

NILF-rapport 2008–2

Spill om næring: Strategier for omstilling i matindustrien

*Strategic interaction and future competitiveness
in the Norwegian food industry*

Ivar Pettersen
Johanne Kjuus



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Tittel	Spill om næring: Strategier for omstilling i matindustrien
Forfattere	Ivar Pettersen og Johanne Kjuus
Prosjekt	Konkurransedyktig norsk matindustri (K042)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2008
Antall sider	128
ISBN	978-82-7077-712-9
ISSN	0805-7028
Emneord	matindustri, samspill, konkurransevne, omstilling

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 Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

NILF har i en del år fulgt matindustriens utvikling. Blant annet gjennom samarbeid med en rekke næringsorganisasjoner og forvaltningsorganer har vi utgitt årlige «Mat og industri»-rapporter og fra 2006 har vi også arbeidet med beskrivelse av dagligvarehandelens rolle i norsk matsektor. Gjennom en rekke år har vi også arbeidet med landbrukssamvirkets spesielle organisering og rolle i norsk matsektor.

Denne rapporten presenterer ikke nye forskningsresultater eller en ny, bred faktadokumentasjon, men forsøker å tegne et bilde av matindustriens utviklingsmuligheter på basis av tidligere forskning og næringsbeskrivelser.

Matindustrien er variert og næringspolitikken på matområdet sammensatt. Eierinteressene i norsk matindustri varierer fra børsnoterte konglomerater til nær hele gruppen av norske bønder. Industrieierne har tilpasningsmuligheter, men også ulike interesser. Samspillet mellom en kompleks politikk og handlekraftige eiere er et interessant forskningstema. Samspillet mellom politikk og industrieiere, og mellom bønder og andre matinvestorer, kan bli avgjørende for hvordan matsektoren håndterer skift i fremtidige rammebetingelser. Rapporten beskriver vilkårene for samspillet og retningsvalg for fremtiden. Vi håper det i fremtiden vil være tid til forskning rundt spørsmålet om matindustriens fremtidige konkurransevne mens valg- og tilpasningsmuligheter fortsatt finnes.

Arbeidet med rapporten har medført dialog med mange aktører i matsektoren. Samarbeidet med Forum for matindustrien, hvor nærings bidragsyttere til prosjektet er samlet, har vært av stor nytte. Prosjektet er et brukerrettet innovasjonsprosjekt med delfinansiering fra Norges forskningsråd ved Matprogrammet. Oppdragsgivere og finansielle bidragsyttere er Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (FHL), Kjøttindustriens fellesforening (KIFF), Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og Tine. Vi har også hatt stor nytte av parallelt arbeid for KIFF og Innovasjon Norge, samt strategidiskusjoner med bl.a. Nortura hvor også Handelshøyskolen BI har vært involvert. Til sist har Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbundet (NNN) bidratt både som deltager i Forum for matindustrien og samtalepartner. Alle medlemmer av styringsgruppen har gitt kommentarer og bidrag til arbeidet gjennom diskusjoner i styringsgruppemøter, seminarer og som intervju- og samtalepartnere.

NILF har som forsknings- og utredningsmiljø et selvstendig ansvar for analyser og utarbeidelse av rapporten. Hos NILF har blant andre Mads Svennerud, Eivind Thorsen og Jørgen Pettersen bidratt i kartlegginger. Dr.scient Svein Ole Borgen har vært en viktig diskusjonspartner og kvalitetssikrer. Viktige innspill er også gitt av Dr.polit. Frode Veggeland. Rapportredigering er utført av Siri Fauske. Ansvar for prosjektet, ikke minst for gjenværende feil og svakheter, hviler hos forfatterne.

Oslo, april 2008
Ivar Pettersen, Direktør

Innhold

SAMMENDRAG	1
SUMMARY	5
1 INNLEDNING.....	7
2 RESSURSER FOR KONKURRANSEEVNE.....	9
2.1 Ressurser, næringsmiljø og naturlig skjerming.....	9
2.1.1 Ressurstilgangen: Skjebnefellesskap med råvareprodusenter, knapphet på arbeidskraft	11
2.1.2 Næringsmiljøet: Styrke i mangfold og komplett verdikjede.....	22
2.1.3 Naturlig skjermet	24
2.2 Attraktive ressurser og internasjonal agenda	30
2.2.1 Kostnadseffektivisering og industristruktur	30
2.2.2 Mer krevende markeder for matråvarer	38
2.2.3 Internasjonalisering	40
2.2.4 Tilpasning til styrket dagligvarehandel	46
2.2.5 Differensiering gjennom innovasjon, sortimentsstyring og produktutvikling.....	48
2.3 Stort omstillingspotensial, ulike strategiske interesser	53
2.3.1 Omstillingspotensial i skala og spesialisering	53
2.3.2 Ulike interesser og eiermiljøer	55
3 SÆRPREGET SEKTORPOLITIKK	59
3.1 Generell næringspolitikk: Vekt på innovasjon og tilrettelegging for omstilling.....	59
3.1.1 Mål om samfunnsøkonomisk effektivitet, strid om innhold	59
3.1.2 Fokus på innovasjon	63
3.1.3 Omstridte avgrensninger mot miljøhensyn og distriktpolitikk.....	65
3.2 Mange mål og virkemidler i matpolitikken	67
3.2.1 Preget av inntektshensyn	68
3.2.2 Innebygd distrikts-, areal- og miljøpolitikk.....	70
3.2.3 Krevende forbrukerorientering, med vekt på helse	72
3.2.4 Energipolitikk blir matpolitikk	78
3.2.5 Relativt begrenset rolle for innovasjons- og konkurransepolitikk	82
3.3 Vekt på skjerming, selektive subsidier og avgifter	84
3.3.1 Omfattende skjerming	84
3.3.2 Skjerming kontra budsjettstøtte: Subsidie-, avgifts- og fordelingseffekter.....	86
3.3.3 Mer politisk enn økonomisk rasjonelt virkemiddelvalg.....	87
4 TO MULIGHETER: HØSTE ELLER INVESTERE	92
4.1 Valgmulighet med langt tidsperspektiv og stor usikkerhet	93

4.1.1	Lang tidshorison, betydelig usikkerhet og ulike oppfatninger av endringsbehov	93
4.1.2	Alternative strategier	96
4.1.3	Konsekvenser for matproduksjon, regional utvikling og arealbruk	99
4.1.4	Mer livskraftig næringsmiljø på sikt.....	105
4.2	Politikk og foretaksstrategier i gjensidig avhengighet	111
4.2.1	Spill med vekt på landbrukssamvirke og politikk	111
4.2.2	Alternative strategier	114
4.2.3	Gjensidig avhengig måloppnåelse	117
4.2.4	Spill om utbytte	118
4.2.5	Ensidige strategiskift innebærer risiko.....	120
4.3	Behov for koordinering, risiko for status quo.....	127
REFERANSER		125

Sammendrag

Norsk matsektor blir i økende grad internasjonalsert. Sektoren har stor og voksende marin mat-eksport, økende import, en stor del konkurranseutsatt foredlingsindustri og stadig strammere internasjonale forpliktelser rundt vår matpolitikk. Utviklingen fortsetter, men tempoet er usikkert. Det norske matsystemet, næring og forvaltning, kan i mellomtiden velge å investere og omstille for å øke konkurranseevnen. Men det er også mulig å avvente endringer i internasjonale forpliktelser og fortsette å nyte fordelene av betydelig gjenværende skjerming og nasjonalt handlingsrom. På kort sikt står valget mellom krevende omstilling eller relativt stabil næringsutvikling med en ambisjos sektorpolitikk. På lang sikt kan det dreie seg om evnen til å opprettholde et bredt sammensatt, norsk næringsmiljø med selvstendig utviklingsevne.

Tilpasningene i det norske matsystemet skjer i samspill mellom næring, politikk og forvaltning. God koordinering av politikk og næringstilpasning øker sjansen for å videreutvikle matindustriens ressurser. Evnen til samhandling har tradisjonelt vært velutviklet. Internasjonaliseringen av matsektoren setter imidlertid allerede den nasjonale samhandlingen på prøve. Interessekonfliktene innad i matnæringen kommer til syne for eksempel i vurderingen av handels- og konkurransepolitikken og landbrukssamvirkets rolle som iverksetter av sektorpolitikk. En selvstendig, norsk satsing på internasjonalt konkurransedyktig matindustri vil være et nytt og annerledes siktemål for matpolitikken og deler av industrien. Spørsmålet er ikke bare om nytten er tilstrekkelig, men også om det norske matsystemet har evne til i tide å håndtere en ny agenda for norsk matsektor.

I denne rapporten ser vi på valgmulighetene for det norske matsystemet; for politikken og næringen. Vi forsøker å beskrive hvilke ressurser og prosesser som kan styrke matindustriens konkurranseevne i løpet av de neste fem til ti årene, og mulige konsekvenser av slik endring.

Bredt sammensatt matindustri med konkurransedyktige ressurser

Norsk matindustri har ressurser som kan konkurrere med andre nordiske og europeiske foretak. Norge er en stor mateksportør. Norske foretak er blant verdens ledende eksportører av marine produkter. Norsk matindustri består også av foretak som er blant de større matforetakene i Norden. I tillegg har Norge som andre industriland, en underskog av små og mellomstore matindustribedrifter som bidrar til omstillingsevne og nyskaping i næringen som helhet. En stor del av foredlingsindustrien konkurrerer i dag åpent med industrien i EU.

Den jordbruksbaserte industrien står sentralt i matindustrimiljøet. Den råvareorienterte, jordbruksbaserte industrien, primært landbrukssamvirket med små og mellomstore utfordrere, er fortsatt i hovedsak skjermet. Samspillet mellom kompetansemiljøene i landbruksbasert og annen matindustri har vært avgjørende for veksten i akvakulturnæringen, utviklingen av noen av Nordens sterkeste merkevarer og at Norge i dag har en i internasjonal sammenheng, bredt sammensatt og ekspansiv matindustri.

De ulike delene av matindustrien, sammen med et betydelig underleverandørmiljø for kompetansetjenester, avls- og plantemateriale, førteknologi, FoU-tjenester og logistikk, utgjør samlet en ressurssterk matsektor. De ledende foretakene har betydelig handlekraft. Det er også en ressurs at det finnes kompetanse og evne til utvikling av matsektoren i en hovedsakelig norskeid dagligvarehandel med nære relasjoner til industrien.

Høste eller investere

Matsektoren, eller «det norske matsystemet», kan investere for økt konkurransevne. Sektoren har effektiviseringspotensial og kan utnytte opparbeidede ressurser til å styrke sektorens internasjonale konkurransevne. Men den jordbruksrelaterte delen av sektoren kan også fortsatt høste fordeler av et norsk, beskyttet system. Det norske systemet har utviklet et høyt kostnadsnivå, men også en avansert samhandling mellom politikk, forvaltning og næring og en levende primærproduksjon over hele landet.

Høsting er i tråd med tunge trender i norsk og internasjonal økonomi. Den norske makroøkonomien taler mot offensive industrisatsinger i arbeidskrevende sektorer. Norge vil i økende grad skille seg ut med spesielt knapp tilgang på arbeidskraft. Arbeidskrevende norsk industri og råvareproduksjon vil få problemer med å tiltrekke seg produksjonsfaktorer i konkurranse med offentlig og privat tjenesteyting.

Høsting kan kanskje også finne støtte i alminnelig norsk næringspolitikk. Den generelle næringspolitikken er først og fremst generell og innovasjonsrettet. Støtte til eller satsing på enkelt næringer faller på siden av aksepterte næringspolitiske oppgaver. På den annen side er det dagens matpolitikk, og ikke en politikk som sikter mot internasjonal konkurransevne og omstilling, som skiller seg fra den alminnelige, norske næringspolitikken.

Investering for økt konkurransevne vil kreve betydelige omstillinger i anleggsstruktur, teknologi, produktspesialisering og -utvikling, og resultatet er usikkert. Hvis imidlertid næringen i dag har et konkurransedyktig ressursgrunnlag, vil ren høsting over tid svekke denne ressursbasen og snevre inn valgmulighetene. Grunnlaget for et riktig valg ligger derfor i å forstå sektorens ressurser, konsekvensene av dagens rammebetingelser og det langsiktige perspektivet på internasjonaliseringen.

Gjensidig avhengighet

Både næring og politikere må velge. Omstillinger i matnæring og matpolitikk kan ikke skje uavhengig av hverandre. Foretak, politikere og forvaltning øver gjensidig påvirkning på hverandres risikooppfatninger og måloppnåelse. Industriens anleggsstruktur kan for eksempel sees som et bidrag til primærproduksjon over hele landet. Investeringer for endringer i markedsforholdene vil ikke være lønnsomme dersom fremtidens politikk er spesielt usikker, heller ikke vil en omlegging av politikken virke attraktiv hvis det er ekstra stor usikkerhet om næringens ressurser og tilpasningsevne.

Omstilling dreier seg blant annet om endringer i roller og ansvar. En matnæring som satser på langsiktig konkurransevne, vil endre sine strategiske prioriteringer i retning av foretaksøkonomisk effektivitet. Dermed kan industrien få problemer med å sikre politisk viktige fellesgoder knyttet til for eksempel spredt anleggsstruktur, distriktssysselsetting og tilrettelegging for småskala råvareproduksjon. Utenlandsk bearbeiding av norske råvarer kan også øke. Ved å vente med omstillingene, utsettes slike endringer.

Matpolitikken får nye utfordringer, og må svare med justeringer av politisk virkemiddelbruk. For eierne av den store, samvirkebaserte delen av matindustrien er hensynet til rammebetingelsene for primærjordbruket avgjørende for deres industri-satsing. Industrisatsing som risikerer å svekke landbrukspolitikken, fremstår som et dårlig valg. Koordinering av industrisatsing og næringspolitiske kursendringer kan avgjøre muligheten for satsing på økt konkurransevne i matindustrien.

Spillet mellom næring og politikk er ikke et nullsum-spill. Det ligger en merverdi i en samtidig tilpasning av rammebetingelser og næringsstrategier, og det er mulige tap forbundet med en ensidig endring.

En utfordring for det norske matsystemet

Verken næringsøkonomisk eller politisk er en norsk, matindustriell satsing et opplagt valg. Selv om troen på næringens omstillingsmuligheter får gjennomslag, er det grunner til å beholde dagens matpolitiske og næringsøkonomiske balanse så lenge vi har rom. På grunn av den gjensidige avhengigheten, er det heller ikke sannsynlig, og kanskje heller ikke gunstig, om næring eller politikk endrer sin strategi uten at politiske og næringsøkonomiske veivalg koordineres.

Muligheter for koordinering finnes. Tidligere forskning peker på at vårt matsystem har sterke relasjoner mellom næring og forvaltning. WTO- og EØS-avtalene gjør at samhandlingen i det norske systemet i økende grad må forholde seg til internasjonalisering av markeder og politikk. En selvstendig, norsk satsing på internasjonalt konkurransedyktig matindustri, er likevel et nytt siktemål for samhandlingen og vil derfor være en vesentlig, ny utfordring for det norske matsystemet.

Summary

Since World War II, Norway has mainly had a dual food economy. The marine part has been a vital, highly export-oriented sector, since the 1980's stimulated by rapidly growing aquaculture. The agri-food part has, with some exceptions, been sheltered from international competition.

With the WTO-agreement on agriculture and the EEA-agreement with the EU in 1994, internationalisation both of national food markets and food industry regulations has speeded up. If continued, the export based marine sectors may expect that market access disputes on the EU and US markets may finally come to an end. The agricultural sector, on the other hand, hopes to achieve long lasting room for protection and support levels for «arctic agricultural» and multifunctional farming in a high cost, North-European economy.

The two main sub-sectors of the food sector seem to go different ways with respect to future outlooks and policy preferences. At the same time, the interaction between the two may be one of the key strengths of a future and more generally competitive food industry. The marine sector offers international distribution and a unique raw materials basis when international food prices get volatile at steadily higher levels. The agro-food sector may offer e.g. bio- and feedstock technologies, processing, branding and marketing skills together with substantial potential for rationalisation.

This situation leaves the agro-food industry with at least two options. One is to exploit the current regime in order to maintain the prevailing balance between industrial efficiency and political legitimacy. The other is to make use of the next years as an opportunity for planned and co-ordinated investments in sustainable competitiveness.

The investment option raises two issues. (1) Is the industry capable to compete? (2) Is the Norwegian Food System able to make a planned and co-ordinated move from protection to open competition as the main guideline for industrial development?

This report reviews the resource base of the industry, and the preconditions for a change from current to internationally oriented industry developments. Our conclusion is that the industry has attractive resources and a potential for increased efficiency. Making the move is, however, a difficult exercise. The move requires co-ordination of policy and industry strategies, meaning a reorientation of interaction between industry and policy makers. A generally shared view that the food industry holds the necessary competitive potential to make it worthwhile, and a firm perspective on Norway's longer-term international policy commitments, may make the parties move.

1 Innledning

Norsk matsektor består av virksomheter med ulike eierformer, sterkt varierende råvaresituasjon og ulike politiske rammebetingelser. I næringen, på arbeidstagersiden og i politiske miljøer, er det bevissthet om at vår marine råvarebase gir muligheter for fremtidig næringsutvikling. Også landbruksproduksjonen omfattes med økt interesse og nye verdiperspektiver, samtidig som den landbruksbaserte industrien ivaretar viktige samfunnshensyn knyttet til primærproduksjon og distriktsvis sysselsetting.

På denne bakgrunn gjorde NILF en avtale med en bred gruppe næringsaktører i matsektoren om å gjennomføre en studie av mulighetene for økt konkurransevne i norsk matindustri. Studien er gjennomført med betydelige bidrag fra næringen selv og fra Norges forskningsråd gjennom Matprogrammet. Rapporten «Spill om næring» drøfter to problemstillinger:

- Har norsk matindustri tilstrekkelige ressurser til å kunne konkurrere i en mer åpen norsk matøkonomi?
- Hva skal til for å gjennomføre nødvendige endringer i foretakstilpasning og rammebetingelser for å realisere økt konkurransevne for matindustrien?

Internasjonal konkurransevne er en mulig norm og et mulig siktemål for utviklingen av norsk matsektor. Konkurransevne er en norm vi selv kan velge for videreutviklingen av matindustrien, uavhengig av hvordan og når Norge eventuelt vil stå overfor nye forpliktelser til redusert norsk importvern og støttenivå. Internasjonal konkurransevne betyr at norske produsenter må tilpasse seg produkttilbud og kostnadsforhold hos konkurrerende virksomheter blant våre naturlige handelspartnere.

Vi tar her utgangspunkt i at «konkurransevne beskriver forutsetningene for å opprettholde og øke den økonomiske verdiskapingen over tid; på bedriftsnivå, næringsnivå og nasjonalt nivå» (Nærings- og handelsdepartementet, 2001). Konkurransevne betyr kort sagt at ferdige produkter minst har samme verdi som ressurser som forbrukes i produksjonen.

Relative kostnader og potensielle inntekter må verdsettes før vi kan si noe om verdiskaping og konkurransevne. Ikke minst matsektoren byr på diskusjoner om verdier av både produkter og ressursbruk. Forskjellen på samfunnsøkonomisk og foretaksøkonomisk verdi er stor og vil alltid gi grunnla for omfattende offentlige reguleringer av primærproduksjon basert på nasjonale bioressurser. Samfunnsøkonomiske verdier reflekterer samfunnets samlede, kollektive verdsetting av goder og ressurser. Foretaksøkonomisk verdi er verdien for den som til enhver tid kan råde over godet eller ressursen.

En virksomhet som er konkurransedyktig leverer verdier som gjør virksomheten i stand til å konkurrere med andre virksomheter om de attraktive ressursene.

Ressursgrunnlaget og evnen til å tiltrekke seg ressursene, avgjør foretakens og næringens konkurransevne.

Rapporten drøfter matindustriens konkurransevne, fra primær råvarebearbeiding til høy grad av foredling av både marine og jordbruksbaserte råvarer. Matindustrien er imidlertid avhengig av både primærprodusenter og dagligvarehandel. Når vi bruker begrepet matsektoren, innbefatter vi hele verdikjeden for både marine og landbruksbaserte.

Vi bruker også begrepet det norske matsystemet. Det norske matsystemet omfatter hele nettverket med matsektor, matforvaltning i departementer og ytre etater, og politikere (Rommetvedt, 2002). Matpolitikk brukes, som hos Rommetvedt, som en samlebetegnelse for særskilt regulering og virkemiddelbruk myntet på råvareproduksjon, foredling, distribusjon, internasjonal handel, omsetning og forbruk av mat.

Rapporten er tredelt: Den beskriver (1) næringens ressursgrunnlag, (2) politiske rammebetingelser og (3) vilkårene for samspill og nye veivalg for næring og politikk. Rapporten presenterer ingen selvstendige forskningsresultater, men drøfter hypoteser og presenterer skjønsmessige vurderinger. Informasjonsgrunnlaget består av vanlig statistikk, tidligere forskningsresultater, årsrapporter, intervjuer og drøftinger med næringsaktører.

Andre kapittel drøfter grunnlaget for matsektorens og matindustriens fremtidige konkurransevne, både betydningen av råvaretilgangen og for eksempel kampen om arbeidskraften, samt næringens struktur, eierskap og samspillet i den norske matsektoren. Tredje kapittel tar for seg næringspolitikken, først innretning av generell norsk næringspolitikk med vekt på innovasjon og tilrettelegging for omstilling, dernest beskriver vi særtrekkene ved matsektorpolitikken. Fjerde og siste kapittel forsøker å forstå det strategiske samspillet mellom næring og politikk som kan være nødvendig for å skape grunnlag for varig økning i konkurransevnen.

2 Ressurser for konkurranseevne

Ressurser og markeder endrer karakter. Næringer og foretak skifter strategisk basis. Matsektoren er som andre sektorer. Norsk matindustri er bygget opp rundt en unik tilgang på marine ressurser og tilgang til landbruksråvarer som i praksis har hatt norsk industri som eneste avtaker. Samtidig har den landbruksbaserte matindustrien i stor grad fått være alene om hjemmemarkedet.

Fra dette grunnlaget er det utviklet en variert og til dels ressurssterk matindustri hvor konkurransefortrinn varierer mellom råvarebasis, markedsnærhet og kompetanse. I dag er Norge en stor mateksportør, vi har en vesentlig, merkevareorientert og konkurranseutsatt foredlingsindustri, samt en samvirkedominert landbruksbasert matindustri med store foretak og nær koordinering mellom leveranser av produksjonsressurser, råvareproduksjon og foredling.

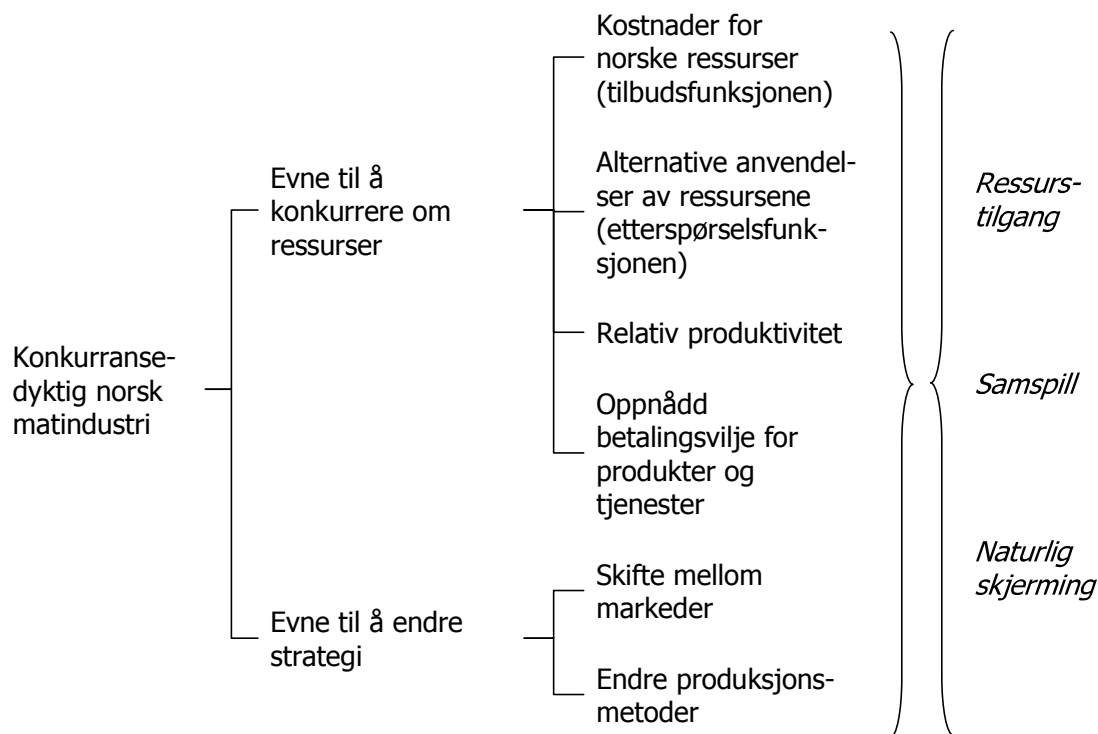
I det siste har prisene på matråvarer i verden økt, og det er betydelig bevegelse landbrukspolitikken i våre naboland. Det forhandles stadig om nye, multilaterale forpliktelser for vår matpolitikk gjennom verdens handelsorganisasjon. Grunnlaget for «det norske matsystemet» endres og stiller matsektoren overfor nye muligheter og utfordringer.

I dette kapitlet drøfter vi kilder til konkurranseevne for norsk matindustri. Vi tar utgangspunkt i teori og forsøker å belyse relevansen for matindustrien. For matindustrien er det avgjørende å kunne sikre råvaretilgangen og tiltrekke seg arbeidskraft i et marked preget av økende knapphet på arbeidskraft. Ressursgrunnlaget er viktig, men også samspillet mellom ulike næringsaktører og forvaltning, samt naturlig handelsbegrensninger i form av transportkostnader og ulike forbrukerpreferanser.

2.1 Ressurser, næringsmiljø og naturlig skjerming

I figur 2.1 har vi skjematisk listet kilder til konkurranseevne som blir drøftet i rapporten. Figuren ser konkurranseevnen fra to sider:

- (1) Evnen til å betale konkurransedyktige priser for innsatsfaktorene og
- (2) evnen til strategisk tilpasning som vil si å utvikle og utnytte ressursene innenfor de ressurs- og markedssegmenter som til enhver tid er attraktive.



Figur 2.1 Kilder til konkurranseevne for norsk matindustri

Evnen til å konkurrere om ressurser dreier seg om toleranseevnen for variasjon i ressurspriser i et gitt marked eller markedessegment med gitt type teknologi eller produksjonsmetode. Strategisk endringsevne er evnen til å omstille virksomheten til skift i markeder, ressurstilgang og teknologi, dvs. endre markedsfokus eller produksjonsmetoder når intern ressursituasjon eller eksterne forhold tilsier det.

Evnen til å konkurrere om ressurser avhenger i figuren av fire faktorer; tilbudet av ressurser, konkurransen om ressursene – dvs. alternative anvendelser, samt produktivitet og kundenes betalingsvilje for produkter og tjenester. Tilbudet av ressursene bestemmer kostnadsnivåer for samlet ressursutnyttelse. Evnen til å endre strategier dreier seg om vanlige strategiske tilpasninger som for eksempel skift mellom markeder, teknologier og segmenter, og om typisk innovasjonsevne, som kan tolkes som evne til å utvikle produkter, produksjonsmetoder, markeder og forretningssystemer.

Faktorene i figuren er både en definisjon og en mulig disposisjon for drøfting av konkurranseevnen til en næring. Konkurranseevne kan ikke måles ut fra foretaksøkonomiske resultater. Med effektiv konkurranse trenger det ikke være unormale overskudd i noen enkeltnæring. Det er ikke nødvendigvis synlige, høye overskudd som styrker en næring. En næring vil øke på bekostning av andre når næringen har større evne til å utnytte endringer i ressurstilgangen enn andre næringer.

Vi redegjør i dette første kapitlet for tre sentrale teorier om konkurranseevne på næringsnivå. Til høyre for enkeltfaktorene i figuren ovenfor har vi plassert tre

temaer som i litteraturen gjerne kan kyttes til forutsetningene for konkurransevne: ressurstilgang, samspill og naturlig skjerming. Med disse begrepene mener vi:

- *Ressurstilgang* – tilbudet i Norge av de ressursene næringen er avhengig av. Unike ressurser og rikelig ressurstilgang gir grunnlag for konkurransedyktige foretak, ikke minst i matsektoren, og har gitt Norge en internasjonal konkurransedyktig marin matproduksjon.
- *Samspill* – samhandling som påvirker kompetanse, motivasjon og tilpasningsevne over tid: En viktig og stadig mer velutviklet forståelse går ut på at samspill, nettverk og næringsmiljø er viktige forklaringsfaktor for konkurransevne.
- *Naturlig skjerming* – faktorer som begrenser konkurransen fra utlandske tilbydere uten å være avhengig av vår nasjonale politikk: Naturlig skjerming er en kilde til konkurransevne. Handelsmønstre og dermed konkurransevne kan i stor grad forklares ved forskjeller i transport-, logistikk- eller andre transaksjonskostnader. Dette gjelder ikke minst konkurransevne i matsektoren.

I de følgende avsnittene utdyper vi hvordan ressursbasert konkurransevne, konkurransevne basert på samspilleffekter og naturlig skjerming kan gjøre seg gjeldende som kilde til konkurransevne i matsektoren. Gjennomgangen beveger seg på overflaten. Vi har her hatt nytte av en lignende kortfattet presentasjon av de to første teoriene som finnes i Reve og Roland (2003).

2.1.1 Ressurstilgangen: Skjebnefellesskap med råvareprodusenter, knapphet på arbeidskraft

Både litteratur om konkurransevne på foretaksnivå (se for eksempel Barney, 2007) og for konkurransevne for nasjoner og hele næringer (se for eksempel Norman, 2001), er opptatt av ressurser og ressursutnyttelse. Ulike ressurser og kombinasjoner av ressurstilganger gir grunnlag for konkurransedyktige foretak og næringer. I dette avsnittet viser vi at det er gjensidig avhengighet mellom store deler av matindustrien og råvareproduksjonen, og at verdikjeden som helhet er avhengig både av støtte til råvareproduksjon og evne til å konkurrere om stadig mer kostbar norsk arbeidskraft.

Internasjonal konkurransevne basert på ressurstilgang og -utnyttelse

Siden matsektoren er avhengig av naturressurser og biologiske vekstforhold, er ressursgrunnlaget spesielt viktig i matsektoren. Næringer som utnytter mye ressurser som er rikelig tilgjengelig i en region eller nasjon, og samtidig vanskelige å transportere ut av landet, har gode forutsetninger for verdiskaping fordi de stedbundne ressursene er verdifulle. Begge forutsetninger, både ressursbruken og ressursutnyttelsen, gjelder i relativ forstand, derav følger betegnelsen komparative fortrinn. Næringen må utnytte relativt mye ressurser i forhold til andre næringer som konkurrerer om samme ressurser. I tillegg betyr rikelig tilgang på ressurser relativt rikelig tilgang i forhold til tilgangen i andre nasjoner eller regioner. Teorien

er egnet til å forklare handel mellom ulike geografiske områder eller ressursmiljøer, ikke bare mellom land.

Teorien tilsier videre at matindustriens fremtid i Norge avgjøres av endringer i ressurstilgangen i Norge i forhold til i andre land. Dersom vi får relativt mer av de ressursene matindustrien er avhengig av, får matindustrien bedre forutsetninger for vekst. Får vi et noe varmere klima i Norge, vil norsk matproduksjon alt annet like, øke. Det kan være andre næringer som har tilsvarende faktorbruk, i fremtiden er det for eksempel spesielt bioenergi som kan konkurrere med matproduksjonen om arealressursene. Andre forhold enn relativ ressursbruk vil derfor også ha stor betydning for om det er produksjon av bioenergi eller mat som utnytter dyrkbare norske arealer. Økte klimaproblemer kan derfor også styrke kampen om jordbruksressursene.

I diskusjonen om konkurranseevne er det lett å hoppe bukk over ressurstilgangen og i stedet se på ressursprisene. Relativt høye lønninger blir da lett et bevis for at for eksempel matindustrien har svake forutsetninger for å konkurrere fra Norge, det samme gjør skattesatser, avgiftsnivå osv. Konklusjonene kan bli misvisende, for det første fordi det kan være rikelig tilgang på andre viktige ressurser som gjør at lønningene er høye. For det andre fordi handel over tid utjevner forskjeller i prisene på produkter, uten at de komparative fortrinn dermed forsvinner. Det er næringens relative avhengighet av arbeidskraft i forhold til andre ressurser, som avgjør om en næring på sikt vil lide under relativt høye, nasjonale priser på arbeidskraft.

Verdien av matressursene endrer seg antagelig raskere i dag enn det vi har opplevd i løpet av det siste århundret. Nettopp hastigheten i skiftene i matproduksjonens ressursgrunnlag begrunner forskningssatsing på å forstå drivkrefter og mulige tilpasninger til en ny situasjon for verdens og Europas bioproduksjon (SCAR, 2007). Et eksempel er tilgangen på vannressurser. For internasjonalt landbruk er vann en stadig mer kritisk ressurs. Verdenshandelen kan spille en viktig og stadig mer avgjørende rolle i økonomiseringen med knappe vannressurser. Vannmangel i Afrika kan få konsekvenser for norsk landbruk, og bør ifølge forskningen få påvirke landbruket i de enkelte land for at verden skal utvikle gode løsninger på nye utfordringer (se ramme nedenfor).

Ramme: Handel med mat – innbakt handel med vann: handel med knappe vannressurser uten å transportere vann

Mange land opplever knapphet på vannressurser. Landbruket er en av de sektorene som bruker mest vann, ofte vann som ikke kan gjenvinnes. En undersøkelse viser at man i Sydøst Asia bruker anslagsvis 10 m³ vann pr dollar produksjonsverdi i jordbruket, mens tilsvarende tall for Vest Europa er 2,6 m³.

Siden Vest Europa importerer ris, frukt og grønnsaker fra andre land, importerer vi implisitt vann. I den grad vi eksporterer landbruksprodukter, er den implisitte eksporten av vann sannsynligvis også mindre.

Land i varmere strøk står i hovedtrekk overfor større problemer med vanntilførsel enn for eksempel Vest Europa. Handelsmønsteret er derfor i strid med teorier om komparative fortrinn og god global utnyttelse av vannressurser. En årsak kan være at det er andre faktorer som har større betydning for handelen enn vannressurser, mens en annen er at vannressurser ikke forvaltes effektivt og blant annet på grunn av handelspolitiske restriksjoner. Begge deler er sannsynlig. En liberalisering av handelen med jordbruksvarer og innføring av gode systemer for vannprising, vil kunne ha vesentlig betydning for utnyttelsen av landbruksarealer og handel med jordbruksprodukter. Begge deler er krevende, men det er også krevende å møte den utfordringen som mangel på vannressurser kan ha for utviklingen spesielt i fattige land.

Kilde: Rehdanz & al. (2007)

Handel har således betydning for utnyttelsen av vannressurser, spesielt fisk og for eksempel hvete. Tross omfattende regulering gir handel mulighet for at enkelte land får utnyttet sine fortrinn. Teorien om komparative fortrinn gir grunn til å tro på handel som virkemiddel for god ressursforvaltning og trøst for dem som er bekymret for hva vi skal leve av i Norge. «Det gode med komparative fortrinn, er at alle land har det og ingen kan miste det»¹, er det sagt. Er det lønnsomt for et land å importere, vil landet over tid også ha lønnsom eksport. Det verste vi kan oppleve ifølge teorien er autarkiet, et lukket land helt avhengig av våre egne ressurser uten muligheter for utveksling med andre land. Handelen med andre land gir i forhold autarkiet, økte valgmuligheter.

Skjebnefellesskapet; avhengigheten mellom ravareproduksjon og industrien

Jordbruks- og fiskeriressursene er en del av matindustriens relevante ressursgrunnlag bare dersom det er hindringer for handel med jordbruksråvarer og ubehandlet fisk. Når det er slike hindringer, blir primærproduksjon og industri

¹ Sitatet er upresis gjengivelse av Victor D. Normans muntlige oppsummering av hovedbudskapet i teorien om komparative fortrinn under diverse forelesninger og foredrag.

avhengig av et felles ressursgrunnlag. Det er dette som gir opphav til uttrykket skjebnefellesskap i den norske matsektoren.

En situasjon hvor matråvarene må gjennomgå industriell bearbeiding før de kan konsumeres eller transporteres over lengre avstander, gjør at industrien har konkurransekraft i den lokale primærproduksjonen og primærproduksjonen er avhengig av den lokale industrien. Det samme skjer hvis det er sterke politiske begrensninger på flytting av matvarer mellom nasjoner og regioner. Da vil norskproduserte råvarer nærmest være forbeholdt norsk industri. I så fall vil også industrien uansett være konkurransedyktig så lenge det produseres råvarer på en regningssvarende måte.

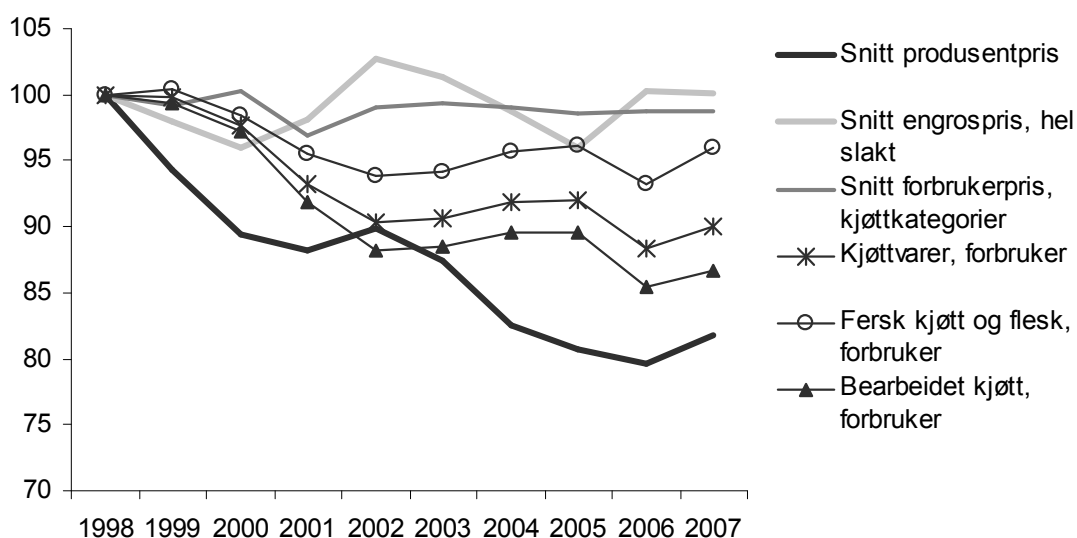
Konkurransesevnen må med andre ord vurderes for verdikjeden fra jord til ferdig pakket industriprodukt som helhet. Dette gjelder selv om det er importkonkurranse for ferdigproduktene. Regningen for mulig ineffektivitet og sløsing i industrien, vil i økende grad måtte bæres av de lokale råvareprodusentene, jo sterkere importkonkurransen for ferdigvarene er. Verken industrien eller råvareproduksjonen alene avgjør evnen til verdiskaping og konkurranseevne for norsk virksomhet.

Forholdet til råvareproduksjonen stiller ulike deler av industrien ulikt. Den industrien som har en mer følsom råvarebase, eller som må konkurrere om råvarene, er mer sårbar. Dersom råvareproduksjonen er sterkt følsom for prisendringer, øker presset for effektivitet også på industrileddet. Det samme gjelder om råvarene har alternative anvendelser. Den enkelte industrivirksomhet vil derfor som regel ikke oppleve noe beskyttelse i skjebnefellesskapet, fordi det som regel er flere alternative avtagere av samme råvare i det norske markedet.

I den grad vi har et skjebnefellesskap mellom primærproduksjon og industri som gruppe i norsk matsektor, er det et fellesskap underlagt omfattende reguleringer. Priser reguleres gjennom markedsreguleringsordninger og målpriser, kvanta av melkeråvare reguleres ved produksjonskvoter. Slike reguleringer får imidlertid ikke endret den grunnleggende gjensidige avhengigheten. Reell pris til bonde kan ikke settes høyere enn at industrien får omsatt de foredlede produktene, og økte kostnader i industrien må bæres av bonden dersom importvernet ikke gir rom for økte priser til forbruker.

Dersom enten råvareprodusenter eller industrien har en markedsrett, dvs. evne til å påvirke prisen på henholdsvis industriens bearbeiding eller råvarene, vil det også være mulighet for en kamp om marginer og rom for kostnader mellom de ulike leddene. Økt fortjeneste på et ledd kan innenfor skjebnefellesskapet, gå på bekostning av et annet ledd. Uten å gå nærmere inn i problematikken, kan det vises til at mye av teorien om vertikale relasjoner og verdikjedeledelse nettopp går ut på å vise at slik kamp om posisjoner i systemer med gjensidig avhengighet, gir lite effektiv ressursbruk for fellesskapet sett under ett. I denne erkjennelsen ligger gode argumenter for samvirkeorganisering, hvor primærprodusenter integrerer med industrien, eller kontraktsproduksjon, hvor industrien eller handelen skriver langsiktige produksjonsavtaler med primærprodusentene. Ulike former for koordinering i verdikjeden er i noen grad omtalt for eksempel i presentasjonen av frukt- og grøntsektoren i Norge (Dæhlen og Pettersen, 2007).

Figur 2.2 kan illustrere hva vi mener med prisoverveltning i et skjebnefellesskap. Slaktedyrene må i praksis slaktes i Norge. Engrosprisen for hel slakt, er pris etter at dyret er slaktet og varene kan transporteres til ulike skjærebedrifter og foredlingsvirksomheter. Figuren viser at engrosprisen er stabil, mens prisen til bonde har sunket kraftig. Figuren tyder på at kostnader på mellomleddet er økt over tid, og at bonden har måttet bære kostnaden. Figuren tyder også på at det ikke har vært lett å overvelte eventuelle kostnadsøkninger i slaktingen på senere ledd.



Figur 2.2 Utvikling i priser på produsent- engros- og forbrukernivå og kjøttvarer og bearbeidet produkt i Norge, 1998–2007 (indeks 1998=100, løpende kroner)

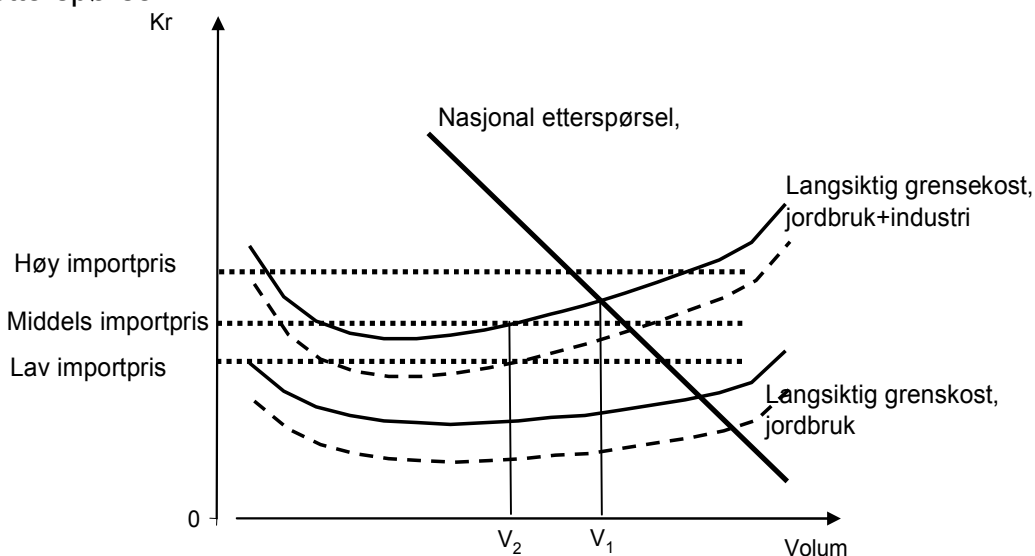
Vi har en grad av skjebnefellesskap der transportkostnadene eller reguleringer hindrer utenlandsk bearbeiding av norsk råvarer. Så lenge vi har husdyrproduksjon, vil det også foregå slakting i Norge. Også for melkeproduksjonen er det sannsynlig med noe bearbeiding nær råvareproduksjonen. For korn er det annerledes, kornet kan lastes for eksempel i containere ute hos større produsenter og transporteres kostnadseffektivt over lange avstander. Endringer i transporten av korn er i ferd med å få konsekvenser for kornmottaks- og møllestrukturen.

I dag ser vi også konsekvensen av at norsk kornproduksjonen er annerledes stillet i forhold til internasjonale kornpriser. Når potensiell eksportpris for korn med ett ligger høyere enn norsk pris, kan norsk foredling og norsk kjøttproduksjon lett miste evnen til å konkurrere om det norske kornet. Skjebnefellesskapet svekkes. Interessekonflikten mellom Østlandet, som er «kornprodusenten», og Sør-Vestlandet, som er «husdyrprodusenten og kornforedleren», blir lett synlig.

Rammen nedenfor illustrerer og forsøker å utdype betydningen av begrepet «skjebnefellesskap» mellom primærproduksjon og foredling.

Ramme: Illustrasjon av skjebnefellesskap mellom primærproduksjon og industri

Skjebnefellesskapet er illustrert i figuren nedenfor. Vi antar at tollvernet gjør at produktpriser og bearbeidingskostnader i industrien er høyere innenlands enn internasjonalt. Den diagonale linjen som faller mot høyere, er etterspørsel etter bearbeidede jordbruksprodukter, volumet (horisontal akse), øker når prisen (vertikal akse) faller. De heltrukne kurvene illustrerer grensekostnadene i primærproduksjon (nederst) og primærproduksjon pluss industri (øverst). Uten handel vil etterspørsel være lik tilbudet av ferdige produkter ved et produksjonsvolum lik V_1 . Dersom prisen på importprodukter er som vist ved prikket linje for «høy importpris», dvs. vi har en prohibitiv tollsats eller transportkostnad ved import, vil importkonkurransen bare representere et tak på fremtidig prisutvikling. Prisen bestemmes av nasjonalt tilbud og nasjonal etterspørsel.



Figur: Råvareproduksjon og industri, ved importkonkurranse kun på industrileddet

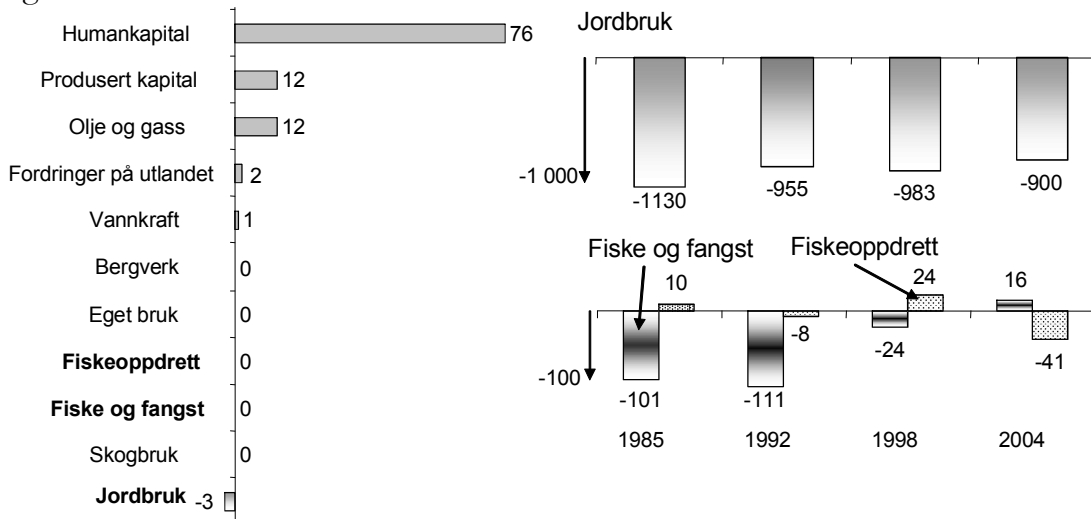
Dersom tollen reduseres eller importkonkurransen på annen måte skjerpes, og importprisen blir lavere enn likevektsprisen ved volum lik V_1 , vil importprisen bestemme pris og volum nasjonalt. Ved «middels importpris» vil produksjonsvolumet synke til V_2 . Industriens marginer vil fortsatt være konkurransedyktige i kraft av «skjebnefellesskapet», men volumet er redusert fordi den samlede kostnaden for råvareproduksjon og industri, var for høy. Slik vi har tegnet kurvene, er det nok å redusere omfanget av råvare- og industriproduksjon for å få ned kostnadene. Uten en slik sammenheng mellom volum og kostnader, ville næringen være

Vanskelig malbar verdi av norske matressurser

I Norge forsøker vi å vurdere verdien av det nasjonale ressursgrunnlaget. Statistisk sentralbyrå offentliggjør årlige beregninger av verdien av den såkalte nasjonalformuen. Slike analyser kan gi en indikasjon på hvilket ressursgrunnlag vi har opparbeidet og fått fra naturens side. Analysen sier ikke noe om vårt relative ressursgrunnlag i forhold til konkurrentland, men måler verdien i stedet ut fra hva vi i dag skaper av verdier på basis av våre egne ressurser.

Figur 2.3 viser den verdien ulike norske ressurser står for gjennom den ressursutnyttelsen vi har i norsk næringsliv. Verdiene regnes eksklusive subsidier og støtteordninger utenom importvern. Verdiene regnes eksklusive subsidier og støtteordninger utenom importvern og produktspesifikke subsidier. Her sees verdikjedene under ett, vi ser på all industri og primærproduksjon basert på disse ressursene. Figuren viser at verken jordbruks-, fiske- eller fiskeoppdrettsressursene per 2004 utgjør noen positiv økonomisk verdi for samfunnet. Selv om tallene er noe gamle, representerer de bildet for en lang periode og fortsatt ville nok prisøkningen for matvarer internasjonalt være av begrenset betydning for verdiskapingen i Norge. Det er primært arbeidskraften, dvs. den humane kapitalen, og den produserte kapitalen, dvs. produksjonsutstyret, samt olje og gass, som utgjør de nasjonale ressursverdiene for Norge.

Slike beregninger reiser altså spørsmål om vi i det hele tatt får noen verdiskaping ut av våre landbruks- og marine ressurser. Grunnen er at minst hele bearbeidingsverdien går til å godtgjøre normal lønn og kapitalavkastning, som arbeidstakere og investorer alternativt kunne fått i andre næringer. Bruken av jord- og marine ressurser skaper ingen tilleggsverdier, i en slik økonomisk forstand. For jordbruket er endog tilleggsverdiene negative når arbeidskraften og kapitalen har fått en normal egen verdi.



Figur 2.3 Verdien av norske ressurser: Nasjonalformue i 2004 for jordbruk, fiske og havbruk, 1985–2004, andeler i prosent (til venstre) og årlig verdi i faste priser (til høyre) (i mrd. 2000-kroner)

Kilde: Greaker & al. (2005), bearbeidet av NILF

Verdien av jordbruksressursene er beregnet til en betydelig negativ verdi i alle år, men det er en svak positiv utvikling. Resultatet overrasker neppe dem som følger de årlige analysene fra Budsjettneemnda for jordbruket. I beregningen her settes det for det første ingen verdi på samfunnsmessige ringvirkninger av jordbruket utover de verdiene som gjenspeiles i produktspesifikke subsidier, dvs. bare er en liten del av støtten til jordbruket. Arbeidskraftskostnaden vurderes videre ut fra lønningene i arbeidsmarkedet som er betydelig over verdien av jordbrukets egen arbeidsinnsats.

For fiske og fangst er utviklingen fra 1985 klart positiv, men også denne sektoren har bidratt med betydelige negative verdier tidligere. Fiskeoppdrett har variert rundt null. Historien forteller om sterkt varierende resultater og flere perioder med økonomisk krise i store deler av næringen.

Det er også nærliggende å peke på at næringen er relativt fragmentert. På eksportsiden konkurrerer norske eksportører med hverandre om markeder de i fellesskap antagelig i en visse grad kunne påvirket på grunn av en samlet sett ganske sterk markedsposisjon (Liabø & al, 2007). Dermed blir også verdien av de norske ressursene som brukes til slik produksjon, gjennom konkurransen mellom norske eksportører, overført til importlandene. I den grad det er riktig at norsk eksport av for eksempel oppdrettslaks påvirker prisnivået på eksportmarkedet, kunne ulike tiltak for å begrense samlet norsk eksport noe tenkes å øke basisverdien for fiskeeksport pr enhet og dermed såkalt ressursrente og anslått nasjonalformue i de marine ressursene. Spørsmålet om verdien av eksportbegrensende tiltak, hvordan de skulle gjennomføres osv, er imidlertid omstridt og ikke minst handelspolitisk sensitivt (Liabø & al. 2007).

Analysen gir grunnlag for én viktig erkjennelse, det er utnyttelsen av arbeidskraften og kompetanseressursene som først og fremst avgjør norsk velstandsutvikling. Det betyr ikke at forvaltningen av matressursene; jord, kyst og fiskestammer er uvesentlig. Beregningene viser en måte å illustrere gapet mellom foretaksøkonomisk verdiskaping og nødvendig samlet samfunnsøkonomisk verdiskaping som må forklares for å forsvare den samlede jordbruksstøtten.

Hva som er alternative anvendelser for norske og internasjonale matressurser endrer seg. I hele etterkrigstiden har det virket krevende og kostbart å sikre at jordbruksressursene tas i bruk over hele landet. Kornproduksjon er for eksempel blitt kanalisert til Østlandet for at husdyr skal bidra til å utnytte arealene på Vestlandet og i Nord Norge. Bak kanaliseringen ligger sterk virkemiddelbruk. Det er politikken, og i liten grad markedet, som har sikret at de samlede arealressursene er i bruk.

Konkurransen om dyrkbart areal med tilfredsstillende vekstvilkår og tilgang på vann, er i ferd med å bli endret som følge av endringer i klima, energipriser og -politikk. Befolkningsendringer og betydelige endringer i relative inntekter for store utviklingsland har betydning (Utgård og Pettersen, 2008). I dag beskytter vi norsk jordbruk mot alternative leveranser fra andre land slik at de norske jordbruksressursene heller ikke finner anvendelse utenfor Norge. I større grad enn på lang tid, kan det være mulig å se en situasjon hvor norske jordbruksressurser, vanntilgang og vekstvilkår blir et knapphetsgode også i et internasjonalt perspektiv. Det er

også grunn til å anta at økt verdi på landbruksressurser vil henge sammen med sterkt økt verdi på fiskeressurser.

Norges rolle som matnasjon kan bli vesentlig styrket. I dag er det vektleggingen av samfunnsgodene gjennom beskyttelse og støtte som holder norsk matproduksjon oppe. Det er fortsatt langt igjen, men det er noe mer realistisk i dag å tenke seg at ikke bare marin, men også landbruksbasert matproduksjon holdes oppe av rene markedskrefter.

Press som følge av knapphet på arbeidskraft: utfordring for hele matsektoren

Som vist ovenfor, er utnyttelsen av arbeidskraften i dag den helt dominerende ressursen for norsk verdiskaping. Ressursgrunnlaget endres over tid av naturlige og politiske årsaker. Endret ressursgrunnlag, som for eksempel introduksjonen av petroleumssektoren i norsk økonomi, førte til endringer i næringsstruktur og enkelt næringskonkurransen. Siden det relative ressursgrunnlaget er avgjørende, er det også sannsynlig at endringer i næringsstruktur i en åpen økonomi like gjerne vil følge av internasjonale og globale, som rene norske forhold. Nedenfor ser vi på følgene av sterk vekst i utviklingslandene Kina og India, og samtidig relativt knapp tilgang på arbeidskraft i Norge.

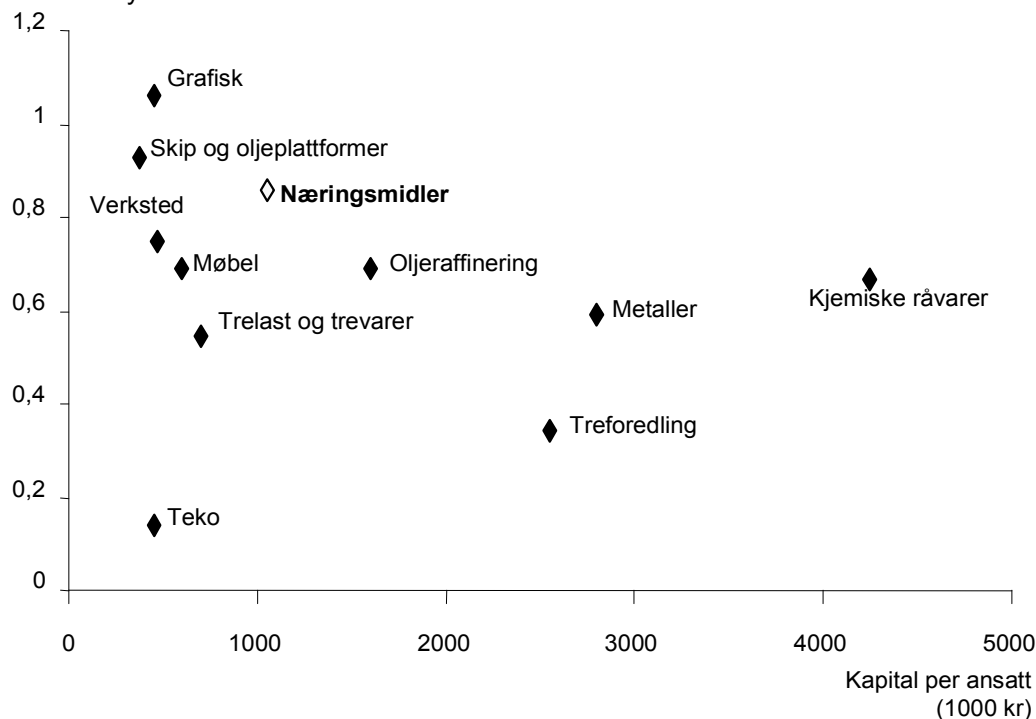
Veksten i andre deler av verden, endringer i ressurstilgangen og økt integrasjon av markedene – såkalt globalisering – endrer betydningen av vårt ressursgrunnlag. Enkelte forskere mener den raske veksten i for eksempel Kina og India kan fjerne grunnlaget for industrisysselsettingen i store deler av de tidlig industrialiserte landene. En liten, åpen markedøkonomi som den norske, vil merke store konsekvenser. Kina og India er økonomier med store arbeidskraftsreserver. Hvis vi før hadde relativ knapphet på arbeidskraft, blir forskjellene i relativ ressurstilgang nå dramatisk forsterket. Samtidig tyder mye på at de raskt voksende landene effektivt fyller etterslepet når det gjelder kompetanse og forskning, samt infrastruktur som telekommunikasjon, finansielle tjenester osv. Landene har god tilførsel av internasjonale investeringsmidler.

I en studie av konsekvensene av veksten i India og Kina for norsk økonomi, presenterer forskerne lyse perspektiver for norsk velstandsutvikling, men mer dystre perspektiver for eksempel for matindustriens konkurransevne (Bjørvatn & al., 2006). Studien sammenligner matindustrien med andre norske næringer. Åpningen av Kina og India for verdensøkonomien innebærer en betydelig økning av arbeidskraftstilbudet globalt. Tilgangen på arbeidskraft fra landsbygdene i disse landene er fortsatt stor og vil kunne holde lønningene nede i lang tid fremover. En stadig større del av verdens arbeidsintensive industriproduksjon vil dermed finne sted i Kina. India vil på sin side kunne huse produksjon som krever mer velutdannet arbeidskraft. I begge tilfeller gjelder veksten først og fremst transporterbare og overførbare varer og tjenester.

Med den nye konkurransen er det naturlig å regne med en kraftig nedbygging av arbeidsintensiv produksjon i OECD-området. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom kapitalintensitet i norsk industri, målt som kapital i kroner per årsverk og relativ sysselsetting i år 2005 i forhold til år 1995. Figuren viser at mat-

industrien plasserer seg blant næringer med lav kapitalintensitet, dvs. høy arbeidsintensitet. Dermed har næringen i utgangspunktet hatt en ulempe i konkurransen om en stadig mer knapp arbeidsstyrke. Likevel har næringen hatt relativt stabil sysselsetting. Norge som stadig blir relativt mer kapitalrikt og mindre rikt på arbeidskraft, vil forventes å se nedgang i arbeidsintensiv virksomhet. Til sammenligning er en typisk arbeidsintensiv næring som teko-næringen, bygget ned til ca. 15 prosent av den sysselsettingen næringen hadde i 1995.

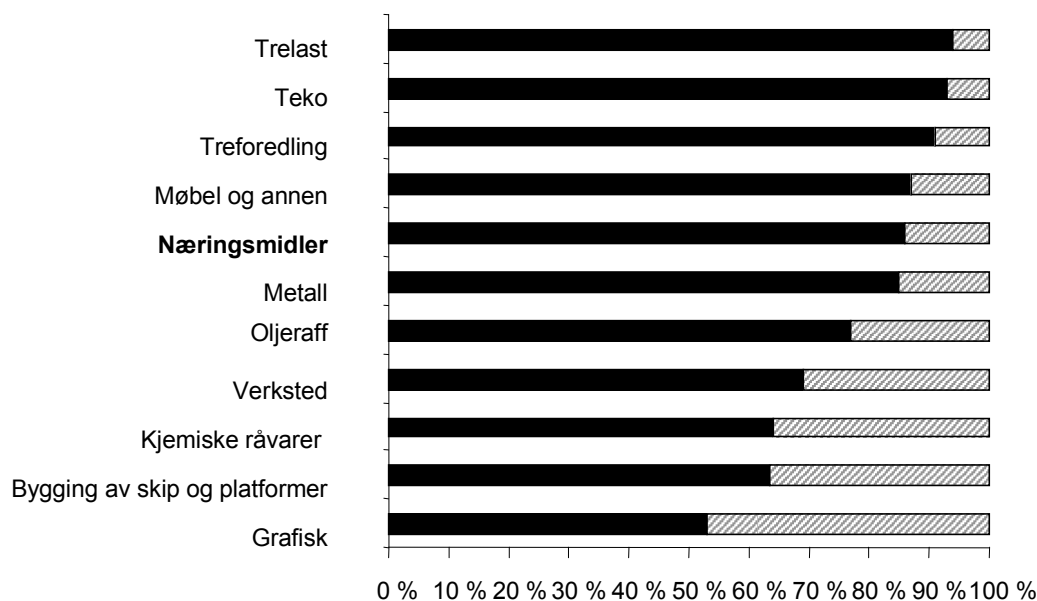
Sysselsatte 2005/sysselsatte 1995



Figur 2.4 Kapitalintensitet og vekst i lønnsnivåer for endring i antall årsverk etter næring, 1995–2005

Kilde: Bjorvatn & al. (2006)

Grunnen til en relativt robust sysselsetting i matindustrien er blant annet at en stor del er skjermet mot konkurranse fra utlandet. Både naturlig og politisk skjerming påvirker, i varierende grad, matindustrien. Sammensetningen av arbeidskraften er også av betydning og Norge har relativt god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft. Figur 2.5 viser imidlertid at matvareindustrien, sammenlignet med andre næringer, bruker relativt lite arbeidskraft med høyere utdanning. Hvorvidt vi ved å se mer detaljert på bruken av arbeidskraft, for eksempel andelen faglært og ufaglært sysselsetting, vil endre bildet, er usikkert. Økt bruk av faglært arbeidskraft kan være viktig for arbeidsproduktivitet og kvalitet, men trenger ikke å påvirke Norges komparative ressursfordeler i forhold til konkurrentlandene. Norsk matindustri er en sårbar del av næringslivet som følge av avhengigheten av en stor andel arbeidsplasser som gjennomgående ikke krever høyere utdanning.



Figur 2.5 Prosentvis andel av arbeidskraften med høyskole eller akademisk utdanning (skravert felt) etter næring, i 2005

Kilde: Bjorvatn & al. (2006)

Veksten i Kina og India vil fortsatt forårsake store endringer i verdensøkonomien og norsk økonomi og næringsstruktur. Effektene på norsk matindustri kommer både via endringer i råvarepriser, men også via endringer i relativ ressurstilgang for norsk næringsliv.

Landene i Øst-Europa har relativt mye av den industrien som må konkurrere med arbeidsintensive, transporterbare varer produsert i Kina. De østeuropeiske landene vil dermed fortsatt ha rikelig tilgang på arbeidskraft i forhold til oss, de vil antagelig skifte sin arbeidsintensive produksjon over mot produkter som krever nærhet til markedene for eksempel i EU. Produksjon av næringsmidler for eksport til resten av EU, vil sannsynligvis bli styrket. For EUs tradisjonelle matindustri betyr dermed Kinas økte rolle i verdensmarkedet for industriprodukter generelt, både noe økte råvarepriser, men ikke minst sterkt konkurransepress fra matindustrien i Øst-Europa. Utviklingen vil også få merkbare konsekvenser for Norge gjennom våre spesialavtaler som del av EØS-regelverket.

Ut fra et tradisjonelt ressursperspektiv, hvor råvarer og ferdige produkter er handelsvarer, og konkurranseevnen ligger i ressurser som arbeidskraft og kapital, blir perspektivet for den arbeidsintensive delen av matindustrien negativt. Tendensen går i retning av mindre arbeidsintensiv industri (se også Olsen og Gripsrud, 2002). Effekten av veksten i industrien i Kina og India vil forsterke tendensen. Dersom matindustrien skal ha vekstmuligheter i en mer åpen norsk matøkonomi, må grunnlaget ligge i andre ressurser eller skjerming.

Økningen i de internasjonale råvareprisene, demper presset noe, men altså bare i den grad norske råvarer ikke like gjerne kan eksporteres for bearbeiding ute i stedet for innenlands, slik tilfellet i stor grad er for norsk fisk. Uansett er det bare den

delen av matindustriell bearbeiding som gjør råvarene transporterbare og mer holdbare, som må ligge nær råvarekilden. Ytterligere bearbeiding er i mindre grad avhengig av lokalisering nær råvarekilden.

Så langt har vi brukt resonnementer som bygger på at nasjonal relativ eller komparativ ressurstilgang avgjør konkurranseevnen for en norsk næring. Nyere teorier peker imidlertid også på andre faktorer. Samspillet i næringsmiljøet kan for eksempel være en vel så viktig kilde til konkurranseevne som arbeidsintensiteten.

2.1.2 Næringsmiljøet: Styrke i mangfold og komplett verdikjede

Vi har eksempler på vellykkede etableringer av kraftbasert eller offshorerettet storindustri i Norge uten at etableringen har hatt et vesentlig nasjonalt miljø å støtte seg til. Slike etableringer er unntak. Et konkurransedyktig foretak opptrer sjelden alene. Foretak i relaterte næringer «beiter på og gjødsler samme allmenning», de stimulerer og utnytter samme ressursbase samtidig. Ofte er det heller ikke noe allmenningens problem ved at den ene fortrenger den andre. Jo flere som utnytter den felles ressursbasen, jo mer attraktive og omfattende blir ressursene til glede for hele miljøet. Vekst og utvikling i næringen kan bli selvforsterkende.

En viktig og stadig mer velutviklet del av teorien om internasjonal konkurranse, peker på samspill, nettverk og næringsmiljø som forklaringsfaktor. Moderne varianter av denne typen teorier knyttes for eksempel til Porter (1990) Teorien kalles i deler av norsk litteratur blant annet klyngeteori, og i enkelte arbeider teori om oppgraderingsmekanismer (Reve og Jacobsen, 2001). Teorien tar utgangspunkt i at teknologisk og produktmessig like foretak og næringer har ulik evne til å nyttiggjøre seg tilgjengelige ressurser. Foretakenes evner settes i sammenheng med næringsmiljøet. Det er kvaliteter ved næringsmiljøet som gjør foretakene konkurransedyktige.

For eksempel er det vanlig å legge til grunn at dyktige konkurrenter stimulerer hverandre og at konkurranseevnen styrkes med en krevende kundemasse. Skjerming og privilegier hindrer ifølge denne teorien, konkurranseevne på sikt. Næringsmiljøet er et nettverk av konkurrerende foretak, ressursleverandører, kunder og reguleringsmyndigheter. Nettverket kalles gjerne klynger eller agglomerasjoner. Samspillet karakteriseres ved eksternaliteter eller «spillover»-effekter, dvs. virkninger av egen tilpasning på andres måloppnåelse, kollektive goder for næringen osv. Når for eksempel Reve og Jacobsen (2001) bruker begrepet oppgraderingsmekanismer, understreker han hvordan miljøet bidrar til å heve kvaliteten både på ressurstilgang og på det enkelte foretakets tilpasningsmuligheter.

Klyngen eller nettverket preges gjerne også av stordriftsfordeler. Jo større samlet aktivitet, jo større evne til å fremme ytterligere konkurranseevne og verdiskaping.

Klyngeteorien er et supplement til tradisjonell forståelse av ressursbasert konkurranseevne eller komparative fortrinn. Klyngeteorien er opptatt av ikke-fysiske ressurser. Et eksempel er såkalt «tacit knowledge», eller stille, implisitt kunnskap – kunnskap som ikke kan kodifiseres eller overføres gjennom vanlige media eller formell utdanning, er en viktig ressurs.

Begrepet «tacit knowledge» er knyttet til filosofen Polanyi (2000). Kunnskap som kan kodifiseres, formuleres i lærebøker og undervises i auditorier og klasserom, fysisk eller virtuelt, er mobil og kan lett deles og overføres mellom land og regioner. Kodifisert kunnskap gir lite varig grunnlag for nasjonale konkurransefortrinn. Når om lag halvparten av studentene ved amerikanske business-skoler er utenlandske, overføres slik kunnskap som kan effektivisere næringslivet i mange land. Men viktig kompetanse ligger også utenfor formalkompetansen. Mye tyder på at den implisitte kunnskapen er en betydelig drivkraft for utviklingen av verdensøkonomien.

Den implisitte kunnskapen utvikles og deles gjennom prosesser som det er vanskelig å planlegge eller styre. Implisitt kunnskap kan like gjerne være avhengig av den generelle foretningskulturen i et næringsmiljø, som av utdanningsinstitusjoner. Vi vet lite om betydningen av slik kunnskap for eksempel i matsektoren. Vi kan ut fra variasjoner i produktivitet og resultater under ellers like forhold, anta at den er viktig. I slakterier, skjærebedrifter og osteproduksjon er det neppe tvil om at uskreven kunnskap er en viktig del av kompetansen. Det er stor forskjell på produktiviteten mellom individer og bedrifter i alle næringer, til tross for at de har hatt tilgang til de samme lærebøkene og gjerne gått på de samme skolene. Undersøkelser av produktiviteten i landbruket viser også store forskjeller som vanskelig kan knyttes til skala, fysisk produksjonsutstyr eller landbruksfaglig utdanning (se for eksempel Flaten & al. (2006) om svineproduksjon, Sjelmo & al. (2004) om melkeproduksjon og Liabø & al. (2007) om havbruk).

Samspillet i næringsmiljøet foregår langs vertikale og horisontale relasjoner. Vertikale relasjoner, relasjoner mellom leverandører og kunder, preges av både konkurranse- og avhengighet. Råvareprodusenter, industri og handel konkurrerer om verdiskaping og marginer innenfor verdikjeden. Samtidig er de gjensidig avhengige i et slags skjebnefellesskap for å sikre effektiv leveringskjede og konkurranseevne.

Når den interessekonflikten prioriteres lavere enn felles mål om størst mulig verdiskaping for hele verdikjeden, oppstår gjerne store muligheter for effektivisering og økt verdiskaping (se for eksempel drøftinger i Kjuus (2006) og Thomassen & al (2006)). Evnen til å identifisere slike felles mål og tilpasse seg den gjensidige avhengigheten, er antagelig en av de viktigste formene for uformell kompetanse og implisitt kunnskap. Derfor er det ikke bare viktig at norsk primærproduksjon og matindustri har forståelse av en felles interesse, men at også dagligvarehandelen kan delta i et positivt samspill (Pettersen, 2008).

Geografisk nærhet kan være viktig. Konkurransedyktige næringsklynger avgrensnes gjerne til begrensede geografiske områder. Innenfor norsk jordbruk finnes lokale miljøer med spesielle egenskaper og høy produktivitet i for eksempel melkeproduksjon, kjøttforedling osv. (Fylkesmannen i Nordland, 2006). Tilsvarende finnes tydelige, geografiske næringsklynger også innenfor fiskeri og akvakultur både i Norge og utlandet (Liabø & al., 2007). Noen regioner i Norge markerer seg som «matregioner» med innovative industri- og råvaremiljøer. Stavangerregionen kombinerer både marine og landbruksbaserte råvarer, samt industri. Ålesund er sentrum i et tradisjonsrikt og sterkt internasjonalt orientert miljø for fisk.

2.1.3 Naturlig skjermet

Konkurranssevnen ligger, som nevnt, i evnen til å konkurrere om ressurser, i ressurstilgangen og i næringsmiljøet. Implisitt kunnskap og miljøer med innebygde oppgraderingsmekanismer, kan sies å høre med blant de relevante ressursene. Konkurransen om ressursene avhenger imidlertid av hva som er alternative anvendelser eller alternative produkttilganger. Skjerming vil si at konkurransen om ressurser og kjøpekraft stenges ute.

Skjerming kan være naturlig eller politisk. Den politiske skjermingen av matindustrien er omstridt og tolkes ulikt. Skjermingen tolkes dels som støtte til produksjon av samfunnsgoder, dels som rene subsidier uten bestemte motytelser. Vi legger foreløpig til grunn at verdiskaping måles netto for rene subsidier, dvs. uten at vi regner med subsidier som ikke kan anses som kompensasjon for ytelser til samfunnet. Verdiskapingen omfatter dermed bare verdier av leverte produkter og tjenester til samfunnet, minus samfunnets kostnader ved forbruk av ressurser. Politisk skjerming og subsidiering som ikke er begrunnet i samfunnsverdien av økt eller mer stabilt aktivitetsnivå, dvs. uten at de gir økte leveranser av produkter eller tjenester for samfunnet, bidrar derfor ikke til verdiskaping ifølge denne definisjonen. Politisk skjerming og subsidiering drøftes nærmere i kapittel 3.

Naturlig skjerming er en del av markedskreftene som ikke bestemmes direkte av politiske beslutninger. Naturlig skjerming kan være en varig kilde til konkurransevne innenfor matsektoren. Naturlig skjerming stimulerer gjerne til lokal produksjon, enten nær råvaren eller nær forbruksstedet. Transportkostnader, ulik smak, krevende kontraktsformer og varekontroller og standarder, utgjør hovedbidragene til naturlig skjerming. Hvis transport- eller andre transaksjonskostnader gjør at importprisene overstiger nasjonale produksjonskostnader for et visst volum, er den nasjonale produksjonen konkurransedyktig. Økte transportkostnader for importproduktene kan styrke den nasjonale verdiskapingen fordi «kortreist» mat i dette tilfellet sparer samfunnet for merkostnader ved import.

Ulike matpreferanser, produktdifferensiering og markedsmakt

Ulike matvarepreferanser gir grunnlag for differensierte produkter. Differensieringen kan skyldes råvarer, teknologi, fysiske produkttegenskaper, innpakning, merker eller distribusjonskanaler. Konsekvensen er at ulike kostnader, ressursbruk og tilgang, gir et ufullstendig uttrykk for konkurransemuligheter.

Produktdifferensiering er dels en konsekvens av gitte produksjonsforhold, råvarer osv., men også en utvei produsentene selv velger for å unngå den såkalte «commodity»-fellen. Gjennom differensiering svekkes konkurransen, leverandøren får en viss markedsmakt og dermed større evne til å tåle variasjoner i prisene på ressursinnsatsen.

Forskningen begynte å integrere produktdifferensiering og monopolistisk konkurranse i handelsteoriene på 1980-tallet. Variasjon i matpreferanser og produktdifferensiering kan gi en fordel til store land. Grunnen er at størrelsen på det enkelte markedsegment avgjør muligheten for å utnytte eventuelle skalafordele i nasjonal produksjon og samtidig gi rom for et bredt vareutvalg. Store

markeder har bedre evne til å utvikle tilfredsstillende variasjon i produkttilbudet nasjonalt og dermed til å oppnå effektiv konkurranse i det enkelte segment innenfor nasjonens grenser. Konsekvensen av ulike matpreferanser og produkt differensiering er såkalt imperfekt konkurranse, noe markedsrett, større produkt variasjon og betydelig forskjeller i eksport og import mønstre i forhold til om produktene var identiske (se for eksempel Norman (2001) for en drøfting).

Transport- og transaksjonskostnader; stor betydning av gravitasjon

Konkurransesevne er også et spørsmål om hvem vi konkurrer med. Geografisk avstand, eller det noe videre begrepet gravitasjon, sier mye om hvem som er våre konkurrenter. For matindustrien ligger konkurrentene ganske nær oss.

Foreløpige resultater fra en undersøkelse ved OECD (Komorovska & al, 2007) tyder på at gravitasjonskreftene har stor innflytelse på handelen med matvarer. Geografisk avstand forklarer mye av handelsomfanget. Sammenligner vi to par av land, det ene med 50 prosent større avstand mellom hovedstedene enn det andre, viser de foreløpige resultatene at handelen med matvarer vil være mellom 30 og 60 prosent lavere mellom landene med størst innbyrdes avstand. Betydningen av gravitasjonskraften for handelen med matvarer kan tilsi at det først og fremst er markedsforholdene og konkurransen i Norden, Østersjøområdet for øvrig og deler av Nord-Europa som vil bli avgjørende for norsk matindustri.

Gravitasjonseffekten, betydningen av geografisk nærhet for handelen med matvarer, kan skyldes en rekke forhold. Modeller som forklarer eksport og import med gravitasjon, ble populære på 1960-tallet. Modellene ga god statistisk forklaring, men forståelsen av fenomenet var mangelfull. Når gravitasjonsteorier igjen ble aktuelle på 1980- og 90-tallet, var det på grunn av bedre forståelse av de mekanismene som gjør «gravitasjonen» til en viktig forklaringsfaktor for handel. Nå ble det mange, gjerne ganske ulike teorier som kunne forklare det samme fenomenet. Forskjeller i matpreferanser og dermed produkt forskjeller øker sannsynligvis med geografisk avstand. I så fall vil både transportkostnader og produkt differensiering bidra til at land som ligger nær hverandre og har kulturelle og økonomiske likhetstrekk, handler mer med hverandre enn med fjerntliggende handelspartnere. Rammen nedenfor viser hvilke forklaringsfaktorer som ble inkludert i OECDs studie av handel med matvarer.

Ramme: Avstand har betydning for handel med mat: Beregning av gravitasjonseffekt på handel med matråvarer og matprodukter

Geografisk avstand har betydelig innflytelse på handelsmønstre, eksport og import. Det er ikke bare geografisk avstand som tillegges vekt.

Modeller som bygger på hypotesen om gravitasjon, inkluderer gjerne følgende variabler i forklaringen av eksport og import:

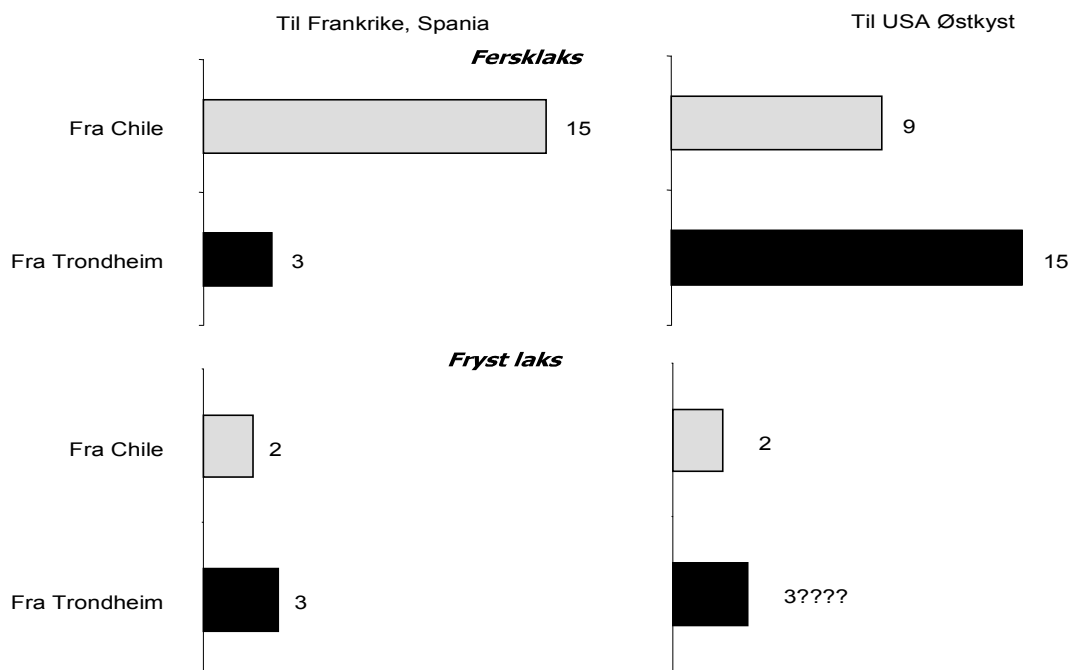
- Handelspolitikk, toll, kvoter og eksportsubsidier
- Avstand, for eksempel mellom hovedsteder i de enkelte land
- Indikator (dummy-variabel) som viser om landene har felles grense
- Indikator som viser om landene har felles språk
- Indikator som viser om landene har forbindelser fra koloniherrredømme
- Soneindikator som viser om landene tilhører samme sonekategori, for eksempel nordlig, tropisk syd, temperert osv.

Kilde: Komorovska & al (2007)

Betydelige deler av matindustrien lever på grunn av logistikken alene, uavhengig av den politiske skjermingen, i et skjebnefellesskap med primær råvareproduksjon. Utover disse delene av matindustrien, er fordelene av geografisk nærhet viktige, men noe mer usikre. Filetering av norsk torsk i foregår noen grad i Kina. Ledende industriutviklere innen deler av nordisk matindustri, påpeker i intervjuer at transportkostnadene ikke er noen vesentlig hindring for å samle produksjonsanlegg for hele Norden på et sted. Det er bare en del av norsk matindustri, spesielt slaktning av både husdyr og oppdrettsfisk og primær melkebearbeiding, som helt klart av naturlige grunner vil lokaliseres nær råvarekilden.

Transportkostnader er relativt høye i forhold til produktverdi for lite bearbejdede råvarer. Relativt høye transportkostnader taler for lokal bearbejding. I tillegg kan transport av ferske råvarer, levende dyr osv, være svært teknisk komplisert og kostnadskrejvende. Hensynet til dyrevelferd krever at levende husdyr maksimalt transporteres åtte timer med mindre for eksempel dyrene føres underveis. Logistikken kan derfor, med visse unntak, tilsi lokal bearbejding av råvarer. Der produktene skifter fra vanlig bulk eller break-bulk til stykkgoods gjennom første bearbejdingsledd, kan det være motsatt. Det er for eksempel i hovedsak rasjonelt å transportere råolje eller naturgass fremfor raffinerte produkter, bauxitt fremfor aluminium og tresket korn fremfor mel eller bakerprodukter. Overgang til mer bulktransport av tresket korn i store biler rett fra produsent, er derfor en drivkraft for strukturendringer blant kornmottak og kornmøller i Norge.

Også for fisk spiller relative transportkostnader en stor rolle for norsk konkurransevne. Figur 2.6 sammenligner transportkostnader for fersk og fryst laks til markeder i Europa og USA. For fersk laks viser figuren at norske eksportører har en fordel vis a vis chilenske aktører på 12 kroner per kg rund laks, dvs. rundt halve produktprisen. Norsk ulempe vis a vis Chile på USA-markedet er langt mindre.



Figur 2.6 Norsk og chilenske transportkostnader, fersk og fryst laks

Kilde: Liabø & al. (2007)

Slike forskjeller er av stor betydning for homogene matvarer og tilstrekkelige til at markedet for fersk laks i Europa domineres av norsk laks og i USA av chilenske produkter (tabell 2.1). Relative transportkostnader er en effektiv skjermingsfaktor så lenge forbrukerne prefererer ferske produkter.

Tabell 2.1 Andel av akvakulturproduksjon som går fersk eller frossen til markedene

		Norge	Chile	Skottland
Atlantisk laks	Fersk	85 %	50 %	95 %
	Fryst	15 %	50 %	5 %
Ørret/ Stillehavslaks	Fersk	25 %	5 %	100 %
	Fryst	75 %	95 %	0 %
Andre fiskearter	Fersk	100 %	70 %	100 %
	Fryst	0 %	30 %	0 %
Skjell	Fersk	95 %	0 %	95 %
	Fryst	5 %	100 %	5 %

Kilde: Liabø & al. (2007)

Andre fordeler enn lave transportkostnader kan være relatert til geografisk nærhet. Transaksjonskostnadene er et stikkord. Felles kultur, forretningsetikk og -begreper gjør det lettere å gjennomføre transaksjoner. Ofte er kulturforskjellene økende med geografisk avstand. Flere av forklaringsfaktorene som er nevnt i rammen over, kan påvirke transaksjonskostnader.

Lokaliseringsteorien bruker ulike «gravitasjonsfaktorer» til å forklare lokalisering av ulike næringer og dermed indirekte næringsmiljøenes konkurranseevne. Vi skiller gjerne mellom industrier med fordeler av å ligge nær råvarebasen, av å ligge nær markedet eller hvor avstand til markeder eller råvarer har liten betydning.

Tanken om at nærhet til råvarer er en generell konkurransefordel, kan tillegges for stor vekt. Det kan være fristende å tenke at norsk fiskeforedling med nærhet til et stort tilfang av internasjonalt konkurransedyktige råvarer, har en avgjørende fordel ved lokalisering langs norskekysten, for eksempel ved logistikk-knutepunktene for fiskelogistikk i Bodø, Rogaland eller i Oslo Nord (jf. for eksempel ECON, 2004). Vi foredler imidlertid selv bare en liten del av eksportfisken. En årsak er at vi møter handelsrestriksjoner for foredledede produkter bl.a. i EU. Vi foredlet imidlertid heller ikke fisk som ble eksportert til Polen under frihandelsavtalen før Polens EU-medlemskap (ECON, 2003).

Næringspolitisk har Norge stadig forsøkt å utvikle industri og ikke bare ren høsting av råvarer. Vi har hatt politisk prioritering av foredlingsindustri for lettmetall og ikke bare smelting, nasjonal anvendelse av naturgass og ikke bare gassutvinning, og historisk, en sterk satsing på industrialisering av Norge med basis i utbyggingen av fossekraften rundt 1920-tallet (Roland og Reve, 2003). I dag driver man politisk prioritering av fiskeforedling i Norge (Liabø & al., 2007) og nasjonal foredling av landbruksråvarer (jf. omtale av forskrift om foredling av norske landbruksråvarer utenlands i neste kapittel). Norge har tradisjon for betydelig næringspolitisk, industriell satsingsvilje på basis av egne råvarer.

Enkelte av satsingene har medført varig konkurranseevne, i andre tilfeller har det realøkonomiske grunnlaget vært for svakt. Generelt er råvareproduserende land fortsatt i stor grad innhøstere og ikke foredlere. Norge er et slikt land, med stor og varig vekt på eksport av marine råvarer, metaller, naturgass og råolje. Lokaliseringen av råvaren, er ingen generelt avgjørende faktor for konkurransedyktig industri. Skjebnefellesskap mellom råvareproduksjon og foredling er nærmere unntak enn regel. Norge har i dag neppe et tilstrekkelig naturlig fortrin i foredling av fiskeråvarer nær råvarekilden, eller jordbruksråvarer nær råvarekilden, til at nærheten til råvarene kan forklare stabiliteten i norsk matindustri. Politisk skjerming har vært viktigere, tross noen viktige unntak.

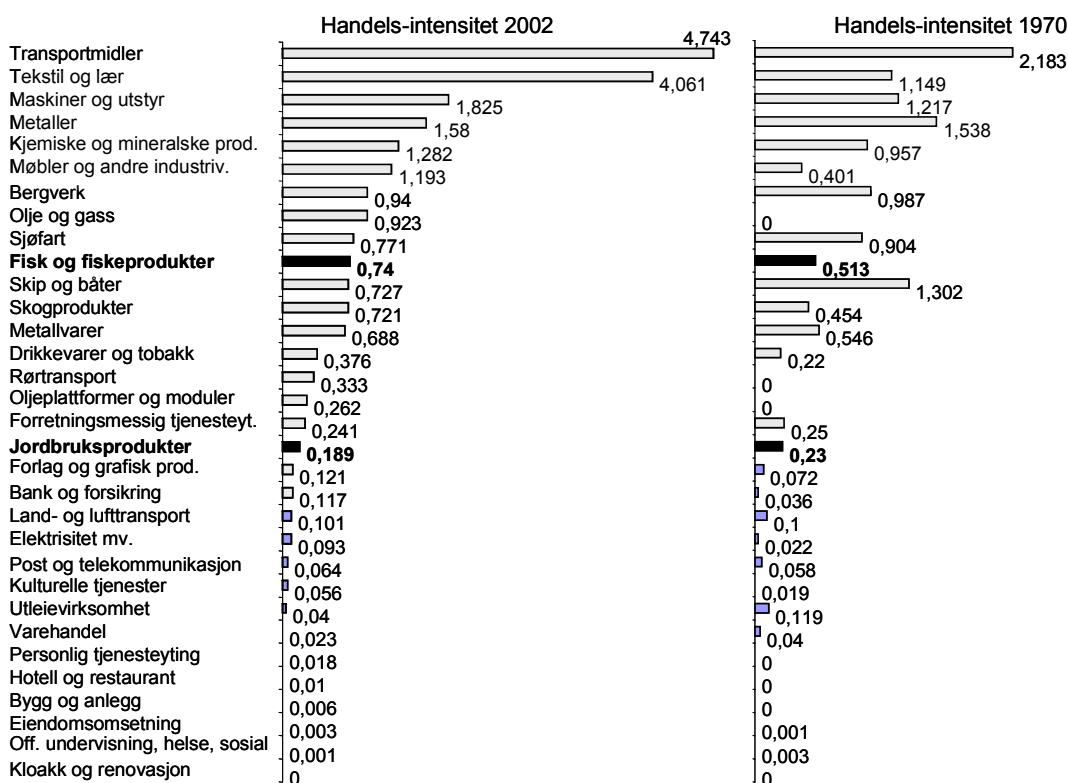
Matforedling kan i stedet for fordeler av nærhet til råvarekilden, være nærmere knyttet til markedet. Matvaner og smak varierer mellom land. Når for eksempel ferdige middagsretter utvikles for norske forbrukere, er kjøttkaker en stor vinner i Norge. Internasjonale merkevarer som lanserer tilsynelatende identiske produkter i mange land, varierer gjerne likevel, iflg. Industrieksperter, smaken på de identiske produktene mellom land. At svenske kjøttboller blir et verdensprodukt, er over-

raskende og viser IKEAs markedsføringsevne. Det skal mye til for å fravriste tradisjonelle, lokale matvarer sin posisjon i deres lokale markeder.

Konkurransenutsatthet i norsk næringsliv generelt

Naturlig skjerming har stor effekt på næringsstruktur og verdiskaping. Tjenestesektoren er i stor grad skjermet for internasjonal konkurranse, men konkurranseutsatt i innsatsfaktormarkedene gjennom konkurranse med eksport- og importkonkurrerende næringer.

Et inntrykk av skjermingen kan man å ved å se på omfanget av handel i forhold til innenlandsk produksjon i ulike sektorer. NOU 2005:4, *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*, benyttet dette som indikatorer for å klassifisere næringer etter grad av internasjonal konkurranse (Nærings- og handelsdepartementet, 2005). Indikatoren gir bare et grovt inntrykk av endringer over tid. Tallene viser store forskjeller mellom næringer og bildet endrer seg betydelig over tid (figur 2.7). For eksempel har tekstilnæringen fra 1970 til 2002 gått fra å ha om lag like stor produksjon som summen av eksport og import, til å ha fire ganger så stor utenrikshandel som hjemmeproduksjon. Den norske produksjonen er nærmest eliminert. Møbelindustrien har nær tredoblet sin handelsintensitet, fisk og fiskeprodukter ligger mer beskjedent an, på grunn av lite synlig importkonkurranse. Fiskeindustrien har en handelsintensitet på 0,74 i 2002, som likevel er en relativt kraftig økning fra 1970. Jordbruk, sammen med produksjon av for eksempel skip og båter er blant de få sektorer som har fallende handelsintensitet over de tretti årene. På lang sikt er vi ifølge disse tallene i ferd med å bli mer avskjermet når det gjelder jordbruksvarer.



Figur 2.7 *Konkurransesatt eller skjermet sektor: handelsintensiteter etter produkt- og tjenestegrupper, eksport og import i forhold til produksjon i 2002 og 1970*

Kilde: Nærings- og handelsdepartementet (2005)

Forskjellene skyldes flere faktorer. Alle sektorer med lavere handelsintensitet enn jordbruksprodukter, kan betegnes som tjenesteyting. Jordbruksprodukter plasserer seg mellom tjenestesektorene, under forretningsmessig tjenesteyting og det som kan betegnes som industri. Mens tjenestesektorene i hovedtrekk opplever naturlig skjerming, er skjermingen av jordbrukssektoren både politisk og naturlig.

2.2 Attraktive ressurser og internasjonal agenda

Vi har vist at matindustriens konkurransevne ifølge teorien, avgjøres av forholdet mellom tilgang og bruk av ressurser, samhandlingen i næringsmiljøet og den naturlige skjermingen. Hvis industrien mangler de nødvendige forutsetningene, er det nødvendig med politisk skjerming gjennom støtte eller importvern. Mens vi ovenfor har sett på ressurser på tre generelle områder; råvarer, arbeidskraft og egenskaper ved næringsmiljøet, vil vi her gå nærmere inn på de konkrete styrkene og svakhetene ved norsk matindustri.

Internasjonal matindustri er opptatt av råvaretilgang, produktvikling, konsekvensene av kjedemakt og effektivisering. Oppmerksomheten om disse områdene i foretakenes strategier og rapporter til eierne, reflekterer sannsynligvis de viktigste kravene til en norsk matindustri dersom den skal møte økt internasjonal konkurranse. I dette avsnittet drøfter vi norsk matindustriens forutsetninger i forhold til den strategisk agendaen for internasjonal matindustri. Vi vil i dette avsnittet vise at den norske industrien disponerer viktige ressurser og neppe er nederlagsdømt om den skal måle seg med internasjonale foretak innenfor et naturlig handelsområde. Konkurranse krever imidlertid fleksibilitet og omstillingsvilje på områder som er følsomme både for politikere og eiere.

Både norsk og internasjonal matvareindustri er opptatt av kostnadseffektivisering, utvikling i råvaremarkeder, kjedemakt osv. Det er liten grunn til å tro at skjermingen av store deler av den norske matsektoren har hindret at den norske industrien har bygget kompetanse og utviklet ressurser på disse områdene. .

2.2.1 Kostnadseffektivisering og industristruktur

Internasjonal matindustri arbeider kontinuerlig med å holde kostnadene nede. I noen grad er søk etter effektiviseringsmuligheter en konsekvens av dårlig lønnsomhet, som hos flere av eksemplene fra svensk matindustri i rammen nedenfor. Men jakten på effektiviseringsmuligheter skyldes også vanlig krav om konkurranse-dyktig kapitalavkastning. Eksemplene i rammen viser at effektiviseringen i internasjonal matindustri innebærer redusert bemanning, spesialisering av anlegg og produktlinjer og dermed flytting av produksjon mellom land.

Ramme: Jakten på effektiviseringsmuligheter; effektivisering i internasjonal og norsk matindustri¹⁾

Swedish Meats: Reduserer bemanningen med 30 %. Fortsatt innsparing er nødvendig. Flytter deler av produksjonen til lavkostland (baconproduksjon i Polen).

KLS Livsmedel: Permittering av 30 ansatte. Investering i ny teknikk. Nedleggning av anlegget i Linköping og flytting av produksjon til andre anlegg i Sverige.

Skåne Mejerier: Permittering av 68 ansatte. Strukturelle omlegginger. Konsentrasjon av produksjonsanlegg. Har i løpet av året gått fra 5 heleide anlegg til 3.

Rieber & Søn: Planlegger i forbindelse med sitt forbedringsprogram en halvering av antall råvarevarianter og leverandører.

Atria Koncern ABP: Betydelige investeringer for å øke effektiviteten. Utbygging og modernisering av svineslakteriet i Nurmo, og overføring av produksjon hit.

Arla Foods: Bemanningen er redusert med 600 ansatte i perioden 2003–2006. Vil kutte utgiftene med 5 % utover inflasjonen, noe som tilsvarer 500–600 millioner danske kroner for 2006. Selskapet har gjennomført effektiviseringsprogrammer siden 2001.

Danish Crown: Samling av slakteriene på færre og mer automatiserende anlegg.

Orkla Foods: 10 % reduksjon i antall sysselsatte innen 2008. Kostnadsreduksjoner for 2006–08: 2 000 mill. kr for hele Orkla, derav 500 mill. kr for Orkla Foods.

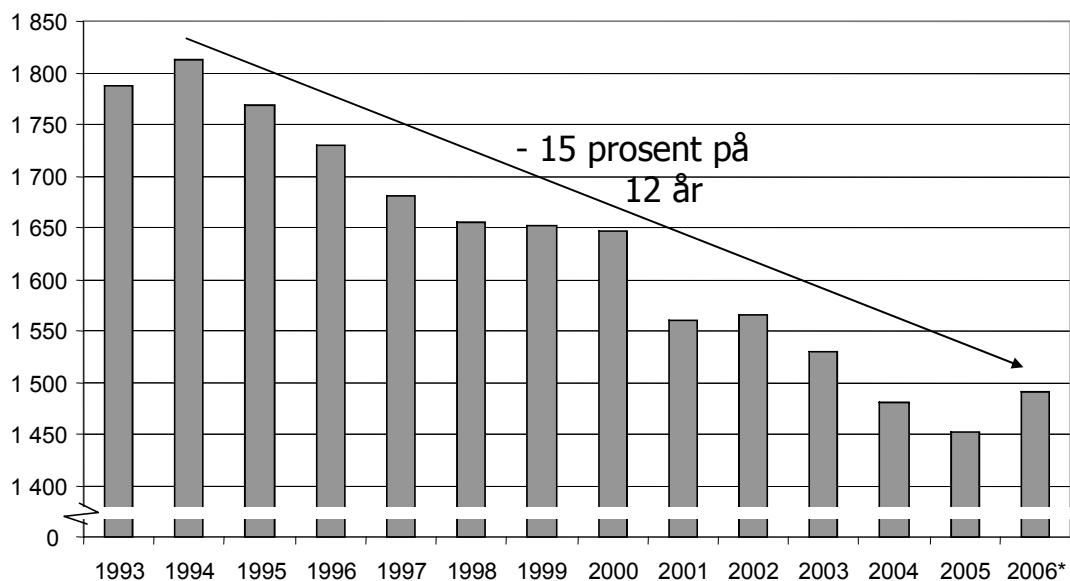
Pan Fish: Laveste koststrategi fra 2003. Selskapet nevner «minst mulig byråkrati» som et mål, og delegering av ansvar og myndighet nærmest mulig fisken.

1) Eksempler med utgangspunkt i årsrapporter hovedsakelig for 2005

Kilde: Årsrapporter fra aktører

Også norsk matindustri legger stor vekt på kostnadsreduksjoner. Rammen ovenfor nevner både Pan Fish, Orkla Foods og Rieber & Søn. I det siste har Orkla annonsert forsterket innsats for å kutte kostnader.

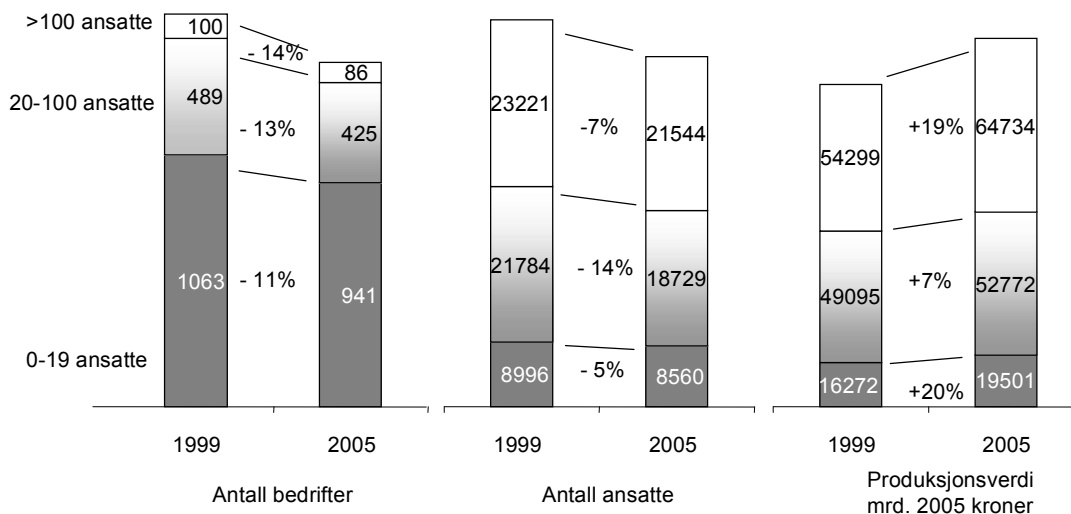
Effektivisering vil i en moderniseringsfase blant annet med ny logistikk og mer åpne regioner, i stor grad dreie seg om endringer i anleggsstruktur, men anleggsstrukturen berører også følsomme regionale hensyn. Derfor har spørsmålet om antall og lokalisering av anlegg stor vekt i omstillinger av norsk matindustri. Figur 2.8 viser at rasjonalisering av anleggsstrukturen har kjennetegnet de siste utviklingen også de siste tiårene, med en nedgang på 15 prosent i antall anlegg de siste 12 årene.



Figur 2.8 Utvikling i antall bedrifter i matvareindustrien, 1993–2006*

Kilde: SSB (2007) og Nordlund (2007)

Figur 2.9 viser strukturutviklingen fra 1999 til 2005. Det er først og fremst mellomstore bedrifter som har fått redusert betydning. Alle de tre størrelsesgruppene, under 20 ansatte, mellom 20 og 100 og over 100, har mellom 10 og 14 prosents reduksjon i antall bedrifter. Sysselsettingen går imidlertid dobbelt så raskt ned og produksjonsverdien er bare økt halvparten så mye i mellomgruppen som i gruppen med de minste og de største bedriftene. Det er altså om lag like sterk strukturutvikling blant de minste og største bedriftene. For disse har omsetning i faste priser pr bedrift økt mellom 35 og 40 prosent.



Figur 2.9 Strukturutvikling i norsk matindustri: Antall bedrifter, sysselsatte og produksjonsverdi etter bedriftens størrelse, 1999 og 2005

Kilde: SSB (2007)

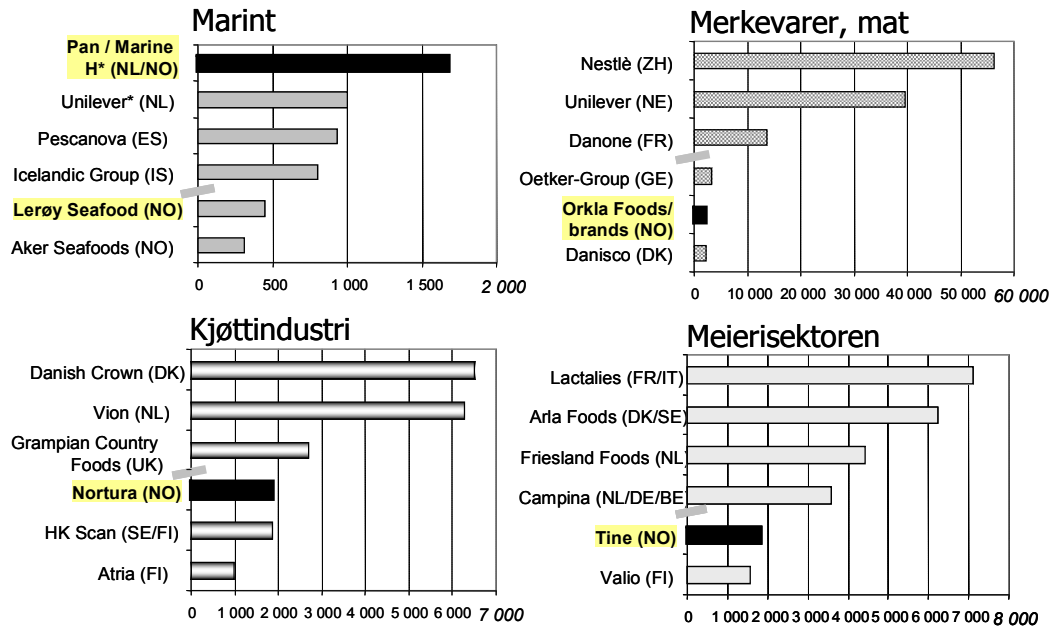
Kostnadseffektivisering er mer enn rasjonalisering av bedriftsstruktur. Eksempelene i rammen ovenfor nevner en rekke av de områdene effektiviseringen omfatter. Norske virksomheter er, som andre matforetak, utsatt for kostnadspress. For det første har RÅK-industrien konkurranseutsatte bearbeidingsverdier. I den grad vi driver fiskeforedling, står norske virksomheter overfor både kostnadskonkurranse og til dels også toll på EU-markedet. I samvirkebasert matindustri er kostnadspresset avhengig av bøndenes preferanser og avveininger mellom bla en spredt anleggsstruktur og lave enhetskostnader. Vi kommer tilbake til dette senere.

Gjennomgangen av landbrukspolitikken i St.meld. nr. 19 (1999–2000) la stor vekt på den langsiktige rasjonaliseringen som hadde skjedd i anleggsstrukturen, med to-tredels reduksjon i antall anlegg siden 1970 (Landbruksdepartementet, 1999). Samtidig ble det fremhevet at fordelingen av anlegg mellom distrikter og sentrale områder om lag var uendret både innen kjøtt- og melkebearbeiding. Forholdet mellom jordbruksbasert matindustri og distriktshensynet har en sentral plass i forståelsen av sektorpolitikken. Selv om det har vært betydelig rasjonalisering i bedrifts- og anleggsstrukturen i norsk matindustri, er den neppe like omfattende i Norge som i land som i økende grad vil utfordre vår industri. Vi ser på ytterligere rasjonaliseringspotensial i et senere avsnitt.

Effektivisering innebærer også internasjonalisering av leveringskjedene. Dansk kjøttindustri driver stykning i Tyskland og Polen, svenskene gjennomfører lignende endringer.

For å kunne utvikle en rasjonell struktur kreves volum og finansiell investerings- evne. Norge er et lite marked og norske foretak kan dermed ha vanskelig for oppnå tilstrekkelig størrelse. Slik vi forstår norsk matsektor, er situasjonen annerledes. Norge har store matforetak med betydelig finansieringsevne. Samtidig har vi en underskog av småforetak som er vital og sammenlignbar med småforetakssektoren i andre nordiske land. Småskalabedriftene kan være viktige for å kunne utfordre og påvirke strukturutviklingen over tid.

Figur 2.10 viser størrelsen på de ledende europeiske og nordiske foretakene innenfor matsektoren. Etter opplistingen av de tre eller fire største europeiske, kommer de største nordiske og eventuelle andre europeiske foretak i samme størrelseskategori som de nordiske. Figuren viser at norske foretak er blant de største i Norden. Norge har det største europeiske foretaket innenfor marint basert virksomhet i Pan/Marine Harvest. Selskapets engasjement innenfor marin sektor er større enn Unilvers. Også Lerøy og Aker Seafoods er relativt store, selv om de ligger på halvparten av størrelsen til det fjerde største europeiske.



Figur 2.10 Omsetning i store matforetak i Europa og Norden: Merkevarer, marint, kjøttindustri og meierisektoren, i 2005 (i mill. EUR)

Kilde: Årsrapporter fra aktuelle aktører

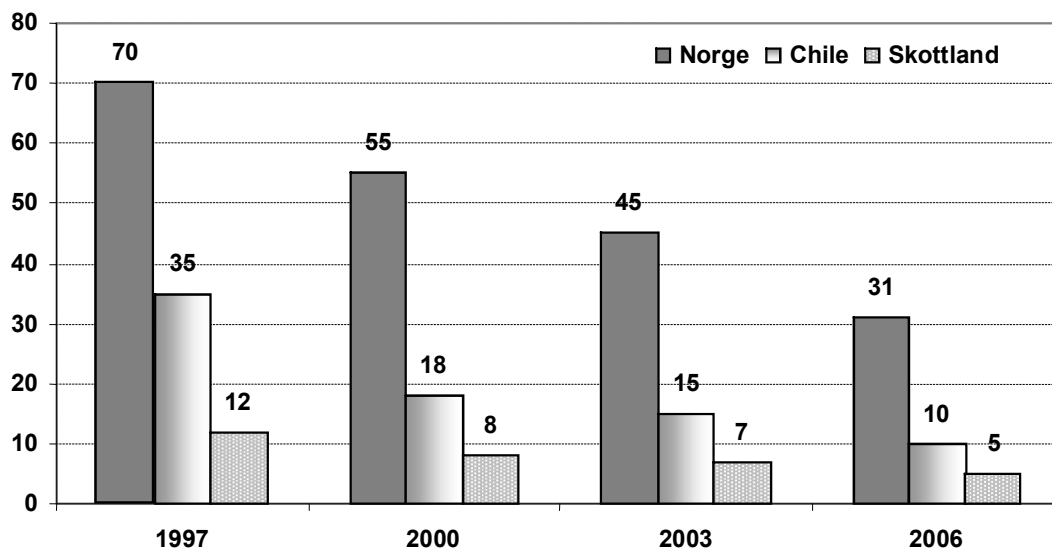
Innenfor kjøtt- og meierisektoren er noen av Europas klart største foretak nordiske samvirkeforetak. Danish Crown var i 2005 større enn det ekspansive, nederlandske Vion, mens Arla var nest størst etter det fransk-italienske Lactalis innenfor meierisektoren. Selv om Nortura og Tine begge har under en tredel av omsetningen i de største europeiske foretakene innen sine sektorer, er de to norske samvirkeforetakene enten størst eller nest størst i Norden. Norturas posisjon er opprettholdt selv om vi her tar hensyn til at finske HK og svenske SCAN (Swedish Meat) er fusjonert. Tine er større enn det internasjonalt aktive finske meieriet Valio. Innen merkevarer er det en enorm spredning mellom de store, globale foretakene, Nestlé og Unilever, og andre europeiske foretak. Danone, som er det tredje største i Europa, og her karakterisert som merkevareforetak, har under en tredel av størrelsen til Nestlé. Spranget er også stort mellom Danone og den størrelsesgruppen de største nordiske foretakene tilhører. Orkla er imidlertid det største merkevareforetaket innen matsektoren i Norden. Innenfor matvaresegmentet har Orkla en omsetning som er på linje med de to andre store matforetakene i Norge, Tine og Nortura. Orklas omsetning er også sammenlignbar med det tyske Oetker Group som er en betydelig leverandør i Europa og også for noen RÅK-produkter som pizza med mer, i Norge.

På grunn av høyere prisnivå, vil sammenligninger av omsetningstall lyve noe. Volummessig er stillingen til norske foretak noe svakere. Det er imidlertid neppe grunn til å hevde at Norge savner store matforetak. Blant marint baserte virksom-

heter har vi store foretak i europeisk målestokk, blant samvirkeforetakene har vi foretak som hevder seg godt i mellomklassen i Norden hvor det bare er et meieri og et kjøttforetak som virkelig skiller seg ut. Innenfor merkevareindustrien har vi et stort, internasjonalt foretak innenfor Orkla konsernet som har en sterk stilling i Norden.

Samtidig har Norge en betydelig og vital småbedriftssektor. Små og mellomstore bedrifter spiller en viktig rolle for å sikre endringsmuligheter i bransjen, ofte er de førsteledet i utvikling av nisjeprodukter i samspill med råvareprodusenten. I Norge øker produksjonsverdien i både de store og de minste virksomhetene.

Innenfor oppdrett av laks, har Norge en politikk som vektlegger regional-økonomiske hensyn og en spredt eierstruktur. Norge har som følge av denne politikken fått en geografisk spredt næring og mer fragmentert næringsstruktur regnet ut fra andeler av nasjonal produksjon enn Chile. Som det fremgår av figur 2.11 var det 70 prosent av norske aktørene som sto for 80 prosent av den norske eksporten i 1997, mens tilsvarende andel i Chile var 12 prosent. Produksjonen i Chile var altså om lag dobbelt så konsentrert Eiermessig. I 2006 er de tilsvarende tallene 31 prosent for Norge og ti prosent for Chile. Begge land har altså hatt en vesentlig konsolidering av laksenæringen, norsk produksjon er blitt dobbelt så konsentrert, men likevel har restruktureringen gått betydelig raskere i Chile. Også Skottland har sett en tilsvarende sterk konsolidering tross for at det har vært høyest konsentrasjon innenfor skotsk produksjon i hele perioden.



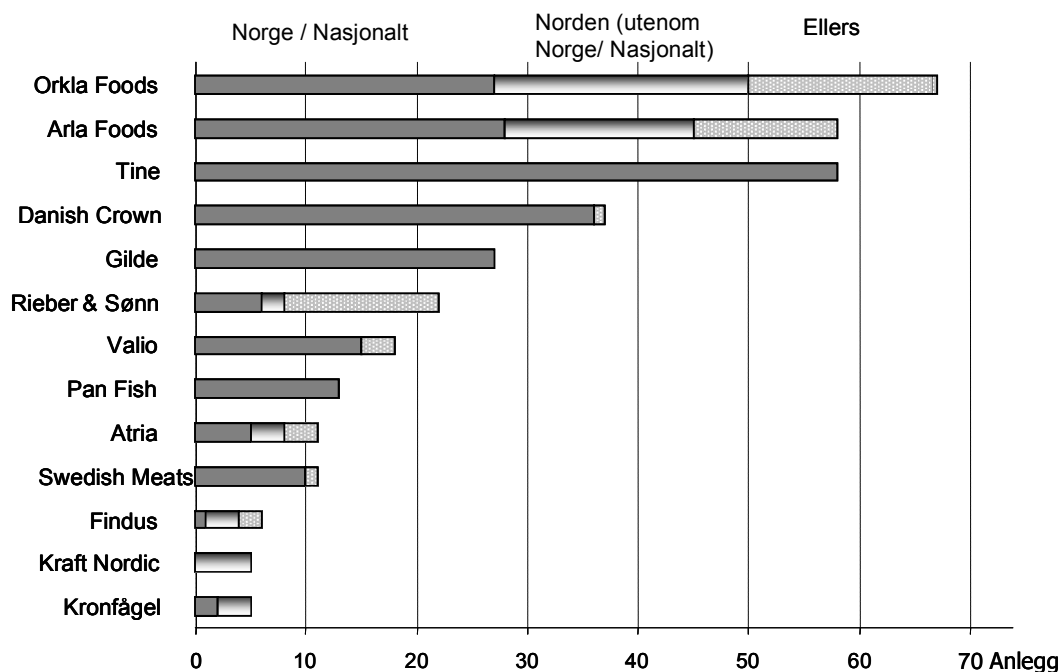
Figur 2.11 Antall aktører som står for 80 % av produksjonen av laks i Norge, Chile og Skottland

Kilde: Liabø & al. (2007)

Observasjonene fra norsk matindustri tyder på betydelig effektiviseringspotensial i anleggsstrukturen. På andre områder kjenner vi ikke i denne sammenhengen kunnet vurdere effektiviseringspotensialet.

Som vist ovenfor har Norge relativt store foretak i Nordisk, og for marint basert virksomhet, europeisk sammenheng. Anleggsstrukturen er imidlertid fragmentert i Norge. Figur 2.12 viser antall anlegg i de største, nordiske matindustriforetakene. Orkla Foods hadde i 2005 totalt like mange anlegg i Norge som Nortura. Helt ulike produktsortimenter har en betydning for tallene. Siden Nortura har minst fem ganger så mange anlegg som Atria har i Finland, er det vel grunn til å anta at også Nortura under endrede rammebetingelser, kan kutte i anleggsstrukturen. Det samme gjelder Tine som har ca. tre ganger så mange anlegg nasjonalt som Valio i Finland. Det virker som norske foretak er store, mens anleggene er relativt små selv i Nordisk sammenheng. Observasjonene tyder videre på at rasjonaliseringspotensialet ikke er hentet ut. Tine er noe større enn finske Valio. Tine hadde imidlertid i 2005 ca. 27 millioner liter gjennom hvert anlegg i snitt, mens Valio hadde 133 millioner liter.

Transportkostnadene er neppe tilstrekkelig til for å forklare forskjellene i anleggsstruktur. Begrunnelsen for å opprettholde en så spredt anleggsstruktur kan i noen grad være at eierne i landbrukssamvirket ønsker å opprettholde en nærhet mellom produsenter og foredlingsenheter. Det er imidlertid kanskje ikke bare landbrukssamvirket som er eiet av geografisk spredte råvareprodusenter, som kan være tilbøyelige til å opprettholde en fragmentert anleggsstruktur. Vi vil komme tilbake til spørsmålet om endringer i anleggsstrukturen.



Figur 2.12 Antall anlegg, nasjonalt, for det nordiske markedet og totalt for de største nordiske matforetakene i 2005

I tillegg til en fragmentert anleggsstruktur innenfor jordbruksbasert industri, er foretaksstrukturen i norsk fiskeoppdrett også langt mer fragmentert enn i våre konkurrentland. Her øver politikken en direkte innflytelse. Blant viktige eksportører av oppdrettsfisk er det antagelig bare Norge som har en eierstrukturpolitikk som går vesentlig utover de strukturhensyn som ligger i vanlig nærings- og konkurransepolitikk. Dersom en mer åpen norsk matøkonomi både medfører at jordbruksbasert industri blir utsatt for sterkere kostnadspress og samtidig holdningene til hvordan både eier- og foretaksstrukturer skal tilpasses myknes opp, vil endringene i rammebetingelsene kunne føre til kraftige strukturelle endringer innenfor norsk matindustri.

Betydningen av endringer i anleggsstrukturen kan grovt illustreres slik: Ut fra antall anlegg i figuren ovenfor, er det neppe usannsynlig at det kan fjernes 40 og 60 anlegg i norsk matindustri. I Sverige sier enkelte representanter for deler av industrien at man må regne rundt 20 millioner kroner i årlig innsparing ved å fjerne de faste driftskostnadene ved å holde et anlegg åpent. Tallet for Norge kan være høyere. I tillegg til disse innsparingene vil man få synergier ved å slå sammen anlegg. Synergiene dreier seg om bedre utnyttelse av anleggene, og ikke minst, et mer avklart grunnlag for nye investeringer i teknologi og effektivisering. Uten en rasjonell anleggsstruktur er faren stor for at investeringer deles mellom et unødige antall anlegg, eller uteblir fordi skalaen på hvert anlegg ikke gir rom for effektive produksjonslinjer.

Det samlede potensialet ved å redusere antall anlegg i norsk matindustri kan sålede grovt regnet dreie seg om mellom en halv og en milliard årlig i faste driftskostnader. Sannsynligvis må det gjøres noe fradrag for transportkostnader, men forenklet samlet logistikk kan oppveie noe av effektene. På gevinstsiden kommer i tillegg produktivitetsøkninger i produksjonen og mer rasjonell utvikling og implementering av ny teknologi i en rasjonalisert anleggsstruktur.

En tilleggsgevinst, som vi ikke har nevnt, kan ligge i den konkurransestrategiske effekten av en rasjonell anleggsstruktur med modernisert utstyr. En slik virksomhet fremstår som mer robust enn virksomheter som forsøker å leve videre med en foreldet anleggsstruktur som svekker evnen til å foreta nødvendig moderniseringer. Mulige konkurrenter vil derfor, om de er rasjonelle, opptre mindre utfordrende i et marked hvor de etablerte aktørene disponerer moderne produksjonsenheter, har effektiv reservekapasitet og en fullt ut rasjonell anleggsstruktur.

Det er enkelt å se fordeler av endringer i anleggsstrukturen i store deler av norsk matindustri. Endringene er likevel krevende å gjennomføre. For det første setter endringene samholdet på eiersiden på prøve. Eierskapet i landbrukssamvirket og også i mye av fiskerinæringa, er sterkt geografisk forankret. Nedleggelse skaper følsomme omfordelinger mellom regioner av aktivitet og kanskje også bosettingsgrunnlag. All rasjonalisering dreier seg om arbeidsplasser. Nedleggelse av 40 anlegg alene vil trolig også dreie seg om mange arbeidsplasser som i stor grad, men langt fra utelukkende, er lokalisert i distriktene.

2.2.2 Mer krevende markeder for matvarer

Råvaretilgangen er en strategisk utfordring. Store, europeiske kjøtt- og meieriforetak har lenge vært bekymret for den lokale primærproduksjonen. Det er ikke bare den senere tidens råvareprisoppgang som har rettet oppmerksomheten mot råvaresiden. Fiskeindustrien har fortsatt i stor grad råvaretilgangen som en hovedutfordring. Betydningen av markedsnærhet som for eksempel kan sees hos Vion, Europas største kjøttforetak, som har fokus på sentraleuropeiske markeder, eller Danish Crown sin tilstedeværelse med egen produksjon i ulike europeiske land, dreier seg delvis også om nærhet til råvaremarkeder.

Rammen nedenfor viser eksempler på de internasjonale foretakenes vektlegging av utfordringer med råvareanskaffelser. Oppmerksomheten mot råvaresiden retter seg i stor grad mot det lokale råvaretilbudet. Ser vi på foretak som driver primær råvarebearbeiding av fisk, melk og kjøtt, er de alle opptatt av lokalt eller regionalt råvaretilfang. Slike foretak er, som nevnt, lokalisert nær råvarekilden i det vi har kalt et skjebnefellesskap med råvareproduksjonen. Skjebnefellesskapet er ikke noe rent norsk fenomen.

Ramme: Vektlegging av råvaretilgang som strategisk utfordring¹⁾

Swedish Meats: Stor nedgang i antallet slaktede dyr. 5 % nedgang for storfe og 6 % for gris totalt i Sverige. Har ført til høye innkjøpspriser.

KLS Livsmedel: Mindre tilgang på slaktedyr. Produksjonen av slaktedyr i Sverige er nå nede på rekordlave nivåer.

Skåne Mejerier: Frykter at en del av melkeprodusentene kommer til å slutte å produsere melk. Selskapet trenger all den melk medlemmene kan produsere.

Atria Koncern ABP: De høye råvareprisene gjorde at resultatet for 2005 ikke nådde forventningene.

Arla Foods: Sterk reduksjon i antall medlemmer (melkeprodusenter). Reduksjon på 11,5 % i Danmark og 6,5 % i Sverige.

Danish Crown: Fallende oksekjøttproduksjon i Danmark. (Omsetningen har likevel økt pga. gunstig prisutvikling og økt internasjonal aktivitet.)

Pan Fish: Understreker tiltak og endringer i førsammensetningen for laks. Andre norske selskaper er, i samarbeid med norske forskningsmiljøer, langt fremme i utviklingen av fôr for matfiskproduksjon med spesielt lavt innhold av marint protein og fett.

1) Eksempler med utgangspunkt i årsrapporter hovedsakelig for 2005

Kilde: Årsrapporter fra aktører

I Norge er spørsmålet om den lokale råvaretilgangen mer sammensatt. Bekymringen for tilgangen på storfekjøtt er utbredt her som i nabolandene. Intensivering av melkeproduksjon og nedgang i melkekonsumet gir reduksjon i antall melkekyr. Det er fortsatt overskudd av melk i Norge som eksporteres med støtte

som skal utfases ved en eventuell ny WTO-avtale. Lønnsomheten i ren kjøttproduksjonen av storfe er svak. I Sverige regner man med at ren storfekjøttproduksjon vanskelig kan drives lønnsomt uten at besetningene er på flere hundre enheter, mens nyinvesteringer i moderne fjøs for melkeproduksjon, bør ligge rundt et hundre enheter for å bli lønnsomt. I Norge er en gjennomsnittlig melkebesetning på om lag 16 enheter.

For kraftfôrkrevende kjøttproduksjon har det snarere vært bekymring for sterk produksjonsvekst enn underskudd i Norge. Men kraftfôrmarkedet vekker uro. Prisene på viktige fôrkomponenter i verdensmarkedet er økende, og får etter hvert også konsekvens for priser for norske kjøttprodusenter. Prisene på for eksempel havre er internasjonalt til tider på norsk nivå. Ved å variere fôrblendingene, kan noe av priseffektene unngås, men det er for eksempel vanskelig å redusere innholdet av marint fett og proteiner. Foreløpig synes prisutviklingen på kjøtt ikke å reflektere oppgangen for fôret (Utgård og Pettersen, 2008). Det samme gjelder antagelig også for havbruksnæringen.

Endringer i råvaremarkedet har to konsekvenser for matindustrien. Den mest dramatiske er antagelig at både råvareproduksjon og foredling flytter mellom regioner etter hvert som produsentene tilpasser seg endringer i relative produktpriser. Den primære råvarebearbeidingen kan dermed miste sine fortrinn i lokal råvaretilgang. Endringene i storfesektoren internasjonalt illustrerer en slik tendens. For foredlingsindustrien vil variasjonene i råvarepriser mellom regioner og generelt høyere prisnivå, øke betydningen av råvareanskaffelsen generelt. Koblingen mellom primær bearbeiding og foredling vil normalt bli endret. Det blir mindre holdbart å drive primær bearbeiding utelukkende for en egen eller lokal foredling. For å optimalisere råvareanvendelsen må primær bearbeiding antagelig spille på et større marked. Det blir også uholdbart for foredlingen å være avhengig av en råvareleverandør uten evne til å spille på et større marked.

Endringen i råvaremarkedet kan være en grunn til at ulempene av skjerming av markedene kommer til å øke. Vi ser dette av det norske fôrmarkedet, hvor det å kunne spille på et bredt, globalt tilbud av fôrkomponenter blir mer og mer viktig for å kunne holde fôrkostnadene og kostnadene i kjøttproduksjonen nede. Også mølle- og bakerinæringen i Norge har over tid vektlagt muligheten for å kunne bruke et bredt utvalg av korn- og melprodukter i produksjonen for et stadig mer kresent marked for bakerevarer. For andre deler av matindustrien er det å følge med på internasjonale råvarepriser viktig bl.a. for å kunne tilpasse RÅK-ordningen til aktuelle prisforhold for råvarer i Norge og EU.

Med økende verdier på råvarene blir ikke bare råvareanskaffelsen mer sentral. Konsekvensene for råvareanvendelsen kan bli enda viktigere. Matråvarene gir i likhet med andre viktige råvarer som tømmer, olje og gass, opphav til en lang rekke fraksjoner og produkter. Verdien av et slaktedyr er for eksempel en sum av verdiene på en rekke produkter fra hud og skinn til fileter, verdien av en liter melk er avhengig av verdien av melkefett, -protein osv. Det samme er i større eller mindre grad tilfellet for de fleste andre jordbruksprodukter.

Avskjerming av nasjonale markeder begrenser muligheten for å optimalisere utnyttelsen av råvaren fordi skjermingen begrenser mulige anvendelser til rene nasjonale markeder. Skjerming beskytter norsk råvareproduksjon mot internasjonal konkurranse, men begrenser samtidig verdien av norsk råvareproduksjon til de matpreferansene som finnes i Norge. Selv om for eksempel prisen på norsk hel slakt og alle stykningsdeler, eller på melkeråvare og alle protein- og fettfraksjoner av melk er høyere enn på verdensmarkedet, vil internasjonalt varebytte øke verdien av norske råvarer. De eneste to forutsetningene er at relative priser på halvfabrikata er ulike i Norge og utlandet, og at ikke importrestriksjonene er spesielt ugunstige.

Er for eksempel den relative prisen på filet i forhold til industriblandinger er høyere i Norge enn i Danmark, kan en begrenset «bytteøkonomi» med danskene øke verdien av det norske kjøttet. Verdien av norsk kjøttråvare vil øke dersom for eksempel norske skjærebedrifter bytter filet mot industriblandinger av kjøtt med Danske bedrifter, uavhengig av om prisen på begge stykningsdelene er høyere i Norge i utgangspunktet. Men dersom en norsk aktør må betale importtoll for de varene som skal tas tilbake, kan regnestykket bli negativt. I dag har man anledning til en viss bearbeiding av norsk råvare ute uten å betale toll for råvareandelen ved reimport. Hvis ordningen ble utvidet til å omfatte bytte av fraksjoner av samme kjøttslag kg mot kg, en slags begrenset byttehandel, ville verdien av den norske råvaren kunne økes kraftig. Men i dette tilfellet kan det gjerne være noe toll på de importerte byttevarene, hvis det bare er toll i Norge.

For Norge kan en slik utveksling av landbruksråvarer med andre land, synes lite realistisk. Eksemplet illustrerer imidlertid at det å begrense anvendelsen av hele råvaretilfanget fra norsk primærproduksjon til norsk industri og forbruk, også er klart begrensende for utviklingen av råvareverdien. Et lignende resonnement kan også benyttes om foredlingen. Når norsk matvareindustri investerer i moderne foredlingsanlegg med høy grad av automatisering, er det naturligvis begrensende for verdien av anleggene om de bare kan benyttes for det norske markedet. I Olsen & Lervik (2006) diskuteres ulike former for «produkt-swops», som gir mulighet for spesialisering og utnyttelse av skalafordeler uhindret av restriksjoner på handel med råvarer.

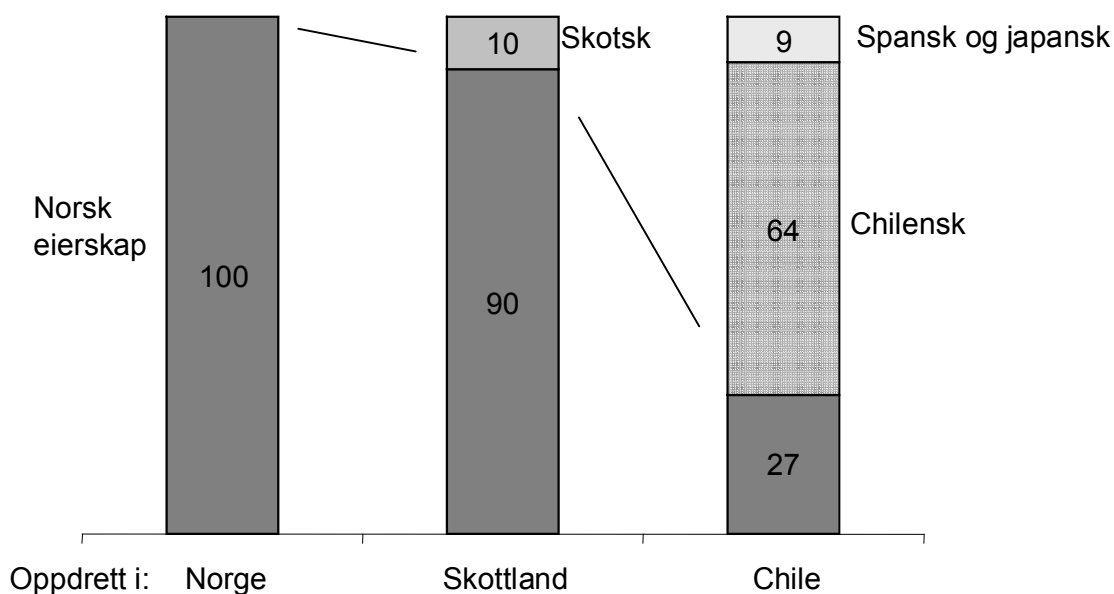
2.2.3 Internasjonalisering

Matmarkedene globaliseres selv om handelen med matvarer er utsatt for skjerming og gravitasjon. Merkevareforetakene er globale aktører og handelen med både råvarer og ferdigprodukter er tilstrekkelig til at markedene i økende grad integreres. Når en økende del av jordbruksproduksjonen inngår i energimarkedene, knyttes også den skjærmede delen av jordbruksproduksjonen sammen på tvers av landene.

Matvareindustrien internasjonaliserer seg som en konsekvens av mer globale markeder. Handel med matvarer er ingen forutsetning. En grunn for internasjonalisering er å utnytte merkevare- og markedsføringskompetanse. Store selskap bygger opp merkevareporteføljer på tvers av land. Resultatet er at noen merker internasjonaliseres, andre forblir regionale eller globale.

En annen motivasjon er å øke fleksibiliteten i råvareanskaffelse og råvarehåndtering. Norske fiskeri- og akvakulturressurser er nesten uten verdi uten eksport. De nordiske meieriforetakene, Arla og Valio har begge hånd om betydelig overskuddsproduksjon i forhold til de nasjonale markedene. Eksportstøtten i EU og tilgang på melkekvoter har vært én drivkraft for internasjonalisering. Begge meieriforetakene er i dag helt dominerende på sine respektive hjemmemarkeder og store internasjonalt. Danmark har i tillegg et av Europas største kjøttforetak med en omfattende internasjonal markedsføring av spesielt svinekjøtt. Verdien av kjøttråvaren er helt avhengig av anvendelser i ulike markeder med ulik betalingsvilje for hver del av dyret.

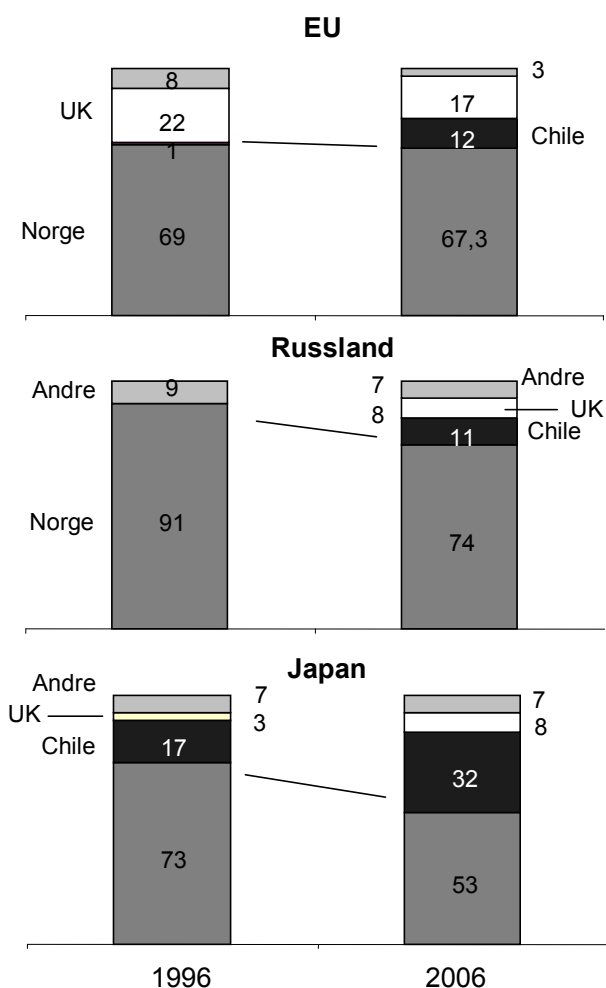
Kompetanse kan også være en drivkraft. Teknologien for moderne akvakultur er i stor grad utviklet i Norge. Samspillet mellom marin og jordbruksbasert forskning la grunnlag for utvikling arter og fôr som har gitt en voldsom produktivitetstutvikling i oppdrettsnæringen (Liabø & al, 2007). Når tilgangen på konsesjoner ble en begrensning i Norge, investerte norske oppdrettere for eksempel i Skottland og Chile. I tillegg til at all norsk matfiskoppdrett i Norge etter overtakelsen av Marine Harvest, er norskeid, eier norske interesser i dag 90 prosent av skotske og 27 prosent av chilenske akvakulturforetak (figur 2.13). Siden foredlingen er begrenset i norsk fiskeindustri, har denne internasjonaliseringen primært dreiet seg om internasjonal råvareproduksjon. Den kan imidlertid ha styrket norsk avl av fiskeraser og fôrutviklingen i Norge. Norske eksportører av fisk må i stor grad foredle fisken nær markedene. Derfor har enkelte eksportører eierskap i foredlingsanlegg på kontinentet, men de norske etableringene har i hovedsak bestått i salgs- og markedsføringsselskap.



Figur 2.13 Norsk, skotsk og chilensk eierandel i akvakulturnæringen etter produsentland (prosentandeler i 2006)

Kilde: Liabø & al (2007)

Fisken gjør Norge til en stor aktør i internasjonale matmarkeder. Posisjonen er gammel og har medvirket til at norsk matsektor var knyttet til europeiske markeder allerede i middelalderen. Med akvakulturen har vi fått et mer industrielt grunnlag for internasjonalisering av norsk matnæring. Figur 2.14 viser markedsandelene for norsk laks i EU, Russland og Japan i 1996 og 2006. Selv om markedsandelen utfordres av veksten i chilensk eksport, er situasjonen spesiell. Spørsmålet er om vi har en næringsstruktur og motivasjon nok til å benytte posisjonen som plattform for en mer kompetansebasert og mindre rent råvareorientert matnæring.



Figur 2.14 Markedsandeler for laks i EU, Russland og Japan i 1996 og 2006

Kilde: Liabø & al (2007)

Internasjonalisering innen jordbruksbasert industri dreier seg også i stor grad om utvikling av kostnadseffektive produksjonsprosesser. Leveringskjeden for både fisk og kjøtt består av ulike ledd med ulik kostnadsstruktur og ressursbruk. Arbeidsintensiteten er spesielt høy på styknings- eller fileteringsleddet. For å effektivisere produksjonen utnytter kjøttindustrien i Nord-Europa, som nevnt, fordelene av rimeligere arbeidskraft ved å legge mer av stykningen til virksomheter i Øst-Europa

(se rammen nedenfor). Effektive leveringskjeder innebærer også å utnytte stor-driftsfordeler. En full effektivisering av anleggsstrukturen kan for en del holdbare og transportvennlige produkter og råvarer, innebære konsentrasjon om et anlegg på Nordisk basis.

Ramme: Internasjonalisering av matindustrien¹⁾

Swedish Meats: Ønsker å bli en slagkraftig aktør i Sverige og i Nord-Europa. Var på utkikk etter en fusjoneringspartner og endte i 2007 i kompaniskap med HK-Finland. Har bygd nytt anlegg for baconproduksjon i Polen.

Skåne Mejerier: Diskusjoner med Milko og Valio (F) om et samarbeid i Norden for dermed og få en sterk posisjon i det nordiske meierimarkedet.

Atria Koncern ABP: Brukte i 2005 ca. 36,6 mill. EUR til oppkjøp i Estland og Russland. Vil satse videre på utvikling av produksjon i Baltikum.

Arla Foods: Er åpen for å fusjonere med utenlandske selskaper. Selv om den planlagte fusjonen med Campina ikke ble noe av, kan selskapet fortsatt bli en fremtidig fusjonspartner. Har gjennomført store investeringer på meieriet i Saudi-Arabia. Joint venture-avtale med Mengnui Dairies om produksjon og salg av melkepulver i Kina. Har også kjøpt seg opp i canadiske National Cheese.

Danish Crown: Oppkjøp i Storbritannia og Polen. Selskapet har nå like mange ansatte i utlandet som i Danmark.

Rieber & Søn: Ledende leverandør av posesupper i Tsjekkia. Samarbeidsavtale med det kroatiske næringsmiddel-selskapet Podravaka om felles salg og distribusjon i Polen og i Ungarn. Oppkjøp av danske K-Salat og danske Bähncke. Produksjon og salg av 26 merkevarer i 12 land. I tillegg eksporteres produkter til en rekke andre markeder.

Valio: Målet er å styrke posisjonen i hjemmemarkedet, som inkluderer Finland, Sverige, Baltikum og Russland. Samarbeid med svenske Milko, Skåne meierier, samt tyske Nordmilch. Bygger ut terminalene i Russland. Omsetningen fra utlandet økte med 7 % i 2005, og eksport fra Finland økte med 4 %.

Orkla Foods/ Brands: Produksjon i 15 land. Orkla Foods International har sterke markedsposisjoner i Baltikum, Tsjekkia, Østerrike, Polen, Romania og Russland. Orkla Brands oppkjøp av blant annet finske Chips, finske Panda, russiske SladCo samt avtale om kjøp av rumenske Royal Brinkers.

Marine Harvest (Pan Fish i 2005): Skal starte produksjon på Færøyene. Salg av hele fiskeoppdrettsvirksomheten i USA til Smoki Foods. Virksomheten i Nord-Amerika samlet i British Columbia. Avvikling av Vestlax Hirtshals AS i Danmark blant annet pga. EUs innføring av straffetoll på norsk oppdrettslaks. Vellykket samarbeid med Aqua Health Ltd, Canada om en vaksine mot IHN. Kjøp av skotske Murray Seafood, samt kjøp av den skotske smoltprodusenten Corrie Mhor, franske Kritsen, Aqua Farms, samt 25.7 % av aksjene i Fjord Seafood ASA. Kjøp av alle utestående aksjer i Marine Harvest. Økt markedsandel i Øst-Europa og Sør-Amerika.

1) Eksempler med utgangspunkt i årsrapporter hovedsakelig for 2005

Kilde: Årsrapporter fra aktører

Rammen ovenfor viser at norske foretak også er aktive i internasjonaliseringen. Orkla Foods og Marine Harvest er eksempler på internasjonalt orienterte virksom-

heter. Enkelte eksempler på vellykket internasjonalisering skyldes regulerings-systemet. Tines verdifulle etablering i USA knyttet til eksport av ost, er et eksempel (Espeli & al. 2006). Som for andre store samvirkeforetak i Norden som Valio og Atria, har reguleringsystemet lagt til rette for internasjonalisering. Over tid er internasjonaliseringen også blitt en bevisst strategi for foretakene. Andre eksempler på viktig og vellykket internasjonalisering i norsk matsektor er Kavlis eksport av smelteoster og Rieber & Søn sin posisjon innenfor posesuppe-markedet i Tsjekkia, Kroatia, Polen og Ungarn.

Norsk matindustri og fiskerinæringen har samlet omfattende erfaring med internasjonalisering. Det er imidlertid langt igjen til norsk matindustri på bred basis er blitt utsatt for effektivisering og rasjonalisering av anleggsstruktur på tvers av landegrensene. Her har enkelte av de internasjonale foretakene gått foran. Kraft Foods i Norden har ifølge intervju med tidligere leder, gjennomført en konsekvent rasjonalisering av anleggsstrukturen på viktige områder for i størst mulig grad å spesialisere anlegg og utnytte stordriftsfordeler. Også Orkla utnytter i noen grad stordriftsfordeler gjennom spesialisering på tvers av land.

Utfordringene for norsk, internasjonalisert matnæring vil vokse. Fiskerinæringen, spesielt akvakulturnæringen, vil møte økende global konkurranse. I dag er konkurrentbildet oversiktlig, men det endres raskt. Regnet ut fra produksjonsvolum, er norsk akvakultur en svært liten næring i verdensmålestokk. Verdens fiskerier domineres av Kina, bare for pelagisk fangst er to andre land større enn Kina (figur 2.15). Akvakulturnæringen i Vietnam er mer enn dobbelt så stor som i Norge, og i rask vekst.

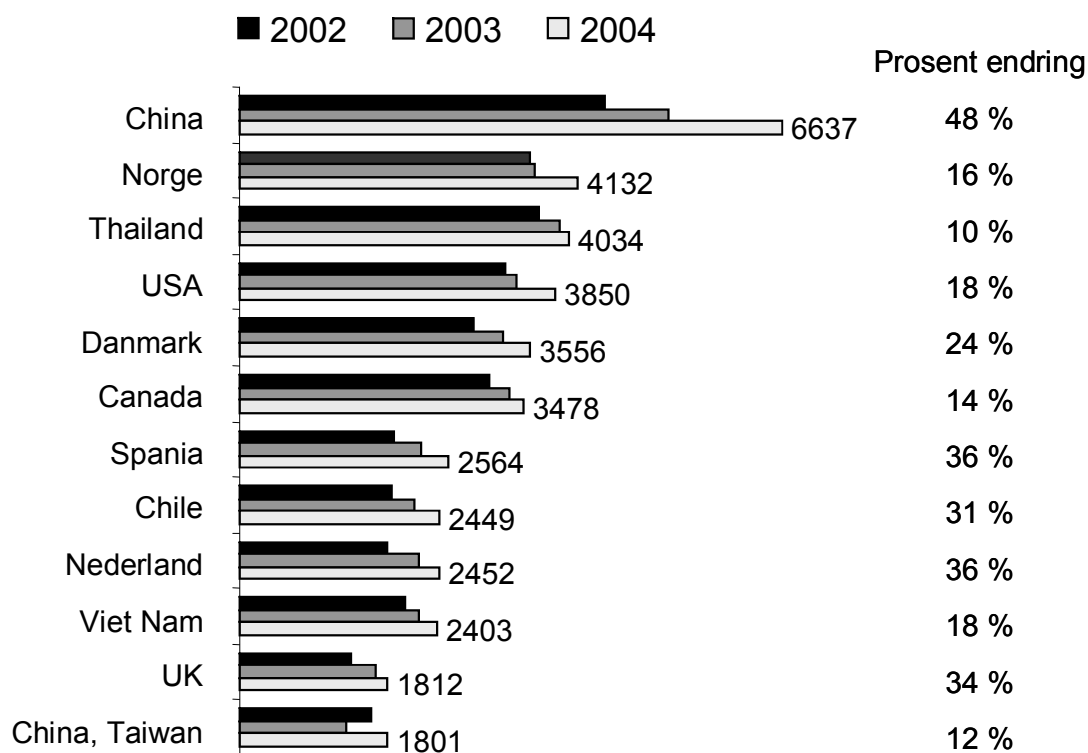


Figur 2.15 Produksjon av fisk etter artsgrupper, samt akvakultur i 2004/05 (i 1 000 tonn)

Kilde: FAO (2007)

Figur 2.16 viser utviklingen i eksportvolumene av fisk og Norges fremtredende stilling som eksportør og internasjonal aktør i dag. Norge er det nest største

eksportlandet i 2004, etter Kina. Veksten i kinesisk eksport fra 2002 til 2004 var på 48 prosent. Norsk eksport økte med 16 prosent.

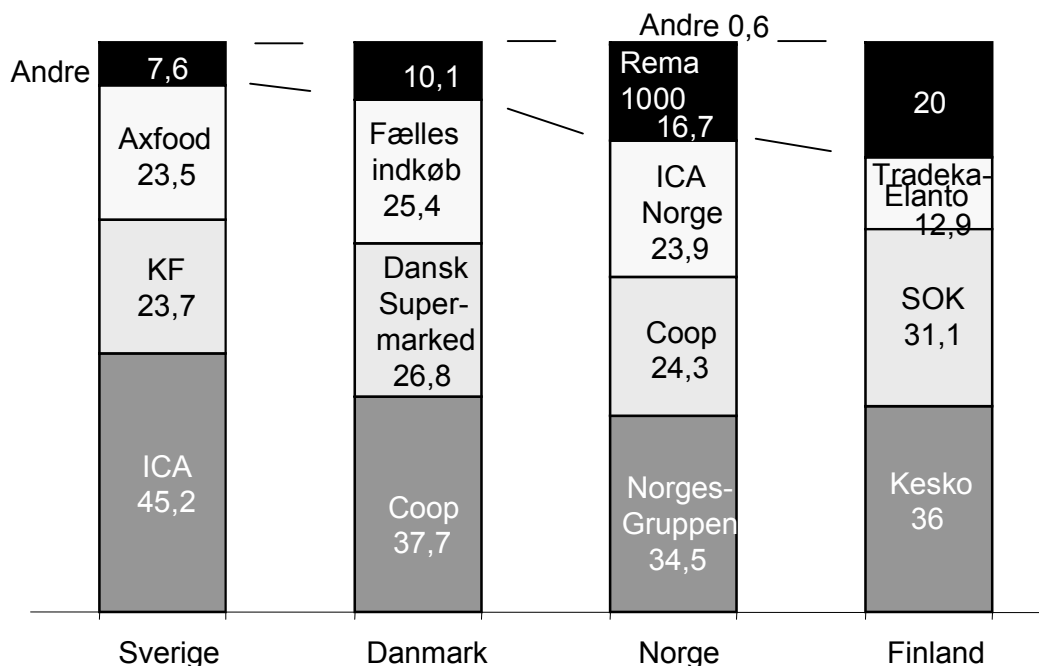


Figur 2.16 Eksport av fisk fordelt på land, 2002–2004 (i mill. USD)

2.2.4 Tilpasning til styrket dagligvarehandel

Høy konsentrasjon i dagligvarehandelen skaper økt risiko på industriledet. Tap av en kunde kan bety stengning av aktiviteten hos en leverandør. Flere av de små og mellomstore virksomhetene i norsk matindustri er helt avhengige av en dagligvarekjede. Bare de store og ledende leverandørene innen hver produktkategori kan sikre seg en landsdekkende distribusjon hos alle de største kjedene samtidig.

De nordiske dagligvaremarkedene har høy konsentrasjon i engros- og kjedeleddet. Figur 2.17 viser at de tre største kjedene står for minst 80 % av dagligvareomsetningen i alle de tre landene. I Norge sto de fire største paraplykjedene for 98 % av salget i dagligvaremarkedet i 2006. I Sverige stod ICA for hele 50,4 % av samlet omsetning, som er en økning på om lag 5 % siden i 2002. Andelen for de tre største er høyest i Sverige og lavest i Finland, men forskjellene er små. Sannsynligvis er konsentrasjonen noe høyere i de nordiske landene enn på kontinentet (Pettersen, 2008).



Figur 2.17 Konsentrasjon i dagligvarehandelen i Norden, markedsandeler for de største kjedene i 2002

Kilde: ACNielsen (2005)

For å motvirke innflytelsen fra konsentrasjonen på kjedesiden, trenger matindustrien alternative distribusjonskanaler. En vanlig løsning er å søke ekspansjon i andre land som betjenes av andre kjedeforetak. En annen mulighet er å supplere egne merkevarer med produksjon av kjedenes egne merkevarer. Avhengigheten av kjedene blir ikke dermed mindre, men enkelte aktører ser en mulighet for å få noe mer balanse i avhengighetsforholdet ved at kjedene også i noen grad knyttes sterkere til leverandøren. Rammen nedenfor nevner tre eksempler på tilpasninger for å motvirke kjedemakt overfor matindustrien.

Ramme: Tiltak for å motvirke kjedemakt¹⁾

Swedish Meats: Avhengigheten av de tre store kundene i dagligvarehandelen gjør at en utenlandsk partner er nødvendig.

Arla Foods: ICA annonserte at de skal begynne å selge tsjekkisk lavprismelk under navnet Euroshopper. Arla Foods har derfor introdusert det de betegner som lavprismelk i Sverige.

Skåne mejerier: Har i motsetning til Arla valgt å ikke bli med på priskrig på melk. Produserer kvalitetsmelk fra Skåne, og har mobilisert ekstra ressurser for å styrke sitt varemerke.

1) Eksempler med utgangspunkt i årsrapporter hovedsakelig for 2005

Kilde: Årsrapporter fra aktører

I Norge er samspillet mellom kjeder og leverandørindustri ganske variert. Som nevnt er det en del mellomstore leverandører som opptrer nærmest som integrerte foretak med kjedeforetaket (Kjuus, 2006). Store leverandører dekker alle kjedene. Selv om strategier for å unngå kjedenes innflytelse ikke virker like uttalt her som i de svenske eksemplene i rammen ovenfor, er det en rekke konfliktfylte tilpasninger som foregår. Overgangen fra direkte til kjedestyrte distribusjon, har vært et konfliktfylt tema. For store deler av industrien skjedde overgangen allerede på 1990-tallet. De senere årene har spesielt samvirkeforetakenes egen distribusjon gjennom Landbrukets ferskvaredistribusjon, vært omdiskutert. Fra å være et felles distribusjonsapparat for hele landbrukssamvirket frem til 2004/05, er det nå i praksis bare Tines ferskvarer som distribueres direkte til detaljistene i dette distribusjonssystemet.

Dagligvarekjeder har også avgjørende innflytelse på norsk eksport av fisk og fiskeprodukter. For norske eksportører er det viktig å ha direkte kontakt med kjedene. For å forhandle direkte med kjedene kreves det betydelig leveringsevne. Det nære samarbeidet med kjedene fører også til sterk innflytelse på eksportøren. Europeiske kjedeforetak som Auchan og Carrefour har derfor hatt avgjørende innflytelse på kvalitetsstandarder, sporing og kontraktsforhold for norske eksportører av oppdrettslaks (Kjesbu & al. 2005). En utfordring for norske eksportører er å utvikle distribusjonskonsepter som i større grad tar hensyn til produksjonsbetingelsene og logistikken fra oppdrettsanlegg frem til distribusjonssenter i importregionen. Slike endringer utfordrer lett kjedenes innflytelse (ECON, 2005).

2.2.5 Differensiering gjennom innovasjon, sortimentsstyring og produktutvikling

Matindustrien er en innovativ bransje. En stor del av produktsortimentet består av nye produkter og varianter. De senere årene har produktutviklingen i stor grad vært preget av helseaspektet og det å gjøre måltidene lett tilgjengelige – dvs. såkalt convenience. Det er neppe noen stor forskjell mellom norske og internasjonale matindustriforetak når det gjelder satsingen på produktutvikling (se ramme nedenfor).

Ramme: Tilpasninger av produktporteføljer i internasjonal matindustri¹⁾

Nestlé: Økt fokus på helse. Bl.a. lansering av iskrem med 50 % mindre fett enn vanlig.

Parmalat: Sunnere produkter pga. økt fokus på helse og ernæring.

Numico: Økt fokus på helse, også når det gjelder babymat.

Bongrain SA: Økt fokus på helse. Har blant annet lansert smør med lavt kolesterolinnhold.

Campina: Fokus på helse gjennom lansering av nye produkter med mindre fettinnhold, blant annet desserten Optiwell Pudding. Retningslinjer for innovasjon av porteføljen: «Tasty, natural and nutritious».

Unilever: Utvidelse av produktporteføljen, blant annet når det gjelder iskrem. Økt satsning på helse. Blant annet sunnere iskrem og kampanje for å fremheve Lipton's naturlige helsefordeler. Motto: «Add vitality to life» (Mission statement)

Wessanen: Satser for fullt på: Health and Premium Taste Den økte internasjonaliseringen gjør at forbrukerne ønsker etnisk mat fra hele verden. Wessanen satser derfor på å utvikle produkter fra hele verden med autentiske smaker basert på naturlige råvarer.

Danone: Den økte oppmerksomheten rundt helse har ført til lansering sunnere produkter.

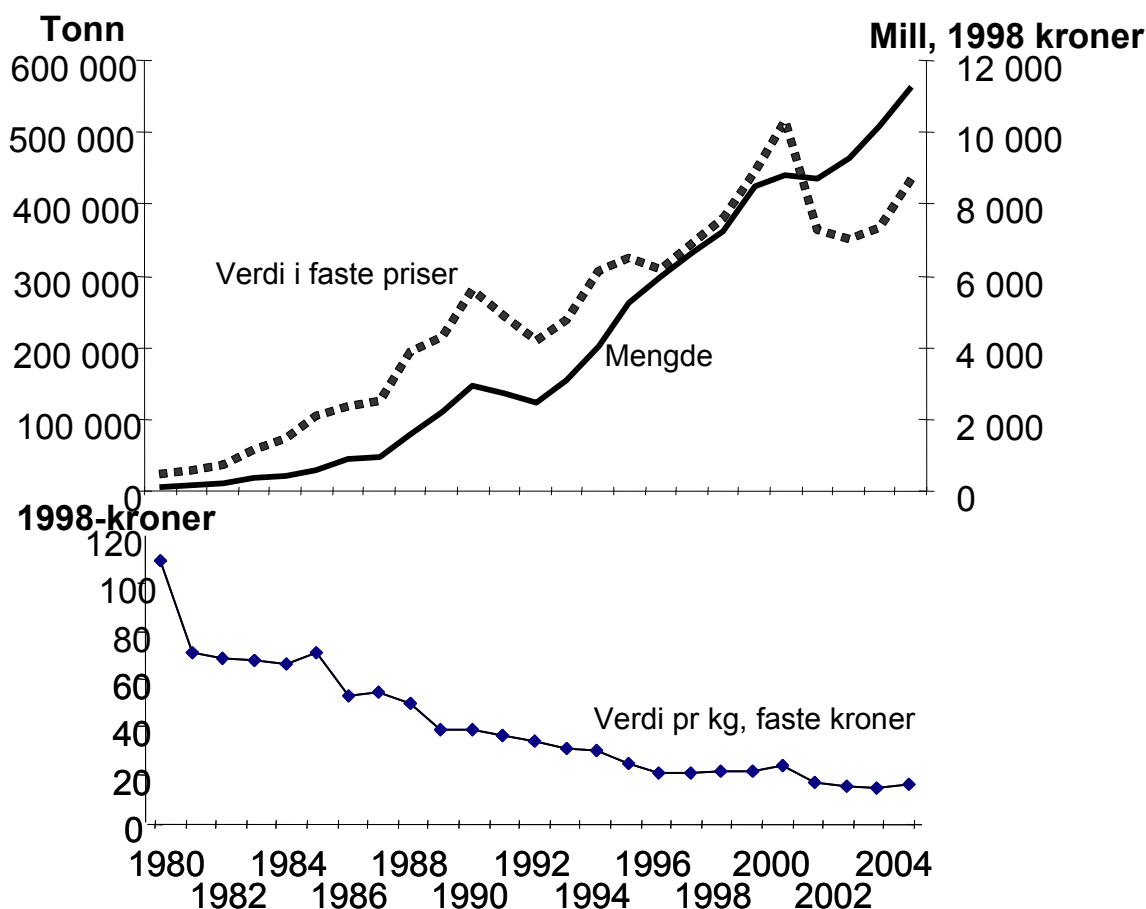
Nutreco: Satser på to kjerneområder: Dyreernæring og fiskefôr. Har derfor solgt seg ut av annen produksjon (lakseoppdrett, annen fiskeindustri og kjøttindustri).

Kraft Foods: Helse og velvære er stikkord for nye produkter.

Den omfattende «helsebølgen» i internasjonal matindustri og dagligvarehandelen viser hvor raskt industrien tilpasser seg nye trender. Helse har gitt retning til mye av produktutviklingen de senere årene, men drivkraften for produktutviklingen ligger i stabile egenskaper ved både norsk og internasjonal matsektor. Dels er produktutviklingen et resultat av kjedenes innflytelse. Kampen om hylleplassen og forbrukeropmerksomheten krever at leverandørene presenterer rasjonelle sortimenter med et optimalt preg av stabilitet og fornyelse (Corstjens & Corstjens, 1995). Produktlanseringer er også et virkemiddel for å opprettholde merkevarenes posisjoner i dagligvarehandel og forbruk.

Mye av produktutviklingen i norsk og internasjonal matindustri består i gradvise endringer i sortimentene. Antall reelle produktinnovasjoner er mer begrenset. Det drives imidlertid forskning på utvikling av produkter som involverer hele leveringskjeden fra utvikling av dyreracer eller plantesorter, via primærproduksjonsleddet til foredling, emballering og transport. Den norske forskningen på hele leveringskjeden for havbruksprodukter er på noen områder ledende i verden, men også forskningsinnsatsen innen matområdet for øvrig må antagelig anses for å være internasjonalt konkurransedyktig på en del områder.

Figur 2.18 viser veksten i norsk lakseoppdrett og den samtidige utviklingen i enhetsverdien. Mens volumet av laks har vokst fra nær null i 1980 til bortimot 600 000 tonn i 2004, har enhetsverdien falt fra om lag 120 kroner til nær 20 kroner. Reduksjonen i enhetsverdier, og i kostnader, har med få unntak preget hele perioden. Produktivitetsveksten har vært enorm og drevet av målrettet avlsarbeid, bedre fôr, langt mer rasjonell medisinerbruk og utvikling av produksjonsteknologien for oppdrettsnæringen. Norske FoU-miljøer har stått sentralt i arbeidet.



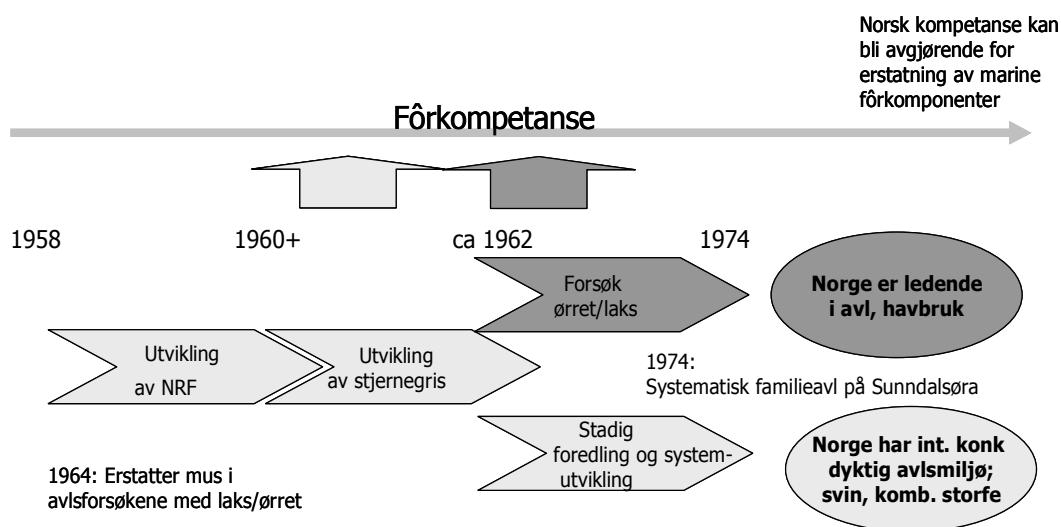
Figur 2.18 Utviklingen i norsk oppdrett av atlantisk laks: Mengde, verdi i faste 1998-kroner og gjennomsnittlig verdi per kg (tonn og inflasjonsjusterte priser, inflasjonsjustering på basis av norske konsumprisindeks)

Kilde: Liabø (2007)

Et annet eksempel på innovasjonen i matsektoren illustrerer betydningen av samspillet mellom marin og jordbruksbasert sektor. Utviklingen av laksestammer for moderne akvakultur sprang ut av raseutvikling og avlsarbeid på husdyrsiden. Miljøet på Ås utviklet mot slutten av 1950-tallet NRF-feet for kombinert melke- og

kjøttproduksjon. Deretter utviklet man stjernegris som er en internasjonalt anerkjent svinerase.

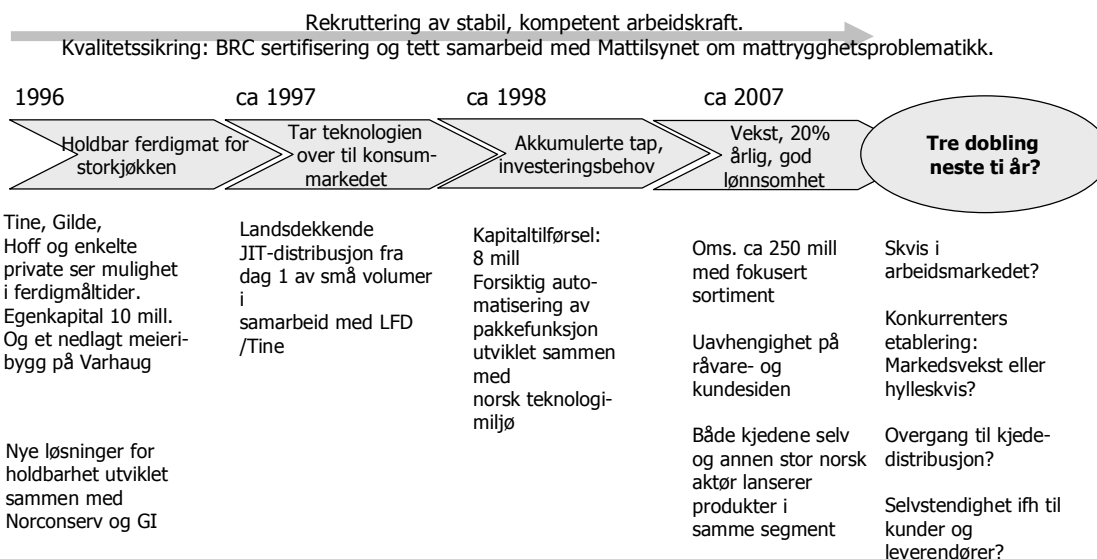
Figur 2.19 illustrerer hvordan arbeidet ledet frem til forsøk med laks og ørret og systematisk familieavl av laksestammer på Sunndalsøra på midten av 1970-tallet. Atlantisk laks var dermed domestisert. Grunnlaget for en global lakseindustri var etablert på basis av forskningsmiljøet i Norge. Videreføringen av arbeidet har også stor betydning for utviklingen av fôrkomponenter som kan gjøre spesielt akvakultur mindre avhengig av knappe, marine fôrkomponenter.



Figur 2.19 Utvikling av norske avls- og fôrkompetanse

Kilde: Intervju med bl.a. Per Olav Skjærevold (2006), NILF analyse

Produksjon av ferdige middagsretter i Norge, er et tredje eksempel på samspill i det norske næringsmiljøet for innovasjon og produktutvikling. ;Markedet for ferdige middagsretter vokser antagelig med minst 20 prosent årlig i Norge og er for eksempel i England utviklet til en betydelig sektor innen dagligvaremarkedet. I Norge har selskapene Fjordland og Fjordkjøkken, selve produsenten, hatt en sentral rolle i utviklingen av produkter og markedssegmentet (figur 2.20). Bak selskapene står både samvirkebedrifter og andre matvareforetak, med Tine, Gilde og Hoff i fører-setet fra starten.



Figur 2.20 Utvikling av produksjon av ferdige middagsretter i Norge, eksempel Fjordkjøkken

Kilde: Intervju, NILF analyse

For utviklingen av produksjon og markedsføring av ferdige middagsretter i Fjordland/Fjordkjøkkens regi har tilgangen til et åpent distribusjonsnettverk og selvstendighet i forhold til de råvareleverandørene som står bak selskapsdannelsen, vært avgjørende. Ved hjelp av en distribusjonskanal utenfor grossistsystemene kunne produktet leveres på en kostnadseffektiv måte som ferskvare selv uten store kvanta i starten. Selvstendigheten har gjort det mulig å spille på hele bredden av leverandører i Sørvest Norge. Eierne har samtidig vist den nødvendige satsingsvilje slik at selskapet fikk den nødvendige kapitalen for å komme videre etter krevende omstillinger i starten.

Eksemplene illustrerer utviklingsevnen i norsk matindustri, fra sterk forskningsavhengig innovasjon innen avl og føring til typiske industrielle utviklingsprosjekter med stor markedsrisiko. Antall produktvarianter er høyt og fornyes betydelig hvert år. Det er likevel neppe slik at norsk matindustri er spesielt forskningsorientert. Hvis vi sammenligner meierisektoren i Norge med finsk, er det i hvert fall ifølge finske bransjefolk fortsatt stor avstand. Det finske Valio driver omfattende forskning. Utgangspunktet er råvaren, melka, som anses å inneholde et utforsket potensial for utvikling av nye kulturer, identifikasjon av bestanddeler, ingredienser og mulighet for produksjon av konsentrater med attraktive egenskaper for helse, matproduksjon og ernæring.

Det kan også være forskjell på evnen til å kommersialisere forskningsresultatene her og internasjonalt. Mens avlsarbeid og raseutvikling innenfor fjørfe har ledet til en verdensledende posisjon for et kommersielt foretak i Skottland, Aviagen, har den norske spisskompetansen både innen svineavl og avl av oppdrettsarter så langt nærmest vært betraktet som kollektive bransjegoder. Vi eksporterer avlsmateriale, men det synes å være et stykke igjen til denne virksomheten ansees som en viktig, selvstendig kommersiell del av norsk matsektor. De spesielle kulturene som har gitt opphav til ostetyper som Jarlsberg og Ridderost, er ressurser som har stor verdi

også uavhengig av Tines egen råvaretilgang og overskuddsproduksjon i Norge. Det tok likevel lang tid før man begynte å tenke mer selvstendig forretningsutvikling på basis av disse ressursene.

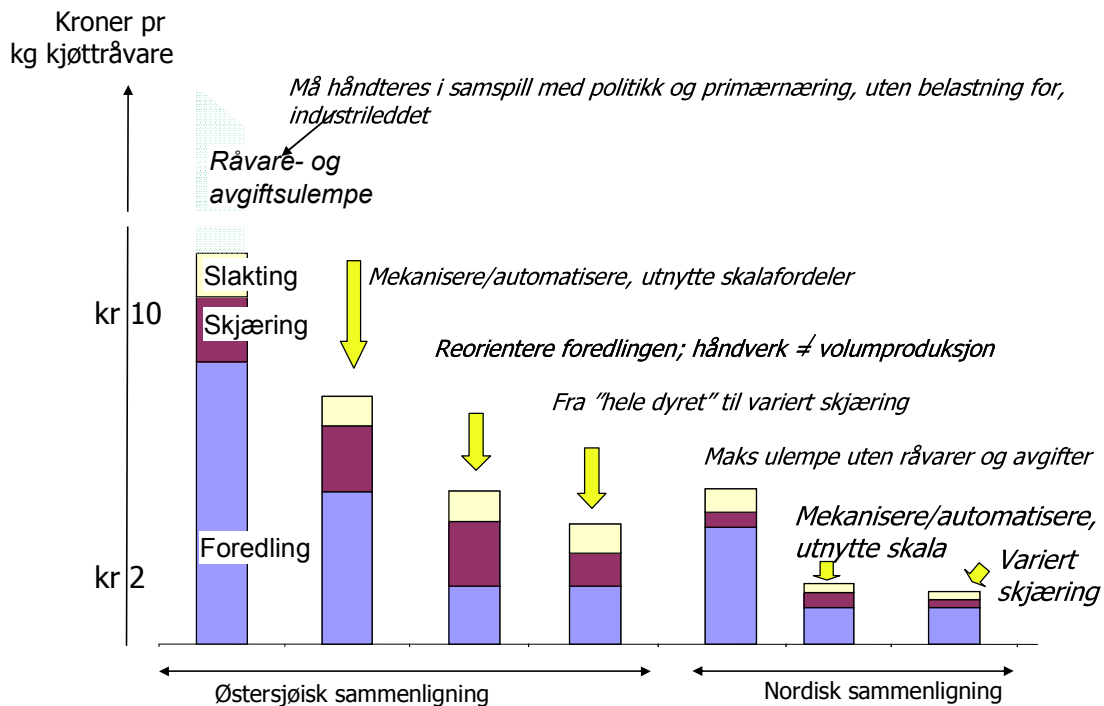
2.3 Stort omstillingspotensial, ulike strategiske interesser

Norsk matindustri har ressurser og muligheter for omstilling. Men industrien og sektoren som helhet er også preget av ulike og til dels motsatte interesser når det gjelder bl.a. handelspolitikk. Interessecforskjellene har sine paralleller i Eiermiljøet. Eiermiljøet i en av Norges viktigste næringssektorer, matsektoren, er fragmentert og lite tilgjengelig for vanlige investorer.

2.3.1 Omstillingspotensial i skala og spesialisering

Ovenfor har vi påpekt mulighetene som ligger i strukturelle endringer, spesielt endringer i anleggsstrukturen i norsk matindustri. Videre har vi også illustrert hvordan internasjonalt varebytte ikke bare kan presse norske råvarepriser og industriens bearbeidingskostnader, men også gi mulighet for bedre råvareanvendelse. Enkelte av de omstillingsmulighetene som er omtalt, er belyst nærmere i en egen studie av norsk kjøttindustri (Pettersen, 2007). Her har vi laget forenklete regnemodeller for å vise kostnadene ved ulike typer kjøttbearbeiding og foredling under norske og internasjonale kostnadsforhold. Beregningene viser ulike produkt-sammensetninger, variasjoner i teknologi og skalautnyttelse, samt effekten av å legge deler av kjøttbearbeidingen til utlandet mens innenlandsk bearbeiding ble konsentrert om mer kapitalkrevende og automatiserte prosesser.

Resultatene er illustrert i figuren nedenfor. Figuren viser merkostnaden ved å utnytte produsere i Norge sammenlignet med estimerte kostnader for en polsk eller nordisk produsent. I beregningene har vi kun tatt hensyn til kostnader i selve produksjonslinjen, ikke logistikk, markedsføring osv.



Figur 2.21 Norske merkestnader i produksjonslinjene for kjøttprodukter; slakting, skjæring og stykning, ulempe i forhold til polsk eller og nordiske kostnadsnivå. (uveid snitt av et utvalg produksjonslinjer – grove estimater, kroner pr kg)

Figuren viser at et utvalg av dagens produksjonslinjer gir betydelig kostnadsulempe sammenlignet med beregnet kostnadsnivå for eksempel for polsk aktør, selv om vi ser bort fra ulemper knyttet til selve prisen for råvare fra bonde. Forskjellen er langt mindre, men fremdeles betydelig om vi sammenligner med nordiske kostnader, men også her slår forskjeller i lønninger ut i form av en merkestnad på ca. kr fire pr snitt regnet for slakting, skjæring og foredling totalt. Til sist antar vi at ulempen i skjæring og stykning kan reduseres vesentlig. En mulig fremgangsmåte er å slutte å håndtere hele dyret i Norge, men å gjennomføre mest mulig mekanisert grovstyking og videre mekanisert utbeining osv. i Norge, mens grove stykningsdeler som kan behøve betydelig manuell bearbeiding, stykkes i land med andre arbeidskraftskostnader.

Det viktigste med beregningene er imidlertid å illustrere omstillingspotensialet. I første omgang, fra venstre mot høyere, viser figuren effekten av å utnytte ny teknologi og skalafordeler for de produktene som i dag produseres. Dernest viser vi konsekvensene av å endre foredlingen i Norge ved at produksjoner, spesielt foredlingsprosesser som ikke lar seg automatisere, erstattes enten ved bearbeiding utenfor Norge eller ved at slike produkter kan markedsføres og prises som håndverksprodukter og ikke som andre industriprodukter.

Omstillingene omfatter med andre ord betydelige endringer i norsk industri og mer utveksling av produkter og bearbeidingstjenester med utlandet. Utnyttelse av

skalafordeler tilsier at full effektivisering krever at enkelte produksjonslinjer produserer for noe eksport, mens reduksjon av arbeidskraftsulempet krever at noen operasjoner og produksjonslinjer for norske råvarer håndteres utenfor Norge. Den fullt ut effektiviserte kjøttindustrien er en annen industri enn den vi har i dag, sysselsettingen er annerledes osv., men evnen til å avta norske råvarer og å opprettholde en norskeid industri kan samtidig være betydelig mer robust.

2.3.2 Ulike interesser og eiermiljøer

Den Vesteuropiske og norske matindustrien er preget av mange av de samme markedsutfordringene, men holdningen til internasjonalisering er varierende i norsk matsektor.

Det norske markedet er på viktige områder mer avskjermet fra utlandet enn matmarkedet i våre naboland. Høye råvarepriser gjør det naturlig å prioritere skjerming av hjemmemarkedet for deler av industrien, andre deler, spesielt den marint baserte, er mest opptatt av markedsadgang ute. RÅK-industrien er i prinsippet like konkurranseutsatt som marint basert matindustri. RÅK-regimet skal etter hensikten, gjøre at industriens bearbeidingskostnader blir konkurransedyktige i forhold til bearbeidning i EU-land. Merknader for råvarer til industrien i Norge, må kompenseres. Innenfor RÅK-industrien skal det derfor også være mulig å utnytte spesialiseringsmuligheter over landegrensene og økt internasjonal arbeidsdeling på matområdet.

Det er ifølge Veggeland (2002) internasjonaliseringen, eller beslutningsinternasjonaliseringen av matpolitikken, som har tydeliggjort interessekonflikter mellom ulike deler av matsektoren. Beslutningsinternasjonalisering er en utvikling der beslutninger som berører ett land, i økende grad blir tatt på internasjonalt nivå. Eksempler er innlemmelsen av jordbruket i WTO-avtalen og EØS avtalens bestemmelser for matområdet. Kravene til handelspolitiske avtaler blir ulike i ulike deler av sektoren, og til dels motsetningsfylte. Avtalene og forpliktelsene gjør, iflg. Veggeland, at presset er økt for at landbruksinteresser må balanseres mot eksportinteresser i marin sektor.

I internasjonale drøftinger av norsk handelspolitikk blir gjerne norske krav om markedsadgang for fisk sett i sammenheng med vårt høye importvern for andre matvarer (Liabø & al. 2007). Det har likevel vært mulig for Norge å legge ulike syn til grunn for handelspolitikken på det marine og jordbruksrelaterte området. «Norske myndigheter synes å ha vært tilhengere av *ulike* internasjonale regimer for henholdsvis mat produsert over vann og mat produsert i vann» (Veggeland, 2002). Muligheten for de forskjellige holdningene ligger i at fisk og landbruk omfattes av ulike avtaler innenfor WTO, mens landbruks- og fiskeripolitikk ikke er deler av EØS regelverket. Men på enkelte områder er imidlertid handelspolitikken for de to matområdene koblet. Dette gjelder for eksempel EØS-avtalens bestemmelser på veterinær- og næringsmiddelområdet og avtalene om tekniske handelshindringer (TBT) og tiltak av hensyn til folke-, dyre- og plantehelsen (SPS) i WTO avtalen. På begge disse områdene peker Veggeland på at det har vært ulike interesser i henholdsvis det norsk jordbruksbaserte og marint baserte næringsmiljøet.

Skillelinjene i strategisk innretting, som kommer til uttrykk i arbeidet med utformingen av internasjonale avtaler, har en parallell i ulike eierformer i norsk matsektor. Samvirke som eierform gjennomgår store endringer i våre naboland, enten fordi eierskapet restruktureres som i Finland, eller eiernes, dvs. bøndernes, primærproduksjon i hovedsak blir internasjonalt orientert, som i dansk svine-, og dermed også kornproduksjon. Med eller uten endringer i formell eierform skjer det en reell reorientering av et eierskap som har sitt utgangspunkt i innenlandsk råvareproduksjon.

I Norge er eierskapet til matproduksjonen både regulert og fragmentert. En stor del av eierskapet til både industri og primærproduksjon ligger hos bønderne som er avhengige av importvern og direkte støtte, samtidig som eierskapet til jordressursene i hovedsak er forbeholdt bønder som bor og driver jorda gjennom personlig eierskap. Eierskapet til fiskeindustrien er mindre oversiktlig, men antagelig eies en del også her av primærprodusenter, dvs. selskaper som har fangstrettigheter i form av for eksempel trålerkonsesjoner, men det er generelt mindre binding mellom primærproduksjon og industri og industriell bearbeiding er relativt mindre omfattende.

Den delen av Eiermiljøet som er åpent for vanlige sparere og investorer, er begrenset og består primært av havbruksvirksomheter og deler av RÅK-industrien, samt en av utfordrerne til meierisamvirket. Det er først og fremst de konkurranseutsatte delene av matindustrien som har et åpent eierskap. Heller ikke den store delen av matsektoren som omfattes av dagligvarehandelen, er en del av det åpne tilgjengelige Eiermiljøet. Investorer i Norge kan derfor ikke engasjere seg i matsektoren på samme måte som for eksempel i Finland hvor tidligere rene samvirkeforetak er blitt attraktive investeringsobjekter på Helsingfors-børsen.

Spørsmålet om omstilling av norsk matindustri til en mer åpen konkurranse, gjelder et strategivalg. Skillene i norsk matindustri i dag er klart relatert til internasjonale konkurranseforhold. Konkurranseforholdene gjenspeiler seg i noen grad i ulike eierformer i norsk matsektor. På sikt kan videre internasjonalisering få større konsekvenser også for de delene av matsektoren som i dag er sterkt skjermet. Økende internasjonalisering vil dermed trolig få konsekvenser for strategiske interesser og kanskje eierskap.

Muligheten for økt internasjonalisering reiser to spørsmål, som er hovedtemaene i denne rapporten. Det ene er om det er næringsøkonomisk grunnlag for økt internasjonal konkurransevne i en vesentlig større del av industrien, det andre er om valget av internasjonal konkurransevne som strategi, kan skje uten å bli styrt av «beslutningsinternasjonalisering», men i stedet være en autonomt, norsk tilpasning mens det fortsatt er valgmuligheter for den norske matsektoren.

Vår gjennomgang i kapittel 1 av situasjonen i den landbruksbaserte matindustrien, peker på mulighetene for styrket konkurransevne. Tanken om internasjonal konkurransevne for norsk matsektor kan ikke avvise med at Norge er et lite marked med store avstander. Matindustrien har attraktive ressurser. Særnorske priser for norske jordbruksråvarer må i så fall håndteres i en fremtidig handels- og næringspolitikk, uten å medføre at store deler av industrien mister orienteringen

mot internasjonal konkurransevne. Samspillet mellom politikk og næringstilpasning blir fortsatt sentralt.

I resten av rapporten ser vi først på de politiske rammebetingelsene og deretter, i tredje kapittel, på valgmulighetene og samspillet mellom næringspolitisk og næringsøkonomisk strategivalg.

3 Særpreget sektorpolitikk

Norsk matindustri har varierende rammebetingelser, spesielt når det gjelder råvaretilgang og handelspolitiske beskyttelse. Likevel gjennomgår matindustrien i Norge og ellers i Europa, som vi har vist, en utvikling med viktige fellestrekk. Skjerming synes ikke å ha hindret utviklingen av en ressurssterk, norsk matindustri med forutsetninger for å konkurrere. I dette kapitlet drøfter vi matindustriens rammevilkår, sektorpolitikken for matindustrien. Sammenhengen mellom politikken for primærproduksjonen av fisk og jordbruksprodukter, og industripolitikken står sentralt. Politiske rammebetingelser for primærnæringene har stor betydning for både marin- og landbruksbasert industri i Norge.

De to første avsnittene sammenligner målene for vanlig næringspolitikk i Norge og politikken for matsektoren. Forskjellen mellom de to er først og fremst et langt bredere sett av målsettinger. Det uttalte målet for generell norsk næringspolitikk er å fremme langsiktig verdiskaping. Landbruks- og akvakulturpolitikk er også næringspolitikk, men samtidig i stor grad preget av regionale hensyn, ambisjoner når det gjelder næringsstruktur og også i betydelig grad å sikre markedsbalanser. Vi gjennomgår først prinsipper for utforming av og debatten rundt den generelle norske industripolitikken fordi debatten belyser særtrekkene ved sektorpolitikken for primærproduksjonen. Deretter ser vi på hovedelementene i matsektorpolitikken og avslutter med en drøfting av skjerming som virkemiddel. Siste kapittel i rapporten ser på samspillet mellom industristrategi og sektorpolitikk.

3.1 Generell næringspolitikk: Vekt på innovasjon og tilrettelegging for omstilling

Norsk næringspolitikk har normalt et begrenset ansvar. Oppgaven er verken å fremme, sikre eller vri ressursbruken over mot bestemte næringer eller å bevare inntekter, sysselsetting eller lønnsomhet for bestemte næringsutøvere. Heller ikke er struktur eller lokalisering primære oppgaver. De primære oppgavene er å fremme innovasjon og omstillingsmuligheter. Den normale norske næringspolitikken er tilpasset internasjonal konkurranse og dermed et begrenset næringspolitisk handlingsrom. I drøftingen av norske rammebetingelsene for matsektoren tar vi generell norsk næringspolitikk som utgangspunkt, og ser først på målene for næringspolitikken.

3.1.1 Mal om samfunnsøkonomisk effektivitet, strid om innhold

I dette avsnittet drøfter vi først kriteriene for god generell næringspolitikk og deretter debatten og uenigheten som preger debatten om næringspolitikken.

Debatten dreier seg blant annet om argumentene for å forskjellsbehandle ulike næringer og retter derfor søkelyset på behovet for en særegen politikk for sektorer som produserer og bearbeider matråvarer.

Kriteriene for god næringspolitikk

Næringspolitikken skal bidra til høy verdiskaping som betyr en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Politikken kan for eksempel ikke bedømmes ut fra hvorvidt ressursene koster mer i et land enn i et annet. Verken høyere råvarer fra jordbruket, lavere kostnader for produksjonstillatelser i havbruk, mer kostbar arbeidskraft eller noe lavere overskuddsskatt, er noe bevis for at norsk næringspolitikk er bedre eller dårligere enn politikken i andre land. Både skatteforskjeller og ulike ressurspriser kan være tegn på en politikk som nettopp bidrar til at vi utnytter ressurser effektivt.

Samfunnsøkonomisk effektivitet gir, rett forstått, grunnlag for størst mulig verdiskaping over tid under hensyn til både miljø og rettferdighet. Politiske rammebetingelser bør derfor legge til rette for samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, både fysiske ressurser, egenskaper ved næringsmiljøer, naturressurser og ulik kompetanse. Problemet er imidlertid at sammenhengen mellom samlet verdiskaping og økonomisk vekst på den ene siden og konkret næringspolitikk, er usikker og omstridt.

Operasjonaliseringen av målet om høy verdiskaping eller samfunnsøkonomisk effektivitet er da også drøftet i flere offentlige utredninger. Det er stor grad av enighet om prinsippene også for utformingen av konkrete kriterier for god næringspolitikk. Et eksempel er den offentlige utredningen av kriterier for evaluering av næringspolitikken, som en oppfølging av EUs Lisboa strategi. NOU 2001:29 «Best i test» utledet indikatorer for en god næringspolitikk (Nærings- og handelsdepartementet, 2001). Hensikten var at Norge regelmessig skulle evaluere egen næringspolitikk i forhold til politikken i EU. Utvalget samlet seg om at en god næringspolitikk måtte tilfredsstillende et bredt sett med indikatorer som dekket følgende områder:

- Naturressurser – i erkjennelse av at det nettopp var naturressursbaserte næringene, kanskje med tillegg av det maritime miljøet, som utgjorde de sterkeste næringsmiljøene i Norge,
- infrastruktur – som er viktig bl.a. for å kunne utnytte naturressurser,
- utdanning, forskning og innovasjon som er et av grunnlagene for både kompetansebasert, fremtidsrettet næringsutvikling og for utnyttelsen av naturressursene,
- arbeidsmarkedet, som avgjør vår evne til å opprettholde og utnytte den viktigste produksjonsressursen Norge disponerer,
- kapitalmarkedet, som skal sørge for at kapitalen allokteres til gamle og nye virksomheter slik at bidraget til verdiskapingen blir best mulig,
- produktmarkedene som skal stimulere innovasjon og vekst, og

- skatt, som viser hvilket ekstra krav velferdssamfunnets tilbud av fellesgoder og sosial trygghet stiller til avkastningen av ressursbruken i markedsrettet produksjon.

Kriteriene gjenspeiler en blanding av smal og bred næringspolitikk. Sektorpolitikken, eller det som kalles den smale næringspolitikken, er bare en liten del. Smal næringspolitikk drives i Norge av Nærings- og handelsdepartementet og sektordepartementene for landbruk, fiskeri, olje og energi. Den brede næringspolitikken drives i alle andre departementer. Den omfatter hele samfunnets forvaltning av nasjonale ressurser i vid forstand, dvs. for eksempel utdanningspolitikk, helse- og sosialpolitikk, samferdselspolitikk og en rekke sider ved finans- og skattepolitikken, utgjør grunnlaget for konkurranseevne på sikt.

Debatten om den smale næringspolitikken ansvar

I neste avsnitt beskriver vi landbrukspolitikken som en langt bredere anlagt sektorpolitikk. Avgrensning av ansvar for den generelle næringspolitikken, er imidlertid omdiskutert og settes ofte på prøve i den offentlige debatt. Den offentlige utredningen av indikatorer for evaluering av næringspolitikken (NOU 2001:29), sier noe om hvor mange områder av politikken som må sees som en del av næringspolitikken i bred forstand (Nærings- og handelsdepartementet, 2001).

Utformingen av næringspolitikken dreier seg først om å definere det offentlige ansvar for næringslivets tilpasninger og dernest om virkemidler for å ivareta ansvaret. I en blandingsøkonomi som den norske, tilsier rådende ideologi at politikken oppgave er å sikre effektiv forvaltning der markedet ikke strekker til. Markedsmekanismen har førsterett, politikken skal supplere eller korrigere for svakheter ved markedstilpasningen, såkalt markedssvikt.

Nylige offentlige utredninger viser at det offentlige ansvaret for næringstilpasningen i Norge likevel er omstridt. Uenigheten om næringspolitikken ansvar gjelder først og fremst tre områder; miljø, regionaløkonomi og prioriteringer av offentlig ressursbruk mellom enkeltsektorer, såkalt selektiv næringspolitikk. NOU 2005:4 drøftet industripolitikken i Norge (Nærings- og handelsdepartementet, 2005).

En av mindretallsmerknadene understreket næringspolitikken skulle ta mer miljøhensyn, dvs. *«behovet for å ta hensyn til en bærekraftig samfunnsutvikling som tar vare på miljø og ressurser, samt at dette over tid kan innebære markedsmuligheter og bli et konkurransefortrinn for norske bedrifter»*. Et annet mindretall understreket distriktshensyn, dvs. *«viktigheten av å tilrettelegge for utvikling av næringslivet i hele landet, med nasjonale politiske målsetninger om bosetting i alle deler av landet og bevaring av arbeidsplasser som en fortsatt del av næringspolitikken»*. En tredje tok opp betydningen av klar næringspolitisk prioritering også der denne kan gi forskjellsbehandling mellom enkeltsektorer.

Når det gjelder denne siste, og kanskje faglig mest interessante uenigheten om sektorvis prioritering og selektiv kontra nøytral næringspolitikk, deler utvalget seg i klare alternativer. Spørsmålet om den nøytrale næringspolitikken, hvor ingen næringer favoriseres i kampen om nasjonale ressurser, har lang tradisjon (se for

eksempel Moen, 2005). Flertallet mener «*det er viktig å legge til grunn nasjonale strategier for næringsutvikling med bevisst prioritering av offentlig innsats. Ved valg av virkemidler bør man prioritere områder hvor satsingen (kompetanse og innovasjon) gir høy samfunnsøkonomisk avkastning og bidrar til fornyelse av konkurransutsatt næringsliv, uten at dette skal føre til at det ikke satses på nye områder. Utfordringen er å utvikle gode kriterier for hvor det offentlige skal tilrettelegge og for valg av satsingsområder. For eksempel må hensynet til målrettethet veies opp mot hensynet til å oppnå fornyelse.*»

Fire av utvalgets 11 gjenværende medlemmer, utvalgets to uavhengige eksperter hadde allerede trukket seg, har en mindretallsmerknad om sektororientert næringspolitikk. Mindretallet formulerer en klar reservasjon mot den typen prioriteringer flertallet sikter til, hvor begrepet «områder» lett kan bety enkelt næringer, og som legitimerer en sektororientert, selektiv tilnærming i industripolitikken. Mens sektororientert for noen er en del av det å være målrettet, er sektororientering i mindretallets øyne et eksempel på uønskede vridninger i konkurranseforholdet mellom ulike sektorer.² Spesielt advarer mindretallet mot at næringspolitikken utvikler seg i en retning som hindrer utviklingen av nytt næringsliv og bevarer det bestående. Skal man drive tiltak for å fornye eller stimulere eksisterende næringsvirksomhet, er det vanskelig å se hvordan man skal klare å prioritere sektorer som ennå ikke har sett dagens lys like mye.

Man må skille mellom en selektiv, sektororientert næringspolitikk generelt og virkemiddelbruk overfor enkelt næringer og virksomheter som er kompensasjon for bidrag til samfunnet utover produksjon av markedsgoder og godtgjørelse til arbeidskraft og kapital. Slik betaling for samfunns-goder fremmer effektiv ressursbruk, konkurranseevne og verdiskaping. I motsatt fall bidrar imidlertid forskjellsbehandlingen til sløsing med ressursene. Verdiskapingen og konkurranseevnen svekkes.

Næringspolitikken skal korrigere for svakheter i markedstilpasningen eller enkelte former for markedsvikt, og hindre at øvrig politikk får unødvendige, negative effekter for næringsutviklingen. Sitatene ovenfor viser uenighet om avgrensningen av næringspolitikken ansvar, dvs. hvilke markedstilpasninger det er ønskelig at næringspolitikken skal korrigere.

Generelt er det grunn til å være forsiktig med å tillegge næringspolitikken mange oppgaver. Forskjellene i informasjon blant politikere og næringslivet selv tilsier at politikere har en vesentlig informasjonsulempe. I tillegg kan næringslivet spille

² Mindretallets uttalelse gjengis her i sin helhet. Mindretallet «vil på generelt grunnlag understreke at Norge står overfor store utfordringer når det gjelder verdiskaping som ikke kan møtes ved å legge til grunn en tradisjonell, sektororientert tilnærming til industripolitikken. Disse medlemmer legger til grunn at stadig større deler av norsk næringsliv vil bli utsatt for internasjonal konkurranse, og at en stadig åpnere økonomi internasjonalt også gir nye muligheter for mange norske bedrifter. En næringspolitikk for framtida bør derfor i størst mulig grad rette seg mot alle bedrifter som produserer varer og tjenester for markeder med internasjonal konkurranse, også bedrifter og næringer som ennå ikke har sett dagens lys. Disse medlemmer vil advare mot at en for snever, bransjevis tilnærming kan lede til at etablerte næringer får uforholdsmessig stor oppmerksomhet, mens nye næringer på vei inn i sterkere konkurranse ikke får nytte godt av de rammevilkår og den tilrettelegging som en sterk generell nyskapingpolitikk kunne ha gitt.»

strategisk, for eksempel ved å tilpasse seg på en måte som begrenser muligheten for å drive en rasjonell politikk. Videre i dette avsnittet ser vi på tre sentrale temaer som illustrerer problemet med å regulere næringsøkonomisk tilpasning og avgrense ansvaret: Innovasjon og klyngedannelser, distrikts- og miljøhensyn.

3.1.2 Fokus på innovasjon

Innovasjon forklarer en stor del av veksten i moderne økonomier. EU satser sterkt på kompetansebasert vekst. Norsk næringspolitikk, slik den presenteres av Nærings- og handelsdepartementet, er også først og fremst en innovasjonspolitik. Uttrykket «En aktiv og helhetlig næringspolitikk – omstilling, innovasjon og den nordiske modellen» er overskrift over nåværende regjeringens næringspolitikk (Nærings- og handelsdepartement, 2007). Forrige regjering lanserte: «En fremtidsrettet næringspolitikk – omstilling og innovasjon» og «Innovasjonsløftet» (Nærings- og handelsdepartement, 2006). Begge har innovasjon og omstilling som suksessfaktorer for verdiskaping.

Kompetanse og innovasjon er områder hvor foretakenes selvstendige beslutninger ikke kan dekke næringslivets samlede behov (Vatne, 2004). Årsaken er at effektene av kompetansebygging og innovativ satsing i betydelig grad ligger utenfor foretaket i form av eksterne effekter. Innovasjon i en virksomhet styrker muligheter for innovasjon hos kunder, leverandører og konkurrenter. Moderne næringspolitikk som den norske, ser et offentlig ansvar og en rolle for næringspolitikken som går ut på å sørge for at de positive ringvirkningene blir tatt med i regnestykket hos foretakene og myndighetene.

Innovasjonspolitikken har to elementer som begge er synlige i rådende næringspolitikk. Det ene er å stimulere innovasjon, det andre er å fjerne hindringer for omstillinger. Stimulans kommer for eksempel via utdanning, forskningsstøtte, støtte til entreprenørskap osv. Hindringer kan fjernes gjennom infrastrukturetsatsing, konkurransepolitikk, forenkling og tilpasning av regelverk, arbeidsmarkedspolitik og styrket patentvern. Alle elementer er viktige deler av norsk næringspolitikk (jf. for eksempel Nærings- og handelsdepartementet, 2007).

Dersom staten skal bidra gjennom forskning og kompetanse, må den imidlertid enten foreta tematiske prioriteringer som gjerne er relaterte til konkrete næringer, eller begrense seg til indirekte virkemidler som skattelette osv. I Norge brukes begge virkemidler, anslagsvis 90 prosent av offentlige bevilgninger skjer via prosjekt- og programbevilgninger, ti prosent som provenyrtap pga skatteincentiver som skattefunn. Skattefunn er en ordning som favner bredt og gir like stimulanser til forskning til alle virksomheter innenfor visse størrelseskategorier og økonomiske posisjoner. Den relative stimulansen er imidlertid langt større for små enn store selskaper. Om ordningen vrir konkurransen om forskningsmidler mellom foretak, er vridningen til fordel for små og mellomstore virksomheter.

De store tematiske satsingene i norsk offentlig forskningspolitikk reflekterer klar sektorprioritering. Forskningsrådet har syv store, strategiske satsinger som for eksempel *Havbruk i vekst*, *Program for maksimal utnyttelse av petroleumsressursene*, samt en større satsing på material- og bioteknologi. Satsingene kan forhåpentligvis bidra til å

endre vår evne til å skape verdier, men med vekt på bestemte sektorer. Havbruksnæringen og petroleumsvirksomheten synes å være favoriserte sektorer i norsk innovasjonspolitik. Det er vanskelig å se at staten kan unngå å foreta slike prioriteringer på vegne av næringslivet, både eksisterende og fremtidig, ufødt, næringsliv. Staten må bl.a. om den skal drive aktiv kompetansepolitikk, med andre ord treffe valg som stiller næringene ulikt. Sektorprioriteringer er da også en uttrykt del av næringspolitikken. Sitatene fra NOU 2005:4 ovenfor viser at flertallet mener at staten må prioritere næringer som har vist gode resultater i Norge. Innledningsvis uttrykker Nærings- og handelsdepartementet det samme i Statsbudsjettet: «*Vi vil utvikle nasjonale strategier for de næringsområder hvor Norge har kompetanse eller særlige fortrinn, som maritim sektor og reiseliv. På disse områdene skal Norge være verdensledende.*»

Det er lett å se argumentene for en slik prioritering. Kompetansen er kumulativ og «jo mer kunnskapskapital en har, jo høyere vil grenseproduktiviteten av ny kunnskap være» (Vatne, 2004). Når grensenytten av kunnskap er høyest i næringer som i utgangspunktet har vist seg å ha høy kompetanse, vil også de samme næringene gi størst avkastning av nye satsinger. Staten skal med andre ord satse sine innovasjons- og kompetansemidler der det i utgangspunktet er kompetanse. Næringsklynger er nettopp miljøer som er kjennetegnet ved stor, felles kompetansebase som stadig videreutvikles i samspill mellom konkurrenter, underleverandører, kunder og forvaltningsorganer.

Argumentet mot sektorprioritering basert på næringenes status og historiske resultater, er at det er vanskelig, om ikke umulig, å identifisere betydningen av de faktorene som kan gi grunnlag for sektorvis prioritering. Siden næringen selv har best forutsetninger for å fremskaffe informasjon og forvaltningsmyndigheten blir informasjonsmessig underlegen, kan prioriteringen bli preget av vurderingen hos dem som har særinteresser av bestemte prioriteringer. Klyngeteorien egner seg kanskje bedre til å forklare evnen til å drive effektiv lobbyvirksomhet enn evnen til verdiskaping. Konsekvensen av ambisiøs, selektiv næringspolitikk kan lett bli sløsing med ressurser

Et annet argument mot sterk offensiv satsing på statlig, sektordifferensiert innovasjonspolitik er at det ikke er opplagt at innovasjonstiltak alltid representerer eksternaliteter i forhold til øvrig næringsliv. Det såkalte «Coase teorem» hevder at problemet dreier seg om eiendomsrettigheter og transaksjonskostnader. Dersom eiendomsretten for eksempel til effektene av et forskningsprogram og transaksjonskostnadene er lave, vil forhandlinger og private transaksjoner sørge for at eksternalitetene ivaretas, dvs. internaliseres (Coase, 1960). Dersom det finnes en gruppe bedrifter som sammen nyter effektene av et sektorrettet forskningsprogram, vil disse virksomhetene forventes å forhandle seg frem til løsninger som ivaretar fellesinteressen. Løsninger kan være næringsvise, egenfinansierte forsknings-satsinger, kompetanse- og utdanningstiltak og forutsetningen for løsningen kan ligge i en effektiv bransjeorganisering.

Spørsmålet om hva som er eksterne effekter blir således et spørsmål om næringers evne til å organisere seg. Temaet er blant annet drøftet i en gjennomgang av tekoindustrien (ECON, 1996) hvor næringspolitiske tiltak ble sett i sammenheng

med næringens egne evne til å organisere seg og ivareta felles interesser. I Liabø & al. (2007) er samme tema nevnt. Strukturen i akvakulturnæringen har sammenheng med offentlige tiltak for at næringen skal kunne ivareta næringens kollektive behov for markedsregulering, generisk markedsføring og innovasjon. Konsentrasjonsgraden i norsk akvakulturnæring er relativt lav sammenlignet med Chile. Mindre foretak kan i større grad enn store oppleve effektene av innovasjonssatsinger som eksterne. Samtidig kan det være vanskeligere å organisere mange småforetak i effektive bransjeorganisasjoner gjennom forhandlinger slik Coase teorem forutsetter. I så fall er en politikk som begrenser konsentrasjonen i en næring, i seg selv et argument for en aktiv offentlig innovasjons- og næringspolitikk.

Coase teorem begrenser statens naturlige ansvar. Der det i dag finnes eksternaliteter mellom foretakene, bør foretakene først og fremst selv ha insentiver til å organisere seg på en måte som internaliserer effektene. Offentlige innovasjonstiltak kan lett fortrenge næringens egne tiltak gjennom en rasjonell organisering. I tillegg er det fare for at en aktiv innovasjonspolitikk egentlig fører til en næringsorganisering som først og fremst tar sikte på å begrunne statlig prioritering av næringen. Dermed fører innovasjonspolitikken nærmest til en forvrengning av næringsorganisasjonenes rolle, i stedet for å fremme næringsorganisering som skal ivareta reelle felles hensyn for næringen blir målet på vri prioriteringene i næringspolitikken.

En mulig innvending mot Coase teorem er at fremtidig, såkalt ufødt næringsliv, også har nytte av dagens innovasjons- og forskningssatsinger. Ufødt næringsliv har neppe noen røst utenfor politikken. Hensynet til fremtidig næringsliv ble spesielt understreket av mindretallet i NOU-en om industripolitikken, som i sin særmerknad sa: «Disse medlemmer vil advare mot at en for snever, bransjevis tilnærming kan lede til at etablerte næringer får uforholdsmessig stor oppmerksomhet, mens nye næringer på vei inn i sterkere konkurranse ikke får nytte godt av de rammevilkår og den tilrettelegging som en sterk generell nyskapingpolitikk kunne ha gitt». Dersom bransjeorganiseringen primært retter seg mot å motivere for sektorprioritering i nærings- og innovasjonspolitikken, er det spesiell grunn til å være kritisk til innovasjonspolitikken evne til å skape dynamikk og gi rom for det næringslivet som skal stå for veksten over tid.

3.1.3 Omstridte avgrensninger mot miljøhensyn og distriktspolitikk

Som vist ovenfor, dreier diskusjonen om næringspolitikken seg også i stor grad om ansvaret for miljø og sysselsetting i distriktene. Andre temaer som det trolig også er uenighet om, er ansvaret for sider ved inntektsfordeling og likestilling mellom ulike befolkningsgrupper. Næringspolitikken ansvar er et viktig spørsmål både for generell næringspolitikk og primærnæringspolitikken.

Hoveddelen av norsk næringspolitikk legger opp til en klar arbeidsdeling; næringspolitikken har ansvar for innovasjon og omstilling, mens miljø-, skatte-, avgifts- og regionalpolitikk sørger for at all ressursbruk i alle næringer ivaretar hensyn til for eksempel bærekraft og regional fordeling. I praksis varierer imidlertid grensene på dette området hvor sektorpolitikken for akvakultur og matnæringer skiller seg klart fra den generelle næringspolitikken

Avgrenset ansvar for distriktene

Forholdet mellom distrikts- og næringspolitikk er spesielt viktig for matnæringen. Fiskeri, akvakultur og jordbruk er primært distriktsnæringer.

Virkemidlene i distriktpolitikken varierer fra differensierte skatter og avgifter til påvirkning av bedriftsetablering, redningsaksjoner og kanalisering av statlige arbeidsplasser og infrastrukturmidler. Distriktshensynets plass i selve næringspolitikken er varierende og omdiskutert, slik særmerkene i NOU 2005:4 om industripolitikken viser. Gjennom fordeling av investerings- og utviklingsmidler via Innovasjon Norge, kanaliseres også en vesentlig del av disse innovasjonsmidlene til næringslivet generelt og landbruket spesielt bl.a. ut fra geografiske hensyn. I 2007 ble det også utredet om Forskningsrådets finansiering av næringsrettet forskning i fremtiden i vesentlig grad skal forvaltes regionalt med egne regionale fondsmidler (Lekve, 2008).

Dersom næringslivet skal bidra til distriktsutvikling i det omfanget samfunnet ønsker å vektlegge distriktene, er det sannsynligvis mest nærliggende å tenke at virkemiddelbruken bør være næringsnøytral. Poenget er jo ikke å fremme bestemte næringer i distriktene, men å fremme næringsutvikling, sysselsetting og bosetting generelt. Det er derfor god grunn til å holde innovasjons- og næringspolitikk atskilt fra næringspolitikken, men i noen tilfeller, ikke minst i matsektoren, er virkemidlene sektorspesifikke. I akvakulturpolitikken, kanaliseres tillatelser til bestemte distrikter og regioner bl.a. ut fra regionalpolitiske hensyn. Dette er rettigheter som alternativt kunne vært omsatt eller auksjonert bort for en høyere verdi gitt at lokaliseringen var friere. I jordbruket dreier virkemiddelbruken seg om regulering av transportkostnader og sterk differensiering av tilskuddsatser i primærproduksjonen avhengig av region.

Avgrenset miljøansvar

Miljøhensynet er sterkt aktualisert av bl.a. klimautfordringer, knapphet på rent vann og forurensing og uttømming av fiskeressurser i havet. Norsk næringsliv er følsomt for alle tre utfordringene: klimautfordringene knytter seg i vesentlig grad til energi og energipolitikk og Norge har rike vannressurser og er sterkt avhengig av kvaliteten på havet som vekstområde for fisk. Miljøutfordringer er også en drivkraft for teknologiutvikling innenfor dyrefôr, produksjonsutstyr og sykdomsbekjempelse innen akvakultur og jordbruksproduksjon generelt. Konsekvensene for politikken og matindustrien, kan bli vesentlige.

Foreløpig er en stor del av miljøpolitikken i Norge basert på indirekte virkemidler i form av miljøavgifter (jf. NOU 2007:8, Finansdepartementet, 2007). Avgifter som skal korrigere for såkalte miljøeksternaliteter skal gjøre forurensende aktiviteter mindre attraktive. Videre skal avgiften legges på alle utslipp og forurensinger uavhengig av næring slik at man unngår unødige vridninger mellom næringer. Grunnen er at tiltaket skal sikre miljøet, ikke å påvirke nærings sammensetningen.

Valget mellom virkemidler er omstridt. Avgifter fordeler retten til å forurense etter betalingsevne, og næringsliv og forbrukere vil ikke alltid endre sin atferd som

følge av ekstra avgifter. Sannsynligvis vil næringslivet i sentrale strøk, alt annet like, ha større evne til å betale høye drivstoffavgifter enn næringslivet i distriktene. Større virksomheter kan ha flere tilpasningsmuligheter enn små virksomheter. Enkelte kan også flytte forurensende aktivitet til andre land og derved unngå avgifter uten å kutte utslippene. Effektene på næringsstrukturen av miljø- og miljørelatert energipolitikk kan bli store og være i strid med for eksempel regionalpolitikken.

En del av miljøpolitikken er forankret i internasjonale avtaler og forpliktelser. Avtalene setter kvantitative mål for reduksjoner i utslipp hvor både ambisjonen og tidsfristene kan være variere og endre forutsetningene for valg mellom ulike tiltak. Endringer i tidsfrister for utslippskutt eller kvantitative ambisjoner kan medføre store skift i tiltakskostnader og derfor hva som er riktig avgiftsnivå. Handel med klimakvoter er et virkemiddel for å sikre rasjonell reduksjon av klimautslipp internasjonalt, men prisene på kvotene har hittil vist seg lite uforutsigbare (jf. NOU 2007:8).

Diskusjonen om miljøhensynets plass gjelder ikke primært behov, prinsipper og mål, men utforming av konkret politikk. Innvendinger mot dagens næringspolitikk går gjerne ut på at det tas for lite hensyn til miljøet. Som for distriktshensynet tilsier enkel teori at det er riktig med et avgrenset ansvar for sektorpolitikken. Klimautslipp bør for eksempel straffes like mye uansett næringssektor. Da er det rimelig at tiltaket løftes ut av sektororientert politikk. Slik er også hovedtyngden av næringspolitikken innredet i Norge, men det er mange, viktige og omdiskuterte unntak som blant annet er drøftet i NOU 2007:8. Flere av disse gjelder fiskeri, landbruk og matindustri.

3.2 Mange mal og virkemidler i matpolitikken

I dette avsnittet presenterer vi viktige egenskaper ved matsektorpolitikken i lys av mulige krav til fremtidig omstilling og næringsutvikling. Matsektorpolitikken favner langt bredere enn den generelle næringspolitikken og innovasjonselementet er mindre fremtredende. Spørsmålet i hele denne rapporten er om forutsetningene for omstilling og økt konkurransevne er til stede, og matsektorpolitikken har en avgjørende rolle for svaret.

Store deler av matsektorpolitikken går ut på å påvirke beslutninger som i andre sektorer er overlatt til foretakene selv eller påvirkes utelukkende av den brede næringspolitikken. I jordbrukspolitikken er hensikten bl.a. å påvirke produsert volum, eierstruktur og bruk av innsatsfaktorer gjennom. Det samme gjelder i noen grad politikken overfor marin sektor. Sektorpolitikken både i landbruks- og fiskerisektoren har stor vekt på distrikts- og strukturhensyn. I landbrukspolitikken er struktur nærmest et klart mål, det er viktig å bevare små og mange produksjonseenheter og familiebruket som eierform. Lignende mål gjelder for akvakulturnæringen hvor det kreves dispensasjon for å eie mer enn 15 prosent av de tilgjengelige konsesjonene. Eierskapet til konsesjoner skal gjerne være knyttet til

lokalt næringsliv. Nedenfor ser vi først på inntektshensynets rolle som kanskje er det som skiller jordbrukspolitikken klart fra annen næringspolitikk.

3.2.1 Preget av inntektshensyn

Av samlet virkemiddelbruk overfor landbruket, antas den overveiende delen iflg. OECDs beregninger, primært å ha til hensikt å gi inntektseffekter (BFJ, 2006). Normalt vil næringspolitikken dreie seg om effektivitet i ressursbruken, ikke om fordeling av og størrelse på inntekter og avkastning. Sektorpolitikken for jordbruket er imidlertid orientert mot inntektsnivå- og fordeling. På slutten av 1970-tallet ble det satt eksplisitte mål for inntektsutviklingen i jordbruket, det såkalt opptrappingsvedtaket. I dag er det ingen eksplisitte inntektsmål, men grunnlaget for inntektsutviklingen i jordbruket fremforhandles årlig mellom partene i jordbruket og staten.

Jordbrukspolitikken har ambisjoner om både å sikre sysselsetting og en bestemt strukturutvikling i jordbruket. Bøndernes inntekter anses derfor også som et avledet mål for virkemiddelbruken, slik at jordbruket kan konkurrere om arbeidskraften med en gitt struktur.

Inntektshensynet gjelder primærproduksjonen, men politikken får konsekvenser for foredlingsindustrien. Samtidig er det ingen grunn til at vekten på innovasjon og omstilling skal være svakere i politikken overfor matindustri annet næringsliv. I dag er koblingen mellom primærnærings- og matindustripolitikk kanskje best karakterisert ved at Konkurransetilsynets kompetanse overfor store deler av matindustrien er satt til side som konsekvens av politikken overfor primærproduksjonen (se for eksempel artikkelen «Overkjøring» (Nationen, 2006).

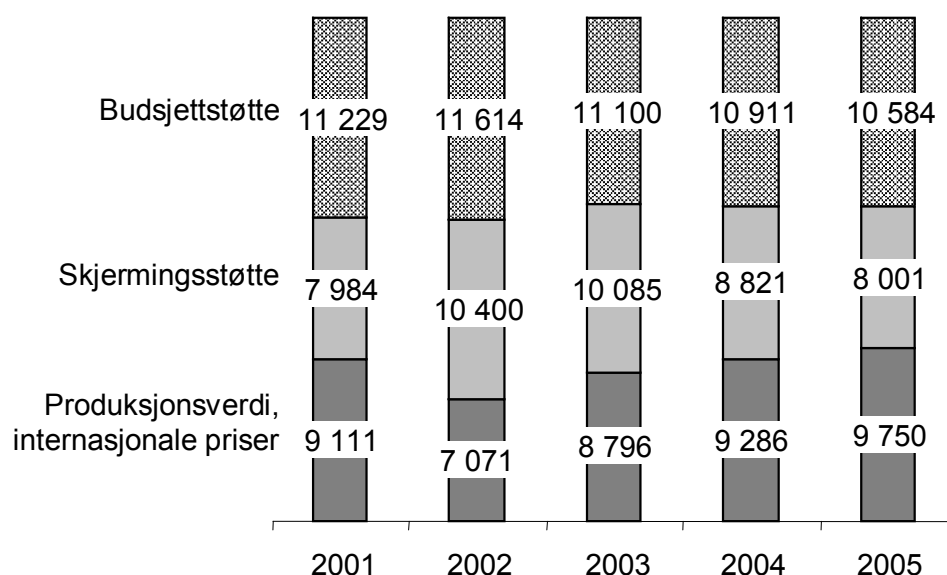
Forholdet mellom primærproduksjon og foredling har historiske røtter. Både innenfor marin og jordbruksbasert næringsvirksomhet ble primærprodusentene ved betydelig offentlig medvirkning, satt i stand til å etablere egen samvirkeindustri og distribusjon. Industrien ble i stor grad etablert for å sikre avsetning av jordbruksproduktene og for øvrig ivareta hensynet til primærprodusentene. De samme samvirkeforetakene, fikk også ansvaret for reguleringsordninger på vegne av hele sektoren, for eksempel markedsreguleringene for melk, kjøtt osv. Meierisamvirket hadde også en egen detaljistorganisasjon frem til midten av 1990-tallet. Så sent som i 1974 drev meierisamvirket 94 melkeutsalgs og 27 meierier drev omfattende dagligvarehandel (Espelid, 2006).

Innenfor marin sektor er det fortsatt lovbestemte omsetningsmonopoler for førstehåndsomsetningen av vill fisk. I en periode var også oppdrettslaksen underlagt omsetningsmonopolet for villfisk (Råfisklaget). Dermed ble også omsetningen til filet- og sildeoljefabrikken regulert.

Primærnæringspolitikkenes sterke innflytelse på næringspolitikken i resten av matsektoren skyldes to forhold. For det første bestemmer politikken overfor primærnæringsråstofftilgangen til industrien. For det andre definerer den samme politikken også kravene til importvern for industrien. For landbruksbasert matindustri betyr dette at jordbrukspolitikken bestemmer priser, volumer og kvaliteter på råvarene og setter vilkårene for konkurrerende import av ferdig foredlede matvarer.

Primærnæringspolitikken må naturligvis først og fremst befatte seg med forvaltningen av naturressursene i sjø og på land og hvordan disse utnyttes over tid. På sjøsiden settes det vilkår for etablering, råvarekanalisering og omsetning. På land-siden setter politikken detaljerte vilkår for driften gjennom konsesjonsegler, produksjonsstøtte som varierer med størrelsen på driften, transporttiltak, målpriser og markedsregulering for å påvirke oppnådde priser.

Politikk som medfører høyere priser på råvarer i Norge enn i utlandet, krever en form for skjerming av industriledet. OECDs beregninger viser at dersom norsk matindustri skulle hatt internasjonale priser for jordbruksråvarer, ville inntektene til norsk jordbruk falle med om lag to tredeler (figur 3.1). Industriens rammebetingelser er knyttet til beskyttelsen av råvareproduksjonen og dermed de samlede inntektene til bøndene.



Figur 3.1 Produksjonsverdi og støtte til norsk landbruk – produksjonsverdi regnet til internasjonale priser. OECDs støtteberegninger. Mill. norske kroner, 2001–2005

Kilde: BFJ (2006)

Situasjonen for fisk og jordbruk er her helt ulik. For fisk fra mær er prisen lik prisen ferdig levert i markedet, for eksempel på kontinentet, minus alle nødvendige transport, distribusjons-, slaktings- og håndteringskostnader. Innenfor et bredt spekter av alternative markedspriser vil alle nødvendige ledd mellom mær og distributør i importlandene få dekket sine kostnader. Bare den delen som sørger for at fisken blir transporterbar, trenger å ligge i Norge. Derfor vil det også normalt være sterkt konkurransepress på industriell foredling av slaktet fisk i Norge.

For å understreke forskjellen mellom industriens situasjon for fisk og jordbruksvarer, kan vi noe forenklet si at det er prisen til fiskeoppdretter som balanserer markedet for fisk, mens det er tollbeskyttelsen og markedsreguleringen som balanserer markedet for jordbruksvarer. Prisen for eksempel for laks i EU minus transport, logistikk og bearbeiding, blir pris til fiskeoppdretter. For en stor del av

jordbruksproduktene må pris til forbruker gi rom for både politisk regulert råvarepris og en foredling med et særnorsk kostnadsnivå. Handelspolitikken må dermed sikre rommet for de nødvendige industrikostnadene og avtalte prisene til primærprodusent. Siden vanlige markedstilpasninger er satt til side, følger det at vi må ha et system for å balansere tilbud og etterspørsel innenfor det norske markedet med regulerte råvarepriser, dvs. det oppstår behov for markedsregulering i en eller annen form, og markedsreguleringen må håndteres av industriledet som kan drive lagring, eksport osv.

3.2.2 Innebygd distrikts-, areal- og miljøpolitikk

Matpolitikken dreier seg om utnyttelsen av det aller meste av landets arealer i kystsonen og på land. Distrikts-, areal- og matpolitikken vil derfor ligge nær eller være en del av matpolitikken.

Sentral plass for distriktshensynet

Det er, som nevnt, diskusjon om distriktshensynets plass i den generelle næringspolitikken. Landbrukspolitikken har landbruk over hele landet som et hovedmål. Virkemiddelbruken fordeler hovedproduksjonene over landet og skaper rom for husdyrhold i svært perifere distrikter. Akvakulturpolitikken har bidratt til betydelig geografisk spredning langs norskekysten (Liabø & al., 2007). Geografisk spredning av råvareproduksjonen gjennom sektorpolitikken understøttes av en infrastrukturpolitikk som overfører statlige investeringsmidler til distriktene og en bred næringspolitikk med betydelige innslag av distriktsmålsettinger.

Betydningen av landbrukspolitikken for regional utvikling er et av de sentrale spørsmålene i arbeidet med en ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Norge og i utredningen av regionalpolitikken (se St.meld. nr. 12 (2006–2007) og NOU 2004:19, Kommunal og regionaldepartementet (2004) og (2007)). Begge dokumenter foreslår å flytte ansvaret for deler av landbrukspolitikken, den første ved en parallellforskyvning fra Fylkesmannen til de noe endrede regionale forvaltningsenheter, og den andre ved å overføre en langt større del av landbrukspolitikken fra både Fylkesmenn og sentralt forvaltningsnivå til regionalt forvaltningsnivå. Forslagene understreker at landbrukspolitikk er viktig i regionpolitisk sammenheng og at forvaltningen av landbrukspolitikken virkemidler kan bidra til å bygge de regionale forvaltningsinstitusjonene.

Matpolitikk nært knyttet til arealforvaltning og miljøhensyn

Landbruket forvalter 96 prosent av Norges landareal og er den største bidragsyteren til utforming av landskapet gjennom eierskap og bruk av arealene iflg. Grue (2007). Arealer, land- og kystsonearaler er avgjørende for produksjonen av matråvarer i Norge. Arealforvaltningen har stor betydning for miljøhensynet, både biologisk mangfold, klimautslipp og transportavhengighet. Landbruks-, havbruks-, areal- og miljøpolitikken blir derfor nært knyttet sammen.

Miljø- og arealpolitiske vurderinger har stor betydning for vurderingen av fremtidig utviklingspotensial for akvakulturnæringen i Norge og i andre land (Havforsk-

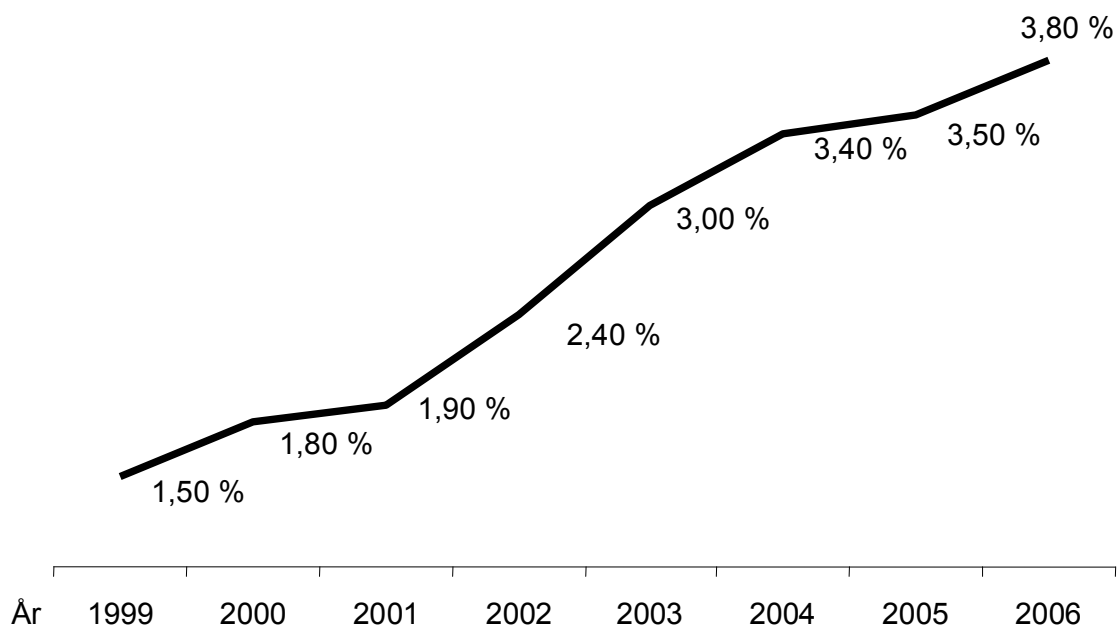
ningsinstituttet, 2006 og Liabø & al., 2007). Miljøpolitiske problemstillinger dreier seg både om nitrogentilførsel og utslipp, jordavrenning til vassdrag, klimagasser, medikamentbruk, sykdoms- og skadedyrsutbredelse og bekjempelse osv. Politikken for å bekjempe negative miljøeffekter og stimulere positive, som for eksempel CO₂ opptak i skog, er en del av den samlede sektorpolitikken. Det samme gjelder arealpolitikken. En rekke av de juridiske virkemidlene både i akvakultur og jordbrukspolitikken dreier seg om rettigheter til disponering av arealer på sjø eller land.

Mens miljøhensyn i stor grad ivaretas gjennom generelle miljøavgifter som i prinsippet skal likestille alle næringer, blir miljøegenskapene ved bioproduksjonen i stor grad ivaretatt gjennom sektorspesifikke ordninger (Finansdepartementet, 2007). Mange av miljøeffektene er også her omstridte og verdsettingen er vanskelig. Dette gjelder for eksempel rømming av fisk fra matfiskproduksjon og komplekse sammenhenger mellom næringsopptak og utslipp fra husdyrnæringene. Sannsynligvis er det god grunn til at miljøpolitikken blir sektorspesifikk og særegen for bioproduksjonen med stor bruk av direkte reguleringer. Mange av miljøeffektene er utelukkende knyttet til disse næringene, det er derfor lite rasjonelt å lage en generell virkemiddelbruk på tvers av sektorer for å håndtere utslippene av metan i jordbruket. På den annen side er det viktig å sikre at for eksempel hensyn til artsmangfold og arealdisponering ikke verdsettes helt ulikt innenfor primærnæringene enn i andre sektorer.

For industrien og leveringskjedene frem til forbruker har miljø- og arealpolitikken først og fremst indirekte virkninger. I den grad vår miljø- og arealpolitikk fordyrer norske relative råvarepriser i forhold til utenlandske konkurrenter, vil de begrense omsatt volum av oppdrettsprodukter og kreve økt skjerming eller kompensasjon for råvareprisulempe i jordbruksbasert industri. Konsekvensene av fremtidige tollreduksjoner kan bli mer alvorlige. Samtidig vil en WTO-avtale gi rom for støtte til primærproduksjon som rent miljørettet.

Satsingen på økologisk produksjon kan sees som tiltak for økt miljømessig bærekraft generelt. Her er konsekvensene for industrien et økt varesortiment og rom eller behov for nye varemerker og mer differensiert foredling og distribusjon.

Regjeringen har som mål at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket i 2015 skal være økologisk. Til sammenligning var andelen økologisk areal av totalt jordbruksareal ved utgangen av 2005 ifølge Landbruks- og matdepartementet 4,2 prosent (Landbruks- og matdepartementet, 2007), mens våre kilder har en noe lavere andel (figur 3.2). Det skal med andre ord settes inn betydelige virkemidler eller skje sterke skift i etterspørselen om målet skal nås.



Figur 3.2 Økologisk dyrket areal i prosent av totalt dyrket areal, 1999–2006

Kilde: Debio (2007)

3.2.3 Krevende forbrukerorientering, med vekt på helse

Hovedmålet for mat- og landbrukspolitikken er å sikre trygge matvarer og fremme mangfoldet og hensynet til forbrukerne. Forbrukerpolitikken har som mål å ivareta forbrukernes interesser (Regjeringen, 2007). De to målene er tilsynelatende harmoniske, men ikke uten videre forenlige i praktisk politikk. Mens forbrukerpolitikken skal sikre forbrukernes valgmuligheter, for eksempel ved at Forbrukerrådet «setter folk i stand til å ta de rette valgene som forbrukere» (Forbrukerrådet, 2007), må skjermingen og reguleringen av det norske markedet både begrense vareutvalg i forhold til mulig import og gi høyere prisnivå her enn i våre naboland.

Det finnes også sterkt forbrukerorienterte elementer i landbruks- og matpolitikken. Mattrygghet og sporing er satsingsområder som har forbrukernes interesser som utgangspunkt, det samme gjelder arbeid for sikker forsyning av matvarer. Satsingen på å legge til rette for konkurranse for eksempel i meierisektoren, kan også sies å ivareta forbrukernes interesse av valgmuligheter. Likevel må forbrukerhensyn gjerne veies mot produksjonshensyn. Siden det norske markedet er avskjermet, får endringer i næringspolitikken direkte konsekvenser for tilbudet til forbrukerne. På det marine området er det annerledes. Politikken overfor oppdrettsnæringen trenger ikke ha vesentlige konsekvenser for forbrukerne. Dette kan være en grunn til at vi ikke har registrert mye drøfting av forbrukerorientering av fiskeripolitikken.

Konsekvensene av forbrukerorienteringen av landbruks- og matpolitikken er så langt kanskje først og fremst tydelige på det institusjonelle med etableringen av for eksempel Mattilsynet og endringen av landbruksdepartementet til et landbruks- og matdepartement. Departementsråd Grue skrev i 2000 at det «vil være en stor

utfordring å kombinere den tradisjonelle vektleggingen av å være et godt serviceorgan for den enkelte bonde med å være et forbrukerdepartement og et aktivt departement for å følge opp de internasjonale utfordringene» (Rommetvedt, 2002). Det er ikke sikkert utfordringen så langt er blitt spesielt store. Uansett ville et landbruksdepartement fått et stort ansvar når det blir oppdaget farlige smittestoffer fra husdyrhold i maten som selges til forbrukerne. Når det gjelder arbeidet med mattrygghet og sporing er for øvrig antagelig næringens og forbrukernes interesser i stor grad sammenfallende på sikt.

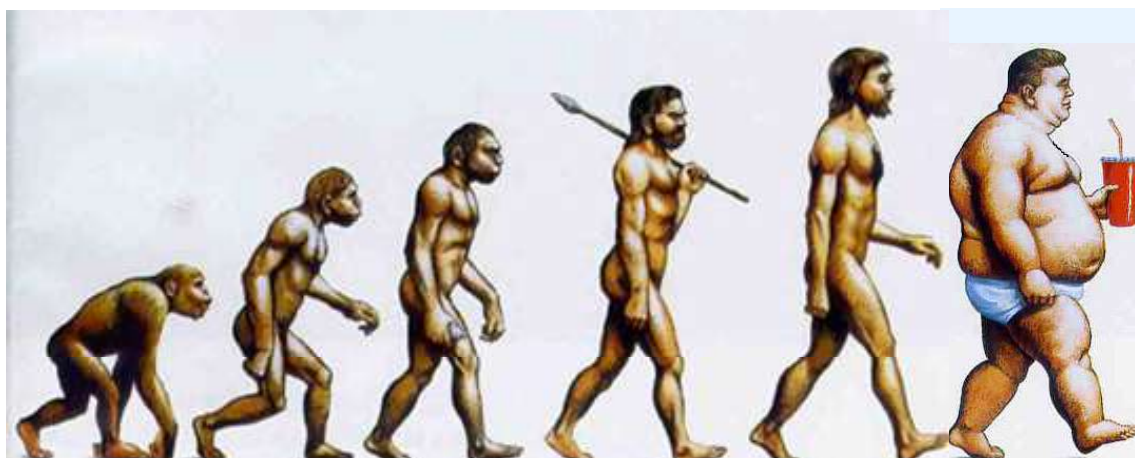
Ifølge økonomisk teori er det liten grunn til konflikt mellom forbrukerinteresser og næringspolitikk. I teorien er forbrukerinteressen ivaretatt gjennom mål om samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Effektiv ressursutnyttelse forutsetter at forbrukervalgene er avgjørende for ressursutnyttelsen, jf. begrepet konsumentsoverenitet som står sentralt i velferdsøkonomisk teori. Vi forutsetter da at det skilles mellom forbrukerpolitikk og fordelingspolitikk.

Også næringslivet som helhet, er best tjent med en effektiv ressursbruk samlet sett. En slik ressursbruk gir også størst muligheter for næringsutvikling og verdiskaping. Men for næringspolitikken er det langt vanskeligere å legge til grunn at fordelingshensynet blir ivaretatt utenfor den næringspolitiske arena. Poenget er at særavgifter, forskningsmidler, utdanningspolitikk, infrastrukturinvesteringer, generelle skatter på sysselsetting og kapital påvirker ulike næringer i ulik grad og dermed fordelingen av ressurser mellom næringer. Det er nærmest umulig å drive både smal og bred næringspolitikk uten at næringsstrukturen påvirkes. Konsekvensen er at næringene må ivareta sine egne fordelingshensyn og særinteresser, mens forbrukerne kan være mest interessert i at næringspolitikken i minst mulig grad omfordeler ressursbruken mellom næringer. Forbrukerinteressen er derfor forenlig med en nøytral næringspolitikk, men i strid med en sektororientert næringspolitikk. For et sektordepartement som skal være serviceorgan for utøverne i en bestemt næring, er det derfor lett å se at det i praksis kan være vanskelig å fylle rollen som forbrukerdepartement.

En første forutsetning for forbrukerorientering av landbrukspolitikken kan være at forbrukerne forstår primærnæringspolitikken, dens virkemiddelbruk og konsekvenser. Bare det å kommunisere politikken på en enkel måte, kan være en betydelig oppgave for en mer forbrukerorientert matpolitikk. Forbrukerorienteringen vil kanskje først få større konsekvenser når dette arbeidet er gjort.

Fedmeproblemer er i ferd med å få status som et av verdens viktigste helseproblemer ifølge FNs helseorganisasjon, WHO (De Loureiro, 2007) (figur 3.3). Mye tyder på at landbruket og matindustrien får økende utfordringer med å sikre en sunnere utvikling av kostholdet i Vesten.

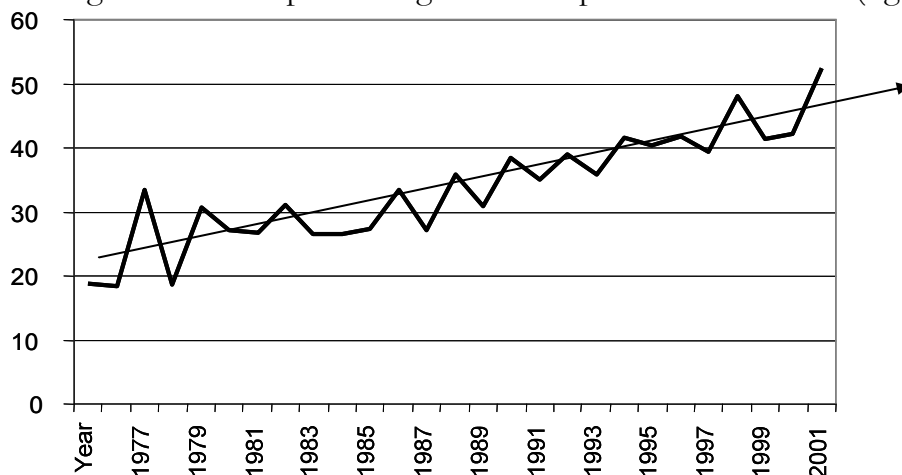
The evolution of human species is worrying



Figur 3.3 *Menneskeslektens utvikling gir grunn til bekymring*

Kilde: SCAR (2007)

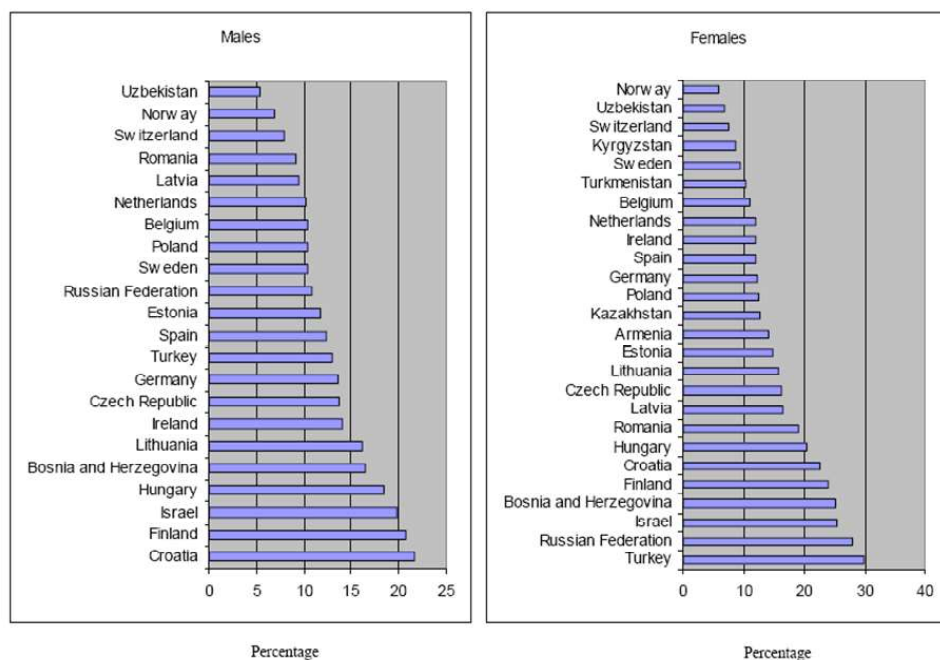
WHO regner med at kostnadene ved fedme problemer nærmer seg én prosent av brutto nasjonalprodukt i flere europeiske land, og at kostnadene ved behandling av fedme problemer blant voksne kan utgjøre seks prosent av samlede kostnader til helsestell. I tillegg kommer indirekte kostnader som følge av fremskyndet død, tapt arbeidsproduktivitet osv. som kan utgjøre dobbelt så store tap som de rene behandlingskostnadene. Ifølge De Loureiro (2003) er kostnadene bare i Spania beregnet til 2.5 mrd. EUR årlig. Forfatteren siterer også en studie av Fry and Finley (2005) som hevder at de samlede kostnadene for EU-15 i 2002 beløp seg til nær 33 mrd. EUR. Ifølge OECD lider 22 prosent av den amerikanske befolkningen av fedme problemer. Andelen av befolkningen i OECD-området som kan betegnes som overvektige er ca. femti prosent og doblet i løpet av de siste 25 år (figur 3.4).



Figur 3.4 *Andel av befolkningen med overvekt i OECD-området i perioden 1975–2001 (prosentandel med kroppsmasse-index (BMI) over 25)*

Kilde: De Loureiro (2007)

Så langt er overvektsproblemet langt mer begrenset i Norge. Sveits, Norge og Uzbekistan er de tre landene som ifølge WHO ligger lavest når det gjelder forekomst av fedme (figur 3.5). Forekomsten av fedme er imidlertid raskt økende, spesielt blant barn. Blant helsemyndighetene i Europa er det en høyt prioritert oppgave å bedre kostholdet hos barn.



Figur 3.5 Forekomst av fedme i europeiske land, prosent av befolkningen over 15 år i 2005, fedme definert som BMI > 30

Kilde: WHO, gjengitt i De Loureiro (2007)

Sammenhengen mellom kosthold og helse er sammensatt. Kosthold og livsstil må betraktes som en helhet. Det hjelper ikke å redusere et energirikt element i kostholdet, hvis konsekvensen er økt inntak av andre, mindre gunstige nærings- eller nytelsesmidler eller mindre fysisk aktivitet.

Kostholdsrelaterte helseproblemer vil utfordre deler av jordbruks- og matpolitikken. Virkemiddelbruken må i større grad må tilpasses helsepolitiske hensyn. Som det fremgår av rammen nedenfor, har den rikholdige virkemiddelbruken i dag vesentlige ernæringsmessige konsekvenser. I stedet for å utforme en ny, selvstendig del av helsepolitikken, kan det derfor være nærliggende først og vurdere effektene av den eksisterende jordbrukspolitikken ut fra hensynet til ernæring og helse (Finansdepartementet, 2007).

Ramme: Økonomiske virkemidler med sannsynlige effekter for ernæring og helse

- Landbruksbaserte matvarer subsidieres og avgiftsbelegges gjennom omfattende og komplisert jordbrukspolitik (totalt virkemiddelbruk ca. 18 mrd. kroner i 2005). Importvernet mot utenlandske jordbruksprodukter utgjør en samlet effekt for jordbruket på ca. 8 mrd. kroner, andre støttetiltak til jordbruksnæringen utgjør ca. 10 mrd. kroner hvorav en del av tiltakene må regnes som subsidier pr produsert enhet, andre deler som støtte til bruk av innsatsfaktorer som areal. Deler av støtten har også inntektseffekt uten påregnelig effekt på produksjon eller produksjonskostnader. Det finnes ingen drøfting av de samlede ernæringsmessige konsekvenser.
- Fra 2007 er momssatsen for mat og drikkevarer 14 % og 25 % for de fleste andre varer. I forhold til full momssats utgjør reduksjonen ca. 7,5 mrd. kroner. Effekten for sammensetningen av matforbruket er usikker.
- Avgift på sjokolade og sukkervarer, innført i 1922 (utgjorde ca. 1 mrd. kroner i 2006). Avgiftens opprinnelige begrunnelse var ikke ernæringspolitisk, men betraktes i stedet som en oppfølging av luksusskatten som ble innført under første verdenskrig. To år senere kom også avgiften på kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer. Det finnes ingen fullstendig evaluering av effekten, men det er sannsynlig at avgiften reduserer forbruket av sjokolade og sukkervarer og sukkerfrie produkter, men også at det vrir produksjon og forbruk over til sjokolade og sukkerholdige produkter som ikke rammes av avgiften. De fleste kjeks- og kakeprodukter som inneholder sjokolade, er unntatt.
- Produktavgift på alkoholfrie drikkevarer mv. som er tilsatt sukker eller kunstig søtstoff (utgjorde ca. 1 mrd. kroner i 2006). Avgiften er ganske nylig gjennomgått og endret slik at det nå legges større vekt på sukkestilsetning. Det er ingen variasjon med mengde sukker pr liter. Melkeprodukter med mindre enn 15 gram tilsatt sukker pr liter, er unntatt.
- Husholdningenes kjøp av sukker skattlegges med en sukkerskatt (utgjorde ca. 190 mill. kroner i 2006). Avgiften antas å ha begrenset betydning for forbruket.

Kilde: Rickertsen (2007), BFJ (2006), Finansdepartementet (2007)

Det er ingen sterk sammenheng mellom pris og forbruk av de fleste typer matvarer. Avgiftene på sjokolade, sukkervarer, drikkevarer med tilsatt søtstoff, og på husholdningens forbruk av sukker, har sannsynligvis noe effekt på forbruk, men prisfølsomhet er begrenset, spesielt hos dem som har problemer med høyt forbruk.

Voksende kostholds- og helseproblemer vil derfor kunne kreve andre og mer direkte reguleringer. Offentlig informasjon og opplæring, regulering av reklame og produktinformasjon, produktmerking, avgifter, regulering av distribusjonsformer er

noen av de aktuelle virkemidlene som blant annet nevnes i De Loureiro (2007). De fleste virkemidlene har betydelig effekt for matindustrien. Virkemidlene kan, dersom de representerer rene nasjonale tiltak, også vri konkurranseforholdet mellom norske og utenlandske tilbydere. Nye merker og standarder for helsedeklarasjoner kan påvirke stillingen for vanlige merkevarer. Kravene til merking, dokumentasjon osv. kan øke behovet for forskning for å lansere nye produkter.

Til nå har utvikling av merker og standarder for helseegenskaper blitt mer og mer alminnelig (figur 3.6). Utviklingen tyder på at slike virkemidler vil bli mer vanlige. Hvem som kontrollerer de ulike merkene, industrien, handelen, råvareleverandørene eller myndighetene, kan ha samme betydning som kontrollen med vanlige varemerker.



Figur 3.6 Merking for helse; næringsdeklarasjoner: Øverst «US food labell», britiske trafikkløys-system, deretter svensk nøkkelbull og finsk «Bedre valg». Nederst: GDA label (Guideline daily amount).

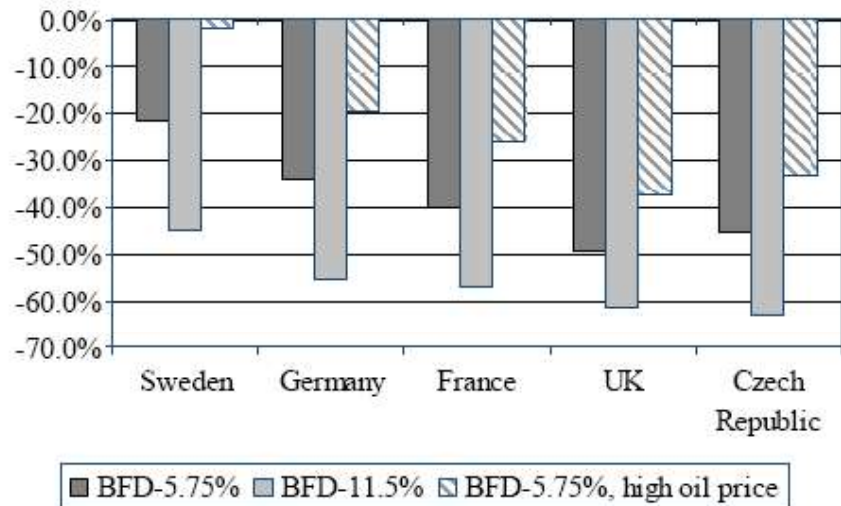
Kilde: De Loureiro (2007)

3.2.4 Energipolitikk blir matpolitikk

Produksjon av bioenergi konkurrerer med matproduksjon om de samme arealene. Økninger i råvareprisene de seneste årene er tolket som tegn på at konkurransen får konsekvenser for matprisene generelt. Karbohydrater og hydrokarboner knyttes til de samme underliggende ressurser både som en konsekvens av politiske valg og markedsutvikling generelt. Effekten kommer i tillegg av virkningene bl.a. sterk etterspørselsvekst i utviklingsland og sviktende produksjon av korn og meieri-produkter som følge av tørke i Australia i sesongen 2006/07 (Utgård og Pettersen, 2008).

Både USA, EU og Norge har mål for bruk av bioenergi i fremtiden. I EU, USA og Canada er det primært politikken som driver økningen i bioenergiproduksjonen (Banse & al. 2007). Motivasjonen varierer. I Norge er motivet rent miljømessig, hensynet til klimapolitikken tilsier erstatning av fossile energibærere med bioenergi. I EU og USA må ambisjonene også sees i lys av geopolitiske hensyn. Avhengigheten av import av strategisk betydning fra Midt-Østen og Russland skal reduseres. I stedet for å begrense importen gjennom vanlige importrestriksjoner, velger man subsidier og andre former for støtte til substitutter til importert energi som bioenergi fra nasjonal landbruksproduksjon.

EU har som mål å ha en andel på 5,75 prosent biodrivstoff i samlet drivstoff-forbruk innen 2010 og ti prosent innen 2020. I Norge vil «regjeringen sikre målrettet og koordinert virkemiddelbruk for økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020» (Olje- og energidepartementet, 2007). En vesentlig forskjell mellom ambisjonen i Norge og andre vestlige land er at vi i Norge vil fokusere på biovarme, dvs. oppvarming, mens USA og EU i stor grad konsentrerer seg om biodrivstoff til transport. Uansett er det snakk om omfattende virkemiddelbruk. Banse & al. (2007) har beregnet at subsidien til produksjon av energivekster og andre vekster for produksjon av biodrivstoff kan nå opp i 50–60 prosent av produksjonskostnadene dersom EU skal nå 11,5 prosent innblanding av biodrivstoff. Målet om 5,75 prosent tilsier subsidier på i hovedsak mellom 30 og 50 prosent. De nødvendige subsidiene blir naturligvis redusert om oljeprisen i verdensmarkedet stiger (figur 3.7). I Norge er arbeidet med en strategi for å nå målet om 14 thw fra bioenergi nettopp igangsatt.



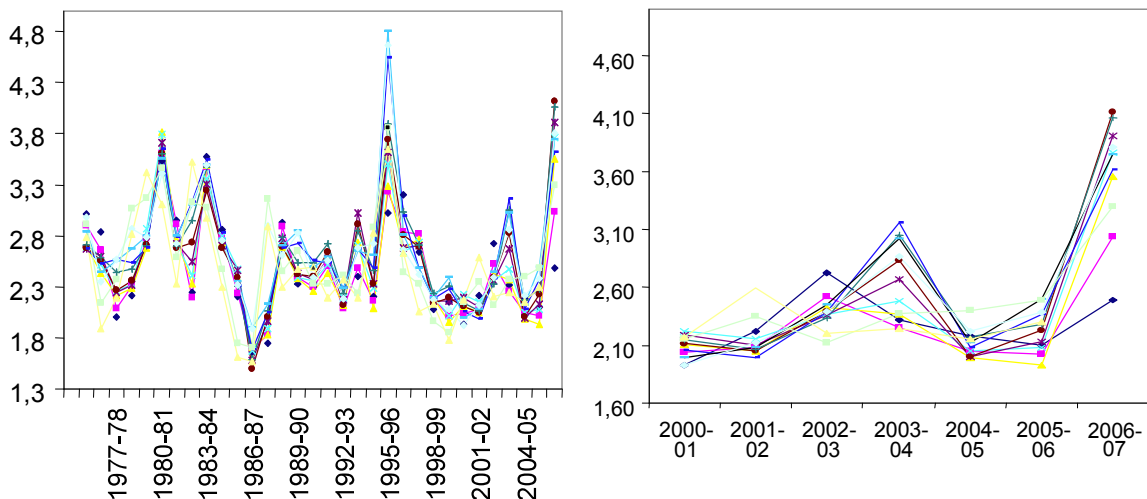
Figur 3.7 Nødvendige subsidier på produksjon av energivekster i EU for ulike kombinasjoner av mål om andel biodrivstoff og oljepris.

Kilde: Banse & al. (2007)

Satsingen på bioenergi vil påvirke arealbruk og priser på matråvarer. Verdensmarkedsprisene på matråvarer er raskt økende, men det er så langt neppe grunn til å hevde at vi ser konsekvensene av økt bruk av bioenergi. Mais og sukker er så langt antagelig de mest vanlige råstoffene for produksjon av bioetanol. I USA er maisproduksjonen økt og en raskt økende del går til bioetanol. Både subsidier og prisene er økt kraftig det siste året. Likevel er denne prisøkningen ikke sterkere enn den nominelle prisøkningen man hadde på midten av 1990-tallet (figur 3.8).

Løpende priser, 1975-2007

2000-2007



Figur 3.8 Priser på mais i USA 1975–2007, månedsvise observasjoner i løpende USD

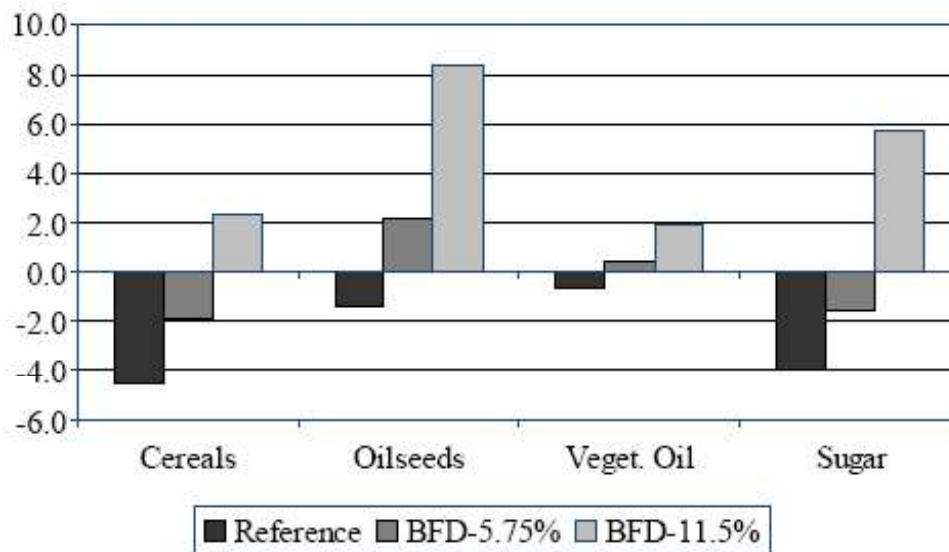
Kilde: USDA (2007)

1) Merknad: Hver linje er tidsserien på årsbasis for en gitt måned hvert år. For det enkelte året viser figurene spredningen i løpet av året. I løpet av de siste 12 månedene fram til juni 2007 kan man se at prisen på mais har variert mellom 2,49 og 4,11 dollar per bushel.

Scenariebasererte analyser av fremtidige likevekter i internasjonale markeder for jordbruksprodukter, indikerer konsekvensene av endringer både i klima og energipolitikk. Banse & al. (2007) viser i deres beregninger at

- Målet om 5,75 % andel biodrivstoff i 2010 vil kreve 15,03 millioner tonn drivstoff som legger beslag på 12,02 millioner hektar eller 9,4 % av samlet etterspørsel etter jordbruksarealer i EU-25.
- Et mål om 10 % biodrivstoff i EU transporter i 2010 vil legge beslag på opptil 43 % av dagens arealer for korn og oljevekster i EU.
- Modellberegningene viser sterkt økt knapphet på arealer og økende priser for jordleie.
- I tillegg til biodrivstoff vil høye oljepriser også stimulere etterspørsel etter bioråstoff for å erstatte olje og gass i produksjon av for eksempel plastmaterialer. Dermed vil presset på jordbruksarealene ytterligere forsterkes.

Tilpasningen i jordbruket vil ha konsekvenser for prisutviklingen på alle matvarer, men mest på de produktene som inngår i produksjonen av biodrivstoff. Banse & al. (2007) beregner at prisene i 2010 vil være mellom seks og ti prosent høyere enn uten biodrivstoffdirektivet dersom andelen biodrivstoff skal opp i 11,5 prosent, og mellom tre og åtte prosent dersom målet er 5,75 prosent for korn, oljefrø og sukker (figur 3.9). For vegetabiliske oljer er effekten lavere.



Figur 3.9 Prisøkninger på jordbruksprodukter i EU ved gjennomføring av ulike krav til andel biodrivstoff i EU i 2010. prosentvis prisendring fra 2002 priser for referansescenario og henholdsvis 5,75 og 11,5 prosent biodrivstoff.

Kilde: Banse & al. (2007)

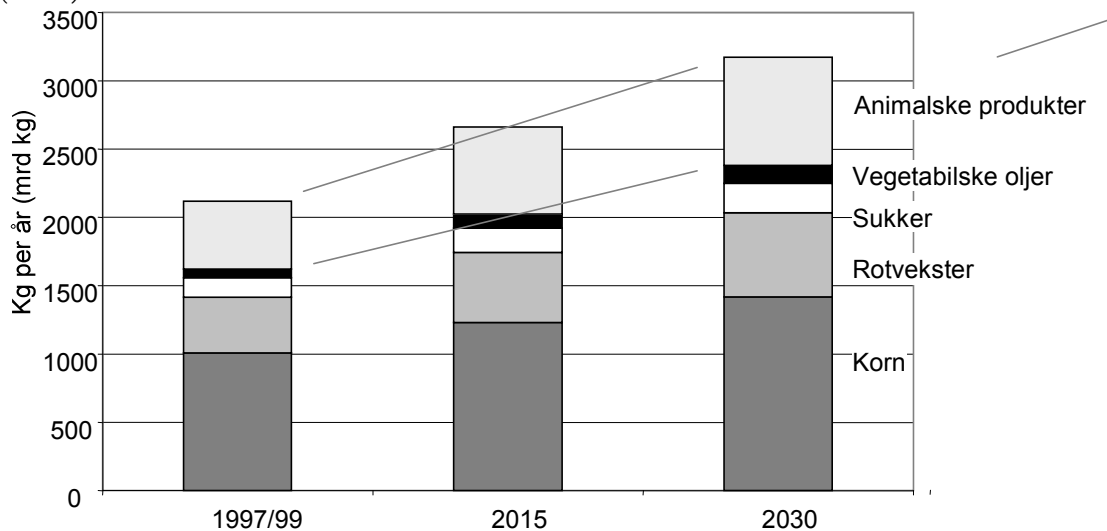
Andre studier viser varierende, men til dels sterke priseffekter. OECD har beregnet effekter for verdensmarkedene for jordbruksprodukter. Dersom 10 prosent av drivstoffet i USA, EU og Canada skal komme fra bioenergi i 2014, vil prisøkningene i verdensmarkedet variere fra to prosent for oljefrø og 60 prosent for sukker (OECD, 2006). Her er prisutviklingen på oljefrø ganske forskjellig fra i EU. Grunnen er at EU primært vil ha behov for biodiesel, mens USA vil ha en langt høyere andel av etanol.

Flere studier viser at handelspolitikken vil ha vesentlig betydning for utfallet. Overgangen til økt biodrivstoff og utfordringene i forbindelse med klimaendringene, gir et nytt perspektiv på WTO-forhandlingene. En studie av markedet for bioetanol i USA viser at fjerning av politiske virkemidler som toll på import og skattekreditter for investering i raffinier, vil redusere prisene på bioetanol i USA med vel 14 prosent i forhold til referansebanen med slik handelsvridninger. Veksten i verdensmarkedsprisen vil øke med vel 23 prosent (Elobeid og Tokgoz, 2006). For USA vil med andre ord politikken med skjermet etanolproduksjon være kostbar. Selv om etanolproduksjonen blir lavere, er det neppe slik at verden for øvrig tjener på skjermingen i USA. Spørsmålet er hvordan priser på andre produkter vil utvikles ved skjerming kontra frihandel.

Flere studier understreker at friere handel med jordbruksprodukter vil ha stor betydning for utfallet av endringene i vilkårene for jordbruksproduksjon. Scenarioprojektet Scenar 2020 ser på den langsiktige utviklingen i EUs jordbruk i lys av både klimautfordringer og bioenergi politikk (EU, 2007). Virkningene for eksempel på prisene vurderes under to politiske rammebetingelser. Den ene er regionalisert handel, dvs. handelsrestriksjoner om lag som i dag. Den andre er en situasjon med betydelig liberalisering. Begge disse scenariene sammenlignes med en referansebane hvor EUs forhandlingsframlegg i WTO-forhandlingene blir akseptert og utviklingen for øvrig preges av dagens langsiktige trender. De ulike handelspolitiske rammebetingelsene har klar innflytelse på prisutviklingen. Fra i dag til 2020 viser referansebanen en prisøkning på mellom 40 og 70 prosent. Ved regionalisert handel, dvs. uendret WTO-avtale, blir prisøkningen opptil 6–7 prosentpoeng høyere for eksempel for melk og grønnsaker. Ved liberalisert handel reduseres imidlertid prisveksten med inntil ca. 15 prosentpoeng for enkelte produktgrupper.

Når vi vurderer konsekvensene av høye energipriser, målsettinger om bioenergi og klimaendringer, er det viktig at det også skjer andre endringer som påvirker verdens matvareforbruk og produksjon. Vi har nevnt knappheten på vannressurser i viktige områder. Veksten i en del utviklingsland vil ha stor innflytelse på etterspørselen etter mat generelt. Tilpasningene til klima-, energipolitikk og knapphet på vann skal skje samtidig med at verdens matvareetterspørsel øker kraftig og vris stadig mer over mot energikrevende husdyrproduksjon (figur 3.10). Det skjer også store bevegelser i befolkningen i Norge, i Europa – spesielt Øst-Europa og i resten av verden. Befolkningsunderlaget i rurale områder reduseres, bybefolkningen vokser og gjennomsnittsalderen stiger. Effektene av endringene på etterspørsels-siden vil avhenge av tilpasninger i produksjonen av landbruksprodukter. Faktorer

som tilgang på arealer og arealproduktivitet er drøftet bl.a. i Utgård og Pettersen (2008).



Figur 3.10 Fremskrivning av verdens matvareforbruk til 2030

Kilde: FAO (2007)

3.2.5 Relativt begrenset rolle for innovasjons- og konkurransepolitikk

Matpolitisk virkemiddelbruk inneholder også elementer av innovasjonspolitik. Summene som bevilges til forskning innenfor marine næringer, jordbruk, skogbruk og matindustri, er betydelige både i forhold til bevilgninger til andre næringer og matsektorens omfang. En stor del av virkemiddelbruken er imidlertid, av naturlige grunner, rettet mot primærproduksjonen. Samtidig må de innovasjonspolitiske elementene i politikken for matsektoren sees i forhold til den samlede virkemiddelbruken.

I en slik sammenheng utgjør for eksempel de offentlige forskningsmidlene til jordbruks- og matrelatert forskning en liten sum, til forskning-, bygdeutvikling og verdiskapingsprogrammer bevilges totalt over en milliard kroner årlig. Av dette utgjør forskningsfinansieringen vel 0,5 mrd. kroner i 2007 (Landbruks- og matdepartementet, 2007), mens utbetalinger til ulike verdiskapings- og bygdeutviklings tiltak over landbrukets utviklingsfond utgjorde nær 0,9 mrd. kroner i 2006 (SLF, 2007). Den overveiende delen av den økonomiske virkemiddelbruken overfor matsektoren består i produksjons-, ressursbruks- og inntektsstøtte til jordbruket, samt en rekke juridiske restriksjoner på størrelse, lokalisering og eierskap til produksjonsmidlene. Alle slike virkemidler påvirker incentiver og muligheter for omstilling og dermed innovasjon.

Virkemiddelbruken overfor marin sektor har også konsekvenser for innovasjon og omstilling. Konesjonsbetingelser, restriksjoner på relokalisering av anlegg og på strukturutviklingen innenfor fiskeri- og havbruksnæringen, legger begrensninger på omstilling. På den annen side er det i havbrukspolitikken også en rekke tiltak som nettopp skal stimulere innovasjonen, ikke minst valget av havbruksforskning som hovedsatsingsområde i Forskningsrådet. I forhold til næringens størrelse, er satsingen på forskning i havbruksnæringen relativt omfattende.

Virkemidlene for innovasjon og omstilling i den landbruksbaserte næringsvirksomheten, er hovedsakelig rettet mot primærleddet. Landbruksmyndighetene har formelt ikke ansvaret for innovasjonspolitikken på industriledet, men samtidig er politikken mot primærleddet en avgjørende premisse for omstilling og utvikling på industriledet. Innovasjonspolitikken for matindustrien faller derved mellom to stoler; primærnæringspolitikken og den generelle, norske næringspolitikken.

Landbrukspolitikken generelle innretning i forhold til innovasjon og omstilling er drøftet i ECON (2004). Et av de sentrale budskapene er at innlåsing av ressurser og begrensninger på tilpasningsmuligheter, tenderer til å begrense spillerommet for entreprenørskap, omstilling og nyskaping. Innlåsningsmekanismer hindrer at ressursene raskest mulig flyttes fra eiere med lav evne til verdiskaping til eiere og brukere med andre ideer og bedre forutsetninger. I praksis vil nedbygging av rigiditeter og innlåsningsmekanismer gjerne si at omsetteligheten øker og at den private betalingsviljen får større betydning.

Konklusjonen er i tråd med innsikten fra den generelle innovasjonspolitikken i Norge. I praksis er kanskje det viktigste virkemidlet for økt innovasjon og omstilling å fjerne reguleringer som hindrer ressursmobilitet. Innenfor landbruket er det lettere sagt enn gjort, og konsekvensene av en slik politikk er vanskelige å forutse. Spørsmålet om eierskap til og anvendelse av landbrukseiendommene blir kanskje det mest sentrale spørsmålet i en vurdering av om landbrukspolitikken er innovasjonsvennlig. Eierskap og bruk av arealer er et område hvor markedet og den private betalingsviljen vanskelig kan overflødiggjøre direkte og strenge reguleringer. Det er likevel mulig å gjøre tilpasninger på en rekke områder som boplikt, odelslov osv.

Konkurranspolitikken skal bidra til ressursmobilitet og valgmuligheter for både næringsutøvere og forbrukere. Mulighetene for innenlandsk konkurranse er derfor sannsynligvis viktig for innovasjon og omstilling over tid, spesielt når importen er begrenset. Å legge til rette for innenlandsk konkurranse, kan derved være en erstatning for manglende konkurranse fra utlandet. Jordbrukspolitikken har i løpet av de siste ti årene fått et visst preg av konkurransepolitikk. Fra 1997 har det vært et mål å legge grunnlag for konkurranse på like vilkår i meierisektoren. Landbrukssamvirket har også i andre sektorer en klart dominerende markedsposisjon spesielt innenfor primær råvarebearbeiding. Enkelte fusjoner har ført til debatt og avslørt forskjell mellom politiske og konkurransefaglige holdninger i andre sektorer enn meierisektoren (Nationen, 2006). Det er imidlertid spesielt i meierisektoren det har vært stor og varig konflikt om grunnlaget for konkurranse (se for eksempel Espeli & al. 2006 og Bergset, Forsell og Mjelde, 2002). I kjøttsektoren er spørsmålet om grunnlaget for konkurranse spesielt knyttet til vurderinger av ordninger med markedsregulering (se for eksempel ECON, 2004) om kjøttsektoren og Dæhlen og Pettersen (2007) om grøntsektoren). Konkurranspolitikken rolle i matsektoren er en av mange eksempler på at politikken overfor primærleddet gir sterke føringer for politikk og virkemiddelbruk overfor matindustrien.

3.3 Vekt på skjerming, selektive subsidier og avgifter

Skjermingen kan som nevnt i kapittel 1, være naturlig og gi grunnlag for samfunnsøkonomisk verdiskaping og konkurransevne. Offentlig støtte eller avgifter kan bidra til verdiskaping ved å korrigere for negative eller stimulere positive ringvirkninger eller eksternaliteter.

Internasjonal handel med matvarer er et omstridt tema. Selv om skjermingen er omfattende, har Norge langt fra noen generelle skjerming av norsk matsektor. Det er for eksempel stor forskjell på norsk offisiell handelspolitikk avhengig av om maten produseres over eller under vann (Veggeland, 2002), og RÅK-industrien møter økende importkonkurranse. Vårt utgangspunkt er derfor at handelspolitikkenes formål er å støtte næringen. I dette avsnittet drøftes betydningen av handelspolitiske skjermingstiltak i den norske matsektoren, både skjerming mot konkurranse i produkt- og ressursmarkedet. Alternativet til handelspolitisk skjerming er bruk av andre former for støttetiltak, først og fremst direkte næringsstøtte. De to typene næringsstøtte behandles ulikt for eksempel i WTO-regelverket, og har ulike effekter for markedstilpasningen. Avsnitt 3.3.4 ser på diskusjonen om direkte støtte kontra tollvern.

3.3.1 Omfattende skjerming

På 1990-tallet ble det beregnet samlede verdier av skjermingstiltak overfor ulike norske næringer. Både toll og andre skjermingstiltak inngikk. Selv om situasjonen er noe endret, er sannsynligvis bildet av relativ skjerming mellom næringer ganske likt i dag. Jordbruksprodukter, foredlet mat og drikkevarer/tobakk er de klart mest skjermede sektorene. Skjermingen var imidlertid sterkt synkende fra over 70 prosent av verdien av potensiell import i 1991 til ca. 40 prosent (Fæhn & al. 1998).

Skjerming utenom toll utgjorde en klart økende andel. Forskjellen mellom foredlet mat og jordbruksprodukter har vært relativt stabil. Foredlet mat fremstår som sterkt skjermet, med samlet beskyttelse på nær tretti prosent i forhold til importprisene i 1996. Etter dette er rammebetingelsene for RÅK-industrien justert i tråd med protokoll 3 i EØS-avtalen. RÅK-industrien har i stor grad vært konkurranseutsatt siden 1970-tallet og har bidratt til at skjermingen av foredlingssektoren er redusert over tid. For fisk er det naturligvis ingen registrert skjerming. Beregningene som er nevnt så langt gjelder såkalte nominelle tollsatser og toll-ekvivalenter av andre skjermingstiltak.

Dersom skjermingen vurderes i forhold til bearbeidingsverdiene, får vi andre relative grader av skjerming. I beregning av såkalt effektiv beskyttelse tar man hensyn til effekten av skjerming både på råvareleddet og industrileddet. Dersom en næring har høyere råvarepriser enn prisene i internasjonale markeder, får den et fratrekk i beregnet skjerming. Siden vareinnsatsen utgjør en betydelig høyere andel av produktverdiene i industrien enn i jordbruket, ble den beregnede effektive skjermingsstøtten på 1990-tallet høyere for matindustrien enn for landbruket. Midt på 1990-tallet ga skjermingsstøtten industrien muligheter for vesentlig høyere bearbeidingskostnader enn hos våre konkurrenter i utlandet. Rommet for økte bearbeidingskostnader var også høyere for industrien enn for landbruket. For fiskeri

og fiskeoppdrett var den effektive skjermingen negativ. Beregningene tyder altså på at norsk matvareindustri på 1990-tallet var en vel så skjermet sektor som jordbruket, til tross for konkurranseutsetting av RÅK-industrien helt siden 1970-tallet.

Samtidig med at RÅK-ordningen ble en del av EØS-området, er det innført importkvoter for EU. WTO-avtalen om handel med landbruksprodukter er også trådt i kraft. Bildet er nok noe endret, men det er ikke gitt at den relative effektive beskyttelsen av matindustrien er vesentlig endret. Som nevnt ovenfor kan imidlertid skillet mellom den konkurranseutsatte delen og annen matindustri, være noe tydeligere.

Mens norsk jordbruk og jordbruksbasert industri er skjermet i produktmarkedene, er både jordbruket og fiskerinæringen også skjermet i visse ressurs- og råvaremarkeder. Jordbruket skal ikke behøve å konkurrere om jordbruksarealer. Konesjons- og arealregulering skal hindre at jordbruksareal fritt kan omsettes for golfbaner, fritidseiendommer eller byggetomter.

Norsk fiskerinæring har en skjermet kontroll med råvaretilgangen gjennom regulert tilgang til fiskeressursene. Konkurransen om ressursene fra utenlandske fiskerivirksomheter er begrenset. Sammenlignet med en situasjon med fri konkurranse om fiskeressursene, virker fordelingen av fangskvoter mellom norske og internasjonale virksomheter om lag på samme måte som en råvaresubsidie for norske aktører. Konesjoner og tillatelser til lokalisering av oppdrettsanlegg har også gitt oppdretterne i hovedsak vederlagsfri tilgang til kystsonereale. Etter salget av Marine Harvest fra Nutreco, er i dag alle oppdrettskonesjoner i Norge på norske hender (Liabø & al. 2007). Det er imidlertid ingen forbud mot at internasjonale aktører kan eie oppdrettsanlegg i Norge.

Skjermingen av jordbrukets ressurstilgang er ikke entydig. Husdyrproduksjonen står normalt overfor betydelig høyere fôrpriser enn internasjonalt husdyrhold, dvs. husdyrproduksjonen betaler for støtten til andre deler av landbruket. Husdyrproduksjonen er på den måten i samme situasjon som foredlingsindustrien; avhengighet av norske råvarer til høye kostnader og dermed også avhengig av skjermet prising av sluttproduktene.

Hensikten med arealregulering og jordvern er å skjerme jordbruket fra konkurranse om arealene. Med svært store forskjeller i markedsverdier for nærliggende arealer for utbygging og jordbruksarealer i store deler av Norge, er jordvernet kanskje en av de viktigste støtteformene for norsk landbruk. Dersom jordbruket skulle forrente den fulle alternativverdien av arealene, er det ikke usannsynlig at enten budsjettstøtten eller skjermingsstøtten måtte dobles. Siden støtten skjer ved at eieren av ressursen pålegges begrensninger på sin råderett over arealene, er det samtidig grunneieren som tar belastningen for arealreguleringen. Arealreguleringen i landbruket stimulerer jordbruksproduksjonen, men svekker bøndernes formuer.

Den viktigste ressursen i norsk økonomi, arbeidskraften, er fullt ut konkurranseutsatt. Både jordbruk, havbruk og matindustri må konkurrere om arbeidskraften med arbeidsgivere i offentlig og privat sektor. Matindustriens lønninger må være konkurransedyktige med annen industri. Hvert år dokumenteres det imidlertid at

arbeidskraften i jordbruket godtgjøres med årsverksbidrag som gjerne ligger under halvparten av relevante sammenlignbare lønnsatser ellers i samfunnet (se for eksempel BFJ (2007)). Bøndene disponerer altså både arealer og arbeidskraft som alternativt kunne gitt betydelig høyere avkastning i Norge. Den største risikoen for norsk landbruksbasert matsektors konkurransevne, kan derfor ligge i en generell oppjustering av avkastningskravet for landbrukets egne areal og arbeidskraftsressurser.

3.3.2 Skjerming kontra budsjettstøtte: Subsidie-, avgifts- og fordelings-effekter

Skjermingens virkninger kan deles i tre: subsidieeffekt for produsenter, avgiftseffekt for kunder, leverandører og forbrukere og, som konsekvens, fordelingseffekt mellom produsenter og forbrukere og mellom ulike aktører innen hver av gruppene. Både industri, bønder og forbrukere blir påført avgiftseffekter, mens forbrukerne ikke får direkte fordel av noen subsidieeffekt. Normalt vil økonomisk teori tilsi at subsidie-, avgifts- og fordelingseffekter heller bør søkes gjennom mer presise virkemidler enn skjerming som kombinerer de tre virkningene på en som regel, lite heldig måte.

Aktører som skjermes gjennom eksklusive rettigheter til ressurser i form av kvoter, for eksempel fiskekvoter, konsesjoner eller lisenser, kan alternativt støttes gjennom en subsidie pr produsert enhet eller pr produksjonsanlegg, produksjonstilatelsetelse eller lignende. Skjerming tilgang til ressurser i marin- og jordbruksbasert primærproduksjon, er i liten grad forsøkt verdsatt. Siden kravet om nasjonal forvaltning av fiskeriresurser tillegges stor vekt ved spørsmål om endringer i vårt forhold til EU, er det imidlertid grunn til å tro at skjermingen i fiskerisektoren er av stor betydning som næringspolitisk virkemiddel. Skjermingen av jordbrukets tilgang til arealer kan være av svært stor verdi. Norske bønder disponerer totalt ca. 10,2 mill. dekar dyrket areal som sammen med påstående driftsbygninger samlet verdsettes til anslagsvis fire til fem tusen kroner pr dekar i Totalkalkylen for jordbruket (BFJ, 2007). Jordvernet kan ha samme totale verdi for jordbruksproduksjonen som handelspolitikken, men en ganske annen type inntektsfordelingseffekt.

Skjerming i produktmarkedet kan erstattes av en subsidie pr omsatt enhet. Ved frikonkurranse både om ressurser og etterspørsel kan enhver tollsats eller kvoteordning ifølge handelspolitisk teori, erstattes av en subsidie med samme effekt på produksjon og næringsstruktur. Det skal heller ikke normalt være noen forskjell på hvordan konkurrentene utnytter subsidien. Noe forskjell oppstår imidlertid dersom det er monopoler og markedsrett i de berørte næringene, men uten at dette svekker direkte subsidier som alternativ til tollbeskyttelse. For noen kan dette være et viktig argument. Store enheter i norsk matindustri kan sannsynligvis påvirke markedstilpasningen også for andre aktører gjennom for eksempel differensierte kalkyler avhengig av konkurransesituasjon. I slike tilfeller kan skjerming og direkte støtte tenkes å gi noe ulike resultater for markedstilpasningen.

Skjermingstiltakets avgiftseffekt betales av den som blir stilt overfor en høyere pris på produktet eller lavere pris på egne ressurser og innsatsfaktorer. Tråler-

rederier som har plikt til å levere til bestemte norske fiskemottak, blir påført en implisitt leveringsavgift. Det kan ligge andre fordeler i ordningen med regulert leveringsplikt som kompenserer avgiftseffekten uten at det fjerner selve avgiftseffekten. Motsatsen, subsidieeffekten, kommer fiskemottaket eller foredlingsbedriften til gode.

Vanlig teori om handelspolitikk er kritisk til skjerming. Kombinasjonen av subsidie, avgift og omfordeling av inntekt er en unødvendig tvangstrøye for virkemiddelbruken. Støtte til produksjonen av en råvare bør for eksempel normalt ikke forstyrre industri-, forbruks- og ernæringspolitikken som er viktige nok i seg selv. Dersom det for eksempel er grunn til å legge avgift på forbruk av korn, er det i strid med effektiv ressursbruk å legge tilsvarende avgifter på husdyrnæringens og bakernes bruk av korn. Avgifter som skal påvirke forbruk, bør legges på forbruksleddet uten å forårsake unødige tilpasninger på produksjonsleddet (Finansdepartementet, 2007). Videre, dersom det er grunn til å subsidiere produksjon av for eksempel melk, er det sjelden rasjonelt å begrense konsum av samme gode gjennom avgifter.

Fordelingseffekten av skjerming er dels tilsiktet. Subsidielementet støtter den næringen som skjermes. Avgiftselementet derimot, er som regel utilsiktet. Det er for eksempel neppe et ønske om å belaste trålerrederiene som fører til leveringsplikt til bestemte mottak og foredlingsbedrifter, eller om å svekke husdyrproduksjonen gjennom avgiftseffekten på kraftfôr. Det er selvsagt heller ikke et ønske om at importvernet for melk skal redusere realdisponibel inntekt hos storforbrukere av konsummelk. Skjerming som virkemiddel i landbrukspolitikken gir en annen byrdefordeling av landbrukspolitikken enn støtte over statsbudsjettet. Problemet er at endringen i byrdefordelingen sjelden er ønskelig i seg selv. Taperne ved en politikk som baserer seg på skjerming er eventuell industri som er avhengig av lokal råvaretilgang uten tilsvarende skjerming overfor konkurrenter internasjonalt, og store forbrukere av landbruksprodukter.

3.3.3 Mer politisk enn økonomisk rasjonelt virkemiddelvalg

Ut fra enkel økonomisk teori er det således vanskelig å forstå hvorfor skjerming foretrekkes fremfor bruk av statsbudsjettet, eller hvorfor toll og kvoter erstatter subsidier eller avgifter. Som vist i figur 3.1, er det om lag like stor vekt på handelspolitisk skjerming som direkte subsidier over statsbudsjettet i norsk landbrukspolitikk. I tillegg kommer skjermingen av ressurstilgangen som har stor verdi, uten at den fremkommer i noen offentlige kalkyler.

Visse elementer av skjermingen kan være enkle å forklare. Selv om det er gode økonomiske argumenter for auksjonering og fri omsetning av fiskekvoter og konsesjoner i havbruk, blir spillerrommet for å utøve politikk mindre dersom alle tilatelser er priset fullt ut. Spillerrommet for begrensninger i råderett og andre direkte reguleringer blir mindre ved konkurranseutsetting, for eksempel spillerrommet for miljøtiltak.

Fri omsetning og utnyttelse av jordbruksarealer og lokaliseringsrettigheter i kystsonene er en teoretisk mulighet. I praksis finnes det neppe noen eksempler på at

arealforvaltning og arealbruk er overlatt til frie markedstilpasninger, konkurranse, eventuelt supplert med ren indirekte regulering ved hjelp av skatter og avgifter på ulik arealanvendelse. Samfunnshensyn knyttet til bruk av sjø- og landarealer reguleres i all hovedsak direkte gjennom planer og enkeltvedtak (se for eksempel Liabø, 2007, om arealplanlegging og regulering i kystsonen). Det rådende prinsippet er direkte regulering.

Behovet for å kunne drive direkte regulering, er neppe noen fullgod grunn til å bruke skjerming i den grad vi gjør i dag. Motivet for handelspolitisk skjerming, toll og kvoter fremfor økt støtte til jordbruksproduksjon over statsbudsjettet, må antagelig finnes i politiske i stedet for økonomiske eller reguleringsmessige argumenter. Vi kan nevne noen mulige forklaringer.

Det kan være økonomiske argumenter for beskatning av landbruksprodukter som melk, som ikke er nevnt ovenfor. Varene utgjør en liten del av samlet forbruk og prisen har begrenset betydning på forbruket, noe som gjør melk egnet som objekt for fiskale særavgifter (Finansdepartementet, 2007). På den annen side, dersom melk er et godt skatteobjekt er det vanskelig å se grunner til å redusere momsen på melk for å holde forbrukerprisene nede, slik vi gjør i Norge. Dessuten bør avgiften som skal finansiere generelle offentlige budsjetter ikke forstyrre tilpasningen i industrien. Avgiften bør med andre ord kun ligge på forbrukerleddet. I dag ligger avgiften først og fremst på primærleddet og vrir både tilpasningen i industrien og forbruket.

Til tross for teoriens anbefalinger, er tollvernet gjerne foretrukket av næringen. Én forklaring kan være at tollvernet har den «fordelen» at temaet i praksis holdes utenfor de årlige finansdebattene. De årlige proposisjonene om tollsatser vekker lite debatt i forhold til visse andre avgiftsvedtak og statsbudsjettet for øvrig. Matmomsen drøftes gjerne helt uavhengig av tollvernet på mat, selv om effekten omtrent tilsvarende effekten av importvernet for jordbruksprodukter. Dermed unngår subsidiene via tollsatsene å skulle veies mot andre offentlige budsjettformål. Inntil eventuelle internasjonale forhandlinger som WTO-runden, krever revisjoner av tollvernet, er dermed tollsatsene ganske forutsigbare deler av rammebetingelsene. Forutsigbarheten er verdifull for næringen.

Næringens holdning harmonerer også med handelspolitikernes. Selv om importvern i teorien gjerne kan erstattes med hva teorien foreskriver som mer rasjonelle, nasjonale virkemidler, vil ingen gi tollreduksjoner uten motytelser fra andre land. Enkel økonomisk teori ser det som en fordel å kunne tilby redusert importvern, handelspolitikerne må imidlertid spille på at tollvernet er viktig for velferd og verdiskaping og kostbart å gi fra seg. Uten en slik forhandlingstaktikk er det vanskelig å oppnå multilateral liberalisering hvor alle skal yte og alle få. Grunnen til at tollvernet fremstår som viktig, trenger ikke være åpenbar. Poenget er at det er en politisk, om ikke økonomisk kostnad, forbundet med å gi innrømmelser i form av redusert importvern.

Skjerming kontra subsidier kan kanskje også ha en psykologisk forklaring. Det er bøndene, industrien og forbrukerne som skal leve med landbruks- og matpolitikken. Så lenge jordbruksnæringen leverer goder som gjør det attraktivt å drive

gårdsbruket, ser det ut til at bonden aksepterer en avlønning pr årsverk som ligger klart under vanlige lønninger (BFJ, 2007). Rene subsidier som inntektsstøtte over statsbudsjettet kan kompensere for bortfall av skjermingsstøtten økonomisk, men er kanskje ikke like motiverende som å få betalt høyere pris for jordbruksproduktene. Endring av bondens motivasjon kan koste dyrt for norsk jordbrukspolitikk, verdien av motivasjonen utgjør mange lønnskroner.

Den politiske kostnaden ved å opprettholde tollvernet med dets avgifts- og omfordelingseffekter skulle ut fra ren politisk teori være avhengig av den relative innflytelsen til produsenter av jordbruksprodukter kontra konkurranseutsatt industri og forbrukere. En koalisjon av deler av matindustrien og forbrukerne er en tenkelig pressgruppe for redusert skjerming. En slik aktiv pressgruppe er imidlertid neppe et typisk fenomen i den norske debatten. En tilsynelatende «stilltiende aksept» av skjermingen blant forbrukerne kan eventuelt skyldes at maten uansett utgjør en liten og synkende del av forbruket, og kanskje også at lav moms kompenserer for priseffekten av tollvernet. Det er også mulig at forbrukerne ikke ønsker at økt skatt skal erstatte importvern og høye matvarepriser. Det kan tenkes at det oppleves som mer meningsfullt å betale for norsk jordbruk gjennom prisene på de produktene landbruket lever enn gjennom skatteseddelen.

Alt i alt er det lett å se at tollvern og skjerming har attraksjoner for næringen, men svakheter for samfunnsøkonomien. Det er også vanskelig å fastslå holdbarheten i de politiske forklaringene. Ut fra figur 3.1 kan imidlertid troen på stabiliteten i importvernet virke illusorisk. Ser vi på perioden 2001 til 2005 har subsidieeffekten av skjermingsstøtten variert med over 20 prosent eller nær en halv milliard fra et år til et annet. Det er budsjettstøtten som i denne perioden er det stabile elementet i landbrukspolitikken. Grunnen til at den er synkende de senere år, er noe nedgang i antall bønder og årsverk, ikke redusert relativ støtte. Politikerne har tilsynelatende en rimelig stabil styring med budsjettstøtten, mens markedet og multilaterale forpliktelser skaper betydelig uforutsigbarhet i importvernet og denne uforutsigbarheten er kraftig økt med ny usikkerhet rundt internasjonale markedspriser. Forholdet kan bli mer alvorlig når importprisene på grunn av redusert luft i tollvernet, begynner å slå direkte inn på norske priser. Så lenge tollsatser regnes ad valorem, dvs. i prosent av importverdi, kan de virke destabiliserende på jordbruket ved at subsidieeffekten reduseres dersom internasjonale priser synker og motsatt dersom de øker.

Matpolitikken i Norge berører kjernen i den nasjonale økonomisk-politiske tenkningen rundt regional utvikling, miljø og arealforvaltning. I dag må perspektivet på matpolitikken utvides til å omfatte vår evne til å håndtere klimaendringer, rask endring i bioteknologi og en nytt energipolitisk og energiøkonomisk markedsregime. Vi har ovenfor referert undersøkelser som viser at verden og enkeltland står bedre rustet til å håndtere de nye utfordringene dersom landene åpnes for endringer i internasjonal arbeidsdeling. Gjennomgangen ovenfor viser imidlertid at en overgang til et mer åpent matøkonomisk regime vil innebære store utfordringer for både jordbruksproduksjon, -politikk og jordbruksbasert matindustri, mens vår eksport av marine matvarer kan bli styrket. En åpnere norsk matøkonomi vil kreve

endringer i politikk og næringsliv, men kan også dra nytte av samspillet i helheten i matsektoren på en ny måte. Det tredje kapitlet skal skisser noen perspektiver på hva slags endring som i så fall må finne sted på politisk- og næringsøkonomisk plan.

4 To muligheter: Høste eller investere

Norsk marin sektor gjør Norge til en stor aktør i internasjonale matmarkeder. Samtidig er Norge på toppen i internasjonale sammenligninger av beskyttelsesnivåer for jordbruk og sannsynligvis også jordbruksbasert industri. Norsk landbruksbasert matindustri har særnorske råvarepriser, høyt lønnsnivå, men har også bygget opp ressurser som kan utnyttes til å møte økt internasjonal konkurranse. En mindre skjermet og mer konkurransedyktig verdiskaping er et mulig fremtidsbilde for helheten i norsk matindustri.

Situasjonen gir valgmuligheter for industri og politikk. Industriens utvikling trenger ikke være avhengig av mulige endringer i handelspolitikken alene, også næringens og politikken valg kan ha betydning. Vi ser på to muligheter for den landbruksbaserte matsektoren; den ene er å høste fordelene av det handlingsrommet skjermingen gir så lenge den vedvarer. Den andre er å sette et mål om å utnytte mulighetene for økt konkurransevne nå, gjennomføre investeringer og satse på å oppnå fruktene av økt konkurransevne på lenger sikt.

Valget av strategi for næringen kompliseres av at det både i marint basert og landbruksbasert matsektor er en sammenheng mellom foretaksøkonomisk og politisk tilpasning. Politisk respons på næringens tilpasning og motsatt, kan endre lønnsomheten av ulike strategivalg. Sammenhengen er først og fremst knyttet til samvirkeid matindustri, hvor råvareprodusentene eier industrianleggene og industrikapitalen. Samvirket gjør støtten til primærlandbruket til et hovedanliggende for en stor del av eierskapet til norsk matindustri. Vår analyse i de følgende avsnittene tar først utgangspunkt i den landbruksbaserte delen, og bygger på følgende:

- *Valg mellom høsting og satsing:* Vårt utgangspunkt er at den situasjonen matsektoren står overfor gir mulighet for å velge mellom en høsting av skjermingsfordeler over en sannsynligvis begrenset periode, og en satsing nå for konkurransevne og mer solid næringsutvikling på lang sikt.
- *Det er en sammenheng mellom politikk og foretakstilpasning:* Politikken vil alltid kunne respondere på foretakenes tilpasninger slik næringslivet tilpasser seg endringer i politikken. I matindustrien, jordbruket og dagligvarehandelen er det spesielt sannsynlig at næringslivsledere og eiere må ta hensyn til politiske svar på foretaksøkonomiske tilpasninger.
- *Betydelig sannsynlighet for status quo:* Dagens kombinasjon av politikk og næringstilpasning virker stabil, sannsynligvis fordi den er balansert. Satsing på sterkt økt konkurransevne endrer balansen og risikerer å skape ustabilitet. Balansen kan uansett bli forrykket for eksempel av nye internasjonale forpliktelser overfor WTO eller EU. Autonome norske strategivalg kan imidlertid endre balansen og skape ustabilitet og reiser spørsmål om noen av de sentrale aktørene vil ta det første steget i retning av å forsøke å realisere en betydelig og ressursbasert, inter-

nasjonalt konkurransedyktig norsk matindustri. Opprettholdt status quo er sannsynlig og kan føre til at verdifull tid og verdifulle tilpasningsmuligheter går tapt.

Hovedvekten legges først på landbruksbasert matsektor hvor et strategiskift i retning av økt internasjonal konkurransevne er et tydelig alternativ. Det er også de spesielle egenskapene ved landbrukssamvirket som gjør politikken til et særlig viktig hensyn ved industriens strategivalg. Konsekvensene kan imidlertid bli store for hele matsektoren pga samspillmulighetene mellom de ulike delene av norsk matsektor (jf. avsnitt 2.1.2).

Kapitlet presenterer skjønsmessige vurderinger. Forutsetningene for eksempel for strategiske spill mellom politikk og næring er ikke entydige, selv om dette er temaer som er omhandlet i litteraturen. Rapporten presenterer derfor i stor grad intuitive hypoteser om endring enn empirisk viten. Hypotesene har likevel bakgrunn i observasjoner av foretaksutvikling nasjonalt og internasjonalt (jf. kapittel 2) og samtaler med aktører i Norge og utenlands.

4.1 Valgmulighet med langt tidsperspektiv og stor usikkerhet

I dette avsnittet tolker vi situasjonen som er drøftet i kapittel 2. Spørsmålet er om det er mulig å utnytte potensialet for omstilling og økt konkurransevne, eller om bindingene til dagens reguleringsregime, nærmere omtalt i kapittel 3, er for sterke. Rapporten beskriver situasjonen som et mulig valg mellom høsting av nåværende fordeler eller satsing for økt verdiskaping på lang sikt. Tidsperspektivet for endringene står sentralt.

4.1.1 Lang tidshorisont, betydelig usikkerhet og ulike oppfatninger av endringsbehov

Muligheten for å få til endring i politikk eller næringsstrategi øker jo tydeligere omstillingsbehovet er. Behovet for økt konkurransevne i matindustrien er imidlertid verken akutt eller tydelig. Omstillingsbehovet dreier seg om et langsiktig tidsperspektiv og betydelig usikkerhet både når det gjelder krav til omfang av skift i omgivelsene. Norsk matindustri er på langt nær i en krisesituasjon, industrien har økene verdiskaping, relativt stabil sysselsetting og resultatutvikling (Nordlund, 2008). Også i jordbruket er det økende investeringsaktivitet.

Krisehåndtering oppstår ved et svært sannsynlig, kortsiktig og betydningsfullt omstillingsbehov. Motsatt, med stor usikkert og langsiktig endringsbehov og små konsekvenser, har vi behov for noen gradvise tilpasninger. Gradvis tilpasning, justering, krisehåndtering og «høste eller satse» avhengig av om endringsbehovet på den ene siden er sikkert og kortsiktig eller usikkert og langsiktig, og på den andre siden konsekvensen liten eller stor.

Noen situasjoner krever rask handling, andre tilsier at man venter og samler mer kunnskap. Klimautfordringene er eksempel på en situasjon som har beveget seg fra et langsiktig og usikkert endringsbehov i retning av mer kortsiktig bestemt behov

for omfattende tilpasninger. Slik er det neppe med behovet for en opprustning av norsk matsektor i retning av økt konkurransevne. Begge eksemplene gjelder imidlertid endringer som vil ha store konsekvenser både for næring og politikk.

Konflikt om forståelsen av omstillingssituasjonen er svært vanlig. Det normale er ulike oppfatninger om tidsperspektiv, innhold og konsekvens av endringer i omgivelsene. Ulike oppfatninger henger også ofte sammen med ulike interesser. Raskere omstilling vil tjene noen og kan skade andre. Det kan derfor være vanskeligere å etablere en felles situasjonsforståelse enn å finne og gjennomføre riktige tiltak. Forståelsen av behovet for økt konkurransevne i norsk matsektor er av naturlige grunner omstridt. Synet på sannsynligheten for en WTO-avtale, for sterkt økte matpriser internasjonalt og industriens evne til å utnytte internasjonaliseringmuligheter, kan være farget av hvem som bærer kostnadene ved omstillingene.

En situasjon med langsiktig perspektiv og stor usikkerhet om det underliggende endringsbehovet, kan gi to implikasjoner. Enten vente, høste og se, eller være føre var – aktivt utnytte tidsrommet fram til situasjonen eventuelt endres. Situasjon gir valg mellom to ulike strategier. Det er alltid rasjonelt å utnytte tilgjengelig informasjon før tiltak iverksettes og dagens situasjon er gunstig for mange grupper. Matindustrien er relativt livskraftig og i jordbruket satses det på fornyelse og effektivisering tross tilsynelatende svak konkurransevne om arbeidskraft. Politisk er det ikke gitt at det er noen gevinst i å risikere en vesentlig nedbygging av norsk primærproduksjon eller endog reduksjon av norske matpriser. Det er heller ikke gitt at redusert importvern for landbruksprodukter vil gi noen gevinst i form av enklere markedsadgang i EU og USA for norsk oppdrettslaks. (Kjesbu & al. 2005). Det kan med andre ord være fordeler av å vente med omstillingene. Det er fortsatt mulig å høste fordeler av dagens rammebetingelser.

En situasjon som stiller en hel næring overfor valget mellom å «høste eller investere», her parallellt innenfor norsk næringsutvikling. Da beskyttelsen av norsk teko-industri i stor grad opphørte, hadde man kanskje mulighet for å satse mer bevisst på en mindre produksjonsorientert og mer design- og merkevarepreget teko-næring i Norge. I noen grad har vi fått en slik industri til tross for at produksjonen av tekstiler og klær er sterkt nedbygget. Sverige har antagelig lykkes bedre og har en design- og motenæring som markerer seg sterkt i verden. Men det var lite bevisst strategi for næringsutvikling som lå bak og førte til at næringen i stor grad forsvant (se for eksempel ECON (1996) for en drøfting av fremtiden for norsk teko-industri midt på 1990-tallet.)

Rundt år 2000 var det også betydelig usikkerhet rundt fremtiden for norsk offshoreindustri. Høste eller satse var alternativer for videreutviklingen av norsk energisektor (Reve og Roland, 2002). Rammen nedenfor oppsummerer noen hovedpunkter som kan sammenlignes med situasjonen i norsk matindustri. Begge næringer hadde muligheter for å nyte en gunstig posisjon hjemme, men begge hadde også mulighet for å utnytte sine ressurser til en satsing i et internasjonalt perspektiv. Begge tilfeller ville også kreve en samordning av politikk og nærings-satsing.

Ramme: Høsting eller satsing: Eksemplet norsk offshorenæring rundt år 2000

Norsk offshorenæring var i de første årene etter årtusenskiftet i en omstillingssituasjon. Oljeprisene var lave i forhold til dagens nivå. På det lave nivået var det liten grunn til å forvente fortsatt høy investeringstakt på norsk sokkel med mindre skattene ble endret eller områdene i nord åpnet for leteaktivitet. Sannsynligvis måtte man forvente at både leteaktivitet og produksjon i Norge ville falle kraftig. Aktiviteten på britisk sokkel hadde allerede vært synkende noen år. For å begrense nedgangen hadde britiske myndigheter imøtekommet næringens ønsker om gunstigere skattebetingelser og det var satset sterkt på mer kostnadseffektive utvinningsmetoder.

Samtidig var oljeindustrien i det tidligere Sovjetunionen i rask vekst, utbyggingsprosjektene utenfor kysten av Nordvest-Russland begynte å ta form. De teknologiske utfordringene knyttet til mindre enkeltfelt, større dyp, leting og utvinning i nordområdene ville kreve stadig ny teknologi og økte krav til sikker og miljøvennlig petroleumsvirksomhet.

Det norske miljøet var utviklet i et tett samspill mellom tilretteleggende politikk, som dels innebar skjerming av en voksende offshoreindustri i etableringsfasen, og satsingsvilje i tradisjonsrike norske rederier, skipsverft og råvareorienterte industrimiljøer som Norsk Hydro, på 1970-tallet med fokus på norsk sokkel, senere utover 1980-tallet med økt foredling av råvaren gjennom nedstrømsaktiviteter innenfor petrokjemi, raffinering osv. Til sist kommer satsingen på internasjonal leting og utvinning.

Rundt år 2000 var likevel norsk offshorenæring fortsatt helt avhengig av leting og resultater fra norsk sokkel, og det var ikke gitt at Norge ville beholde et av Europas sterkeste offshoremiljøer i konkurranse med for eksempel Aberdeen og et nytt sentrum i Russland. Men både industri og myndigheter hadde både kompetanseressurser og virkemidler. Industrien kunne satse ytterligere internasjonalt, myndighetene kunne stimulere aktiviteten i Norge og høste fordelene av en etablert, sterkt og historisk i stor grad skjermet posisjon på norsk sokkel – inntil produksjonen etter hvert ville avta. Men det kunne også satses offensivt. Norske kompetansemiljøer var antagelig ledende i verden innen viktige kompetanseområder. Fordelen ville vanskelig utnyttes fullt ut dersom det norske offshoremiljøet avgrenset virksomheten til norsk sokkel til sokkelen ble tom. I tillegg kunne norsk næring spille på økende tendens til konvergens mellom en sterk, norsk petro- og kraftsektor for øvrig. Norge hadde sterke eier- og teknologimiljøer innen alle tre sektorer og staten var både dominerende eier, regulator og tilrettelegger for forskning og kompetanseutvikling. Skulle man i denne situasjonen høste fordelene av etablerte posisjoner eller investere offensivt i et internasjonalt perspektiv?

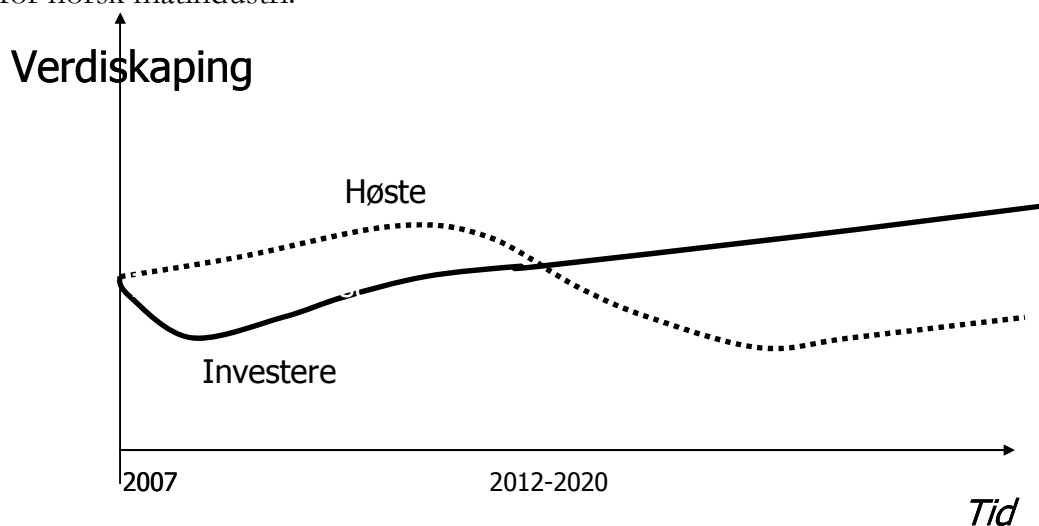
Kilde: Reve og Roland (2002)

4.1.2 Alternative strategier

Valget mellom høsting og satsing avhenger av beslutningstagerens preferanser og formeninger om avkastningsmuligheter, risiko osv. Valget gjelder spesielt den jordbruksbaserte matindustrien hvor samvirkeforetakene står sterkt. Her er skjermingen av industrimarginene størst og eierinteressen også sterkest knyttet til hele verdikjeden fra råvare til industri. Konsekvensene av valgene i samvirkeforetakene er imidlertid store også for den øvrige matindustrien.

Høste eller investere er alternative utviklingsbaner for verdiskaping i matindustrien over tid (figur 4.1). Figuren illustrerer alternativene som tenkte utviklingsbaner. Alternativet «høste» er tegnet som en stigende kurve for verdiskapingen frem mot et tidspunkt rundt 2012–2020. Deretter faller verdiskapingen til den når et betydelig lavere nivå og igjen begynner å stige med økende etterspørsel. Alternativet «Investere» er tegnet med et bratt fall de første årene og deretter stigning i verdiskapingen. På kort sikt gir «investere» lavere verdiskaping, på lengre sikt høyere, enn å høste. Figuren er tegnet slik at samlet verdiskaping over perioden vil være høyere ved alternativet «Investere» enn ved alternativet «Høste», men fordelene er langsiktig.

Figuren illustrerer kun en idé og det er ikke mulig å vise beregninger som dokumenterer resultater av de to strategiene. Alternativene er likevel ikke uvanlige på foretaks- eller næringsnivå. I situasjoner som krever omstilling vil det gjerne være et valget mellom mer omfattende omstillingskostnader raskt, eller forsiktig, stegvis tilpasning som utsetter eller fordeler omstillingskostnadene over tid. Alternativene er en relevant beskrivelse av situasjon for norsk matindustri dersom det kan knyttes konkrete tilpasningsmuligheter til de to alternativene som er reelle for norsk matindustri.



Figur 4.1 Verdiskaping på kort og lang sikt: Forskjellen mellom alternativene høste eller investere i matindustriens verdiskaping

Kilde: Etter Reve og Roland (2002)

De konkrete tilpasningsmulighetene

Nærmere konkretisering av valgmulighetene bygger her på inntrykk fra intervjuer og foretakseksempler. Sett fra matindustriens side er det grunn til å legge vekt på følgende konkrete valgmuligheter:

- *Investeringer*: Satsing på større investeringer gjenspeiler forventning om fremtidige inntekter. Jo mer langsiktige investeringene er, jo større usikkerhet. Med investeringer tenker vi på store endringer i anleggsstruktur, etablering av nye anlegg, anskaffelse av ny teknologi, produktutvikling og forskning med langsiktig karakter. Oppbygging av merkevarer har også langsiktig karakter. Investeringsaktiviteten i norsk matindustri er historisk relativt stabil (Nordlund., 2008). Alternativet «investere» vil innebære en rask opptrapping av bruttoinvesteringene både i fysisk og immateriell kapital.
- *Verdivurdering av produksjonsutstyret*: Endrede oppfatninger om rammebetingelser og fremtidige markedsførhold vil påvirke inntektsmulighetene for dagens produksjonsutstyr. Det er derfor naturlig å «rydde» i balansen. Anleggsnedskrivninger vil være en sannsynlig konsekvens av restrukturering av produksjonsvirksomheten, men det kan også være mulig å realisere eiendommer som har høyere verdi for andre eiere enn matindustrien.
- *Tilbakeholdte av overskudd*: Selskaper som anser seg selv som vekst- eller endringsselskaper, prioriterer styrking av egenkapitalen og kredittverdigheten fremfor utbetalinger av overskudd. Vekst krever investeringer, egenkapitalandelen faller og kan bli en begrensende faktor. I samvirkeid norsk matindustri har egenkapitaloppbyggingen en spesiell betydning; egenkapitalavkastningen er en del av betalingen for bøndenes råvarer. Egenkapitaloppbygging er derfor reduksjon i løpende utbetaling til bonde i hoveddelen av markedene for kjøtt-, melk, korn og poteter. Det å holde overskudd tilbake for fremtidsrettet investering er derfor en utfordring for bøndene og også for samvirkeforetak som konkurrerer med selskaper utenfor samvirket om leveranser fra bøndene.
- *Produktutvikling, markedsutvidelse, internasjonalisering*: Spredning av virksomheten til nye markeder, produkter eller virksomhetsformer, er en vanlig vekststrategi. Manglende evne til å flytte ressurser til nye produkt- og markedsområder, tilsier at virksomheten vil bli solgt eller fusjonert med mer kompetente eller handlingskraftige virksomheter. Internasjonalisering er en vekststrategi som har preget deler av norsk matindustri, men i liten grad den samvirkebaserte som en bevisst strategi. Internasjonalisering kan naturligvis gjelde både markeds-, råvare- og produksjonssiden. Det er grunn til å forvente at internasjonalisert produksjon og råvareinnsats vil være omstridt der eierskapet til industrien først og fremst er innrettet mot å sikre avsetning av norske råvarer.

Resultatutviklingen ved «investering» er beskrevet som negativ utvikling på kort sikt. Det tar tid før eierne vil tjene på investeringen i løpende avkastning. Lønnsomheten ved de to alternativene diskuteres nedenfor. Først vil vi imidlertid se spesielt på eiernes interesser. Vi bruker landbrukssamvirket som eksempel, og det er eierne, råvareprodusentene, som velger strategi.

Landbrukssamvirket og eiernes talmodighet og politikkforståelse

Valget mellom høsting og investering er valg mellom ulike tidsprofiler på verdiskapingen eller avkastning. Dersom alle fremtidige avkastningsprofiler var kjente, ville den avgjørende vurderingen være tidspreferansen eller tålmodigheten hos eierne, dvs. den vurderingen av en krone i dag i forhold til senere. For eierne i landbrukssamvirket avhenger imidlertid valget av konsekvensene for råvareproduksjon og råvarepris, som igjen er mer avhengig av politikkenes svar på en endret industristrategi enn på selve industristrategien.

Det finnes en rekke studier av effektene av samvirkeorganisering. Tilpasningen i et samvirke er ulik tilpasningen i industri med annen type eierskap. Hvis eierskapet ikke hadde effekt, var det ellers liten mening i integrert eierskap mot primærproduksjonen. Samordningen av eierskapet mellom to produksjonsledd har konsekvenser for økonomisk tilpasning. Det spesielle med samordnet eierskap i form av landbrukssamvirke, er at eierne ikke disponerer kapitalen gjennom vanlige eierskapsandeler, men har stemmerett som er uavhengig av eierandel. Retten til utbytte varierer proporsjonalt med leveransene av råvarer.

To forhold taler for at bøndene som eiere vil velge et langsiktig perspektiv på sine investeringer. Det ene er at bøndenes avkastningskrav til investeringer i jordbruket generelt synes å være lavere enn vanlige avkastningskrav i industrien. Lønnsomhetstallene for norsk jordbruk viser avkastningstall for egen arbeidskraft og egenkapital som isolert sett virker lite konkurransedyktige. Med et snitt på om lag 160–170 000 kroner per årsverk inklusive godtgjørelsen for egenkapitalen i gårdsdriften, tyder tilpasningen på et lavere avkastningskrav enn normalt (BFJ, 2007). Noe av tilpasningen kan skyldes at lønnsomheten undervurderes ved at regnskapet ikke fanger opp ikke-økonomiske fordeler av å bo og drive jordbruk. Tilpasningen kan imidlertid også skyldes et langsiktig forvaltningsperspektiv hvor det å ivareta gården og utvikle virksomheten anses som investeringer for kommende generasjoner. Til tross for den generelt lave lønnsomheten, har investeringene i norsk jordbruk økt kraftig de senere årene (Knutsen, 2007).

Den andre grunnen er at stemmerettsreglene er basert på en stemme pr hode. Flertallet av antall eiere kan disponere en uforholdsmessig kapitalmengde dersom det er få store og mange små råvareleverandører. Ved utbetaling av overskudd, derimot, vil de største produsentene få størst andel av overskuddet. Dersom små produsenter ser mulighet for å øke sin andel av fremtidige utbytter, er det sannsynlig at skjevfordeling av stemmerett i forhold til rett til utbytte, gir økte investeringer. Hvis det stadig er de store som blir større, kan imidlertid flertallet se seg tjent med høye løpende utbetalinger fremfor tilbakeholdte overskudd og økte investeringer. Valg mellom høsting og høye løpende utbetalinger og investeringer med sparing, kan aktualisere konflikter i eierskapene. Omstillingene, satsingen på modernisering og stor investering i kjøttssamvirket i Finland på 1990-talet, bød på betydelige konflikter på eiersiden.

Politikkforståelsen kan også virke kompliserende for beslutningen om å investere eller høste. Dersom eiernes strategivalg påvirker politikernes utforming av rammebetingelser, må forventninger om politiske reaksjoner bygges inn i analysen av

strategiene. Eierne vil tilpasse seg slik at kombinasjonen av politikk og marked samlet gir best mulige rammebetingelser. Innenfor matsektoren har myndighetene mange virkemidler som kan påvirke lønnsomheten av fremtidige investeringer både i marin- og jordbruksbasert del av industrien.

4.1.3 Konsekvenser for matproduksjon, regional utvikling og arealbruk

Koblingen mellom politikk og næringstilpasning er spesielt sannsynlig innenfor matsektoren. I kapittel 3 har vi vist at politikken innenfor matsektoren, både jordbruks- og marint rettet, har et langt bredere siktemål og mange flere virkemidler enn generell norsk næringspolitikk. Kraft-, olje- og kraftkrevende industri står også overfor en sammensatt politikk og virksomheter i disse næringene må også rette mye oppmerksomhet mot rammebetingelsene. For disse industriene er det imidlertid relativt få virkemidler som for eksempel særskatter, energipriser, konsesjonsregler, som det er viktig å påvirke. For matsektoren er det mange ulike politiske hensyn og virkemidler som påvirker lønnsomheten og tilpasningsmulighetene, og de fleste har stor potensiell betydning. Politikken og virkemidlenes omfang gjør at politikerne må forventes å bli holdt ansvarlig for enhver vesentlig endring i norsk jordbruks- og marint basert primærproduksjon og industriell bearbeiding.

Tabell 4.1 knytter «høsting» og «investering» til konkrete forhold og beslutninger som etter min vurdering virker relevante for norsk matnæring og spesielt samvirkeforetakene. Først listes forhold som avgjør strategivalget, deretter konkrete beslutninger på foretaksnivå (jf. avsnittet foran), og nederst konsekvensene for råvareproduksjon, pris til bonde, innenlands foredling, foretaksstruktur og anleggsstruktur.

Tabell 4.1 Drivkrefter, beslutninger og konsekvenser av høsting kontra satsing i de første 5-10 arene

	Høste	Investere
Drivkrefter		
-Forventing om langsiktige inntekter	Svake	Positive
-Antagelser om politisk respons	Frykt for negativ respons for eksempel ved anleggsnedleggelse	Anser fremtidige rammebetingelser som uavhengig
Beslutninger		
-Investeringer	Gradvis fornyelse	Teknologi- og strukturskift
-Disponering av overskudd	Høye utbetalinger	Overskudd tilføyes egenkapital
-Produktutvikling og internasjonalisering	Lite grunnleggende innovasjon, lite internasjonalisering	Økt FoU, innovasjon og internasjonalisering
Konsekvenser		
-Norsk råvareproduksjon	Lite påvirket, avhenger av politikk	Lite påvirket, avhenger av politikk
-Utbetaling til bonde	Opprettholdt	Redusert
-Innenlands foredling	Opprettholdt	Redusert, økt utn. av utenlandsk kapasitet for jordbruksprod.
-Foretaksstruktur	Opprettholdt	Mer internasjonale partnerskap
-Anleggsstruktur	Gradvis konsentrasjon	Kraftig geografisk konsentrasjon

I tabellen fremstår høsting som en status quo. Det er nettopp troen på relativt stabile rammebetingelser i en tilstrekkelig periode, som frigjør næringen fra de store omstillingsbehovene. Alternativet «investere» er derimot en reaksjon på betydelig endring i omgivelsene og uavhengighet i valg av tilpasning.

I de følgende punktene skisserer vi mulige egenskaper ved en satsings- og investeringsstrategi for norsk matindustri. Skissene må oppfattes som illustrasjoner, de bygger ikke på noen sammenhengende logisk analyse, men har i stor grad bakgrunn i observasjoner av tilpasninger de senere årene og diskusjoner med bransjeeksperter.

Produksjonsvolumet fortsatt styrt av politikken

Det innenlandske produksjonsvolumet påvirkes lite de første fem til ti årene etter valg av strategi på industriledet. Det er importvernet for råvareproduksjonen, direkte støttetiltak og juridiske reguleringer av konsesjonsgrenser osv. som vil avgjøre råvarevolumet i jordbruket. Innenfor havbruk er først og fremst konsesjonspolitikken avgjørende.

De langsiktige effektene av «investering» må imidlertid være positive for produksjonen i jordbruket, forutsatt at politikken overfor primærnæringen er uavhengig av næringens tilpasning. En mer konkurransedyktig norsk industri vil på sikt gi mer robuste avsetningsmuligheter for norske råvarer. Innenfor marin industri vil imidlertid foredlingen i Norge, selv på lang sikt, neppe ha vesentlig betydning for produksjonsvolumene på råvareledet.

Økte investeringer, reduserte utbetalinger og tilpasninger i eierform

Foretakene som øker investeringstakten vil, som tidligere nevnt, få redusert egenkapitalandel. Risikoen vil øke som følge av økt gjeldsgrad samtidig som rammebetingelsene på sikt vil bli mer krevende. Risikoen og finansieringsbehovet, samt tilpasningen til et mer åpent matmarked generelt, tilsier at samvirkeforetakene enten holder overskudd tilbake og styrker egenkapitalen, eller må endre eierform slik at det også kan hentes egenkapital i markedet.

Motivet for satsing og investering er å øke verdiskapingen på sikt. Hvis investeringene er basert på vanlige lønnsomhetskriterier, vil det på sikt også være grunnlag for forventning om økt lønnsomhet for bonden. Dersom samvirke-modellen opprettholdes som eneste eierform, vil økt lønnsomhet bety at foretakene igjen utdeler store deler av overskuddene i form av merpris for råvarene. Det finnes ingen mer attraktiv og direkte måte å kanalisere avkastning til bøndene på i den samvirkemodellen som benyttes i norsk landbrukssamvirke. Eierskapsmodellen vil derfor virke begrensende for selskaper som over lengre tid kan være i en vekst, investerings- og oppbyggingsperiode.

Det er derfor ikke usannsynlig at samvirkemodellen i en investeringsstrategi vil bli videreutviklet med for eksempel delt finansiering hvor eierne også frivillig kan skyte inn risikokapital på individuell basis.

Forutsetningen for å velge «investering», er at eierne finner de konkrete satsingene lønnsomme. Vi snakker antagelig om to typer investeringer. Den ene

typen er rasjonaliseringstiltak som reaksjon på en enklere «samfunnskontrakt». Med samfunnskontrakt menes her ytelser fra bedriften til omgivelsene som ikke gir direkte opphav til inntekter, men som gir indirekte verdi ved at de opprettholder dagens rammevilkår. Den andre er omstillingstiltak fra skjerming til mer åpen konkurranse. Begge typer investeringer forklares nærmere i det følgende.

Under skjermingen kan foretakene påta seg samfunnsansvar som tilsvarende foretak utenfor Norge normalt ikke påtar seg. Geografisk spredt anleggsstruktur er et typisk eksempel. Så lenge skjermingen fortsetter, kan lønnsomheten av slike rasjonaliseringstiltak være god og det er viktig å foreta dem raskt slik at evnen til å finansiere andre investeringer styrkes. Det er imidlertid slike rasjonaliseringstiltak som også vil utfordre politikerne og gi risiko for raskere innstramninger i rammebetingelsen. Dersom den geografiske spredningen av råvareproduksjonen skal opprettholdes, må myndighetene bruke sterkere regionale virkemidler. Ansvarsdelingen endres. For foretakene blir det mer ansvar for foretaksøkonomi og mindre for fellesgoder, som er det vi ovenfor mener med en enklere samfunnskontrakt. For politikerne blir det mer ansvar for fellesgoder og mindre ansvar for foretaksøkonomien.

Mens den første delen av satsingen gjelder tilpasning til endret politikk, er den andre delen av investeringene tilpasning til endrede markeder. Slike investeringer er ikke lønnsomme før markedene virkelig endrer seg. Tiltakene kan redusere lønnsomheten i «ventetiden».

Anleggsstruktur, teknologivalg, produktutvikling og kompetansebygging skal tilpasses en annen etterspørsel, nye konkurrenter og andre prisforhold både på produkter og råvarer. Slike investeringer gjelder også først og fremst den delen av matindustrien som vil oppleve størst endring, den som er relativt mest skjermet i dag. Siden den skjermede delen er omfattende, vil trolig hele den norske matsektoren bli påvirket direkte eller indirekte.

For marin sektor kan det, som nevnt, være synergier i nærmere samarbeid mellom bearbeiding og markedsføring av marine og jordbrukets råvarer. Gevinsten er imidlertid neppe vesentlig for marin sektor om den bare gjelder et lukket, norsk marked. Det er åpningen av markedene som sannsynligvis kan øke verdien i slike relasjoner.

For RÅK-industrien kan en åpning av det norske markedet tilsi endringer i betingelsene i råvareanskaffelsene, mens konkurransen i produktmarkedene allerede er til stede. Konkurransen vil imidlertid bli mindre avhengig av politiske reguleringsstiltak og kompensasjonsordninger. «Investering» i RÅK-industriens tilfelle kan for eksempel innebære å utnytte nye muligheter for samspill med et mer åpent, konkurrerende landbrukssamvirke eller i en over tid mer konkurransedyktig nasjonal råvareproduksjon.

Foredling av norske råvarer utenfor Norge

Innenlandsk foredling av norske råvarer er et prioritert politisk mål. Økt nasjonal foredling var for eksempel et vilkår for å godta Pan-gruppens oppkjøp av Marine Harvest (Liabø & al., 2007). Fiskeforedlingen i Norge er imidlertid i svært liten grad

styrt av politisk virkemiddelbruk. I noen grad er vi riktignok avhengige av bedre markedsadgang i EU for foredlede produkter, men først og fremst er det kravet til rasjonell logistikk, kompetanse og konkurransedyktige lønnsvilkår som fordeler foredlingsvirksomheten av norsk fiskeråstoff mellom land og regioner.

For jordbruksbasert foredling må vi være forberedt på at konkurranseevne i et mer åpent norsk matmarked vil bety skarpere arbeidsdeling både internt i virksomhetene og mellom selskaper på ulike nivåer i leveringskjedene. Nordiske land med stor kjøttindustri utfører deler av foredlingen utenlands. Både danske og svensk industri benytter for eksempel stykningsbedrifter i Øst-Europa.

For meieriproduktene er det lite aktuelt å foredle norsk melkeråvare utenlands. Mest sannsynlig vil et internasjonalisert, norskeid meierforetak spesialisere produksjonen noe og utveksle produkter over landegrensene, forutsatt at merkevaren og kvaliteten ikke forringes av at det for eksempel er melk fra andre nordiske land i produktene, vil det innenfor et integrert foretak være lønnsomt å «bytte» produkter mellom anlegg i ulike land. På denne måten blir det mulig å utnytte skalafordeler i produksjon og distribusjon, og tilpasningsmulighetene som følger av for eksempel ulike relative faktorpriser for eksempel for arbeidskraft og anleggs kapital. Som vist i kapittel 1, er kan noe internasjonal spesialisering også redusere norsk kjøttindustri relative kostnadsulempen. Tilpasningen trenger ikke bety at foredlingen av norske råvarer dermed svekkes.

Det mest nærliggende effekten av åpen konkurranse for norsk matindustri er derfor antagelig at deler av verdikjeden og enkelte prosesser for kjøttvarer i noen grad legges ute, at hele industrien fortsetter å spesialisere produksjonen av RÅK-produkter om færre anlegg i Norden eller Nord-Europa. En større andel produkter vil derved både importeres og eksporteres, dvs. økt såkalt næringsintern handel. Hvis industrien velger å investere for økt konkurranseevne i en mer åpen matøkonomi, kan utviklingen av et mer internasjonalt leveringsnettverk i deler av industrien starte umiddelbart. Norske foretak er neppe tidlig ute i arbeidet med å etablere relasjoner til europeisk foredlingsindustri, slik vi har sett i annen europeisk matindustri og først og fremst i RÅK-industrien i Norge. Tiltakene kan skape frykt for at større deler av leveringskjedene følger etter. Eierskapet til industrien, soliditeten i norsk primærproduksjon og evnen til å finansiere de nødvendige satsingene, kan bli avgjørende for om slike internasjonaliserte matindustrinettverk fortsatt vil være kontrollert fra Norge.

Endringer i foretaksstruktur og eierskap

Konsentrasjonen er høy i de største delene av den norske matindustrien. I kapittel 1 viste vi at norske foretak er relativt store i nordisk og europeisk sammenheng og at vi samtidig har en andel små og mellomstore bedrifter som bidrar til en variert foretaksstruktur.

Så lenge Norge anses å være et klart avgrenset marked, vil konkurransehensynet sannsynligvis tilsi begrensninger på ytterligere konsentrasjon på industriledet. De seneste fusjonene innenfor matindustrien, spesielt Priors oppkjøp av Norgården og fusjonen mellom Nortura og Prior, ble gjennomført i strid med Konkurranse-

tilsynets anbefalinger. Ytterligere konsolidering blant store foretak er neppe mulig uten å komme i strid med viktige konkurransepolitiske prinsipper så lenge det norske markedet er lukket. Blant mindre foretak, spesielt foretakene utenfor samvirket, er det betydelige muligheter for å styrke konkurransen ved endringer i eierstrukturen. Hvis imidlertid forventningen om et mer åpent matmarked får gjennomslag, kan det imidlertid bli åpnet for mer vesentlige endringer i foretaksstruktur og eierskap fordi faren for misbruk av dominerende markedsposisjoner reduseres med økt konkurranse.

Foretaksstrukturen i norsk matindustri kan derfor igjen bli et åpent spørsmål. En mulighet er restrukturering innenfor norsk RÅK-industrien. Den kan allerede i dag tenkes restrukturert uten at konkurransemyndighetene kan vise til et lukket norsk marked. Vi har flere sterke merkevareforetak med betydelig internasjonal virksomhet som er interessante kandidater i en restrukturering.

En annen utviklingsmulighet er integrasjon på tvers av skillet mellom samvirke- og annen matindustri. Begge typer foretak er merkevareleverandører som i økende grad driver i RÅK-sektoren. Tine er også involvert i både foredling av marine og jordbruksbaserte produkter. Som en del av internasjonaliseringen av for eksempel samvirkeforetakene, kan Eiermessig samarbeid som involverer både den merkevareorienterte RÅK industrien og samvirkeforetakene, være en mulighet som riktignok vil kreve betydelig fleksibilitet i forhold til den eierstrukturen som i dag preger næringen.

Internasjonalt ser marint basert og annen matindustri ut til å utgjøre relativt atskilte sektorer. Unilever solgte seg ut av frossenfiskaktiviteten i 2005. Findus, opprinnelig etablert av norske Freie og senere eiet av Nestlé, har de senere årene skiftet eierskap flere ganger. I Norge er marint- og jordbruksbasert industri med få unntak, fortsatt atskilte virksomheter. Dette er til tross for at fiskeoppdrett innebærer omfattende koblinger mellom landbruksbasert og marin råvareproduksjon. Fôrutvikling, avl, kvalitetssikring, sporing, foredling, distribusjon og markedsføring er oppgaver de ulike sektorene deler. I frossensegmentet er merkevarepreget omfattende og i det voksende segmentet for ferdige middagsretter distribueres landbruks- og marint baserte måltider gjennom mer og mer integrerte verdikjeder. Det kan derfor være grunnlag for økende grad av industriutvikling, merkebygging, og distribusjon på tvers av skillene marint og jordbruksbasert.

Norge har noen av Nordens sterkeste merkevareforetak og Europas største og verdens mest innovative akvakulturselskap. Dersom noe land skal ha mulighet til å utvikle og utnytte industrielle og markedsmessige synergier mellom marin og jordbruksbasert industri, bør Norge være en god kandidat. Norge har spesielle forutsetninger for å være tidlige ute med nye konstellasjoner i internasjonal matindustri.

Restruktureringen av eierskapet i norsk matindustri under en satsingsstrategi kan således gi nye eierkonstellasjoner. Muligheten vil imidlertid neppe åpne seg uten at forventninger om et mer åpent norsk matmarked også for jordbruksbaserte produkter, er en drivkraft. Uten en mer åpen matøkonomi, vil risikoen for nasjonal markedsdominans være for stor. Konkurransetilsynet vil ha gode argumenter for å

nekte fusjoner. Det er heller ikke gitt at det vil eller bør bli fusjoner mellom norske foretak i en investeringsstrategi. Muligheten er imidlertid vesentlig større.

Marginalisert råvareproduksjon i deler av landet

Geografisk anleggsstruktur kan være et av de kritiske spørsmålene. Selv om antall anlegg innenfor norsk matindustri har vært i rask endring i lengre tid, er det sannsynligvis betydelig potensial for ytterligere effektivisering og konsolidering (jf. avsnitt 2.2.). Sektorpolitikken vektlegger geografisk lokalisering både innenfor akvakultur og jordbruk. Mens det å ta «hele kysten i bruk» spiller en viss rolle for akvakulturpolitikken, er det å «ta hele landet i bruk», en grunnleggende egenskap ved jordbrukspolitikken. Den siste nasjonale strategien for landbruksbasert verdiskaping er da også kalt «Ta hele landet i bruk» (Landbruks- og matdepartementet, 2007). Primærproduksjonen skal ha en spredt struktur samlet sett. På grunn av begrensinger på transportavstander både for levende fisk og dyr, samt kostnader ved innhenting for eksempel av melkeråvare, ferske grønnsaker osv, har lokaliseringen av primærproduksjonen også konsekvenser for industristrukturen.

En isolert sett mer rasjonell og konsolidert anleggsstruktur gir lavere bearbeidingskostnader, men større forskjeller i logistikkostnaden for innhenting fra ulike råvareprodusenter. Antall marginale råvareprodusenter øker. Den relative verdien av produksjon nær industrien, øker. Selv om forskjeller i reelle netto råvareverdier utjevnes gjennom såkalt geografiutjevning, øker de underliggende forskjellene og det latente presset for rasjonalisering (Lislebø & al., 2007).

Avhengigheten mellom lokalisering av primærproduksjon, som er av stor politisk betydning, og lokalisering av foredling, gjør at selvstendige endringer på industri-siden kan oppfattes som signaler som fremtidige endringer i primærproduksjonen. Swedish Meats gikk likevel ut av all slakterivirksomhet i nordlige deler av Sverige, i realiteten nord for Dalaelven. I dag er engasjementene her kun i form av delierskap til selvstendig ledede virksomheter. Det ble sikkert reist spørsmål om svensk kjøttssamvirkens lojalitet mot landbruk over hele Sverige.

Dersom det ikke var politisk eller organisatorisk forpliktelse til å sikre landbruk over hele landet, ville det vært normalt for matindustrien å endre den geografiske fordelingen av råvareinnkjøpene, eller pris til råvareprodusent avhengig av logistikkostnader. I Norge er imidlertid mottaksplikten helt avgjørende for de dominerende jordbruksproduksjonene, og det skal være relativt like vilkår, til dels helt like uansett hvor råvarene hentes fra. Priser skal ikke benyttes for å påvirke den geografiske fordelingen av råvarene for eksempel gjennom differensierte priser avhengig av innhentingskostnader.

Selv om det vurderes betydelige endringer i anleggsstrukturen innenfor både kjøtt- og meierisamvirket, skal strukturen i råvareproduksjonen i jordbruket ligge fast. Mottaksplikt forplikter landbrukssamvirket til landbruk over hele landet, men anleggsstrukturen kan, så langt vi forstår, rasjonaliseres vesentlig med dagens primærproduksjon. Ytterligere og sannsynligvis vesentlig rasjonalisering vil bli mulig dersom man tilpasser industriens foredling og råvareproduksjonens geografiske fordeling ut fra en helhetlig, rasjonell logistikk. En integrert optimalisering

av industrianlegg og råvareproduksjon vil endre den geografiske fordelingen av primærproduksjonen i Norge. En logistikkmessig optimal anleggs- og råvarestruktur kan gi et betydelig bidrag til mer konkurransedyktige leveringskjeder i en mer åpen norsk matøkonomi. Foreløpig kjenner vi imidlertid verken den potensielle økonomiske betydningen, konsekvensene for primærproduksjon, og heller ikke hvordan effektene på regional sysselsetting kunne motvirkes gjennom selektive tiltak i utsatte områder.

Bruk av nye, mer selektive virkemidler for geografisk spredt primærproduksjon, kan være en del av en satsing på rasjonell logistikk og geografisk struktur for hoveddelen av volumproduksjonen. En slik virkemiddeltilpasning er en anvendelse av alminnelig reguleringsteori; ulike virkemidler for ulike målsettinger. Selektive virkemidler for produksjonen i bestemte regioner kan bestå av enda mer geografisk differensierte støttesatser, mer selektiv støtte til lokal foredling osv. Ordningen med fraktutjevning kan også fungere som ren selektiv offentlig støtte til marginale produsentområder uten å belaste gjennomsnittlig råvarekostnad. Med pålitelig, langsiktig virkemiddelbruk er det mulig at industrien kan frigjøre betydelige tilpasningsmuligheter uten at bøndene i utsatte distrikter frykter fremtidig «logistikkskvis». Alternativet «investering» vil uansett gi press på hele den geografiske strukturen i jordbruksbasert matindustri. Det er heller ikke gitt at spørsmålet om ansvaret for geografisk spredning også i havbrukssektoren, kan bli mer aktuelt. For jordbruket er det lite trolig at landbrukssamvirket sammen med annen industri kan løse utfordringen alene uten et nært samspill med myndighetene om løsninger for det logistikkmessig marginale jordbruket. Samspillet mellom politikk og næringstilpasning er igjen et sentralt spørsmål for å virkeliggjøre en investering for ressursbasert, internasjonal konkurranseevne.

Distriktshensynet spiller også en rolle for utviklingen og rammebetingelsene for akvakulturnæringen (Liabø & al. 2007). Også her må politikk og næringstilpasning koordineres. Dersom Norge skal ha økt grad av foredling er det, som nevnt, nødvendig med teknologi som kompenserer for lite konkurransedyktige arbeidslønnings. Automatisering forutsetter stor skala på anleggene, samtidig som det kan være en fordel å foredle direkte fra slakting av fisk. Ambisjonen om økt nasjonal foredling reiser dermed spørsmål om konsentrasjon av råvaretilgangen. Med konsentrasjon kan vi få sterkere, regionale næringsmiljøer med grunnlag for stor-skaladrift både innen slakting, foredling i form av i hvert fall filetering og bi-produkthåndtering. En slik konsentrasjon kan være vanskelig å forene dersom distriktseffektene av akvakulturnæringene betyr at større spredning enn det som er næringsøkonomisk- og miljømessig ønskelig.

4.1.4 Mer livskraftig næringsmiljø på sikt

Kapittel 1 viste at næringsmiljøet står for et av de viktige ressursgrunnlagene for næringsutvikling og konkurranseevne. Norge har et bredt, komplett og i stor grad konkurranseutsatt næringsmiljø i matsektoren. Ovenfor i kapittel 3 har vi sett primært på landbruksbasert matindustri, men også antydnet at regionalpolitiske elementer i politikken for marine næringer kan representere en utfordring.

Forskjellene mellom primær råvarebearbeiding og høy grad av foredling innenfor RÅK-sektoren er påpekt. En satsing på «investering» vil påvirke hele næringsmiljøet og utfordre viktige deler av de politiske rammebetingelsene. «Høsting» vil bevare dagens næringsøkonomiske og -politiske balanse inntil eksterne forhold, først og fremst internasjonale handels- og markedsforpliktelser eventuelt nødvendiggjør mer omfattende omlegginger.

I dette avsnittet forsøker vi derfor punktvis å skissere mulige effekter for næringsmiljøet. Vi ser på samspill råvareproduksjon, foredling, dagligvarehandel, kompetansemiljøer, det norske eierskapsmiljøet, forskningsmiljøet, logistikk-sektoren og bransjeorganiseringsen. Til slutt vil vi også svært kort, kommentere forbrukerhensyn og miljøproblematikk, siden disse hensynene må forutsettes å være sentrale premisser for matpolitikken i Norge. Punktene blir i denne sammenheng kun en summarisk beskrivelse av en dagsorden som forhåpentligvis vil bli drøftet nærmere andre steder.

Vertikalt samspill; ravareproduksjon – foredling – dagligvarehandel:

Effektivitet og konkurransevne skapes ikke av et ledd alene, det er helheten i leveringskjeden som avgjør konkurransevne. Derfor må interessekonflikter mellom leverandører og avtakere være underordnet målet om å oppnå høyest mulig samlet effektivitet. Kaken bør med andre økes før den deles. Store deler av mat-sektoren erkjenner denne avhengigheten og noen tar konsekvensen av den.

Det er likevel betydelige konflikter og hele fremveksten av den moderne dagligvarehandelen i Norge var et oppgjør med en gammel vertikal struktur med en helt annen rollefordeling mellom industri, grossister og dagligvarehandel (Kjuus, 2006).

«Investering» vil tvinge frem nye samarbeidsformer fordi effektivitet, kvalitet og sporing ikke kan realiseres uten rasjonell koordinering. Koordinering kan imidlertid påvirke maktforholdene, gjennomføringen er derfor konfliktfylt og vanskelig (ECON, 2005). Det er grunn til å tro at en helt klar prioritering av internasjonal konkurransevne vil styrke samhandling og koordinering.

Politikken kan støtte opp om den vertikale samhandlingen, men kan også være mest opptatt av fordelingen av marginer og lønnsomhet mellom leddene. Uten en målrettet samhandling og koordinering mellom leddene, kan grunnlaget for en norskeid dagligvarehandel bli svekket. Nettopp mulighetene for å drive effektiv samhandling mellom industri og handel, gjerne med utgangspunkt i særnorske produktvarianter og kvaliteter, er trolig et av fortrinnene med en lokal eller nasjonal forankring av dagligvaresektoren (Kjuus, 2006). For den norske matindustrien er det neppe tvil om at det er en fordel med nære relasjoner til ledelse og eiere i dagligvarekjedene.

Kompetansemiljøet

Kompetanse og forskning virker kumulativt. Avkastningen av kompetansetiltak øker jo større kompetanse i utgangspunktet. Spørsmålet er om høsting eller investering gir størst vekst i næringens kompetansegrunnlag.

Normalt vil en forvente at skjerming gir mindre stimulans til kompetansebygging enn konkurranse. Et av de iøynefallende særtrekkene ved norsk matindustri er imidlertid, slik vi forstår sektoren, særlig høy kompetanse. Det er den råvarenære industrien som har utviklet både arter og avlsmetoder for husdyrproduksjon og oppdrett med internasjonalt renommé og delvis markedsdominans innen avlsarbeid for havbruk, avansert fôrteknologi, slakte- og oppdrettsteknologi for havbruk, noen av Nordens sterkeste merkevarer osv. Dette er samtidig en industri som har spesielt omfattende skjerming.

Det er likevel neppe grunn til å anta at skjerming i fremtiden vil gi sterkere støtte til kompetansebygging enn en konkurranseorientert matindustri. Det er samtidig stor grunn til forsiktighet. Et av de første tiltakene i omstillingen av kjøttindustrien i Sverige, var å flytte forskningsaktiviteten ut av landet og kjøpe tjenestene fra Danmark. Betydelige innsparinger ble raskt realisert. Prioriteringen kan ha vært riktig for Swedish Meats isolert sett, men ringvirkningene gjelder hele det nasjonale næringsmiljøet.

Vi må ta høyde for at kompetansemiljøer utvikler seg best i nært samspill med Eiermiljøer, og at geografisk og kulturell nærhet kan være av betydning. Indikasjonene som underbygger en slik antagelse, er at sterke næringsmiljøer tenderer til å representere geografiske konsentrasjoner (Vatne, 2004, Roland og Reve, 2003). Muligheten for langsiktig kompetansebygging er trolig størst ved en satsing på konkurransevne hvor Eiermiljøet, utformingen av rammebetingelsene og forsknings-/teknologimiljøet fortsatt er til stede i Norge.

Utfordringen er at investering for konkurransevne også innebærer kostnads-messig effektivisering som risikerer at viktige fellesverdier kan gå tapt. Næringens samlede interesser og fellesgoder må ivaretas, en viss grad av horisontal bransjemessig koordinering er nødvendig og det er behov for at myndighetene driver en tilpasset politikk som støtter opp om næringens samlede ressursgrunnlag. Investering for økt konkurransevne svekker ikke nødvendigvis behovet for politikk, men øker vekten på innovasjons og tilrettelegging for omstilling. Samtidig er det viktig å sikre den nasjonale råvareproduksjonen. Samspillet mellom politikk og næringsutvikling blir ikke nødvendigvis mindre krevende.

Det norske eierskapsmiljøet

Porter (1990) peker på eierskapsmiljøet som en av forutsetningene for konkurransedyktige næringsmiljøer. Kompetent eierskap er en knapp ressurs og sannsynligvis også i en viss grad en ganske stedbunden ressurs. Skipsfartsnæringen har sterke Eiermiljøer for eksempel i Hong Kong, London og Bergen; oljeindustrien i Texas, Aberdeen og Stavanger. I norsk matsektor finnes det sterke Eierkonsentrasjoner for eksempel rundt samvirkeforetakene, deler av RÅK-industrien og noe ikke-samvirkebasert meieri- og fjørfenæring rundt Oslo, RÅK-industri, marin industri og voksende meierinæring i Bergen, samt marin industri i for eksempel Ålesund, Tromsø og et meget tett og dynamisk miljø i Austevoll kommune. Ikke alle disse miljøene har i dag klare naturgitte lokaliseringfordeler. Norsk rederimiljø er relativt robust til tross for at en liten andel av skipsfartens øvrige ressurser hentes

i det norske arbeidskrafts- og industrimiljøet. Matmiljøet i Ålesund er antagelig sterkt avhengig av råvarer fra bl.a. Nord Norge og eksport til andre verdensdeler, men er likevel antagelig et av de sterkeste eiermiljøene i norsk marin sektor.

Eiermiljøet er i dag overveiende nasjonalt. Bildet endrer seg noe hvis vi tar med dagligvarehandelen, men REMA 1000 sitt kjøp av LIDL-kjeden og noe synkende markedsandeler for ICA-kjeden, viser at pendelen i retning av internasjonal tilstedeværelse i norsk dagligvarehandel (Pettersen, 2008). Noe av det kanskje mest interessante ved eierskapet de senere årene, er at nordisk investeringskapital har engasjert seg norsk matsektor gjennom Cardinal Foods. Cardinal Foods er nå den største utfordreren til landbruksamvirket innenfor kjøttsektoren.

Det er, som nevnt ovenfor, grunn til å forvente at eierstrukturen endres ved økt bevissthet om og investering for internasjonal konkurransevne. Muligheten for kompetansesynergier på tvers av eiermiljøene, bør vokse. Noen deler er internasjonalt orienterte, andre savner internasjonal orientering, men er relativt sterkere på distribusjon og merkevarebygging. Det er imidlertid også viktige hindringer for integrasjon av eiermiljøet (jf. avsnitt 2.3.2).

Forskningsmiljøet

Forskningsmiljøet er en del av sektorens generelle kompetansemiljø. Norge har sterke forskningsmiljøer innenfor akvakultur og fiskeressursforvaltning, men også innenfor deler av den naturvitenskapelige landbruks- og matforskningen. Svakhetene finnes antagelig først og fremst innenfor utvikling av prosestetnologi for råvarehåndtering og foredling og utvikling av ingredienser.

Satsing på internasjonal konkurransevne vil kreve økt forskning og utviklingsinnsats. Det er ikke mulig for norske aktører å etablere konkurransekraft på basis av lave priser på tradisjonelle innsatsfaktorer. Råvareforståelse, teknologi, prosessstyring, produkter, logistikk og markedsføring må være minst på høyde med konkurrentene.

Også norske aktører på jakt etter økt konkurransevne, kan basere seg på forskningsmiljøer internasjonalt. Faren er imidlertid at det nasjonale miljøet for utvikling og formidling av kunnskap svekkes og at evnen til på sikt å tilegne seg ny kunnskap blir skadelidende. I dag er forskningsinnsatsen til norsk matindustri relativt beskjeden. En økning må forventes også å kunne styrke det nasjonale forskningsmiljøet både ved at det etterspørres mer resultater og at forskningen indirekte også utsettes for økt internasjonal konkurranse.

Logistikksektoren

Effektiv logistikk har vært en forutsetning for fremveksten av akvakulturnæringen i Norge. Moderne termotransport med bil ble utviklet i nært samspill med fiskeri- og havbruksnæringen blant annet i transportmiljøet på Vestlandet og ved Sties termotransport med røtter på Østlandet. Videreutviklingen skjedde i stor grad med sterkt engasjement fra rederimiljøene i Bergen og Stavanger. I dag har Norge et i europeisk sammenheng avansert logistikkmiljø for termotransporter som integrerer både på sjø-, bane-, luft- og biltransport. «Avleggere» er et avansert norsk miljø for

teknologi når det gjelder pakking og oppbevaring av fersk fisk, teknologi før økt holdbarhet og sporingsløsninger. Transport av fersk fisk med fly ble i stor grad utviklet som en del av den norske satsingen på det amerikanske markedet for laks tidlig på 1980-tallet.

Fortsatt er logistikken en avgjørende konkurransefaktor for norsk akvakulturnæring og det er stort potensial for videreutvikling av teknologi og vareflyt. Effektiv logistikk krever imidlertid koordinering langs hele verdikjeden med optimal lastebærerutforming, rasjonell fordeling av produktenes levetid mellom mellomlagring, transport, bearbeiding og eksponering i dagligvarehandelen osv. Dersom investering for konkurransevne, som skissert ovenfor, medfører styrket samhandling og koordinering i verdikjedene, er det også sannsynlig at det norsk logistikkmiljøet vil trekkes med i en dynamisk industriutvikling. Norge kan fortsatt bli arnested for ledende logistikk-løsninger for matsektoren.

Bransjeorganisering

Bransjeorganiseringen i Norge reflekterer i stor grad de politiske rammebetingelsene. Ifølge Rommetvedt (2002) kan det «knapt finnes noen form for næringsvirksomhet der politikk og økonomi er tettere sammenvevd enn det tilfellet er innenfor landbruket og de landbruksbaserte næringene». Rommetvedt beskriver det korporative systemet i landbruket som en «kommunikasjonskanal mellom interesseorganisasjonene og den offentlige forvaltningen» og peker blant annet på at det korporative systemet i landbruket også er et styringssystem for staten. Staten bruker for eksempel landbruks-samvirket til iverksetting av viktige deler av landbrukspolitikken.

En av hovedoppgavene til en bransjeorganisasjon vil normalt være å ivareta bransjens kollektive interesser når det gjelder politikk og offentlig regulering. Men med et sterkt korporativt system i landbruks- og matsektoren for øvrig, vil også bransjeorganisasjonene antagelig måtte innrette sin organisering mot kravene som følger av samspillet med forvaltningen. Politiske og forvaltningsmessige avgjørelser kan ha større konsekvenser for bransjeorganiseringen enn oppgaver knyttet til fellesgoder og infrastruktur som for eksempel forskning, utdanning, rekruttering, eierskapsmiljøer osv., samspillet med disse miljøene blir derfor antagelig førende også for organiseringen.

Ulike deler av matsektoren står imidlertid overfor ganske ulike politiske regimer, har ulike interesser og forholder seg også til ulike politiske og forvaltningsmessige organer. Orienteringen mot den forvaltningen i sterke, korporative systemer, bidrar derfor til skillelinjer mellom bransjeorganisasjonene (jf. avsnitt 2.3). Fremtredende eksempler på skiller som i stor grad skyldes politikk, er antagelig det organisatoriske forholdet mellom samvirkebasert og annen matvareindustri. Også forholdet mellom organisasjoner innenfor marint basert og landbruksbasert matindustri, har så langt vi kan observere, et preg av at de ulike sektorene opererer innenfor ulike politiske regimer med ulike korporative kanaler.

Hvis evnen til å sikre bransjens andre fellesgoder er avhengig av størrelse, er resultatet sannsynligvis svekkede fellesgoder i næringen. Dersom det forutsettes at

politiske myndigheter har tilstrekkelig selvstendig evne til å vurdere industriens informasjon og synspunkter, er en svak bransjeorganisering en hindring også for effektiv forvaltning og utvikling av virkemidler. Også en god forvaltning har behov for samspill med næringsorganisasjonene.

Igjen vil økt vekt på internasjonal konkurranse stimulere jakten etter effektive løsninger også på bransjenivå. Fellesinteressene mellom den allerede internasjonalt orienterte RÅK-industrien og marine næringen på den ene siden og samvirkebasert matindustri, vil bli sterkere. Også innad i for eksempel samvirkeorganisasjonene kan vekten på regionale og ofte konfliktfylte særinteresser svekkes. Samtidig, når konkurransepresset kommer utenfra og i mindre grad blir avhengig av detaljerte reguleringer av samvirkeforetak med store markedsandeler, kan det også bli mindre friksjon mellom store samvirkeinteresser og mindre utfordrere både i meieri-, korn og kjøttsektoren.

Mulighetene i kompetanseoverføring og stordriftsfordeler mellom marin- og jordbruksbasert matindustri, vil ytterligere styrke muligheten for effektivt bransjesamarbeid. Konsekvensene kan være bedre koordinering av forskningsinnsats, internasjonalt markedsarbeid, kompetansebygging og utdanning av fagmedarbeidere.

Miljø og forbrukerhensyn

Landbruks- og matpolitikken skal ivareta miljø- og forbrukerhensyn. Som nevnt tidligere, er det rimelig å tolke forbrukerpolitikkenes mål slik at forbrukere skal bli bedre i stand til å ta de rette valgene. De miljøpolitiske hensynene i landbruks- og matpolitikken er omfattende og berører svært mange driftsmessige forhold.

I vår «teoretiske verden» er det ingen nødvendig konflikt mellom miljø- eller forbrukerpolitikk og næringspolitikk. En næringspolitikk som tar sikte på samfunnsøkonomisk effektivitet er også best i stand til å ivareta både forbruker- og miljøhensyn. I det praktiske liv er utfordringene og konfliktmulighetene likevel store når man skal finne matpolitiske virkemidler og løsninger som ikke stiller seg i veien for forbruker- eller miljøpolitiske mål.

Økt konkurranseevne vil innebære kostnadsreduksjoner og produktutvikling. Det er samtidig ingen grunn til at Norge isolert sett skal velge å redusere kravene til for eksempel mattrygghet eller bærekraft som en del av en satsing på økt konkurranseevne. I utgangspunktet er det grunn til å tro at en mer miljø- og forbrukertilpasset næring også er mer konkurransedyktig på sikt. Økt konkurranseevne skal også gjøre næringen mer foretaksøkonomisk robust og effektiv.

Problemer oppstår først dersom norsk matsektor møter økt konkurranse fra andre land med betydelig mildere restriksjoner av hensyn til miljø eller forbrukere. Handel med land som har lavere standarder og mindre krevende reguleringer enn Norge, vil stille den norske politikken på valget mellom å la næringen svekkes av spesielt store krav eller å justere kravene ned til den standarden som konkurrenter i andre land står overfor. Med økt internasjonal konkurranse følger denne typen valg, men en styrket norsk matsektor vil uansett stå bedre rustet til å ivareta også miljø-

og forbrukerhensyn enn en næring som ikke i utgangspunktet har investert for økt, langsiktig konkurranseevne.

4.2 Politikk og foretaksstrategier i gjensidig avhengighet

I foregående avsnitt har vi redegjort for enkelte tilpasningsbehov og muligheter både i politikk og matindustri. Investering for konkurransedyktig, norsk matindustri vil innebære både endringer i nasjonal politikk og industriens struktur og atferd. Drivkraften vil enten være en bevissthet om at norske priser og bearbeidingskostnader generelt vil bli mer eksponert for internasjonal konkurranse gjennom internasjonale handelsavtaler, eller en ensidig nasjonal beslutning om at norske rammebetingelser for matindustrien skal harmoneres med internasjonale rammebetingelser.

En åpnere norsk matøkonomi krever tilpasning av foretaksstrategier. Behovet for tilpasning av politikken er også stort bl.a. for å ivareta norske målsettinger når det gjelder ressursforvaltningen i primærsektoren. Det vil være en gjensidig avhengighet mellom industriens tilpasninger og politikken. Dersom industrien leverer mindre samfunns-goder, må politikken og virkemiddelbruken justeres dersom samfunnets interesser skal sikres. Sammenhengen mellom politikk og foretakstilpasning, mellom industri og primærnæring, i primærnæringene og matsektoren, skaper gjensidig avhengighet. Sammenhengen skaper også mulighet for et spill om den fremtidige norske matindustrien som kan resultere i at liten endring skjer før det er nødvendig og kanskje mulighetsrommet mer begrenset enn i dag.

Dette avsnittet viser en mulig tolkning av omstillingssituasjonen for politikk og matindustri som et spill om samfunnsoppgaver og industriens konkurranseevne. Spillet dreier seg om viktige samfunns-goder som vi har drøftet ovenfor, herunder industriens videre utvikling. Først gir vi en oversikt over aktørene i spillet, deretter mulige spillstrategier og til slutt en tolkning av spillsituasjonens betydning for omstillingene. Analysen og vurderingene her ser nesten utelukkende på den landbruksbaserte delen.

4.2.1 Spill med vekt på landbrukssamvirke og politikk

Vi forenkler først spillet til et strategisk spill innenfor jordbruket og landbruks-samvirket. Forenklingen gjenspeiler landbrukssamvirkets strategiske plass innenfor omstillingen av norsk matsektor (Rommetvedt, 2002). Senere vil vi også se på mulige paralleller for eksempel til RÅK-industrien og akvakulturnæringen.

I utgangspunktet ser vi på tre aktørgrupper i utformingen av næringsstrategier og matpolitikk: Politikktutformere, industrieiere og primærprodusenter. Politikktutformere er en felles betegnelse på politikere og forvaltningen som iverksetter politiske vedtak. Forvaltningen bidrar i stor grad til utviklingen av politikken, samtidig som mye av politikktutformingen ligger i regelverksutformingen og selve gjennomføringen. En mer statsvitenskapelig analyse ville skille mellom forvaltning og politisk system, eller slik Rommetvedt (2002) beskriver det norske matsystemet

med referanse til Rokkan (1966): «den korporative kanalen for politikutforming som omfatter forvaltningen og organisasjonene, og den parlamentariske kanal».

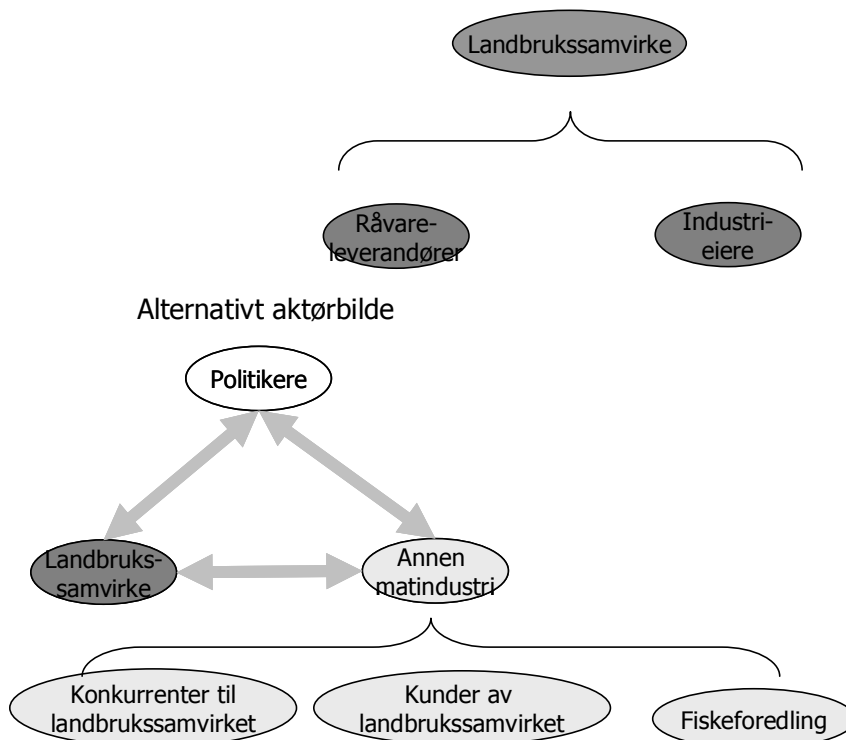
Industriene er for landbrukssamvirkets vedkommende, primærprodusentene. Siden det også i hovedsak er en stemme pr medlem i landbrukssamvirket, er det naturlig å forvente at primærprodusentene vil opptre på samme måte, dvs. som samme beslutningstager, enten det dreier seg om industriens eller jordbrukets interesser. Vi ser bort fra ulike oppfatninger innen ulike deler av samvirket, for eksempel at holdninger kan variere mellom regioner, eller at synet på industriomstilling og landbrukspolitikk kan være forskjellig når vi beveger oss fra korn- og kraftfôrsektoren til kjøtt- og meierisamvirket. For å forstå kjernen i samspillet mellom industristrategier og politikk, nøyer vi oss dermed med primærprodusenter i egenskap av industrieiere og politikere. For igjen å referere til Rommetvedt (2002), ville en mer fullstendig beskrivelse av matsystemet også omfatte hele verdikjeden fra råvareprodusenter via industrien til dagligvarehandelen og forbrukerne som både etterspørere av matvarer og velgere i den parlamentariske kanalen. Vi ser bare på en del av dette systemet.

Primærprodusentene opptre som vertikalt integrerte foretakseiere. De eier sin primærproduksjon, gårdsdriften, og foredlingsindustrien. Vi antar at det er uinteressant om ekstra overskudd kommer fra primærproduksjonen eller eierskapet i industrivirksomheten. Redusert inntjening i industrien kan kompenseres ved økte priser for råvarene uten at eierne blir skadelidende. Dette er en forenkling og ser bort fra at forholdet mellom regulert utbetalingspris, for eksempel målpris, og etterbetaling i form av merpris fra samvirkeforetaket, kan tenkes å påvirke konkurranseforholdet mellom samvirkeforetak og foretak med andre eierformer.

Politikerne, med støtte i forvaltningen, har ansvar for politikken både overfor industrien og primærproduksjonen. Figur 4.2 illustrerer det enkle aktørbildet som benyttes. Øverst til venstre har vi et aktørbilde uten samvirkeformen, med råvareleverandører, industrieiere og politikere. Vi forenkler ved å se bort fra for eksempel dagligvarehandelens og forbrukerne i denne analyse, selv om disse har evne til å legge premisser for industriens og matpolitikken utforming i denne sammenheng. Videre i figuren illustrerer vi konsekvensen av samvirkeorganiseringen. Nederst viser vi de aktørgruppene som vil bli drøftet nærmere; landbrukssamvirket som ledes av primærprodusenter, politikere og annen matindustri.

Vanlig industri

Vertikal integrasjon i Landbrukssamvirke



Figur 4.2 Aktører i utformingen av matsektoren

Annen matindustri kan deles i minst tre undergrupper: Konkurrenter til landbrukssamvirket, for eksempel utfordrerne til Tine i meierisektoren og private aktører i kjøttsektoren. Den andre gruppen er primært avtakere og foredlere av landbrukssamvirkets produkter og i noen grad importører av landbruksbaserte matråvarer. Her finner vi merkevareorienterte produsenter av RÅK-produkter. Tredje gruppe er fiskeforedling som i dag bare i beskjeden grad er integrert med noen av de andre gruppene på industrisiden.

Det er god grunn til å se på samspillet mellom alle aktørene i figuren. Det er en rekke mulige interessefelleskap og motsetninger. Ikke minst relasjonene mellom landbrukssamvirket, konkurrentene til landbrukssamvirket og politikerne har de senere årene fått stor oppmerksomhet og resultert i betydelige justeringer bl.a. i markedsordningen for melk. Markedsreguleringen for kjøtt og markedsordningen for korn er temaer som berører samme type relasjoner og samspill. For RÅK-industrien er naturligvis praktiseringen av råvarekompensasjonsordningen av stor betydning sammen med leveringsbetingelsene for råvarer fra landbrukssamvirket. Landbrukssamvirket konkurrerer vanligvis med sine industrikunder. Likebehandlingen av eksterne foredlere av landbrukssamvirkets råvarer og halvfabrikata med samvirkets egen foredling, er et omstridt tema i matindustrien. Også RÅK-industrien og øvrig foredlingsindustri har behov for et aktivt samspill med politikere og forvaltning.

Vi vil konsentrere oss om en av de relasjonene og typer samspill som kan være avgjørende for de fremtidige endringene i matsektoren; relasjonen mellom landbrukssamvirket og de som utformer politikken. Det samspillet vi beskriver, bygger på mange forenklinger.

4.2.2 Alternative strategier

Begge parter, landbrukssamvirket og politikerne, kan velge tilpasninger som påvirker den andre partens valg. Det vil si at vi har grunnlag for såkalt strategisk interaksjon. Ingen av de to aktørene handler i vår analyse fullt ut uavhengig av hva den andre gjør, de kan samarbeide om løsninger, eller velge å opptre uavhengig. Dermed oppstår muligheten for strategiske spill, eller en type forhandlingsspill, hvor hver part vurderer sannsynlige motreaksjoner eller responser fra den andre part før egne beslutninger tas. Oppfatningene om hvilke virkemidler partene kan bruke for å påvirke hverandres valg, kan variere.

I Rommetvedt (2002) finnes en beskrivelse av strategiske spill i det norske mat-systemet. Helland (2002) utleder en forhandlingsmodell som bygger der på den såkalte Rokkans tradisjonen hvor næringsorganisasjoner og politiske partier representerer ulike interesser knyttet til arbeid, kapital og landbruk. I Hellands fremstilling sammenlignes bøndene med streikevillige lønnstakere og velorganiserte industriiere. Han viser til Rokkans (1966) fremstilling hvor det vises til at bøndene og fiskerne er i stand til holde tilbake primærprodukter fra forbrukerne, mens industriiere og finansfolk kan avlyse investeringsplaner, holde tilbake sakkunnskap og kanalisere sine initiativ til områder utenfor regjeringens og fagforeningenes kontroll.

Selv om Hellands og Rokkans fremstillinger ikke nødvendigvis betinger at bønder og fiskere aktivt bruker våpen som leveringsnekt osv., det er tilstrekkelig å at det foreligger en troverdig trussel, synes virkemiddelbeskrivelsen kanskje vel drastisk. I dag kan det norske markedet relativt raskt dekkes med import så lange det finnes en fungerende logistikk.

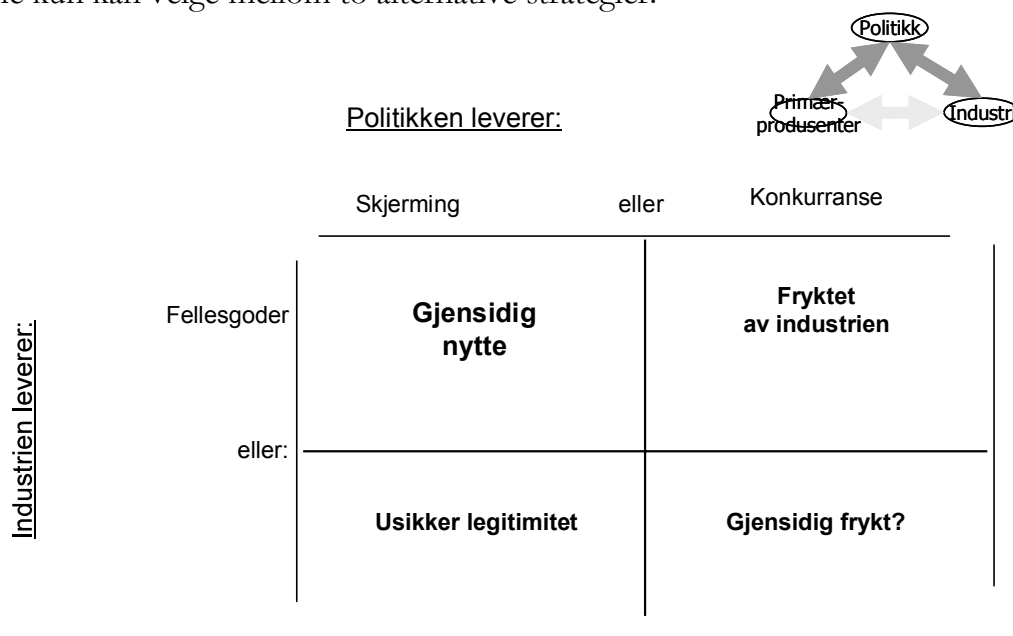
Spillet i Hellands modell dreier som næringsstøtte til landbruket. Vi er opptatt av en annen, men beslektet beslutning som dreier seg om å omforme norsk matindustri i retning av økt internasjonal konkurransevne. I stedet for næringsstøtte, dreier beslutningen seg primært kanskje om klare politiske signaler om hva slags beskyttelse den jordbruksbaserte industrien i fremtiden kan regne med, og på industrisiden, om hva slags investeringer og tilpasninger samfunnet kan forvente at matindustrien vil foreta seg. Spillet bør således være sammenlignbart med det spillet Helland beskriver.

Politikken beskrives i den videre analysen som et valg mellom skjerming og konkurranse som langsiktig politisk premiss for utviklingen av den jordbruksbaserte matindustrien. Industriens, her representert med landbrukssamvirkets valg, dreier seg om å investere for å betjene den produksjonsstrukturen, selvforsynings- og egne foredlingsgraden, samt det markedsreguleringsregimet dagens matpolitikk bygger på, kontra å investere for en åpen konkurranse hvor bearbeidingskostnader må bringes ned på et nivå som er sammenlignbart med nivået i konkurrentland i

EU. De to alternativene er i korthet kalt fellesgoder og foretaksøkonomisk effektivitet.

Spillet dreier seg om landbrukspolitisk regime og sikring av en form for fellesgoder. Fellesgoder er her antatt å være sysselsettingsvolum – spesielt i distriktene, nasjonal foredling, selvforsyningsgrad og spredt anleggsstruktur, tilrettelegging for småskala råvareproduksjon osv. Vi antar at dette er egenskaper som har betydning for politikerne, uten å drøfte nærmere hvilken vekt som legges på disse faktorene. Spillerommet er avhengig av internasjonaliseringen og vi forutsetter at spillet foregår mens det ennå og i flere år fremover er rom for ulike nasjonale tilpasninger.

Figur 4.3 gir en enkel fremstilling av alternative strategier for det spillet vi beskriver. Horisontalt og vertikalt i figuren finner vi ulike strategier for hhv politikk og matindustri; dvs. horisontalt alternativene skjerming og konkurranse; vertikalt fellesgoder og foretaksøkonomisk effektivitet. Figuren karakteriserer utfall som kan forventes ved fire ulike kombinasjoner av strategier. Vi har basert oss på at hver av partene kun kan velge mellom to alternative strategier.



Figur 4.3 Strategisk spill; politikk – næring

Politikken kan levere fortsatt skjerming for industrien og skjerming og støtte til primærproduksjon over hele landet, innenfor rammene av internasjonale avtaler. Det betyr å signalisere og bruke som premiss at skjermingstiltakene og dagens støtte fortsetter så lenge det er mulig og at norsk innsats i internasjonale forhandlinger primært tar sikte på å opprettholde mest mulig av dagens politikk og handlingsrom. Fortsatt skjerming er politikken form for «høsting», fravær av strammere internasjonale forpliktelser benyttes til å utsette de krevende tilpasningene. Tilpasningene utsettes, handlingsrommet utnyttes maksimalt ved å frikoble markedsutviklingen i Norge mest mulig fra utviklingen utenfor Norge.

Gjennom høy skjerming kan Norge fortsatt drive prisutjevning for melk, med stor betydning for prisen på levert melk fra bonde, markedsregulering innenfor for eksempel de fleste kjøttsektorer, melkesektoren, korn, egg og poteter, samt gi viktige deler av industrien, spesielt den som mottar produkter direkte fra bonden, fortsatt rom for marginer som overstiger marginene i våre naboland.

Alternativet er en politikk med fremtidig internasjonal konkurransevne for industrien som premiss. En slik politikk vil være en generell anvendelse av prinsippet for RÅK-ordningen og protokoll 3 til EØS-avtalen. Skjermingen av industrien skal ikke overstige råvareprisulempen (Knutsen, 2007). Industriens bearbeidingskostnader skal med andre ord være konkurransedyktig med bearbeidingskostnadene innenfor EU. En slik politikk kan Norge velge som et selvstendig ledd i en endring av matpolitikken i påvente av fremtidige avtaler eller grunnleggende endringer i internasjonale matvaremarkeder.

Landbrukssamvirkets alternativer er enten å tilpasse seg i overensstemmelse med dagens mat- og landbrukspolitiske prioriteringer, dvs. å levere fellesgoder som bidrar til å oppfylle nasjonale, politiske mål, eller å prioritere foretaksøkonomisk effektivitet innenfor en langt snevrere forståelse av samfunnsansvar. Slik atferd som renonserer noe på kravet til foretaksøkonomisk lønnsomhet, kan være rasjonell hvis den belønnes med gode politiske rammebetingelser (jf. Helland, 2002). Det er da både rammebetingelsene for industrien, men ikke minst for primærproduksjonen, som er avgjørende. For bøndene som eiere av samvirkeforetakene er det viktigere at rammebetingelsene på primærleddet er attraktive, enn at lønnsomheten på industriledet styrkes noe.

De fellesgodene som er nevnt, er i dag basert på en komplisert ansvarsdeling mellom politikk og landbrukssamvirket. Selv om det er en utbredt oppfatning at landbrukssamvirket skal få betalt for utførelsen av samfunnsoppgaver, er det grunn til å tro at medlemsinteressen tilsier at de også ivaretar noe av samfunnsinteressen på frivillig basis nettopp fordi eierne har preferanser for rammebetingelser som strekker seg langt utover ren industriinteresse. Det er også problematisk å regne ut hva landbrukssamvirkets kostnader for pålagte eller avtalte samfunnsfunksjoner egentlig utgjør.

I en situasjon hvor industriens kostnader utsettes for full konkurranse, blir rommet for selvpålagte, politisk betingede samfunnsoppgaver redusert. Hvis norske matforetak skal pålegges byrder som er uvanlige innenfor EU, må begrunnelsen være at slike byrder gjelder generelt for norsk næringsliv, for eksempel at det er slik vi ivaretar hensyn til regional utvikling, miljø og energiøkonomisering overfor næringslivet generelt. Det er vridningene i konkurransen mellom ulike næringer om norske produksjonsressurser, som er uforenlig med samfunnsøkonomisk effektivitet, ikke nødvendigvis at vi for eksempel har høyere miljøavgifter i Norge enn i andre land. I en situasjon hvor åpen norsk matindustriøkonomi er generell premiss, med unntak for eierkonsesjoner til primærressurser både i jordbruk og delvis fiskeri, samt primærproduksjonen i jordbruket, finnes det ikke lenger rom for særlige byrder for norsk matindustri som ikke gjelder for norsk næringsvirksomhet generelt. Samfunnsoppgaver utover det å drive foretaksøkonomisk effektivt, må da

enten kompenseres av myndighetene gjennom betalte tjenester eller av eierne ved unormalt lav avkastning. Forbrukerne vil ha tilstrekkelige alternativer slik at de unngår å få regningen. Alternativet å bygge ned norsk matindustri for å skape bedre rom for å ivareta samfunnsoppgaver virker som en selvmotsigelse.

4.2.3 Gjensidig avhengig maloppnåelse

Forutsetningen for et strategisk spill mellom to aktører, er at de to har en felles interesse og samtidig en interessenemotsetning. Den viktigste fellesinteressen ligger i til enhver tid å ha en så rasjonell arbeidsdeling mellom næringen og politikken som mulig. En rasjonell arbeidsdeling er nødvendig for å oppnå samfunnsgodene uten å legge hindringer i veien for effektiv industri og råvareproduksjon, eller for å oppnå foretaksøkonomisk effektivitet uten redusert samfunnsøkonomisk verdiskaping.

Samfunnsgodene vi har nevnt ovenfor, er også sannsynligvis i stor grad omfattet med klar felles interesse blant politikere og industriiere i landbrukssamvirket. Flertallet i landbrukssamvirket har preferanser som i stor grad støtter opp om politiske målsettinger når det gjelder inntektsutviklingen i jordbruket, landbruk over hele landet og like priser for alle råvareleverandører. I tillegg blir målsettinger som opprettholdt kulturlandskap og levende bygder understøttet av at målene om inntektsutvikling osv. tilfredsstilles.

Interessekonflikten dreier seg om fordeling av kostnadene ved å ivareta samfunnsgodene. Landbrukssamvirket kan, som følge av skjermingen og avhengig av den innenlandske konkurransen, dekke noe av kostnadene gjennom høyere marginer i Norge enn i utlandet. Både som primærprodusenter og industriiere er det for bøndene å foretrekke at fellesgodene finansieres over statsbudsjettet, så fremt dette ikke går på bekostning av overføring til landbruket.

Politikerne kan forventes å ha motsatt interesse, jo mer som dekkes av industrien, jo mer kan politikerne bruke på andre formål i statsbudsjettet (jf. Helland, 2002). I prinsippet kan det være aksept for at samfunnsoppgaver skal kompenseres, men myndighetene må av finans- og konkurransepolitiske årsaker være restriktive overfor landbrukssamvirket. Derfor er det naturlig at politikerne legger til grunn at mest mulig av kostnadene ved å sikre reguleringer og fellesgoder betales av næringene selv gjennom for eksempel omsetningsavgifter og justeringer i for eksempel prisutjevningsavgiftene for melkeprodukter. Vi vil ikke her gå nærmere inn på hvor jordbruksforhandlinger om inntektsutvikling, målprissystem, konkurransepolitikk, forhandlinger mellom industri og dagligvarehandel, og til slutt, overvåking av prisutviklingen i norske dagligvaremarkeder til slutt plasserer regningen. Vi velger å legge til grunn at politikerne ønsker å unngå at regningen havner på statsbudsjettet og at kostnader som må bæres av industrien oppfattes av næringen som hindringer for industriens lønnsomhetsutvikling.

Aktørene må dermed arbeide seg frem til en fungerende og gjensidig akseptabel balanse mellom ytelser og motytelser. I Norge har vi et veletablert forhandlingsinstitutt for jordbruket som er unikt både i norsk og internasjonal sammenheng (Rommetvedt, 2002). Selv om samvirkeindustrien ikke selv er part i forhandlingene direkte, deltar landbrukets representanter både med sin industri- og råvareinteresse

og bidrar til at forhandlingene også representerer både utrednings- og iverksettingskompetanse (Rommetvedt, 2002). For samspillet mellom landbrukssamvirke og politikk, regner vi for enkelhets skyld med at landbrukssamvirkets interesser dermed er representert i forhandlingene.

Dersom den ene parten, landbrukssamvirket eller politikktutformerne, endrer sine ytelser overfor den andre parten, må vi forvente at også den andre endrer sine. Dermed er den ene partens utbytte avhengig av den andre partens valg og vice versa. Vi beskriver med andre ord et samspill mellom industri og næringsliv hvor partene i noen grad kan ta vare på hverandre eller påføre hverandre tap. Karikaturen av et slikt system er at industrien tar ansvar for politiske mål mens politikerne tar ansvar for industriens lønnsomhet.

Slike strategiske spill er ikke uvanlig. Ser vi igjen på offshorevirksomheten eller kraftkrevende industri, har vi mange eksempler på en slik gjensidig avhengighet. Investeringer på et ensidig industristed kan påvirke fremtidige kraftkontrakter eller el-avgifter på en måte, nedleggelse virker motsatt. Stortinget har bedt Regjeringen om å utrede grunnlaget for tilpassede langsiktige kraftkontrakter (Olje og energidepartementet, 2005). Dersom en type industri har verdi for samfunnet utover den foretaksøkonomiske verdiskapingen virksomheten står for, er det naturlig at politikken tar et visst ansvar for å bidra til aktiviteten i næringen. Her er vi spesielt opptatt av hvordan de to partene påvirker hverandres valg

4.2.4 Spill om utbytte

Valgmulighetene for politikere og landbrukssamvirket gir ulike kombinasjoner av strategier. Hver kombinasjon innebærer en spesiell industritilpasning og en bestemt utforming av den nasjonale politikken overfor matindustrien. Hvorvidt en part vil velge en bestemt tilpasning eller strategi, blir dermed avhengig av hvordan den andre parten kan forventes å tilpasse seg, dvs. av motpartens svar på eget valg.

I figur 4.3 ovenfor har vi fire ulike kombinasjoner av tilpasninger med tilhørende utfall for matindustrien (fra øverst til høyre mot venstre): (1) *Fryktet av industrien*, (2) *Gjensidig nytte*, (3) *Usikker legitimitet* som henspeiler på legitimiteten for skjerming som betales av forbrukerne, og til sist (4) *Gjensidig frykt?* som betegner at det neppe er sikkert at noen av partene i realiteten ønsker en slik løsning.

1. *Fryktet av industrien* – er en tilpasning hvor myndighetene ensidig bestemmer seg for å legge for eksempel en tilnærming til EUs indre -marked som langsiktig premiss for matpolitikken. Skjermingen av norske industrielle bearbeidingsverdier vil bli fjernet, kun råvarekompensasjonen opprettholdes. Hele matindustrien må leve på en type *RÅK*-ordning. Landbrukssamvirket opprettholder i dette tilfellet sine mål om å bidra til like råvarepriser, landbruk over hele landet betjent av en relativt spredt, landsdekkende anleggsstruktur osv. Prisfluktasjoner, merkostnader i logistikk osv, samt tidvise produktoverskudd må i økende grad reguleres gjennom samvirkeforetakenes egne tiltak og betales av medlemmene.
2. *Gjensidig nytte* – er dagens situasjon, en situasjon med politisk og næringsøkonomisk samforstand. Landbrukssamvirket tar ansvar for primærnærings-

næringspolitikken tar ansvar for matindustri. Politikken gir rom både via skjerming og finansieringsordninger for bransjetiltak som tjener primærnæring og i hvert fall store deler av matindustrien. Løsningen er imidlertid avhengig av at norske myndigheter har handlingsrom for å opprettholde skjermingen, at særnorske tilpasningsbehov får rom innenfor et skjermet norsk matmarked.

3. *Usikker legitimitet* – er en tilpasning hvor industrien har valgt en investeringsstrategi for konkurransevne i et mer åpent, norsk matmarked. Dermed må landbrukssamvirket legge bort oppgaver og ansvar som europeiske industrielle bearbeidingsverdier ikke gir rom for. Industrien effektiviseres, kostnadene reduseres, men det gjennomføres også tyngre investeringer. Det tas initiativ innenfor forskning, strukturendringer og internasjonalisering som i noen grad svekker ivaretagelsen av politiske mål for primærproduksjon, konkurranse og distriktsutvikling. Politikere som fortsatt opprettholder skjermingen av matindustrien så lenge det er mulig, legger til rette for markedsregulering, prisutjevning, fraktutjevning osv., opplever at måloppnåelsen svekkes. Industriens bidrag blir mindre uten at kostnadene for forbrukere eller skattebetalere reduseres. Spørsmålet om legitimiteten for politikken blir mer påtrengende. Industrien innlemmer seg i internasjonale markeder, mens politikken later til å bygge på at industrien fortsatt står for en særegen, nasjonal og bevaringsverdig tradisjon og balanse mellom næring og politikk.
4. *Gjensidig frykt?* – er en løsning som har beveget både politikk og industri i retning av en tilpasning til internasjonale markedsforhold. Industrien må konkurrere med internasjonal industri også på områder som i dag er klart skjermet, nasjonale særordninger for industrien, forsvinner i tråd med beskrivelsen i avsnitt 4.1.3. Industrien tilpasser seg endrede rammebetingelser gjennom effektivisering, strukturendring og utnyttelse av internasjonale muligheter for mer rasjonelle leveringskjeder. Situasjonen stiller med andre ord landbrukssamvirket overfor store utfordringer på industrisiden, i tillegg til frykten for at endringene i industridelen over tid får negativ innflytelse på landbrukets muligheter i ulike deler av landet og ulike sektorer. Politikerne bærer en stor del av risikoen dersom industrien svekkes og grunnlaget for norsk primærproduksjon dermed blir skadelidende. Også store deler av matindustrien kan bli skadelidende hvis primærproduksjonen svikter. Det er neppe sikkert at noen av partene ønsker denne løsningen i dag, selv om den er i tråd med utviklingen i store deler av norsk og internasjonal økonomi som går i retning av en stadig mer integrert markedssituasjon med mindre rom for særegen, nasjonal næringspolitikk.

De to overordnede valgmulighetene for norsk matindustri eller det norske mat-systemet med forvaltning og næring: høsting og investering, kan nå gis en mer bestemt form. For landbrukssamvirket og politikerne betyr høsting å satse på fortsatt «*gjensidig nytte*». Investering betyr at alle parter bereder grunnen for en løsning det i dag neppe er sikkert at noen av dem ønsker, men som likevel sees som en nødvendig og enda til mulig omstilling for norsk matindustri. Hvilken løsning som blir realisert, er avhengig av partenes samspill.

betydning for rene industriinteresser, mens de landbrukspolitiske målsettingene søkes dekket gjennom mer direkte virkemidler. Dette betyr for eksempel at myndighetene kan øke distriktsprofilen på støttetiltakene og øke den generelle støtten til landbruket i marginale regioner og dermed motvirke industriens sentraliseringstendens. Omstillingstiltak for økt råvarebearbeiding på gårdene, rettes spesielt mot gårder hvor råvareinnhenting blir svekket av tilpasningene i industrien. Konsekvensen er at matindustrien kommer i situasjonen nederst til høyre i figuren, omstillingen skjer raskere enn partene antagelig hadde ønsket. En slik løsning har preg av svak koordinering mellom forvaltning og næring. Dersom den politiske tilpasningen skjer raskt, vil også omstillingsperioden for matindustrien bli kort. Videre blir argumentene for eventuell omstillingsstøtte, i likhet med tiltakspakken fra 1994, svekket ved at det jo var industrien selv som tok det første steget.

- *Politikerne tar første steg og initiativet til en åpning av konkurransen for den norske matindustrien (Pil 3):* Alternativet til at industrien velger å investere for mer åpen konkurranse, er at politikerne foretar de nødvendige tilpasningene først. Mens det ennå er rom for beskyttelse av industriens marginer, velger politikerne å legge til grunn en form for EU-tilpasning av industrien og anvender formålet med protokoll 3 og RÅK ordningen under EØS avtalen på selvstendig basis for all landbruksbasert matindustri. Alternativet er å legge til grunn at industrien skal tilpasses en potensiell og relativt radikal WTO-avtale. På denne måten kan tollvernet reduseres, markedet åpnes gradvis og prisnivået på norske matprodukter reduseres noe. Slik kan det bli bedre rom for andre nødvendige tilpasninger i lys av mulige handelsavtaler. Et mål er å styrke distriktsprofilen i landbrukspolitikken ved virkemidler over statsbudsjettet. Erfaringen fra omstillingen i svensk landbruk, illustrerer hvordan et ganske ensidig politisk initiativ til fullt «spårbyte» i landbrukspolitikken, kom til og hvilke følger det fikk (se ramme nedenfor).
- *Industrien responderer på politikernes initiativ ved å investere for økt konkurransekraft og effektivisering (Pil 4).* Industrien kan fortsette å ta samfunnsansvar utover det ansvaret politikerne har valgt å ta. En slik strategi vil lett fortone seg som manglende realitetsorientering og ikke være rasjonell med mindre det er tro på at politikken kan reverseres. I tråd med Helland (2002) vil bøndene som industriiere mer sannsynlig utnytte sin «vetorett». En nærliggende løsning er å effektivisere enten ved egne midler eller ved å slå seg sammen med internasjonale aktører. Utfallet er til slutt som ovenfor, en fremskyndet løsning som neppe er slik noen i utgangspunktet ville foretrekke, men som uansett kan være uunngåelig på sikt. Som følge av et selvstendig norsk politisk valg har industrien fått mindre tid til omstilling. Fordelen for industrien kan være at grunnlaget for å kreve omstillingsmidler for industrien, er langt bedre enn om industrien tar initiativet. Det kan bli nødvendig for politikerne å være imøtekommende for å mykne overgangen til en mer konkurranseutsatt matindustri. Erfaringen tilsier at det er vanskelig å utnytte støttetiltak på en måte som gir riktige incentiver for omstilling, men uansett gir de en lindrende inntektseffekt.

Vi beskriver i det følgende «spårbytet» i Sverige, den radikale, ensidige svenske omleggingen av politikken i forkant av søknaden om EU-medlemskap. Den svenske tilpasningen kan illustrere pil 3 i figuren ovenfor, politikerne tar første steg.

Det sentrale elementet i den svenske tilpasningen, var endringer i markedsreguleringene og fjerning av eksportstøtte (se ramme nedenfor). Importvernet skulle bringes inn under den nye WTO-avtalen fra 1994, dvs. omlegging fra kvantitativt importvern til tollvern og binding av tollsatser. I stedet for binding av svenske tollsatser, ble det imidlertid innlemmelse i EUs felles handelspolitikk på jordbruksområdet. «Spårbytet» i Sverige ble med andre ord en svært begrenset liberalisering, reduksjonen i skjermingen fikk bare konsekvenser for markedsregulering og eksportstøtte, men konsekvensene synes likevel å ha vært oppfattet som dramatiske.

Ramme: Deregulering og reregulering av svensk jordbrukspolitik, 1980–1995

Politikk og akademia med initiativ og tro på en forenklet jordbrukspolitik:

- *Troen på forenkling og deregulering* fikk innflytelse på politikken under jordbruksminister, tidligere handelsminister Mats Hällström fra Sosialdemokratene.
- *Bakgrunnen i akademia og en offensiv regjering:* Spesielt Olof Bohlin, Landbruksuniversitet i Uppsala, argumenterte for store forenklinger og deregulering rundt 1985. Samtidig var den svenske regjeringen og spesielt Mats Hällström tydelig offensiv når det gjaldt GATT og Uruguayrunden om bærekraftig utvikling – første GATT-runde som skulle omfatte jordbruket. Runden reiste stor debatt om jordbruket i hele den vestlige verden, iflg. representanter for landbruksforskingsmiljøer i flere vestlige mer intens debatt enn dagens Doha runde i WTO
- *Utredning viste at kornoverskuddet var sterkt økende.* Et normalt overskudd lå på en million tonn. Utredningen viste at det kom til å bli to millioner i fremtiden.
- *Gunnar Wetterberg ved Regjeringskansellet* formulerte grunnlaget for den nye jordbrukspolitikken i en bok som kom ut 1987.

Landbruksnæring på sidelinjen

- *Landbrukets organisasjon (LRF) hadde kun avvist alle endringer* og krevd full kompensasjon for enhver eventuell endring. Holdningen kunne ikke hindre utviklingen av robust solid politisk støtte for «spårbytet». Protestene var sterke og til dels kreative. Jordbruket plantet store graner rundt Gunnar Wetterbergs sommerhytte for å illustre effekten av gjengroing på kornarealer.
- *LRF ved ledelsen innså først på slutten av 1980-tallet at det ikke var mulig å vinne debatten*, da var det for sent å argumentere og formannen offentliggjorde sitt standpunkt om at jordbruket i Sverige måtte markedstilpasses.
- *I dag roser for eksempel representanter for industrien*

landbruksorganisasjonens formann for sitt bidrag til en landbrukspolitisk snuoperasjon. Det kan imidlertid være et spørsmål om ledelsen i LRF her hadde majoriteten av medlemmene bak seg. I Sverige er det i praksis kun en næringsorganisasjon for bøndene.

«Spårbyttet» – ny politikk for svensk jordbruk

- *Beslutningen ble tatt 1990, uten offentlig utredning, kun intern departementsutredning, så en proposisjon. «Spårbyttet» startet formelt 1. juli 1991.*
- *Deregulering – avvikling av i utgangspunktet all intern markedsregulering. Markedsregulering bestod av eksportstøtte primært for korn, men det var også markedsregulering for kjøtt og i noen grad for melkeprodukter. Det tidligere kvotesystemet for melkeproduksjon, toprissystemet, var avviklet tidligere.*
- *Inntektsstøtte: Overgang fra prisvirkemidler over til inntektsstøtte i form av arealstøtte – «arealpremier». Arealstøtte var innført i Sverige på et tidligere tidspunkt, som en del av omstillingen fra volumrelatert til innteksrelatert støtte.*
- *Avvikling av kornproduksjon – Arealomstillingsprogram som startet det store omstillingsprogrammet og ga bøndene 9 000 SEK per hektar for å plante til eller legge om til ekstensiv storfeproduksjon. To alternativer bøndene kunne velge mellom var å plante til med den hurtigvoksende celluloseplanten saliks – hogstmoden, 5–6 m høy, etter fem år – egnet for bioenergi, eller å gå over til ekstensiv storfeproduksjon.*
- *«Mjølkpensjonen»: Nedlegging av melkeproduksjon ved at melkeprodusenten ble betalt for å slutte. Toprissystemet, kvotesystem for melkeprodusenter på linje med dagens norske, var avviklet tidligere. Det var derfor ikke noe alternativ å kjøpe opp kvoter slik vi gjør i Norge.*

Jordbruket, spesielt kornsektoren, på randen av stupet

- *Programmet ble i stor grad gjennomført, markedsregulering ble avviklet på kjøtt og nesten fullt ut melk, men ikke på kornprodukter.*
- *Det var fortsatt store overskudd av korn. Dersom avviklingen av markedsreguleringen og eksportstøtten på korn var blitt gjennomført, ville prisnivået på korn i Sverige falt til verdensmarkedspris, dvs. betydelig under EU-priser. De ledige kornarealene kunne ført til overskuddsproduksjon inne andre sektorer. Derfor anser mange i dag at «Spårbyttet» kunne sendt svensk landbruk utfor stupet.*
- *«Mjølkpensjonen» fikk effekt for ca. 1 000 bønder. Senere undersøkelser har vist at man bare fremskyndet nedgangen. De følgende to årene skjedde lite, senere fortsatte trenden med strukturendring og redusert antall melkeprodusenter.*
- *Lite omstilling på kornareal, mest brakklegging: De fleste som fikk støtte til arealomlegging visste ikke hva de skulle gjøre med arealet og lot marken ligge i påvente av hva som skulle skje.*
- *Frikoblet inntektsstøtte, støtte i forhold til areal, er et langsiktig element i politikken og en viktig del av omleggingen av EUs landbrukspolitikk 2003. Det hevdes at produksjonen av for eksempel storfekjøtt er skadelidende*

fordi en del av bøndene først og fremst er opptatt av arealinntekten og ikke kvaliteten og prisdifferensene for storfekjøttet.

EU-søknaden erstattet markedstilpasning med EU-tilpasning

- *2. Juli 2001 søkte Sverige om medlemskap i EU.* «Jordbruksbeslutet ble gyldig en dag»
- *Reorientering mot EUs politikk:* Holdningen i forvaltningen og næringen endret seg raskt til at landbruket skulle EU-tilpasses, ikke markedstilpasses i samme forstand som tidligere. Medlemskap ble nærmest tatt for gitt.
- *LRF var positive til medlemskap,* tross stor opposisjon blant bønder i Nord Sverige.
- *Kornbøndene fikk arealstøtte og forutsigbare kornpriser.* EU medlemskap ville innebære kornpriser på nivået man hadde med markedsregulering i Sverige. De som ønsket, kunne ta i bruk arealet igjen mot å betale tilbake en mindre del av kompensasjonen for å legge brakk. Kornproduksjonen økte mye, anslagsvis 20–30 prosent fra 1994–1997.
- *De som hadde sluttet med melkeproduksjon, forble utenfor.* «Nedleggelse av melkeproduksjon er irreversibel».
- *Ammekuproduksjonen fortsatte* der man hadde valgt dette for å utnytte arealer som var tatt ut av melke- eller kornproduksjon.
- *Omstillingsprogrammer for «livsmedelsindustrien».* Stort omstillingsprogram ble i verksatt forut for medlemskapet. Tilpasningsprogram til EUs jordbrukspolitikk. Målet var å utvikle eksportindustri for å kunne håndtere svensk overskuddsproduksjon. Programmet var i liten grad rettet mot industri og foredlede produkter. Tanken var at programmet skulle nøytralisere effekten av EUs toll for å forberede seg på et åpent marked for svenske jordbruksprodukter. Resultatet av omstillingsprogrammet ble magert, programmet dreiet seg sannsynligvis primært om ren overskuddseksport.

Tilpasningen til EUs gjeldende jordbrukspolitikk er ikke ferdig

- *Overskuddsproduksjonen er i stor grad fjernet:* Det er kun mindre overskuddsproduksjon av melk, ikke overskudd av korn. Til sammenligning gir EUs melkekvoter for Danmark og Finland betydelig overskuddsproduksjon. Grunnen kan være at Sverige hadde gjort tilpasningen i melkeproduksjonen på egen hånd. En mulig effekt av Sveriges selvstendige liberalisering er at de mistet noe av gevinsten av EU-medlemskap. Kornoverskuddet forsvant med EUs jordbruksreform i 2003. Etter dette er arealet i kornproduksjon gått ned 14 prosent. Kornproduksjon som ikke benyttes til mel eller fôr går i dag inn i svensk etanolproduksjon.
- *Analyser tyder på at svensk jordbruk på langt nær er fullt tilpasset 2003 reformen* Lønnsomheten er sterkt endret, endringer som ikke ennå har fått full effekt for driften. Kornarealet går ned fortsatt. Melkeproduksjonen har begynt å falle nå. Strukturen er langt fra tilpasset. Med snittbesetning på 40 årskyr, ligger melkebrukene langt fra langsiktig krav til lønnsomhet.

Ifølge Jordbruksvårket må en besetning ligge på ca. 100 årskyr hvis det skal være grunnlag for investeringer i driftsbygninger og melkeanlegg.

- *Usikker svensk tilgang på storfekjøtt:* Importandelen for storfekjøtt er oppe i 40 prosent. Industrien er bekymret for svensk storfekjøttproduksjon. Man har tillatt utedrift, dvs. besetninger som ikke har tilgang på fjøs. Det er stor debatt om den såkalt «ranchdriften» med utedrift og besetninger opp mot 1 000 enheter. Antagelig er det nødvendig med besetninger på minst 500 enheter i ammekuproduksjon som skal kunne konkurrere effektivt med import som råvarer for svensk kjøttindustri.
- *Industrien er dels misfornøyd med kvaliteten på storfekjøttet:* Industrien misliker at det er bønder som har besetninger bare for å holde landskapet åpent slik at de får arealtilskuddene. Kjøttet leveres på feil tidspunkt og kvaliteten er ikke tilpasset industriens krav. Ekstensiv kjøttproduksjon kan forenes med god kjøttkvalitet, men insentivene er i dag for svake. Deltidsbønder tilpasser seg med sikte på arealstøtten, ikke marginale bedringer i prisen for kjøtt.
- *Det har vært et investeringsetterslep blant annet i svensk kjøttindustri.* De store svenske kooperativene innen kjøtt og melk er nå integrert i henholdsvis finske og danske jordbrukskooperativer. Arla Foods ledes fra Danmark. Forskningscenteret for Swedish Meats ble for flere år siden nedlagt og forskningen overflyttet til Danmark. Swedish Meats er nå integrert med finske HK. Det svenske eierskapet i matindustrien er svekket, men det er en positiv utvikling i underskogen av småforetak innen svensk matindustri.

Kilder: Intervjuer og samtaler med blant annet svensk industri, LRF, Jordbruksvårket, sammenfattet av NILF, (Jordbruksvårket, 2004 om 2003 års reformen).

De dramatiske konsekvensene av den svenske tilpasningen oppstod som følge av produksjonsoverskudd i en skjermet sektor. Mekanismen er velkjent fra drøftinger av effektene av å fjerne både målpris og markedsreguleringsordninger med eksportstøtte i Norge. Dersom vi får et overskudd av for eksempel melk eller svinekjøtt, kan det i perioder bli det internasjonale prisnivået og ikke importvernet som bestemmer det innenlandske prisnivået. Konsekvensen er sterke variasjoner i innenlandske priser. Dersom perioder med overskudd varer noen tid, vil sannsynligvis deler av melkeproduksjonen nedlegges, prisene øke kraftig, men siden nedleggelse av melkeproduksjon i stor grad er irreversibel (jf. rammen ovenfor), vil et vesentlig antall melkebønder trolig forsvinne.

Sannsynligheten for at en slik situasjon oppstår i Norge, er antagelig begrenset. For det første vil man for melkeproduksjonen sørge for en margin mellom norsk tilbud og norsk etterspørsel. Virkemidlet er reduksjon i melkekvote. Sverige hadde ikke slike virkemidler i 1991, melkekvote i Sverige ble gjeninnført med EU-medlemskapet. For det andre er landbrukssamvirkens dominerende markedsposisjoner og eierskap en myk garanti for at markedet vil bli regulert selv i en situasjon med produksjonsoverskudd. Dersom overskuddene er innenfor visse grenser, vil insentivene for å regulere markedet på privatøkonomiske eller «samvirkeøkonomisk» basis være så sterke at det vil finnes en løsning som ikke strider mot

WTOs anti-dumping og statstøtteregler. En slik form for ikke-offentlig regulering, vil også ha behov for en form for offentlig godkjenning i Norge for å sikre at den ikke rammes av Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende markedsposisjon til å holde kunstig høye priser.

Ideen om en mer eksponert jordbruksproduksjon er altså både teoretisk dokumentert og prøvet i praksis. Erfaringen fra Sverige styrker ikke eksponeringsalternativet. Erfaringen har imidlertid neppe avgjørende betydning for ideens bærekraft. Det er sannsynligvis mulig å hindre slike effekter som man kunne fått i Sverige og ideen om en grunnleggende annerledes jordbrukspolitikk er ikke død. Endringene i EUs jordbrukspolitikk er radikale. Omleggingen til frikoblet støtte er betydelig og forventningene går ut på at melkekvotene vil bli fjernet og den frikoblede arealstøtten redusert. Den politiske gjennomslagskraften for en ny jordbrukspolitikk endrer seg. I Sverige var det bred politisk støtte for omleggingen, kanskje fordi jordbruksorganisasjonen manglet evne til å møte innvendingene mot tidligere politikk med annet enn ren avvisning. Kornoverskuddet var et problem og i ettertid erkjenner antagelig også jordbruksorganisasjonen at de tidligere burde erkjent problemet og arbeidet for andre løsninger enn markedsregulering ved eksportstøtte. I Norge er ansvaret for produksjonsoverskudd i større grad plassert hos primærprodusentene ved at avsetnings- og reguleringstiltak finansieres ved omsetningsavgift på bøndernes produkter.

Risikoen i et spill som beskrevet ovenfor er at vi taper omstillingstid og omstillingsalternativer både i politikk og industri. Redusert tid gir konsekvenser for hvilke tilpasninger som gjøres. Konkurransesevnen kan til sist bli skadelidende. Løsninger som blir mer sannsynlige er for eksempel at norske foretak slår seg sammen med større utenlandsdominerte foretak med redusert evne til selvstendig styring og kontroll, og at større deler av produksjonsprosessene raskt flytter ut av landet. Raske løsninger for effektivisering kan også være nedleggelse av egne FoU-miljøer, redusert forskningsinnsats osv.

Bak det spillet vi har beskrevet overfor, foregår kompliserte beslutningsprosesser både innenfor landbruksnæringen og i politikken, og de to møtes årlig til forhandlinger med en sammensatt agenda hvor inntektshensyn og næringspolitikk opptrer i en krevende kombinasjon. I politikken er alle overføringer fra skjermingsstøtte til støtte over statsbudsjettet beheftet med komplikasjoner. Forbrukernes eventuelle ønske om lavere matpriser til fordel for noe mer av støtten fordelt gjennom skattesystemet, når ikke uten videre inn til finanspolitikkerne. Innenfor landbrukssamvirket er vurderingene vel så krevende. Effektivisering av industrien skal kanskje endog veies mot prioriteringen av landbruk i alle bygder over hele landet. Landbrukssamvirket vil ha behov for å kunne vurdere en komplisert helhet av effekter både på industri- og råvaresiden, samt behovet for å sikre et godt spill mellom foredling og råvareproduksjon.

Rundt spillet mellom landbrukssamvirke og politikkerne, er det også viktige andre relasjoner som blir engasjert i omstillingen (jf. figur 4.2). Andre deler av industrien vil også ha sterke interesser knyttet til utformingen av reguleringsordningene. En situasjon med omstilling i landbrukssamvirket uten at den internasjonale konkur-

ransen skjerpes, vil reise diskusjoner om konkurranseforholdene mellom samvirke og andre aktører. Dersom marginene i primær bearbeiding reduseres, er det også intensjonen i RÅK-ordningen at tollsatsene på foredlede produkter i noen grad skal reduseres, siden råvarene sannsynligvis blir rimeligere. RÅK-næringen blir sterkt involvert i omstillingen.

4.3 Behov for koordinering, risiko for status quo

Slik vi har skissert valgalternativet og samspillet mellom næring og politikk, med landbrukssamvirket og politikerne som illustrasjon, er det usikkert om noen av partene vil ta et selvstendig initiativ som kan utløse betydelige, ikke-koordinerte endringer hos den andre parten. Vi har skissert en spillsituasjon hvor det i landbrukssamvirket og blant politikerne kan være frykt for å skjære av den grenen man sitter på ved å legge til grunn en konkurransesituasjon for industritilpasningen som anses som en trussel mot det norske landbruket. Det kan i første omgang også oppfattes å være en trussel mot forhandlingssystemet, styrken i den korporative kanalen mellom forvaltningen og næringsorganisasjonene. Det er mange som for lengst har reist spørsmål om for eksempel jordbruksforhandlingene kan fortsette i en mer internasjonalisert situasjon (Rommetvedt, 2002). Samtidig er det vanskelig å få motpartens garantier om en fremtidig kooperasjon gjennom en slags overordnet forståelse, et hyper-jordbruksoppgjør som samtidig gjør opp for både industri, finanspolitikk, jordbrukspolitikk, distriktpolitikk, miljø- og forbrukerhensyn.

Ingen av de ensidige initiativene er åpenbart attraktive. Industriens initiativ kan resultere i kortere omstillingstid enn ønskelig med svekket forhandlingsposisjon om eventuelle «sluttpakker» eller omstillingstiltak. Et ensidig initiativ fra politikktutformerne risikerer raske løsninger i industrien med negative konsekvenser for eierskap, kompetansemiljø osv. og samtidig en betydelig regning for smertestillende omstillingspakker.

Det er derfor nærliggende for begge parter å høste av status quo, en løsning av «gjensidig nytte». Så lenge det er mulig er det nærliggende å utnytte og støtte opp om et skjermet norsk matmarked, oppmuntre til omstilling og for øvrig unngå å riste noen av partene ut av den midlertidige likevekten.

Det krever stor politiske handlekraft å omstille matpolitikken under fanen av markedsintegrasjon eller økt konkurranse fra utlandet. Slike strategier er noe man normalt ikke velger unilateralt, de kommer i tilfellet som følge av internasjonale forpliktelser etter hardnakket innsats for å unngå et slikt utfall. Sverige valgte unilateralt, og lyktes neppe i sitt valg.

Sannsynligheten for at partene forblir i øverste, venstre hjørne i en situasjon av «gjensidig nytte» så lenge det er mulig, er stor. Årsaken er at denne løsningen er den eneste som innebærer koordinering mellom partene. Utgangspunktet er utformet gjennom langsiktig samarbeid og representerer en nærmest stabil, nasjonal løsning. Partene gir vel også til en viss grad inntrykk av at prioriteringen i de pågående WTO-forhandlingene er å sørge for størst mulig handlingsrom for fortsette med denne løsningen.

Det finnes en mulighet for å realisere en omstilling. Den forutsetter, som vanlig i løsninger hvor både ikke-kooperative og kooperative løsninger kan tenkes, at partene kommuniserer, dvs. i fellesskap utvikler en rasjonell tilpasning av både industri og politikk for en mer åpen norsk matøkonomi. Løsningen må da ikke bare skissere mulige endringer i industriens samfunnsoppgaver og rammebetingelser, men også omstillingstid og eventuelle tiltak for å støtte overgangen til en mer konkurransepreget norsk matøkonomi. Det kan være muligheter for i fellesskap å utvikle en slik løsning. Forutsetningen er sannsynligvis at en ganske sikker fremtid hvor utfallet er gitt pga WTO-avtaler eller dynamikken i EØS-relasjonen, og at det ikke er for lang tid til denne markedssituasjonen er en realitet. Jo lenger tid det tar før denne erkjennelsen etableres, jo mindre blir rommet for en slik koordinert løsning.

Det paradoksale kan være at jo lenger tid vi i Norge velger å arbeide for å sikre størst mulig handlingsrom, jo mindre blir det reelle handlingsrommet.

Referanser

- ACNielsen (2005). *Nordic Grocery Insight 2005*. Nordic Area. ACNielsen rapport.
- Banse, M., A. Tabeau, G. Woltjer, G. and H. van Meijl (2007). *Impact of EU Biofuel Policies on World Agricultural and Food Markets*. Paper submitted for the GTAP Conference 2007, Purdue University, Indiana.
- Barney, J. B. (2007). *Gaining and sustaining competitive advantage*. Upper Saddle River, N.J., Pearson Prentice Hall. 3. utg.
- Bergset, N.Ø, E. Kjesbu, H.J. Andersen og I. Pettersen (2004). *Reguleringskapasitet i melkesektoren*, av. NILF rapport 2004-3.
- BFJ (2007). *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2005 og 2006 og budsjett 2007*. Budsjettnemnda for jordbruket.
- BFJ (2006). *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2004 og 2005 og budsjett 2006*. Budsjettnemnda for jordbruket.
- Bjorvatn, K., V.D. Norman, L. Orvedal, S. Tenold, J.I. Haaland og H.J. Kind (2006). *De gode hjelperne. Virkninger av utviklingen i Kina og India for norsk økonomi*. Rapport til Nærings- og handelsdepartementet. SNF. 2006.
- Borgen, S.O, P.O. Røkholt og A.C. Sørensen (2006). *Norsk landbrukssamvirke – fra forvaltning til marked. Roller og strategier*. Debattbok. NILF, 2006.
- Coase, R.H. (1960). *The Problem of Social Cost*. J. Law & Econ. 3, p. 1 (1960).
- Corstjens, J. & M. Corstjens (1995). *Store wars: the battle for mindspace and shelfspace*. Chichester : Wiley.
- De Loureiro, M. (2007). *The Role of Economic Incentives to Reduce Obesity*. Vedlegg 2 I NOU 2007:8 (Finansdepartementet, 2007).
- Debio (2007). *2006 statistikk*. URL: http://www.debio.no/_upl/statistikkhefte_2007.pdf, 15.02.08.
- Dæhlen, G. og I. Pettersen (2007). *Norsk frukt og grønt 2007*. NILF rapport 2007-5.
- ECON (2005). *Vindu for innflytelse i marine leveringsnettverk*. Notat 2005-018. ECON Pöry AS
- ECON (2004). *Potensial for konsolidering av transportstrømmer av holdbar fisk i Nordland*. Notat 2004-035. ECON Pöry AS.
- ECON (2004). *Regelverk og innovasjon i landbruket*. ECON-rapport 2004-089. ECON Pöry AS.
- ECON (2004). *Bør markedsreguleringen for kjøtt slaktes?* ECON-rapport 2004-115. ECON Pöry AS
- ECON (2003). *Laks utenfor EU: Strategier og leveringsnettverk for norsk laks i Polen*. Arbeidsnotat 2003-20. ECON Pöry AS.
- ECON (1995). *Tilpasningsevne som varig konkurransefortrinn: perspektivanalyse for norsk teko-industri*. ECON-rapport 1995-105 / Econ Pöry AS.
- Elobeid, A. and S. Tokgoz (2006). *Removal of U.S. Ethanol Domestic and Trade Distortions: Impact on U.S. and Brazilian Ethanol Markets*. Working Paper 06-WP

427. Center for Agricultural and Rural Development. Iowa State University. Ames.
- Espeli, H., T. Bergh og A. Rønning, (2006) *Melkens pris – perspektiver på meierisamvirkets historie*. Tun forlag, 2006.
- EU (2007) European Commission: *Scenar 2020 – Scenario study on agriculture and the rural world*. Directorate-General Agriculture and Rural Development. Directorate G. Economic analysis and evaluation. G.4 Evaluation of measures applicable to agriculture; studies. Januar 2007.
- FAO (2007) *The State of World Fisheries and Aquaculture, 2006*. Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO).
- FAO (2007). *World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO perspective*. URL: <http://www.fao.org/docrep/005/y4252e/y4252e04b.htm>, 15.02.08.
- Finansdepartementet (2007). NOU 2007:8. *En vurdering av særavgiftene*. Finansdepartementet.
- Flaten, O., K. Stokke og R. Wensbakk (2005) *Hvorfor er noen så svinaktig gode*. NILF-notat 2005–2 Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
- Forbrukerrådet (2007). *Hva gjør Forbrukerrådet?* URL: <http://forbrukerportalen.no/omforbrukerradet>, 14.02.08.
- Fry, J. and W. Finley (2005). *The Prevalence and Costs of Obesity in the E.U.* Proceedings of the Nutrition Society, 64:359–362.
- Fylkesmannen i Nordland (2006): *Grovfôr fylke med valgmuligheter. Utgangspunkt for landbruksbasert verdiskaping i Nordland*. Notat utarbeidet av NILF i samarbeid med Fylkesmannen og partnerskapet i Nordland. URL: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=2509&amid=1333600>
- Fæhn, T. J.A. Jørgensen og T. Åvitsland (1998). *Utviklingen i skjermingsstøtten til norske næringer på 1990-tallet*. SSB. Statistiske analyser nr 9, 1998.
- Greaker, M., P. Løkkevik og M.A. Walle (2005). *Utviklingen i den norske nasjonalformuen fra 1985 til 2004. Et eksempel på bærekraftig utvikling?* SSB Rapporter 2005/13.
- Grue, P.H. (2007). Foredrag på nasjonal konferanse om forvaltning av biologiske og genetiske verdier i kulturlandskapet 12.06.07.
- Havforskningsinstituttet (2007). *Kyst og havbruk 2007*. URL: <http://www.imr.no/produkter/publikasjoner/havbruksrapport/2007>, 15.10.07.
- Kjesbu, E. L. Liabø og I. Pettersen (red.) (2005). *Norsk laksenærings konkurransevne – En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge*. NILF-rapport 3–2005.
- Kjuus, J. (red.) (2006). *Dagligvarehandel og mat 2006*. Rapport fra NILF.
- Knutsen, H (red.) (2007). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2006*. Rapport utgitt av NILF, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Kommunal og regionaldepartementet (2007). St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal og regionaldepartementet.
- Kommunal og regionaldepartementet (2004). NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal og regionaldepartementet.

- Komorovska, J., M. Kuiper & F. Tongeren (2007). *Sharing gravity: Gravity estimates of trade shares in Agri-Food*. Paper presentert på Tenth Annual Conference on Global Economic Analysis, June 7–9, 2007.
- Landbruks- og matdepartementet (2007). *Ta landet i bruk. Nasjonal strategi for landbruksbasert verdiskaping*. URL: www.lmd.dep.no, 16.02.08.
- Landbruks- og matdepartementet (2007). *Forskning: Halv milliard på landbruk*. URL: www.lmd.dep.no, 10.11.07.
- Landbruks- og matdepartementet. *Økologisk produksjon*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/Tema/Okologisk.html?id=1272>, 15.02.08
- Landbruksdepartementet (1999). St.meld. nr. 19 (1999–2000). *Om norske landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- Lekve, K. (2008). *Hva kan vi oppnå med regionale forskningsfond sett i et forskningspolitisk lys?* Tale, Kunnskapsdepartementet. URL: www.kd.dep.no 04.02.08.
- Liabø, L., R. Nystøyl, I. Pettersen, T.A. Vang og F. Veggeland (2007). *Rammebetingelser og konkurransevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge*. NILF-rapport 3–2005.
- Lislebø, O., I. Pettersen og J.N. Pettersen (2007). *Gjennomgang av innfraktordning for melk*. NILF notat 2007–12.
- Moen, E. (2005). *Næringsnøytralitet eller næringsavvikling?* Discussion Paper 1/2005. Handelshøyskolen BI.
- Nationen (2006). *Overkjøring*. Artikkel i Nationen 06.10.2006.
- NILF (2007). *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk – Regnskapsresultater 2006*. NILF rapport.
- Nordlund, A. (red.) (2007). *Mat og industri 2007*. Rapport fra NILF, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Norman, V.D. (2001). *Næringsstruktur og utenrikshandel: i en liten, åpen økonomi*. Gyldendal.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007). *EUs Lisboa-strategi i et norsk perspektiv 2006*. URL: www.regjeringen.no, 30.01.06.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007). St.prp. nr 1. 2006–2007. Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2006). St.prp. nr 1. 2005–2006. Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2005). NOU 2005: 04. *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2001). NOU 2001: 29. *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*. Nærings- og handelsdepartementet
- OECD (2006). *Agricultural Market Impact of Future Growth in the Production of Biofuels*. OECD, Paris, France.
- Olje- og energidepartementet (2007). *Energipolitikk, bioenergipolitikk og klimapolitikk*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2007/Klimameldingen-Regjeringen-okker-satsinge.html?id=473586>, 17.12.07.
- Olje og energidepartementet (2005). St prp 1 (2005–2006). Olje og energidepartementet.

- Pettersen, I. (red.) (2008). *Dagligvarehandel og mat 2008*. NILF rapport 1–2008.
- Pettersen, I (2007). Presentasjon for KIFF, 2007.
- Polanyi, M. (2000). *Den tause dimensjonen: en innføring i taus kunnskap*. (Engelsk: The tacit dimension (1983)).
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. London : Macmillan
- Regjeringen (2007). *Forbruker*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/tema/Forbruker.html?id=214>, 14.02.08.
- Rehdanz, K., M. Berrittella, R. Roson & R. Tol (2007). *The Economic Impact of Water Pricing: A Computable General Equilibrium Analysis*, by. Paper presentert på Tenth Annual Conference on Global Economic Analysis, June 7–9, 2007.
- Reve, T. og E.W. Jakobsen (2001): *Et konkurransedyktig Norge*. Universitetsforlaget
- Rokkan, S. (1966). *Norway: Numerical democracy and corporate pluralism*. I Robert A. Dahl (red.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Roland K. og T. Reve (red) (2003). *Energi-Norges fremtid. Høsting eller kompetansebasert vekst?* Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, H. (2002). *Matmakt: politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforl.
- SCAR (2007): Foredrag ved konferansen: *Towards future challenges of agricultural research in Europe*. (SCAR: Standing Committee on Agricultural Research. Conference, Brussels – 26–27 June 2007. URL: http://ec.europa.eu/research/conferences/2007/scar/programme_en.htm).
- SCAR (2007). SCAR-prosjektet under EU-kommisjonen, presentasjoner fra konferanse i Brussel 26–27 juni 2007. URL: http://ec.europa.eu/research/conferences/2007/scar/programme_en.htm, 10.02.08.
- Sjelmo, O. (2004). *Like bruk – ulike resultater? Årsaker til variasjon i økonomiske resultat på melkeproduksjonsbruk*. NILF rapport 2004–2.
- SLF (2007). *LUF*. URL: <http://www.slf.dep.no>.
- SSB (2007). *Sysselsatte etter næring og utdanningsnivå*. Datafil mottatt fra Inge Aukrust, 06.03.07.
- Thomassen, L., K. Lincoln og A. Aconis (2006). *Retailization. Brand survival in the age of retailer power*. Kogan Page. London and Philadelphia.
- USDA (2008). *Utviklingen i priser på landbruksprodukter i USA og internasjonalt*. URL: <http://www.ers.usda.gov/Browse>, 15.02.08.
- Utgård, J og I. Pettersen (2008). *Auka priser på jordbruksråvarer: Årsaker, framtidsutsikter og vegval for matsektoren i Norge*. NILF-notat 2008–12.
- Vatne, E. (2004): *Lokalisering av næringsaktivitet. Fra naturressurser til kunnskapskapital*. I Knut Bjørn Lindkvist (red.): *Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. (2002) *Matpolitikkenes internasjonale rammebetingelser*. I Rommetvedt (2002).