på prisnivå, incitament till omställning i jordbruket och effekt på miljön.

När de ovanstående problemställningarna studeras är det också viktigt att utgå ifrån den offentliga upphandlingens juridiska förutsättning att fungera som miljöpolitiskt styrmedel. Offentlig upphandling regleras av EU-direktiv och allmänna rättsprinciper som ska säkerställa en fungerande konkurrens. Det kan då föreligga en målkonflikt mellan å ena sidan målet att upprätthålla konkurrens och andra sidan målet att ta miljöhänsyn (Lundberg m.fl., 2009).

Offentlig upphandling är som forskningsområde nytt (Testa m.fl., 2012). Det finns relativt få vetenskapliga studier om miljöhänsyn i offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel.⁷ I ett av undantagen, Marron (1997), tydliggörs teoretiskt för betydelsen av att den offentliga sektorn är en stor köpare på både den så kallade ”gröna” marknaden där produktion och konsumtion avses att ökas och den ”konventionella” marknaden där produktion och konsumtion

⁶ Konkurrensgraden är antalet anbudsgivare som faktiskt deltar i upphandlingen, vilket inte ska förväxlas med antalet potentiella anbudsgivare.

⁷ Lundberg och Marklund (2013b) för en teoretisk diskussion kring grön offentlig upphandling som styrmedel i relation till det villkor som måste vara uppfyllt för att styrmedlet ska vara kostnadseffektivt, det vill säga ska leda till att utsläpp reduceras till minsta möjliga kostnad för samhället (se också Lundberg m.fl., 2009). I detta projekt ligger fokus mera på utsläppsreduktionens storlek i termer av förutsättningarna att kunna påverka privata producenters och konsumenters produktions- respektive konsumtionsmönster.

avses att minskas. Marron visar också att den offentliga sektorns grönare inköpsstrategi leder till att priset på den gröna och den konventionella marknaden ökar respektive minskar. Dessa prisförändringar påverkar relativpriset och de privata marknadsaktörerna och påverkar därför den offentliga upphandlingens potential att verka som miljöpolitiskt styrmedel.

Marron (1997) identifierar ett par marknadskaraktäristiska som är nödvändiga för att den förda politiken ska få önskad effekt på miljön. Med utgångspunkt i att det finns ett grönt och ett brunt (konventionellt) alternativ av en produkt måste (1) producenterna på båda marknaderna vara priskänsliga, det vill säga reagera starkt på ökade priser på den gröna marknaden och minskade priser på konventionella marknaden. Det innebär att producenterna på den gröna marknaden ökar sin produktion medan producenterna på den konventionella (relativt mer miljöbelastande) marknaden minskar sin produktion. (2) privata konsumenter på båda marknaderna måste vara prisokänsliga, ju mindre de reagerar på relativprisförändringen desto bättre är det från ett styrmedelsperspektiv. Även om priset på den gröna produkten stiger och priset på den konventionella produkten sjunker vill den privata konsumenten fortsätta köpa den gröna produkten och inte öka inköpen av den konventionella produkten. Se även Marron (2003).

Det saknas empiriska studier om hur svensk privat konsumtion på livsmedel reagerar på ökade ekologiska inköp i offentlig sektor. Från internationella studier har vi indikationer på hur priskänsliga de kan förväntas vara. Studier visar att privata konsumenters efterfrågan på konventionella livsmedel i regel är prisokänslig (efterfrågans priselasticitet ligger mellan 0 och -1) medan efterfrågan på ekologiska livsmedel är priskänslig (elasticiteten är större än -1) och i vissa fall mycket känslig. Lin m.fl. (2009) finner att konsumenternas priskänslighet för ekologisk frukt⁸ ligger mellan -1.06 och -3.4 medan motsvarande intervall för konventionella alternativ är -0.49 och -0.85 .⁹ Dhar och Foltz (2005), Jonas och Roosen (2008) och Alviola och Capps (2010), visar på motsvarande samband när det gäller efterfrågan på ekologisk kontra konventionell mjölk. Bunte m.fl. (2007) finner att konsumenternas efterfrågan är priskänslig när det gäller ekologiska alternativ till ägg, mjölk, köttfärs, müsli, svamp, fläsk, potatis och ris, medan efterfrågan är prisokänslig för konventionella motsvarigheter. För en översikt av tidigare litteratur se t.ex. Yiridoe m.fl. (2005) eller Bunte m.fl. (2007). Ingen av studierna tillämpas på svenska konsumenter eller för livsmedel som hel varugrupp. Inte heller är de relaterade till en förändring över tid som potentiellt förklarad av ett förändrat konsumentbeteende hos offentlig sektor, dvs. en övergång från konventionella till ekologiska livsmedel. Detta kommer att analyseras i detta projekt.

Senare forskning har utvecklat Marrons teoretiska modell och inkluderat själva upphandlingsprocessen och potentiella leverantörers beslut om att delta i upphandling (Lundberg och Marklund, 2013a; Lundberg m.fl., 2015b). Det innebär bland annat att hänsyn tas till att upphandlande myndigheter använder ett anbudsförfarande för att tilldela kontrakt och kan ställa miljökrav i förfrågningsunderlagen¹⁰, vilka potentiella leverantörer måste ta ställning

⁸ Författarna genomför en scannerstudie omfattande amerikanska konsumenters efterfrågan på olika frukter.

⁹ Av studien framkommer även att socioekonomiska faktorer påverkar konsumenternas preferenser för ekologisk kontra konventionell frukt.

¹⁰ Ett förfrågningsunderlag anger bland annat vad som kommer att upphandlas, kontraktstid, krav och kriterier på leverantör och produkt samt hur hänsyn kommer att tas till pris och kvalitet samt tilldelningsprincip (hur vinnaren utses).

till. De leverantörer som inte uppfyller dessa krav ställs då inför valet att göra de miljöinvesteringar som krävs och ta de kostnader som följer på detta i syfte att kunna delta i upphandlingen eller avstå deltagande. Denna modell ger därför en mer rättvisande bild över den offentliga upphandlingens potential som miljöpolitiskt styrmedel,¹¹ men leder i stort till samma generella resultat som i Marron (1997).

Det finns alltså få studier som tar hänsyn till att resurser är knappa när de utvärderar miljöhänsyn i offentlig upphandling. Att resurserna förutsätts vara knappa innebär att en ineffektiv resursanvändning i offentlig sektor lämnar mindre resurser över till själva verksamheten och samtidigt också till miljöambitionerna. Detta står i motsats till hållbar resursanvändning. En stor del av existerande litteratur kring grön offentlig upphandling bortser ifrån detta faktum och huvudfokus ligger istället på den potentiella nytta eller intäkt som miljöhänsynen kan generera för den enskilda verksamheten, snarare än för samhället.¹² Så vitt vi vet finns det bara en vetenskapligt granskad empirisk studie som analyserar potentiella leverantörers reaktion på offentliga myndigheters miljökrav, Lundberg m.fl., (2015b). Den analysen begränsar sig till att studera effekten på den offentliga marknaden utan att ta hänsyn till eventuell påverkan på privata konsumenters beteende eller möjlig effekt på producenternas omställning (i det här fallet omställningen från konventionellt till ekologiskt odlad jordbruksmark) och tillämpas på städtjänster (lokalvård).

Sammanfattningsvis kommer projektet att ta sin teoretiska utgångspunkt i de modeller för en grön inköspolicy som beskrivits ovan (Marron, 1997, 2003; Lundberg m.fl, 2015a), litteratur kring potentiella leverantörers beslut att delta i offentlig upphandling (t.ex. Samuelson, 1985; Levin och Smith, 1994; Milgrom, 2004; Li och Zheng, 2009; Krasnokutskaya och Seim, 2011) och kunskap om hur dessa bör organiseras för effektivt utfall och det med ett särskilt fokus på modeller för val av leverantör (Dini m.fl., 2006; Asker and Cantillon, 2008, 2010; Lundberg och Marklund, 2011; Bergman och Lundberg, 2013).

Specifika frågeställningar, data och empirisk analys

Det övergripande syftet med det här projektet är att empiriskt studera miljöhänsyn i offentlig upphandling i form av krav på ekologiska livsmedel och dess effekt på målet om att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. Mer specifikt kommer följande frågeställningar att analyseras:

1. Har svenska kommuners ändrade inköspolicy gällande livsmedel haft önskad effekt på andelen ekologisk certifierad odlingsbar mark?

Denna frågeställning analyseras med data från EkoMatCentrum¹³. I data finns information om svenska kommuner har ett uttalat mål för ekologiska inköp eller inte, om så är fallet vet vi också hur många procent som målet anger. Från samma källa finns information om hur stor andel av

¹¹ Lundberg och Marklund (2011) visar en aspekt av komplexitet som i mycket hög grad är en realitet i praktisk offentlig upphandling, nämligen problematiken kring hur olika anbud ska värderas och rangordnas i förhållande till varandra när avvägningar måste göras mellan verksamhetens kvalitet och miljöambitionerna.

¹² Exempel på sådana studier är Sterner (2002), Swanson m.fl, (2005), Cerin (2006), Thomson och Jackson (2007), Bolton (2008), Geng och Doberstein (2008), Parikka-Alhola (2008) och Qiao och Wang (2011). Andra studier tittar på hur stor andel av offentliga upphandlingar som inkluderar någon form av miljöhänsyn i förfrågningsunderlagen, exempelvis Nissinen m.fl., (2009) och Oruezabala and Rico (2012).

¹³ EkoMatCentrum gör undersökningen via enkäter till samtliga kommuner och landsting i Sverige.

inköpen som faktiskt är ekologiska. Data finns för 1999, 2001, 2003 samt för varje år under perioden 2005-2013. Detta betyder att data finns för perioden före och efter införd politik och att vi kan använda oss av en så kallad difference-in-difference metod (t.ex. Abadie, 2005; Angrist och Pischke, 2008; Imbens och Wooldridge, 2009) för att analysera (statistiskt säkerställa) om kommunernas inköspolitik för livsmedel (procentmål, i intervallet 0 – 100) påverkat andelen mark för ekologisk odling (utfall). Vidare kan vi i analysen hantera relationen mellan de procentuella målen för ekologiska inköp och de faktiska inköpen. Analysen kräver också att vi kontrollerar för andra politiska åtgärder som möjligen också kan påverka en omställning mot ekologiskt jordbruk. Konjunkturinstitutet och Jordbruksverket¹⁴ har sådan information. Vidare kan vi ta hänsyn till kommunkaraktäristika (t.ex. befolkningsstruktur, ekonomiska förhållanden och politiska preferenser). Analysen är särskilt intressant då kommunerna varierar i (a) om de infört mål för ekologiska livsmedelsinköp (b) när de i så fall gjort detta och (c) vilket procentuellt mål de i så fall satt, vilket också kan variera för en viss kommun över tiden, samt (d) i vilken utsträckning de faktiskt köper ekologiskt, vilket också kan variera för en viss kommun över tiden. Den statistiska analysen och data (variation över kommuner och tid) möjliggör identifikation av om effekten av politiken är (a) ingen alls (b) direkt (c) fördröjd (d) temporär eller (e) betingad (interaktion med till exempel storlek på kommunen)

2. Har svenska kommuners ändrade inköspolitik gällande livsmedel påverkat de privata konsumenternas efterfrågan på konventionella och ekologiska livsmedel?

Denna frågeställning bygger vidare på samma data som under punkt 1 och nyttjar i tillägg information om privat konsumtion av livsmedel från SCB, Handelns utredningsinstitut och Delfi. Även i denna studie tillämpas difference-in-difference metoden (se ovan). Vi mäter effekten av kommunernas inköspolitik på andelen privat konsumtion av ekologiska livsmedel.

3. Har svenska kommuners ändrade inköspolitik gällande livsmedel påverkat potentiella leverantörers deltagande i kommunala livsmedelsupphandlingar?

Denna frågeställning är relevant eftersom inträdesbeslutet och konkurrensgraden förväntas påverka priset. Det kan finnas ett motsatsförhållande mellan ekologiska inköp och grad av intresse från potentiella leverantörer, men det kan vara precis tvärtom också – att nya intressenter tillkommer i samband med att inköspolitikerna ändras. Detta är en tydlig empirisk fråga med policyrelevans och den kommer att analyseras med data från EkoMatCentrum och data på svenska kommuners upphandlingar från *före och efter* politikens införande. Det senare hämtas från OPIC/VISMA och upphandlingsdokument (förfrågningsunderlag, anbudssammanställning och beslut). Deltagande kommer att mätas på två nivåer, dels för den enskilde potentielle leverantören (*diskret val*) och dels för upphandlingen eller kontrakt som sådant (*räknedata*). Detta kräver information om potentiell konkurrensgrad och hantering av endogenitet. Det förra hanteras med hjälp av de data som vi har på upphandlingarna och SCB:s

¹⁴ Jordbruksverket samlar på årsbasis in statistik om hur stor jordbruksarealen är i Sverige och hur stor andel av denna som utgörs av ekologisk odling. Uppgifter om total åkerareal finns på kommunal nivå och årsbasis för längre tidsperiod än vad som krävs för detta projekt (vissa uppgifter dateras till mitten av 1800-talet), undantagsår är 2004 och 2006. Jordbruksverket har också uppgifter om konsumtionen av livsmedel på årsbasis samt producent- och konsumentprisindex för livsmedelsindustrin, jordbruksreglerade livsmedel.

företagsregister (Lundberg m.fl., 2015b) och de senare med instrumentering (se Hyytinen, m.fl., 2015 med referenser). Denna del av projektet kommer att bidra med ökad förståelse för och betydelsen av de konkurrensförhållanden som råder i de olika segmenten på livsmedelsmarknaden.

4. Hur organiserar svenska kommuner inköp av livsmedel? Används adekvat utvärderingsmodell och avvägningar mellan t.ex. ramavtal och upphandling av varukorgar?

Denna frågeställning har tydlig policy och praktisk relevans. Livsmedel kan upphandlas traditionellt med fastställda kvantiteter och priser eller i form av ramavtal med avropsmöjligheter och dagsfärska priser. Vilka livsmedel lämpar sig bäst för upphandling om avsikten är att minska produktionens och konsumtionens miljöeffekter? Idag existerar inte vetenskapligt granskade empiriska studier som kan svara på denna fråga och därmed skulle kunna fungera som beslutsunderlag för grön offentlig upphandling i praktiken.

Sammanfattning: Frågeställningarna och bruket av olika datakällor innebär att vi i projektet kommer att skapa en databas som har potential att även användas i framtida projekt. Projektet kommer också att generera upphandlingsdata (på upphandlings-, kontrakts- och anbudsgivarnivå). Detta är resurskrävande men väl motiverat utifrån att officiell statistik saknas, det är ett uttalat politikområde och utgör en betydande del av svensk ekonomi. Forskargruppen har omfattande erfarenhet av att samla in, organisera och analysera denna typ av data.

Tidsplan

Projektperioden sträcker sig från 1 juli 2015 till sista juni 2018. Projektet kommer att inledas med att organisera och samla in data. Därefter vidtar empirisk analys följt av sammanställning och presentation av resultat. Analysen kvalitetssäkras genom kommunikation med det omgivande forskarsamhället och deltagande i work-shops och seminarier.

Projektets relevans

Det teoretiska och empiriska angreppssättet i detta projekt är nationalekonomiskt, och det är med denna bakgrund naturligt att analysera miljöpolitiska styrmedels effektivitet och hur marknader reagerar på den förda politiken. Nationalekonomi handlar om att samhällets resurser är knappa och vi måste hushålla med dem (t.ex. miljö- och naturresurser). Mot bakgrund av detta kan det övergripande syftet med projektet i förhållande till det som redan anförts ytterligare styrkas. För en så hög kvalitet i verksamheten som möjligt och för en miljömässigt hållbar framtid, är det viktigt att offentliga myndigheter hushållar med sina egna resurser och bidrar till hushållning av samhällets resurser. Därför är det också viktigt att på bästa möjliga sätt ta miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Kommunikation av resultat

Projektets resultat kommer att kommuniceras i pressmeddelanden, vetenskapliga tidskrifter och i samband med vetenskapliga- och tvärvetenskapliga konferenser. Exempel på konferenser som kan vara aktuella är International Public Procurement Conference (IPPC) och European Association for Research in Industrial Economics (EARIE). Av erfarenhet vet vi också att det omgivande samhället brukar visa intresse för vår forskning och bjuda in till seminarier.

Organisation och budget

Huvudansvarig för projektet är docent Sofia Lundberg. Hon har omfattande erfarenhet av forskning om offentlig upphandling, bland annat offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel. Hon har även samarbetat med jurister på området (Tobias Indén och Tom Madell) samt haft uppdrag i Upphandlingsutredningen och har ett omfattande nätverk med andra forskare inom upphandlingsområdet. Deltar i projektet gör även FD Per-Olov Marklund. Hans huvudsakliga forskningsinriktning är miljö- och naturresursekonomi. Han är verksam vid Centrum för regional vetenskap vid Umeå universitet (CERUM) och ingår i forskarmiljön vid Centrum för miljö- och naturresursekonomi vid Umeå universitet (CERE). Kostnaderna består av lön till deltagarna, kostnader för konferensresor och publicering i open access.

Referenser

- Angrist, J. D.; Pischke, J. S (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.
- Abadie, A. (2005). Semiparametric difference-in-differences estimators. *Review of Economic Studies* 72: 1–19.
- Alviola, P.A. och JR. Capps, (2010). Household Demand Analysis of Organic and Conventional Fluid Milk in the United States Based in the 2004 Nielsen Homescan Panel. *Agribusiness*, 26: 369-388.
- Asker, J, Cantillon, E (2008). Properties of Scoring Auctions. *RAND Journal of Economics* 39: 69-85.
- Asker, J, Cantillon, E (2010). Procurement when Price and Quality Matter. *RAND Journal of Economics* 41: 1-34.
- Bergman, MA, Lundberg, S (2013). Tender Evaluation and Supplier Selection Methods in Public Procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management* 19: 73-83.
- Bolton, P., (2008). Protecting the Environment through Public Procurement. The Case of South Africa. *Natural Resource Forum*, 32: 1-10.
- Bunte, F. M. van Galen, E. Kuiper och J. Bakker, (2007). Limits to Growth in Organic Sales. Price Elasticity of Consumer Demand for Organic Food in Dutch Supermarkets. Report 7.06.20 LEI. The Hague.
- Cerin, P., (2006). Bringing Economic Opportunity into Line with Environmental Influence: A Discussion on the Coase Theorem and the Porter and van der Linde Hypothesis. *Ecological Economics*, 56: 209-226.
- Dhar, T. och J.D. Foltz, (2005). Milk by Any Other Name ... Consumer Benefits From Labeled Milk. *American Journal of Agricultural Economics*, 87: 214-218.
- Dini, F, Pacini, R, Valletti, T (2006). Scoring Rules. In: Nicola, D, Piga, G, Spagnolo, G (eds), *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press, Cambridge
- EkoMatCentrum (2014). Ekologiskt i offentlig, storhushåll 2013, Ekomatcentrum, 2014-05-14.
- Europeiska kommissionen (2008). Offentlig upphandling för en bättre miljö. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, KOM(2008) 400, slutlig.
- Europeiska kommissionen (2010). Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Meddelande från Kommissionen, KOM(2010) 2020, slutlig.

- Europeiska kommissionen (2011). GRÖNBOK – om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig.
- Fischer E. A. (2010) Green Procurement: Overview and Issues for Congress. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Geng Y, och B. Doberstein, (2008). Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China. *Journal of Environmental Management*. 88: 932-938.
- Hyytinen, A., S. Lundberg och O. Toivanen. (2015). Design of Public Procurement Auctions: Evidence From Cleaning Contracts. Mimeo.
- Imbens, G. W., Wooldridge, J. M. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature* 47: 5–86.
- Jonas, A och J. Roosen, (2008). Demand for Milk Labels in Germany: Organic Milk, Conventional Brands and Retail Labels, *Agribusiness* 24: 192-206.
- Jørgensen, C., (2012). Mål som styrmedel- målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. AgriFood Economics Centre. Rapport 2012:1.
- Krasnokutskaya, E, Seim, K (2011). Bid Preference Programs and Participation in Highway Procurement Auctions. *American Economic Review* 101: 2653-2686.
- Konjunkturinstitutet (2014) Miljöekonomi och politik 2014.
- Konkurrensverket (2011a). Mat och marknad – från bonde till bord. Rapport 2011:3.
- Konkurrensverket (2011b). Mat och marknad – offentlig upphandling. Rapport 2011:4.
- Levin D, J. L. Smith. (1994). Equilibrium in Auctions with Entry. *American Economic Review* 84: 585-599.
- Li, T, Zheng, X (2009). Entry and Competition Effects in First-Price Auctions: Theory and Evidence from Procurement Auctions. *The Review of Economic Studies* 76: 1397-1429.
- Lin B-H., S.T. Yen, C.L. Huang, och T.A. Smith, (2009). U.S. Demand for Organic and Conventional Fresh Fruits: The Roles of Income and Price. *Sustainability*. 1: 464-478.
- Lundberg, S., P-O. Marklund (2011). The Pivotal Nature of Award Methods in Green Public Procurement. *Environmental Economics* 2: 64-73.
- Lundberg, S., P-O. Marklund (2013a). Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:10.
- Lundberg, S., P-O. Marklund (2013b). Green Public Procurement as an Environmental Policy Instrument: Cost Effectiveness. *Environmental Economics* 4: 75-83.
- Lundberg, S., P-O. Marklund och R. Brännlund (2009) Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomiskeffektivitet och konkurrensbegränsande överväganden. Konkurrensverkets rapportserie 2009:1.
- Lundberg, S., P-O. Marklund, E. Strömbäck (2015a). Environmental Policy by Public Procurement: Why Buying Green can be Counterproductive. Manuskript. Revise and re-submit i *Public Finance Review*.
- Lundberg, S., P-O. Marklund, E. Strömbäck, D. Sundström (2015b). Using Public Procurement to Implement Environmental Policy: An Empirical Analysis. Accepterad för publication i *Environmental Economics and Policy studies*, 13 Januari, 2015.
- Marron, D. B. (2003). Greener Public Purchasing as an environmental Policy Instrument. *OECD Journal on Budgeting*, 3: 71-105.
- Marron, D. B. (1997). Buying Green: Government Procurement as an Instrument of Environmental Policy. *Public Finance Review* 25: 285-305.

- McCrudden, C., (2004). Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes, *Natural Resources FORUM*, 28: 257-267.
- Milgrom, P (2004) Putting Auction Theory to Work. Cambridge University Press, Cambridge.
- Miljö- och jordbruksutskottet (2005) Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/2006: MJU20.
- Nissinen A., K. Parikka-Alhola, och H. Rita, (2009). Environmental Criteria in the Public Purchases above the EU Threshold Values by Three Nordic Countries: 2003 and 2005. *Ecological Economics*, 68: 1838-1849.
- Parikka-Alhola, K., (2008). Promoting Environmentally Sound Furniture by Green Public Procurement. *Ecological Economics*, 68: 472-485.
- Qiao, Y. och C. Wang, (2011). Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Program. *Journal of Environmental Protection*, 2: 1034-1045.
- Oruezabala, G, och J-C. Rico, (2012). The Impact of Sustainable Public Procurement on Supplier Management – The Case of French Public Hospitals. *Industrial Marketing Management*, 41: 573-580.
- Regeringens skrivelse Skr. 2005/06:88 Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010.
- Regeringens skrivelse Skr. 2006/07:54 Miljöanpassad offentlig upphandling.
- Samuelson, WF (1985). Competitive Bidding with Entry Costs. *Economics Letters* 17: 53-57.
- SOU, (2011). På jakt efter den goda affären: analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. Delbetänkande. SOU 2011:73. Socialdepartementet, Upphandlingsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU, (2013). Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. SOU 2013:12. Socialdepartementet, Upphandlingsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SCB (2014) Jordbruksstatistisk årsbok 2014 med data om livsmedel, Sveriges officiella statistik. Statistiska centralbyrån.
- Sterner, E. (2002). Green Procurement' of Buildings: A Study of Swedish Clients Considerations. *Construction Management and Economics*, 20: 21-20.
- Swanson, M., A. Weissman, G. Davis, M. L. Socolof, och K. Davis, (2005). Developing Priorities for Greener State Government Purchasing: A California Case Study. *Journal of Cleaner Production*, 13: 669-677.
- Tarantini, M, Dominici Loprieno, A, Porta, PL (2011). A Life Cycle Approach to Green Public Procurement of Building Material and Elements: A Case Study of Windows. *Energy* 36: 2473–3482.
- Testa, F, Iraldo, F, Frey, M, Daddi, T (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics* 82: 88-96.
- Thomson J. och T. Jackson, (2007). Sustainable Procurement in Practice: Lessons for Local Government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50: 421-444.
- Yiridoe, E.K., S. Bonti-Ankomah och R.C. Martin, (2005). Comparison of Consumer Perceptions and Preference Toward Organic Versus Conventionally Produced Foods: A Review and Update of the Literature. *Renew. Agric. Food Syst.*, 20: 193-205.