
NILF-RAPPORT 2013-5

Markedsregulering – verdsatt, men omstridt

Synspunkter på markedsreguleringen i jordbruket

PER CHRISTIAN
RÅLM

STINE
EVENSEN SØRBYE

SOFIE
KJERNLI-WIJNEN

IVAR
PETERSEN



NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

- «Driftsgranskingar i jord- og skogbruk»
- «Handbok for driftsplanlegging»
- «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk».
- «Mat og industri. Status og utvikling i norsk matindustri».

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

- «NILF-rapport» – en serie for publisering av forskningsrapporter og resultater fra større utredninger
- «Notat» – en serie for publisering av arbeidsnotater, delrapporter, foredrag m.m. samt sluttrapporter fra mindre prosjekter.
- «Discussion paper» – en serie for publisering av foreløpige resultater (bare internettpublisering).

NILF gir også ut:

- «Dagligvarehandel og mat»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

NILF er sekretariat for Budsjettnemnda for jordbruket som årlig gir ut:

- «Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)
- «Referansebruksberegninger»
- «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»
- «Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:
<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtm>

NILF-rapport 2013–5

Markedsregulering – verdsatt, men omstridt

Synspunkter på markedsreguleringen i jordbruket

Per Christian Rålm

Stine Evensen Sørbye

Sofie Kjernli-Wijnen

Ivar Pettersen



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	NILF-rapport
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Markedsregulering – verdsatt, men omstridt
Forfattere	Per Christian Rålm, Stine Evensen Sørbye, Sofie Kjernli-Wijnen, Ivar Pettersen
Prosjekt	Markedsregulering (F077)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2013
Antall sider	95
ISBN	978-82-7077-872-0
ISSN	0805-9691
Emneord	marked, regulering, prisstabilitet, landbruk i hele landet, primærnæringsunntaket, omsetningsloven, omsetningsrådet, suppleringsimport

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettmennda for jordbruket og de årlige driftsgranskningene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.

Forord

Landbruksmyndigheter og landbrukets næringsorganisasjoner har siden 1930-tallet ansett markedsregulering som et viktig virkemiddel for å nå landbrukspolitiske mål. Selv om nye ordninger er kommet til over tid, og innholdet er endret spesielt etter år 2000, er grunnideen den samme som på 1930-tallet.

Markedsregulering vakte intens debatt da den ble etablert, og oppfatningene om ordningen varierer også i dag. Norske reguleringer skiller seg fra reguleringer i andre land og varierer mellom ulike deler av jordbruket. Vurderingen av ordningen varierer med faglig tilnærming. Er utgangspunktet at reguleringer skal rettes presist mot veldefinerte problemer ved fri markedstilpasning, er det gjerne lett å se at reguleringsbehovet bør klargjøres og tiltakene målrettes. Er det helheten i den norske jordbruksproduksjonen med preg av dugnad og balansert byrdefordeling mellom myndigheter, forbrukere, bønder og industrien som er poenget, blir utfordringen gjerne å sørge for at denne «norske modellen» blir vedlikeholdt. Markedsregulering fortjener med andre ord å bli studert fra en rekke faglige vinkler. Og det kan være avgjørende at ordningen sees fra ulike interessenter i matsystemet.

Denne gjennomgangen av markedsreguleringen føyer seg inn i rekken av flere forsøk på å beskrive, analysere og evaluere norsk markedsregulering for jordbruksråvarer. Denne gangen er det Virke som er oppdragsgiver. Styringsgruppen for prosjektet har bestått av Johanne Kjuus fra Virke, Håkon Ødegaard fra Coop, Bård Gultvedt fra Norgesgruppen og Bjørnar Mickelson fra ICA. Særlig førstnevnte har nedlagt mye arbeid i gjennomgangen av våre manuskripter. Prosjektet har vært ledet av avdelingsdirektør Per Christian Rålm med Sofie Kjernli-Wijnen og Stine Evensen Sørbye som viktige medarbeidere. Ivar Pettersen har vært kvalitets-sikrer og gitt viktige råd. Siri Fauske har gitt form til endelig rapport.

En rekke sentrale medarbeidere i næring og forvaltning har stått til disposisjon for dybdeintervjuer og kommentarer. Bredden i engasjementet har vært vår viktigste ressurs. Det er også naturlig å nevne Steinar B. Kringlebotten som døde i november 2012. Som administrerende direktør i Norges Colonialgrossisters Forbund var det han som med engasjement og historisk og næringsøkonomisk innsikt formulerte dagligvarehandelens første initiativ til en åpen drøfting av markedsreguleringene.

Forfatterne har forsøkt å svare på dette engasjementet. Temaet er utfordrende. Tross bred, faglig støtte fra mange eksperter, hviler ansvaret for at synspunkter og detaljer er rett presentert og forstått hos forfatterne.

Oslo, 21. november 2013

Lars Johan Rustad

Kst. Direktør

Innhold

	Side
SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Oppdragsgiver.....	6
1.3 Formål og problemstillinger	6
1.4 Arbeidsform, data og metode	6
1.5 Rapporten.....	7
2 MARKEDSREGULERING I NORGE	9
2.1 Historisk bakgrunn.....	9
2.1.1 Opphav.....	9
2.1.2 Endringer etter 1990	10
2.2 Markedsreguleringens hensikt	10
2.2.1 Mål	10
2.2.2 Markedsregulering i en bred jordbrukspolitisk ramme.....	11
2.2.3 Politiske styringssignaler	11
2.3 Virkemidler.....	12
2.3.1 Virkemidler under Omsetningsrådet.....	12
2.4 Rettsregler og avtaler	14
2.4.1 Omsetningsloven, rammeforskriften og omsetningsrådets regelverk	14
2.4.2 Primærnæringsunntaket fra konkurranseloven	14
2.4.3 Samvirkeoven: Åpent medlemskap og likebehandling	15
2.4.4 Jordbruksavtalen; Hovedavtalen; Samarbeidsavtalen, årlige avtaler.....	15
2.4.5 Ulike prissystemer; målpris og volummodellen	16
2.4.6 Forholdet til jordbruksavtalen og importvern.....	17
2.5 Aktører	18
2.5.1 Landbruks- og matdepartementet (LMD).....	18
2.5.2 Partene i jordbruksforhandlingene for øvrig.....	19
2.5.3 Omsetningsrådet	19
2.5.4 Markedsregulator	20
2.5.5 SLF	20
2.5.6 Konkurransetilsynet	21
2.6 Markeder og markedsregulering i de enkelte sektorene	22
2.6.1 Melkesektoren.....	22
2.6.2 Kjøtt	24
2.6.3 Egg.....	28
2.6.4 Korn	30
2.6.5 Frukt- og grøntsektoren	31
2.7 Markedsregulering i EU, USA og Sveits.....	32
2.7.1 EU	32

	Side
2.7.2 USA.....	35
2.7.3 Sveits.....	36
3 METODE	39
3.1 Om kvalitativ metodikk.....	39
3.2 Kontrast til kvantitativ metodikk. Hva slags kunnskap får vi? Beskrivelsen av et fenomen, ikke kvantitative funn.....	40
3.3 Metodisk tilnærming.....	40
3.4 Intervjuguide og utvalg av informanter.....	42
4 RESULTATER FRA INTERVJUENE: FORDELER OG ULEMPER VED MARKEDSREGULERING GJENNOM VERDIKJEDEN	43
4.1 Stabilitet og forutsigbarhet gjennom verdikjeden.....	43
4.1.1 Forutsigbarhet og stabilitet for primærprodusenter.....	44
4.1.2 Forutsigbarhet og stabilitet for industrien.....	46
4.1.3 Forutsigbarhet og stabilitet for handelen.....	49
4.2 Pris i samsvar med jordbruksavtalen.....	50
4.2.1 Stabile priser for primærprodusenter oppleves som en forutsetning for dagens produksjon.....	50
4.2.2 Prispunkt og prisdifferensiering.....	52
4.3 Mottaksplikt.....	53
4.3.1 Mottaksplikten som en garanti for bondens avsetning.....	53
4.3.2 Fører mottaksplikten til lik pris og landbruk i hele landet?.....	54
4.3.3 Mottaksplikten og fri etablering.....	55
4.3.4 Mottaksplikten fører til økte kostnader for markedsregulator.....	56
4.4 Forsyningsplikt.....	57
4.4.1 Forsyningsplikten tar ut risiko og bidrar til nyetableringer.....	58
4.4.2 Forsyningsplikten, innovasjon og særegenhet.....	58
4.4.3 Patronasje og effekten på konkurranse i engrosmarkedet for råvarer.....	59
4.5 Informasjonsplikt og prognosearbeidet – muligheter for feedback i et reguleringssystem?.....	60
4.5.1 Forbedringspunkter knyttet til økt samarbeid og kommunikasjon.....	60
4.5.2 Konkurransenøytral informasjonsplikt.....	62
4.5.3 Hvem skal lage prognosene?.....	63
4.6 Volum kontra kvalitet.....	63
4.7 Administrative tollnedsettelse.....	64
4.7.1 Interesse motsetninger når det gjelder importpunktet (ferdigprodukt eller råvare).....	64
4.7.2 Uforutsigbarhet rundt tidspunktet den administrative tollnedsettelsen finner sted.....	65
4.7.3 Rollekonflikter rundt administrative tollnedsettelse.....	66
4.8 Kort om samvirkene og funksjonen som markedsregulator.....	66
4.9 Synet på SLF og Omsetningsrådet.....	67
4.10 Alternativer til markedsregulering.....	67
4.11 Hva vil skje ved deregulering.....	69
4.12 Støyen rundt markedsreguleringsordningene.....	69

	Side
5 DRØFTING AV RESULTATER FRA INTERVJUENE	71
5.1 Ideologi, målforståelse, interesser og markeder	71
5.1.1 Betydning av måloppfatning og ideologi.....	71
5.1.2 Rollekonflikter	74
5.1.3 Verdikonflikter og ideologiske forskjeller.....	75
5.2 Variasjon mellom produksjoner	78
5.2.1 Prisstabilitet og stabile avsetningsmuligheter for primærprodusenter	78
5.2.2 Prisstabilitet i hele landet.....	79
5.3 Interessekonflikter	80
5.3.1 Konkurransenøytralitet i ordningene kontra treffsikre og effektive reguleringer.....	81
5.3.2 Volum kontra kvalitet	82
5.3.3 Markedsinteresser kontra råvarinteresser	82
5.3.4 Produksjonskultur eller markedskultur.....	84
5.4 Ulike oppfatninger kan skyldes alle forklaringer: verdisyn, måloppfatning, interesser og variasjon mellom sektorene	85
6 OPPGAVE OG REGULERINGSTENKNING BØR KLARGJØRES – PARTENE BØR ANSVARLIGGJØRES.....	87
6.1 Behov for markedsregulering	87
6.2 Mye uenighet med ulike grunner og motiver	89
6.3 Klargjøre markedsreguleringens hvorfor og hvordan!	90
6.3.1 Klargjør og definer ordningens mål.....	90
6.3.2 Klargjør reguleringstenkningen i ordningene	90
REFERANSELISTE	93
VEDLEGG: Intervjuobjekter	95

Sammendrag

Markedsregulering har satt sitt preg på markedet for norske jordbruksvarer de siste 80 årene. Det samme gjelder for flere andre industriland. En hovedforutsetning er at bøndene har anledning til å koordinere tilbud og pris. Unntaket fra Konkurranselovens regler om horisontalt prissamarbeid – primærnæringsunntaket – gir anledningen. Næringen bruker unntaket først og fremst gjennom Hovedavtalen med staten og årlige jordbruksforhandlinger. Avtaleverket legger ambisjoner for prisnivå, mens ansvaret for å nå prisene – selve markedsreguleringen – ligger hos næringen selv. Med ansvaret for å forvalte markedsreguleringen, følger det et sett med plikter og rettigheter som kan sees som viktige for både matvaresikkerhet og forsvarlig utnyttelse av norske matressurser over hele landet.

Denne rapporten ser nærmere på både markedsreguleringens kjerne, og belyser påviselige og oppfattede tilleggfunksjoner. Rapporten refererer og drøfter sprikende oppfatninger i ulike deler av matsektoren. Oppfatningene spriker blant annet fordi forståelsen av ordningen varierer, men det kan også stilles spørsmål ved om systemet håndterer interessekonflikter godt nok. Det er grunn for nærmere drøfting og gjennomgang av reguleringen. Rapporten mener det er mulig å gi markedsreguleringen en tydeligere, mer presis rolle innenfor landbruks- og matpolitikken med sterkere forankring blant de ulike beslutningstagerne i verdikjeden.

Gjennomgangen av markedsreguleringen er utført på oppdrag for hovedorganisasjonen Virke. Formålet har vært å beskrive markedsreguleringsordningen samt å drøfte fordeler og ulemper slik de oppfattes av de ulike aktørene i verdikjeden. For å forstå ulike aktørers syn på ordningen, ble det gjennomført en kvalitativ undersøkelse med beslutningstagerne i verdikjeden for mat. I tillegg ble det gjennomført en litteraturstudie av markedsreguleringsordningen i Norge, og systemer i andre land. I punktene nedenfor oppsummeres våre funn.

Sammensatte mål og vidtrekkende sammenhenger

De norske markedsreguleringene har formelt sett en klar avgrensning. Lov og forskrifter gir en presis juridisk definisjon av markedsregulering for jordbruksprodukter. Det samme gjelder organisering; myndigheten over markedsreguleringen ligger i hovedsak hos Omsetningsrådet, med sekretariat hos Statens landbruksforvaltning (SLF). Lov og forskrifter gir Omsetningsrådet et ganske klart mandat, selv om mandatet kan påvirkes blant annet av årlige jordbruksavtaler.

Problemet med avgrensning begynner når man går fra en juridisk eller byråkratisk forståelse til vanlig markedsforståelse. Det finnes en rekke tiltak som regulerer tilpasningen mellom tilbud og etterspørsel med større konsekvens for markedstilpasningen enn markedsreguleringen i juridisk forstand. Dette er ordninger som ligger utenfor Omsetningsrådets myndighetsområde. Opplagte eksempler er SLFs myndighet til å tilpasse importvernet, kvoteordninger for melkeprodusenter og prisutjevningsordning for melkeprodukter. Litt mindre opplagte elementer er konsesjonsregler for husdyrprodusenter og en rekke tiltak som påvirker bruksstørrelser og enhetskostnader i jordbruksproduksjonen.

Markedsreguleringen i juridisk betydning består av et bestemt sett virkemidler med hovedsiktemål å sikre at avtalte priser blir realisert. Effekten i den dominerende reguleringsmodellen fram mot 2007, er først og fremst den nødvendige prisøkningen for å nå jordbruksavtalens målpris. Men markedsreguleringen må suppleres med andre virkemidler om prisnivået skal sikres. Det er f.eks. alltid risiko for at prisene øker mer enn ønskelig og avtalt, særlig når det er luft i tollvernet. Øvre prisgrense for bioprodukter kan vanskelig sikres ved raskt å slippe opp for økninger av tilbudet når prisstigningen blir truende. Markedsreguleringen i snever forstand må derfor suppleres med stadig tilpasning av importvernet, såkalte administrative tollnedsettelse. Muligheten for administrative tollnedsettelse er ikke markedsregulering i juridisk forstand og ligger utenfor Omsetningsrådet myndighet. Men i markedsforståelsen er markedsregulering og stadig manipulering med importvernet en del av en bredt sammensatt virkemiddelkurv som gjør regulert markedstilpasning til regel, ikke unntak.

De viktigste reguleringsordningene av markedene, og de eneste som tar sikte på å påvirke prisnivå – ikke bare prisvariasjon i det kortsiktige bildet, ligger utenfor markedsreguleringen. Antagelig er kvoteordningen for melk og prisutjevningsordningen for meieriprodukter langt viktigere for hvilket prisnivå melkeprodusentene oppnår enn virkemidlene under Omsetningsrådet.

Det er ofte vanskelig å skille hensikten med den ene ordningen fra den andre, men som markedsøkonomiske reguleringer må de sees og forstås som separate ordninger med ulike formål. Det er forskjell på å regulere kortsiktig prisrisiko og regulere for å sikre et prisnivå på lengre sikt.

Rettigheten til å regulere for og å nå en pris – dvs. retten til å utøve markedsrett for øke pris til forbrukere, krever sin motytelse. Primærprodusentene påtar seg plikter. Primærprodusentenes samvirkeorganer får gjennomføringsansvaret for regulering, de får også en viss økonomisk kompensasjon, men forplikter seg samtidig til å levere og motta varer på vegne av både egne og utenforstående samarbeidsparter. Denne mottaks- og forsyningsplikten skaper et sett meget kompliserte og potensielt minst like vidtrekkende sammenhenger.

En sammenheng gjelder utjevning av transportkostnader for ulike primærprodusenter, som litt enkelt forklart dreier seg om forskjellen på mottaks- og henteplikt overfor primærprodusentene. Mottaksplikten oppfattes som et virkemiddel for å nå målet om noenlunde ens priser for primærprodusenter i hele landet, men mottaksplikten er ikke en henteplikt, og må suppleres av virkemidler fra andre ordninger som fraktordningene for å oppnå ønsket effekt. Et annet spørsmål er hva som menes med forsyningsplikt på like vilkår for konkurrerende og egen videreføring. Målet i markedsreguleringene om stabile forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, har få eller ingen virkemidler i ordningen, men ivaretas gjennom prisutjevningen foretatt av dagligvare. Et spørsmål er om målet er overflødig eller bør forsterkes gjennom en økt involvering av dagligvareleddet gjennom en form for «markedsråd» i regi av Omsetningsrådet og SLF.

Markedsreguleringen påvirker og påvirkes av en rekke andre virkemidler, og har derfor indirekte betydning for viktige landbrukspolitiske målsettinger. Sammenhengen gjør markedsreguleringen til et mulig virkemiddel for oppnåelsen av mål om landbruk over hele landet. Kortsiktig prisrisiko har også en kostnad for primærprodusenten. Økte kostnader påvirker investeringsvilje, investeringsvilje påvirker evnen til å produsere mat osv. Det er på denne måten mulig å knytte markedsregulering til de fleste av målene i landbrukspolitikken.

Oppslutning om kjernen, strid om virkemidler og effekter

Det er store variasjoner i synspunkter og holdninger om markedsreguleringsordningene, tross oppslutning om behovet for regulering. Det synes å være allmenn aksept for at prisstabilitet for primærprodusenter er et ønsket gode. Alternativet kan være høyere kostnadsnivå i primærproduksjonen. Vi mener oppfatningen kan tolkes som en bred aksept for at vel 40 000 selvstendige næringsdrivere i norsk jordbruk bør ha mulighet for å koordinere sin tilpasning overfor industri og matvaredistribusjon.

Fra enkelte industriaktører og handelen ble det stilt spørsmål ved om ikke stabiliteten og forutsigbarheten er for god, og at insitamentene for økt profesjonalisering og effektivisering er for svake. Og det ble problematisert at dagens system åpner for en fri etablering av primærprodusenter uten hensyn til rådende markedsbalanse og behov for nyetableringer. Kollektiv markedsregulering kan svekke ansvarsfølelsen hos den enkelte produsent.

Omsetningsavgiften spiller en viktig rolle i markedsreguleringen. Reguleringstiltakene finansieres av produsentene selv, avgiften fordeles på alle produsenter med et likt beløp per enhet levert. Store produsenter betaler mer enn små. Systemet er et effektivt finansieringssystem, men incentiveeffektene er neppe i tråd med en intensjon om ansvarliggjøring. Det er fellesskapet som gjennom omsetningsavgiften må bære kostnaden ved enkeltaktørers overskuddsproduksjon. For aggressive produsenter som satser på økte volum, kan omsetningsavgiften bli en effektiv avlastning for risiko. Virkemidlet som skulle ansvarliggjøre, kan i stedet fritta for ansvar.

Til tross for at ett av våre hovedfunn er at det er oppslutning om behovet for regulering, er et annet at det er viktige forskjeller i oppfatninger. Skillelinjene er dels ideologiske, noen skyldes ulike og dels uklare målforståelser, ulikt syn på virkemidler og forskjellige økonomiske interesser og markedsposisjoner blant intervjuobjektene. Det går et klart skille mellom intervjuobjektene i synet på reguleringer generelt, på verdien av å balansere ut tilbud og etterspørsel på kort sikt, eller bidraget til å utnytte ressursgrunlaget for matproduksjon over hele landet.

Ulike synspunkt på markedsreguleringsordningen dreier seg også om ulike produksjoner med ulike forutsetninger for prisstabilitet og risikofordeling. Noen produksjoner har en stor andel av inntekten fra markedet, andre fra tilskudd. Distriktsprofilen varierer sterkt. Noen har i tillegg til markedsregulering også effektive virkemidler for langsiktig produksjonsregulering. Synet på de ulike markedsreguleringene kan også forklares ut fra hvilke mål som veies tyngst: Like avsetningsmuligheter og stabile priser, eller noenlunde lik pris i hele landet.

Variasjonen i synet på markedsreguleringene dreier seg således om ulike vektlegging av mål, ideologi eller verdisett og forskjeller mellom produksjoner. Men det er også reelle interessemotsetninger mellom de ulike aktører. Legitimiteten til ordningene avhenger av hvordan ulike interesser vektlegges. Våre funn indikerer at i situasjoner der temporære underskudd får langsiktig karakter, skjerpes interessemotsetningene. Det skapes usikkerhet om konkurransenøytraliteten, forutsigbarheten svekkes og treffsikkerheten i prognoser blir mer avgjørende. Detaljer som tidspunkt for og kvaliteten på importen sammenlignet med norsk produksjon, kommer i fokus. Treffsikre og effektive ordninger og prognoser er viktig for at næringen ansvarliggjøres for overproduksjon og ubalanser. Og det er krevende å forene en konkurransenøytral regulatorfunksjon med effektiv konkurranse om de beste, gjerne norske, råvarene når markedsregulator er den dominerende markedsaktøren.

Dersom kjernefunksjon i ordningen er å avlaste primærprodusenter for kortsiktig prisrisiko, og med tillit til at det finnes en rekke andre virkemidler som påvirker andre mål for landbrukspolitikken, kan drøftingen fokuseres og avgrenses. Spørsmålet er om ordningen har evne til på en effektiv måte å redusere kortsiktig prisrisiko. Vi oppfatter at konfliktnivået rundt ordningen i denne betydningen er begrenset, og primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven lite omstridt.

Det er på den andre siden også et visst grunnlag for å se, slik det gjøres i flere offisielle vurderinger, markedsregulering, budsjettstøtte, investeringsstøtte, fraktordninger mye mer som en helhet med gjensidig avhengige elementer. En slik anskuelse gjør det vanskelig å drøfte markedsregulering i snever forstand uten å ta hensyn til konsekvenser blant annet for investeringer hos produsentene i ulike deler av landet. Ulik eller uklar forståelse av ordningens mål og konkrete rekkevidde er en viktig årsak til ulike oppfatninger om ordningen.

Tydeliggjøring, forenkling og forankring

Det er flere grunner til å vurdere markedsreguleringen nærmere. En grunn er variasjon i synet på ordningen. Markedsreguleringen kan være for viktig til at ulike oppfatninger om mål og rekkevidde bør være uprøvd. Når konfliktnivået skyldes ulike forståelse av virkemidlets mål og funksjonsmåte, er det grunn til å tydeliggjøre virkemidlet. Det er fordeler ved å begrense ambisjonene bak ett og samme virkemiddel, og forenkling å si at andre mål kan ivaretas gjennom andre virkemidler.

En viktigere grunn til å fortsette arbeidet, er at virkemidlet ble unnnfanget i en situasjon med en ganske annerledes matsektor enn dagens. Landbruk, foredling og handel utvider nye samhandlingsformer. Det er stor etterspørsel etter norsk råvare, overskuddssituasjoner blir mindre vanlig. Behovet for en verdikjede som er følsom for markedsimpulser øker.

En vurdering kan konkludere med at vi har en særnorsk form for markedsregulering som inneholder et ganske unikt sett med virkemidler som skaper spesiell grad av tillit og motivasjon blant norske primærprodusenter – et fremtredende eksempel på norsk dugnadsånd. Tross svakheter og utfordringer, kan risikoen ved omfattende omlegginger være stor. Dette synet bekreftes av vårt hovedfunn, et omforent syn på at tilbudssiden i norsk jordbruk har behov for koordinering. Det er likevel viktig å ta tak i noen konkrete utfordringer ved dagens ordning. Vår rapport peker f.eks. på at mål som gjelder forbrukerinteressen enten bør følges av målrettede virkemidler, eller fjernes, informasjonsutvekslingen bør bedres og informasjonsplikten gjennomgås. Involveringen av dagligvarehandel og distribusjon i prognosearbeid og markedsanalyse bør styrkes. Opprettelsen av «markedsråd» med bredere deltakelse fra verdikjeden kan f.eks. både ivareta viktige funksjoner når det gjelder markedsvurderinger, men også sikre bedre gjensidig forståelse av ordningene.

Det er også god grunn til å se ulikt på ulike produktsektorer. Behovet for regulering, og relevansen av ulike virkemidler varierer. Men til grunn for også små endringer, er det god visdom i først å drøfte og klargjøre målene for en vidt-favnende, tradisjonsrik og noe myteomspunnet, sammensatt virkemiddelpakke i norsk jordbrukspolitik.

1 Innledning

Verdikjedene for matvarer har stor samfunnsmessig betydning både gjennom matforsyning, verdiskaping, arbeidsplasser og distriktsutvikling. Myndighetene har mange mål for næringen og virkemiddelapparatet er omfattende. Markedsreguleringene er en sentral del av virkemiddelbruken. Forfatterne av denne rapporten har kartlagt og drøftet markedsreguleringen på oppdrag fra dagligvarestyret i Virke. I dette innledningskapitlet beskriver vi kort bakgrunnen for arbeidet, formål, problemstillinger og rapportens innhold.

1.1 Bakgrunn

Ordningene er tidligere gjerne vurdert først og fremst av utfordrerne til de foretakene som står for reguleringen i praksis, landbrukssamvirket¹. I tillegg har jordbrukets avtaleparter også en sentral rolle i å følge opp ordningen sammen med Omsetningsrådet og Statens landbruksforvaltning.

Interessene knyttet til markedskreftenes frihet og mulighetene ved regulering, varierer. Det samme gjør troen på regulering og holdningene til inngrep i markeds-tilpasningene generelt. Det er naturlig at reguleringsordninger som skal påvirke priser og volumer i markedet for mat, sees ulikt av ulike parter.

Opphavet til markedsreguleringsordningen ligger i kriseårene i mellomkrigstiden, i et relativt fattig land med en stor del av befolkningen bosatt i landbruksbygder med landbruksaktivitet. Forsyningen av de voksende byene var noe av det som utløste behovet for koordinert atferd blant bøndene. Forskjellen mellom melkeprodusenter nær de store byene og produsenter ute i distriktene, truet evnen til rasjonell utnyttelse av landets matressurser. Det hadde man ikke råd til. Første verdenskrig hadde understreket betydningen av egen matproduksjon, erfaringene de neste ti-årene ga ingen grunn til å nedprioritere selvforsyning. Reguleringstanken sto sterkt i norsk økonomi fram til et stykke ut på 1980-tallet, og i jordbruket er den fortsatt fremtredende.

De fleste forutsetningene for regulering er vesentlig endret. Bondestanden er redusert i antall, og bøndenes økonomiske trygghet ligger i gjennomsnitt vel så mye utenfor som innenfor jordbruket. Selve jordbruket har flerdoblet produktiviteten og har årlig høyere produktivitetsvekst enn de fleste andre norske næringsgrenene.² Foredlingsleddet preges i dag, som like etter innføringen av Omsetningsloven og markedsreguleringen, av landbrukssamvirkene. Men landbrukssamvirket er utsatt for økende konkurranse både nasjonalt og internasjonalt. Fire, antagelig snart tre grossistgrupperinger distribuerer så å si all mat for dagligvarehandelen og kontrollerer i praksis den overveiende delen av vareutvalget på detaljistleddet. Også dagligvarehandelen har hatt sterk produktivitetsvekst siden 1980-tallet. Internasjonalt er handelen med landbruksvarer etter 1995 omfattet av WTO-avtalen og EØS-avtalen.

¹ Se f.eks. Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

² Se Kjølseth og Pettersen (2012). *Innovasjon i landbruket*. Notat 2012–4.

Det vil bli debatt om ordningene i fremtiden enten det skyldes ambisjoner om å forenkle landbrukspolitikken, eller frykt for at regulering virker negativt på omstillingsevne og innovasjon i verdikjeden. Da er det viktig at kunnskapen om ordningen er utbredt, både om historisk bakgrunn, mekanismene og ulike vurderinger fra ulike posisjoner i markedet for matvarer. Varierte oppfatninger blant aktører i ulike posisjoner i matnæringene, kan gi et mer realistisk bilde av hvordan ordningen fungerer og er ment å fungere, enn rene mål – virkemiddelanalyser.

1.2 Oppdragsgiver

Rapporten er den første helhetlige gjennomgangen av markedsreguleringene med dagligvarehandelen som oppdragsgiver. Det er dagligvarestyret i Virke som har bestilt arbeidet i samarbeid med Coop. Dagligvarestyret har oppnevnt styringsgruppe som har presisert formål og problemstillinger og kommentert metoder og drøftinger. Forfatterne er alene ansvarlige for endelige metodevalg, valg av informasjonskilder og faglige resultater.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med rapporten er først og fremst å skape økt og mer utbredt innsikt om innhold og virkninger av markedsreguleringene i det norske jordbruket. Rapporten skal både gi en faktabasert beskrivelse av markedsreguleringene og en systematisk dokumentasjon av oppfatninger i ulike deler av mat- og landbruksnæringen. En hovedproblemstilling har vært å kartlegge fordeler og ulemper gjennom verdikjeden som effekter av markedsreguleringen.

Arbeidet har tatt sikte på å besvare følgende spørsmål:

- Hva er formålet med og bakgrunnen for markedsreguleringene i norsk jordbruk?
- Hvilke virkemidler inngår som del av markedsreguleringene og hvordan avhenger markedsreguleringen av annen virkemiddelbruk generelt og i ulike deler av landbruket?
- Hvordan skiller mål og virkemidler i markedsreguleringen i Norge seg fra tilsvarende landbrukspolitisk virkemiddelbruk i andre utvalgte vestlige land?
- Hva mener aktører med ulike posisjoner i norsk landbruks- og matnæring om markedsreguleringens styrker og svakheter?
- Hvilke mulige skritt bør vurderes for å håndtere svakheter og ta vare på positive effekter i en eventuell revisjon av markedsreguleringene i norsk jordbruk?

1.4 Arbeidsform, data og metode

Beskrivelsen av markedsreguleringene bygger på offentlige dokumenter og tidligere studier av markedsreguleringene. Det er også i noen grad sett på reguleringer som ligger utenfor landbrukspolitikken. Markedsreguleringen er også en del av norsk konkurransepolitikk. I tillegg berører reguleringene også temaer av stor betydning for forbrukerne.

Vi har kort sammenlignet de norske reguleringene med reguleringsregimer i EU, USA og Sveits, dvs. typiske vestlige industriland. Siden internasjonal handel med

matvarer først og fremst skjer mellom geografisk nærliggende land, er EU-regimet av stor betydning. Reguleringene i EU har også gjennomgått omfattende endringer som følge av endringene i EUs landbrukspolitikk generelt. Sveits har en landbrukspolitisk bakgrunn som er sammenlignbar med den norske. Sveits har imidlertid foretatt betydelige endringer i landbrukspolitikken internt og regimet for handel med EU og kan illustrere enkelte mulige utfall av regimeendringer. Landbruket i USA er i begrenset grad sammenlignbart med det norske, men eksemplet illustrerer bl.a. hvordan markedet kan ivareta noen av oppgavene i markedsreguleringene. Samtidig er det nyttig å være klar over hvilke reguleringsbehov som også i USA anses som en offentlig oppgave.

Gjennomgangen av de enkelte produksjonssektorene legger vekt på forhold som kan indikere reguleringsbehov, og variasjoner i utformingen av markedsreguleringene. Vi søker å vise hva egenskaper ved biproduksjoner betyr for markedstilpasning og balanser i markedet over tid. Videre gir gjennomgangen av enkeltsektorene en fremstilling av variasjonen i reguleringsformer i norsk jordbruk.

En stor del av prosjektarbeidet har bestått i intervjuer med nøkkelpersoner i ulike deler av mat- og landbrukssektoren. Intervjuene har vært gjennomført som åpne dybdeintervjuer med sikte på å få fram aktørenes vurderinger. Derfor kan temaene variere avhengig av intervjuobjektens bakgrunn og posisjon i sektoren. Vi har forsøkt å dekke fire hovedtemaer i intervjuene; 1) oppfatninger om formålene med markedsreguleringen, 2) vurdering av markedsreguleringsordningens landbruks- og matpolitisk betydning, 3) utilsiktede konsekvenser for tilpasningene i verdikjeden for matvarer, samt 4) mulige tiltak for å ivareta formålene med markedsreguleringen på en mer rasjonell måte.

Informasjonen fra åpne dybdeintervjuer er forsøkt systematisert etter hovedskillelinjer og drøfting av mulige forklaringer på forskjellige oppfatninger. Vi har både vurdert betydningen av ulike måloppfatninger, holdninger til regulering generelt, ulike interesser ut fra posisjoner i leveringskjeden osv.

Forfatterne har med bakgrunn i beskrivelsen av markedsreguleringene, sammenligningen mellom ulike jordbrukssektorer og land, trukket fram temaer som vi mener fortjener oppmerksomhet i en eventuell satsing på å styrke virkemiddelbruken i norsk jordbruk. Siktemålet er å aktualisere problemstillinger. Nærmere evaluering av mulige løsninger må i hovedsak være en del av kommende analyser.

1.5 Rapporten

Kapittel 2 presenterer markedsreguleringene i Norge og sammenligner den norske ordningen med ordningene i utvalgte land. Hensikten er både å forklare mål og virkemidler, rettsregler og institusjoner. Det er også lagt vekt på variasjonen mellom enkeltsektorene i jordbruket.

Kapittel 3 redegjør for metoden i det empiriske arbeidet, det vil si utvelgelse av intervjuobjekter, temaer i intervjuene osv. Resultatene fra intervjuene er gjengitt i kapittel 4, mens kapittel 5 inneholder den systematiske drøftingen av resultatene først og fremst fra intervjuene, men også med bakgrunn i gjennomgangen av reguleringene i kapittel 2. Kapittel 6 inneholder konklusjoner og mulig innretning av videre arbeid med reguleringsystemene i det norske jordbruket.

2 Markedsregulering i Norge

Markedsregulering i norske primærnæringer er omfattende og til dels uoversiktlig. Hovedårsaken er at markedsreguleringene over tid er blitt detaljerte og vidtfavnende. I dette kapitlet beskriver vi ordningen med utgangspunkt i en enkel forståelse av et system med fokus på å korrigere for temporære underskudds- og overskuddssituasjoner. Kapitlet skal både forklare hvorfor dette systemet er der, hvordan det er bygd opp, og i hvilke sektorer denne formen for markedsregulering er mest fremtredende. Vi vil også kort si litt om markedsregulering i andre land.

2.1 Historisk bakgrunn

Markedsreguleringsordningene har siden 1930-tallet vært en sentral del av landbrukspolitikken. Ordningene tar sikte på å stabilisere priser på jordbruksråvarer i tråd med gjeldende avtaler mellom primærprodusentene og staten. Bøndernes produsentsamvirker har hatt ansvaret for å gjennomføre reguleringen på vegne av det partssammensatte Omsetningsrådet. En regulering av pris på norske landbruksråvarer har vært mulig i ly av et sterkt importvern. Over tid har imidlertid muligheten for en særnorsk prisutvikling blitt redusert, samt viktige virkemidler for å drive markedsregulering utfordret av internasjonale handelsavtaler.

2.1.1 Opphav

Markedsreguleringsordningene ble innført som et resultat av en overproduksjonskrise på 1920- og 1930-tallet i Norge. Omsetningsrådet ble opprettet etter vedtaket av en kriselov³ i 1930. Rådet skulle fremme omsetningen av flekk, mjølk, ost og smør. Det borgerlige samarbeidet i Norge på begynnelsen av 1930-årene klarte ikke å bli enige om hvordan myndighetene burde møte krisen i jordbruket. Bondepartiet mislyktes i å få til et samarbeid med Venstre og inngikk så et kriseforlik med Arbeiderpartiet i 1935. Bondepartiet støttet Arbeiderpartiet i å få regjeringsmakt mot at Arbeiderpartiet støttet forslaget om statlige støtteordninger til jordbruket og markedsregulering.⁴ I 1936 kom Omsetningsloven. I dag omfatter loven også innkreving av omsetningsavgifter og forvaltningen av disse.⁵ De fleste forskrifter som omhandler markedsregulering er hjemlet i omsetningsloven.

I 1950 blir Jordbruksoppgjøret innført, og Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag forhandler om priser og virkemidler med staten på vegne av primærprodusentene. Under jordbruksforhandlingene i 1982 ble det utredet hva slags ansvar primærnæringen skulle ha for kostnadene ved overproduksjon, og man kom frem til at primærnæringen gjennom samvirkene satt med apparatet som skulle ha

³ «Mellombils lov 6. juni 1930 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror».

⁴ Mennesker i tid 2 verden og Norge etter 1750 av Svein Olav Hansen, Audun Bakkerud og Hans-Jørgen Hagen m.fl.

⁵ Ot.prp. nr. 47 (2008-2009) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror.

det praktiske reguleringsansvaret. Dette gjaldt i første omgang for kjøtt, der overproduksjonen var størst, og partene sluttet opp om denne løsningen. Fra og med 1983 fikk landbruket reguleringsansvaret for alle produkter unntatt korn, som først ble inkludert i 1988.⁶

2.1.2 Endringer etter 1990

Mens Stortingsmeldingene fra 1970-tallet fokuserte på inntekt og likestilling, var omstilling og bønder som selvstendig næringsdrivende fokuset i 1992. Som følge av at WTO-avtalen ble innført i 1995, ble importvernet for landbruksvarer endret fra et system basert på mengderegulering til et tollbasert importvern.⁷ Volummodellen har blitt introdusert som et alternativ til målpris for at Norge skal overholde sine forpliktelser i henhold til WTO-avtalen. Beregning av markedsprisstøtte vil bortfalle dersom det ikke lenger eksisterer en administrert pris, det vil si en pris som støttes av virkemidler med sikte på å oppnå den fastsatte prisen.⁸ I dag er storfekjøtt, sau/lam og egg lagt om til volummodellen. Selv om det ikke lenger eksisterer en administrert pris under volummodellen, ligger fortsatt risikoen og balanseringen av markedet hos næringen.

2.2 Markedsreguleringens hensikt

Markedsreguleringen har flere hensikter, som til dels må ses i en sammenheng med hele jordbrukspolitikken. Overordnet kan man si at markedsreguleringen skal sikre et balansert marked med landbruksråvarer i tråd med gjeldende jordbrukspolitikk. Markedsregulering ut ifra hensynet til prisstabilisering begrunnes vanligvis med spesielle egenskaper ved jordbruksmarkedene som lav priselastisitet i etterspørsel, dels langsiktig biologiske produksjonssykluser, tilfeldig variasjon i tilbudssiden relatert til planteproduksjon og sesongvariasjon i produksjon og forbruk.⁹ Markedsreguleringen skal imidlertid innfri flere målsettinger enn den temporære balansen. I den sammenheng vil det eksistere et nært bånd mellom markedsregulering og de overordnede målene for den samlede landbruks- og matpolitikken i Norge.

2.2.1 Mål

Den norske markedsreguleringen er en del av omsetningslovens markedsordninger for jordbruksvarer. Målene med markedsreguleringen er basert på formålet med omsetningsloven av 1936: «gjennom samyrke å fremje umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, peldyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær». Målsettingene for markedsreguleringen er formulert i St. meld. Nr. 19 (1999–2000) om norsk landbruk og matproduksjon:

Mest mulig stabile priser for produsentene, noenlunde ens priser over hele landet.

1. Stabile avsetningsmuligheter for produsentene.
2. Stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris.

⁶ Almås (2002). Norges Landbrukshistorie IV (1920-2000).

⁷ St.meld. nr. 40 1996.

⁸ LMD (2012) Markedsordningene for lam og egg. Omlegging til «volummodell».

⁹ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011-8.

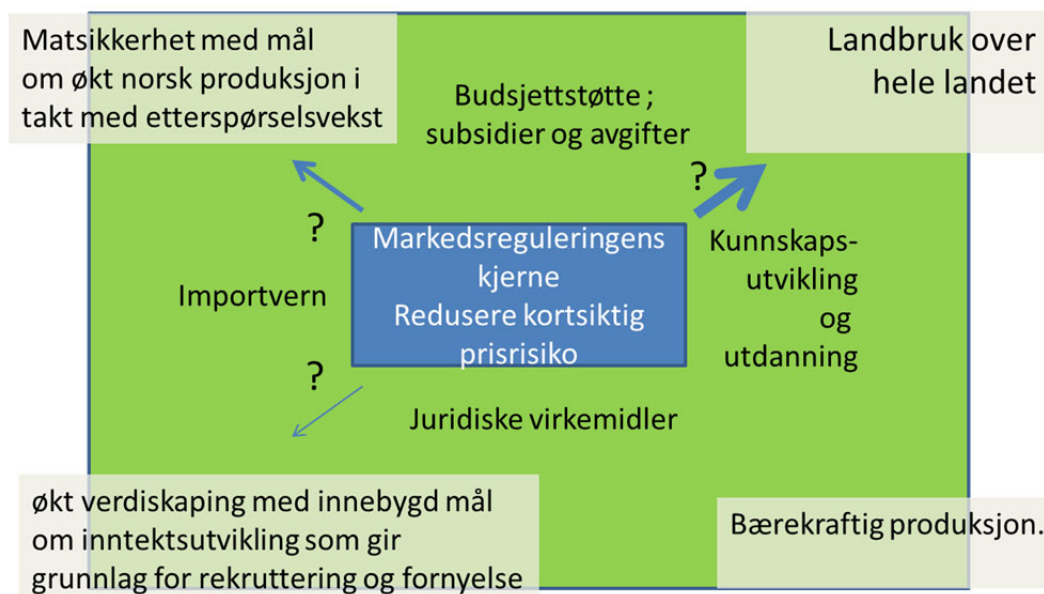
3. Reguleringen skal bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.

Disse målsettingene stadfestes i Omsetningsrådets årsrapport for 2012. Vår oppfatning er at hovedformålet likevel er den kortsiktige balanse. Det presiseres i jordbruksavtalen 2013–2014 at:

«Markedsregulering er et virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd og tilpasning i regionale og sesongmessige svingninger mellom produksjon og forbruk»

2.2.2 Markedsregulering i en bred jordbrukspolitisk ramme

Ved siden av å produsere varer og tjenester for et marked, er norsk landbruks- og matsektor leverandør av en rekke fellesgoder, det vil si goder som ikke kan omsettes i et marked. Eksempler på slike fellesgoder er matsikkerhet, bosetting, kulturlandskap, og jord og skog som karbonlager.¹⁰ Det er denne mangesidige forståelsen av landbrukets bidrag til samfunnet som ligger bak landbruks- og matpolitikken. Resultatet av dette er en politikk der mange virkemidler virke mot flere mål, og markedsreguleringen er et av disse virkemidlene. Figur 2.1 gir en oversikt over målene med landbruks- og matpolitikken og de ulike virkemidlene for å nå disse målene.



Figur 2.1 Oversikt over mål og virkemidler i norsk landbruks- og matpolitikk

2.2.3 Politiske styringssignaler

De viktigste målsettingene for markedsreguleringen er formulert i St.meld.nr.19 (1999–2000) jf. 2.2.1. I denne landbruksmeldingen er også viktige prinsipper ved markedsreguleringen formulert, blant annet sier den følgende:

¹⁰ Meld. St. 9 (2011-2012), Landbruks- og matpolitikken, Velkommen til bords.

«Innenfor retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet har landbrukssamvirket myndighet til å iverksette reguleringstiltak på vegne av totalmarkedet [...] for å sikre et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser. Denne myndigheten følges av forpliktelser i forhold til både produsenter og forbrukere, herunder mottaksplikt og forsyningsplikt. For markedsregulator er dette rettigheter og plikter som utgjør en helhet.»

I den siste landbruksmeldingen (Meld. St. 9 (2011–2012)) er fire overordnede mål for norsk landbruks- og matpolitikk formulert. Målene er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk, jf. figur 2.1. Markedsreguleringen defineres her som et av virkemidlene for å fremme denne jordbrukspolitikken, men vi finner ikke noen nærmere presisering av markedsreguleringens mål og funksjonsmåte. Men det understrekes at landbrukssamvirkenes rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet, skal sikres. En utredning fra LMD (Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket, LMD 17.03.2011) ble utgitt rett i forkant av landbruks- og matmeldingen, og ga en grundig gjennomgang av sentrale sider ved markedsreguleringen. Notatet presiserer f.eks. at mottaksplikten ikke kan anses som et virkemiddel for en bestemt geografisk fordeling av produksjonen.

2.3 Virkemidler¹¹

Markedsreguleringen omfatter en rekke virkemidler som skal gjøre markedsregulator i stand til å regulere bort overskudd, unngå overskudd, sikre stabile avsetningsmuligheter for primærprodusenter, samt elementer som skal bidra til å innfri de andre formålene.

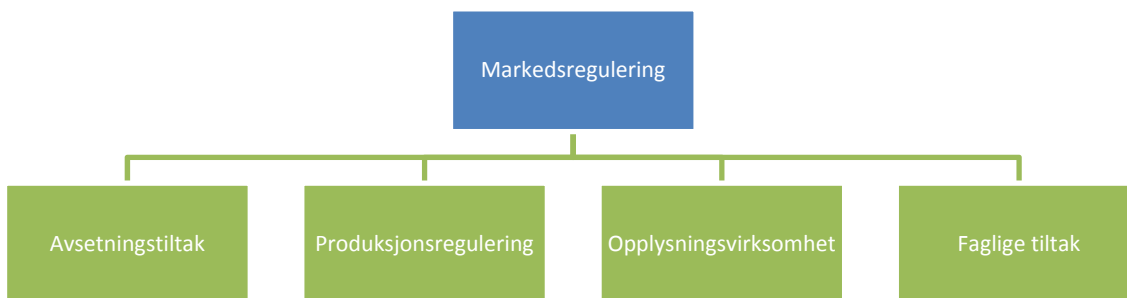
2.3.1 Virkemidler under Omsetningsrådet

Omsetningsrådet er forvaltningsorganet som har hovedansvaret for markedsreguleringen av jordbruksvarer, og fatter vedtak om bruk av omsetningsavgiftmidlene. Markedsreguleringen består av følgende elementer:

- Avsetningstiltak
- Produksjonsregulering
- Faglige tiltak
- Opplysningsvirksomhet
- Mottaksplikt
- Forsyningsplikt
- Informasjonsplikt

De viktigste reguleringsverktøyene er avsetningstiltak og produksjonsregulering, jf. figur 2.2. I tillegg kommer opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.

¹¹ Hvis ikke annet står spesifisert er faktagrunnlaget hentet fra rapporten Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg, 18.08.09, LMD.



Figur 2.2 Virkemidler innenfor markedsreguleringen for å håndtere temporære overskudd

- **Avsetningstiltak.** For å bli kvitt overskudd benyttes avsetningstiltak. De består i det vesentlige av støtte til reguleringslagring og reguleringseksport. Reguleringsseksport er midlertidig begrenset av eksportkvoter under gjeldende WTO-avtale, og skal i all hovedsak avvikles ved ny WTO-avtale. Dette vil blant annet få betydning for markedsregulering av kjøtt, smør og egg som i dag benytter reguleringseksport.¹²
- **Produksjonsregulering.** I tillegg til avsetningstiltak kan det også settes inn tiltak for å hindre at varen blir produsert. Eksempler på dette er støtte til redusert slaktevekt, førtidsslakting eller økt oppholdstid i produksjonen. Produksjonsregulering i markedsreguleringen er basert på frivillighet.
- **Opplysningsvirksomhet** har forbrukerne som målgruppe. Opplysningsvirksomhet i form av kampanjer benyttes som tiltak i overskuddssituasjoner.
- **Faglige tiltak** rettes i hovedsak mot industrien og produsentene, og finansieres over omsetningsavgiften. Faglige tiltak kan bidra til å fremme omsetning gjennom f.eks. kvalitetsforbedringer, men kan ikke sies å ha en direkte regulerende effekt i markedet.

Mottaks-, forsynings- og informasjonsplikter er elementer i markedsreguleringen som hovedsakelig er plikter tillagt rollen som markedsregulator i dette systemet. Tabell 2.1 gir en generell beskrivelse av hva disse pliktene innebærer. For mer detaljer om hva disse innebærer for de enkelte produksjonene, se avsnitt 2.6.

¹² LMD (2011) Landbruks- og matpolitikken. Meld. St. 9 Velkommen til bords.

Tabell 2.1 Sentrale plikter tillagt markedsregulatorrollen¹³

Mottaksplikt. Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunkt leveransen finner sted. I noen produksjoner og under visse forutsetninger har markedsregulator også mottaksplikt fra uavhengige aktører.
Forsyningsplikt. Markedsregulators forsyningsplikt gjelder reguleringsvare, og innebærer at markedsregulator skal søke å gi alle aktører samme dekningsgrad av norsk råvare, basert på deres bestillinger.
Informasjonsplikt. Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons og forbrukerprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjonen skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er fattet.

2.4 Rettsregler og avtaler

Det rettslige grunnlaget for markedsreguleringen i jordbruket finnes i Omsetningsloven med forskrifter. I tillegg spiller unntak fra enkelte av Konkurranselovens bestemmelser en meget sentral rolle. Det finnes også en rekke avtaler som påvirker markedsreguleringen. Den viktigste er jordbruksavtalen.

2.4.1 Omsetningsloven, rammeforskriften og omsetningsrådets regelverk

Omsetningsloven fra 1936 skal fremme omsetningen av varer i jordbruket gjennom samvirkene. Omsetningsloven delegerer denne oppgaven til Omsetningsrådet som skal fremme dette målet. Hvilke reguleringstiltak som kan brukes er fastsatt av Omsetningsrådet i retningslinjer og gjelder i tillegg til de generelle bestemmelser som fremgår av forskriftene hjemlet i Omsetningsloven. Forskrift om markedsregulering, jordbruksvarer spesifiserer at markedsregulator blir pålagt ansvaret for å oppnå målpris. Forsyningsplikt, mottaksplikt og informasjonsplikt blir også innført gjennom denne forskriften.

2.4.2 Primærnæringsunntaket fra konkurranseloven

En viktig forutsetning for markedsreguleringen er unntak fra konkurranselovens § 10 og 11 som går på samarbeid mellom produsenter og misbruk av dominerende markedsposisjon. Unntak fra Konkurranseloven er nedfelt i forskrift¹⁴ om samarbeidsunntak, landbruk og fiske. Det presiseres at unntaket gjelder kun for handlinger foretatt av primærprodusenter eller deres organisasjoner som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Dette medfører at primærprodusentene kan koordinere sin markedsatferd gjennom samvirkene uten å rammes av Konkurranselovens forbud mot horisontalt prissamarbeid.¹⁵

¹³ § 4, § 5 og § 6 i FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

¹⁴ FOR 2004-04-23 nr. 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske

¹⁵ Norsk Landbrukssamvirke (2013). Konkurransopolitikk. URL: <http://www.landbruk.no/Naeringspolitikk/Nasjonalt/Konkurransopolitikk#.UnkMWaPKxoI>

2.4.3 Samvirkeoven: Åpent medlemskap og likebehandling

Et samvirkeforetak har til formål å fremme de økonomiske interessene til medlemmene, og har i utgangspunktet åpent og frivillig medlemskap. Samvirkeoven har som hovedprinsipp at medlemmer skal likebehandles. Loven åpner imidlertid for at man kan stille betingelser for medlemskap så lenge det er saklig grunn for det. Slike betingelser kan være foretakets kapasitet, behov for kapitalinnskudd eller krav til medlemmenes kompetanse.¹⁶

Når samvirkeforetakene opptrer som markedsregulator med mottaksplikten, får det viktige konsekvenser for samvirkets markedstilpasning. Landbruks- og matdepartementet understreker at betingelsene for medlemmer og utenforstående som leverer råvarer til markedsregulator, må være likeverdige.¹⁷ Det betyr at det er begrenset mulighet for å forskjellsbehandle produsenter. Spesielt viktig er spørsmålet om lik pris uavhengig av geografisk lokalisering av råvareproduksjonen. Når samvirkeforetaket praktiserer lik pris overfor sine medlemmer, medfører mottaksplikten at samme vilkår også gjelder for primærprodusenter som ikke er medlemmer. Dette har store konsekvenser. Landbrukssamvirkets praktisering av lik pris eller tilnærmet lik pris over hele landet, gjør i praksis mottaksplikten til en henteplikt over både medlemmer og ikke medlemmer.¹⁸

2.4.4 Jordbruksavtalen; Hovedavtalen; Samarbeidsavtalen, årlige avtaler

Avtaleverket for jordbruket består av hovedavtalen, jordbruksavtalen og samarbeidsavtalen. Avtaleverket skal regulere tiltak for å fremme mål for jordbruket som ikke er regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.

Hovedavtalen regulerer forhandlingene og inngåelsen av jordbruksavtalene og endrings- og tilleggsavtaler.¹⁹ I Hovedavtalen er det slått fast at partene i forhandlingene på den ene siden er Staten, og på den andre siden jordbruket ved Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag i fellesskap. Bondelagene forhandler på vegne av alle produsenter om pris.²⁰ Med grunnlag i Hovedavtalen har man årlige jordbruksforhandlinger.²¹ I Jordbruksavtalen bestemmes størrelsen på overføringene fra staten og målpriser i markedsreguleringene. Forutsetninger om priser som ikke forhandles, f.eks. pris på fjørfe og storfekjøtt, ligger som premisser for forhandling om overføringer til disse sektorene, og har derfor også en viktig implisitt rolle i forhandlingene. Målprisene skal være priser jordbruket reelt sett skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det fastsatte importvernet og de markedsreguleringsmuligheter som er til disposisjon.²² For produkter med planlagt gjennomsnittlig engrospris (volummodellen), er det derimot markedsregulator som fastsetter og informerer om planlagt gjennomsnittlig engrospris for hvert halvår.²³

¹⁶ Samvirke (2013). Hva er et samvirke? Særpreget. URL: www.samvirke.org

¹⁷ LMD (2011). Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket.

¹⁸ Temaet drøftes i evalueringen av Fraktilskudd kjøtt (Signe Kårstad og Ivar Pettersen, 2013, under utgivelse).

¹⁹ Jordbruksavtalen 2013–2014.

²⁰ Bondelaget (2013). Avtaleguide 2013–2014.

²¹ Bondelaget (2013). Avtaleguide 2013–2014.

²² Jordbruksavtalen 2013–2014.

²³ Jordbruksavtalen 2013–2014.

Endringer i markedsreguleringssystemet for øvrig kan bare i liten grad vedtas under jordbruksforhandlingene. Endringer som berører rettsreglene, lover og forskrifter, må selvsagt håndteres og vedtas av andre organer enn jordbruksforhandlingene. Dermed er jordbruksforhandlingenes myndighet over markedsreguleringen begrenset. På den annen side kan partene vedta f.eks. å utrede sider ved markedsordningene også med sikte på å legge grunnlag for mulige lovendringer. Det er generelt grunn til å regne med at det er sedvane for at endringer i markedsreguleringene og markedsordningene generelt drøftes mellom partene under eller på siden av de årlige avtaleforhandlingene. Samvirkeorganisasjonene som markedsregulatorer har ansvar for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtalen og prosedyrer for ivaretagelsen av ansvaret er formalisert i egen samarbeidsavtale mellom faglagene på den ene siden og omsetningsorganisasjonene på den andre.²⁴

2.4.5 Ulike prissystemer; målpris og volummodellen

Målprisene står sentralt i det tradisjonelle norske reguleringssystemet. I dag²⁵ er svin, melk, korn og visse produkter innenfor frukt- og grøntsektoren underlagt målprissystemet. Målprisene blir bestemt i jordbruksavtalen og skal som nevnt tidligere være priser jordbruket skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold.²⁶

Fra 2009 ble målprissystemet for storfekjøtt erstattet av et system som skal legge større vekt på tilførte kvanta, den såkalte volummodellen. Omlegging til volummodellen skyldes behovet for å overholde forpliktelsene i WTO-avtalen, samtidig som muligheten til markeds- og produksjonsregulering for å bidra til stabilitet i prisdannelsen videreføres. Omleggingen fra målprisen som er en prisbasert markedsregulering til en volumbasert modell, opprettholder øvre prisgrense som grunnlag for tollforvaltningen.²⁷ Når volummodellen for storfekjøtt ble innført i 2009, var partene i jordbruksoppgjøret enige om at volummodellen var det alternativet som kunne oppfylle de politiske målsetningene fastsatt av Stortinget. Fra 1.juli 2013 ble også sau, lam og egg lagt om til volummodellen.

I volummodellen er det markedsregulator som fastsetter prismål i form av planlagt gjennomsnittlig engrospris, og halvårslige prisløyper. For partene i jordbruksforhandlingene er det fortsatt slik at de prisforutsetningene markedsregulator opererer med i løpet av året, skal gi et prisuttak i tråd med budsjetterte priser i forhandlingsgrunnlaget. Markedsreguleringstiltakene er hovedsakelig de samme som i målprismodellen, men det er en grense på reguleringslagring. Volummodellen gir økt fleksibilitet ved fastsettelse av engrospris på representantvaren ved at markedsregulator har fått større selvstendig spillerom til å anslå pris i den enkelte periode.²⁸

²⁴ LMD (2011). Mottakplikten i markedsreguleringen i jordbruket. Rapport 17.03.11 fra arbeidsgruppe. Samarbeidsavtalen følger som vedlegg til rapporten.

²⁵ 19.11.2013.

²⁶ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

²⁷ LMD (2012) Markedsordningene for lam og egg. Omlegging til «volummodell».

²⁸ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

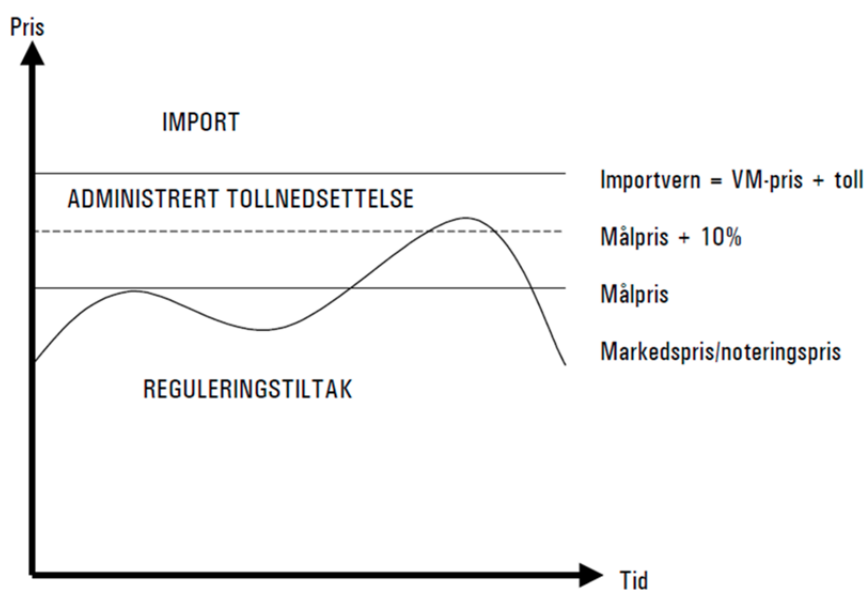
2.4.6 Forholdet til jordbruksavtalen og importvern

Markedsreguleringen er direkte knyttet til jordbruksavtalen gjennom at formålet med reguleringen er å sikre balanse på målprisnivå. Målprisene skal være priser jordbruket reelt sett skal kunne oppnå utfra balanserte markedsforhold, det gjeldende importvernet og de markedsreguleringsvirkemidler som er til disposisjon.²⁹

Importvernet har to viktige funksjoner i markedsreguleringen:

1. Sikrer avsetning av norsk produksjon til priser fastsatt i jordbruksavtalen, målpriser.
2. Forsyningsmekanisme dersom det oppstår en underskuddssituasjon og/eller at prisdannelsen overstiger en fastsatt makspris. Dersom notert pris i det norske markedet overstiger øvre prisgrense (som er en gitt prosent over målpris) fastsatt for de ulike sektorene i to uker på rad, skal de iverksettes administrative tollnedsettelse for å ta prisen ned til målprisnivå igjen. Det kan også innrømmes administrative tollnedsettelse for å forhindre at gjennomsnittlig markedspris gjennom året ikke overstiger målpris. Hvor mye noteringsprisen må ligge over målprisen før det utløses tollnedsettelse avhenger av sektor.

Figur 2.3 fremstiller samspillet mellom jordbruksavtalens målpriser, importvernet og markedsregulering.



Figur 2.3 Prisdannelse og intervensjon i Norge

Kilde: Hentet fra rapporten Landbruket i Norge og EU – status og utviklingstrekk NILF (2004)

De administrative tollnedsettelsene som er relevante i sammenheng med balanse på målprisnivå, er hovedsakelig generelle tollnedsettelse og tollkvoter. De generelle tollnedsettelsene gjelder for en bestemt vare i en bestemt periode, gjelder for alle importører og har ingen kvantumsbegrensninger i den perioden de gjelder.³⁰ Typisk

²⁹ LMD 2009, Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg.

³⁰ SLF (2013). Administrative tollnedsettelse. URL: <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/tollnedsettelse>.

forekommer denne typen administrerte tollnedsettelse i kjøttsektoren og i frukt- og grøntsektoren. Tollkvoter gjelder for bestemte mengder og fordeles av myndighetene. Slike kvoter er vanlig i blant annet kornsektoren. Her fordeles kvotene ved kvoteauksjoner.

I praksis er det kun for frukt- og grøntsektoren at en overprisnotering utløser generelle tollnedsettelse.³¹ I de andre sektorene er det mer vanlig at man får administrative tollnedsettelse på bakgrunn av en faktisk eller forventet underskuddssituasjon, uten at markedspris/noteringspris overstiger målpris.

2.5 Aktører

Det finnes en rekke aktører innenfor markedsreguleringen. Figur 2.4 gir en oversikt over de ulike aktørene. I tillegg har vi lagt til forhandlingspartene i jordbruksoppjøret og Konkurransetilsynet fordi vi mener de også er relevante aktører i dette systemet.



Figur 2.4 Systemet for markedsreguleringen

Kilde: SLF (2012) Omsetningsrådets årsmelding og regnskap 2011

2.5.1 Landbruks- og matdepartementet (LMD)

LMD har ansvar delegert i henhold til bestemmelser i Omsetningsloven. Deler av ansvaret for gjennomføringen av Omsetningsloven er også delegert direkte til Omsetningsrådet og SLF. Den viktigste rollen for LMD for den løpende gjennomføringen av intensjonen i Omsetningsloven, er retten til å overprøve vedtak i Omsetningsrådet. Denne retten skal bl.a. brukes til å sikre at Omsetningsrådets vedtak er i tråd med lov, forskrifter og gjeldende jordbruksavtale. Siden LMD leder jordbruksforhandlingene på statens side, innebærer dette en sentral rolle for LMD i gjennomføringen av markedsregulering. Så vidt vi forstår er det likevel ikke vanlig at LMD griper inn i gjennomføringen. Størrelsen på omsetningsavgiften blir satt av LMD etter anbefaling fra Omsetningsrådet, og skal anvendes i tråd med gjeldende rammeverk.

³¹ LMD (2012) Markedsordningene for lam og egg, Omlegging til «volummodell».

2.5.2 Partene i jordbruksforhandlingene for øvrig

Hovedavtalen slår fast at partene i forhandlingene om jordbruksavtaler skal være staten på den ene siden, og organisasjonene i felleskap på den andre siden. Organisasjonene er ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Dersom det blir inngått en jordbruksavtale med kun en av organisasjonene, har også den andre organisasjonen ansvar for gjennomføringen av avtalen.

2.5.3 Omsetningsrådet³²

Omsetningsrådet har ansvaret for forvaltningen av markedsreguleringsystemet for jordbruksvarer. Omsetningsrådet er tillagt myndighet til å kreve inn omsetningsavgiften og forvalte avgiftsmidlene til reguleringsformål. Det er bøndernes produsent-samvirker som har ansvaret for å gjennomføre reguleringen på vegne av omsetningsrådet, disse blir da markedsregulatorer.

Omsetningsrådet er partssammensatt og består i dag³³ av representanter fra Landbruks- og matdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, TINE SA, Nortura SA, Virke/Coop NKL BA, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Norske Felleskjøp BA, Norsk Landbruksamvirke, Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, NHO Mat og Drikke og Norkorn, der de fire sistnevnte deler én plass.

Landbruket har flertall i Omsetningsrådet. Dette kommer av at jordbruket tar det økonomiske ansvaret for overproduksjonen gjennom tiltak finansiert av omsetningsavgiften som er innkrevd fra primærprodusentene.

Omsetningsrådet har følgende hovedoppgaver:

1. Kreve inn omsetningsavgift og overproduksjonsavgift
2. Fatte vedtak om bruken av midlene fra omsetningsavgiften til:
 - Markedsregulerende tiltak
 - Faglig tiltak
 - Opplysningsvirksomhet
 - Administrering av ordningene
3. Kontrollere at markedsregulator følger opp forskrifter og vedtak fra Omsetningsrådet
4. Sørge for oppdatering og utvikling av regelverket under omsetningsloven
5. Sikre at vedtak som fattes er i samsvar med lov, forskrifter og gjeldende jordbruksavtale

Finansieringen av markedsreguleringen sørger for ressurser til gjennomføring av reguleringstiltak, men er samtidig en viktig del av virkemiddelbruken. Omsetningsavgiften fordeler kostnaden ved å regulere bort ubalanser i markedet blant de aktørene som forårsaker ubalansene. Derfor er omsetningsavgiften også avgjørende for å forstå hvilke motiver markedsreguleringen gir aktørene for å endre sin markedsatferd.

³² SLF (2012) Omsetningsrådet årsmelding og regnskap 2011. brukes som kilde dersom ikke annet er nevnt.

³³ Per 06.05.13.

Markedsreguleringen skal balansere varetilførselen til markedet og regulere bort overskuddskvantumet. Ordningen blir finansiert av primærprodusentene ved at kostnadene for dette fordeles på all produksjon gjennom avgifter. Ved omsetning av produktene betales det inn et fast beløp per kilo/liter i omsetningsavgift. Avgiften går inn i et fond og blir brukt til markedsreguleringsformål som avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsarbeid. Størrelsen på omsetningsavgiften blir som nevnt tidligere satt av LMD etter anbefaling fra Omsetningsrådet.

Omsetningsavgiften må justeres ved behov, f.eks. ved betydelig overproduksjon som krever kostbare reguleringstiltak. Dermed er omsetningsavgiften også en avgift primærprodusentene pålegges når de øker produksjonen utover det som er forenlig med et avtalt eller stipulert prisnivå. Dette gir produsentene insentiv til å følge retningslinjer eller annen informasjon om behovet for råvarer.

2.5.4 Markedsregulator

Landbrukssamvirkene er markedsregulatorer og har ansvar for den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen. Dette blir fastsatt i jordbruksavtalen. Tine SA er markedsregulator for melk, Norske Felleskjøp BA for korn, og Nortura SA for kjøtt og egg. Markedsregulator sine oppgaver er å søke å ta ut avtalt målpris gjennom å sørge for balanse i markedene gjennom avsetningstiltak som prisnedskrivning, reguleringslagring og reguleringseksport. De skal også opprettholde forsyningsplikt, mottaksplikt, og informasjonsplikt, samt gjennomføre faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Virkemidlene som er tilgjengelig for markedsregulator varierer mellom de ulike produktene. Hvilke virkemidler som er tilgjengelig, fastsettes i retningslinjer av Omsetningsrådet. Markedsregulator får dekning for kostnadene ved de enkelte tiltakene i henhold til regelverket.

2.5.5 SLF

Omsetningsrådets sekretariat

Statens landbruksforvaltning (SLF) er sekretariat for Omsetningsrådet. Sekretariatsfunksjonen innebærer økonomiforvaltning, forberedelse av saker til møter, vurdering av lovligheten av vedtak og kontroll av at vedtak blir iverksatt i samsvar med intensjonene.³⁴

Omsetningsrådet har som oppgave å kontrollere at markedsregulator følger opp forskrifter og vedtak fra Omsetningsrådet. Når det gjelder det regnskapstekniske er det LMD som oppnevner en revisor til å revidere regnskapet til Omsetningsrådet, inkludert regnskapet for de ulike fondene. Regnskapet til Omsetningsrådet blir avstemt med regnskapet hos markedsregulatorene. Ved å gjøre dette kan man avdekke om omsetningsmidlene er blitt brukt i henhold til omsetningsrådets vedtak. Resultatet presenteres i en revisorrapport og årsrapporten til omsetningsrådet som er offentlig tilgjengelig.³⁵

³⁴ SLF (2012) Omsetningsrådet årsmelding og regnskap 2011. URL: https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/frukt-og-gront/markedsregulering/_attachment/18517?_ts=1379dd326d0

³⁵ Samtale med Sigurd-Lars Aspesletten 11.11.13.

Prognoser fjørfe³⁶

Etter dereguleringen av fjørfesektoren, fikk SLF i oppdrag å utarbeide produksjonsprognoser for kylling. Disse er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig enda, og benyttes kun internt i SLF for administrering av tollvernet. Ifølge Jordbruksavtalen 2013–2014 skal SLF utarbeide prognoser for produksjon og engrossalg av slaktekylling og offentliggjøre prognosene for å bidra til å balansere kyllingmarkedet.³⁷

Ansvar for tilpasninger i tollvernet: administrative nedsettelse og kvotetildelinger

SLF har en sentral rolle når det gjelder administrering av tollvernet, både når det gjelder administrative nedsettelse og kvotetildelinger. Vanligvis er det markedsregulator som anmoder SLF om tollnedsettelse, men anmodninger kan også komme fra uavhengige aktører i bransjen. SLF kan også på eget initiativ starte en vurdering av import dersom de ser at det ikke er tilstrekkelig med norsk vare i markedet. Vanlig praksis er at SLF og markedsregulator drøfter markedssituasjonen med den uavhengige delen av bransjen før tollnedsettelsen iverksettes.³⁸

Det finnes to former for administrative tollnedsettelse. Disse er generelle tollnedsettelse (jf. 2.4.6) og individuelle tollnedsettelse. Individuelle tollnedsettelse innvilges for særskilte behov, for eksempel når en foredlingsvirksomhet trenger en bestemt råvare som det ikke er mulig å finne i det norske markedet uten tollreduksjon. Andre tilfeller gjelder behov for særskilte produkter i tradisjonelt kosthold for fremmedkulturelle. Det største antall individuelle tollnedsettelse refererer seg til produkter med helt annen sammensetning og bruk enn det vi produserer i Norge. Individuelle tollnedsettelse gis etter søknad til SLF som fastsetter krav om søknadens innhold og form.³⁹

Innenfor rammen av importvernet, administrerer SLF tollkvoter med reduserte tollsatser. Tollkvoter for landbruksvarer med redusert eller ingen toll fordeles ved auksjon, og det er SLF som gjennomfører auksjonene som foregår over internett.⁴⁰

2.5.6 Konkurransetilsynet⁴¹

Konkurransetilsynet har ingen direkte rolle i selve markedsreguleringen, men overvåker prissetting hos markedsregulator i meierisektoren. Etter konkurranse-loven er det forbudt å utnytte sin dominerende stilling på en utilbørlig måte (Konkurranselovens § 11). Utnyttelse kan skje gjennom bruk av rabatter og eksklusivitetsavtaler som virker konkurransebegrensende. Konkurransetilsynet håndhever konkurranse-loven på landbruksprodukter på ledd i verdikjeden etter det eller de leddene som omfattes av primærnæringsunntaket, dvs. på leddet etter primærprodusentene som samarbeider i samvirker.

³⁶ Epostutveksling med Trine Thanh Ha ved Statens landbruksforvaltning, seksjon markeds- og prisutvikling.

³⁷ Jordbruksavtalen 2013-2014, s.9.

³⁸ LMD (2012) Markedsordningene for lam og egg. Omlegging til «volummodell».

³⁹ Lovdata (2013) Forskrift om administrative tollnedsettelse.

⁴⁰ SLF (2013) Tollkvoter. URL: <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter#kvoter-som-fordeles-ved-auksjon>

⁴¹ Dette avsnittet er basert på Konkurransetilsynet (2012) Konkurransen i Norge. i tillegg til samtale med Erlend Smedsdal fra Konkurransetilsynet den 11.11.13.

Fra 2000 til 2007 foretok landbruksmyndighetene etterregning av Tine. Etterregningsordningen innebar en kontroll av at Tines marginer på meieriledet ikke ble satt så lavt at det ville være vanskelig for andre meieriselskap å overleve. Ordningen ble opphevet med virkning fra 1. juli 2007. Etter dette har Konkurransetilsynet innført en overvåkningsordning av meierisektoren som har hjemmel i Konkurranseloven. Hovedhensikten med ordningen er å gjøre Konkurransetilsynet i stand til å kontrollere hvorvidt Tine bryter konkurranseloven § 11 om misbruk av dominerende stilling.

2.6 Markeder og markedsregulering i de enkelte sektorene

Produksjons- og markedsforhold varierer mellom sektorer. Det samme gjør innretningen på markedsreguleringen. For å få et inntrykk av behovet for og omfanget av markedsreguleringer må vi derfor se noe på sektorene enkeltvis. Vi vil i dette avsnittet gi en kort beskrivelse av markedsrelevante forhold for forståelse av reguleringsregime, samt de viktigste elementene i markedsreguleringen i de ulike sektorene. Vi illustrerer også noen forskjeller mellom markeder med ulik grad av regulering.

2.6.1 Melkesektoren

Melkeproduksjonen er spredt over hele landet og er sentral for de landbrukspolitiske målsettingene. I tillegg til markedsregulering etter Omsetningsloven, har sektoren effektive langsiktige reguleringsordninger i form av prisutjevningsordningsordning (PU-ordningen), innfrakttilskudd og melkekvoteordning. Til sammen skal disse, kombinert med flere direkte virkemidler over jordbruksavtalen, bidra til å sikre balanse i markedet til vedtatt målpris både på kort og lang sikt, opprettholde produksjon i ulike distriktssoner og en variert bruksstruktur. Markedskonsentrasjonen i tilførselsmarkedet er konsentrert. Markedsregulator (Tine SA) har om lag 97 prosent markedsandel.⁴² For å legge til rette for konkurranse i et så konsentrert marked, har man egne ordninger for meierivirksomhet utenfor meierisamvirket Tine, og Tine er pålagt å holde innhenting og mottak i en viss forstand atskilt fra foredling av melkeråvare. I tillegg skal de være pålagt en strengere akkord.

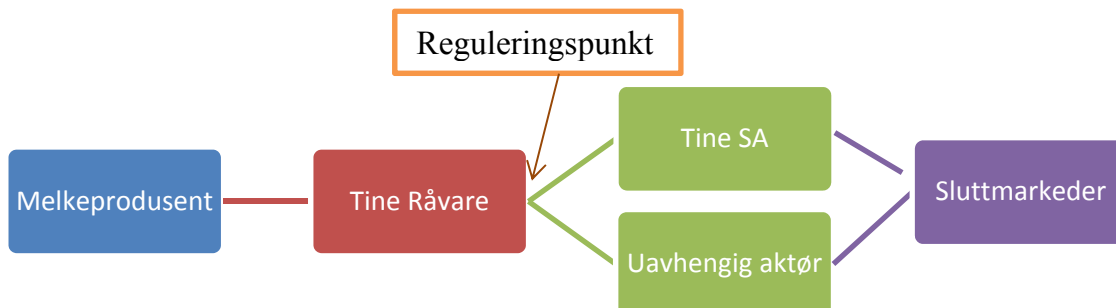
Når det gjelder tilgangen på rå melk varierer denne gjennom året, både totalt og i de ulike delene av landet. Melketilførselen gjennom året, melkekurven, viser at tilgangen ligger på topp på vinteren, mens det daler frem mot sommeren, og er lav sent på sommeren og tidlig på høsten.⁴³ Årsaken til variasjonen gjennom året, er først og fremst at melkekuene lager mest melk i periodene etter kalving, og at kalvingen er ujevnt fordelt over året. Etterspørselsmønsteret på melk er forholdsvis stabilt, og industriens behov for rå melk varierer lite gjennom året. Ettersom melk er en ferskvare som må foredles innen få dager, vil det oppstå et behov for å regulering i perioder med for mye melk.

Et særegent trekk ved markedsreguleringen i meierisektoren er at råvarehåndteringen er regnskapsmessig adskilt fra den øvrige virksomheten. TINE Råvare

⁴² SLF (2012). Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk, rapport- nr.: 22/2012.

⁴³ Tine (2013). *Markedsregulatorrollen*. URL: <http://www.tine.no/om-tine/tettere-pa-tine/utfordringer/kan-man-ivareta-b%C3%A5de-konkurransekraft-og-statlig-ansvar>

ble etablert i 2004 gjennom en avtale med Statens landbruksforvaltning (SLF). SLF fikk i oppdrag å overvåke at uavhengige meierier og Tines egne meierier står overfor samme pris på melk som råvare og kontrollerer og offentliggjør årlige regnskap og årsrapport for Tine råvare. Figur 2.5 illustrerer reguleringspunkt i markedsreguleringen i verdikjeden for melk. Dette ligger mellom markedsregulators råvarehåndtering og egen eller andre meieriers foredling av råvaren.



Figur 2.5 En forenklet verdikjede for melk med reguleringspunkt⁴⁴

Øvre prisgrense for rå melk er målpris +5 %, noe som gir rom for mindre pris-svingninger sammenlignet med de andre landbruksråvarene i markedsreguleringen. Markedsregulators forsyningsplikt gjelder kun andre meierier som deltar i prisutjev-ningsordningen for melk, og gjelder norsk produsert rå melk. Omsetningsrådet fast-setter kvalitetskrav til rå melk som leveres på forsyningsplikten. Forsyningsplikten varierer noe avhengig av om råvaren går til produksjon av flytende eller ikke flytende produkter. Den generelle regelen når det gjelder forsyningsplikten, er at uavhengige meieriselskaper skal stilles likt med markedsregulators egne produksjonsmeierier. Det er imidlertid en begrensning når det gjelder flytende melke-produkter på 15 mill. liter melk pr. anlegg.⁴⁵ Dersom et uavhengig meieriselskap ønsker forsyninger utover dette til produksjon av drikkemelk, stilles det krav om leveranser fra egne aktører.

Markedsregulator har mottaksplikt på all rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra ku- og geitemelkprodusenter til samme priser og leverings-vilkår som for egne leverandører.⁴⁶ Produsenter som er knyttet til andre meierier enn markedsregulator, må varsle om leveranser minst 8 dager før oppsamlingen skal skje, og oppsamlingen skal vare i minst 4 uker. Meieri er den eneste sektoren som har en slik begrensning på mottaksplikt overfor primærprodusentene. Tine SA har i tilfeller der det benyttes reguleringsmidler til eksport av smør, mottaksplikt på smør (eller melkefett i form av fløte) fra uavhengige aktører.⁴⁷

⁴⁴ Tine Råvare er juridisk en del av Tine SA, men blant annet av hensyn til håndhevelsen av forsyningsplikten, pålagt å føre eget regnskap for råvarehåndteringen fram til reguleringsstidspunkt.

⁴⁵ Viser til § 4-3-1 i FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

⁴⁶ §5-3-1 i FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

⁴⁷ § 5-3-2 i FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

Selve reguleringen i meierimarkedet går ut på at markedsregulator produserer lagringsdyktige produkter (tørrmelk, smør og ost) i perioder med for mye melk.⁴⁸ Disse produktene tas ut fra reguleringslager i perioder med lite melk. Dersom det samlet gjennom året er mer på lager enn behovet i det norske markedet, blir overskuddet eksportert i samsvar med internasjonalt regelverk (WTO).⁴⁹ For en nærmere oversikt over hvilke meierivarer som regnes som reguleringsvarer og flere avsetningstiltak, se § 3 og § 9 i omsetningsrådets *Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter*.

2.6.2 Kjøtt

I kjøttsektoren finner vi ulike markedstyper og ulike reguleringsordninger. Produksjons- og etterspørselsmønstre, struktur og reguleringsregimer variere både av naturlige og strukturelle årsaker. Mens storfe og sau/lam har gått over til volummodellen (jf. avsnitt 2.3.2), er svin fortsatt omfattet av målprismodellen. Fjørfekjøtt skiller seg ut som det kjøttslaget med størst grad av deregulering innenfor kjøttsektoren, men primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven gjelder for alle delsektorene.

Kjøttmarkeder – unntatt fjørfe

Produksjonen av storfekjøtt er i all hovedsak en integrert del av melkeproduksjonen. Kjøttsektoren må dermed sees i sammenheng med melkesektoren når den landbrukspolitiske betydningen skal forstås. Norsk produksjon av storfekjøtt har vært fallende over tid.⁵⁰ For storfe har dette resultert i en mer permanent underskuddssituasjon, som igjen har ført til årlige administrative tollnedsettelse for å dekke innenlandsk etterspørsel. Selv i år med store underskudd, oppstår det vanligvis overskudd på høsten (eksempelvis i år). Årsaken er at slaktingen topper seg på høsten på grunn av telledato og beitesesong. Salget er ikke stort nok i denne perioden til å ta unna tilførselene som kommer. Hele (kvarte) slakt legges da på lager og selges ut igjen i det norske markedet på et senere tidspunkt.

Produksjonssyklusen for lam/sau er lang sammenlignet med fjørfe og svin, men kortere enn for storfe. Markedet for lammekjøtt kjennetegnes ved sterke sesongmessige endringer i tilførsler og etterspørsel. Om lag 80 prosent av slaktingen foregår i løpet av høsten.⁵¹ Selv om etterspørselen etter lam er sterkest på høsten, vil det i en normalsituasjon bli et overskudd av lam på høsten. Det er gode muligheter å få omsetning for dette lammekjøttet andre tider på året, og reguleringslagring er derfor hensiktsmessig. Budsjettstøtten utgjør en relativt stor andel av bruttoinntekten for sauehold, noe som innebærer at produsentøkonomien ikke er så sensitiv for prisvariasjon som for de kraftfôrkrevende kjøttslagene.⁵²

Svinekjøttmarkedet har mindre klare sesongvariasjoner på tilbudssiden enn storfe- og lammemarkedene. Sesongvariasjonene skyldes i større grad etterspørselsiden, etterspørselen er stor i forkant grillsesong og julesesong. I en internasjonal

⁴⁸ Tine (2013). *Markedsregulatorrollen*. URL: <http://www.tine.no/om-tine/tettere-pa-tine/utfordringer/kan-man-ivareta-b%C3%A5de-konkurrensekraft-og-statlig-ansvar>

⁴⁹ Tine (2013). *Markedsregulatorrollen*. URL: <http://www.tine.no/om-tine/tettere-pa-tine/utfordringer/kan-man-ivareta-b%C3%A5de-konkurrensekraft-og-statlig-ansvar>

⁵⁰ Nortura Totalmarked.

⁵¹ Steine, Guro m.fl. (2011). *Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren*. NILF-notat 2011–8.

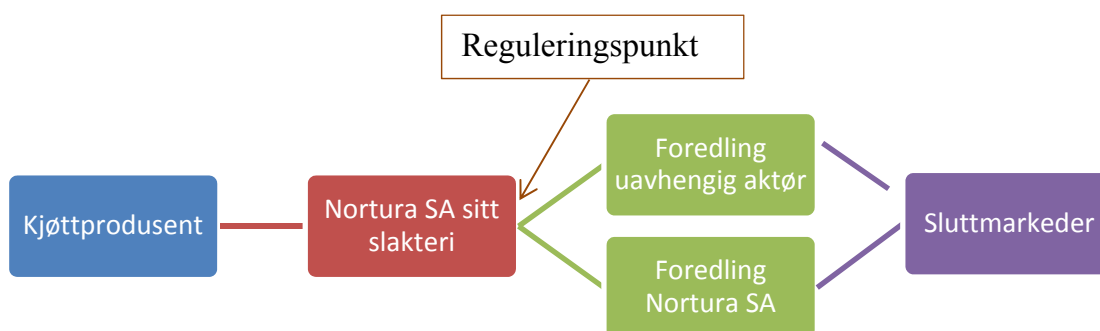
⁵² Samme kilde som fotnote 49.

sammenheng er svinekjøttmarkedet kjent for sine årlige sykluser og ustabilitet. For det norske markedet er ikke dette veldig typisk. Noe av årsaken kan være at produsentprisen på svin har vært noenlunde stabilt økende siden 2000.⁵³ Samtidig har produksjonen vært jevnt stigende.⁵⁴

De siste årene har imidlertid svinenæringen stått overfor en overskuddssituasjon. Hovedårsaken er at produksjonsutviklingen har vært sterkere enn etterspørselsutviklingen. Markedsregulator melder at markedet er stabilt, men det forventes fremdeles et produksjonsoverskudd i 2014.⁵⁵ Til tross for overproduksjonen i svine-markedet, har vi i de siste tre årene hatt administrative tollnedsettelse for å importere ribbe, som følge av økt etterspørsel i dagligvaremarkedet.

Markedsregulering for storfe, svin og lam

Markedsregulator for kjøttslagene storfe, svin og sau/lam er Nortura SA. Reguleringspunktet på kjøtt, det vil si der det foregår en prisnotering, befinner seg på representantvaren for hel slakt ved bestemte slakterier hos markedsregulator.⁵⁶ Kjøttsektoren tillater større prissvingninger sammenlignet med meieri, med en øvre prisgrense på målpris +10 prosent eller tilsvarende prosent over gjennomsnittlig oppnådd noteringspris på engrosnivå for de produkter som omfattes av volummodellen. Imidlertid har vi inntrykk av at det iverksettes gjerne tiltak før en situasjon med underskudd og påfølgende overprising i kjøttsektoren. Figur 2.6 illustrerer en enkel verdikjede for kjøtt med reguleringspunkt.



Figur 2.6 En forenklet verdikjede for kjøttvarer med reguleringspunkt

Forsyningsplikten gjelder norskprodusert slakt på det regulerte nivå i verdikjeden og for regulert vare. Reguleringsvare, det vil si de produktene som det kan søkes tilskudd fra Omsetningsrådet for å lagre eller prisedskrive, og som omfattes av forsyningsplikten, er først og fremst hel slakt, men også en storfekjøttsoortering (14 %), fire stykningsdeler av svin og to av lam (se § 5 i omsetningsrådets *Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt*).

Forsyningsplikten på kjøtt har en viktig begrensning overfor uavhengige aktører i situasjoner der det er underskudd på norsk råvare: «Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollen på kjøtt er satt ned i henhold til forskrift 22.desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer, kan markeds-

⁵³ NILF Totalkalkylen.

⁵⁴ Nortura Totalmarked.

⁵⁵ Nortura Totalmarked, URL: <http://totalmarked.nortura.no/prognose/category13590.html>

⁵⁶ Svin er den eneste av kjøttslagene som står overfor en målpris.

regulator fordele varemengden best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortet med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare». (Forskrift om markedsregulering 2008.)

Kjøtt har ingen begrensning i den generelle mottaksplikten overfor primærprodusent. Dersom det brukes reguleringsvirkemidler til eksport av storfekjøtt, skal markedsregulator pålegges mottaksplikt på innenlands produsert storfekjøtt fra uavhengige aktører («dobbel mottaksplikt»). Mottaksplikten avgrenses til en andel av det volumet som planlegges eksportert.⁵⁷

I tillegg til den generelle informasjonsplikten i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av landbruksvarer ble det i 2003 vedtatt mer spesifikke retningslinjer⁵⁸ for informasjonsflyt i kjøttsektoren. Formålet med en nærmere presisering av informasjonsplikten, skulle bidra til å sikre konkurransenøytralitet mellom markedsregulatorne og de uavhengige aktørene. Egg er den eneste sektoren som også har en utdypet versjon av informasjonsplikten.

Overgangen til volummodellen har begrenset muligheten til å drive markedsregulering utover sesongvariasjoner. Sammenlignet med meierisektoren er verktøykassen begrenset for å drive produksjonsregulering. Kjøttsektoren har for eksempel ikke produksjonskvoter. De mest brukte avsetningstiltakene på kjøtt i dag er reguleringslagring og eksportlevering. Som følge av overgang til volummodellen har imidlertid storfe sau/lam fått en begrensning når det gjelder bruken av disse avsetningstiltakene. Det fastsettes årlig et reguleringskvantum med grunnlag i normale sesongvariasjoner i produksjon og forbruk i et balansert marked. Samt at en eksportlevering kun skal skje ved alvorlige markedsforstyrrelser.⁵⁹ På grunn av begrensninger på eksport som reguleringsverktøy, er dagens og fremtidig salg i det norske markedet, en svært viktig kanal for avsetning av storfe og lam. Ut ifra det vi har sett har ikke svin en tilsvarende begrensning når det gjelder reguleringslagring, men har en begrensning på eksport som følge av WTO-avtalen.⁶⁰ Men denne grensen er høyere enn eksporttaket på sau/lam og svinekjøtt.

Markedsregulators markedsandel for storfe, gris og lam

Siden 1980 og frem til 2012 har markedsregulator mistet markedsandeler på samtlige kjøttslag i tilførselsmarkedet, jf. tabell 2.⁶¹ I 2012 lå markedsandelen til markedsregulator på 65 prosent på gris, 66 prosent på sau/lam og 70 prosent på storfe. Utviklingen på førsteleddet etter primærproduksjonen er derfor svært ulik i melke- og kjøttsektoren utenom fjørfe.

⁵⁷ Mottaksplikten fra hver av de uavhengige aktørene avgrenses til den enkeltes aktørs andel av storfeslaktingen de siste 12 månedene multiplisert med planlagt eksportert kvantum.

⁵⁸ Omsetningsrådets regelverk, se URL: <https://www.slf.dep.no/no/styrer-rad-utvalg/omsetningsradet/regelverk>

⁵⁹ Jordbruksavtalen 2013–2014.

⁶⁰ LMD 2012, Markedsordningene for lam og egg, Omlegging til «Volummodell», arbeidsgrupperapport 15.11.2012.

⁶¹ Nortura Totalmarked.

Tabell 2.2 Markedsregulators markedsandel på ulike kjøttslag i tilførselsmarkedet

	1980	1990	2000	2005	2012
Gris	75	79	77	72	65
Storfe	79	79	76	75	70
Sau/lam	74	76	72	70	66

Kilde: Nortura Totalmarked

Fjørfe-sektoren

Produksjonen av kylling har en kort produksjonssyklus på omtrent 4–5 uker (ekskl. oppal og ruging). Etterspørselen etter fjørfe har relativt begrensede sesongvariasjoner. Kort produksjonssyklus og stabil etterspørsel gjør det enkelt å foreta kvantumstilpasning i forhold til forbruk, og var en av årsakene til dereguleringen av fjørfe-sektoren. Produksjonen av fjørfekjøtt foregår i stor grad i moderne, relativt store anlegg med nære relasjoner til slakteriene. Antall produsenter er begrenset og med en lokaliseringen er blitt sentralisert rundt enkelte produksjonsområder. Konsepsjonsgrensene har vært utvidet over tid, og selv relativt nye kyllingfjøs er bygget med kapasitet for videre utvidelse av produksjonen. Det er tett koordinering av vareflyt fra ruging til slaktning og distribusjon, og det går relativt raskt å korrigere samlet produksjonsmengde gjennom leveringskjeden. Produksjonsøkonomien i fjørfe-sektoren er som på svin, sterkt prisavhengig. Årsaken er at driftsinntektene hovedsakelig tas ut gjennom markedspriser.

Fjørfekjøtt har siden 2007 ikke vært inkludert i markedsreguleringsordningen utover muligheten for opplysningsvirksomhet og faglig virksomhet finansiert av omsetningsavgiften. Produsentene har imidlertid samme mulighet til å koordinere sin markedsatferd som andre primærprodusenter gjennom primærnæringsunntaket i Konkurranseloven. Denne koordineringen skjer imidlertid utenfor Omsetningslovens bestemmelser og Omsetningsrådets ansvarsområde. Målprisen for fjørfe er etter 2007 erstattet med en referansepris som grunnlag for administrering av tollvernet. Referanseprisen fastsettes med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår for representantvaren, og skal fungere som en sikkerhet mot for høye norske priser. SLF har ansvaret for å gjennomføre prisnoteringsarbeidet på fjørfe. De lager også produksjonsprognoser for kylling, men de er ikke offisielle og benyttes kun internt i SLF for administrering av tollvernet. Øvre prisgrense er satt til referanseprisen +10 %.

Etter dereguleringen er mottaks- og forsyningsplikten avvirket, og det er Konkurranseloven som regulerer om Nortura som dominerende markedsaktør skal kunne nekte å motta varer fra ikke medlemmer eller nekte levering til foredlere utenfor samvirket. Dette kan innebære at Nortura i bestemte tilfeller, gjennom Konkurranseloven, kan forpliktes til å ta i mot dyr til slakt og/eller tilby samme betingelser til kunder. Via Konkurranseloven pålegges med andre ord dominerende aktør funksjoner som ligner mottaks- og forsyningsplikt i kraft av sin sterke markedsposisjon. Når det gjelder Nortura SA sine muligheter for å differensiere priser på råvarer mellom egen og annen foredling, er det også Konkurranseloven som setter rammene for atferden i sluttmarkedet.⁶²

⁶² LMD 2009, Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg, 18.02.09.

Fjørfe markedet har sammenlignet med de andre kjøttslagene hatt en formidabel vekst⁶³. Med unntak av i 2009, har det vært lite overproduksjon i markedet for fjørfe siden dereguleringen. Importen av fjørfe kjøtt har også vært relativt beskjedent i perioden 1999–2012.⁶⁴ Unntaket er i 2012, der det ble foretatt en administrativ tollnedsettelse på fjørfe. Når det gjelder prisutviklingen, har forbrukerprisen på fjørfe falt i perioden 2006–2012, mens produsentprisen på kylling har økt jevnt.⁶⁵

Verdikjeden for fjørfe kjennetegnes ved økende vertikal integrering, eksklusive leveranseavtaler og økende satsing på EMV. Kontraktbasert produksjon (vertikal integrasjon) er et viktig instrument i balanseringen av markedet, og var allerede utbredt praksis flere år i forkant av beslutningen om deregulering.⁶⁶

2.6.3 Egg

Produksjonen av egg er relativt konstant, med jevn tilførsel gjennom året og kan justeres på ganske kort sikt. Etterspørselskurven for egg svinger mer med sesong og høytider, og har normalt markerte toppe ved høytidene som påske og jul og i mai. Sesongvariasjoner og lagringsbegrensninger gjør produksjon av eggprodukter til en viktig mekanisme for regulering av markedet. Produksjon av eggprodukter benyttes også for å tilpasse produksjonen etterspørselstoppe ved at man i liten grad bruker egg fra løpende produksjon i slik virksomhet i sesongtoppene. Et særtrekk ved eggmarkedet er at importmulighetene er mer begrenset enn for andre jordbruksvarer. På grunn av salmonellastatus i ulike land, er det i praksis bare Finland og Sverige som benyttes som leverandører dersom det skulle oppstå et underskudd på det norske markedet.⁶⁷

Den 1. juli 2013 gikk egg over fra den tradisjonelle målprismodellen til volummodellen. Det innebærer blant annet at markedsregulator som er Nortura SA, får ansvar for å fastsette og informere om planlagt gjennomsnittlig engrospris for hvert halvår. Figur 2.7 fremstiller reguleringspunktet i verdikjeden for egg. I reguleringspunktet skjer prisnotering på egg ved salg av representantvare⁶⁸ ut av Norturas eggpakkeri i Hå.

⁶³ Nortura totalmarked.

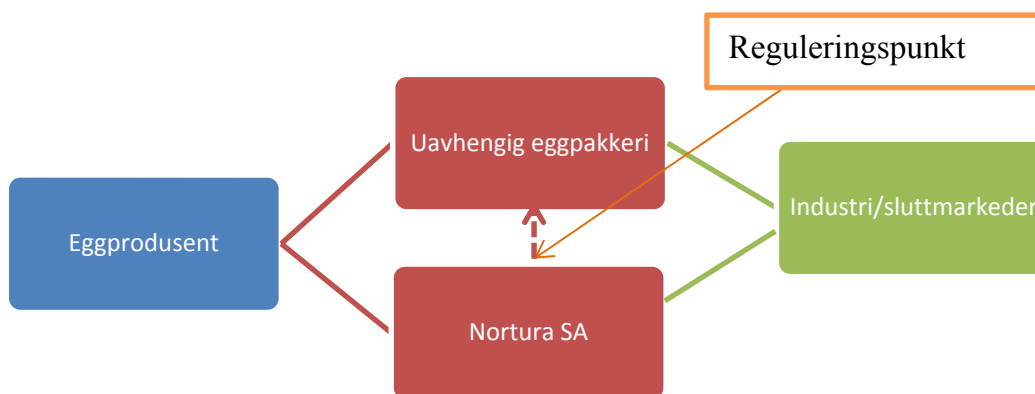
⁶⁴ SSB, utenrikshandelsstatistikk.

⁶⁵ SSB konsumprisindeks og NILF Totalkalkylen.

⁶⁶ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁶⁷ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁶⁸ Representantvaren for egg er klasse A over 53 gram.



Figur 2.7 En forenklet verdikjede for egg med reguleringspunkt

For mottakplikten for egg er det den generelle rammeforskriften § 5 i *Forskrift om markedsregulering 2008* som gjelder. Denne sier at markedsregulator har plikt til å motta egg fra alle produsenter. Mottakplikten sier at medlemmer og ikke medlemmer av samvirke (markedsregulator) mottar den samme avregningsprisen. Men det er relevant å nevne at det betales et tillegg utover avregningsprisen som er forbeholdt medlemmer. Markedsregulator på egg har, under visse forutsetninger, mottakplikt fra uavhengige eggpakkerier.⁶⁹ I 2013 ble imidlertid muligheten for uavhengige eggpakkerier til å benytte seg av den «doble» mottakplikten redusert. Hensikten var å redusere leveransen av overskuddsegg fra uavhengige eggpakkeriforetak. Forklaringen fra myndighetene var at den doble mottakplikten hadde fungert som et for godt sikkerhetsnett for uavhengige eggpakkerier før endringen.⁷⁰

I tillegg til den generelle informasjonsplikten i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av landbruksvarer, har Omsetningsrådet utarbeidet mer spesifikke retningslinjer⁷¹ for informasjonsflyt i eggsektoren. Midler avsatt til markedsregulering innenfor eggsektoren kan benyttes til blant annet reguleringslagring, priskompensasjon ved innenlandsk produksjon av skilleprodukter og støtte til frivillig førtidsslakt av verpehøns (produksjonsregulering).⁷² Adgang til reguleringseksport av egg og eggprodukter er begrenset gjennom WTO-avtalen til en kvote på 1 577 tonn eller 17,2 mill. kroner.

Siden 1984 og frem til 2012 har markedsregulator (Nortura SA) mistet markedsandeler på egg i tilførselsmarkedet. I 1984 lå markedsandelen dens på 82 prosent, mens den i 2012 lå på 69 prosent⁷³.

⁶⁹ Viser til § 5-4-1 og § 5-4-2 i FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

⁷⁰ Høringsbrev,
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/horinger/horingsdokumenter/2012/horing-av-forslag-til-endringer-i-forskr/horingsuttalelser.html?id=674328>

⁷¹ Omsetningsrådets regelverk, se URL: <https://www.slf.dep.no/no/styrer-rad-utvalg/omsetningsradet/regelverk>

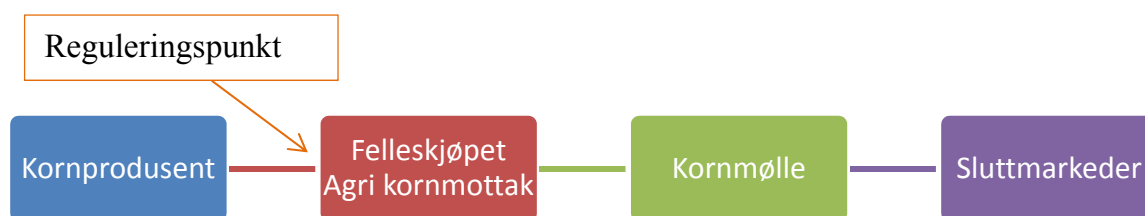
⁷² Tiltakene står beskrevet i omsetningsrådets retningslinjer for markedsregulering av egg, URL: <https://www.slf.dep.no/no/styrer-rad-utvalg/omsetningsradet/regelverk>, 19.11.13

⁷³ Kilde: *Nortura Totalmarked*.

2.6.4 Korn

Kornsektoren skiller seg fra de andre jordbrukssektorene ettersom markedsordningen på korn ikke ble innført før i 2001. Før 2001 var det et system med statlig kjøpeplikt på korn og statlig monopol for kornimporten. Endringene skyldes WTO-avtalen for landbruksvarer som trådte i kraft i 1995. Med den nye markedsordningen ble statens kjøp av korn til faste priser opphevet og erstattet med målpriser fastsatt i jordbruksavtalen.⁷⁴ Markedsreguleringen ble lagt inn under Omsetningsrådet og pris- og markedsreguleringsansvaret ble lagt til Norske Felleskjøp (NFK). Den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen ligger i stor grad hos Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Nordmøre og Romsdal.⁷⁵ Korn er omfattet av målprissystemet.

I reguleringspunktet foregår prisnoteringen på korn på utvalgte kornmottak til Felleskjøpet Agri, se figur 2.8. Målprisene på korn er produsentpris på mathvete, matrug, bygg til fôr, havre til fôr og oljefrø.⁷⁶ Øvre prisgrense er definert som målpris +10 prosent.



Figur 2.8 Verdikjeden for korn med reguleringspunkt

Mottaksplikten gjelder for alle norske kornprodusenter og produsenter av oljefrø som leveres på Felleskjøpsgruppens anlegg. Varen er berettiget den pris som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunkt som finner sted. Markedsregulator har også dobbel mottaksplikt for korn fra andre kornkjøpere i en gitt periode, og under noen kriterier (se § 5-2-2 i forskrift om markedsregulering 2008 for nærmere presisering). Forsyningsplikten på korn gjelder salg av reguleringsvare som skal tilbys alle aktører gjennom anbudskonkurranse med likeverdige vilkår for alle anbydere.

Omsetningsavgiftsmidler innenfor kornsektoren kan benyttes til å finansiere overlagering av norskprodusert korn fra et avtaleår til et annet og prisreduksjon ved alternativt anvendelse av overskudd av norskprodusert korn.⁷⁷

Markedsregulator har ikke kapasitet til å håndtere alt overskudd som eventuelt oppstår. Kornsektoren skiller seg dermed fra melke- og kjøttsektoren ved at andre kornhandlere deltar i gjennomføringen av reguleringstiltakene på lik linje med Felleskjøpet. Det benyttes anbudsrunder for å fordele korn som skal lagres fra et år

⁷⁴ LMD (2011). Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket. Rapport 17.03.11 fra arbeidsgruppe.

⁷⁵ Norske Felleskjøp, URL: <http://www.fk.no/Sider/Markedsordningen-for-korn.aspx>

⁷⁶ Jordbruksavtalen 2013–2014.

⁷⁷ Tiltakene står beskrevet i omsetningsrådet retningslinjer for markedsregulering av korn, URL: <https://www.slf.dep.no/no/styrer-rad-utvalg/omsetningsradet/regelverk>, 19.11.13.

til et annet, samt tilskudd til annen anvendelse. Kornsektoren har ikke adgang til reguleringseksport.

Underdekning av norsk kornråvarer og varierende værforhold gjør at import er nødvendig. Underskuddssituasjoner løses hovedsakelig gjennom tollkvoter og kvoteauksjoner i regi av SLF, og ikke administrative tollnedsettelse. Denne praksisen gjennomføres fast tre ganger i året, men det kan arrangeres tilleggsauksjoner dersom det anses som nødvendig. For hver auksjonsrunde gjennomføres det en auksjon for matkorn og en auksjon for fôrkorn. Det er markedsregulator som foreslår kvotestørrelse overfor SLF. I forkant av kvoteauksjonene møtes markedsregulator og aktørene i kornbransjen i et eget bransjeforum, der man diskuterer markedsregulators forslag til omfanget av kvotene. Tollsatsen på tollkvotene skal tilsvare differansen mellom norsk prisnivå og tilgjengelig pris på verdensmarkedet.

2.6.5 Frukt- og grøntsektoren

Frukt- og grøntsektoren har to særtrekk som skiller den fra andre landbruksproduksjoner. For det første er markedskonsentrasjonen spesielt høy i konsumvaremarkedet, både på produsentorganisasjonsleddet og grossistleddet. For det andre er importkonkurransen en kontinuerlig og regulerende faktor. Prisen gjennom sesongen for norske produkter og ellers i året, styres i stor grad av importprisen. Grossistene vil hele tiden kunne veksle mellom import og norsk produksjon avhengig av tilgangen på norsk vare og internasjonale prisforhold.

Verdikjeden for frukt og grønt har etablert dedikerte varestrømmer for hver av paraplykjedene, såkalt søyledannelse eller vertikal koordinering. Det er tre produsentorganisasjoner, en av disse betjener to dagligvarekjeder gjennom grossistene Bama og BARE, de to andre betjener henholdsvis Coop og ICA.

Primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven gir produsentorganisasjonene grunnlag for horisontal koordinering gjennom produksjonsplanlegging og prisdrøftinger. Produksjonsplanleggingen gjøres av primærprodusenter organisert i produsentlag i henhold til avtalene gjort med kjedene. Garnerhallen fungerer som produsentorganisasjon for Bama som igjen er grossist for NorgesGruppen og Rema. Norgesgrønt BA og NordGrønt er produsentorganisasjoner for henholdsvis ICA og Coop. Produsentorganisasjonene er medlemmer i Grøntprodusentenes Samarbeidsråd, GPS, der de arbeider for en balansert markedstilpasning og gir prisanbefalinger til sine medlemsorganisasjoner. Avtalene mellom produsentorganisasjonen og kjedene forplikter produsenten til å levere utelukkende til en grossist, og produsentorganisasjonene kan iverksette tiltak dersom medlemmer handler i strid med avtalen med kunden. Det er imidlertid ingen adgang til å reagere overfor ikke-medlemmer. Grossistene er heller ikke forpliktet til å nekte enhver levering fra selvstendige produsenter. Det er sannsynligvis også slik at grossister som vil handle kun med produsenter innenfor en produsentorganisasjon, kan rammes av Konkurranseloven.

En betydelig andel av produktene fra frukt- og grøntnæringen leveres til industriformål. Også her er det vanlig at produsentorganisasjonene forhandler om priser innenfor langsiktige samarbeidsavtaler med industriforetakene. Innenfor avtalene kan det gjøres detaljert avtaler om leveranser gjennom sesongen mellom den enkelte produsent og industriforetaket. Mens det i markedet for konsumprodukter kan forekomme overskuddsproduksjon i enkelte perioder, spesielt av produkter med kort holdbarhet, sikrer avtaleforholdene mer forutsigbare leveringsforhold gjennom sesongen for industriprodusentene.

Å behandle frukt- og grøntsektoren som én sektor, er en sterk forenkling. Sannsynligvis er variasjonen innenfor sektoren like stor som mellom frukt- og grønt og andre jordbruksproduksjoner. For eksempel har vi vedvarende underdekning av norske poteter, epler og plommer i markedet, mens vi i produksjonssesongen kan ha vesentlig overskudd av salat, blomkål og tomat. Det betyr at reguleringsbehovet, behovet for produksjonsplanlegging, koordinering mellom norske produsenter vil være sterkt varierende. For å håndtere overskudds- og underskuddssituasjoner best mulig, har partene på primær- og grossistsiden utviklet et nært samarbeid og meget åpen informasjonsutveksling.

2.7 Markedsregulering i EU, USA og Sveits

Markedsregulering i jordbrukssektoren forekommer i mange vestlige land, men systemene er til dels drastisk endret over de senere årene. I dette kapitlet ser vi spesielt på EU, USA og Sveits. Etter liberaliseringen av det sveitsiske systemet, er det lite som minner om ordningen i Norge. Likevel har kjernen i reguleringene i Norge, EU og USA likhetstrekk. Risikoen for pris- og inntektsfluktasjoner begrenses blant annet ved offentlige tiltak. I Sveits synes systemet fortsatt å være i støpeskjeen etter opphevelsen av melkekvotene og integreringen mot EUs marked for jordbruksprodukter.

2.7.1 EU⁷⁸

EUs felles landbrukspolitikk (CAP) ble etablert i 1962, og det ble innført et markedsreguleringssystem der EU kjøpte overskuddsvolumer, såkalte intervensjonskjøp, for å unngå store prisfall. EUs markedsreguleringssystem har fokus på redusert prisrisiko for produsentene og liten landbrukspolitisk rolle for øvrig. Systemet har fått sterkt redusert rolle over tid. I motsetning til systemet i Norge som er produsentfinansiert, er systemet i EU finansiert av myndighetene. Oppkjøpssystemet hadde tidligere en høy intervensjonspris, noe som førte til overproduksjon, og påfølgende lagring av mat. Systemet ble for kostbart for EU, og mekanismer for å hindre overproduksjon ble innført, herunder kvotesystemet for melk. Grunntanken bak innføringen av oppkjøpssystemet var at man skulle utjevne priser ved å kjøpe billig i overskuddssituasjoner, og selge dyrt igjen når markedet hadde stabilisert seg. Etter år 2000 har EUs markeder for jordbruksvarer blitt mer liberalisert, og det er færre virkemidler tilgjengelig. Eksportsubsidier og intervensjonskjøp ble nesten helt faset ut gjennom reformer på 90-tallet.

I dag griper EU-systemet inn og iverksetter tiltak når prisen går under intervensjonsprisen. Tiltakene som kan brukes, kan være eksportstøtte eller støtte til lagring. Intervensjonskjøp er fortsatt mulig, men blant annet er intervensjonsprisen blitt satt så lavt at den i flere sektorer er lite relevant og i praksis avskaffet i flere markeder. Liberaliseringen siden 2000 har ført til store prissvingninger og store strukturendringer, særlig i kjøttsektoren. Det er bestemt at melkekvotesystemet skal avvikles innen 2015, produksjonskvoter på sukker forsvinner i 2017.

Landbrukspolitikken i EU gjennomgikk en reform i 2003 blant annet på grunn av at den daværende politikken var vanskelig å gjennomføre etter utvidelsen fra 15 til

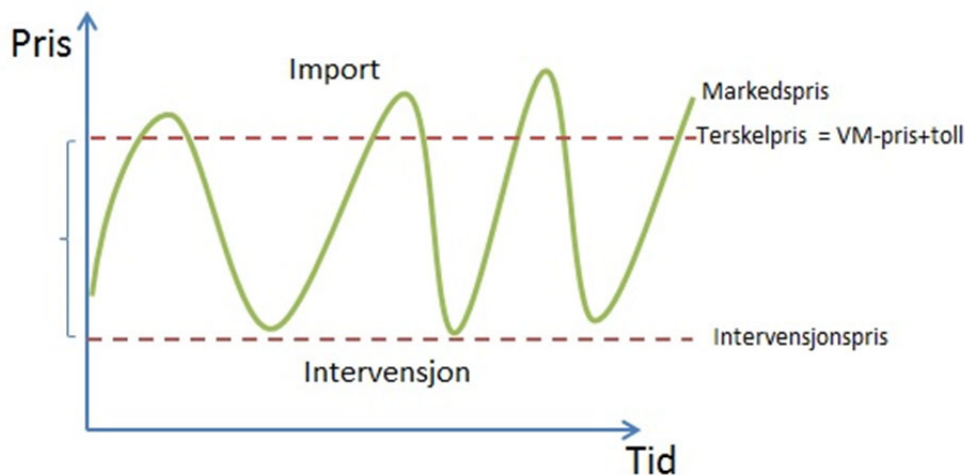
⁷⁸ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011-8.

27 medlemsland.⁷⁹ Prinsippene fra reformen i 2003 skal videreføres i reformen det ble enighet om i september 2013, men det innføres i tillegg noen nye elementer. Det vil fortsatt legges vekt på produksjonsuavhengig støtte, såkalt enkeltbruksstøtte. Utviklingen i retning av markedstilpassede priser, fortsetter. I tillegg til endringer i de ulike typene støtte som gis, er det gjennom reformen i 2013 innført forenklinger i den felles markedsordningen (CMO) og man ønsker å styrke landbrukets konkurransevne, samtidig som man opprettholder et sikkerhetsnett for produsentene i tråd med det systemet som er beskrevet ovenfor.

Produsentorganisasjonene har også i EU anledning til å koordinere tilbudet for primærprodusentene og dermed mulighet til å drive markedsregulering uten offentlig involvering utover unntaket fra vanlig konkurranselovgeving. Disse dekker alle de viktige jordbruksproduksjonene og styrkes i 2013-reformen. Slik vi forstår endringene, skal produsentorganisasjonene gis en sterkere rolle i forhandlingene om leveringskontrakter for de ulike landbruksvarene, men det gjenstår en del avklaringer i forhold til konkurranseregelverket omkring utføringen av dette.

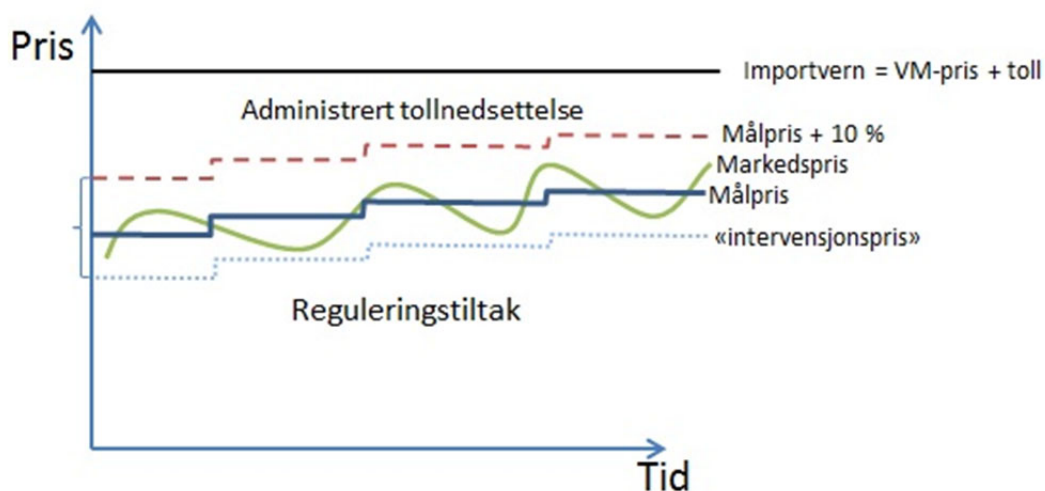
Ved alvorlige markedsforstyrrelser kan Europakommisjonen iverksette krisetiltak, og Kommisjonen kan også pålegge produsentorganisasjoner å iverksette tiltak. Regelverket for intervenseringstiltak fra det offentlige, og tilskudd til private lager er endret for å kunne iverksettes raskere og bli mer effektivt. Det er særlig i storfekjøtt og melkesektoren det er endringer.

EUs markedsregulering gir større prisvariasjon og mindre avvik mellom internasjonale priser og prisene internt i EU. Primærprodusentene er i større grad enn i Norge stilt overfor prissvingninger, og må håndtere denne risikoen selv. Bare unntaksvis skal intervenseringsordningen kunne benyttes. Dette er forsøkt illustrert i figur 2.9, mens figur 2.10 illustrerer markedsreguleringen i Norge.



Figur 2.9 Markedsregulering i EU

⁷⁹ Europaportalen (2013) CAP reformen 2013 – EUs felles landbrukspolitik i endring. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/38470168/knutrapport.pdf>



Figur 2.10 Markedsregulering i Norge

Figurene ovenfor forsøker å illustrere forskjellen på prissvingningene i EU og Norge. Prisene i Norge varierer også, men gjennomsnittet gjennom året skal være lik målprisen satt i jordbruksavtalen, og dermed har prisen ikke mulighet til å endre seg mye før det blir satt i gang reguleringstiltak. Variasjonsområdet blir vesentlig mindre og det blir langt mer normalt å intervensjonere for å utjevne priser i markedet. «Intervensjonsprisen» for når det skal iverksettes reguleringstiltak bestemmes av markedsregulator som har ansvaret for å oppnå målpris som gjennomsnitt over året.

Bakgrunnen for betydelige endringer i politikken i EU er blant annet oppkjøp og fusjoner som har preget f.eks. kjøttindustrien siden år 2000. Særlig har omveltningene vært store i storfe- og svinesektorene. Strukturendringen henger sammen med konsentrasjonen på detaljistleddet, men også den interne konkurransen om markedene i EU. Konkurransen er økt med utvidelsen til EU-28. I dag preges strukturen i kjøttindustrien i EU av noen store dominerende aktører, i tillegg til mange små aktører. Fjørfeindustrien skiller seg ut ved at den er bygget opp av få, mellomstore foretak uten noen dominerende aktører. Mer konsentrert næring gir også andre forutsetninger for markedsreguleringene. Omveltningene i kjøttindustrien har ført til at den vertikale integrasjonen og koordineringen har økt. Den vertikale koordineringen mot dagligvarehandelen er større i kjøttsektoren enn i frukt- og grøntsektoren, og en sentral årsak til dette er at kjøttindustrien har behov for å sikre avsetning av alle deler av dyreskrotten. Foretakene sikrer dette gjennom avtaler der betingelsen er kjøp av alle typer produkter.⁸⁰

Landene i EU er splittet i synet på hvordan markedsreguleringen bør utvikles. Sverige, Danmark, Nederland og England ønsker økt markedsorientering, mens Frankrike og Finland vil ha mer regulering.⁸¹ Mulighetene for intervensjon har blitt innskrenket med de foregående landbruksreformene. Eksportbidrag er på vei ut, og intervensjonspris er i liten grad reelt virksom som terskelpris. Reduksjon i markedsregulering og økte svingninger i verdensmarkedsprisen har ført til økt fokus på

⁸⁰ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁸¹ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

behovet for et sikkerhetsnett for bøndene. Samtidig har argumentet om sterkere reguleringsmekanismer som sikrer produksjon og produksjonskapasitet blitt trukket fram igjen framfor kun å gi inntektsstøtte.⁸²

2.7.2 USA

Det amerikanske landbruket er i mindre grad gjenstand for den type reguleringer som finnes i norsk og europeisk landbruk, men det finnes risikoavlastende mekanismer – både markedsbaserte og offentlige. Landbruket i USA er i stor grad markeds- og eksportrettet, og avhengig av åpne markeder for å få omsatt sin store produksjon. Muligheten for å bruke rene finansielle instrumenter for risikoavlastning, er mer utviklet her enn ellers. Produksjonen er i stor grad knyttet til korn- og oljefrøproduksjon, og planteproduksjonen er en større andel av produksjonsverdien i landbruket enn husdyrproduksjonen.⁸³

Hvert femte år vedtas en ny Farm Bill i USA som er et juridisk og politisk rammeverk som fastsetter rammer og legger føringer for bruk av virkemidler i landbruket for de fem kommende årene. En Farm Bill må vedtas av Representantenes hus og Senatet sammen, og bestemmer hvilket nivå støtten til amerikanske bønder skal ligge på, og hvilke ordninger som kan brukes. Sikkerhetsordninger for bøndene har vesentlig fokus på uforutsigbare værforhold. I dagens forhandlinger om en ny Farm Bill går for eksempel Senatets forslag ut på at de ønsker støtte for den risikoen landbruket er utsatt for av vær- og markedsforhold utenfor produsentenes kontroll. Utbetaling av støtte vil kun skje på bakgrunn av tap for bøndene, og ikke uavhengig av situasjonen slik som ved direktestøtte. På den andre siden av forhandlingsbordet går forslaget til Representantenes hus sin landbrukskomité ut på at over 100 ordninger skal oppheves eller samles i færre ordninger.⁸⁴

For å håndtere risikoen i jordbruket er blant annet råvarebørser for omsetning av landbruksvarer sentrale. I tillegg finnes det et velutviklet system for forsikringer mot avlingssvikt og forsikringer for å oppnå et visst inntektsnivå for produsentene. Gjennom råvarebørser inngår man kontrakter for fremtiden, og unngår dermed usikkerhet omkring avsetning og priser. Råvarene omsettes på futuresbørser som spesialiserer seg på bestemte markeder. ICE Futures US er et globalt futures- og opsjonsmarked for myke råvarer som sukker, bomull, kaffe og kakao, mens Chicago Board of Trade spesialiserer seg på korn.⁸⁵

Mange produksjoner har også utviklet seg til i stor grad å bli vertikalt integrert, slik man kan se i for eksempel fjørfe- og svinenæringen i USA. I vertikalt integrert leveringskjeder vil risikoen bli sett som en helhet med mulighet for at risikoen på ulike ledd utjevner hverandre.

Som i EU og Norge, skjer det store strukturendringer både på primærleddet og i industrien som blant annet legger til rette for vertikal integrasjon og nye kontraktsforhold. I USA har man sett en dramatisk nedgang i antall slakterier siden 1980. Dette gir de få gjenværende slakteriene stor forhandlingsmakt på grunn av kostnaden ved å frakte til et annet slakteri. På grunn av denne forhandlingsmakten har bøndene sterke insentiver til å inngå langsiktige kontrakter før de investerer.

⁸² Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁸³ SLF(2013) Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2012.

⁸⁴ SLF(2013) Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2012.

⁸⁵ IG (2013) Råvarer. URL: <http://www.ig.com/no/ravarehandel>.

Kjøttproduksjonen har mellom 1980 og 2000 økt andelen av produksjonen som er underlagt en integrert koordinering i leveringskjedene i form av langsiktige kontrakter. Den kontraktsbaserte andelen i leveringskjeden for svin har økt fra 5 % til 82 %, mens andelen for storfe har økt fra 14 % til 23 % i samme periode. Volumet som ikke omsettes igjennom kontrakter omsettes i åpne markeder. Kontrakter i det amerikanske landbruket kan være markedskontrakter og produksjonskontrakter. Markedskontrakter omfatter kvantum, vektbetingelser, kvalitet, leveringssted, tidspunkt og pris, mens produksjonskontrakter gir industrien innflytelse over beslutninger om innsatsfaktorer og produksjonsprosess.⁸⁶

2.7.3 Sveits

Landbruket i Sveits har de siste tiårene redusert antallet offentlige reguleringer og blitt mer markedsorientert, og markedsregulering har opphørt i de fleste produksjoner. Reformene har hatt som formål å senke prisnivået på sveitsiske jordbruksvarer ned mot verdensmarkedsnivået. Fra 2007 ble det full frihandel på ost mellom Sveits og EU. Ved å inngå bilaterale avtaler med EU har Sveits åpnet opp for mer handel med jordbruksvarer. Som kompensasjon for prisnedgangen har bøndene fått overføringer i form av produksjonsuavhengig direktestøtte, som krever motytelser i form av eksempelvis oppfylling av miljø- og dyrevelferdskrav. Markedsorienteringen startet på 90-tallet etter man hadde hatt et system med faste og garanterte priser på jordbruksvarer. De offentlige utgiftene ble for store, og sammen med Uruguay-runden i WTO var dette faktorer som bidro til at landbrukspolitikken ble lagt om.⁸⁷

Landbrukspolitikken i Sveits er hjemlet i en egen lov som slår fast at landbrukssektoren på en bærekraftig og markedsorientert måte skal forsyne befolkningen med mat, det skal forvalte naturgrunnlag og kulturlandskap, og det skal bidra til en desentralisert bosetting. Virkemidlene som brukes for å nå disse målene er blant annet direktetilskudd, tollvern, markedsordninger, investeringsstøtte, forskning og rådgivning. Siden 1992 har det vært fire reformer av det sveitsiske jordbruket som blant annet har ført til at prisstøtte er overført til budsjettstøtte, hjemmemarkedet er liberalisert, det er innført miljøkrav i direktetilskuddene, og melkekvotene er fjernet. Direktestøtte er et viktig virkemiddel i implementeringen av Sveits sin landbrukspolitikk, og skal være støtte som ikke er basert på produksjon. Direktestøtten skal oppmuntre til landbruk i hele landet og det gis kompensasjon for drift i områder med vanskelige produksjonsvilkår. Sveits har direktetilskudd som eneste tilskuddsform, mens Norge har direktetilskudd, pristilskudd og avløsertilskudd.⁸⁸

Kvotordningen for melk har vært viktig i Sveits for å sikre en produksjon i tråd med etterspørselen. Gjennom kvotordningen for melk har det vært en indirekte regulering av tilgangen på storfekjøtt. Med tradisjonelt høyt importvern, et av de høyeste i verden sammen med Norge, har dette gitt rom for en nasjonal landbrukspolitikk med høy egendekning. Melk er den viktigste landbruksproduksjonen i Sveits, og produktene står sterkt både på hjemmemarkedet og i eksportmarkedet.

Melkekvotene ble avvirket i 2009 uten at det hittil er innført andre effektive markedsreguleringstiltak. Markedet styres i dag utelukkende av pris og tollvernet,

⁸⁶ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁸⁷ Landbrukets utredningskontor (2007) Sveitsisk jordbruk – reformer og utviklingstrender.

⁸⁸ SLF(2012) Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2011.

men med frihandel med EU. Opphevelsen av kvoteordningen førte til overproduksjon og lavere priser til tross for kvantumsbaserte kontrakter skrevet mellom produsentene og handelsaktørene. Som et motiltak er bransjeorganisasjon for melkeprodusentene styrket, og skal overvåke produksjonsvolum og prissetting. Bransjeorganisasjonen publiserer månedlige oversikter over produsent- og konsumentpriser på melk og meieriprodukter, samt beregninger av marginer. Kvartalsvis fastsetter organisasjonen anbefalt pris, og en terskelpris blir kalkulert månedsvis ut fra verdensmarkedsprisen på skummetmelkpulver og den innenlandske verdien av melkefett. Det meste av melken produseres til anbefalt pris, og dersom melken omsettes under denne prisen, men fortsatt ikke under terskelprisen, betyr det at det finnes en avsetningsmulighet i markedet for denne melken. Dersom prisen faller under terskelprisen produseres det melkepulver og smør, og produktene må eksporteres. Da blir verdensmarkedsprisen bunnen for hvor lav prisen kan bli.⁸⁹

Det er gjort flere forsøk på å etablere reguleringsordninger⁹⁰ etter dereguleringen. Etter fem år uten melkekvoter hevdes det at primærprodusentene har resignert når det gjelder å gjeninnføre reguleringer som sikrer prisstabilitet. Risikoen oppleves som høy, og bondeorganisasjonene synes å være sterkt utilfredse på grunn av manglende innflytelse over pris.⁹¹ Det sveitsiske landbruksdepartementet mener på sin side at det er både positive og negative følger av utviklingen av kvotesystemet for melk. Det har ført til at det ikke er noen kostnader til å administrere kvotesystemet, det gir mer fleksibilitet til melkeprodusentene, og en mer konkurransedyktig melkeproduksjon. Virkemidlene har blitt mer like som i kjøttsektoren og grøntsektoren.

De mest negative konsekvensene har det sveitsiske landbruksdepartementet registrert i fjellregionene. Disse har strevd med å øke produksjonen og redusere produsentprisene. Dette skal imidlertid løses ved hjelp av direktetilskudd til de områdene det gjelder. Selv om det ikke er et kvotesystem som begrenser hvor mye en produsent kan levere til et meieri, er det lovbestemt at produsent og meieri skal inngå avtaler med hverandre hvor partene bestemmer hvor mye melk som skal leveres, og til hvilken pris. Dermed er levert volum regulert gjennom kontrakter som fører til begrensninger på hvor mye man kan produsere og levere til meieriet.⁹²

Det er hovedsakelig tilbud og etterspørsel som avgjør prisen på kjøtt og egg i det sveitsiske markedet. Det føderale landbrukskontoret (Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)) deltar imidlertid med sesongbasert regulering og gir støtte hvis det er behov for å stabilisere markedet for kjøtt og egg. For å sikre flyt i markedet kan de kjøpe kjøtt i begrensede perioder for lagring. De går også inn og subsidierer eggbransjen i perioder med sesongbasert overskudd, blant annet etter påske ved å subsidiere prisen eller betale for å knuse egg. I 2008 brukte det føderale landbrukskontoret 3,2 mill. sveitsiske franc til å støtte kjøttbransjen for å fryselaagre 790 tonn kalvekjøtt. Markedet var også mettet med egg i en periode etter påske, og det ble satt

⁸⁹ Landbrukets utredningskontor (2010) Avvikling av melkekvoter i Sveits.

⁹⁰ Se rapport om Sveits hos European Milk Board:
<http://www.europeanmilkboard.org/en/newsletter/english/special-newsletter-switzerland.html>

⁹¹ Nationen (2013) Svikt i mjølkeprisen i Sveit etter frislepp. Publisert: 13.11.13.

⁹² SLF (2012). Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2011.

i gang tiltak der 14 bedrifter deltok med å kassere egg, og 9 bedrifter solgte egg til redusert pris.⁹³

Proviande er et bransjeråd organisert som et kooperativ, og har siden 2000 hatt ansvaret for markedsreguleringen av kjøtt i Sveits. Proviande utarbeider prognoser og organiserer offentlige auksjoner for kjøp og salg av storfe og sau. Proviande gir ut ukentlige markedsprognoser, der de tar utgangspunkt i de årlige produksjonsplanene til produsentene samt indikasjoner fra auksjonsarrangørene. De ukentlige planene gir et bilde på tilbudet i markedet og muliggjør planlegging av frakt av dyr og andre logistiske nødvendigheter for kjøperne. Proviande har også ansvar for en form for referansepris som blir utarbeidet og offentliggjort ukentlig. Gjennom en muntlig prisundersøkelse hos ulike aktører innenfor kjøttbransjen, blant annet hos slakterier, foredlingsbedrifter, kommersielle aktører og representative produsenter, lager de en prisprognose for storfe og sau. De baserer seg på gjennomsnittet fra prisene til de ulike aktørene. I tillegg tar Proviande hensyn til utvikling og tendenser i de offentlige auksjonene samt prisutviklingen gjennom uken. Prisinformasjonen blir offentliggjort i en tabell hver uke for storfe, kalv og/eller sau og lam. Den ukentlige pristabellen danner grunnlaget for prisen til dyr som ikke blir omsatt i de offentlige auksjonene. De ukentlige pristabellene er tilgjengelige for alle, og utøver derfor til en viss grad en funksjon som referansepris. Etter at markedsreguleringen ble avskaffet i kjøttbransjen i 2002, har kjøttforedleren Micarna tilpasset seg ved å ha løpende innsyn i sine produsenters produksjon gjennom tre måneders produsentplaner. Dermed kan Micarna gi beskjed til produsentene når de trenger mer kjøtt.⁹⁴

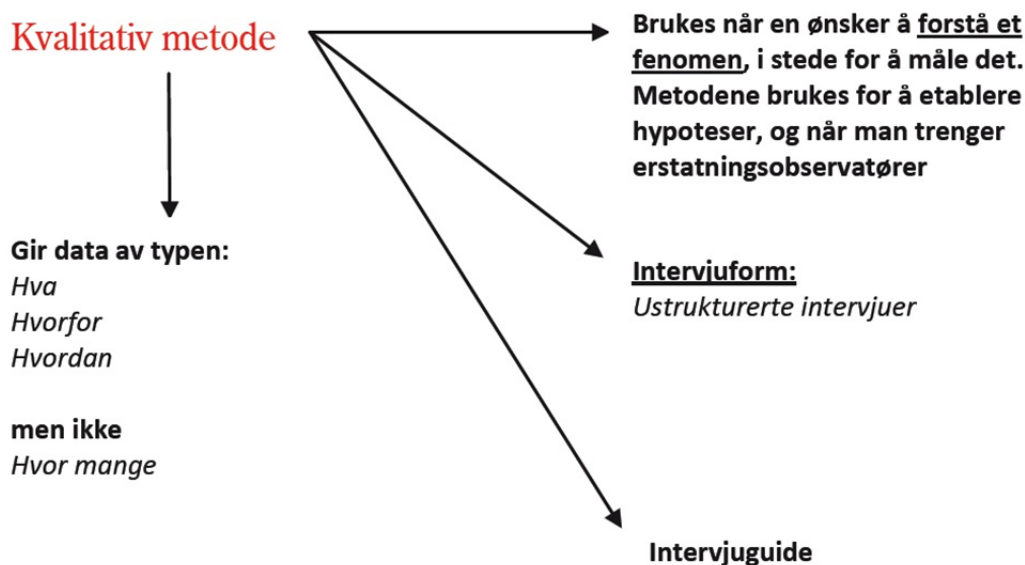
⁹³ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

⁹⁴ Steine, Guro m.fl. (2011). Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren. NILF-notat 2011–8.

3 Metode⁹⁵

3.1 Om kvalitativ metodikk

Kvalitativ metode benyttes når man skal forstå et fenomen og hvordan det arter seg. Kapittel 2 er en framstilling av markedsreguleringene basert på tilgjengelig litteratur. En slik litteraturstudie gir en oversikt over temaet man skal studere, og gir grobunn til nye spørsmål som kan besvares i den påfølgende analysen. Kvalitativ analyse kan brukes til å undersøke et samtidfenomen i dybden, i den konteksten det eksisterer. Kartlegging av markedsreguleringen i verdikjeden for mat ved hjelp av kvalitativ metode, er valgt for å få bedre innsikt i og forutsetninger til å forstå de dynamikker og motsetninger som ligger mellom aktørene i verdikjeden. Bransjekunnskap og kompetanse om reguleringene innhentes ved å intervju personer som har sentrale funksjoner eller kjenner ulike sider av bransjen godt. Informasjon fra de kvalitative studiene skal sørge for en god beskrivelse av den subjektive opplevelsen av markedsreguleringen som ordning for de ulike aktørene. Figur 3.1 gir en skjematisk beskrivelse av den kvalitative metoden.



Figur 3.1 En skjematisk beskrivelse av den kvalitative metoden

Kilde: Særskilt vedlegg til NOU 2011:4 Mat, makt og avmakt

⁹⁵ Lilledahl, Gerd et. al. (2000). *Forelesningsnotat sosiologi hovedfag, Kvalitativ metode*. URL: http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm#_Toc496898482

3.2 Kontrast til kvantitativ metodikk. Hva slags kunnskap får vi?

Beskrivelsen av et fenomen, ikke kvantitative funn

Ved å bruke kvantitativ metode, som å foreta et eksperiment, tar man fenomenet ut av sin kontekst og ser på enkelte variabler og sammenhengen mellom dem. Gjennom kvalitativ metode kan man få kunnskap om et fenomen og den konteksten den står i, men det er vanskeligere å si noe om kausalitet og størrelser.

Kvantitativ metode går i bredden med få variabler og mange informanter, og man prøver å finne koblingen mellom årsak og virkning. Kvalitativ metode går i dybden med mange opplysninger og få informanter, og man gjør fortolkninger. Datakvaliteten i kvalitativ analyse bestemmes av troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

I motsetning til de kvantitative metodene, som gjennomføres som en utspørring av respondentene, gjennomføres de kvalitative undersøkelsene som en dialog mellom intervjuer og respondent. Ved å bruke en kvalitativ metode kan man få tilgang til erstatningsobservatører (personer) som har førstehåndsinformasjon om de fenomenene eller de sosiale systemene som er ønskelig å studere. Ved å føre samtaler med disse erstatningsobservatørene kan en få tilgang til informasjonen som ellers ville være lite tilgjengelig. Gjennom å stille en rekke «*hvorfor*» og «*hvordan*» spørsmål er det mulig å fange opp aktørenes egne fortolkninger og ord/begreper som ytterligere kan bidra til å øke innsikten.

3.3 Metodisk tilnærming

Informasjonsinnhenting i denne undersøkelsen er foretatt ved hjelp av åpne intervjuer. Datakvaliteten i kvalitativ analyse er en kombinasjon av troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Ved bruk av åpne intervjuer i kvalitative analyser, regnes 10 intervjuobjekter for tilstrekkelig. Vi har som vist i tabell 3 gjennomført 25 intervjuer med totalt 29 personer. Siden fenomenet vi undersøker er sammensatt og omfattende, har vi utvidet undersøkelsen for å sikre kategori-representativitet for hver av gruppen av intervjuobjekter vi har snakket med.

Det må imidlertid presiseres at metoden medfører usikkerhet som må tas med i betraktningen når informasjonen fra undersøkelsen skal vurderes. Informantene er ikke nøytrale i forhold til utfallet av kartleggingen og kan ha en egen agenda for det de sier og vektlegger. Fortolkning og bearbeiding av informasjonen er avhengig av forskernes evne til systematisering og kritisk analyse.

Den kritiske analysen er avhengig av følgende:

1. **Kontradiksjon**

Dersom det under intervjuer fremkommer utsagn om for eksempel kritikkverdige forhold hos en annen aktør, må intervjueren forsøke å finne argumenter mot det synet som presenteres. Dette kan skje under intervjuet. Det er også gjennomført oppfølgingsamtaler med flere intervjuobjekter. Reell uenighet bør formidles og konkretiseres som et resultat.

2. **Identifisere systematikk i utsagnene**

Vi er ute etter så fullgode beskrivelser av fenomener som mulige. Vi ser dermed etter en «*indre logikk*» eller sammenheng mellom utsagn og opplevelser intervjuobjektene skildrer. Det vil si at vi søker etter forklaringer på de synspunktene vi møter. Forklaringer kan bunne i aktørens interesser, verdsett eller faglig bakgrunn. Vi ser etter logikken eller i sammenhengen hvert enkelte intervjuobjekt opplever ved fenomenet, og om det er felles sammenhenger

eller berøringspunkter med andre intervjuobjekter. Under intervjuene får vi dermed noen «spor» som er sterkere enn andre. Vi kan etter hvert klassifisere i intervjuobjektene i ulike grupper basert på fellestrekk av opplevelser og utsagn.

3. **Vektlegging av regelmessighet, ikke anekdoter eller enkeltepisoder**

For å få fullgode beskrivelser av fenomener, er det et poeng at ikke avvikende enkeltepisoder tillegges for stor vekt. Enkelte intervjuobjekter kan legge stor vekt på enkeltepisoder slik at dette fargelegger hele deres oppfatning av fenomenet. Intervjueren må da forsøke å identifisere oppfatningen er basert på en enkelt episode eller om det er flere episoder som danner grunnlag for en regelmessighet som har betydning for temaet. Selv om det vektlegges regelmessighet og representativitet, kan enkelte utsagn gjort av kun ett intervjuobjekt med bakgrunn i begrenset empiri, være vesentlig og relevant informasjon. På denne bakgrunn vil vi i resultatdelen skille mellom antallet intervjuobjekter som står for utsagnene, om det er en, flere, mange eller alle og hvilke grupper av intervjuobjektene som uttrykker dette. Samtidig vil vi også vurdere hva som kan skyldes underliggende forhold, og hva vi vil hevde er reelle forhold.

4. **Skille mellom ulike typer funn i behandlingen av resultater**

Når man undersøker et fenomen ved hjelp av kvalitativ metode, vil man få mange ulike type funn. Enkelte funn eller beskrivelser kan støttes opp av faktiske dokumenterbare forhold, andre er mer uttrykk for holdninger. I denne sammenheng er det naturlig at funn som dokumenteres av faktiske forhold, står sterkt og sannsynligheten for at beskrivelsen vi får under intervjuet er riktig, vurderes som stor. Imidlertid er også de holdninger vi avdekker under intervjuene, men som ikke vi finner gode forklaringer på, også et uttrykk for det fenomenet vi undersøker. Dette er funn vi må være mer varsomme med, men de er også reelle. Som et eksempel kan nevnes at de fleste intervjuobjektene nok vil akseptere at selv om kjøper og selger har felles interesser om å oppnå en god avtale, ligger det også en potensiell *interessekonflikt* fordi hver av partene naturlig søker å optimalisere sin profitt. I midlertid kan det være vanskeligere å beskrive konflikten dersom den adferden vi observeres styres av verdier som er mer sammensatte en ren profittmaksimering. Årsaken til det fenomenet vi ser er et uttrykk for at partene har ulike verdier (holdninger) som vektlegges ulikt. Det er ikke bare en interessekonflikt vi ser, men også en *verdikonflikt*. Verdikonflikten er reel, men kan være vanskeligere å få grep på og overses lettere.

5. **Unngå påståelighet i fremstillingen av resultater**

Under gjengivelsen av resultatene må vi ta høyde for at den virkeligheten vi beskriver preges av hvilke ståsted vi selv har som intervjuere. Samtidig skal intervjuobjektene forstås ut fra deres holdninger, ståsteder og verdier, ikke intervjuerens. Under presentasjonen av resultatene legges det derfor vekt på intervjuobjektens holdninger, oppfatninger og syn, og det tilstrebes å gjengi dem så korrekt som mulig, men da fremsatt som holdninger og oppfatninger, ikke fakta.

3.4 Intervjuguide og utvalg av informanter

Som grunnlag for intervjuene er det utarbeidet en intervjuguide som fungerer som en struktur for samtalen. Intervjuguiden er noe annet enn et tradisjonelt spørreskjema, men heller en disposisjon og veiledning. Hensikten er å sikre at intervjuene blir mest mulig relevante og at sammenlignbar informasjon innhentes fra flere informanter. Ambisjonene har vært å få innsikt i aktørenes forståelse og vurdering av markedsreguleringen, og fordeler og ulemper for aktørene i verdikjeden, forestillinger, fortellinger og beskrivelser.

De åpne intervjuene er gjennomført med ulike aktører i verdikjeden for mat. Informantene har vært personer med en relevant bakgrunn og erfaringer; personer fra forvaltningen, primærprodusenter, markedsregulatorer, industrien og handelen. Når vi har valgt ut intervjuobjekter i en virksomhet, har vi lagt vekt på å finne fram til intervjuobjekter som sitter så tett på markedsreguleringsordningene som mulig i virksomheten, ikke tradisjonelle talspersoner for virksomheten. Eksempelvis har vi når vi skal intervjuere representanter fra handelen, intervjuet de som gjennomfører innkjøp, ikke kommunikasjons- eller ledelsesrepresentanter. Dette valget har vi gjort for at vi under intervjuene skal ha anledning til å gå i dybden på de ulike problemstillingene, få så konkret innhold i synspunktene som mulig, og å sikre at de problemstillingene vi kommer inn på er reelle for de ulike virksomhetene og for de fenomenene vi beskriver.

Alle ledd i verdikjeden er representert i intervjurunden. Alle paraplykjeder i tillegg til småskalaprodusenter er representert og i tillegg er enkelte uavhengige personer med inngående kjennskap til, eller lang erfaring i dagligvarebransjen intervjuet. I noen tilfeller er det gjennomført oppfølgingssamtaler etter intervjuene.

Det er blitt gjennomført 25 åpne intervjuer med 28 personer, jf. vedlegg 1. Dette har gitt gode forutsetninger til bedre å forstå hvordan markedsreguleringsystemet oppleves for aktørene i verdikjeden. Informantene har vært personer med en relevant bakgrunn og erfaringer; personer fra forvaltningen, primærprodusenter, markedsregulatorer, industrien og handelen.

Tabell 3.1 Intervjuobjektens klassifisering

Næringsinteresse	Antall	Intervjuobjekter
Primærprodusent	3	Organisasjoner og primærprodusenter
Industri	9	Næringsorganisasjoner og foredlere
Regulator	3	Markedsregulatorer
Forvaltning	3	Myndighetenes forvaltning av landbruket
Handel	7	Organisasjoner og dagligvareaktører, primært innkjøpere
Sum	25	

Klassifiseringen av intervjuobjektene er presentert i tabell 3.1, som viser fordelingen av interessene som ble representert i intervjurunden. Enkelte grupperinger har sammenfallende interesser, men er likevel holdt adskilt. Grupperingene industri og regulator er holdt adskilt fordi det er en forutsetning at de som er tildelt regulatorrollen skiller mellom sin industrivirksomhet, og sin samfunnsoppgave som markedsregulator. Innenfor hver gruppering finnes det også aktører med forskjellige opplevelser av markedsreguleringsystemet. Dette blir nærmere utdypet i resultatkapittelet og drøftingen.

4 Resultater fra intervjuene: Fordeler og ulemper ved markedsregulering gjennom verdikjeden

4.1 Stabilitet og forutsigbarhet gjennom verdikjeden

I stortingsmelding 19 (1999–2000) er stabile priser for produsentene, stabile avsetningsmuligheter for produsentene og stabile forsyninger i alle forbruksområder sentrale mål for markedsreguleringen. I våre undersøkelser var samtlige intervjuobjekter vi snakket med enige om at intensjonen bak markedsreguleringssystemet ligger i å skape en stabilitet og forutsigbarhet i priser og tilførsel. Det store flertallet av intervjuobjektene i samtlige ledd av verdikjeden la vekt på at i det norske markedet vil det være behov for reguleringer. Flertallet opplever at markedsreguleringen i det store og hele skjer på en relativt effektiv måte med dagens ordninger, men det er også mange som tar opp problemer de opplever ved dagens system. Disse vil bli belyst i de følgende avsnitt.

Enkelte av intervjuobjektene skilte seg ut gjennom den prinsipielle innvendingen at det ikke er naturlig i frie markeder å sikre behovet for stabilitet og forutsigbarhet gjennom offentlige reguleringer. Disse trekker fram at avtaler og kontrakter mellom produsent og varemottaker i seg selv bidrar til stabilitet og forutsigbarhet for begge parter. Selv om flere av disse intervjuobjektene opplever at dagens system fungerer i det store bildet, fremholdes det at for enkelte produksjoner kan langsiktige avtaler om pris og volum for leveransene fungere mer treffsikkert enn i dag. Dette er fordi produksjonen i større grad vil bli tilpasset og drevet fram av etterspørselen i markedet. Motstanderne av dette trekker fram at dette vil være et brudd med fri etablering på produksjonssiden, og at produksjonen da vil skje på premissene til aktørene i sluttmarkedet (blant annet dagligvarekjedene).

Flere av intervjuobjektene i handel og industri trekker fram at dagens system i utgangspunktet er ment å håndtere temporær ubalanse mellom tilbud og etterspørsel, ikke permanent ubalanse. Med permanent underproduksjon er det problemstillinger knyttet til forutsigbarhet og stabilitet som oppleves som mer presserende. Usikkert rundt tilgang på norsk råvare i foredlingsleddet øker og konkurransesituasjonen om råvaren skjerpes. En følge av dette, er at kravet til at markedsreguleringen utøves konkurransenytralt, blir viktigere for konkurrentene til samvirke. I intervjurunden var det i markedsreguleringen for kjøtt at denne type problemstillinger oftest kom fram, men problemstillingen ble også reist i forbindelse med melk. Flere intervjuobjekter var av den oppfatning at markedsorganisasjonene i samvirkets hadde konkurransefordeler gjennom at samvirke også har ansvaret for markedsreguleringen.

De følgende avsnittene er en utdyping av funn fra intervjurunden knyttet stabilitet og forutsigbarhet i de ulike ledd i verdikjeden ved dagens system

4.1.1 Forutsigbarhet og stabilitet for primærprodusenter

Et klart flertall av intervjuobjektene peker på at markedsregulators *mottaksplikt* skaper stabilitet og forutsigbarhet for bonden gjennom at det *garanteres for en avsetning av produkter til en forutsigbar pris* basert på vedtak gjort i jordbruksavtalen (gjennom målpris). Dette synspunktet gjaldt også for produksjoner som er gått over til volummodellen selv om avtalepartene der kun setter en makspris i jordbruksavtalen.⁹⁶ Det ble understreket at det på denne måten skapes relativt stabile prisløyper for bondens produkter slik at risikoen for bonden reduseres, sammenlignet med om prisene ble styrt av svingninger i markedet. Det ble videre pekt på at en slik risikominimering bidrar til at mange norske bønder er i stand til å drive med relativt lav lønnsomhet. Dersom det norske råvaremarkedet hadde fluktuert slik som ofte er vanlig i råvaremarkeder i flere andre land (EU), ville forutsigbarheten for bøndene blitt svekket og risikoen økt. Økt risiko ville ført til at bøndene måtte stilt høyere krav til lønnsomhet for å sikre videre drift.

Det var under intervjuene generelt sett stor enighet om hvordan disse mekanismene fungerte, men det ble fra enkelte i industri og i handel stilt spørsmålsteget ved *om forutsigbarheten for primærprodusentene har vært for god*. Det er for lite insitament om å øke profesjonaliteten, effektivisere og spesialisere. Det blir pekt på at med stadig mer krevende markeder er det et ønske om å stimulere fram profesjonelle heltidsbønder, ikke deltidsbruk med marginale produksjoner. Med dagens ordninger er det mulig å opprettholde drift som er ineffektivt, marginal eller lite basert på faktisk etterspørsel. I dette ligger det at insitamentene for en økt profesjonalisering av primærproduksjonen i sterkere grad burde skje basert på impulser fra sluttmarkedet.

Flere trekker også fram at mottaksplikten sikrer *fri etablering*. For flere produksjoner finnes det produksjonsregulering gjennom kvoter og konsesjonsgrenser som legger begrensninger for etablering, men i denne sammenheng forstås fri etablering ut fra bondens muligheter til å få avsatt sine produkter. Fri etablering vil si at en bonde som starter opp en produksjon er sikker på å få avsetning for sine produkter uten egne avtaler om det. I motsatt fall ville bonden kun fått avsetning på sine produkter dersom dette var sikret gjennom en avtale eller kontrakt med en kjøper. Prinsippet om fri etablering blir av mange sett på som viktig for å sikre rekruttering og ekspansjon blant primærprodusenter.

Enkelte i industri og handel peker på at når dagens system er basert på mottaksplikt og fri etablering kan det, dersom det oppstår mer permanente skjevheter mellom etterspørsel og produksjon, øke belastningen for alle bønder med denne type produksjon. I denne sammenheng trekkes utviklingen innen svineproduksjon fram. En økning i konsesjonsgrenser og økte investeringstilskudd på begynnelsen av 2000-tallet har ført til økt produksjon. Etterspørselen i markedet har ikke økt tilsvarende. Overproduksjon har blitt forsøkt regulert gjennom høyere omsetningsavgift (lavere priser) for alle produsenter. Lavere priser har likevel ikke gitt ønsket reduksjon i produksjon. Det kan tenkes at dette kan forklares av høye investeringer og økt gjeld hos produsentene, og at lavere priser dermed må kompenseres for gjennom økt volum. Fra enkelte av intervjuobjektene innen handel og industri blir slike ubalanse-situasjoner sett på som en konsekvens av at fri etablering i for liten grad styrer

⁹⁶ I volummodellen fastsetter avtalepartene en maksimalpris definert som et bestemt prisavvik fra en historisk pris. Markedsregulator, Nortura fastsetter og informerer om planlagte gjennomsnittlig engrospris hvert halvår og en planlagt prisløype som angir ukentlige priser.

produksjonen ut fra markedsbehovene: «Det er jo spesielt at hvemsomhelst for lov til å produsere hva som helst hvor som helst» Intervjuobjekt fra industrien. I denne sammenheng er det flere som peker på at fremfor at alle svineprodusenter erfarer dårligere lønnsomhet, ville det vært bedre sikret forutsigbarhet blant flertallet gjennom avtaleproduksjon. Altså ikke en fri etablering, men en markedsstyrt produksjon.

Det er enighet blant intervjuobjektene at mottaksplikten og forutsigbarheten i priser bidrar til at *primærprodusenter som oppfattes som marginale opprettholder sin drift*. Dette kan være produsenter som oppfattes som marginale enten ut fra sin geografiske beliggenhet, at gården har en avsidesliggende beliggenhet ut fra mottaksanlegget, eller produsenter med en liten produksjon.

Blant tilhengerne av dagens system blir det trukket fram at å opprettholde slike produksjoner også sikrer at vi utnytter ressursgrunnlaget i Norge på en optimal måte. Målsetningen om stabilitet priser og avsetningsmuligheter for alle produsenter oppfattes som et uttrykk for det egentlige målet: Å opprettholde et landbruk i hele landet slik at ressursgrunnlaget utnyttes optimalt. Det er flere begrunnelser for at det blir sett på som viktig å utnytte ressursgrunnlaget optimalt, for eksempel ut fra målsetningen om å opprettholde et mangfold i kulturlandskapet og naturmangfoldet. Det argumentet som vektlegges tyngst i denne sammenheng, er imidlertid betydningen av å opprettholde norsk produksjon av råvarer med en økende befolkning nasjonalt og globalt. Det er særlig to hensyn som vektlegges og sees i sammenheng:

1. Norsk landbruk må gjennom å opprettholde matproduksjon basert på optimal utnyttelse av norske ressurser, ta sin del av ansvaret for å fø en økende verdensbefolkning gjennom å sikre vår egen befolkning i størst mulig grad.
2. Kampen om råvarer øker globalt. Med en økende knapphet på råvarer er det ikke gitt at importmulighetene i fremtiden vil være like gode som i dag.

Også innen handel og øvrig industri uttrykker nesten alle intervjuobjekter sympati for disse synspunktene. Likevel stiller enkelte spørsmålstegn ved at målet om å opprettholde et landbruk i hele landet skal løses gjennom ordninger som er knyttet til omsetning av produkter i et marked. Det blir hevdet at slike samfunnshensyn best løses gjennom direkte statlige virkemidler, at selve markedsmekanismene om tilbud og etterspørsel gjør at slike hensyn vanskelig kan verdisettes i et marked. Disse vektlegger at selv om reguleringene skal bidra til prisstabilitet og avsetningsmuligheter for bønder, er det ikke det samme som at reguleringene skal sikre at all produksjon i hele landet opprettholdes. Marginale produksjoner, som sees på som viktig i en samfunnssammenheng, bør sikres gjennom andre ordninger.

Et klart flertall var av den oppfatning at reguleringer bidrar til en forutsigbarhet og stabilitet som er et gode for de fleste produksjoner i primærleddet i det norske markedet. Likevel, som belyst over ble det reist problemstillinger ved dagens system. Problemstillinger knyttet til konkurransenøytralitet og skjevhet i konkurransen, ble først og fremst reist av konkurrenter til samvirke og handelen. Selv om det i intervjurunden framkom argumenter for å justere på dagens reguleringsordninger, framkom det i liten grad argumenter for deregulering. Det ble også understreket fra de som argumenterte for justeringer, at endringer må skje gradvis og forsiktig for å opprettholde stabiliteten og forutsigbarheten.

Under intervjuene ble det ikke kun diskutert forutsigbarhet og stabilitet ved dagens system, men også belyst mulige *konsekvenser av deregulering*. Et flertall av intervjuobjektene var av den oppfatning at dersom prissettingen og produksjons-

planlegging av råvarer ble overlatt til rene markedsmekanismer, vil dette føre til sentralisering og søyledannelse slik som i fjørfebransjen og for frukt og grønt. En av våre intervjuobjekter i handelen formulerte dette på følgende måte: «*Dersom dagens system med markedsregulering avvikles, vil dagligvare raskt måtte posisjonere seg for å sikre seg norske råvarer. Det vil gi en søyledannelse på flere produksjoner enn vi har i dag, og det ønsker vi ikke.*»

Likevel, ikke alle intervjuobjekter innen industri og handel ser udelt negativt på slike endringer. Oppfatningen er at dette også kan bidra til økt profesjonalisering og effektivisering og muligheten for feedback helt tilbake til bonden. Dermed vil dagligvarehandelen sine muligheter øke til å utvikle markedspotensialet for de ulike varekategoriene i tråd med egne vurderinger, i motsetning til de begrensninger som oppleves med dagens system. Likevel, innebærer en slik vertikal integrasjon økt ansvar og dermed økt risiko flere i dagligvarehandelen er skeptiske til.

Samtlige intervjuobjekter er enige om at dereguleringer vil bidra sterkt til at mye av primærproduksjonen vil bli sentralisert. Mer marginale produsenter vil vanskelig kunne opprettholde sin drift dersom mottaksplikten fjernes og de ikke blir kompensert på andre måter. Dermed vil deregulering kunne skape en uforutsigbarhet for primærprodusenter som ikke har den rette geografiske beliggenheten i forhold til mottaksanlegg og forbrukermarkeder.

Fra landbrukets side blir det lagt vekt på at også i kraftfôrkrevende produksjoner, som i ikke i samme grad er betinget av lokale fôrressurser, vil deregulering føre til sentralisering. Det vises blant annet til utviklingen i fjørfeproduksjonen der etableringene først og fremst har skjedd innenfor kjøreavstand til mottaksanlegg. Videre blir det pekt på at når utviklingen i fjørfemarkedet har kunnet skje relativt smertefritt, det vil si at økonomien til produsentene er styrket og produksjon er økt, så har dette kunne skje på grunn av at fjørfemarkedet hele tiden har vært voksende. I fallende markeder, eller i markeder med svakere vekst, ville økt avtaleproduksjon virket sterkere strukturerende og produksjonsdempende enn hva tilfellet har vært for fjørfe.

4.1.2 Forutsigbarhet og stabilitet for industrien

Det er enighet blant intervjuobjektene om at markedsreguleringsmodellen i Norge med mottaksplikt og forsyningsplikt, reduserer behovet for kontrakter i førstehåndsomsetningen av kjøtt, egg, korn og melk. For et flertall av intervjuobjektene innebærer dette at det sees på som mulig å etablere foredlingsvirksomhet av disse råvarene basert på forsyningsplikten fra markedsregulator, og at det ikke er nødvendig med egne råvareprodusenter.

I prinsippet virker dette slik at *markedsregulator tar ut risiko av forsyningsmarkedet*. Intervjuobjektene, også konkurrenter til samvirkene, anser at forsyningsplikten er med på å redusere etableringsterskelen ved at man har rett til å kjøpe råvare fra regulator uten å ha egne produsenter eller bygge opp egne lagre. På den annen side kan samvirkets sterke posisjon også bidra til at foredlingsvirksomheter opplever det som vanskelig å sikre seg egne primærprodusenter (se kap. 4.4 forsyningsplikt).

Likevel, de fleste anerkjenner at markedsregulator gjennom sitt ansvar for å opprettholde nasjonal produksjon i balanse med nasjonal etterspørsel, på et avtalt engrosprinsnivå etter varslede prisløyper, demper fluktuasjoner i forsyningsmarkedet som ville ha oppstått ved normal prisdannelse. Prisene og produksjonsprognoser er kjente og forutsigbare. Selv om flere av samvirkets konkurrenter stiller spørsmål ved

om prisnivået som settes på er riktig, er det generelt en enighet om at kombinasjonen av mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt bidrar til stabilitet og forutsigbarhet for industrien knyttet til volum og priser.

Markedsreguleringen er ment å regulere temporær ubalanse mellom tilbud og etterspørsel. *Ved mer permanent underdekning* svekkes den stabiliteten og forutsigbarheten forsyningsplikten bidrar til hos samvirkets konkurrenter. I denne sammenheng kan det oppleves som problematisk dersom virksomheten er avhengig av forsyningsplikten og avhengigheten til markedsreguleringen er sterk. Dette gjelder særlig når samvirke også er største konkurrent i sluttmarkedet. Under intervjuunden fikk vi flere utsagn som tydet på at tilliten er svak til at markedsregulator driver likebehandling i fordeling av råvare ved underdekning. Imidlertid fikk vi få konkrete eksempler på forskjellsbehandling. Nortura, som markedsregulator for flere produksjoner med underdekning, la til grunn at det ikke drives forskjellsbehandling. Ved underdekning fordeles råvare etter dekningsgrad på likt nivå til alle foredlingsvirksomheter.

Likevel, det var flere under intervjuene som pekte på at med mer permanent underdekning, svekkes stabiliteten og forutsigbarheten markedsreguleringen bidrar til. Foredlingsvirksomheter må da ofte tenke alternativt for å sikre seg nødvendige råvarer. *Virksomheter som baserer sin råvare på forsyningsplikten, kan vanskelig bygge opp en produktportefølje der det satses på norsk råvare når dekningsgraden blir lav.* For å satse på norsk råvare blir det da en forutsetning å ha egne primærprodusenter. Ettersom forsyningsplikten kun gjelder for norsk råvare, opplever flere virksomheter som er avhengig av et visst omfang av volum på råvarene, at de som et alternativ bør drive egen import for å sikre volum når underdekningen oppstår.

En annen problemstilling knyttet til forutsigbarhet og stabilitet for industrien er *ubalanse mellom produksjon og etterspørsel på grunn av kraftig endring i forbruksmønstre.* Industrien har begrensede muligheter til å endre på sammensetningen av råvaren, men er samtidig avhengig av å utnytte hele råvaren (hele slaktet, alle fraksjonene i melka) for å sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse. Endrede forbruksmønstre er imidlertid styrt av helt andre faktorer enn sammensetningen av råvaren. Dermed kan etterspørselen etter enkelte produkter fra deler av råvaren være større enn andre. For eksempel kan økt etterspørsel etter biff skje uavhengig av utviklingen av etterspørselen etter kjøttdeig. Samtidig er det vanskelig for industrien å øke produksjonen av biff (5 % av slaktet) uten å øke produksjonen av øvrige kjøttprodukter fra slaktet. Et annet eksempel, er at til tross for økt produksjon av svin og generelt overproduksjon, er det underskudd av ribbe.

Disse endringene i etterspørsel kan sikkert forklares ut fra flere parametere, men under intervjuene var det enighet fra alle intervjuobjektene om at kampanjer i dagligvare hadde stor innflytelse. For markedsregulator har stor kampanjeaktivitet i handelen på kjøtt vært en utfordring. Også på melk har økt etterspørsel etter melkefett representert utfordringer for verdikjeden helt tilbake til produsent. I våre undersøkelser har vi funnet at dette løses på flere måter. En av våre intervjuobjekter har trukket fram at når industrien blir bedt om å bidra til økt aktivitet og kampanjer på en produktgruppe, er det ikke uvanlig at industrien stiller krav til handelen om at dette må få betydning for priser og volum for andre produktgrupper basert på samme råvare. For eksempel at en kampanje på ribbe følges opp av økt aktivitet på pølse. Andre intervjuobjekter er av den oppfatning at markedsregulator til dels kan balanserer ut priser på og økt aktivitet på enkelte varegrupper gjennom sine referansepriser. De to oppfatningene er ikke motstridende.

Likevel er det en oppfatning at kampanjer med lave priser fra dagligvare utføres uavhengig av faktiske produksjonsforhold og kostnader i primærproduksjon, produksjonsforhold og kostnader som ofte er biologisk betinget. Kampanjeaktiviteten oppleves dermed å skape ustabilitet og uforutsigbarhet bakover i verdikjeden. Produksjonsledd trekker fram at risene på sluttproduktene over tid ikke gjen-speiler produksjonskostnader i verdikjeden (heller ikke råvareprisene).

En aktør fra handelen forklarer ribbesituasjonen slik: «*Vi velger å selge ribbe som lokkevare fordi det er mer verdifullt for oss å selge så billig. Vi trenger produktutvikling. Pinnekjøtt har nå mange forskjellige typer og selges til en høy pris og selges mer nå enn før. Generiske varer konkurrerer kun på pris, men når man konkurrerer på kvaliteter blir det annerledes. Det er paradoksalt at det måltidet folk ville investert masse i brukes til priskrig*». Aktør fra dagligvarehandelen.

Eksempelet over belyser at aktører fra handelen ser på kampanjene som et virkemiddel ikke bare for å lokke kunder, men også for å øke aktiviteten for en varegruppe. På sikt kan dette bidra til økt differensiering av varesegmenter i varegruppen. Dette innebærer økte muligheter for industrien.

Et stikkord her er innovasjon, og dagligvare mener at markedet er større enn det markedsregulator sier. De etterspør mer verdiutvikling på f.eks. kjøttsortering, for her mener de det er mye å hente på mer variasjon i størrelser og fettprosent. Flere av våre intervjuobjekter i handelen trekker i denne sammenheng frem at det ser ut som om samvirket, som et motsvar på handelens kampanjer, dreier produksjonen av produkter over mot de med best marginer, uavhengig av etterspørselen. Det blir pekt på at fremfor å utnytte råvaren til produkter som er etterspurt i kampanjer, og som har lave marginer, vris utnyttelsen av råvaren i retning av produkter med høyere marginer. Det blir for eksempel trukket fram at Nortura framfor å produsere mer ribbe til kampanjer, prioriterer å produsere stjernebacon, et produkt med høyere marginer enn ribbe. Fra Nortura sin side, blir det pekt på at dette er forhold som har med Nortura sin forretningsmessige drift og ikke berører rollen som markedsregulator. Videre at man fra Nortura sin side opplever like store forpliktelser å produsere bacon som ribbe dersom bestillingene tilsier det.

Det er ingen av intervjuobjektene som er av den oppfatningen at kampanjeaktiviteten i dagligvarehandelen vil avta eller endres. Intervjuobjekter i industrien og blant primærprodusenter opplever å ha liten innflytelse over dynamikker i sluttmarkedet, selv om de får betydning for pris, volum, sammensetting av produkter og strategiske valg bakover i verdikjeden. På den andre side er det flere som trekker fram at når dynamikkene i sluttmarkedet i den grad virker bakover i verdikjeden, blir markedsregulering og kontroll over eksport og import, desto viktigere for å sikre stabilitet blant primærprodusenter.

Intervjuobjektene fra handelen trekker fram at kampanjeaktivitet i stor er et virkemiddel for å hevde seg i konkurransen mellom dagligvarekjeder. Det er ikke mulig å se for seg at dette på noen måte kan koordineres mellom aktørene i dagligvaremarkedet. De dynamikker kampanjer bidrar til i sluttmarkedet kommer ikke til å bli mindre betydningsfulle. Eventuelle ubalanser i forhold til råvarer bør kunne løses gjennom avtaler mellom leverandør og dagligvarehandelen.

4.1.3 Forutsigbarhet og stabilitet for handelen

Stortingsmelding 19 (1999–2000) har satt som mål at markedsregulering *skal bidra til stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde lik pris*. Likevel ligger reguleringspunktet i markedsreguleringen langt fra forbrukermarkedene. Dagligvarehandelen praktiserer sentraliserte innkjøp og står i all hovedsak for forsyningen av de ulike forbrukermarkedene. Dette gjør de langt på vei til like priser over hele landet. I våre undersøkelser var intervjuobjektene derfor enige om at det er riktigere å si at lik pris i ulike forbrukerområder i landet, heller ivaretas gjennom dagligvarekjedenes interne prisutjevning, enn i markedsreguleringsordningene.

Våre intervjuobjekter i handelen var ansvarlige for innkjøp. Deres primære synspunkter er preget av om de får tak i rett volum av produkter til ønskede priser. Kunnskapen om markedsreguleringsordningene var varierende. Skillet mellom samvirke som salgs- og markedsorganisasjon for bøndene og som markedsregulator ble opplevd som kunstig.

Likevel var det under intervjuene ingen av intervjuobjektene som utmerket seg som kritikere til selve systemet med reguleringer. Fokuset lå først og fremst på om ting fungerte eller ikke med tanke på leveransestabilitet og forutsigbarhet. I denne sammenheng framkom en rekke synspunkter på forhold som ikke fungerte. Flertallet hadde opplevd episoder der man ikke var sikker på å få varer man har bestilt eller meldt inn, og at informasjon om dette blir gitt for sent. På spørsmål om dette var en generell frustrasjon, eller om dette gjaldt enkelt episoder, kom det fram at det særlig var situasjonen rundt ribbe mange i handelen opplevde som frustrerende. I samtale med Nortura la de vekt på at ribbe ville bli importert, slik at handelens bekymringer ville bli imøtekommet.

Flere av intervjuobjektene i handelen var likevel forsiktige i sin kritikk av reguleringene, og understreket at det er et interessefelleskap mellom handel, industri og primærproduksjon i det norske markedet som forutsetter et levedyktig landbruk og en effektiv og leveransedyktig matindustri. I denne sammenheng oppfattet flere at reguleringer kan være nødvendig i det norske markedet. Likevel må ikke reguleringer legge premisser for konkurransen mellom varegrupper og mellom dagligvarekjeder. Dette skjer i for stor grad i dag. Det oppleves som at samvirkene fremdeles er svært produksjonsorienterte i sin tilnærming til sluttmarkedene, og at markedsreguleringen som sådan ikke bidrar til nødvendig markeds- og kundeorientering i foredlingsvirksomhet og produksjonsutvikling. Flere uttrykte også et ønske om et tettere samarbeid bakover i verdikjeden slik at man kan utnytte råvaren på en bedre måte. Men dette forutsetter en annen informasjonsdeling enn i dag. Dette ville kunne bidratt til økt stabilitet og forutsigbarhet, men må i så fall skje konkurransenøytralt og ikke i strid med konkurranseloven.

Et annen problemstilling som ble belyst av intervjuobjekter fra handelen, var at det innenfor produktgrupper med markedsregulering, særlig på kjøtt, er vanskelig ta ut det reelle markedspotensialet. Flere var av den oppfatningen at etterspørselen reelt sett er høyere enn det som tas ut i markedet, men holdes nede av for liten tilgang på produkter. Dersom handelen hadde hatt større forutsigbarhet og større volum å arbeide med, ville det vært interessant å utvikle flere produktkategorier enn det som gjøres i dag.

I situasjoner der underskuddene i enkelte produksjoner blir mer permanente, opplever handelen en økende ustabilitet og redusert forutsigbarhet (se også 4.7). Handelen har under intervjuene gitt klare signaler om at det åpnes for import for sent, og at dette skaper en uforutsigbarhet som er vanskelig å håndtere. Lav tilgang

på norske kvaliteter og usikkerhet om det vil åpnes for import og når dette skjer, fører til at det er vanskelig å planlegge. Samtidig er det vanskelig å avgjøre hva det skal planlegges for, når man ikke er sikker på kvaliteten på varene man får tak i. For eksempel med tanke på norsk andel og importert andel. Ved suppleringsimport har man heller ingen garanti for norsk råvare. Dermed blir det en usikkerhet om det kan gjøres satsinger og investeringer knyttet til egne kvaliteter, selv om interesse er til stede fra handelens side. Videre hemmer usikkerheten vekstambisjoner for flere varekategorier. Det er en generell nervøsitet omkring administrative tollnedsettelse i handelen. Man er klar over at de kommer, men det er en krise på 2–3 uker før det skjer noe, og flere melder om tomme hyller.

Innenfor rammene av importvernet administrerer SLF tollkvoter til reduserte satser. Tollkvote gir anledning til å importere definerte mengder av en vare til reduserte tollsatser innenfor en angitt tidsperiode. En tollkvote kan være et viktig supplement for handelen gjennom å skaffe et forutsigbart kvantum av en vare til en forutsigbar pris. Under intervjuene kom det fram at enkelte av innkjøperne i handelen oppfattet praktiseringen av regelverket rundt tollkvotene som for rigid. Et eksempel det ble pekt på, dreide seg om forståelsen av hvordan tidsperioden for tollkvotene praktiseres. Kravet om at varen skulle vært ankommet Norge innen en gitt tidsfrist, førte til at det ble valgt flyfrakt fremfor båtfrakt. Det holdt ikke å dokumentere at varen var underveis i båt. Resultatene var at fraktkostnadene økte, og lønnsomheten ved å importere ble redusert. Imidlertid var det en erkjennelse av at slike uforutsette kostnader også kan skyldes dårlig planlegging eller mangel på kunnskap om regelverket rundt tollkvoter.

4.2 Pris i samsvar med jordbruksavtalen

I Stortingsmelding 19 er det et mål at markedsreguleringene skal bidra til at produsentene oppnår priser som er mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger. Prisen skal holdes på eller under avtalt nivå, som et gjennomsnitt for året.

Det er en aksept blant intervjuobjektene om at økte råvarepriser skal tas ut i sluttmarkedet så lenge dette kan dokumenteres. Slik sett bidrar markedsregulerings-systemet, gjennom kjente og dokumenterbare prisøkninger i råvarer, til effektive transaksjonskostnader da forhandlingskostnadene rundt økninger i råvarepriser er lav. Likevel stilles det spørsmålsteget fra flere industriaktører og fra handelen om at målprisene er riktige verktøy for å sikre prisstabilitet i hele landet, og om ikke en økt differensiering ville vært hensiktsmessig. På den andre siden er det blant primærprodusentene og samvirkene en kritisk holdning til at forbrukerprisene frikobles i dagligvare fra det som oppfattes som reelle kostnader, variasjoner og produksjonsforhold ved i de biologiske produksjonene og at sammensetningene av råvaregrunnlaget ikke gjenspeiles i forbrukerprisene.

4.2.1 Stabile priser for primærprodusenter oppleves som en forutsetning for dagens produksjon

Under intervjuene var det en oppfatning blant primærprodusenter at importvernet bidrar til et prisnivå i Norge som er høyere enn i internasjonale markeder og at dette er en nødvendighet. Markedsreguleringsordningene sikrer avsetning og pris for bonden uansett beliggenhet. Til tross for et betydelig importvern, bidrar et høyt

lønns- og kostnadsnivå i Norge til at lønnsomheten knyttet til primærproduksjon er lav. Stabile priser oppleves i denne sammenheng som en absolutt forutsetning for å kunne forsvare drift med en såpass lav lønnsomhet. Inntrykket er at motivasjonen for å basere inntekten sin på gårdsdrift må forklares ut fra andre forhold enn de rent økonomiske. Det er ikke dermed sagt at ikke bønder også er profittmaksimerende i sin drift, men at dersom økonomisk lønnsomhet var hovedmotivasjonen for drifta, ville mange funnet seg annet å gjøre.

Flere intervjuobjekter pekte på at slike ikke- økonomiske forhold er vanskelig å tallfeste og kan variere mye fra gårdbruker til gårdbruker. Dette innebærer også at det økonomiske rasjonale som ligger til grunn når man skal vurdere effekten av økonomiske virkemidler, kan overvurderes. Likevel, inntrykket fra intervjurunden er at dagens lønnsomhet er ved en nedre terskel. Det vil si at selv om mange primærprodusenter driver sin virksomhet ut fra andre motiver enn de rent økonomiske, er prisstabilitet en forutsetning for å kunne operer med lav lønnsomhet blant primærprodusenter.

Intervjuobjektene fra primærnæringene, markedsregulator og forvaltning la vekt på at *samvirket i denne sammenheng er et viktig inntektspolitisk instrument* ikke bare for primærprodusentene, men også for staten. Tradisjonelt har samvirket en funksjon som markeds- og salgsorganisasjoner for bøndene. Gjennom å samle videreforedling og produktutvikling av bøndenes produkter, drive felles markeds- og salgsarbeid, bidrar samvirket til å styrke bondens posisjon ut i markedet. Samvirker som representerer det store flertall av bønder, har en betydelig forhandlingsmakt sammenlignet med om hver enkelt bonde skulle forhandle hver for seg.

I Norge har vi store nasjonale samvirker for de viktigste produksjonene som hver for seg er dominerende på sine respektive markeder. Intervjuobjektene anser en sterk posisjon i markedet som en forutsetning for å kunne utøve rollen som markedsregulator, og trekker blant annet fram at det i Stortingsmelding 9 (2011–2012) stadfestes at samvirkene sin funksjon som markedsregulator er sentral i landbrukspolitikken. Dette er en konsekvens av gjeldende politikk og hovedavtalen mellom bøndenes faglag⁹⁷ og staten.

Flere peker på samvirkets rolle som en forutsetning for det som kalles den norske landbruksmodellen. Det er faglagene som forhandler fram pris med staten for utvalgte produkter under jordbruksforhandlingene (makspris i volummodellen). Dette skjer på vegne av *alle yrkesutøver* i næringen. Det vises til at hovedavtalen mellom staten og bøndenes faglag slår fast at det er bøndenes og deres organisasjoner som har ansvaret for overproduksjon og at tiltak etter jordbruksavtalen gjennomføres (§ 4–2). Videre at bondeorganisasjonene på sin side har en samarbeidsavtale⁹⁸ med landbruksamvirkene der prosedyrer og prinsipper for prisforhandlinger fastsettes. På den måten forutsetter faglagene at samvirkene som markedsregulator tar ut de fremforhandlede prisene i jordbruksavtalen i markedet.

Betydningen av denne modellen ble understreket av flere intervjuobjekter fra primærnæringen og forvaltningen. Gjennom at staten forhandler med faglagene, og faglagene forplikter samvirkene som markedsregulator for priser på produktene, er det mulig for staten å drive en politikk hvor konsekvensen av tilskudd og priser målrettes med tanke på bøndenes inntekter. Samtidig sees det på som et viktig prinsipp at bøndene har ansvaret for overproduksjon, blant annet gjennom reguleringer

⁹⁷ Norges Bondelag og Norges Bonde- og småbrukarlag.

⁹⁸ Samarbeidsavtale mellom partene i Rådet for jordbruksavtalespørsmål (vedlegg til rapport «Mottaksplikten i markedsreguleringene i jordbruket» LMD 2011).

finansiert av omsetningsavgiften. Det er oppfatningen at næringen ansvarliggjøres for de inntektspolitiske målsetningene og dette sees i sammenheng med balanse mellom produksjon og etterspørsel. Flere av intervjuobjektene trekker fram at denne modellen ikke bare har gitt en høy grad av prisstabilitet for produkter som i internasjonale sammenhenger fluktuere betydelig, men at prisstabiliteten også er sentral for at risikoen i primærproduksjonen minimeres og forutsigbarheten optimaliseres. Uten samvirke som inntektspolitisk verktøy ville antagelig prisene fluktuert hevdes det. I tillegg ville implementeringen av flere landbrukspolitiske mål (f.eks. produksjonfordeling, landbruk i hele landet) vært vanskeligere.

Det trekkes fram både fra handelen og fra markedsregulator og industrien, at det er en *aksept blant alle parter om at råvarepriser som er forhandlet fram i jordbruksoppgjøret skal tas ut i sluttmarkedet*. Det er med andre ord en aksept i handelen at dokumenterbare prisøkninger i primærproduksjon tas ut i sluttproduktene. Dette innebærer at i forhandlinger mellom industri og handel videreføres kostnader knyttet til produksjon av råvarer. Det er med andre ord lave transaksjonskostnader og effektive forhandlinger om endringer i råvarepriser i Norge. Ved at målprisen ikke fastsettes av markedsregulator, men gjennom jordbruksavtalen, aksepterer flere systemet. Ved omlegging til volummodellen er imidlertid prisfastsettelsen lagt til konsernstyret i Nortura. Under intervjuene fremkom det at konkurrenter av Nortura opplever denne omleggingen som prinsipielt vanskelig. Mens målprisene tidligere ble fastsatt gjennom offentlige transparente forhandlinger, er den delen av prisen som fastsettes offentlig, redusert til makspriser.

Markedsreguleringsordningene skal gi forutsigbarhet i priser på reguleringspunktet. For handelen i bidrar dette til transparens om kostnadene for deres innsatsvarer. Likevel diskuteres det fra handelens side om det er rom for effektiviseringer hos leverandørene, og om dette tilsløres. I denne sammenheng blir det pekt på at samvirkene gjennom rollen som markedsregulator får vel stor innflytelse over prisnivået for råvarene, og har muligheten til å sjonglere med marginene på referanseprisene. Også enkelte industriaktører uttrykker bekymring for at markedsregulator kan prise de ulike delene av råvaren til sin egen favør og på en måte som påvirker prisen for hele råvaren. I midlertid er det i denne sammenheng flere av intervjuobjektene fra handelen og industrien som opplever skillet mellom samvirkets forretningsmessige drift og rollen som markedsregulator som kunstig. Det gjør at det ut fra intervjuene kan være vanskelig å skille om slike bekymringer er knyttet til samvirke som en dominerende aktør eller markedsregulator.

4.2.2 Prispunkt og prisdifferensiering

Målsetningen i stortingsmelding 19 (1999–2000) om at markedsreguleringen skal sikre lik pris til bonden, impliserer at det punktet i verdikjeden der denne prisen måles (reguleringspunktet eller målprispunktet), ligger så nærme bonden som mulig. Enkelte av intervjuobjektene fra industri problematisere at målprispunktet ikke er hos bonden, men prisen inn på tappekran for melk eller engrospris for hele og halve slakt. Bondens pris fastsettes først etter at det er gjort avregninger for fraktkostnader etc. Dermed stilles det spørsmål ved om markedsreguleringen er et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre like priser overfor bøndene og ikke for eksempel ulike fraktordninger. Dette gjelder særlig for de bøndene med ugunstige logistikkostnader. På den annen side ble det under intervjuene argumentert for at reguleringspunktet må skje på et sted i verdikjeden med tilstrekkelige volumer til at reguleringstiltak gir effekt. Dagens reguleringspunkt er, hevdes det, så nært opp til bonden som mulig.

Intervjuobjektene fra handelen oppfatter det ikke som noe stort problem at markedsreguleringen bidrar til ens priser ved reguleringspunktet og utfra ensartede kvaliteter. Imidlertid er det et ønske om en større grad av differensiering på kvaliteter og priser. Fra markedsregulator og representanter fra primærnæringene ble reguleringer ikke oppfattet som en motsetning til muligheten for å differensiere. Det ble hevdet at reguleringsprisene la grunnlaget for en pris og kvalitetstillegg kommer på toppen av dette. Slike kvalitetstillegg er det opp til den enkelte aktør å innføre. Økologiske produkter er et eksempel på dette, satsingen på spesialkorn et annet. Imidlertid er det, sett fra handelens side et ønske om å ytterligere kunne differensiere på pris til bonde ut i fra ulike kvaliteter. Det understrekes at dersom man hadde hatt et større spillrom til å differensiere varene, ville man ha mulighet til å ta ut en høyere pris for råvarene enn det man gjør i dag.

4.3 Mottaksplikt

4.3.1 Mottaksplikten som en garanti for bondens avsetning

Alle våre intervjuobjekter oppfatter mottaksplikten som en garanti for primærproducentenes avsetningsmuligheter gjennom en rett til å levere sine varer til markedsregulator, uavhengig om de er medlem i samvirke eller ikke. Mottaksplikten kan være viktig for primærproducentene i flere situasjoner: ved nyetableringer, for de med krevende logistikk, og i situasjoner der varemottak som vanligvis mottar råvare avviser leveranser. Det blir også trukket fram at fordi denne retten er for alle primærprodusenter, kan de også relativt risikofritt levere til samvirkets konkurrenter. Det er alltid en mulighet til å levere på mottaksplikten. I midlertid har ikke vi avdekket i våre undersøkelser at råvarer omsettes i betydelig mengde i ly av mottaksplikten.

Samvirkene praktisere åpent medlemskap med et lavt andelsinnskudd, noe som kan betraktes som et alternativ til mottaksplikten. Åpent medlemskap er vedtektsfestet i samvirke. Jo mer konkurranse, jo mer press på åpent medlemskap. Mottaksplikt gjelder for dem som ikke er medlemmer. I kjøttindustrien gir samvirkets konkurrenter også en mottaksgaranti til sine produsenter. Imidlertid har vi ikke avdekket om denne er blitt prøvd ut i anstrengte markedsituasjoner.

Selv om det er enighet om at mottaksplikten sikrer bonden avsetningsmuligheter, er det større uklarheter om mottaksplikten også garanterer lik pris til primærproducentene uavhengig av for eksempel logistikkostnader. Vi oppfatter dette som et noe komplisert felt som få av intervjuobjektene begir seg ut på. Intervjuene gir inntrykk av at de ulike markedsregulatorene praktiserer prisdifferensiering ved henting av varer noe forskjellig. En av dem understreker at selve mottaksplikten ikke legger begrensninger på dette så lenge det foregår en likebehandling av primærprodusenter.

Forvaltningen/myndighetene forklarer imidlertid at det er viktig å se prisbetingelsene under mottaksplikten i sammenheng med jordbruksavtalen, og skille mellom hva slags prisdifferensiering det er snakk om. Her kommer det frem at da mottaksplikten ble tatt inn som et eget punkt i jordbruksavtalen, fikk Statens landbruksforvaltning i oppgave å evaluere markedsregulators prisdifferensiering. Da ble det slått ned på markedsregulators prisdifferensiering blant kjøttprodusenter som gikk på å premiere de store produsentene i nærliggende områder. Ifølge forvalt-

ningen/myndighetene er distriktspolitikken og markedsreguleringssystemet knyttet sammen gjennom praktiseringen av mottaksplikten.

4.3.2 Fører mottaksplikten til lik pris og landbruk i hele landet?

De fleste representantene for verdikjeden oppfatter at av settet med rettigheter og plikter som følger markedsregulatorrollen, er mottaksplikten den mest sentrale for å sikre et landbruk i hele landet. I intervjuene var det forvaltningen som spesielt la vekt på dette. De forklarer at det landbrukspolitiske målet om landbruk i hele landet sto sentralt da forvaltningen slo ned på prisdifferensiering hos markedsregulator. Likevel uttrykker en representant for markedsregulator at likbehandlingen i prinsippet først starter ved døra til mottaksanlegget. Markedsregulator er ikke forpliktet til å betale frakt inn til anlegget. Fraktkostnadene må sees i sammenheng med pris til primærprodusent. Fraktordningene er dermed grunnleggende for et landbruk i hele landet og en forutsetning for at målet i markedsregulering om lik pris kan oppnås. Han peker på settet av plikter som følger markedsregulatorrollen må forstås ut fra unntak fra konkurranseloven om prissamarbeid mellom råvareprodusenter. Det er her mottaks- og forsyningsplikten kommer inn forklarer han: *«Rett til å bruke markedsrett strider med konkurranseloven. Mottaks-, forsynings- og informasjonsplikten legitimerer dette unntaket»* Markedsregulator.

Han spekulerer imidlertid på om ikke slike forpliktelser også er hjemlet andre steder, i samvirkets vedtekter og i konkurranseloven. Ettersom markedsregulator er en stor aktør med betydelig markedsandeler i tilførelsesmarkedet, er det ikke usannsynlig at også konkurranseloven kunne ha lagt føringer for fordeling av ressursene (råvaren).

Blant intervjuobjektene er det en generell enighet om at fraktordningene er viktig for å sikre landbruk i hele landet. Enkelte peker på at innfraktsordningen for kjøtt går for langt i å favorisere lange avstander og små anlegg og at dette fører til ineffektivitet og urasjonelle løsninger.

Det er imidlertid noe uklare oppfatninger om hvor sentrale fraktordningene alene er, og hvor sentral mottaksplikten isolert kan sikre landbruk i hele landet. Mens en markedsregulatoren understreker at uten fraktordningene ville det blitt prisforskjeller som kunne fått konsekvenser for landbruk i hele landet, peker en av intervjuobjektene fra forvaltningen på at samvirke ikke kan belaste fraktkostnader internt som de vil. En representant fra primærnæringen peker på at uten mottaksplikten vil fraktordningen kunne dempe sentraliseringen, men at det over tid ville det blitt en utfasing av produsenter utenfor etablerte produksjonsklynger.

Fra konkurrentene til samvirket understrekes det at lønnsomheten er for lav til at det kan leveres på mottaksplikten alene. Årsaken er at ulike pristillegg samvirket gir til sine medlemmene er betydelige, og må sees på som en forutsetning for å oppnå lønnsomhet. Det vises blant annet rapporten mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket (LMD 2011) der det heter om egg:

«Nortura operer med samme avregningpris til alle leverandører, men de har omfattende bruk av tillegg som er forbeholdt medlemmer. Disse tilleggene er så betydelige at det vanskelig kan drives regningsvarende eggproduksjon uten tilleggene.»

En annen markedsregulator og en industriaktør understreker at dagens industristruktur må ses i sammenheng med mottaksplikten. Uten mottaksplikten ville ulønnsomme mottak blitt avvirket. Dette ville ført til en mer sentralisert industristruktur og økt sentralisering av primærprodusenter, blant annet på grunn av ulike fraktbe-

grensinger (f.eks. kjøretid for levende dyr). Det er dermed flere som hevder at den lovhjemlede mottaksplikten er viktig for å opprettholde en spredt mottaksstruktur. Vårt inntrykk gjennom intervjuene, er at når mottaksplikten benyttes til å legge begrensninger på prisdifferensiering, slår det mest uheldig ut for markedsregulator på kjøtt. Denne sektoren opplever konkurranse om de mest attraktive primærprodusentene i mer sentrale områder. En begrenset mulighet til prisdifferensiering øker sannsynligheten for at markedsregulator taper attraktive primærprodusenter i tilførselsmarkedet i mer sentrale områder.

4.3.3 Mottaksplikten og fri etablering

Flere intervjuobjekter, både fra industrien og primærnæringene, trekker fram at avsetningsgarantien i mottaksplikten bidrar til å sikre fri etablering blant primærprodusenter. Likevel er det enighet om at mottaksplikten ikke er en henteplikt, men må sees i sammenheng med fraktordningene.

Intervjuobjekter fra primærnæringene frykter at en svekkelse av mottaksplikten vil medføre etableringsstopp i flere primærproduksjoner. De mener at dersom alternativet til mottaksplikt var avtaleproduksjon, ville det føre til at færre tørr å investere på grunn av økt usikkerhet om fremtidige pris- og avsetningsmuligheter. Dette vil også gjelde for primærprodusenter som blir tilbudt avtaler med varemottaker. I denne sammenheng legges det vekt på at en privatrettslig avtale mellom to parter er nødt til å være betinget av kommersielle forhold. Dersom utviklingen ikke er som ønsket, (eks redusert omsetning), øker usikkerheten ved om avtaleforholdet vil bli videreført på samme nivå, sammenlignet med dagens ordning der mottaksplikten er lovhjemlet og reguleringstiltak kan settes inn for å sikre temporær balanse.

Handelen og enkelte i industrien er ikke uten videre enig i at avtaleproduksjon ville svekket etablering i primærproduksjon. Årsaken er at det er såpass stor etterspørsel etter råvare og denne er forventet å øke. Uten mottaksplikt ville mye av råvareproduksjonen blitt bundet opp i avtaler slik som for eksempel på kylling og i frukt og grønt. Likevel ser intervjuobjektene fra handelens side at dette ville ført til en økt sentralisering og mulig søyledannelse hvor produksjonen i økende grad ville blitt dedikert til hver dagligvarekjede, som på frukt og grønt og i kylling. Flertallet i handelen ønsker ikke en slik utvikling.

Likevel er det en bekymring særlig i blant konkurrentene til samvirke og i handelen om at dagens ordninger med fri etablering fører til etableringer som er lite hensiktsmessige eller at urasjonell drift opprettholdes. Det er særlig to bekymringer knyttet til dette som kom fram under intervjuene. Det ene er at lite rasjonell drift i primærleddet belaster felleskapet og øker kostnadene. Det andre er at markedsimpulser ikke når raskt nok tilbake til primærproduksjonen. I denne sammenheng pekes det blant annet på permanent overskuddsproduksjonen i svineproduksjonen, og generelt at overskuddslager er dyrt når varene faller i verdi.

En primærprodusent som er samvirkemedlem utfordrer samvirket til å tenke nytt i denne sammenheng. Han peker på at det er nødvendig med økte markedsimpulser tilbake til primærprodusentene, og er kritisk til at samvirke ikke i større grad stimulerer produksjonsplanlegging. Han mener dette at det for eksempel burde åpnes for individuelle avtaler internt i samvirke der primærprodusenten mot et lite pristillegg, akseptere redusert produksjon i perioder med overskudd. Denne primærprodusentene anførte videre at overproduksjonen ikke bare er problematisk i forhold til markedsbalanse, men også har en etisk dimensjon. Han mener det er betenkelig at

det benyttes penger og ressurser på å fore opp en slaktegris som ikke blir benyttet i markedet. Samtidig har primærprodusenter med betydelig investeringer og gjeldsbyrde, lite annet valg enn å opprettholde eller øke produksjonen når prisene senkes.

Markedsregulator forklarer på sin side at det er utfordrene å drive produksjonsregulering på slaktegris. Purkeslakt er avviklet og markedsregulator har ingen sanksjonsmuligheter dersom konkurrentene ikke følger opp vedtatte vektgrenser. I tillegg kan det være liten oppslutning blant svineprodusenter fordi man ikke tror at alle andre reduserer produksjon dersom man selv reduserer.

En industriaktør peker også på denne utfordringen, og frykter at mottaksplikten fører til nyetableringer i et marked det egentlig ikke er rom for det, som f.eks. egg og svin. *«I dag er det slik at markedsregulator kan være negativ til nyinvesteringen, men de kan ikke nekte å ta i mot på grunn av mottaksplikten. Etter at investeringen har funnet sted, vil det bli overproduksjon, og det visste man på forhånd, og da må man ta litt penger fra alle produsentene for å regulere bort det overskuddet som har dukket opp. Dette gir dårlig økonomi for flere aktører enn dersom man ikke hadde gitt denne produsenten lov til å investere til å begynne med»*. Representant for industrien

4.3.4 Mottaksplikten fører til økte kostnader for markedsregulator

Flere intervjuobjekter oppfatter at mottaksplikten påfører markedsregulator økte kostnader. Dette skjer blant annet gjennom at markedsregulator må opprettholde en regionalisert anleggsstruktur for å ivareta sine forpliktelser i mottaksplikten. Likebehandlingen i pris sees på som en utfordring for markedsregulator sine muligheter til å sikre seg leveranser fra de mest attraktive primærprodusentene i konkurransen i tilførselsmarkedet. Mottaksplikten gjør at man har en forpliktelse overfor primærprodusenter med krevende logistikk. Blant markedsregulatorene beskrives denne situasjonen som mest prekær for Nortura, som har tapt markedsandeler i de fleste tilførselsmarkedene. Nortura innrømmer at tapet av markedsandeler gjør reguleringene mer krevende, men vil ikke spekulere i hvor store markedsandeler som er nødvendig for å opprettholde reguleringskraft. Nortura selv forklarer at deres markedsandel er lavest i dyretette strøk. Det er en bekymring også for medlemmene. Eierne har en fordel ved at Nortura er til stede i distriktene, men det er en ulempe for Nortura rent forretningsmessig. Nortura er tydelige på at de oppfatter markedsreguleringen som et samfunnsoppdrag, og at opprettholdelsen av enkelte av deres anlegg vanskelig kan forsvares ut fra forretningsmessige årsaker. Dette er i tråd med signaler fra Nortura om at ytterligere to slakterianlegg vurderes å legges ned (Nortura Rendalen, slaktelinja ved Nortura Sarpsborg og skjærelinja ved Nortura Bjerka).

Både handelen og enkelte industriaktører stiller spørsmålsteget ved om det distriktpolitiske elementet i markedsreguleringen kunne vært løst på en annen måte. Det pekes på at selv om transportkostnadene blir utjevnet, burde det også vært utjevnet for anleggsstrukturen dersom denne utgjør kostnader knyttet til mottaksplikten. *«Vi ser at Nortura har en kostnadsulempe i dag. Dersom dette er knyttet til rollen som markedsregulator, og hvis de ikke blir kompensert for dette, er det et problem. Det er naturlig at de skulle ha tilskudd for det hvis de har anlegg som de ikke ellers ville hatt. Private aktører er i de mest dyretette områdene, mens Nortura sitter igjen med de mer marginale produsentene»*. Representant for handelen

Siden transporttiden for dyr legger begrensinger, vil en anleggstruktur for hele landet måtte være kostbart, og enkelte intervjuobjekter stiller spørsmål ved om dette

ikke kunne vært løst gjennom en økt regionalisering både av priser og plikter for industrien og rettigheter for primærprodusent. En utdyping av slike modeller ble imidlertid ikke gjort under intervjuene.

Også intervjuobjekter fra forvaltningen uttrykker forståelse for at Nortura kan sitte med en ugunstig anleggsstruktur som følge av mottaksplikten, og at de kanskje ikke blir kompensert for dette fullt ut. Intervjuobjektene fra forvaltningen understreker at Tine nok også føler på dette, men er så store i tilførselsmarkedet at de ville ha problemer med å nekte å hente noen steder. En fra forvaltningen stiller spørsmål ved om problemene med anleggsstrukturen er et uttrykk for at det har oppstått en ubalanse i rettigheter og plikter til markedsregulator

4.4 Forsyningsplikt

De fleste intervjuobjektene oppfatter prognosearbeidet som en viktig del av informasjonsplikten. Flertallet av intervjuobjektene har en oppfatning om at forsyningsplikten sikrer at markedsregulator deler mer informasjon og omsetter mer råvarer til sine konkurrenter enn den ville gjort i det åpne markedet. Likevel kom det fram under intervjuene at også i et åpent marked vil reguleringer i konkurranseloven legge begrensinger på adferden til en dominerende aktør på en slik måte at det kunne fått betydning for fordelingen av råvarer. Dette ville vært aktuelt, hevdes det, dersom tilgangen på sentrale innsatsfaktorer som råvarer, begrenses av en dominerende aktør slik at det vurderes som et etableringshinder. Siden samvirkene har dominerende markedsposisjoner, kunne tilgangen på råvarer til konkurrentene blitt regulert, jf. tilgangen på telenettet for Telenors konkurrenter. Denne vurderingen har vi imidlertid ikke hatt anledning til å verifisere. Imidlertid er det liten uenighet om at uten forsyningsplikten, og kun basert på konkurranseloven, ville salget og fordelingen av råvarer og informasjonsflyten i markedet, sett svært annerledes ut enn som er opptatt av forsyningsplikten, ser denne i dag.

Flere industriaktører uttrykker at de er avhengig av forsyningsplikten. En aktør sier følgende: «*Forsyningsplikten har på et vis vært en slags forsikring ved at man hele veien har vært i forkant på salget. Man kan fylle opp med det*». Aktør i industrien som kjøper fra markedsregulator.

Likevel kommer det fram under intervjuene at siden forsyningsplikten kun gjelder for norske råvarer vil det ved underskuddssituasjoner bli vanskeligere for industriaktører og handel å basere virksomheten på forsyningsplikten uten egen produksjon. Flere trekker derfor fram at det burde hete fordelingsplikt ikke forsyningsplikt (se kap. 4.1.1 forutsigbarhet og stabilitet).

En industriaktør stiller spørsmålstegn rundt praktiseringen av forsyningsplikten når man driver egen slaktevirksomhet. Han forklarer at markedsregulator stoppet leveringen fordi det var mangel på norsk råvare. De fikk beskjed om at ettersom de driver egen slaktevirksomhet, må de hente varer hos egne produsenter. Dette støttes av forskriften som omtaler forsyningsplikten. De forklarer at så lenge slakte- og skjæringsvirksomhet ligger innunder samme selskap, kan markedsregulator begrense/stoppe forsyning når det er underskudd på norsk råvare. De har imidlertid registrert at denne praksisen ikke har blitt gjennomført for aktører som registrerer slakte- og skjæringsvirksomhet i to ulike selskaper. Dermed ligger det implisitt i regelverket en oppfordring om et kunstig skille i virksomheter, noe som kan medføre forskjellsbehandling.

Likevel kommer det fram at forsyningsplikten kan være en usikker byggestein for aktører som ønsker å bygge opp egne merkevarer basert på norsk råvare. Dette er

særlig tilfelle for råvareproduksjoner med mer permanente underskudd, men vil imidlertid være avhengige av størrelse og omfang av virksomheten (se også kap. 4.1.1 forutsigbarhet og stabilitet).

4.4.1 Forsyningsplikten tar ut risiko og bidrar til nyetableringer

Flere intervjuobjekter i primærproduksjon trekker fram at forsyningsplikten reduserer risiko for foredlingsvirksomheter fordi det gis tilgang på råvare uten egne primærprodusenter. Dermed er det lettere å etablere foredlingsvirksomhet. Også intervjuobjektene i industrien er enig i dette poenget. Hvis alle skal ha egne produsenter, hadde det blitt en sterkere konkurranse, men det kunne også lettere oppstått overskuddssituasjoner. I tillegg er det flere som peker på at en dominerende aktør ofte har skalafordeler og effektivt kan drive produksjonsregulering og sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel av råvarer på nasjonalt plan. En representant for primærnæringen sier også at forsyningsplikten øker lønnsomt for andre industriaktører enn markedsregulator, fordi andre kan redusere produksjonen på «ugunstige tidspunkter» som f.eks. rundt juletider, mens markedsregulator har mottaksplikt.

Til tross for at disse synspunktene ikke direkte blir motargumentert under intervjuene, er det et flertall i handelen og flere i industrien som ser flere oppsider enn nedsider ved en sterkere konkurranse i engrosmarkedene for råvarer. Dette henger særlig sammen med muligheten til å drive produktutvikling og differensiering og usikkerhet rundt administrative nedsettelse ved underskudd.

4.4.2 Forsyningsplikten, innovasjon og særegenhet

Forsyningsplikten sikrer ikke ulike kvaliteter og opprinnelse. Foredlere som ønsker å differensiere seg gjennom kvaliteter men baserer seg på forsyningsplikten, er langt på vei avhengig av markedsregulators samarbeid for å være sikker på riktig råvare i riktige mengder. En industriaktør i meieribransjen forteller at de har bygget opp en merkevare basert på opprinnelse på økologisk råvare fra et bestemt område ved hjelp av forsyning fra markedsregulator. De understreker videre at markedsregulator ikke er forpliktet til å levere en slik bestemt kvalitet fra et bestemt område, men så langt har gjort det. Likevel er det en usikkerhet fordi markedsregulator i prinsippet kan si nei dersom det blir konkurranse om råvaren. En industriaktør fra kjøttbransjen peker på at det er vanskelig å differensiere uten egne bønder. Særlig ser man dette på pølser og påleggsbedrifter (se også kap. 4.1.) «*Det hadde vært bedre business dersom man kunne slakta alt selv, men det er tøff konkurranse om de «beste» bøndene. Vanskelig å differensiere uten egne bønder, særlig ser man dette på pølse og påleggsbedrifter*». Aktør i industrien som kjøper fra markedsregulator.

Det er ingen som melder om utfordringer rundt forsyningsplikten på kornråvarer. Vi får opplyst at på korn eksisterer det et forum der markedsregulator kan kommunisere med kjøperne. Det skaper trygghet og mulighet til å påvirke fordi man kan gå en runde med alle i for og etterkant.

4.4.3 Patronasje og effekten på konkurranse i engrosmarkedet for råvarer

Under intervjuene kom det frem ulike synspunkter på hvordan verdiene i samvirkene synliggjøres, særlig patronasjen⁹⁹, og hvilke betydning dette får for konkurrentene når samvirkene er markedsregulator. Enkelte private aktører i industrien og i handelen uttrykker bekymring over at patronasjeprinsippet i samvirkene kan føre til feil allokeringer og ineffektivitet og at dette kan komme til uttrykk for engrosprisen på råvarer.

De samme aktørene understreker at selv om de har problemer med at praktiseringen av patronasjeprinsippet kan føre til skjevheter i konkurransen, er det ikke uenighet i prinsippet om at ansvaret for markedsregulering er lagt til bøndene gjennom samvirket.

Likevel etterlyses det økt kontroll og innsyn som sikrer og inngir trygghet om konkurransenøytralitet. Det er særlig ønskelig med en sterkere kontroll fra SLF og Konkurransetilsynet om at prisen på reguleringsvarene settes riktig. Enkelte intervjuobjekter hevdet at dersom Stortingets vedtak om full konkurranse i meierimarkedet skal følges opp, burde det skje større strukturelle endringer i samvirkene. Skillet mellom produksjonssamvirke og salgsorganisasjonen er for utydelig i dag ble det hevdet.

Flere av intervjuobjektene trekker fram at konkurransen i kjøttsektoren er bedre enn i meierisektoren. Tine kontrollerer en større andel av tilførselsmarkedet og sluttmarkedet enn Nortura.

Representanter fra forvaltningen, markedsregulator og primærnæring mener at deler av denne kritikken imøtekommes gjennom at det er innført en rekke virkemidler for å stimulere til økt konkurranse og å sikre konkurransenøytralitet, men også at noe av kritikken bunner i en grunnleggende prinsipiell uenighet om behovet for reguleringer for primærprodusenter. Det trekkes fram at det er få indikasjoner på at markedsregulator driver med marginskvis, noe som burde vært tilfelle ved feilallokeringer av ressurser. Samtidig trekkes det fram at SLF gjennomfører regnskapskontroll av markedsregulator og at Konkurransetilsynet har et ansvar for å sjekke marginene på reguleringsvarene.

Under intervjuene var representanter fra forvaltningen og samvirket (markedsregulator) samstemte om disse spørsmålene. En nyanse er at konkurransemyndighetenes i større grad enn øvrig forvaltning anså at spørsmål rundt konkurransenøytraliteten i ordningene kanskje kunne ivaretas bedre. Samtidig ble det trukket fram at i meieribransjen er Tine ikke bare markedsregulator, men også en markedsaktør som er flink til å konkurrere. Frustrasjonen kan derfor bunne i en sammenblanding av hva som er effekter av Tine som markedsregulator og hva som er effekter av Tine som største markedsaktør.

⁹⁹ Verdien av medlemmenes eierandel i samvirke. Utdelingar frå foretaket skal skje på grunnlag av omsetning med medlemmane URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20062007/otprp-nr-21-2006-2007-.html?id=442811>

4.5 Informasjonsplikt og prognosearbeidet – muligheter for feedback i et reguleringsystem?

Alle intervjuobjektene oppfattet informasjonsplikten som en sentral plikt hos markedsregulator. Mange la vekt på at når største aktør har en informasjonsplikt, øker transparensten i hele markedet. Dette innebærer for eksempel at mindre aktører får mer informasjon enn hva tilfellet hadde vært uten informasjonsplikten. Også for bonden bidrar informasjonsplikten til økt transparensten og dermed bedre muligheter for å ta beslutninger om sine markedsmuligheter.

Til tross for at informasjonsplikten oppfattes som en nødvendig plikt knyttet til markedsregulatorrollen, er de fleste enige i at det er et forbedringspotensial i samarbeid og kommunikasjon langs verdikjeden. I handelen oppleves muligheten for feedback fra sluttmarkedene til markedsregulator som svake. Det var en tendens til at bekymringer knyttet til at slik informasjon kan utfordre primærproduksjonsunntaket i konkurranseloven var størst hos markedsregulator, og svakere hos konkurrenter til samvirke og i handelen.

Informasjonstilgangen oppleves av konkurrenter til samvirket og av handelen som asymmetrisk og tillit til at informasjonsplikten utføres konkurransenøytralt er svak hos disse. Noen har et ønske om å plassere prognosearbeidet et annet sted enn i samvirke. Som alternativer blir SLF og opprettelsen av «marketboards» nevnt. Det er likevel flere som ser at resultatet av slike endringer kan føre til økt ressursbruk og redusert treffsikkerhet ved prognosearbeidet. Markedsregulator trekker fram at de i dag deler informasjon de som største aktør uansett vil hente inn i sin produksjonsplanlegging og markedsarbeid. Tett kontakt med varestrømmene og produksjonen oppfattes som en forutsetning for treffsikkerheten i prognosearbeidet. Dersom prognosearbeidet hadde blitt lagt om til et organ utenfor varestrømmen, ville dette implisert oppbygging av ny kompetanse, risiko for mulige tidsforskyvninger og større sannsynlighet for feilprognoser. Flere av intervjuobjektene er skeptiske til at SLF vil kunne klare å bygge opp kompetanse og systemer som vil sikre et prognosearbeid på dagens nivå. Likevel, er det flere intervjuobjekter som vektlegger hensynet til konkurransenøytralitet sterkest, og som ikke ser at dette ivaretas godt nok med dagens system.

4.5.1 Forbedringspunkter knyttet til økt samarbeid og kommunikasjon

Noen representanter for *primærprodusentene* problematiserer at det er for lite kontakt mellom forbrukeren og primærprodusent. Handelen og produsentene må løfte hverandre og samarbeide. Samtidig er det andre som forteller at samvirket har blitt mer opptatt av kundene, og mindre opptatt av primærprodusentene enn før. Dette mener de skyldes den økte kommersialiseringen og at samvirkene har mistet sitt lokale eierskap.

Representanter fra industrien er særlig opptatt av å sikre konkurransenøytraliteten i informasjonsarbeidet (se kap. 4.5.2). Likevel opplever de at informasjon utover informasjonsplikten med fordel kan deles, og at informasjonsflyten mellom partene kan bli bedre. Erfaringen er at konflikter løses raskt når partene setter seg ned sammen og diskuterer. I denne sammenheng kan markedsregulator med fordel kommunisere mer om hvordan de tenker for å unngå mistillit og ivareta felles

interesser. Det er en vurdering at informasjonsplikten i seg selv bidrar til at det er en tettere kontakt og større informasjonsutveksling (innenfor rammene av konkurranseloven) om felles interesser enn hva tilfellet ville vært uten informasjonsplikten.

Intervjuobjektene i handelen uttrykker en frustrasjon over at muligheten for å gi presise tilbakemeldinger bakover i verdikjeden om behov og muligheten i forbrukermarkedene er begrenset: *«Det oppleves langt på vei som om Nortura selv definerer våre markeder, og på en annen måte enn vi opplever»* intervjuobjekt i handelen

Flere i handelen trekker fram at deres kunnskap om forbrukermarkeder og endringer i handlemønstre og prognoser ville vært verdifull informasjon å dele bakover i verdikjeden. Likevel baseres markedsprognosene hos markedsregulator seg i stor grad på informasjon fra industriens markedsorganisasjoner. Det er et ønske fra handelen at blikket rettes mer mot forbrukermarkedet, slik at man kan tilpasse produksjonen til de behovene som er der. Det er en opplevelse at den volumbasert produksjonskulturen i samvirket fremdeles er styrt av hensynet til en optimal utnyttelse av råvaren, mer enn markedsbehov og endringer i forbrukermarkedet. Det er flere konsepter i butikk man ikke har fått gjennomført på grunn av usikkerhet rundt tilgangen på produkter. Mangelen på feedbackmuligheter oppleves av dagligvarekjedene som begrensinger til å gi utviklingsimpulser bakover i verdikjeden.

Enkelte intervjuobjekter fra handelen mener at markedet i realiteten er større enn det markedsregulator sier det er. Det er rom for mer innovasjon og produktutvikling. Slikt arbeid ville ikke bare kunnet bidra til å forstørre markedet, men også bidratt til å utnytte råvaren bedre. Da må handelen som kjenner sluttmarkedene best, involveres mer. *«Ja, det er underdekning på kjøtt, men min vurdering er at underdekningen antageligvis er mye større enn det som framkommer i tallgrunnlaget fra markedsregulator. Jeg vil anslå at markedspotensiålet er 10–20 % høyere enn det som selges i dag. Med andre ord, ville vi kunne utviklet markedene ennå mer om råvaretilgangen hadde vært større. Slike tall kommer ikke fram i prognosene»*. Imidlertid er det enighet om at en sterkere involvering av handelen fordrer en klar grenseoppgang slik at konkurranselovens bestemmelser om prissamarbeid kun i primærleddet ikke utfordres.

Handelen er i intervjuene gjennomgående opptatt av hvordan utnytte råvaren best mulig. De etterspør mer fokus på hvordan utvikle råvaren, og hvordan får solgt den. Her er en gris, hvordan skal vi utnytte den best mulig. I en ideell modell setter man seg ned sammen, men man vil selvfølgelig helst ha den modellen alene. Det bør bli et tettere samarbeid om prognoser, og en planlegging over lenger tid, f.eks. et år. I dag oppfattes det som at når er bestillingen gjort, havner den i en svart boks. Handelen oppfatter at man er blitt enig om et volum og en pris, men så får man ikke det man ville ha likevel. Det blir trukket fram at dersom det i en tidlig fase kunne vært større åpenhet om de endringer som er gjort, hadde problemene handelen sener opplever vært mindre.

Markedsreguleringssystemet synes også å være forvirrende og vanskelig for de som ikke har satt seg helt inn i det. Dette gjaldt særlig for intervjuobjekter fra handelen. Systemet oppfattes som komplekst og sammensatt, og det tar tid å sette seg inn i. Samtidig oppfattes det som om dette er landbrukets ordninger og landbrukets tankegodt som ligger til grunn, ikke markedets. Flere intervjuobjekter fra handelen uttrykte implisitt at dette virket fremmedgjørende, samtidig som det ble etterlyst mer åpenhet. Det oppfattes å være et problem for legitimiteten til ordningene og samfunnsoppgavene i markedsreguleringene dersom flere sentrale beslutningstakere i verdikjeden opplever systemene som lite transparente.

4.5.2 Konkurransenøytral informasjonsplikt

Under intervjuene uttrykker representanter fra næringsorganisasjonene i landbruket, samvirket og forvaltning en tiltro til at informasjonsplikten ivaretas på en konkurransenøytral måte. Det ble redegjort for og dokumentert prosedyrer og rutiner for at dette hensynet ivaretas.

Likevel er det en utbredt oppfatning blant øvrige intervjuobjekter at samvirke som markedsregulator har en informasjonsfordel, og at denne gir samvirket anledning til å benytte informasjonen både taktisk og, i ytterste konsekvens, til å optimaliserer sine egne marginer. Overgangen til volummodellen for flere kjøttslag har bidratt til en økt uro blant konkurrentene om at Nortura får informasjonsfordeler som følge av rollen som markedsregulator. Tidligere ble målprisene vedtatt i det offentlige rom i jordbruksforhandlingene, nå vedtas engrospris i Norturas styrerom.

Til tross for denne oppfatningen, fikk vi under intervjuene ingen konkrete eksempler på misbruk av informasjonsplikten. Dette behøver ikke bety at så ikke har forekommet. På den annen side var det få av de intervjuobjektene som uttrykte denne bekymringen, som også skiller skarpt mellom samvirke som forretningsaktør og samvirke som markedsregulator. Dermed var det vanskelig under intervjuene å avgjøre om bekymringer rundt misbruk av informasjonsplikten, skyldtes at samvirke er en stor aktør som henter inn betydelige mengder informasjon eller om det var informasjon samvirke får gjennom rollen som markedsregulator. En stor aktør vil naturlig ha tilgang på mer informasjon enn en liten aktør. En stor aktør har som regel svært god informasjon om egne innsatsfaktorer og produktmarkeder, og benytter seg av de konkurransefordeler dette gir.

Likevel peker flere intervjuobjekter på behovet for et tydeligere organisatorisk skille mellom markedsregulator og foredlings- og markedsorganisasjonen i samvirke. Det er flere som finner det problematisk at de samme menneskene som representerer markedsregulator arbeider i den samme bygningen, i den samme organisasjonen og går i den samme kantinen som de som arbeider med foredling, markeds- og salgslarbeid. Dette inngir ikke trygghet for at informasjonsplikten praktiseres konkurransenøytralt.

Bekymringene om dette ble avvist av markedsregulator, selv om man var kjent med problemstillingen. Det ble understreket at det hele tiden bestrebes å gi lik informasjon til alle. Det ble tatt en viss selvkritikk om at dette tidligere ikke har vært formalisert godt nok, men at det den senere tiden er tatt grep for å sikre trygghet om de informasjonsrutiner som praktiseres.

Det kom fram under intervjuene at informasjonsplikten er særlig viktig for konkurrenter til samvirke og i handelen i situasjoner med underdekning og muligheten for administrative tollnedsettelse. Økt bruk av suppleringsimport stiller høyere krav til utøvelsen av informasjonsplikten. Når det er muligheter for administrative tollnedsettelse, blir prognoser og dermed tidspunktet for nedsettelsen viktige. Gjennom importen oppstår en ny konkurransesituasjon, og flere kan tenkes å ville posisjonere seg i et importmarked. Da er rett (og lik) informasjon til riktig tid avgjørende.

At markedsregulator håndterer informasjonsplikten på en måte som ikke favoriserer egen organisasjon er vanskelig å dokumentere. Likevel ble det fra en nåværende innkjøpsleder i handelen og tidligere salgsdirektør i samvirke langt på vei bekreftet. «*Problemet er å få til en god kommunikasjon med produksjonsapparatet i Nortura. Jeg var like frustrert da jeg var i Nortura som jeg er nå*».

Han bekrefter dermed langt på vei at det er tette skott mellom produksjon (avdeling totalmarked) og markedsavdelingene i Nortura. Likevel er dette en person med en unik erfaringsbase som er få forunt. Et klart flertall av samvirkets konkurrenter og kunder har mistanke om at samvirke som markedsregulator har informasjonsfordeler. Det oppleves ikke at konkurransenøytraliteten i rundt informasjonsplikten kan dokumenteres utover rimelig tvil.

4.5.3 Hvem skal lage prognosene?

Blant intervjuobjektene var det et skille i synet på hvordan prognosearbeidet burde utføres, som gikk mellom de som vektla hensynet til konkurransenøytralitet mest, og de som vektla et treffsikkert og effektivt prognosearbeid. Det var en tendens til at mens intervjuobjekter i den første kategorien tilhørte konkurrenter til samvirkene og handelen, var intervjuobjekter i den siste kategorien representanter fra primærnæringene, markedsregulator og forvaltningen. Likevel, bildet er ikke entydig. Intervjuobjekter i handelen kunne for eksempel vektlegge både treffsikkerhet og konkurransenøytralitet i prognosearbeidet. Begge parter kunne være enige om at største aktør har mest informasjon, kjenner de ulike markedene godt og vil kunne være mest treffsikker og effektiv i prognosearbeidet. Videre at en stor markedsaktør har informasjon og bransjekunnskap som et uavhengig forvaltningsorgan vanskelig kan tilegne seg. Flere så at selv om SLF tok over prognosearbeidet, ville SLF uansett måtte bygge sitt arbeid på informasjon fra største aktør.

Likevel, er hensynet til konkurransenøytralitet vurdert som viktigere blant flere av intervjuobjektene. Et sterkere mandat for eksempel i SLF ville kunne føre til økt byråkrati, men det kunne fjernet en del mistenksomhet. Det blir blant annet foreslått at det burde opprettes markedsboards for de ulike varegruppene bestående av ulike markeds og industriaktører i regi av SLF. Dette vil kunne sikre et bedre prognosearbeid.

4.6 Volum kontra kvalitet

Markedsreguleringen foregår på representantvarer og er langt på vei bygget opp under en optimal utnyttelse av ressursene basert på veldefinerte kvaliteter. Representantvarer danner grunnlaget for prissetting av råvaren. Flere av intervjuobjektene trekker fram at dersom det skulle reguleres langs ulike kvaliteter, ville dette komplisere systemet og reguleringene ville blitt mer utfordrende. Selv om det i liten grad er insitamenter for å differensiere på kvalitet i markedsreguleringsordningene, trakk flere intervjuobjektene fram at systemet ikke er til hinder for differensiering. Tvert i mot, hevdes det, sikrer systemet noen grunnleggende kvaliteter, og det er mulig å legge egne insitamenter for egne kvaliteter på toppen av disse (se kap. 4.4 forsyningsplikten)

Handelen opplever at kulturen rundt markedsreguleringen bidrar til å fremme ensartet varer, og at dette fremstår som en motsetning til en nødvendig innovasjonskultur. Kulturen hos markedsregulator er produksjonspreget, og holdninger om sluttmarkedene fra tidligere henger fremdeles igjen. Det uttrykkes at gamle holdninger til markedet fremdeles henger igjen i samvirkene. «*Vi kan fremdeles støte på en slags holdning om at dersom det er tomt for en vare, får forbrukeren tilpasse seg og kjøpe en annen vare til produksjonen tar seg opp igjen*» representant fra handelen. Dette oppleves som problematisk for industrien og handelen som ønsker mer kommunikasjon og kundeorientering tilpasset behov de ser i markedet. Det fremheves av

handelen at det ikke differensieres nok på råvare og at systemet er lite fleksibelt. Systemet ble utarbeidet for lik produksjon overalt, og tar ikke inn over seg de utnyttede mulighetene som ligger i differensiert produksjon og de endringene som skjer i sluttmarkedene. Samtidig bidrar et høyt prisnivå på standardvarene til at det er mer krevende for spesielle kvaliteter å få etablert seg. Ved underskudd kan industriaktørene ta ut makspris hele tiden, og da blir mindre oppmerksomhet viet til nisjeproduksjon.

Det ble videre nevnt fra handelen et eksempel på at markedsregulator synes å behandle fersk og frossen vare som substitutter, til tross for at fersk og frossen vare retter seg mot to forskjellige forbrukermarkeder. Ulike kvaliteter blir også lagt inn på fryselager, og enkelte mener at markedsregulator utnytter denne muligheten til å sørge for at deres kvaliteter alltid vil være tilgjengelig. Private konkurrenter vil ikke ha samme mulighet til å bygge opp en kvalitet på samme måte som regulator på grunn av dette.

Fra samvirkene og næringsorganisasjonene sin side pekes det på at det i denne sammenhengen kan være reelle interessekonflikter på flere nivåer som kan gjøre økt samarbeid om å utvikle markedene vanskelig:

- Effektiv produksjon og regulering av volumvarer kontra ønsket om størst mulig differensiering og sortiment
- Industriens behov for å omsette hele råvaren, kontra handelens ønske om enkelte produkter
- Handelens satsing på egne merkevarer kontra industriens merkevarer
- Handelen som konkurrent

Likevel er holdningen at reguleringens på representantvaren ikke er til hinder for, men heller skaper stabilitet for andre typene kvaliteter. Markedsreguleringen skal heller ikke være til hinder for nye aktører, men bidra til å redusere risikoen i foredlingsmarkedet. Etableringen av aktører som Grøstad gris, Premiumgruppen og Rørosmeieriet og Aaron mat ble trukket fram som eksempler på at det er mulig å etablere seg innenfor dagens system.

4.7 Administrative tollnedsettelse

4.7.1 Interessemotsetninger når det gjelder importpunktet (ferdigprodukt eller råvare)

Under intervjuene var det et klart inntrykk av at det eksisterer en interessekonflikt mellom dagligvarehandelen og resten av verdikjeden når det gjelder hvilke varer som skal ha administrative tollnedsettelse ved underskudd. Det gjelder særlig på kjøttvarer, men har også forekommet på meierivarer. Handelen er opptatt av at det i større grad bør gjøres nedsettelse for de produktene forbrukeren etterspør, mens industrien vil importere hele eller halve slakt. Flere frykter at dersom man begynner å regulere med ferdigvarer vil det oppstå en ubalanse som ødelegger det norske prisbildet. Forvaltningen/myndighetene understreker at vi har et særnorsk prisbilde for å få solgt hele dyret, og at importpunktet er lagt opp etter dette «*Tanken om at man kan få hva som helst på verdensmarkedet til enhver tid er ikke riktig*». «*Man trenger regulering ved importpunktet. Dersom man begynner å importere ferdigvarer har*

man ikke kontroll på det hele. Handelen ser ikke konsekvensene av det, de ser ikke helheten i landbruket». Aktør fra industrien.

Som en slags mellomløsning er det den senere tiden åpent for å importere «pistol» (en mindre del av slaktet enn halvt slakt som inneholder lår og de mer etterspurte stykningsdelene på slaktet). Det er en frykt blant leddene tidligere i verdikjeden over at handelen gjennom kampanjer forskyver etterspørsel mot utvalgte produkter på en måte som det ikke er grunnlag for i norsk produksjon, og at handelen deretter benytter dette til å legitimere kravet om administrative tollnedsettelse på utvalgte produkter. Konsekvensen er at det blir vanskeligere å utnytte alle fraksjoner av den norske råvaren. På sin side uttrykker handelen forståelse for at hele råvaren må selges. En av dagligvareaktørene trekker da også fram at hans leverandør stiller krav om innsats på andre produkter fra råvaren dersom han skal bidra på kampanjer. Dette aksepteres nettopp ut fra hensynet til å få omsatt hele råvaren.

Fra handelen side understrekes det at dersom begrunnelsen for importpunktet på hele og halve slakt gjøres for å holde hjulene i industrien i gang, er det vanskeligere å akseptere. Dersom import blir mer permanent, er det et uttrykk for en overkapasitet på anleggene i forhold til norsk vare. Dette indikerer lav effektivitet. Det er store kostnader forbundet med å ha kapasitet hele tiden til å håndtere hele landet. Kapasiteten bør tilpasses norsk råvare. Ved nasjonal underproduksjon på flere kjøttslag, blir det kostbart å opprettholde en kapasitet som er rigget for å håndtere suppleringsimport. Dersom det ble åpnet for økt regionalisering og at importpunktet ikke ble lagt til reguleringspunktet, ville det vært lettere å tilpasse kapasiteten til faktisk råvaremengde i Norge.

Videre forklares det fra handelen at import også kan benyttes til å endre forbrukernes preferanser. Slike endringer i forbrukerpreferanser kan igjen komme norsk råvare til gode, enten gjennom høyere priser eller produktutvikling.

Det blir fra industriens side pekt på at det etter hvert har vist seg lønnsomt å skjære importert vare. Denne begynner også å få bedre omdømme i handelen, noe som medfører at det samlet sett snart kan lønne seg i det store bilde å importere.

4.7.2 Uforutsigbarhet rundt tidspunktet den administrative tollnedsettelsen finner sted

Fra handelens og konkurrenter til samvirket blir det trukket fram at økt bruk av administrative tollnedsettelse for å supplere underproduksjonen i det norske markedet, stiller økte krav til informasjonsplikten og forutsigbarhet om når nedsettelsene kommer (se kap. 4.1.2 og 4.1.3).

Tidspunktet for når det åpnes for import i en underskuddssituasjon er særlig viktig for handelen, og de forklarer at de møter stadig utfordringer rundt dette. De fleste forklarer at de vet at de får varer, men at det ikke er uvanlig med 2–3 uker med tomme eller slukne varehyller. Slik ordningen praktiseres i dag oppleves dette som uforutsigbart for handelen. Deres oppfatning er at SLF venter med å gjøre vedtak om administrative nedsettelse lengst mulig, etter råd fra markedsregulator. Dette skaper frustrasjon hos flere innkjøpere når de kun får deler av sin bestilling, og ikke vet akkurat når resten kommer. «Jeg får mail fra sinte kjøpmenn som har fått 55 % av det de skal ha i 3 uker. Da blir de sinte. Det er lengst nord det er flest klager, der rotasjonen er lavest». Aktør fra dagligvarehandelen. Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at dette skaper uforutsigbarhet for produksjonssteder som ikke har

egne produsenter og er avhengig av råvare: «Spekeloftet i Hemsedal gikk rundt og håpet på tollnedsettelse snart slik at de kan begynne å lage varer igjen». Aktør fra dagligvarehandelen. Representanter for forvaltningen/myndighetene ser denne utfordringen, og understreker at prognosearbeidet er viktig for å fange opp underskuddssituasjonene og iverksette tiltak før det blir mangel.

4.7.3 Rollekonflikter rundt administrative tollnedsettelse

Alle kan i prinsippet anmode om administrative tollnedsettelse, men ettersom markedsregulator har ansvar for å oppnå målpris er det en oppfatning om at deres innstilling blir avgjørende. I denne sammenheng fremstår det som om forvaltningen legger vekt på at regulatorrollen ikke skal undergraves. En av markedsregulatorene sier at SLF er avhengig av informasjonen fra markedsregulator, og vanskelig kan ta ansvaret for administrative nedsettelse som skjer i strid med regulators innstilling. Det vil stille både regulator og SLF i en vanskelig situasjon. Andre aktører står fritt til å komme med innspill til SLF. Likevel er oppfattelsen blant handelen og i industrien at det er markedsregulator sin innstilling som vil bli avgjørende for SLF sitt vedtak. En sier også at hans oppfatning er at litt for mange av vedtakene i SLF, oppfattes som «stang inn» vedtak for markedsregulator. En av markedsregulatorene forklarer at de når de har god kunnskap om når tollnedsettelse kommer, henger dette sammen med at de er store aktører med særdeles god innsikt i prognoser, mer enn at de er markedsregulator.

4.8 Kort om samvirkene og funksjonen som markedsregulator

Samvirkene i Norge er ilagt en særskilt rolle som markedsregulator. Et klart flertall av intervjuobjektene har sympati for at primærprodusentene selv har ansvaret for reguleringen, og at de finansierer dette selv gjennom omsetningsavgiften. Mange av intervjuobjektene ser også at for å kunne ha muligheten til å drive regulering, er det nødvendig med markedsandeler både i tilførselsmarkedet og i sluttmarkedet. I denne sammenheng er samvirkets konkurransekraft og reguleringskraft sammenfallende. Likevel er denne modellen vanskelig å akseptere for flere av intervjuobjektene, de som vektla konkurransehensynet tyngst. Selv om flertallet av disse også ønsket reguleringer, synes de det var vanskelig at dette var lagt til en konkurrent.

Fra næringsorganisasjonene i landbruket, forvaltningen og fra samvirkene selv ble det pekt på at det er et sammenfall mellom kommersielle og politiske interesser som gjør samvirket til et egnet instrument for markedsregulering. Bøndene har ikke bare bundet opp kapital i samvirke for at de skal fungere som en felles markedsorganisasjon. Samvirke står i tillegg gjennom sine eiere, bak viktigste målsetningene og virkemidlene i landbrukspolitikken. Samvirket har med andre ord eiere som langt på vei gir føringer for driften som er i tråd med de politiske signalene som er gitt fra stortinget gjennom landbruksmelding og jordbruksavtaler.

Enkelte av intervjuobjektene i industrien nevner at samvirket har en eierstruktur med et langt tidsperspektiv, lenger enn noen annen form for finansiering. Dette inngir i seg selv en stabilitet. Samtidig praktiserer samvirkene i Norge åpne medlemskap. Dette innebærer i praksis en mottakspått, så lenge eierne ønsker å praktisere dette i hele landet. Med dagens lovhjemmel er samvirkene forpliktet til dette utover egne vedtekter.

Under intervjurunden kommer det fram at flere mener det har vært enkelte episoder som har gitt grunnlag for å tvile på om rolleskillet mellom regulator og markedsaktør i samvirket er sterkt nok. Samtidig pekes det på at tankegangen i samvirkene er blitt mer kommersiell. Dette tilsier at det burde være sterkere offentlig kontroll for å sikre at rollen som markedsregulator ikke misbrukes av samvirket.

4.9 Synet på SLF og Omsetningsrådet

SLF har flere nøkkelfunksjoner i markedsreguleringssystemet. Foruten pris og markedsovervåking, har SLF sekretariatsfunksjon for Omsetningsrådet. Det er også SLF som foretar administrative tollnedsettelse, og som er ansvarlig for fordelingen av tollfrie kvoter.

I vår intervjurunde kom det fram at administrative tollnedsettelse stort sett kom etter innspill fra markedsregulator. Likevel var det en utbredt holdning i handelen at usikkerheten rundt tollnedsettelse var for stor og lite forutsigbar, at vedtak kom for seint, og ofte var lite tilpasset sluttmarkedene. I dette ligger det at SLF kan bli bedre til å legge vekt på innspill fra andre enn markedsregulator, eller vise hvordan interessemotsetningene veies i slike vedtak. I denne forbindelse var det flere som var selvkritiske på at de hadde vært for lite flinke til å gi egne innspill til SLF.

Noe av årsaken til at flere selv vurderer å ha vært litt for «passive» overfor SLF, kan nok henge sammen med flere forhold, men det var særlig to forhold som kom fram under intervjuene. 1: SLF er blitt viktigere. Økte kvoter og flere administrative tollnedsettelse øker betydningene av SLF for handelen og industrien. 2: Når SLF er blitt viktigere, må SLF forstås. SLF har nok av flere blitt betraktet som jordbrukets forvaltning som håndterer tilskuddsapparatet fremforhandlet i jordbruksavtalen.

Utrykgheten om at jordbruket får gjennomslag som ikke alltid er like markedsstilpasset, komme også til uttrykk i synet på Omsetningsrådet. Få av intervjuobjektene våre har uttrykt detaljerte synspunkter om Omsetningsrådet, men det er en generell holdning om at dette er jordbrukets organ. Enkelte har trukket fram det uheldige i at jordbruket har flertall i omsetningsrådet.

Flere i handel og industrien ønsker en sterkere kontroll med markedsregulator. Synet på SLF, og det problematiske i at jordbruket har flertall i Omsetningsrådet, må forstås i denne sammenheng. Mange understreker at selv om SLF gjør en god jobb, er det et ønske om en sterkere kontroll av markedsreguleringen og markedsregulator.

I denne sammenheng er det noen intervjuobjekter som lufter tanken om egne bransjeorgan (f.eks. milkboard), sammensatt av representanter fra industri og handel. Slike organ, hevdes det, vil kunne legge til rette for økt konkurranse- nøytralitet gjennom å legge retningslinjer for informasjonsutveksling og prognose- arbeid, sikre oppfølging og gode kontrollmekanismer med markedsreguleringen, og kan i tillegg behandle aktuelle tvistessaker knyttet til markedsreguleringen.

4.10 Alternativer til markedsregulering

En overveldende majoritet av de vi intervjuet har understreket at reguleringer er nødvendig for å skape forutsigbarhet og stabilitet i primærproduksjonen i Norge. Flertallet ønsket også at vi skulle opprettholde et landbruk slik det er i dag, men det gikk et skille mellom de som mente at markedsreguleringsordningene i denne

sammenheng skulle ha en viktig funksjon, og de som mente at landbruk i hele landet best sikres gjennom andre virkemidler. Dette kan enklest oppsummeres som følgende:

1. De som mente at markedsreguleringsystemet er en forutsetning *for å optimalisere ressursutnyttelsen i hele landet*. Det vil si sikre at landbruk i hele landet er et overordnet mål for markedsreguleringen og at forutsigbarhet og stabilitet i volum og priser et virkemiddel for dette målet. Markedsreguleringsordningene bør i det store og hele fortsette som i dag. Denne holdningen er forankret i næringsorganisasjonene i landbruket og i samvirkene
2. De som mente at markedsreguleringen først og fremst skal skape stabilitet og forutsigbare priser for primærprodusenter slik at *produksjon og etterspørsel er i mest mulig balanse*. Det er nødvendig med reguleringer for å skape stabilitet og redusere risiko, men landbruk i hele landet kan best sikres gjennom andre ordninger. Markedsreguleringsordningene kan videreføres, men justeringer er nødvendig. Intervjuobjektene fra handelen og øvrig industri sto for denne holdningen, men i varierende grad.

Selv om det under intervjurunden fremkom få holdepunkter for å avvikle hele markedsreguleringsystemet som sådan, var det flere som pekte på at det er forskjeller mellom produksjoner, og at deregulering kunne være riktigere for enkelte produksjoner, mens regulering riktig for andre. Det var for eksempel et sterkere ønske om å opprettholde reguleringer for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i en mangeårig produksjon som melkeproduksjon enn for eksempel i kylling (allerede deregulert) eller svin.

Det var også enighet om at småfe, mjølk- og storfeproduksjon har større betydning for målet om landbruk i hele landet enn svin og kylling, selv om representanter fra landbrukets organisasjoner pekte på at også disse produksjonene har viktige distriktseffekter.

Ved deregulering ble avtaleproduksjon sett på som det mest aktuelle alternativet blant intervjuobjektene. Effektene av dette slik det fremkom i intervjurunden, er belyst i 4.1.1 og 4.11.

En annen alternativ modell som ble mye diskutert under intervjuene, var at SLF i større grad tok over prognosearbeidet fra markedsregulator. Intensjonen bak dette er å sikre at informasjon og prognoser gis konkurransenøytralt. Resultatene av dette slik det fremkom under intervjuene, er belyst i 4.5.

I denne modellen var det enkelte som foreslo at SLF kunne hatt ansvaret for flere av reguleringsvirkemidlene, som for eksempel lagring (settes ut på anbud) eller annen form for produksjonsregulering (f.eks. vektgrenser). En fordel ved at SLF har ansvaret for vektgrenser, ble det sagt, er at de vil kunne ha sanksjonsmuligheter. Dette har ikke Nortura i dag, noe som gjør tiltaket sårbart dersom konkurrentene til Nortura ikke ønsker å følge det opp. Det ble fra flere hold pekt på at for å gjennomføre denne type tiltak effektivt, var det en klar fordel å ha størrelse og reguleringskraft. Mange trakk fram at nettopp størrelsen til samvirkene, er deres viktigste fordel for å kunne gjennomføre tiltak målrettet og effektivt. Ved en anbudsmo- dell, må dette vektlegges i så stor grad, at det vil være vanskelig å komme utenom samvirkene.

4.11 Hva vil skje ved deregulering

De fleste intervjuobjektene var enige om at dersom en produksjon dereguleres, vil det føre til større og mer sentraliserte enheter. Det ble ofte trukket fram eksempler fra frukt og grønt og fjørfe for å illustrere dette. Likevel vektla intervjuobjektene konsekvensene av større og sentraliserte enheter ulikt. For landbruket og samvirkene vil en slik utvikling bryte med flere av pilarene i landbrukspolitikken. For handelen og øvrig privat industri, kan større og mer sentraliserte enheter være ønskelig, uten at dette er stillingstagende til andre landbrukspolitiske målsetninger.

Likevel er det enighet blant alle intervjuobjekter at dersom det dereguleres, vil handelen raskt posisjonere seg for å sikre seg nødvendig volum og kvalitet på ønskede råvarer. Allerede i dag har enkelte av dagligvarekjedene valgt vertikal integrasjon for å sikre seg nødvendige produkter. Ved deregulering vil dette være en nødvendighet. Dersom importvernet også myknes opp, vil det likevel være ønskelig å sikre seg norsk vare gjennom vertikal integrasjon eller kontrakter. Økt vertikal integrasjon vil videre innebære at handelen tar et større ansvar bakover i verdikjeden. Til tross for ønsket om økt effektivitet i råvareproduksjon, ble det ikke under intervjurunden uttrykket et ønske fra handelen om en slik utvikling. Det var imidlertid enighet om at en konsekvens kan bli at distriktsprofilen i produksjonene vil bli svekket, dersom dette ikke kompenseres for på andre måter.

Fra landbrukets side ble det trukket fram at en utvikling med deregulering, også ville svekke samvirkene og dermed bøndernes forhandlingsposisjon overfor dagligvarekjedene. Samtidig var det flere som problematiserte muligheten av å opprettholde store nasjonale samvirker uten markedsreguleringen. Det er allerede i dag spenninger internt i samvirke mellom ulike interesser og ulike landsdeler. Dersom markedsreguleringsordningene avvikles, vil flere av spenningene komme til uttrykk. Det er for eksempel ikke umulig at interesser knyttet til enkelte landsdeler, vil bli stemt ned av felleskapet. Konsekvensen kan være at prinsipper knyttet til åpent medlemskap og mottakplikt i hele landet, svekkes. Uten at dette er lovhjemlet oppfattes det som en mulighet at de nasjonale samvirker i større grad differensierer mellom produsenter og regioner. I ytterste konsekvens kan dette resultere i at enkelte interessentgrupper blant eierne velger å gå ut av samvirket for å danne regionale selskaper. Effekten av dette, blir det hevdet, kan være redusert effektivitet og produktivitet i råvareproduksjonen.

4.12 Støyen rundt markedsreguleringsordningene

Det har vært skrevet mye om markedsreguleringsordningene de siste årene, og i en del media har omtalen vært betydelig, til dels med noen klare konflikter. Under intervjurunden utfordret vi samtlige intervjuobjekter på om de oppfattet at det var et høyt støynivå rundt ordningene, om dette i så fall skyldes reelle interesse-motsetninger eller om en del av støyen kunne forklares ut fra andre faktorer. Svarene vi fikk var til dels sammensatte. Noen pekte på at markedsreguleringsordningene i seg selv kunne være vanskelige å formidle til miljøer som ikke kjenner til det landbrukspolitiske systemet og produksjonsforholdene i primærnæringene. Selve prinsippet om å regulere markeder kan være vanskelig å forstå, og resultere i negativ omtale. Flere av intervjuobjektene pekte også på at det i praktiseringen av markedsreguleringene ligger reelle interessekonflikter og at dette kan føre til en del omtale. Omfanget av omtalen ble av flere vurdert som større enn hva interessekonfliktene

skulle tilsi. Mens enkelte la vekt på at så lenge interessekonfliktene er tilstede og ikke håndteres godt nok i ordningene, må en regne med at dette kommer fram i media.

5 Drøfting av resultater fra intervjuene

I dette kapitlet skal vi forsøke å forstå systematiske forskjeller i vurderinger. Resultatene drøftes på grunnlag av flere kilder, utredninger, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, rettsregler og annet regelverk, veiledere, avtaletekster, informasjonsskriv, og tidligere forskningsarbeid i tillegg til intervjuer. Dette er også bakgrunnen for å sammenfatte intervjurunden. Vi forsøker å skille ut de vesentlige momentene i intervjumaterialet på bakgrunn av offisielle oppfatninger og tidligere vurderinger.

5.1 Ideologi, målforståelse, interesser og markeder

En undersøkelse av markedsreguleringens fordeler og ulemper for ulike ledd i verdikjeden, er nødt til å bli kompleks. Det er flere grunner til dette. Stor kompleksitet med flere mål og flere virkemidler gir stor variasjon i synspunkter.

Et av våre hovedfunn fra intervjurunden er at det er en utbredt oppfatning at det er behov for reguleringer i Norge for å sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel av flere sentrale råvarer fra jordbruket, og at pristabilitet for primærprodusenter er et mål. Med en slik felles oppfatning av behov, som ut fra intervjurunden synes å være utbredt gjennom hele verdikjeden (kap. 4), og er forankret i gjeldende konkurranse- og landbrukspolitikk (kap. 2), er det grunn til å forsøke å forstå forskjellene i synet på markedsreguleringsordningene.

Vår konklusjon er at synspunktene varierer med ulike ideologier, målforståelser og syn på virkemidler, interesser og markedssituasjoner. Det kan være enighet om behov, men samtidig uenighet om vektlegging av ulike mål eller virkemidler som benyttes for å nå målet. Uenigheten kan skyldes at ulike ideologier eller verdisett påvirker synet på mål og virkemidler. Virkemiddeltenkningen, hva som virker og ikke fungerer, kan variere. Det kan være enighet om behovet for reguleringer av enkelte produksjoner, men uenighet om andre. Og tilslutt kan det ligge reelle interessemotsetninger mellom de ulike virksomhetene som oppstår ved reguleringene eller i praktiseringen av reguleringene.

Vi starter med ulike måloppfatninger og syn på virkemidler, deretter beskriver vi variasjon i verdier og ideologier. De to forklaringsfaktorene kombineres i en forklaringsmodell, før vi drøfter og ulikheter mellom produksjoner og interessekonflikter som forklaringsmodell. Hensikten med en slik fremgangsmetode er å avdekke uenighet på ulike plan. Konsekvensene av denne forståelsen drøftes så i avslutningskapitlet.

5.1.1 Betydning av måloppfatning og ideologi

Det er viktige forskjeller i oppfatninger av målene med markedsreguleringen. Det er ikke overraskende. Ordningen består av flere mål for svært ulike produksjoner. I tillegg finnes det virkemidler utenfor markedsreguleringsordningene med tilsynelatende sammenfallende mål, og enkelte mål som savner tydelige virkemidler.

Samspillet mellom mål og synet på reguleringer er en mulig og relevant forklaring av ulike oppfatninger om ordningen.

Uenighet om mål: Landbruk i hele landet eller effektiv ressursutnyttelse

I målformuleringene kommer det fram at primærprodusentene er én målgruppe. Det er deres avsetningsmuligheter som skal stabilisere til avtalte, stabile og noenlunde ens priser over hele landet.

Fra intervjurunden fant vi relativt bred enighet om at reguleringene bidrar til stabile priser og forutsigbare avsetningsmuligheter for bøndene, men det var mange som vektla de ulike sider ved målet (se kap. 4.10). Intervjuobjekter fra handelen og industrien stilte spørsmål ved at prisen skal være lik i hele landet uavhengig av f.eks. transportkostnader. Det blir pekt på at når markedsreguleringen blir ilagt et sterkt distriktsmål, virker det fordyrende. Flere andre var uenige i at slike forhold burde løses av markedet; markedet kan ikke sikre effektiv ressursutnyttelse over hele landet, det kreves statlige ordninger, hevdes det. Representanter fra handelen og konkurrenter til samvirke la i hovedsak vekt på å oppnå stabile priser og avsetningsmuligheter gjennom å balansere ut produksjon og etterspørsel effektivt, mens det fra næringsorganisasjonene i landbruket, samvirke og forvaltning ble lagt vekt på å sikre balanse basert på lik pris til primærprodusenter i hele landet.

Det går et skille mellom de som legger vekt på effektiv måloppnåelse når det gjelder å balansere tilbud og etterspørsel, og de som legger vekt på like priser til primærprodusenter over hele landet. Det er med andre ord vesentlig uenighet om målene for markedsreguleringen blant sentrale beslutningstagere i verdikjeden, og flere oppfatter målene til å stå i konflikt med hverandre.

En viktig nyanse er at selv om det er uenighet om målene for ordningen, er det ikke det samme som at det er uenighet om at målene som er satt er riktige for samfunnet. Uenigheten består i at de oppfattes som feil målsetting for markedsreguleringen. Spørsmålet dreier seg derfor mer om rollefordeling mellom virkemidler, enn om berettigelsen av ulike mål. Det blir pekt på at målet om landbruk i hele landet ivaretas av en rekke ordninger i et ganske sammensatt virkemiddelapparat i landbrukspolitikken, og det stilles spørsmålsteget ved om det er nødvendig å vektlegge lik pris og dermed distriktseffekter i markedsreguleringene slik det gjøres i dag.

Et annet spørsmål er hva som menes med *hele landet*. Målet forstås gjerne som at alle bruk i hele landet skal ha like avsetningsmuligheter til lik pris uavhengig av brukets plassering. Til tross for at det er uenighet om dette, er det flere som kan ha sympati med at landbruk i hele landet opprettholdes, men at dette må skje på andre måter enn i dag. Det blir blant annet reist spørsmål om det er mulig å sikre at ressursgrunnlaget utnyttes gjennom for eksempel produksjonsklynger i ulike regioner over hele landet. Diskusjonen ligner på den tradisjonelle konflikten om distriktsutviklingen skulle sikres ved sterke regionsentra i alle regioner, eller spredning av bosetting i den enkelte region.

Mottaksplikten, utilstrekkelig virkemiddel for noenlunde ens priser i hele landet

Formuleringen «noenlunde ens priser over hele landet» åpner for ulike tolkninger. Kan det differensieres på pris til en viss grad mellom produksjonsområder, eller skal prisen være lik? I rapporten «Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket»¹⁰⁰ heter det:

«Leveringsbetingelser overfor produsent, – som f.eks. prisdifferensiering ut fra geografisk lokalisering, størrelsen på års-/enkeltleveranse (struktur) eller ut fra kvaliteten på varen – reguleres således ikke ut over det som følger av likhetsprinsippet i samvirkeretten. Dersom markedsregulator har fastsatt slike leveringsvilkår, uttrykker mottaksplikten derfor bare at eventuelle uavhengige leverandører skal ha de samme betingelsene som medlemmene får.»

Rapporten kan forstås slik at mottaksplikten ikke alene sikrer lik pris, og at mottaksplikt er forenlig med prisdifferensiering innenfor samvirkerettens likhetsprinsipp. Det er med andre ord samvirkenes vedtak om lik pris til alle, kombinert med mottaksplikten som forplikter samvirkerne til å anvende lik pris overfor alle, medlemmer som ikke medlemmer. Mottaksplikten er derfor et virkemiddel for å oppnå noenlunde ens priser i hele landet, men virkemidleteffekt beror på samvirkeforetakets prispraksis. Mottaksplikten i seg selv åpner for differensiering.

Under intervjurunden ble det hevdet at det ikke er mottaksplikten, men fraktordningene som er helt sentral for å sikre mest mulig lik pris landet over. Temaet vurderes for tiden i en evaluering av fraktordning kjøtt.¹⁰¹ Det som synes sikkert er at for å nå målet om noenlunde ens priser, er det nødvendig med virkemidler som også ligger utenfor markedsreguleringsordningene. Mottaksplikten er ikke tilstrekkelig. En konsekvens av dette, er at markedsreguleringen i seg selv ikke kan tas som en garanti for lik pris i hele landet, men må sees på som ett av flere virkemidler. Slike ufullstendige virkemidler som må forstås i sammenheng med andre ordninger og andre virkemidler, kan bidra til klarhet rund mål, virkemiddel og måloppnåelse.

Forbrukermålet med få virkemidler

Et krevende mål i markedsreguleringsordningen er målet om stabile forsyninger i alle forbruksområder til noenlunde ens priser. Det var enighet under intervjurunden om at det er stabile forsyninger til noenlunde ens pris til ulike forbrukerområder. Likevel var det ingen av våre intervjuobjekter som hevdet at årsaken til stabile, og relativt like priser først og fremst kunne forklares av markedsreguleringen. Enkelte hevdet at målet ivaretas gjennom forsyningsplikten, men også disse var enig i at reguleringspunktet ligger for tidlig i verdikjeden til at utjevningen på pris har en effekt i forbrukermarkedene. Prisdannelse i etterkant blir påvirket av en rekke forhold og dynamikker, og for en rekke produkter er pristransmisjonen svak.

Alle intervjuobjektene var innforstått med at dagligvarekjedene gjennom sentrale innkjøp og landsdekkende distribusjon, driver betydelig prisutjevning. Dette skjer uavhengig av reguleringer og er basert på forretningsmessige vurderinger. Det er med andre ord enighet blant aktører i verdikjeden om at det er dagligvarekjedenes

¹⁰⁰ Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket» LMD 2011.

¹⁰¹ Oppdrag om evaluering av frakttilskudd kjøtt ble utlyst av SLF mai 2013. Resultatene vil trolig bli publisert som NILF-notat i løpet av 2013.

virksomhet som sikrer noenlunde ens pris til alle forbruksområder, i langt større grad enn markedsreguleringen.

Gitt at strukturen i dagens forbrukerområder ikke endres dramatisk eller at konkurransen i dagligvaremarkedet endres betydelig, innebærer dette at forbruksmålsetningen om lik pris kan fjernes. En slik målformulering uten treffsikre virkemidler bidrar til uklarhet om ordningen.

Markedsreguleringen skal regulere temporær ubalanse mellom tilbud og etterspørsel. Det er flere virkemidler som kan håndtere temporære overskudd. Endringer i forbruk er ofte vanskelig å forutse og regulere. På forbrukersiden, er virkemidlet først og fremst opplysningsvirksomhet, mens på produksjonssiden er virkemidlene mer mangfoldige med ulike avsetingstiltak, lagring, vektreduksjoner, slaktning av produksjonsdyr og produksjonsplanlegging. Det er med andre ord vanskelig å se at det i markedsreguleringen ligger virkemidler for å nå forbruksmålet. Riktignok har det kun vært enkeltepisoder det ikke har vært stabile forsyninger til forbruksområder, for eksempel under «smørkrisa». Likevel er virkemiddelet for å sikre stabile forsyninger i slike situasjoner, suppleringsimport iverksatt av SLF, ikke reguleringstiltak fra markedsregulator. Dette kan fungere etter hensikten, men det er da avhengig av at mekanismene er tydelige og koordinerte. Og virkemidlet, administrative tollnedsettelse, er en følge av egenskaper ved importvernet og ikke av selve markedsreguleringen (se kap. 2).

Under intervjuene fikk vi inntrykk av at underskuddene på stykningsdeler av kjøtt er mer varige enn temporære og at mye av dette likevel løses gjennom suppleringsimport. Handelens mener imidlertid at leveransene er ustabile og at det har vært tomme hyller særlig i Nord. Omfanget av slike underskudd er ikke nærmere dokumentert. Vi mener det imidlertid er grunn til å konkludere at handelen lever godt med overskudd av produkter, mens det er lettere for markedsregulator å leve med underskudd av norske råvarer. En slik interesseforskjell er også helt i tråd med vanlige interesseforskjeller mellom tilbyder og etterspørter. Dersom mangelfull håndtering av underskuddssituasjoner mer systematisk går utover utbudet i butikkene, kan det stilles spørsmål ved om forbruksmålet står sterkt nok, eller om markedsreguleringen er tilstrekkelig til å håndtere de ubalansene som er oppstått. Uansett, dersom temporære underskudd blir regelen, og ikke unntaket, øker konfliktnivået knyttet til markedsreguleringsordningene.

For måloppnåelsen har handelen en funksjon, både gjennom prisutjevning og i prognosearbeid. Det kan derfor være legitimt å involvere handelen i økende grad, for eksempel i prognosearbeidet gjennom opprettelsen av «markedsråd» («marketboards») f.eks. i regi av SLF.

5.1.2 Rollekonflikter

Den som ivaretar et samfunnsansvar som f.eks. å sikre stabile markeder og avsetningsmuligheter over hele landet, er avhengig av troverdighet og tillit som en form for «samfunnsinstitusjon». Det finnes imidlertid ingen aktør i dag som kun ivaretar denne markedsregulatorrollen. Andre roller er etter all sannsynlighet i konflikt med reguleringsrollen. Rollekonflikter kan gi troverdighetsproblemer og svak tillit.

Rollekonflikter defineres gjerne som at omverden har motstridende krav og forventninger til rollen og skyldes at en aktør er dårlig til å skille mellom de ulike funksjonene eller rollene som skal ivaretas. Under intervjurunden kom det fram at flere aktører har mer enn én rolle. Samtidig er det forholdsvis få beslutningstagere i

verdikjeden og forvaltningen som møter hverandre relativt ofte og i ulike funksjoner. Spørsmålet er om samhandlingen mellom aktørene inngir tillit til at de funksjoner som ligger til markedsregulatorrollen blir ivaretatt på en god måte. I denne sammenheng er det flere som peker på at samvirkeforetakene møter myndighetene som store kommersielle konkurrenter og leverandører, produksjonssamvirker og salgssamvirker, markedsregulator og også som medlemsbedrifter for bøndene. Samvirkene leverer også underlag for jordbruksforhandlingene og har derved unik dialog med avtalepartene.

Intervjuene har ikke avdekket konkrete eksempler på at rollekombinasjonene har vært dårlig håndtert f.eks. ved uheldig rolleblanding. Spørsmålet dreier seg antagelig mer om innsyn, åpenhet og tilgang til beslutningstagere.

5.1.3 Verdikonflikter og ideologiske forskjeller

Konflikter som bunner i grunnleggende ulike verdisyn eller ideologier definerer vi som verdikonflikter uten å gå nærmere inn på forskjell på verdier og ideologier. Poenget er at personlige holdninger synes å være en forklaring på ulike syn på markedsreguleringen.

Verdikjeden for mat dekker ett sett med ulike syn, alt fra bondekultur til markeds-kultur. Dette gir grunnlag for oppfatninger som varierer med verdier. Det følgende er et forsøk på å oppsummere noe av meningsforskjellene i to dimensjoner: for det første holdningen til markeds kontra regulering, for det andre synet på målene for markedsregulering.

Marked kontra regulering



- *Markedstilhengere* betegner her personer som er skeptiske til reguleringer og har relativt stor tro på at pris og avsetningsstabilitet best håndteres gjennom fri markedstilpasning. Regulering hindrer gode markedstilpasninger som avtale- og kontraktsproduksjon, terminkontrakter og til og med vertikal integrasjon. Reguleringer skal tilfredsstillende stille strenge krav til effektivitet med et klart mål (resultatindikator) og en klar sammenheng mellom regulering og mål. Konkurransenøytralitet er en forutsetning.
- *Reguleringstilhengere* har begrenset tro på at felleskapets interesser kan sikres gjennom markedsmekanismer alene. Hvis markedet skal skape prisstabilitet og risikominimering for primærprodusenter blir det lett sløsing med resurser, urimelig maktforskyvning og bondens posisjon svekkes. Vi kan ikke forvente enkle sammenhenger mellom mål – virkemiddel. Mål og virkemidler for tiltak over jordbruksavtalen henger nøye sammen i en helhet og kan ikke erstattes av markedstilpasningen.

Distrikts- eller prisstabilitetsdimensjonen

Den andre dimensjonen er synet på målene. Her skiller vi mellom aktører avhengig av om de mener markedsreguleringen skal ivareta distriktshensyn – landbruk i hele landet – i tillegg til prisstabilitet, eller om de vil avgrense målet til kortsiktig markedsbalanse og prisstabilitet alene.



- *Vekt primært på balanse:* En del aktører er mest opptatt av å sikre at produksjon og etterspørsel er i balanse. Rammebetingelsene må sikre og stimulere dyktige og profesjonelle heltidsbønder som investerer både i kunnskap, nødvendige dokumentasjonssystemer og godt samarbeid med alle ledd i verdikjeden. På denne måten kan konkurransekraft for hele verdikjeden best sikres. Prisstabilitet er da viktig for å sikre investering og satsing, og tilstrekkelig som mål for markedsregulering.
- *Vekt på landbruk i hele landet:* En del aktører mener at bidrag til «å ta hele landet i bruk», det å utnytte alle tilgjengelige ressurser, er målestokken også for markedsreguleringen og nødvendig for å møte økt etterspørsel. De legger også vekt på fri etablering som viktig for samme formål, og ser dette i forbindelse med mottakplikten.

Forskjellene kan illustreres ved det vi oppfatter som typiske svar på enkelte kjerne-spørsmål. Vi gjør oppmerksom på at dette er en tolkning av intervjuene. Tabell 5.1 gjengir ikke konkrete svar.

Tabell 5.1 Eksempler på kjernespmå (stilisert)

Spørsmål	Regulerings-tilhengere	Markeds-tilhengere	Landbruk i hele landet viktigst	Balanse-tilbud og etterspørsel viktigst
1. Kan vi stole på at et dagligvaremarked med høy konsentrasjon gir tilfredsstillende fordeling av risiko og marginer?	NEI	JA	NEI	NEI
2. Kan vanlige markeds-mekanismer sikre bærekraftig forvaltning av bioressurser?	NEI	JA/NEI	NEI	JA/NEI
3. Kan målet om landbruk over hele landet overlates kun til ett eller noen få virkemidler over statsbudsjettet?	NEI	JA	NEI	JA
4. Kan markedsregulering gi grunnlag for tilfredsstillende produkt-differensiering og sortimentsvariasjon?	NEI	NEI	NEI	NEI
5. Bør bøndene individuelt håndtere risiko ved samlet produksjonstilpasning?	NEI	JA	NEI	NEI
6. Går markedsutviklingen i retning av å svekke markedsreguleringen	JA	JA	JA	JA
7. Er tidsrommet for å videreutvikle markedsreguleringen begrenset – dvs. vil ytre forhold kunne snevne inn handlingsrommet over tid?	KANSKJE	JA	KANSKJE	JA

Svarene i tabellen illustrerer hva som ligger i uenighet om regulering og mål. Det er også sannsynlig at aktører fra primærledd til dagligvareledd ser at utviklingen peker i retning av redusert rom for markedsregulering (spm. 6). Det kan gi grunn til å gjennomgå ordningene nå (spm. 7).

Kombinasjon av verdier og måloppfatninger som forklaringsmodell

Ovenfor har vi vist hvordan uenighet om markedsregulering kan knyttes til to spørsmål; spørsmål om måloppfatning og holdninger til regulering – her kalt verdisyn. I tabell 5.2 nedenfor kombinerer vi ytterpunktene i syn på de to spørsmålene. Dermed får vi fram beskrevet variasjonen i type syn på markedsregulering ved de to hovedspørsmålene.

Tabell 5.2 Fire syn på markedsregulering: Betydningen av måloppfatning og verdisyn

MÅLOPPFATNING	Målet er primært å redusere prisrisiko	Markedsregulering skal ivareta brede mål som for-svarlig, langsiktig ressurs-forvaltning over hele landet
VERDISYN		
Regulering nødvendig for å ta vare på fellesskapet	Reguleringstilhengere: Vektlegger felles løsninger som reduserer risiko for alle (F.eks. ved hjelp av omsetingsavgifta)	Reguleringstilhengere: All virkemiddelbruk må sees som én helhet
Markedet er grunnlag for effektivitet, regulering kun for konkret markedssvikt	Markedstilhengerne: Men mer målrettet og avgrenset	Markedstilhengerne: Det holder med unntaket i konkurranse-loven og samvirkenes egne pris- og medlemsbeslutninger.

Dimensjonene er stiliserte for å illustrere ytterpunktet i ulike verdistandpunkt vi avdekket under intervjuene. Imidlertid vil få av intervjuobjektene kunne karakteriseres av ytterpunktene i dimensjonene. Sannheten ligger er at de fleste befinner seg lenger inn på gradientene i dimensjonene.

5.2 Variasjon mellom produksjoner

I de to avsnittene foran har vi sett hvordan verdier og måloppfatninger forklarer variasjon i syn på markedsreguleringen sett under ett. Her skal vi forsøke å differensiere mellom produksjoner. Det er f.eks. stor forskjell på korn og fjørfe.

Majoriteten av intervjuobjekter var av den oppfatning at det ikke er ønskelig med store endringer under dagens forhold i primærproduksjon, industri og sluttmarked. Intervjuobjekter, særlig innen handel og konkurrenter til samvirke, mente imidlertid gjerne at ordningene med fordel kunne justeres. Disse trakk også fram at noen av reguleringene er mer sentrale i enkelte sektorer enn andre. For å kunne vurdere variasjon mellom sektorer, tar vi her utgangspunkt i den ene skillelinjen som ble drøftet ovenfor; skal markedsreguleringen primært fjerne kortsiktige ubalanser og prisusikkerhet, eller må den sees som en del av virkemiddelbruken for landbruk over hele landet.

5.2.1 Prisstabilitet og stabile avsetningsmuligheter for primærprodusenter

For å belyse betydningen av stabil pris i ulike sektorer, ser vi nedenfor på andelen markedsinntekter for ulike produksjoner. Tabell 5.3 viser en oversikt over fordelingen av inntekter i de ulike produksjonene med markedsregulering basert på referansebruksberegninger med regnskapstall for 2011.

Tabell 5.3 Inntekter i de ulike produksjonene. Budsjettnemnda for jordbruket, 2013. Referansebruksberegninger. Regnskapstall for 2011. Oslo, juni 2013

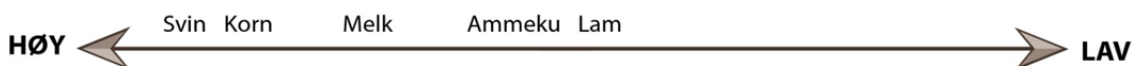
	Melk med storfeslakt		Storfeslakt/ Ammeku	Svin	Sau/lam	Korn
	Melk	Storfeslakt				
Salgsinntekter	645 318	146 238	371 063	1 455 783	192 034	296 140
Tilskudd	376 849	98 434	420 535	95 626	347 881	116 649
Andre inntekter* (andre produksjoner)	454 519	1 232 014	142 578	594 271	70 932	53 249
Inntekter i alt, kroner	1 476 686	1 476 686	934 176	2 145 680	610 847	466 038
Salgsinntekter, prosent	44	10	40	68	31	64
Tilskudd, prosent	26	7	45	4	57	25

* Melk med storfeslakt deles i to hovedproduksjoner, melk og storfeslakt. I tillegg har gårdsbruk ofte andre mindre produksjoner. Andre inntekter er inntekter fra samlet produksjon minus produksjonen i kolonnen det gjelder for.

Tabell 5.3 viser markedsinntektens andeler for ulike sektorer. Prisstabilitet kan antas å være viktigst for de produksjonene som henter en stor del av inntektens sin fra salg sammenlignet med tilskudd. Vi forutsetter at det ikke er noen grunn til å regne med positiv samvariasjon mellom tilskudd og pris. Tabellen viser at salgsinntektene fra produksjon er størst for svin og korn, og betydelig melkeprodusenter (som også får inntekter fra storfe). Ut fra tabellen over fremstår det som om lam er den produksjonsgrenen der markedsreguleringens relative betydning i forhold til salgsinntekter er lavest.

Likevel, er det viktig å være klar over at selv om lam mottar betydelige tilskudd, er også lønnsomheten lav. Den marginale betydningen av prisstabilitet på salgsinntektene kan derfor være avgjørende for om en produsent velger å opprettholde drift eller ikke. Med det forehold kan prisstabilitet en betydning for de ulike produksjonene illustreres på følgende måte:

Basert på gradienten vil det være størst prisrisiko for primærprodusenten dersom prisstabilitet i svineproduksjonen ble svekket.



5.2.2 Prisstabilitet i hele landet

Tabell 5.4 viser den prosentvise fordelinga av produksjoner med markedsregulering for de ulike areal- og kulturlandskapstilskuddssone (AK sonene). AK sonene differensierer tilskuddene ut fra distriktshensyn. Sone 7 har sterkest distriktsprofil. Sone 1, 2 og 4 har lav distriktsprofil. Sone 3 og 5 er en mellomting.

Tabell 5.4 Prosentvis fordeling av produksjoner med markedsregulering på soner for areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-sonene)

Prosentvis fordeling	Melk	Storfe- kjøtt	Svinekjøtt	Saue/ lamkjøtt	Korn
Sone 1 Østlandet flatbygder	5,9	7,9	24,6	3,3	42,3
Sone 2 Jæren	10,9	9,2	17,3	4,7	0,8
Sone 3 «Skogsbygder i Sør-Norge»	7,7	10,2	14,7	9,1	36,9
Sone 4 Trøndelag flatbygder	10,7	10,7	15,4	3,0	14,3
Sone 5 Andre bygder Sør-Norge	54,7	52,2	22,4	63,9	5,5
Sone 6 Nord-Norge	8,6	8,6	5,4	14,1	0,1
Sone 7 Finnmark og N.Troms	1,5	1,2	0,2	1,7	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sone 7+6+5+3	72,5	72,3	42,7	88,9	42,6

Dersom vi slår sammen sonene med høy og middels distriktsprofil, viser det at lam, storfe og melk har en sterk distriktsprofil, mens korn og svinekjøtt har lav. Dersom avsetningssikkerhet i hele landet til noenlunde like priser (landbruk i hele landet) er målsetningen, vil det være viktig å opprettholde markedsregulering for lam.

Likevel er det viktig å være klar over at selv om korn har en lav distriktsprofil, er korn en sentral innsatsvare for andre produksjoner og med begrensede dyrkingsmuligheter i landet. Naturgitte forhold forklarer distriktsprofilen til korn og er delvis ønsket (kanaliseringspolitikken). Med det forbehold kan distriktsbetydningen av de ulike produksjonene illustreres på følgende måte:



Prisstabilitet og distriktshensyn ivaretas som nevnt i kap. 2 og i intervjuene, gjennom en rekke ordninger i virkemiddelapparatet i landbruket, og bruken av andel markedsinntekter og spredning av produksjon som behovsindikatorer, må leses i den sammenheng. Stor spredning geografisk betyr at distriktsrettede virkemidler har stor betydning, markedsreguleringen alene sikrer ikke dette målet. Det er f.eks. grunn til å si at i melkesektoren er det er tiltak utenfor markedsreguleringen som dominerer all virkemiddelbruk, enten det gjelder markedsbalanse eller geografisk spredning. Situasjonen for de ulike kjøttslagene kan være annerledes.

5.3 Interessekonflikter

I avsnitt 5.3 har vi forklarte ulike syn ved forskjeller i verdier og måloppfatninger og også belyst forskjeller mellom produksjoner. Ulike syn kan også skyldes ulike økonomiske interesser. En interessekonflikt skyldes gjerne at to aktører har interesser som ikke kan forenes. I et system med store verdier er det en rekke interessekonflikter. Er interessekonfliktene spesielt knyttet til reguleringene, trues legitimiteten og aktørene søker å omgå reguleringene f.eks. ved å integrere oppover

mot råvareproduksjonen. Regulerings hensikt er å fremme felleskapet, ikke sær-interesser. Fra resultatdelen kan vi oppsummere de følgende interessekonfliktene som de viktigste:

5.3.1 Konkurransenøytralitet i ordningene kontra treffsikre og effektive reguleringer

For konkurrentene til samvirket og i handelen er hensynet til konkurransenøytralitet et tungt argument for å endre dagens ordninger. Det var flere som under intervju-runden understreket at de ville beholde reguleringene, men var uenige i at dette var lagt til samvirke eller bekymret over at konkurransenøytraliteten ikke er godt nok sikret. Av disse var det flere som ønsket at en modell der SLF benytter anbud på reguleringstiltakene, ble utredet. Bekymringene var størst rundt prognose- og informasjonsarbeid som utføres av en markedsaktør. Forvaltning, markedsregulator og landbruket mener hensynet til konkurransenøytralitet ivaretas, og oppfatter at endringer i dagens ordninger vil virke byråkratiserende og redusere treffsikkert og effektivitet.

Fra intervjuene er det begrenset grunnlag for å hevde at det ikke praktiseres konkurransenøytralitet i ordningene. Staten utfører også flere kontroller for at så er tilfelle. Likevel er det ingen tvil om at bekymringene og opplevelsen av ulik behandling er til stede, og systematisk følger en dimensjon der konkurrenter til samvirket og handelen er på den ene siden, og samvirke, landbruket og landbruksforvaltning- og myndigheter er på den andre siden.

Siden bekymringene er utbredt og fører til en todeling i synet på markedsregulering, kan det være en indikasjon på manglende *transparens*. Hvis frykt for konkurransevridning henger sammen med manglende forståelse av en komplisert ordning, må bedre transparens kombineres med økt klarhet. Det er vesentlig forskjell på forståelsen av ordningen og, etter vår vurdering et problem at det først og fremst er de som styrer ordningen, og ikke nødvendigvis de som påvirkes, som forstår ordningen.

Ulik innsikt og forståelse kan forklares ved ulikt engasjement eller ved naturlige informasjonsfordeler for markedsregulator og partene i jordbruksforhandlingene. Slike forskjeller svekker legitimiteten ved ordningen.

Det er blitt gjort forbedringer i kommunikasjonen fra markedsregulator sin side de senere årene. Informasjonsflyten er i større grad formalisert og følger forutsigbare rutiner. Informasjonsinnhenting skjer fra flere aktører. Likevel er det et ønske fra partene om økt informasjonsdeling. I intervjurunden kom det fram flere eksempler på at økt kommunikasjon har bedret det nødvendige samarbeidet og økt tryggheten. Samtidig peker handelen på et behov for at deres markedskunnskap og empiri innarbeides i forbrukerprognoser.

Dette kan oppsummeres som at det er et ikke ubetydelig forbedringspotensial rundt informasjonsflyten. Ansvar for dette ligger hos forvaltning og markedsregulator. Det bør vurderes å finne modeller for dette som dokumentere konkurransenøytralitet, sikrer effektivitet og treffsikkerhet og som er lett tilgjengelige og transparente. Ved status quo vil mangelen på tillit opprettholdes.

For å sikre at informasjonsutvekslingen i et «marketboard» skjer konkurranse-nøytralt, må et statlig organ som SLF samle inn relevant markedsinformasjon.

5.3.2 Volum kontra kvalitet

I vår empiri kommer det fram at handelen etterspør økt produkt differensiering, særlig på kvalitet, og ser markedsreguleringen som et hinder for dette. Også konkurrenter til samvirkene opplever det som utfordrende eller usikkert å differensiere på kvalitet. Fra markedsregulator sin side, og fra næringsorganisasjonene i landbruket blir det argumentert for at reguleringene ikke er til hinder for differensiering, tvert i mot bidrar markedsreguleringen med stabilitet også for produktutvikling og differensiering. Dette skjer gjennom at noen grunnleggende kvaliteter prises til en kjent og stabil pris, mens kvalitetsutvikling og differensiering kan skje på toppen av dette.

Reguleringer må nødvendigvis skje på et begrenset sett av kvaliteter for ikke å bli for omfattende og u håndterlige. Likevel er ønsket om økt differensiering fra handelen et uttrykk for reelle endringer i forbruksmønstre og i markedet. Importen øker i volum og matindustrien taper markedsandeler. Den økte importen skyldes ikke bare økte importvolum, men også at etterspørselen etter større varesortiment og nye kvaliteter har økt.¹⁰²

Dersom differensiering er mulig med dagens reguleringer, men likevel ikke skjer eller skjer i for begrenset omfang, kan avstanden mellom hva dagligvare etterspør som kunde, og hva matindustrien tilbyr som selger øke. Dette kan motivere aktører til i økende grad å utfordre importvernet f.eks. ved å importere flere RÅK-produkter eller omgå markedsreguleringen ved vertikal integrasjon.

Mer krevende sluttmarkeder stiller økt krav om produktutvikling og differensiering. Dette oppfattes av noen som en utfordring for markedsreguleringen, men meningene er delte. Dersom markedsreguleringene ikke håndterer denne utfordringen, vil reguleringen være medvirkende til at importen øker. I denne sammenheng bør derfor partene ha felles interesse i å finne fram til gode samarbeidsløsninger om informasjonsflyt om markedsutvikling og innovasjon og produktutvikling.

5.3.3 Markedsinteresser kontra råvarinteresser

Råvarene som er underlagt markedsregulering danner grunnlag for videreforedling i foredlingsindustrien. For å sikre lønnsomhet må råvaren utnyttes best mulig og alle fraksjoner tas i bruk. Dette innebærer at sammensettingen av råvarene legger betingelser for sammensettingen av sluttprodukter. Det er imidlertid ingen naturlig sammenheng mellom etterspørsel og tilbud av ulike fraksjoner. Et godt eksempel er at det i perioder er større etterspørsel etter ribbe enn det som produseres, samtidig som det er overskudd på svinekjøtt totalt. I slike situasjoner med underskudd på en norsk råvarefraksjon, og ikke for kjøttslaget eller melkeråvare generelt, skaper sene tollnedsettelse uforutsigbarhet for handelen. Under intervjuene ble det trukket fram flere eksempler på dette.

Mens handelen som kjøper normalt vil være tjent med en overproduksjon, kan det se ut som at markedsregulator på kjøtt har mindre problemer med at det er underdekning. Hyppig temporære underskudd, som er blitt mer permanente og ikke er løst gjennom produksjonsplanleggingen, har ført til økt bruk av suppleringsimport. Dette får flere implikasjoner som f.eks.:

¹⁰² Rålm, Per Christian (Red.) (2013). Mat og Industri, Status og utvikling i norsk matindustri. URL: http://www.nilf.no/publikasjoner/Andre_publicasjoner/Mat_og_industri/2013/

- Nye former for konkurranse hvor konkurransen i større grad gjelder importert vare. Dette øker kravet til håndteringen av informasjons- og prognosearbeid.
 - Økt aksept av importert vare blant norske forbrukere kan få betydning for konkurransen for norske kvaliteter (skjærebedrifter rapporterer om økt lønnsomhet på importert kjøtt).
 - Foredlere kan ikke basere seg på forsyningsplikten og må i økende grad velge mellom å bygge opp egne primærprodusenter eller etablere egen import.
 - Handelen bygger også i større grad opp egen importvirksomhet.
- Uenighet om hvilke kvaliteter som skal importeres.
 - Dels dreier dette seg om uenighet om produktsubstitutter f.eks. i oppfyllelsen av forsyningsplikt. Frossen lagret vare er ikke substitutt for fersk vare.
 - Mangel på råvare gjør det uforutsigbart å bygge opp merkevarer og satsinger rundt utvalgte kvaliteter, for eksempel norsk.
- Uenighet om importtidspunktet. Handelen mener det er for liten tilgang på norsk råvare i perioder før det åpnes for import.

Prioritering mellom produkter og fraksjoner

Når det er knapphet på norske råvarer eller en råvarefraksjon, er det ulike interesser knyttet til hvilke produkter tollvernet skal åpne for. Det er også ulike syn på ansvaret for å sikre at alle fraksjoner til enhver tid blir omsatt. Uenigheten dreier seg om komplikasjoner ved markedsreguleringen.

Handelen trenger konsumferdige produkter, industrien er tjent med god kapasitetsutnyttelse. Det er ingen formell grunn til at administrative tollnedsettelse skal stimulere aktiviteten på industrinivået. Det er en interesse motsetning knyttet til valg av produkter for suppleringsimport. Suppleringsimport kan fungere som et virkemiddel for å opprettholde overkapasitet i industrien. Handelen kan ved suppleringsimport på sin side vurdere at import av ferdig foredlede produkter (eks stykningsdeler) vil kunne være ønskelig ut fra både kort og lang sikt (se kap. 4. administrative tollnedsettelse). Dersom underdekningen blir mer permanent, må foredlingsindustrien tilpasse sin kapasitet til produksjonen. Industrien eller markedsregulator frykter at slik import på kort sikt vil måtte innebære f.eks. midlertidig permitteringer og på lang sikt fortrenge norske markedsandeler permanent. De ser helst at importen skjer på reguleringspunktet og er lik reguleringsvaren.

Ut fra intervjurunden er det mulig at dette er reelle interesse motsetninger det er vanskelig å løse. Det er imidlertid helt sikkert er det at med økt suppleringsimport, tiltar problemstillingen i styrke. Markedsreguleringen er ment å håndtere temporær ubalanse. Permanent ubalanse kan løses gjennom produksjonsregulering og planlegging eller varige og forutsigbare endringer i tollkvoter. Det er uheldig for alle parter med hyppig suppleringsimport da dette bygger opp under interesse motsetninger i verdikjeden

Kapasitets spørsmålet er et kostnadsspørsmål. Spørsmålet dreier seg også om finansiering av den kapasiteten som er nødvendig for å kunne regulere markedet f.eks. ved ekstra lagring eller ved håndtering av kortvarige topper i aktiviteten som f.eks. i perioden med slakting av lam. Det er ingen konflikt, slik vi kan se, om prinsippet om at markedsregulator kompenseres for kostnader ved å ha regulatorrollen. Det var flere som pekte på at det er mer krevende å regulere med fallende markedsandeler i tilførselsmarkedet. Kostnadene ved å opprettholde en desentralisert anleggsstruktur er betydelige, og kan svekke konkurransekraften og dermed

reguleringskraften til markedsregulator. I denne sammenheng ble det reist spørsmål ved om pliktene var større enn rettighetene for markedsregulator på kjøtt, Nortura.

Når det gjelder ansvaret for å omsette hele dyret, eller alle melkefraksjonene, opplever gjerne markedsregulator at handelens bruk av kampanjer skaper etterspørsel som er frikoblet fra produksjonsbetingelsene og derved bidrar til unødige balanser. Bekymringen er at slik etterspørsel utløser unødig økt import som beskrevet over.

Kampanjer er en vesentlig del av konkurransebildet i dagligvarehandelen og aktørene skal konkurrere. Det er derfor vanskelig å se for seg regulering av kampanjevirkosomhet av hensyn til at hele råvaren skal utnyttes. I stedet er det leverandørene som eventuelt må sikre avtaler med handelen som ivaretar omsetningen av f.eks. hele dyret. Under intervjurunden ble det trukket fram eksempler på at leverandør stilte krav om at kampanjeaktivitet må følges opp med økt aktivitet på andre produkter fra andre fraksjoner av samme råvare f.eks. ved at ribbekampanje følges opp av aktivitet for å fremme pølsesalg.

Slike betingelser vil være en del av avtaleforholdet mellom to parter. Dersom avtaleforholdet består av likeverdige parter, er det å forvente at slike problemstillinger blir reist og søkt å finne løsning på gjennom forhandlinger.

5.3.4 Produksjonskultur eller markedskultur

Markedsinteresser eller råvareinteresser fremstilles her som to interessemotsetninger. Er det hensynet til å utnytte råvaren som skal veie tyngst, eller endringer i etterspørsel? I verdikjeden oppleves disse motsetningene som reelle. Under intervjurunden, ble det særlig fra handelen uttrykt et klart ønske om tettere dialog med sine leverandører, og at slik dialog var nødvendig for å sikre felles markedsforståelse. Det er også en enighet om at interessefellesskapet er større en interessemotsetningene i det norske markedet. Det er en økende etterspørsel etter norsk råvarer, trygghet om høy kvalitet og nysgjerrighet på nye kvaliteter. Dette er verdier handelen og industrien ønsker å ta ut i det norske markedet. I denne sammenheng utfordres deler av samvirke av de andre aktørene. Det er en befestet opplevelse at deler av samvirkene har en produksjonskultur der fokuset ligger på utnyttelse av råvaren, og at dette hensynet veier så sterkt at de er mindre følsomme ovenfor markedsimpulser.

På den andre siden er det flere utviklingstendenser i dagligvaremarkedet i Norge som oppleves som truende for ulike verdier og interesser til ledd bakover i verdikjeden, og som kan bidra til en viss reservasjon. Det er også mulig at prissamarbeid i primærleddet prioriteres på bekostning av dialogen med andre ledd i verdikjeden, eller at andre ledd i verdikjeden mangler forståelse for hvordan primærnæringsnuttaket praktiseres.

Likevel er primærprodusenter og matindustri nødt til å få omsatt sine produkter i et sluttmarked, og bør være markedsrettet. Det er en utfordring for legitimiteten dersom reguleringer bidrar til en produksjonskultur som ikke er markedsrettet og lite følsom for markedsimpulser.

5.4 Ulike oppfatninger kan skyldes alle forklaringer: verdisyn, måloppfatning, interesser og variasjon mellom sektorene

Analysen illustrerer at det er en rekke motsetninger blant aktørene som berøres av markedsreguleringsordningene. Det er en uenighet om hvordan målene skal vektlegges og noen mål vektlegges mer enn andre, det er uenighet om virkemidlene sikrer måloppnåelse, og om markedsregulering er like viktig for alle produksjoner.

Dette kan forklares ut fra verdisyn og syn på mål og virkemidler, men det er også reelle interessemotsetninger som bunner i forretningsvirksomheten til den enkelte. At regulator er største markedsaktør oppfattes som den sentrale problemstillingen for mange, ikke reguleringer i seg selv. Utfordringen er at det er få som har klare alternativer.

For andre er markedsubalanse hovedutfordringen. Om dette løses gjennom reguleringer, produksjonsplanlegging eller i marked er uvesentlig, men ubalansen må ikke bli for stor eller permanent. I underskuddssituasjoner tilspisser interesse-motsetningene seg mellom leddene i verdikjeden, mens det synes å være en større samstemthet om at ansvaret for overproduksjon ligger til primærnæringen og deres samvirker.

Det er en bekymring at kommunikasjonen ikke er bedre mellom leddene i verdikjeden, og deler av samvirke oppleves som lite følsomme for markedsimpulser. I denne sammenheng skilles det ikke mellom samvirke som markedsregulator og samvirke som produsent- og markedsorganisasjon for bøndene.

Det synes å være lite oppmerksomhet om hva ulike syn på verdier, rollekonflikter og uenighet om interesse-motsetninger og interessefelleskap innebærer for den enkelte. Uenigheten kan likevel tyde på at det er behov for finne tiltak som kan bidra til å klargjøre mål og virkemiddel ved ordningene for de ulike beslutningstagerne i verdikjedene, og tiltak som sikrer at ordningene håndterer interesse-motsetninger på en optimal måte.

6 Oppgave og reguleringstenkning bør klargjøres – partene bør ansvarliggjøres

Denne rapporten gir en oversikt over hvordan ulemper og fordeler ved markedsreguleringene oppleves gjennom verdikjeden. Likevel er det nyanser og perspektiver som ikke er dekket. Økonomiske konsekvenser av endringer for de ulike aktørene er ikke beregnet, og utsagn og resonnement om dette er ikke ettergått med egne beregninger. Rapporten har med andre ord drøftet syn og vurderinger, uten å skissere og drøfte nye problemforståelser, reguleringstiltak eller rollefordelinger. Implikasjonen ligger derfor på et mer grunnleggende plan. I dette avslutningskapitlet oppsummerer vi konklusjonene i følgende tre hovedavsnitt:

- *Behov for regulering:* Det er ingen tegn til uro over at markeder for jordbruksråvarer i Norge blir regulert. Observasjoner fra andre land, viser at det er lite empiri for full liberalisering.
- *Likevel ulike oppfatninger om ordningen.* Ulike oppfatninger bunner altså ikke i det grunnleggende formålet, behovet for regulert omsetning, men i ideologier og ulike oppfatninger av mål og om systemet slik det er i dag fungerer godt nok, koblet med interessekonflikter og betydelige forskjeller mellom enkeltsektorer.
- *Nødvendig med tydeliggjøring av mål og reguleringstenkning:* Det er uheldig at ordningen er omfattet av mange ulike oppfatninger. Det bør være mindre grunnlag for ulik fortolkning. Dette vil gjøre det lettere å kunne beholde viktige deler av ordningen og tilpasse ordningen for øvrig slik at den ivaretar viktige mål på en effektiv måte. Klargjøring av målene er et sted å starte, økt ansvarliggjøring og involvering av partene et annet. Videre bør reguleringstenkningen klargjøres. Kort oppsummert; oppgaven er å si med enkle ord: Hva skal markedsreguleringen gjøre og hvordan skal den gjøre det. Økt involvering fra senere ledd i verdikjeden bidra til økt legitimering.

I det følgende utdyper vi de tre punktene ovenfor.

6.1 Behov for markedsregulering

Det er mange reguleringer i norsk jordbruks- og matsektor og ordningene er ikke lett å skille klart fra hverandre når det gjelder formål og virkemiddelstenkning. Det er likevel ikke grunnlag for å hevde at det ikke er behov for markedsregulering på grunnlag av kartlagte oppfatninger om reguleringene, og praksis fra andre land.

På basis av intervjuene kan behovet for regulering knyttes til strukturen i markedet for mat og dagligvarer. Det er ikke grunnlag for å anta at 40 000 selvstendige bønder og personlige foretak som driver matproduksjon under krevende naturforhold, og med store deler av familieformuen som innsats, enkeltvis og ukoordinert skal tilby sine varer og tjenester til et fåtall dominerende foredlingsforetak og tre eller fire innkjøpsorganisasjoner i dagligvarehandelen. Hverken dagligvarehandelen eller foredlingsindustrien virker særlig interessert i en slik ukoordinert tilbudside.

Erfaringen fra andre land taler til fordel for regulering. Unntak for konkurranselovgivningens normale forbud mot prissamarbeid for primærprodusenter av jordbruksråvarer, er vanlig i de fleste vestlige industriland. Dermed er en av kjernefunksjonene i markedsreguleringen i noen grad sikret, det er lett å se at bøndene i fellesskap kan oppnå mer enn om den enkelte opptrer helt selvstendig.

Anledningen til koordinert markedsatferd er i de fleste land kombinert med ulike tiltak for å sikre prisstabilitet eller redusere markedsrisiko. EU og USA har også systemer som skal avlaste primærprodusentene for risiko.

Sveits er et land med mange likhetstrekk med vårt eget. Erfaringene fra Sveits er i denne sammenheng interessante. Avviklingen av produksjonskvoter har ført til overproduksjon og prisfall. Risikoen ved dette er i stor grad tatt av primærprodusentene. Selv om produksjonskvoter ligger utenfor vår snevre definisjon av markedsregulering, er det et typisk reguleringstiltak for å sikre markedsbalanse ved et ønsket prisnivå. Har man politisk motivert ambisjoner for prisnivå, -utvikling og -risiko, er det nødvendig med regulering. Samtidig illustrerer eksempelet Sveits at når en produksjon er deregulert, er det ikke lett å gjeninnføre reguleringen.

Likevel selv om det kan være enighet om ikke å rokke ved en slik kjerne i markedsreguleringen, er det flere som skiller mellom de ulike produksjonene. Det er en bred enighet om at kjernen i det norske landbruket sikres gjennom kornproduksjonen og melkeproduksjonen, og at det her er ønskelig med en høy grad av prisstabilitet. Det er større uenighet om markedsregulering er like riktig også når det gjelder svin.

I et lite, lukket marked vil det være ulike vurderinger av situasjoner med overskudd og underskudd av produkter ved et bestemt prisnivå. Etterspørselssiden er gjerne interessert i at det er større produksjon enn etterspørsel. Det er også vanlig å anta at det er en fordel for kjøper/forbruker at tilbyderne ikke er koordinert i sin prissetting siden det gir størst mulighet for lavest mulig pris.

Primærnæringsunntaket i konkurranseloven som grunnlag for markedsregulering er innført ut fra denne erkjennelsen. I dette ligger det en vektning av mål. Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet i primærnæringen er vurdert som viktigere enn at kjøper/forbruker skal få lavest mulig pris på kort sikt. Dette kan forstås som at hensynet til bonden veier tyngre enn hensyn til sluttmarkedet.

Når vi ikke finner vesentlig interessekonflikt rundt anledning til å koordinere tilbudet fra primærprodusentene, kan det skyldes at både industri og dagligvarehandel har en kanskje voksende preferanse for norske produkter. Med knapphet på norske produkter på flere områder som storfekjøtt, viktige grøntprodukter, tidvis for lam, usikker evne til å opprettholde egenforsyningen av matkorn osv., er bevisstheten om verdien av samordnet satsing på tilbudssiden trolig voksende.

Markedsreguleringene i jordbruket er heller ikke helt særegne. Vi har markedsordninger også i fiskerisektoren. Når krisen var som verst i havbruksnæringen, forsøkte man seg på statlige initierte markedsreguleringer med innfrysing av overskuddsproduksjon. Til og med konsesjonssystemet for norsk offshoreindustri, og havbruksnæringen, er eksempler på rigid markedsregulering. Her har staten ansvaret for aktivitetsomfang og hastighet i næringens vekst og investeringsaktivitet. Fram til 1980- og 1990-tallet var både bankvesen, transportforetak, revisorbevillinger og andre etableringer regulert bl.a. ut fra hensynet til markedet og behovet for økt tilbud. Engroshandel med dagligvarer var underlagt spesiell egen markedsregulering. Selv om antagelig de fleste sektorene er deregulert, gjenstår reguleringen av bioproduksjonene som arenaer med robuste reguleringsbehov. Reguleringsformene

varierer imidlertid. Det gjør også hvilke hensyn og mål man legger inn i ordningen. Uenigheten dreier seg primært om hensikt og form.

6.2 Mye uenighet med ulike grunner og motiver

Balanse, risikobegrensning og prisnivåer i tråd med avtaler, ønsket om tilstrekkelig matforsyning og politiske ambisjoner om inntektsgrunnlag, synes å være akseptable ambisjoner for markedsreguleringssystemer i jordbruket. Det synes å være utbredt enighet om behovet. Vi finner imidlertid utbredt uenighet og et ikke ubetydelig konfliktnivå rundt ordningen. Vår forklaring på konfliktene er en kombinasjon av måloppfatninger, verdier, interesser og variasjon mellom produksjoner.

Markedsreguleringene oppfattes som virkemidler for en rekke, ulike formål. Det er helt naturlig at personer som ser markedsreguleringen som vital for landbruk over hele landet, og dermed for å opprettholde tradisjoner med å utnytte naturressurser for bærekraftig matressurser, ser annerledes på ordningene enn de som mener dette dreier seg om samfunnsøkonomisk rasjonell fordeling og håndtering av prisrisiko for vanlige næringsdrivende.

Det finnes flere alternative virkemidler for både landbruk over hele landet og minimering av risiko for primærprodusenter. Men det er meningsforskjeller når det kommer virkemiddeltenkningen. Virkemiddeltenkningen i norsk landbrukspolitikk er ikke preget av selektiv tilpasning av mål og virkemiddel. Flere virkemidler virker på samme mål, men i ulik grad og med ulik effekt på ulike produksjoner, regioner og produsenter. Dette nettet av mål og virkemidler er utviklet over minst 80 år, med bakgrunn i Omsetningslov fra 1936 og hovedavtalen mellom næring og stat som legger grunnlag for jordbruksavtalen. Systemet kalles den norske modellen og er utforsket og beskrevet i diverse, først og fremst statsvitenskapelige analyser.

Systemet lar seg ikke beskrive som et reguleringssystem i tråd med vanlig reguleringssystemisk tenkning. Vanlig norsk reguleringsfilosofi er at en først må påvise at markedet etterlater seg konkrete og nærmest målbare former for markedssvikt. Så må regulator, f.eks. Staten, på samfunnets vegne, finne reguleringer som mest mulig persist og uten bieffekter, motiverer markedet til igjen å velge de samfunnsmessig optimale løsningene. Denne modellen egner seg neppe for frivillige forhandlinger og avtaler, slik som i den norske jordbruksmodellen. Ekspertenes optimale løsninger passer antagelig sjelden for forhandlingsprosessen.

Diskusjonen dreier seg således i stor grad om ulik mål- og virkemiddelfilosofi, og forskjellene i oppfatninger er grunnleggende og knyttet til historiske tradisjoner og ulikheter mellom sektorer.

Det er også interessekonflikter mellom ulike aktører innenfor og utenfor landbrukssamvirket og på ulike ledd i leveringskjeden. Her er imidlertid bildet langt mindre entydig enn vi skulle trodd. En sterk fellesinteresse forener de ulike leddene; interessen for forutsigbare forsyninger av produkter med norsk opprinnelse er et felles gode for alle ledd. Underskuddssituasjoner når norske produsenter ikke klarer å møte behovene i dagligvaresektoren, er vanskeligere å håndtere. Dette krever mer av forvaltningen av rollen som markedsregulator, og samspillet og mekanismer opp mot andre ordninger tilstøtende ordninger (suppleringsimport).

Det gjenstår at markedsregulators konkurrenter ikke er fornøyde med integrasjonen mellom forretningsorientert konkurrent og ivaretaker av samfunnsoppgaver. Kritikken er til dels sterk, men har ulikt innhold i ulike produksjoner. I meieri-markedet er den ikke knyttet til behov for, men formen for regulering. I kjøtt-

markedet er uenigheten om ordningen tydeligere. I begge tilfeller er de ulike synspunktene tydelig relatert til interessekonflikter.

Diskusjonen i begge produksjoner handler i stor grad om mulig konkurransevridning. Markedsreguleringen kan dreie konkurransen i markedsregulators favør. For konklusjonen og synet på markedsreguleringen, er det nok at denne muligheten finnes og ikke kan avvises rent teoretisk. Denne uenigheten er ingen styrke for en næring som trenger å fremstå som attraktiv for unge medarbeider, kompetent arbeidskraft og investorer med tro på norsk matnæring.

6.3 Klargjøre markedsreguleringens hvorfor og hvordan!

Markedsregulering er et sentralt virkemiddel i norsk landbrukspolitikk. Vår konklusjon er at det er ulike oppfatninger om virkemidlets mål og virkemiddeltenkning. Det er vanskelig å se at dette er uenigheter og uklarheter som må aksepteres. Følgende steg kan etter vår vurdering tenkes å legge grunnlag for å styrke reguleringens bidrag til verdiskaping i landbruks- og matsektoren.

6.3.1 Klargjør og definer ordningens mål

Målene med markedsreguleringen består av flere målsettinger. Felles for målsettingene er at de som regel også gjelder for andre virkemidler innenfor landbrukspolitikken. Videre er det også meget vanskelig å måle markedsreguleringens bidrag til å nå målene, ikke minst fordi samspillet mellom ulike virkemidler er uklart. Vi må regne med at det er nødvendig å presisere markedsreguleringens rolle for norsk landbruks- og matproduksjon dersom det skal oppnås større grad av felles forståelse rundt ordningene.

En del av klargjøringen er å fjerne unødvendige målsettinger. Bare det at denne utredningen tyder på at målsettinger knyttet til betjening av norske forbrukere over hele landet kan fjernes, kan være et første, vesentlig bidrag til klargjøringen. Det ligger en stor fare i å inkludere funksjoner på vegne av forbrukerne, dersom det ikke kan føres bevis for at dette hviler på reelle funksjoner.

6.3.2 Klargjør reguleringstenkningen i ordningene

Det finnes mye god teori om regulering - og teorien trenger ikke ensidig å bygge på markedsliberalistiske syn. Det finnes f.eks. også god institusjonell teori som kan belyse reguleringsregimer. Ulike tilnærminger til beskrivelse av selve reguleringstenkningen, enten man bruker vanlig reguleringsteori, sosiologi eller antropologi, vil antakelig kunne belyse reguleringen fra ulike synsvinkler. En av de viktigste utfordringene vi har avdekket, er at det knyttes ulik ideologi til markedsreguleringsordningen. Og ulik ideologi fører til relativt betydelige ulikheter i oppfatningene.

Etter vår vurdering er disse ulike synene på ordningen, enten de skyldes verdier eller ideologier, til hjelp for å belyse ordningen fra ulike vinkler. Vi mener rapporten vår har avdekket at det er nyttig å få fram og formulere alternative syn på ordningene. Denne erfaringen bør utnyttes til å forfølge de ulike synene for bedre avklaring, avveining og prioritere mellom de ulike tilnærmingene til markedsregulering som kommer frem.

Målet med en klargjøring bør være klarere analyser av hvordan markedsregulering er tenkt å fungere. De alternative ideene viser stor variasjon fra å sikre fri etablering og landbruk over hele landet via reduksjon av kommersiell risiko for primærprodusentene, og til ganske enkelt, å sikre det institusjonelle grunnlaget for at primærprodusentene skal kunne dra full nytte av primærnæringsunntaket fra Konkurranselovens forbudet mot horisontalt prissamarbeid.

Formålet med denne utredningen har ikke vært å veie mellom de ulike målene i markedsreguleringsordningen. Rapporten gir ikke grunnlag for å anbefale kraftige, konkrete endringer i markedsreguleringen. Intervjuene og gjennomgangen av ordningene, gir imidlertid grunnlag for en del konkrete innspill for en nærmere gjennomgang for en tydeligere og mer forståelig markedsregulering. Basert på intervjurunden mener vi at dersom deregulering reises som et politisk aktuelt tema, bør følgende problemstillinger belyses først:

- Forstå strukturelle effekter i matsektoren - muligheter for og effekten av søyledannelse: Det skjer store endringer i dagligvaresektoren hvor dagligvarekjedene posisjonerer seg oppstrøms for bedre koordinering mot industri og primærproduksjon. Intervjuene ga klart uttrykk for at markedsregulering har strukturelle konsekvenser, og utviklingen mot vertikale søyler kan forsterkes uten markedsregulering. Det er klare forskjeller mellom dagligvarekjedene som følge av struktur og størrelse. De har dermed ulike forutsetninger for å håndtere økt søyledannelse.
- Fjorfekjøtt er fri for tradisjonell markedsregulering, og den vertikale koordineringen og integrasjonen fremtredende. Noe av det samme, men i ulik form ser vi etter endringene som skjedde i frukt- og grøntsektoren på 1990-tallet. For primærprodusenter kan økt søyledannelse innebærer et nytt risikomoment. Søylene primærprodusenten er knyttet til kan bli utkonkurrert. Det er muligheter for at dagens dagligvaremarked endrer struktur og at antallet aktører reduseres eller endres. Imidlertid kan det innvendes at med et underskudd av råvarer, vil det alltid være etterspørsel selv om store kjøpere forsvinner. I sammenheng med spørsmål om strukturelle konsekvenser, er det også nødvendig å vise til mulige konsekvenser for forbrukernes interesser som vi ikke her har hatt mulighet til å drøfte som eget tema.
- Forstå primærprodusentenes motivasjon og investeringsvilje: Lønnsomheten i primærproduksjonen er lav. Det er neppe økonomiske forhold alene som kan forklare motivasjonen hos primærprodusenter, også ikke-økonomiske faktorer har stor betydning. I den forbindelse er det nødvendig å ta høyde for at reguleringsregimer har andre effekter enn de rent økonomiske. Deregulering kan føre til økt usikkerhet om mer enn priser, slik at risikoen og kravet til lønnsomhet kan øke vesentlig. Med sterke samvirker vil bøndene fremdeles ha betydelig forhandlingsmakt og samtidig mulighet for å koordinere seg på en rekke områder av betydning for kompetanse og innovasjon. Dersom samvirkene blir tvunget til å differensiere mer mellom attraktive produsenter og marginale produsenter for å sikre konkurransekraft, kan det bli behov for vesentlig økt bruk av statlige virkemidler på andre områder. Muligheten til å regulere for fellesskapet kan bli svekket til tross for unntaket i konkurranseloven. Dette kan føre til økt regionalisering internt i samvirkene.

Klargjør nøkkelforhold og -mekanismer: Når det er signalisert fra den ny regjeringen at markedsreguleringsordningene skal gjennomgås, er det viktig at vurderings-

grunnlaget er på plass. I tillegg til en klargjøring av reguleringsmål og regulerings-tanke kan det i denne sammenheng være grunn til å se nærmere på følgende tema :

- Forstå betydningen av distriktslandbruket i de enkelte produksjonene. Tilhengerne av markedsregulering legger stor vekt på distriktseffekter, men disse varierer sterkt mellom produksjoner. I tillegg er det stor usikkerhet om bidraget fra markedsregulering med mottaksplikt sammenlignet med annen virkemiddelbruk.
- Klargjør betydningen av mottaksplikten: Mottaksplikten tillegges gjerne stor vekt som et distriktpolitisk virkemiddel innenfor jordbruket. Men selv innenfor kjernen av reguleringstilhengere varierer oppfatningene og offentlige utredninger gir ingen klar konklusjon om betydningen (jf. forrige punkt).
- Klargjør betydningen av forsyningsplikten for stabilitet i råvaretilgangen i foredlingsmarkedet: Det er enkelte aktører som er avhengige av forsyningsplikten, men flere regner den som upålitelig og utilstrekkelig. Forsyningsplikten bør antagelig sees vel så mye i konkurransepolitiske som landbrukspolitisk sammenheng.
- Styrk kommunikasjon og informasjonsflyt i verdikjeden slik at forutsigbarhet og risikominimering for alle parter styrkes, uten å komme i strid med Konkurranselovens bestemmelser. Informasjon er en av forutsetningene for å sikre *konkurransenøytralitet*. Uro omkring konkurransenøytralitet svekker legitimiteten. Markedsregulator har et betydelig ansvar for å inngi tillit omkring konkurransenøytralitet og bør kunne gjennomføre tiltak gjennom økt involvering av andre parter. Alternativet er at SLF tar over prognosearbeidet, men det vil kunne redusere treffsikkerheten til ordningene, øke byråkratisering og kostnadene. Likevel kan dette bli nødvendig å vurdere dersom ikke konkurransenøytralitet dokumenteres utover rimelig tvil.
- Utvidet markedsråd («Marketboard») for analyse og prognosearbeid innenfor de ulike produksjonene bør utredes. *Handelen bør antagelig involveres i prognosearbeidet*. Målsettingen om noenlunde lik pris mellom forbrukerområder ivaretas i stor grad av handelen gjennom sentraliserte innkjøp og intern prisutjevning. Handelen har i tillegg andre markedsvurderinger enn markedsorganisasjonene i samvirket og rapporterer om usikkerhet og ustabilitet i underskuddssituasjoner. Involvering av handelen vil også kunne bidra til økt markedsretting også fra regulators side. Kampanjer og skift i etterspørselen blir mer effektivt overvåket enn i dag. Denne kunnskapen bør inn i forbruksprognoser. Dette kan gjøres gjennom ulike modeller. Enten internt hos markedsregulator, eller gjennom formaliserte «marketboards» i regi av SLF. *Det er grunn til å legge vekt på at tiltak som kan unngå underskuddssituasjoner er viktig for hele næringen, også når underskuddet må dekkes av økt import*. Markedsråd kan også bidra til å øke forståelsen for hvordan konkurransesensitiv og forretnings sensitiv informasjon bør håndteres i systemet.

Vi mener disse punktene har god forankring i forståelsen av markedsreguleringen og i synspunkter fra ulike posisjoner i det norske mat- og jordbruksmiljøet. Selv om både beskrivelse og intervjuer ikke garanterer for en fullstendig og korrekt dokumentasjon av ordningen, tror vi det er verdifullt å ta utgangspunkt i hva sektoren selv oppfatter om en tradisjonsrik og mangfoldig del av virkemiddelbruken i forvaltningen av norske mat- og landbruksressurser.

Referanseliste

- Aalerud, E.H (2012). *Markedsregulering i fjørfesektoren*, NILF
- Almås, Reidar (2002). *Norges Landbrukshistorie IV 1920-2000, frå bondesamfunn til bioindustri*. Det norske samlaget.
- Bondelaget (2013). *Avtaleguide 2013–2014*.
URL: <http://www.bondelaget.no/getfile.php/Nettbutikk/Kunnskapsmaterieill/Avtaleguide2013-2014%20hele%20small.pdf>
- Europaportalen (2013). *CAP reformen 2013 – EUs felles landbrukspolitikk i endring*. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/38470168/knutrapport.pdf>
- Forskrift om adm. tollnedsettelse, landbruksvarer (2006). FOR-2005-12-22-1723: Forskrift om administrative tollnedsettelser for landbruksvarer
- Forskrift om markedsregulering, jordbruksvarer (2008). FOR 2008-10-22 nr. 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.
- Forskrift om svine- og fjørfeproduksjonen (2004). FOR-2004-04-01-611. Forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen
- Hansen, Svein Olav et al. (2008). *Mennesker i tid 2, verden og Norge etter 1750*.
- IG (2013) *Råvarer*. URL: <http://www.ig.com/no/ravarehandel>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2006) *Om lov om samvirkeforetak (samvirkelova)*. Ot.prp. nr. 21 (2006-2007).
- Kjølseth og Pettersen (2012). *Innovasjon i landbruket*. Notat 2012 - 4
- Konkurransetilsynet (2012) *Konkurransen i Norge*.
- Landbrukets utredningskontor (2007). *Sveitsisk landbruk – reformer og utviklingstrender*.
- Landbrukets utredningskontor (2010). *Avvikling av melkekvoter i Sveits*.
- Lilledahl, Gerd et. al. (2000). *Forelesningsnotat sosiologi hovedfag, Kvalitativ metode*. URL: http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm#_Toc496898482
- LMD (1996). *Matkvalitet og forbrukertrygghet*. St.meld. nr. 40 (1996-97).
- LMD (1999). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld. nr. 19 (1999-2000).
- LMD (2008). *Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror*. Ot.prp. nr. 47(2008-2009).
- LMD (2011) *Landbruks- og matpolitikken Velkommen til bords*. Meld. St. nr. 9 (2011-2012).
- LMD (2011). *Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket. Rapport 17.03.11 fra arbeidsgruppe*.
- LMD (2012). *Høringsbrev, Høring av forslag til endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer*.
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/horinger/horingsdokumenter/2012/horing-av-forslag-til-endringer-i-forskr/horingsuttalelser.html?id=674328>
- LMD (2012). *Markedsordningene for lam og egg, omlegging til «volummodell»*.
- LMD (2013). *Jordbruksavtale 2013-2014*.
- Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (1936). LOV-1936-07-10-6 Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror.
- Nationen (2013). *Markedsregulering*. Helga dokument. 01.11.13

- Nationen (2013) *Svikt i mjølkeprisen i Sveit etter frislepp*. Publisert: 13.11.13
- Nilf (2013). *Matprisindekser*, URL: http://nilf.no/statistikk/Matvarepriser/Tekst/Manedlig_prisutvikling_for_kjottvarer_etter_dyreslag-tabell
- Norske Felleskjøp (2013). *Markedsordningene for korn*. URL: <http://www.fk.no/Sider/Markedsordningen-for-korn.aspx>
- Norsk Landbrukssamvirke (2013). *Konkurransopolitikk*. URL: <http://www.landbruk.no/Naeringspolitikk/Nasjonalt/Konkurransopolitikk#.UnkMWaPKxol>
- Nortura Totalmarked (2013). *Prognosen 2014*. URL: <http://totalmarked.nortura.no/prognose/category13590.html>
- NOU (2011). *Mat, makt og avmakt*. Sentrale underlagsdokumenter
- Rålm, Per Christian (Red.) (2013). *Mat og Industri, Status og utvikling i norsk matindustri 2013*. URL: http://www.nilf.no/publikasjoner/Andre_publicasjoner/Mat_og_industri/2013/
- Samvirke (2013). *Hva er et samvirke? Særpreget*. URL: www.samvirke.org
- SLF (2012). *Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk*. Rapport 22/2012
- SLF (2012). *Gjennomgang av fraktordningene for korn og kraftfôr*. Rapport-nr.: 14/2012
- SLF (2012) Omsetningsrådet årsmelding og regnskap 2011. URL: https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/frukt-og-gront/markedsregulering/_attachment/18517?_ts=1379dd326d0
- SLF (2012). *Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2011*
- SLF (2012) *Vekstmuligheter i grøntsektoren*. Rapport 16/2012
- SLF (2013) *Administrative tollnedsettelse*. URL: <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/tollnedsettelse>
- SLF (2013). *Importvernet på 1-2-3*. URL: <https://www.slf.dep.no/no/16241/importvernet-p%C3%A5-1-2-3>
- SLF (2013) *Omsetningsrådets regelverk*. URL: <https://www.slf.dep.no/no/styrer-rad-utvalg/omsetningsradet/regelverk>
- SLF (2013). *Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2012*
- SLF (2013) *Tollkvoter* URL: <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/tollkvoter#hva-er-tollkvoter->
- Steine, Guro m.fl. (2011). *Regulering for organisering - markedsregulering i kjøttsektoren*. NILF-notat 2011-8
- Tine (2013). *Markedsregulatorrollen*. URL: <http://www.tine.no/om-tine/tettere-pa-tine/utfordringer/kan-man-ivareta-b%C3%A5de-konkurranseskraft-og-statlig-ansvar>
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research Design and Methods*, fourth ed.

Vedlegg

Intervjuobjekter

Andersen	Vibeke
Andvik	Per Asbjørn
Aspesletten	Sigurd Lars
Eidem	Bjørn
Godli	Olaf
Gundersen	Tor Helge
Hauge	Steinar
Hedstein	Ola
Helgen	Steinar
Helland	Sigrid
Hongseth	Arnfinn
Jacobsen	Jørn Gunnar
Juul-Hansen	Bjørn Ole
Klafstad	Martin
Lilleborge	John
Lund	Trond Vilhelm
Mjaatvedt	Kjell
Monsrud	André
Opheim	Geir Olav
Simonhjell	Jakob
Skorge	Per Gunnar
Spikseth	Rune
Stuve	Lars Fredrik
Wang	Odd Ture
Wittussen	Hans Thorn
Ødegård	Johnny
Øglend	Anbjørn
Øyna	Dag Kjetil

Tidligere utgitt i denne serien – 2013

2013–1

Emerging green innovation platforms. A comparative study on bioenergy policies in Emilia-romagna and Norway.

Bianca Cavicchi, 65 pp.

2013–2

Innovasjon i kjøttbransjen – status, forutsetninger og suksesskriterier.

Asbjørn Veidal, Julie Nåvik Hval, Trygve Kjølseth, 127 s.

2013–3

Kost–nytte av tiltak mot fosfortap fra jordbruksarealer i Norge.

Karen Refsgaard, Marianne Bechmann, Anne-Grete Buseth Blankenberg, Valborg Kvakkestad, Annbjørg Øverli Kristoffersen, Asbjørn Veidal, 105 s.

2013–4

Aktør- og markedsanalyse av Inn på tunet.

Anne Strøm Prestvik, Ingunn Nebell, Ivar Pettersen, 85 s.



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

ADRESSE HOVEDKONTOR

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon: 22 36 72 00
Postboks 8024 Dep	Storgata 2-4-6	Telefaks: 22 36 72 99
0030 OSLO		E-post: postmottak@nilf.no
		Internett: www.nilf.no

ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	22 36 72 40
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	postmottak-Bergen@nilf.no
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	postmottak-Trondheim@nilf.no
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	22 36 72 00
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	postmottak-Bodo@nilf.no
