

09.01.2018

Dæmi um stefnur á opinberum innkaupum matvæla frá öðrum löndum

Elín R. Guðnadóttir

Fyrir Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Hér fyrir neðan eru nokkur dæmi frá löndum í Evrópu sem hafa séð sér hag í því að hafa innleitt innkaupastefnur sem setja í forgang heilnæm matvæli sem koma úr nærsamfélagi neytenda. Það sem þessi dæmi hafa sameiginlegt er að innkaupin fara fram í bæjarfélagi í góðu samráði við framleiðendur. Einnig hafa ríkisstjórnir þessara landa tileinkað sér lagalegt umhverfi sem gerir bæjarfélögum kleift að hrinda af stað innkaupastefnu sem gefur heilnæmum matvörum og stuttum aðfangskeðjum meira vægi við innkaup. Annað sem þessi dæmi hafa sameiginlegt er að greining hefur farið fram á bæði framleiðslugetu á aðföngum úr nærsamfélaginu og matseðlum opinberra stofnanna. Útboðum er svo hagað þannig að þau taka tillit til framleiðslugetu nærsamfélagsins. Í framhaldi hafa bæjarfélögin svo unnið með framleiðendum til að auka hlutfall matvæla úr nærsamfélaginu í næstu útboðum. Einnig eru útboðin skipt niður („lots“) svo að auðveldara sé fyrir minni og miðlungsstór fyrirtæki að taka þátt í þeim. Í lokin, það sem öll dæmin hafa sameiginlegt er er að gott samráð er við hagaðila (framleiðendur, kaupendur, starfsfólk í mötuneytum og neytendur) og þar sem við á er boðið upp á fræðslu.

Helstu atriði:

- Ríkið hefur lagalegt umhverfi sem stuðlar að innkaupum á heilnæmum vörum úr nærumhverfi neytenda.
- Þekking hjá opinberum aðilum sem sjá um innkaup á framleiðslugetu í nærumhverfinu.
- Samráð við hagaðila (framleiðendur, kaupendur, neytendur, starfsfólk mötuneyta)
- Innleiða innkaupastefnu með lífrænu- og nærsamfélagsmarkmiðum í þrepum svo framleiðendur geti aukið framleiðslu og annað eftirspurn.
- Innkaupum skipt niður í minni einingar („lots“) – hægt er að brjóta innkaupin niður í smærri einingar þannig að þau þurfa ekki að fara í opinbert útboð. Þannig er auðveldara að bjóða minni og meðal stórum framleiðendum að borðinu.
- Ítarlegur undirbúningur fyrir útboð þar sem framleiðslugeta nærsamfélagsins er greind.
- Ríkið gerir handbók („toolkit“) um innkaupastefnu fyrir bæjarfélög til að fara eftir. Það auðveldar þeim að ná tilsettum markmiðum í matvælastefnunni
- Skilyrði sett í útboð um styttri aðfangskeðjur og/eða framleiðendur hlúi að nærsamfélagi neytenda.
- Verð er ekki aðal skilyrði í útboðum. Aðrir liðir eins og styttri aðfangskeðja og heilnæm skilyrði fá meira vægi í útboðum.
- Fræðsla fyrir mötuneytisstarfsfólk.
- Þverpólitískur vilji.
- Opinber útboð á matvælum taka tillit til opinberra ráðlegginga um næringu.

Róm, skólamáltíðir

Ítölsk yfirvöld hafa síðan 1999 haft í lögum um opinber innkaup á matvælum fyrir skóla, að lífræn og hefðbundin („typical and traditional“) matvæli fái hærra vægi í útboðum. Sérstök grein laga (Article 59) tók það fram að gæði og heilnæmi matvæla fengi meira vægi þegar kæmi að innkaupum á mat

fyrir skóla. Þegar Græn Skref í ríkisrekstri voru innleidd 2008 og svo endurskoðuð 2013, var gerð sú krafa að a.m.k. ákveðið hlutfall matvæla væri annað hvort lífræn eða hefði aðrar vottanir um uppruna („Protected Designation of Origin“ (PDO), eða „Protected Geographical Indication“ (PGI)). T.d. varð 60% grænmetis og ávaxta að hafa þessar vottanir, 40% kjöts og 20% af fiski. Ítalska ríkið gaf út ráðleggingar fyrir skóla um hvernig innkaupum gætu verið háttað til að taka tillit til þessara krafna. Rómarborg var fyrsta bæjarfélag til að taka upp þessa innkaupahætti og er talið gott dæmi til að fylgja.

Innkaup af mat í skólum í Róm

Innkaup á mat fyrir skóla á Ítalíu er á ábyrgð bæjarfélaga. Áætlað er að í Róm er um 150 000 máltíðir bornar fram 190 daga á ári í skólum borgarinnar. Langflestir skólar (92%) eru með sín eigin eldhús, en misjafnt er hvort að matreiðslan er útvistuð eða ekki. Núverandi útboð borgarinnar á mat er metið á 374 milljónir evra.

Breytingarnar sem voru boðaðar með lögnum 1999 voru innleidd í þrepum yfir langt tímabil. Fyrsta skrefið (2002-2004) var farið í það að skoða hversu mikil framleiðslugetan var í nærumhverfi Rómar á vörum sem uppfylltu skilyrðin sett í ítölsku lögnum. Framleiðslugetan var notuð sem viðmið í undirbúningi útboða. Útboðskilyrðum var hagað þannig að gæði, uppruni og lífrænar vörur fengu meira vægi. T.d. fékk verð 51 stig (af 100) og 49 stig skiptust niður á mismunandi gæðastaðla. Þar sem 30 stigum var varið í umhverfisstaðla, 15 stigum var varið í hvort að fyrirtækið tæki þátt í fræðslu varðandi mat og 4 stig í uppruna merkingar (PDO eða PGI). Í öðru skrefinu (2004- 007) voru áherslur á gæði, heilnæmi og uppruna styrkt. T.d. lögð var meiri áhersla á að matvörunar voru upprunamerktar (PDO/PGI), að þær kæmu frá nærliggjandi héruðum og árstíðabundnar. „Food miles“ hugtakið var innleitt sérstaklega við val á ávöxtum og grænmeti þar sem vegalengdir frá framleiðslu til neyslu voru skoðaðar. Í þriðja skrefinu (2007-2012) voru nýjar kröfur um að ákveðnar vörur urðu að hafa lífræna vottun og krafa um ferskleika var gerð fyrir grænmeti og ávexti þar sem í mesta lagi þrír dagar máttu líða frá uppskeru til neyslu. Fjórða skrefið (2012-2017) sá gæði og ferskleika gefið meira vægi í útboðum og að allt að 70% af matvælum yrðu að vera lífrænt vottuð. Í síðast útboðsferli var komið svo að verð fékk 30 stig meðan 70 stigum var varið í aðra eiginleika matvörunnar eins og gæði og ferskleika.

Eitt af þeim erfileikum sem fylgir þessari aðferð er að útboðsferlið er flókið og krefst sérþekkingar á ferlinu. En þetta hefur gengið hingað til og Rómarborg er notað sem gott dæmi um hvernig borgaryfirvöld geti breytt sínum leiðum í innkaupum til að nálgast heilnæman og hollan mat úr nærumhverfinu.

Varanlegt samráðsferli er í gangi milli framleiðenda og borgaryfirvalda og svo milli borgaryfirvalda og neytenda hins vegar.

Áherslur:

- Politískur vilji að halda verkefninu áfram – hefur staðið af sér fjórar kosningar.
- Góð og djúp þekking hjá borgaryfirvöldum á framleiðslugetu nærsamfélagsins og hvernig það getur brugðist við eftrispurn.
- Verkefnið var innleitt í þrepum. Það gaf framleiðendum nægan tíma til að bregðast við aukinni eftirspurn.
- Mötuneytissamningar eru nógu langir þannig að fyrirtæki hafa öryggi og fjárfesta í starfseminni.
- Útboð eru brotin niður í smærri einingar („lots“).
- Samráðsvettvangur fyrir hagaðila.

- Sífelld eftirlit, dagleg sýni tekin.

Heimildir: Soldi (2018), Barling *et. al.* (2013) og Massimiani, L (no date)

Frakkland

Líkt of ítölsk stjórnvöld þá hafa frönsk stjórnvöld lagalegt umhverfi sem hjálpar bæjarfélögum og sveitum að kaupa matvæli úr nærumhverfinu. Bæjarfélög sjá um matvælainnkaup fyrir skóla. Sett eru markmið í opinberum innkaupareglum að a.m.k. 20% matvæla séu lífræn og að 40% sé úr nærumhverfinu. Landbúnaðarráðuneyti Frakklands undirbjó ráðleggingar sem bæjarfélög geta fylgt til að ná þeim markmiðum sem sett eru. Hluti af því er að undirbúa stigakerfið þannig að lífrænar matvörur og matvörur úr nærumhverfinu fái hærra vægi. Einnig fylgir með ráðleggingar um hollustu og næringu matvæla sem fá aukið vægi í útboðum.

Heimild: Soldi (2018)

Slóvenía, Podravje hérað

Síðan 2008 hefur slóvenska ríkið lagt áherslu á gæði matavara í opinberum innkaupum. Ýmis lög og regluverk síðan þá hafa gert slóvenska ríkinu kleift að stíga skref í þá átt að matvörur keyptar að ríkisaðilum komi úr nærumhverfinu og stuðli að atvinnusköpun í héruðum landsins. 2012 voru Græn Skref í ríkisrekstri („Green Public Procurement“) innleidd og á sama tíma sett markmið a.m.k. 10% af matvörum ættu að vera lífrænar. Einnig var gerð krafa um að aðfangskeðjur ættu að vera stuttar. 2016 voru 2014/24/EU lög um opinber innkaup innleidd í slóvensk lög. Þá voru enn fremur áherslur um stuttar aðfangskeðjur og heilnæmi matvæla styrkt í lögum um opinber innkaup. Slóvenska ríkið nýtt einnig þá grein Evrópulaganna um að hægt væri að sneiða hjá opinberum útboðum ef verðmæti útboðsins er undir 80 000 evrum, eða ef öll þau verkefni („lots“) sem fara ekki í opinbert útboð eru minna en 20% af heildarverðmæti innkaupanna. Þetta er gert til að stuðla að styttri aðfangskeðjum og hjálpar minni og miðlungsstórum matvælaframleiðendum í héruðum landsins.

Podravje hérað.

Podravje hérað í Slóveníu er þekkt vín hérað í norð-austurhluta landsins. Héraðstjórnin rekur verkefni sem kallast „Podravje Self-sufficiency Project 2015 – 2020“. Markmið verkefnisins er að auka sjálfbærni í matvælaframleiðslu í héraðinu og þar með styðja við bændur og nýsköpun og með þeim hætti bjóða upp á hollan og heilnæman mat. T.d. er eitt af undirmarkmiðum að árið 2020 að 20% af fjárhagsútgjöldum fyrir skólamáltíðir fari í að kaupa mat úr nærsamfélaginu. Áætlunin er að það hlutfall muni stækka.

Verkefnið er skipt upp í tvö tímabil. Fyrsta tímabilið fór í að greina hvaða framleiðsla er í héraðinu, framleiðslugetu og setja framleiðendur í samband við opinbera innkaupaaðila. Annað tímabilið fór í það að undirbúa útboð. Í því fólst að vera komin með á hreint hvaða matvæli geta verið framleidd í nærsamfélaginu og hvernig ætti að nota 20% af útgjöldum til matvælainnkaupa til að styrkja framleiðslu í héraði. Til lengri tíma er áætlunin að framleiðendur í nærsamfélaginu verði virkir þátttakendur í útboðum og nái t.d. allt að 70% af fjárútgjöldum fyrir skóla.

Hluti af undirbúningsvinnunni er að greina matseðla sem voru notaðir hjá opinberum mötuneytum og kannað hvaða matur er framleiddur í héraði. Þær matartegundir sem hægt var að fá í héraði voru

síðan sett í sér útboð sem samanlagt var ekki meira en 20% af heildar upphæð – eða hvert einstakt útboð er undir 80 000 evrum.

Mikil áhersla var lögð á að byggja upp samskiptaleiðir milli opinberra aðila, eins og skóla og bæjarfélög hins vegar, og framleiðendur annars vegar. Foreldrar barna í skólum voru með í samráði. Vinnustofur voru haldnar og sífelld almenn fræðsla er til staðar fyrir hagaðila.

Áherslur:

- Notaður var verkefnarammi sem leggur áherslu á sjálfbærni í opinberum innkaupum á mat.
- Langtíma markmið sem voru innleidd í þrepum – gefur framleiðendum tækifæri til að koma til móts við aukna eftirspurn.
- Matseðlar greindir til að komast að hvað gæti verið keypt úr nærsamfélaginu.
- Mikið lagt upp úr að samskipti á milli hagaðila, þ.e.a.s. bæjarfélög, skólar, foreldrar, framleiðendur.

Heimild: Soldi (2018)

Finnland

Finnland hefur tvær stefnur sem styrkja lífræna framleiðslu annars vegar og framleiðslu í nærsamfélagi hins vegar. Í stefnunni sem varðar lífræna framleiðslu er sett markmið að árið 2020 verði lífræn matvæli 20% af útgjöldum opinberra ríkiskaupa á mat. Stefnan sem snýr að nærsamfélags framleiðslu leggur áherslu á að innkaupastefnur opinberra aðila á mat skuli hlúa að framleiðslu úr nærsamfélaginu og auka vægi þeirra í innkaupum. Í sömu stefnu er einnig tekið fram að smærri framleiðendur skulu vera styrktir í héraði til að taka þátt í útboðsferlum hins opinberra. Sveitafélög sjá um matvælaútgjöld fyrir skóla en tíðkast hefur að einstakir skólar kaupa inn mat.

Í lok tíundaáratugarins á síðustu öld tók Kiuruvesi bær sig til og innleiddi stefnu þar sem innkaup á mat fyrir skóla áttu að taka ríkari tillit til lífrænnar framleiðslu og matar úr nærsamfélaginu. Verkefnið var gefið nafnið LOF („Local and organic food“). Fyrsta skrefið var að halda fræðslufundi fyrir starfsfólk skólamötuneyta og kynna þeim mikilvægi þess að kaupa inn lífrænt og „local“ og hvernig væri hægt að auka notkun þeirrar fæðu í matreiðslu. Fræðsla og samráð við skólamötuneyti er eitt af aðal áherslum þessa verkefnis – sérstaklega þar sem einstakir skólar hafa séð um sín innkaup á mat. Aukið notkun af LOF var innleidd í þrepum til að gefa framleiðendum úr nærsamfélaginu möguleika á því að auka framleiðslu til að koma til móts við aukna eftirspurn. Innkaup á mat var einnig breitt þar sem skólar hópuðu sig saman til að hafa sterkari kaupmátt. 2014 var 40% af andvirði matarinnkaupa á svæðinu LOF matur. Þetta er talið að vera þak á hversu mikið LOF mat er hægt að framleiða í nærumhverfi Kiuruvesi.

Útboðin á matvælum eru hönnuð í góðu samráði við framleiðendur. Matseðlar eru vandlega skoðaðir til að greina hvaða matvæli er hægt að framleiða í nærsamfélaginu. Útboðin taka svo tillit til þess. Áherslupættir í útboðum er: lífrænn matur, matur úr nærsamfélaginu (þ.e.a.s. ferskleiki, afhendingartími og næringargildi).

Heimildir: Soldi (2018) og Risko-Norja (2016)

Bretland – Stefna um opinber innkaup matvæla, 2014

Árið 2014 gaf breska ríkið út innkaupastefnu matvæla fyrir opinberar stofnanir. Meginmarkmið stefnunnar var að styðja bændur og framleiðendur og umbuna þeim fyrir há gæði á matvörum og góða velferð á dýrum. Einnig fengu matvælaframleiðendur stig í útboðsferlinu ef þeir buðu upp á starfsþjálfun og menntun fyrir starfsfólk með þeim tilgangi að stuðla að þekking og nýsköpun í greininni. Önnur markmið stefnunnar voru að tryggja aðgengi að hollum mat fyrir starfsfólk ríkisstofnanna og þá sérstaklega skóla með áherslu á að börn fengu fræðslu um hvernig ætti að framreiða hollan mat.

Við gerð skýrslunnar var haft samráð við ýmsa hagaðila, t.d. rekstraraðila mótuneyta, vottunarstofur og þróunar- og rannsóknarstofnanir sem vinna að nýsköpun og nýrri tækni hvað varðar matvæli.

Eitt að aðal „verkfærum“ stefnunnar er samhæft árangursmat (e. *balanced scorecard*) sem er hannað fyrir bæði birgja/framleiðendur og innkaupastjóra. Í því er tekið tillit til margra þátta sem snerta matvælaframleiðslu og neyslu (sjá sniðmát fyrir neðan). Tilgangurinn er að gefa bæði seljendum og kaupendum yfirsýn yfir þá þætti sem þarf að taka tillit til við innkaup á mat. Til að styðja þá sem nota árangursmatið er til staðar vefgátt þar sem birgjar geta skráð vörur samkvæmt árangursmatinu og hvaða svæði þeir þjónusta. Einnig er árangursmatið notað við gerð rannsóknanna ríkisins á matvælum. Tekið er fram í skýrslunni að stöðugt samráð er haft við hagaðila.

Mynd 1: Sniðmát af samhæfðu árangursmati úr skýrslu breska ríkisins um opinber innkaup matvæla (bls. 12, Bonfield 2014)

QUALITY AND VALUE					
COST	SERVICES				
	PRODUCTION	HEALTH AND WELLBEING	RESOURCE EFFICIENCY	SOCIO -ECONOMIC	QUALITY OF SERVICES
REQUIREMENT/AWARD CRITERIA CATEGORIES					
	SUPPLY CHAIN AND MANAGEMENT	NUTRITION	ENERGY	FAIR AND ETHICAL TRADE	FOOD QUALITY
	ANIMAL WELFARE	FOOD SAFETY AND HYGINE	WATER	EQUALITY AND DIVERSITY	CUSTOMER SATISFACTION
	ENVIRONMENT	AUTHENTICITY AND TRACABILITY	WASTE	INCLUSION OF SMES	
	VIARITY AND SESONALITY			LOCAL AND CULTURAL ENGAGEMENT	
				EMPLOYMENT SKILLS	

Heilmild: Bonfield (2014)

Heimildaskrá

Barling *et. al.* (2013) Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe: An Action Plan for Sustainability. Available at:
http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Foodlinks_report_low.pdf (Accessed: 06.01.2019)

Bonfield (2014). A Plan for Public Procurement – Enabling a healthy future for our people, farmers and food producers. *Department of Environment, Food and Rural Affairs*. UK. Available at:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332756/food-plan-july-2014.pdf (Accessed: 17.01.2018)

Massimiani, L (no date) Sustainable food procurement for schools in Rome. *European Commission*
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue14_Case_Study34_Rome_food.pdf
(Accessed 07.01.2019)

Risko-Norja (2016) Local Food and municipal food services: case Kiuruvesi, Finland. Challenges for the New Rurality in a Changing World, 7th International Conference on Localised Agri-food Systems. Available at:
<http://orgprints.org/30819/1/Local%20food%20and%20municipal%20food%20services.pdf>
(Accessed: 06.01.2019)

Soldi, R (2018) Sustainable Public Procurement of Food. *European Committee of the Regions*. Available at: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/sustainable-public-procurement-food.pdf> (Accessed: 15.12.2018)