

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

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. De politiska ambitionerna med offentlig upphandling bygger på tanken att den offentliga 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.

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. Förståelse för den offentliga upphandlingens 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?

Teoretiskt har projektet sin utgångspunkt i miljö- och naturresursekonomi. Närmare bestämt i hur styrning bör utformas för effekt och effektivitet. Litteraturen identifierar fem kriterier att utvärdera styrmedel mot: kostnadseffektivitet, måleffektivitet, fördelningsaspekter, flexibilitet och transparens. Ett styrmedel kan uppfylla ett eller flera av dessa kriterier och därför motiveras på olika sätt beroende på deras ändamålsenlighet och syfte. Grön offentlig upphandling motiveras politiskt inom EU utifrån kostnadseffektivitet och måleffektivitet. Frågan om detta är rätt argument eller inte är ett av resultaten i föreliggande projekt. Det är viktigt att komma ihåg att projektet analyserar det samhällsekonomiska perspektivet på grön offentlig upphandling. Vad enskilda verksamheter gör eller inte gör utifrån ett verksamhetsperspektiv är en annan fråga. Projektet är i huvudsak empiriskt och baseras på data om svenska myndigheters mål och inköp av ekologiska livsmedel (EkoWeb och Kolada), odlingsbar mark i Sverige och andra verksamma styrmedel (Jordbruksverket) och regionala och lokala karaktäristika (SCB). Den studerade perioden är 2003 till 2016. Med hjälp av olika regressionsmetoder analyseras om politiken ger önskat eko.

Under den period som studerats har även andra styrmedel med målet att skapa incitament till omställning mot ekologiskt jordbruk varit verksamma. Olika slags subventioner har riktats mot djurhållning respektive växtodling. Dessa har av statistiska skäl kategoriserats i just dessa två grupper. Vissa förändringar i subventionerna sammanfaller med tidpunkten för införandet av livsmedelsstrategin, vilket understryker vikten av att ta hänsyn till dem vid analyser av den offentliga upphandlingens inverkan på odlingsbar mark i Sverige.

Inom projektet har fyra uppsatser skrivits. I en av uppsatserna (Lindström, Lundberg, & Marklund, 2019) studeras just de offentliga inköpen inverkan på andelen odlingsbar mark som är certifierad för ekologisk odling. Mer specifikt studeras om andelen ekologiska inköp har någon effekt på andelen sådan mark. Studien baseras på paneldata för perioden 2003 till 2016 och sker på regional nivå. Data på inköpen av livsmedel finns på kommunalnivå men uppgifter

om den odlingsbara marken finns på länsnivå (jordbruksfastigheter kan gå över länsgränserna). Resultaten visar att andelen ekologiska inköp har en signifikant och positiv effekt på andelen odlingsbar mark som är ekologiskt certifierad. Det har även subventionerna med samma mål. Även om målet för ekologiskt odlingsbar mark inte nåtts under perioden har den offentliga upphandlingen och subventionerna bidragit till omställning. Effekten från den offentliga upphandlingen kommer från de samlade inköpen i Sverige – den egna regionens andel ekologiska inköp har inte någon signifikant påverkan på andelen ekologiskt odlingsbar mark i regionen. Det beror sannolikt på att livsmedel i första hand inte efterfrågas lokalt och därmed är inte den lokala marknadsmakten tillräcklig.

Så långt kan vi alltså konstatera att den offentliga upphandlingen som medel för att nå ett mål inom jordbruket har effekt. Är det ett effektivt sätt att skapa denna påverkan? I Lundberg och Marklund (2018) konstateras att den offentliga upphandlingen inte möter kriteriet om ett mål ett medel och därför inte kan anses vara ett effektivt styrmedel i den meningen. Tidigare studier visar också att den offentliga upphandlingen inte möter kriterierna för att vara ett samhällsekonomiskt kostnads- eller måleffektivt styrmedel. I Lundberg och Marklund (2019) skrivs om detta i förhållande till tre andra kriterier mot vilka styrmedel kan utvärderas. Flexibilitet och fördelningsaspekter är bättre argument för att använda den offentliga upphandlingen som styrmedel. Slutsatserna visar att lokala miljöproblem alternativt problem utanför juridiska (ofta sammanfallande med geografiska) gränser kan vara skäl till särskilda hänsyn i upphandling, till exempel i olika delar av livsmedelsproduktionskedjan. I uppsatsen dras också slutsatsen att den offentliga upphandlingen via särskilda hänsyn kan användas för att sprida innovationslösningar (diffusion på engelska). Just omställning till ekologisk livsmedelsproduktion är ett bra exempel på detta. De samhällsekonomiska motiven för att via den offentliga upphandlingen driva innovationer och internalisera positiva externa effekter är däremot svaga.

Upphandling av ekologiska livsmedel har baserat på de data som använts i projektet en effekt på odlingsbar mark certifierad för ekologisk odling, vilket är ett exempel på hur upphandlingen kan bidra till spridning av innovationen (i form av produktionsteknologier och processer). Med tanke på att organisatoriskt avstånd, ekonomiska förutsättningar och miljömedvetenhet identifieras som viktiga frågor för implementering av gröna ambitioner i den offentliga upphandlingen har frågan om vad som driver den offentliga sektorns ekologiska inköp studerats. Samtidigt kontrolleras för andra faktorer (se ovan) som kan påverka andelen ekologiska inköp av livsmedel. Resultaten visar att politiken i detta fall ger önskat eko, den politiska ambitionsnivån har en positivt signifikant effekt på de ekologiska inköpen. Studien visar också att andelen ekologiska livsmedelsinköp är positivt korrelerad med benägenheten att svara på enkäten. Det innebär att urvalet är snedvridet, vilket det hanteras på adekvat sätt i regressionsanalysen.