
NOTAT 2011-8

Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren

GRO
STEINE

ARNE
VASAASEN

ANDERS
NORDLUND

IVAR
PETTERSEN



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

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

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

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

NILF gir også ut:

- «Merverdiavgiftsnøkkel for landbruket»
- «Kontoplan for landbruksregnskap tilpasset NS 4102»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

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

- «Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)
- «Referansebruksberegninger»
- «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»
- «Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:

<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtml>

NOTAT 2011 - 8

Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren

Gro Steine

Arne Vasaasen

Anders Nordlund

Ivar Pettersen



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	Notat
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Regulering for organisering – markedsregulering i kjøttsektoren
Forfatter	Gro Steine, Arne Vasaasen, Anders Nordlund, Ivar Pettersen
Prosjekt	Prisdannelse og markedsbalansering i kjøttsektoren, oppdrag fra KLF (E095)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2011
Antall sider	68
ISBN	978-82-7077-797-6
ISSN	0805-9691
Emneord	Markedsregulering, kjøtt, målpris, volummodellen, markedsregulator.

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.
- 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

Markedsreguleringen for kjøtt og egg er en studie verdt. Ordningene ble innført som resultat av en overproduksjonskrise på 1920- og 1930-tallet. Det var politisk strid om ordningen, argumentasjonen bar preg av ulike syn på regulering og organisering som fortsatt gjør seg gjeldende. Tross store endringer i samfunn, jordbruk og verdikjedene for mat, har ordningen overlevd i ca. 80 år.

Markedsreguleringene har da også vært studert i flere omganger, de har vært prøvd for Høyesterett og vært gjenstand for stadig debatt. Denne rapporten drøfter ordningen i et økonomisk og landbrukspolitisk perspektiv. Vår intensjon er å drøfte ordningens berettigelse på en måte som både kan forklare at ordningen fortsatt har både sterke motstandere og tilhengere.

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) er oppdragsgiver og har deltatt i drøfting av opplegg og foreløpige konklusjoner. Vi har fått innspill og kommentarer fra eksperter som både kjenner politikken og historien. Dr. scient. Agnar Hegrenes har vært en viktig fagfelle internt i NILF, og vi har mottatt nyttige kommentarer fra flere kolleger, bl.a. Arve Halseth, Cowi og Per Harald Grue, NILF.

Analysearbeidet og dokumentasjonen er i all hovedsak utarbeidet av prosjektleder Gro Steine, seniorrådgiver Anders Nordlund og Arne Vasaasen, Østlandsforskning. Undertegnede har bidratt i diskusjoner og med analyser og øvrig arbeid med rapporten.

Oslo, juni 2011
Ivar Pettersen

Innhold

SAMMENDRAG.....	15
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Problemstilling.....	3
1.2 Markedsregulering og målpris.....	4
1.3 Markedsregulering, markeds- og kontraktsteori.....	5
1.3.1 Marked, struktur, strategi og prisdannelse.....	5
1.3.2 Kontrakter og annen vertikal koordinering i kjøttsektoren.....	10
1.4 Kjøttsektoren i Norge.....	12
2 MARKEDSREGULERINGSORDNINGER FOR KJØTT OG EGG.....	15
2.1 Lovhjemlet kartell.....	15
2.1.1 Omsetningsloven.....	15
2.1.2 Organisering for prisstabilitet og avsetningssikkerhet.....	16
2.1.3 Samfunnmessig kontra privatøkonomisk interesse.....	17
2.1.4 Strukturpåvirkning og konkurransemessig nøytralitet.....	18
2.1.5 Markedsregulering i dag.....	19
2.2 Markeder og markedsregulering for de enkelte kjøttslag og egg.....	21
2.2.1 Svinekjøtt.....	21
2.2.2 Lam.....	22
2.2.3 Egg.....	23
2.2.4 Fjørfekjøtt – kylling og kalkun.....	23
2.2.5 Storfekjøtt.....	26
2.3 Markedsregulering i andre land.....	29
2.3.1 USA.....	30
2.3.2 EU.....	30
2.3.3 Sveits.....	32
2.3.4 Forskjeller mellom Norge og andre land.....	34
3 ALTERNATIVE FORMER FOR MARKEDSREGULERING.....	35
3.1 Formålenes relevans.....	35
3.1.1 Formålene.....	35
3.1.2 Relevansen.....	36
3.2 Alternative modeller.....	42
3.2.1 Alternativene.....	42
3.2.2 Reguleringspunktet: Engrospris eller avregningspris.....	43
3.3 Virkninger av alternative modeller.....	45
3.3.1 Primærprodusenters interesser.....	45
3.3.2 Forbrukerinteresser.....	47
3.3.3 Effekter på konkurranse.....	48
3.3.4 Harmoni med WTO-regimet.....	52
3.3.5 Andre landbrukspolitiske konsekvenser.....	53
4 KONKLUSJONER.....	57
REFERANSER.....	67

Sammendrag

Markedsreguleringene er lovbestemt, regulert og ufullstendige. Omsetningslovens mål er enkel, men målene for markedsreguleringene er over tid blitt detaljerte og vidtfavnende.

Markedsreguleringen for kjøtt bidrar til prisstabilitet og avsetningssikkerhet for bønderne. De andre målene har imidlertid neppe vesentlig betydning.

Markedsregulering er ingen selvsagt oppgave for offentlige myndigheter, den medfører en reguleringskostnad i form av utilsiktede effekter på struktur og konkurranse.

Ulike modeller for markedsregulering viser at det ofte er et valg mellom prisstabilitet og reguleringskostnad. Modeller med positive effekter på prisstabilitet medfører gjerne reguleringskostnader blant annet i form av informasjonsskjevheter.

1 Innledning

Markedsreguleringsordningene har siden 1930-tallet vært en sentral del av landbrukspolitikken. Ordningene har tatt sikte på å stabilisere priser på jordbruksråvarer i tråd med årlige avtaler mellom primærprodusentene og staten. Bøndenes produsentsamvirker har hatt ansvaret for å gjennomføre reguleringen på vegne av det partssammensatte Omsetningsrådet. Reguleringen av norske priser har vært mulig i ly av et sterkt importvern.

Importvernet er fortsatt en viktig del av norsk landbrukspolitikk, men kostnadsutvikling gjør at spillerommet for en særnorsk prisutvikling er redusert. Videre har WTO-avtalen forpliktet Norge til å begrense samlet støtte i form av et høyt prisuttak og annen volumstøtte til norske bønder, såkalt gul støtte. Stillingen til de norske, produsenteide samvirkene er over tid blitt utfordret av en voksende gruppe uavhengige foretak, dvs. foretak som ikke har markedsreguleringsansvar. Videre har det skjedd en stor konsentrasjon i detaljistleddet samtidig som antall industriforetak også er redusert. Samlet sett gir dette vesentlig endrede rammer for markedsregulering. Markedsreguleringsordningene er derfor i endring.

På denne bakgrunn har Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, KLF, bedt NILF om å vurdere markedsreguleringsordningene i kjøttsektoren og alternative former for markedsregulering. I dette innledningskapitlet redegjør vi for problemstilling og bakgrunn, for markedsreguleringsordninger generelt og for en teoretisk forståelse av reguleringsproblematikken. Til sist i innledningskapitlet presenterer vi en oversikt over norsk kjøttsektor. I kapittel 2 beskrives markedsreguleringsordningene i Norge og enkelte andre land. I kapittel 3 vurderes de modellene vi har for markedsregulering av kjøtt i dag, samt alternative modeller.

1.1 Problemstilling

Denne utredningen vurderer konsekvenser av ulike typer markedsregulering av kjøtt. Det betyr at utredningen skal se på følgende problemstillinger:

Hvilke markedsreguleringsordninger har norsk kjøttsektor i dag?

Hvilke hovedtyper av alternative ordninger kan vi stå overfor i fremtiden?

Hvordan vil de ulike ordningene kunne fungere for kjøttbransjen, for bøndene og for samfunnet for øvrig?

Vi forutsetter at importvernet fortsatt gir et beskyttet marked for omsetning av kjøttvarer innenfor landets grenser. Borch og Stræte (1998) viser at importvernet er en helt vesentlig faktor for den innenlandske priskonkurransen, særlig i foredlingsleddet.¹

Ved å ta utgangspunkt i endringene i markedsreguleringen for fjørfekjøtt og storfekjøtt, vil vi se på alternative modeller for markedsregulering. I tillegg til å redegjøre for ordningen for fjørfekjøtt, drøfter notatet fire modeller: (1) volummodellen som ble innført for storfekjøtt i 2009, (2) en modell uten prismål, men med markedsregulering på grunnlag av volumprognoser og en nøytral part som markedsregulator, (3) en minsteprismodell etter mønster fra EU, og til slutt, (4) en modell med verken volumregulering

¹ Borch, O.J. og Stræte, E.P. 1998. Regionale perspektiver på strukturendringer innen mottak og foredling av landbruksvarer – Kunnskapsstatus og forslag til videre forskning. Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 18/98.

eller prismål, men hvor det kan tenkes en variant med en referansepris som danner grunnlag for tilpasninger i tollvernet.

Alle disse modellene vil bli diskutert opp imot effekter for bonden, forbrukerne og industriens konkurransevilkår og dermed for landbruks- og matpolitiske målsettinger. Vi vil se på effekter på konkurranseforhold, pris- og volumtilpasning, struktur og koordinering i markedet, og konsekvenser for avsetningsmuligheter, prisstabilitet og prisdifferensiering.

1.2 Markedsregulering og målpris

Markedsregulering er en form for regulering av markeder for jordbruksråvarer hvor siktemålet er å oppnå en nærmere bestemt prisutvikling. Virkemidlet er styring av balansen mellom tilbud og etterspørsel. Det spiller i denne sammenheng ingen prinsipiell rolle om det er volum eller pris som er objekt for regulering. Siden det normalt vil være en entydig sammenheng mellom det volum som tilbys og oppnådd pris, må enhver prisregulering innebære en volumregulering. Likeledes vil enhver volumregulering motsvares av en bestemt prisutvikling.

Markedsregulering for jordbruksvarer er ut fra hensynet til prisstabilisering vanligvis begrunnet i spesielle egenskaper ved jordbruksmarkedene som lav priselastisitet i etterspørselen, til dels langsiktige biologiske produksjonssykluser, tilfeldig variasjon på tilbudssiden relatert til planteproduksjon og sesongvariasjon i produksjon og forbruk. Et viktig anliggende er tidshorisonten for markedsregulering. I den nye volummodellen for storfe har myndighetene skilt klart mellom lagring som skyldes at produksjon og forbruk ikke skjer til samme tid i en biologisk produksjon med mulige etterspørselsvariasjoner gjennom året, og mer langsiktige effekter som betinger mer varig avlastning av et innenlandsk produksjonsoverskudd i eksportmarkeder.

Målprisene står sentralt i det tradisjonelle norske reguleringssystemet. Målprisene er priser jordbruket reelt skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det gjeldende importvernet og de markedsreguleringsvirkemidler som er til disposisjon. Målprisene har også en funksjon i å beskytte senere ledd i verdikjeden mot høyere prisuttak enn det som er forutsatt i jordbruksavtalen. Det er fastsatt en øvre prisgrense for kjøtt, som er målprisen pluss 10 prosent. Tollvernet reduseres, dvs. det innrømmes administrative tollnedsettelse, dersom prisgrensen overskrides eller for å forhindre at gjennomsnittlig markedspris gjennom året overstiger målpris. Noteringsprisen fastsettes ukentlig. Eventuell prisnotering over øvre prisgrense to uker på rad utløser tolladministrering med redusert tollsats.

Markedsregulering er i strid med prinsippet om fri prisdannelse og forutsetter derfor et mandat til å drive regulering samt en kontrollfunksjon som sørger for at mandatet utøves i tråd med bestemte retningslinjer. Mandatet for regulering av markedene for jordbruksprodukter bygger på omsetningslovens bestemmelser, hovedavtalen og forhandlinger mellom stat og næring, de årlige jordbruksforhandlingene, der resultatet fremlegges for Stortinget for godkjenning.

I kjøttmarkedet er det kjøttsamvirket som ivaretar markedsreguleringen. Reguleringen skjer i medhold av omsetningsloven og følges opp av Omsetningsrådet, som er bredt sammensatt med ulike samfunnsinteresser. Det er jordbruksnæringen som har flertallet i Omsetningsrådet på grunn av at finansieringskilden er omsetningsavgift fra primærprodusentene. Kostnadene ved gjennomføring av markedsreguleringen dekkes av primærprodusentene gjennom en omsetningsavgift.

Norturas prisansvar, mottaks- og forsyningsplikten og de operative markedsreguleringstiltakene er nært knyttet sammen. Markedsreguleringstiltakene er siste ledd i et

grunnlagsarbeid som består av prognoser, innmeldingsordninger, prisdifferensiering, arbeid med geografisk utjevning og andre logistikkfunksjoner for å møte etterspørselen og skape markedsbalanse på det ønskede prisnivå. Dette ble blant annet understreket av den jordbruksavtalepartssammensatte arbeidsgruppen som i 1996 utredet uavhengige aktørers deltakelse i markedsreguleringen, «Arbeidsgruppen for gjennomgang av bestemmelsene vedrørende private (ikke samvirkebaserte) aktørers deltagelse i markedsreguleringen». Rapport avgitt 10. januar 1996, jf. Jordbruksavtalen 1995–96.

Målprisen, som jordbruket skal kunne oppnå dersom markedet er i balanse, er basis for markedsreguleringen innenfor et avtaleår. Målprisen kan sies å reflektere det forhandlingspartene i jordbruksforhandlingene mener vil være en naturlig likevektspris i markedet for et forventet tilbudt kvantum innenfor et avtaleår. Avtalepartene legger med andre ord til grunn et markedsbasert samsvar mellom pris- og volumforventning hvor markedsreguleringen tar sikte på å sikre stabilitet ved å korrigere temporære avvik mellom tilbud og etterspørsel. Denne forståelsen har nok variert over tid. For enkelte kjøttslag og andre jordbruksvarer har det vært vedvarende behov for eksempel for reguleringseksport, mens det i andre har vært relativt lange perioder med administrative tollreduksjoner. I markedet for melkeråvare er det for eksempel en relativt stabil subsidiert eksport, mens tilbudet av melkeråvare er begrenset av en kvoteordning. I dag er det små kvoter for reguleringseksport av kjøtt, og foreliggende forslag til WTO-avtale sikter mot å fjerne eksportstøtte som virkemiddel.

1.3 Markedsregulering, markeds- og kontraktsteori

I dette avsnittet presenterer vi enkelte teoretiske tankesett rundt markedsregulering. Vi tar utgangspunkt i markedsbegrepet og prisdannelsen og forklarer betydningen av markedsstruktur og strategivalg. Deretter ser vi på kontraktsformer og vertikale relasjoner som erstatter løpende, fri prisdannelse med avtalte leveringsvilkår, og derved fjerner noe av usikkerheten ved fri og løpende markedstilpasning.

1.3.1 Marked, struktur, strategi og prisdannelse²

Konsekvensene av ulike typer markedsregulering eller avregulering avhenger av struktur og strategivalg i kjøttindustrien. I dette avsnittet vil vi illustrere hvilken betydning struktur og strategier på industriledet har for prisutviklingen.

Struktur og konkurranse

I et marked med fri konkurranse fastsettes prisen slik at produksjonskostnader tilsvarende verdien forbrukerne setter på godene uten at noen trenger å regulere atferden hos små, uavhengige tilbydere og etterspørrere. Fire betingelser må være oppfylt: (1) Alle tilbydere og etterspørrere tar prisene som gitt, det betyr normalt fravær av skalafordeler, (2) homogene produkter, (3) fri prisdannelse, og (4) perfekt kunnskap hos alle aktører.

I et marked med fri konkurranse vil markedsregulering ev. gi priser som gir avvik mellom reelle produksjonskostnader og verdi for kundene. Resultatet vil normalt være enten overskudd eller underskudd av produkter, behov for en form for rasjonering og tap for samfunnet.

Ut i fra de nevnte betingelsene er det neppe grunn til å regne med fri konkurranse i den norske kjøttsektoren. Både tilbydere og etterspørrere, dvs. dagligvarekjeder, kan ha evne til å påvirke prisene både horisontalt, dvs. hos sine konkurrenter, og vertikalt, dvs.

² Teorien i dette kapitlet bygger stort sett på: Bierman, H.S. og Fernandez, L., 1993, «Game theory with economic applications». Addison-Wesley publishing company, INC., USA

mellom leverandør og kunde. Vi er da over i en type markedstilpasning hvor den enes tilpasning påvirker tilpasningen hos andre aktører. I drøftingen av markedsreguleringsregimer er det derfor nyttig å forstå betydningen av strategiske spill mellom aktører på tilbudssiden i et marked.

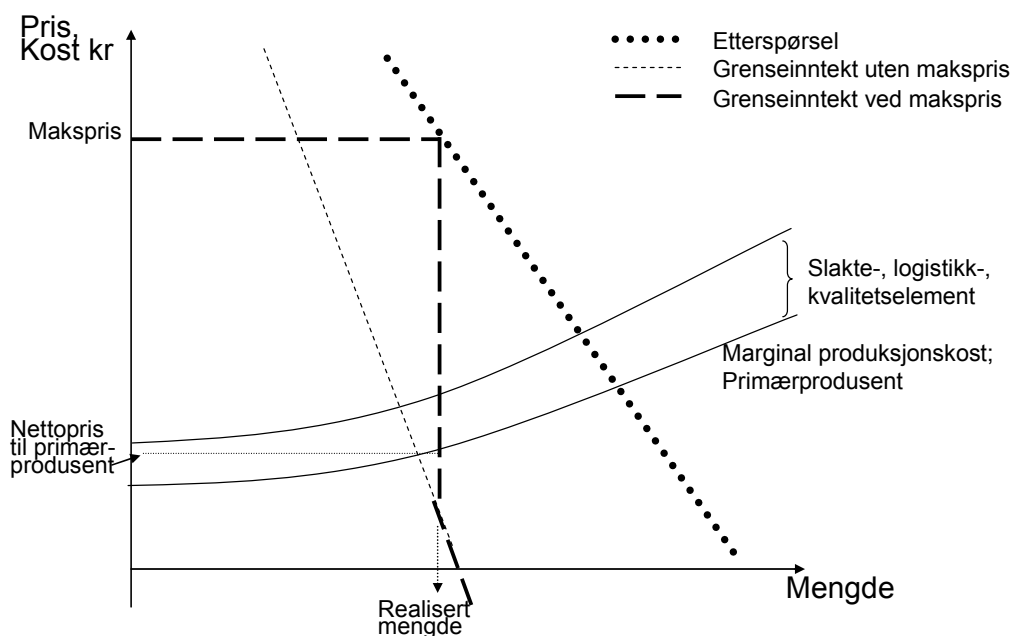
Vi holder oss her for illustrasjonens skyld, først til et marked med en aktør med dominerende markedsposisjon, eller potensiell markedsrett. Deretter utvider vi perspektivet og beskriver markedet som et *duopol*, dvs. med to tilbydere som begge kan påvirke prisene. Det er sjelden det finnes rene duopoler, sannsynligvis er vi nærmest et duopol i markedet for fjørfekjøtt i Norge, og regionalt, for slakting av svin og storfe. Men selv om det er en relativt stor konkurrent og flere utfordrere til denne, kan markedsatferden ofte illustreres som en atferd med to representative aktører; en stor og en typisk representant for små utfordrere.

Neste avsnitt viser først noen hypoteser om effekter av markedsregulering i en situasjon hvor én aktør har markedsrett. Neste avsnitt drøfter muligheten for at markedsreguleringen påvirker strategivalg i et duopol. Til sist vurderer vi sammenheng mellom det strategiske spillet mellom konkurrenter og markedsreguleringen.

Markedsregulering i en situasjon med markedsrett

Både tollvern og målpris fungerer som en maksimalpris. For en monopolist kan maksimalpriser virke stimulerende på volum i forhold til en situasjon uten maksimalpris, og redusert maksimalpris kan stimulere volum produsert.

Figur 1 viser monopolistens tilpasning for størst mulig overskudd, dvs. pris og volum tilpasses slik at grensekostnad er lik grenseinntekt. Virkningen av en maksimalpris er at grenseinntekten får en horisontal del, så en vertikal del, før den følger grenseinntektskurven uten maksimalpris. Slik vi har beskrevet situasjonen i markedet, vil monopolisten produsere «realisert mengde» til «makspris». Pris til primærprodusenten følger av realisert mengde.

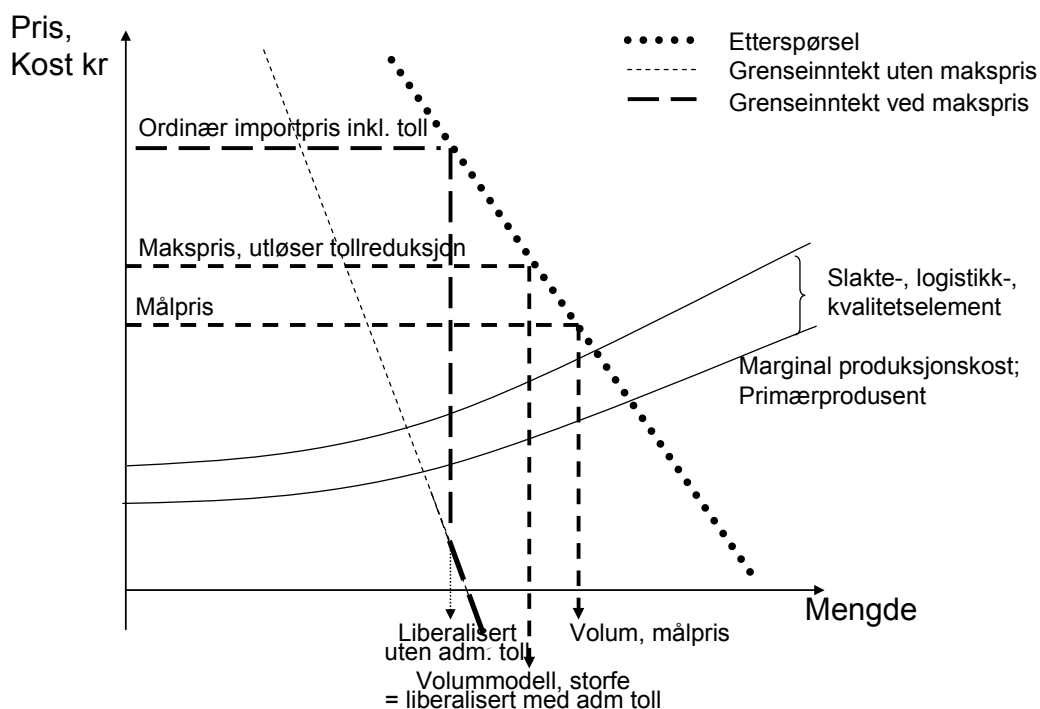


Figur 1.1 Monopolistens tilpasning med maksimalpris

Fremstillingen i figur 1.1 er forenklet. For det første antar vi at monopolisten er vanlig profittmaksimerer. Dersom det er et samvirke som har markedsmakt, er antagelsen misvisende. Det er solid faglig grunnlag for at et produsentsamvirke som maksimerer utbyttet for sine primærprodusenter, for eksempel vil produsere volumer utover monopolistens tilpasning.³

Den andre viktige forenklingen er at vi antar markedsmakt kun nedstrøms, overfor kundene, ikke overfor råvareleverandørene. Akkurat i vårt tilfelle med maksimalpris, er det ikke gitt at markedsmakt også overfor råvareleverandørene ville gitt endret volum og pris til primærprodusent. Men markedsmakt overfor råvareleverandørene vil normalt begrense markedsført volum.

Det er tre aktuelle maksimalpriser som kan ha betydning for vurderingen av markedsregulering. Den absolutte maksimalprisen i det norske markedet, dvs. importpris inklusiv toll, importpris med administrativt nedsatt tollsats, og en tredje variant som er en avtalt målpris fastsatt gjennom jordbruksforhandlingene. Målprisen sier at prisen i gjennomsnitt over året ikke skal ligge over et bestemt nivå. I figur 1.2 er de tre alternativene illustrert.



Figur 1.2 Monopolistens tilpasning ved ulike maksimalpriser

³ Se for eksempel Helmberger, P.G. 1964. Co-operative Enterprise as a Structural Dimension of Farm Markets. *Journal of Farm Economics*, 46(3): 603–617, som forutsetter at samvirket maksimerer overskuddet for sine medlemmer og viser at målfunksjonen bidrar til økt produksjon. Se også Cotterill, R.W. 1996. The Role of Co-operatives in Differentiated Product Markets. Presentation at Strategy and Policy in the Food System: Emerging Issues, (June 19), Washington, DC. Cotterill drøfter oligopolistiske matvareindustrier med differensierte produkter, og viser at samvirkeforetak med åpent medlemskap tenderer til å øke produksjonsvolum og bringe likevekten i markedet nærmere likevekten ved perfekt konkurranse. Det finnes imidlertid også forskning som trekker effektivitetseffekten for samfunnet i tvil, som f.eks. Philip K. Porter og Gerald W. Scully. 1987. Economic Efficiency in Cooperatives. *Journal of Law and Economics*, 30(2): 489–512.

Figurene ovenfor forutsetter at prisreguleringen skjer fra slakteleddet, dvs. det er engrospris for helt slakt som blir regulert. Alternativt kunne en tenke seg at man regulerte nettoppris til primærprodusent. Bestemmelsen av hvilken pris og hvilket ledd i leveringskjedene som reguleres, dvs. bestemmelsen av reguleringspunkt, vil vi komme tilbake til.

Markedsregulering og strategivalg

I den norske kjøttsektoren er den ene og største markedsaktøren et samvirkeforetak som vi kan anta har som mål å maksimere leverandørenes inntekt gjennom priser på produktene og volum omsatt. Samvirkeforetaket i den norske kjøttsektoren har en tosidig rolle som markedsaktør og markedsregulator. Nortura har et mandat til å regulere tilbudet i markedet gjennom å foreta lagring, i noen tilfeller eksport, iverksette priskampanjer osv. I tillegg kan Nortura forsøke å koordinere og påvirke produksjonen til bøndene, men som markedsregulator har Nortura mottakplikt og må akseptere alle leveranser av slaktedyr fra bøndene.

Reguleringstiltakene skal gjennomføres når det er nødvendig for å oppnå en målpris ved hjelp av en bestemt volumbalanse. Målpris er fastsatt gjennom forhandlinger og kan dermed avvike fra pris ved fri tilpasning av tilbud og etterspørsel. Prisen skal, som nevnt, gjenspeile det jordbruksavtalepartene mener vil være en naturlig likevektspris i markedet for et forventet tilbudt kvantum. Dermed skal det kun være grunn til å forvente temporære avvik mellom tilbud og etterspørsel.

Bøndene står fritt til å bestemme om de skal levere til samvirket eller andre slakterier, og dagligvarehandelen står fritt til å velge leverandør. Ordninger med medlemskap i samvirket kan forstyrre konkurransen om bondens leveranser, og reguleringer kan skape systematisk konkurransevridning mellom industrikunder innenfor og utenfor samvirket. Her antar vi at det kun er prisen som avgjør volumer både på råvare- og produksiden.

Norturas rolle som samvirkebasert markedsregulator påvirker hvordan Norturas konkurrenter vurderer og beregner Norturas valg av volum og pris. For eksempel kan det være grunn til å forvente at Nortura tar ansvar for at priser opprettholdes, selv om et tilbudsoverskudd kan skyldes forsøk på å vinne markedsandeler blant andre private foretak. Markedsreguleringsansvaret innebærer også at Nortura alltid skal ta imot slaktedyr fra enhver produsent og forsyne alle som ønsker å foredle råvarer på like vilkår, såkalt mottaks- og forsyningsplikt. Dette gjør at en ikke-samvirkebasert utfordrer kan velge sin strategi basert på betydelig informasjon om hvilken strategi Nortura kan forventes å følge.

På den annen side kan konkurrenten til samvirket også ha noen spesielle utfordringer. Markedsregulator utøver en viss grad av skjønn og autonomi i gjennomføring av reguleringstiltak og anbefaling av tiltak overfor Omsetningsrådet, og planlegger slike tiltak ut fra den informasjonen markedsregulator til enhver tid har tilgang til. For konkurrentene til markedsregulator kan det derfor være nødvendig å regne inn en viss usikkerhet om hvordan Nortura vil drive markedsreguleringen, når de vil iverksette tiltak, hvor sterke tiltak osv. Utfordrerne kan vanskelig utelukke at Nortura kan ta taktiske, rene foretaksøkonomiske hensyn med i vurderingen av reguleringstiltak.

For leverandørene av slaktedyr er en forskjell mellom samvirket og uavhengige konkurrenter knyttet til spørsmålet om medlemskap i samvirket. Samvirket skal ta imot dyr fra alle produsenter, men leveransevilkårene beror i noen grad på medlemskap. Dermed er kostnaden ved inntreden og uttreden som medlem et viktig spørsmål som i praksis kan moderere betydningen av mottakplikten.

Kjøttbedriftene står i hovedsak overfor tre typer kunder: Industrikunder, storhusholdning og dagligvarekunder. Slakterier leverer dels råvarer til egen industriell foredling og dels til konkurrerende foredlere. Prisstrategien overfor egne kontra eksterne kunder kan variere. Som nevnt er markedsregulator forpliktet av forsyningsplikten, men

forsyningsplikten kan neppe hindre at salgsvilkår pga. ulike volum, ulik logistikk osv. i praksis kan slå ulikt ut for interne og eksterne kunder.

Overfor uavhengige industrikunder, storhusholdningskunder og dagligvarekunder konkurrerer samvirket og andre kjøttforetak på vanlig måte gjennom pris, kvalitet, leveringsevne, markedsføringstiltak, logistikk osv. Relasjonen mot de uavhengige kundene varierer fra eksklusivitet til en tilstrebing av likebehandling av alle kunder. Eksklusivitet kan skyldes vertikal integrasjon, at det for eksempel er samme eierskap til et dagligvareforetak og en kjøttbedrift, eller kontrakt om eksklusiv distribusjon gjennom én enkelt dagligvarekjede. Kjedenes egne merkevarer er en form for eksklusivitet hvor en leverandør forbeholder et varemerke kun for en bestemt dagligvarekjede.⁴

Det er med andre ord mange varianter av markedstilpasninger selv om vi begrenser oss til enkle tilfeller av markeder med to typer tilbydere; samvirkeforetak og ikke-samvirkebaserte kjøttbedrifter. Markedsreguleringen, som egentlig bare har som hensikt å påvirke prisdannelsen i markedet, kan påvirke alle former for markedstilpasning. Det er ingen grunn til å utelukke at vertikal integrasjon mellom dagligvarekjeder og kjøttbedrifter, eller mellom slaktning og foredling, bruk av egne merkevarer osv. også kan påvirkes av eksistensen av markedsregulering og av hvordan reguleringen praktiseres. I meierisektoren er nettopp spørsmålet om forholdet mellom råvarehåndtering av melk og foredling hos markedsregulator, et av kjernepunktene i utformingen av reguleringsregimet. Transparens når det gjelder markedsregulators vilkår for salg til interne kontra eksterne industrikunder i kjøttmarkedet, er også et velkjent tema. Selv om vi ikke her har rom for å drøfte alle potensielle effekter av markedsregulering, er det viktig å være klar over at regulering av priser også har utilsiktede sideeffekter.

Strategiske spill mellom markedsregulator og andre aktører

I denne drøftingen vil hovedvekten ligge på pristilpasningen og det strategiske spillet mellom en samvirkebasert markedsregulator og resten av industrien representert ved en typisk privat utfordrer. Det strategiske spillet om prisene kan svært forenklet illustreres ved figur 1.3. Her forutsetter vi at begge aktører kun har valget mellom to alternativer og de samme strategiene: Sette pris eller sette kvantum. I teorien knyttes de to alternativene henholdsvis til såkalt Bertrand–Cournot-tilpasning.⁵

Utfordrers strategi	Markedsregulators strategi	
	Setter kvantum – tilpasser pris	Setter pris - tilpasser kvantum
Setter kvantum – tilpasser pris	Store prisfluktuasjoner	Sterk fluktusjon i markedsregulators markedsandel
Setter pris - tilpasser kvantum	Fluktusjon i utfordrers markedsandel	Moderat risiko for begge aktører

Figur 1.3 Strategisk tilpasning i et duopol. Illustrasjon

⁴ Kjuus, J. 2010. Dagligvarehandel og mat 2010.

⁵ Varian, Hal R. 1987. Intermediate Microeconomics. A modern approach.

Siden kjøttmarkedet totalt sett er lite prisfølsomt, selv små volumvariasjoner gir store prisvariasjoner, vil det alltid være betydelig risiko for prisfluktusjon. Men graden av prisfluktusjon og usikkerhet avhenger av atferden hos tilbyderne. Dersom begge er opptatt av å holde en bestemt pris, og tilpasse volum til den etterspørselen markedet gir for gitte priser, vil prisfluktusjonene også bli mindre enn om begge aktører er fokusert på å holde bestemte volumer eller markedsandeler (sammenlign øverste venstre rute med nederste høyre rute).

Dersom imidlertid en aktør velger å holde pris, mens den andre velger å sette et bestemt kvantum, vil førstnevnte oppleve stor fluktusjon i egen markedsandel. En slik rolle betegnes gjerne som «svingprodusent». Etterspørselssvikten eller ansvar for å holde prisene, tas på egen kappe, ellers vil prisen falle sterkt og i strid med foretakets interesse.

Markedsreguleringen er en ordning som påvirker det strategiske spillet som er illustrert i figur 1.3. En markedsregulator, som illustrert i øverste linje i figuren, har som oppgave å holde en pris og kan i noe grad bruke eksterne ressurser, dvs. en generell omsetningsavgift, til å finansiere de tiltakene som skal til for å forsvare en prisstrategi. Slik sett kan det gi gode vilkår for volumfokuserte strategier hos konkurrenten til markedsregulator. På den annen side kan markedsregulator selv påvirke når og i hvilken grad prisen skal forsvares ved hjelp av kollektive omsetningsavgifter, dvs. at også en markedsregulator, innenfor en begrenset periode, kan velge å forsvare eget volum eller egen markedsandel og dermed gjøre en volumfokusert strategi hos utfordrerens til en kostbar strategi. Det kan tenkes at muligheten for regulering kan begrense markedsregulators økonomiske tap som følge av prisnedgang ved en slik tilpasning, mens konkurrentene kan bli nødt til å sørge for at råvareprodusentene overfører sine volumer til samvirket. Over tid kan imidlertid en markedsregulator vanskelig følge en ren volumorientert strategi uten å komme i konflikt med hensikten med markedsreguleringen. Markedsregulator har imidlertid muligheten til å si at virksomheten ikke er tjent med å ta et ansvar for å forsvare prisen i markedet og dermed si fra seg ansvaret for markedsreguleringen.

Figur 1.3 gjelder generelt for duopolistisk konkurranse enten overfor leverandører av råvarer eller overfor kunder. Tilpasningsalternativene er heller ikke avhengig av at det finnes en markedsregulator og en markedsregulering. Helt ordinære konkurrenter kan utvikle alle de fire tilpasningene som er illustrert. Det betyr at man uten markedsregulering kan oppleve samme tilpasning som med markedsregulering, men i så fall basert på full autonomi i tilpasningen hos hver enkelt aktør. En stor aktør kan finne det lønnsomt å opptre som svingprodusent for egen regning, fordi det å forsvare pris er mer interessant enn å forsvare markedsandel ved lav pris.

Dersom aktørene i stedet for å opptre som uavhengige foretak skulle bli enige om en bestemt tilpasning, er det neppe tvil om at de ville valgt prissetting som felles strategi, dvs. nederste hjørne til høyre i figur 1.3. I en slik likevekt er monopolløsningen innen rekkevidde, men løsningen kan forutsette et avtalt prissamarbeid i strid med Konkurranseloven. Det finnes imidlertid også atferdsmekanismer som kan fremme slike monopolløsninger uten at partene trenger å sette seg ned for å avtale hvordan tilpasningen skal være.

1.3.2 Kontrakter og annen vertikal koordinering i kjøttsektoren

Som vist i avsnittet ovenfor, kan samme type markedstilpasning som man oppnår gjennom markedsregulering også være resultat av autonom tilpasning mellom konkurrerende foretak. En type autonom tilpasning som gir noen av de samme effektene som et reguleringsregime med mottaks- og forsyningsplikt, skjer gjennom kontraktbaserte leveranser.

Leveringskontrakter mellom bønder og de som kjøper jordbruksprodukter, ut over medlemskap i landbrukssamvirket og relativt generelle kjøpsvilkår, har lenge vært lite

vanlig i Norge. Dette er nå mer brukt enn før, men likevel er kontrakter relativt uvanlig i Norge i forhold til det en ser for eksempel i USA. Hegrenes og Borgen (2005) har forsøkt å skaffe generell informasjon om kontrakter og kontraktsteori og om bruken av kontrakter i norsk jordbruk.

Tradisjonell økonomisk teori forutsetter åpne markeder, full informasjon og uavhengige aktører og kan bare til en viss grad forklare de formene for koordinering en ser i praksis. Atferdsteori og institusjonell økonomi kan dermed gi økt forståelse. I næringslivet er det vanlig med ulike former for samarbeid og samordning mellom ellers uavhengige markedsaktører. Dette er ofte hybride styringsformer som ligger mellom (spot)markedet og bedriftsintern organisering, og kjennetegnes ved at transaksjonene påvirker styringsformen. Eksempler på slike kjennetegn er hvor spesifikke investeringer som trengs, hvor ofte transaksjonene blir gjennomført, kompleksiteten ved transaksjonen og hvor vanskelig det er å måle transaksjonen. En kan vente at kontrakter eller andre former for vertikal integrasjon er vanlig dersom det er stor markedsrisiko, dårlig fungerende kredittmarked, vanskelig eller dyrt å måle kvalitet eller sterk sammenheng mellom produksjonsmåte og produktkvalitet. Ut over å redusere risiko for kjøper og selger kan kontrakter bidra til reduserte transaksjonskostnader og logistikkostnader, tilgang på kapital, teknologi, rådgiving, andre tjenester og kontroll med kvalitet.⁶

Markedsreguleringsmodellen i Norge med mottakspåkt og forsyningspåkt har redusert behovet for kontrakter i førstehåndsomsetningen av kjøtt, egg og andre jordbruksprodukter. Innenfor kjøttproduksjonene med unntak av fjørfekjøtt er det ikke vanlig med formaliserte markedskontrakter, derimot er egg- og fjørfekjøttproduksjonen i stor grad basert på kontrakter både innenfor landbrukssamvirket og hos de private aktørene. I grøntsektoren har ikke landbrukssamvirket markedsreguleringsansvar, og det er svært vanlig med kontrakter. Innenfor «dagligvaredelen» av frukt-, grønt- og matpotetsektoren er det sterk vertikal koordinering mellom produsent-, grossist- og detaljistledet. Tre grossister har avtale med de fire store detaljistkjedene på den ene siden og med tre produsentforeninger på den andre siden. Mellom produsentorganisasjonene og grossistene er det samarbeids-/intensjonsavtaler om å kjøpe varer så lenge det er forretningsmessig forsvarlig å gjøre det, og grossisten varsler om kvantum som ønskes levert på høsten/vinteren før vekstsesongen. Produsentorganisasjonene fordeler kvantum eller areal på sine medlemmer gjennom en produksjons- og leveringsplan. Produsenter uten kontrakt med en grossist vil ha vansker med å få levere til en dagligvarebutikk.⁷

Andersen et al. (2008) har blant annet forsøkt å belyse om norske kjøttproduserende bønder og næringsmiddelindustrien gjensidig kan styrke hverandres konkurranseevne og øke verdiskapingen gjennom alternative organiseringsmodeller som blant annet omfatter ulike grader av vertikal koordinering. De peker på at det i Norge i motsetning til internasjonalt er tilsynelatende begrenset koordinering mellom slakteri/foredling og primærprodusentene, og at noe av årsaken er at markedsreguleringen og landbrukspolitikken motvirker slik koordinering. Internasjonalt har kravene til en effektiv verdikjede økt behovet for vertikal koordinering for å sikre råstoff med en spesifisert og uniform kvalitet. Ifølge denne rapporten kan kostnadsreduksjon i kjøttindustrien oppnås blant annet ved en høyere grad av vertikal koordinering mellom gårdsbruk og prosessbedrifter, ved at man får en mer effektiv felles planlegging som kan sikre høyere og jevnere

⁶ Hegrenes, A. og Borgen, S.O. 2005. Marknadstilpassing gjennom nye kontraktsformer i jordbruket. NILF-rapport 2005-2.

⁷ Hegrenes, A. og Borgen, S.O. 2005. Marknadstilpassing gjennom nye kontraktsformer i jordbruket. NILF-rapport 2005-2.

kapasitetsutnyttelse i begge ledd, samt produksjon av mer uniforme dyr for å sikre en rasjonell prosessering.⁸

Som ett av flere framtidsscenarioer analyserer Andersen & al. (2008) hva som kan skje med et sterkt importvern og bortfall av markedsregulering. De mener dette vil føre til en sterk innenlands restrukturering av verdikjeden for kjøtt med sterk vertikal koordinering, markedskontrakter, tendenser til produksjonskontrakter og vertikalt integrerte verdikjeder. I primærleddet ser de for seg en akselererende utvikling mot økt sentralisering og større bruk. I industrien antar de at det vil bli en sterkere konkurranse om råvaretilgangen, og at det vil ligge åpent for en vertikal koordinering mellom slakteri og primærprodusenter med en tiltakende grad av markedskontrakter mellom slakterier og bønder. Foredlingen forventes også å bli mer sentralisert og spesialisert, og for å sikre råvaretilgangen til foredlingsbedriftene vil de integrere seg sterkere mot slakterier og bønder. Dette kan medføre at omfanget av såkalt tverrsalg av kjøttråvare innenfor industrien vil bli redusert, for eksempel salget fra Nortura til Nordfjord Kjøtt og andre aktører som foredler mer kjøtt enn egen slakting og skjæring. En restrukturering kan føre til sterkere forhandlingsmakt for industrien i forhold til dagligvarekjedene fordi industrien kontrollerer råvaretilgangen. Imidlertid kan det også skje at dagligvarekjedene i større grad integrerer seg vertikalt med slakteriene og produsentene. Andersen & al. (2008) forventer med andre ord at maktforholdene i verdikjeden vil endre seg som følge av økt vertikal integrasjon, men at det er vanskelig å si hvordan det vil påvirke styrkeforholdet mellom industrien og dagligvarekjedene.

1.4 Kjøttsektoren i Norge

Kjøttsektoren i Norge og Norden er tidligere beskrevet av for eksempel Kjuus & al.⁹ I dette avsnittet beskrives kort kjøttsektoren i Norge i dag. Det er lagt vekt på å beskrive strukturen med antall aktører på ulike ledd, geografisk lokalisering og svingninger i produksjon og etterspørsel. Dette er forhold som påvirker behovet for markedsregulering og har betydning for aktørenes tilpasninger i markedet.

Sektoren består av primærprodusenter, slakterier, styknings-/skjærebedrifter og foredlingsindustri. Det foregår også kjøttforedling på detaljistleddet, men denne foredlingen er blitt mindre omfattende over tid. Markedsregulering er knyttet til bestemte nivåer i denne leveringskjeden. Det er i Norge engrosprisen fra slakteri som utgjør noteringspunktet for målpris, reguleringspunktet, og det er dette nivået som er gjenstand for regulering.

Primærprodusentene er bønder som driver med kjøttproduksjon enten som selvstendig driftsform eller som en del av melkeproduksjon. Utover melkeproduksjon er det ingen viktige eksempler på at kjøtt er biprodukt av annen produksjon. Husdyrproduksjonen foregår på stadig færre, men større enheter. Svinekjøttproduksjonen har de siste årene vært blant produksjonene som har hatt størst strukturendringer. Produksjonsfordelingen mellom ulike områder og dyreslag har endret seg de senere årene. Endringene i produksjonsmønster har vært mest framtrødende for gris, der Rogaland og enkelte kommuner i Nord-Norge har hatt sterk vekst.¹⁰ Nortura har en betydelig markedsandel på hhv. slakte- og skjæreleddet, med hhv. 74 og 58 prosent av slaktet storfe, svin og sau/lam i 2005. I foredlingsleddet var Nortura sin markedsandel 45 prosent i 2005. Tall fra 2008 viser at Agder

⁸ Andersen, R.K., Skinnarland, S. og Tveterås, R. 2008. Fra bonde til butikk. En studie av verdikjeder i kjøttbransjen. Fafo 2008.

⁹ Kjuus, J., J. Utgård, S. Melhuus og M. Svennerud (2008). Perspektiver for en norsk kjøttindustri: Sammenligning av struktur i Norden. NILF-notat 2008–22.

¹⁰ Partsammensatt arbeidsgruppe 2010. Innfrakttilskudd slakt.

og Rogaland er områder hvor privat bransje øker mest. Her er det slakterier som Prima Jæren Slakt AS, Fatland Jæren, Jens Eide slakteri og Froland slakteri som øker sine volumer. I Oslo og Akershus opplever den private delen av bransjen også en økning, ved at Fatland Oslo og Furuseth i Akershus tar markedsandeler.¹¹ Figur 1.4 viser strukturen på slakteriledet i 2008, med totalt 29 slakterier¹².



Figur 1.4 Oversikt over slakterier i Norge 2008, ekskl. fjørfe-slakterier og slakterier med mindre årsvolum enn 1 000 tonn

Fjørfeindustrien har vært igjennom en periode med sterk konsolidering, og vertikal og horisontal integrering. Samvirkeide Nortura er den største aktøren, mens store deler av den private fjørfebransjen er samlet under holdingselskapet Cardinal Foods. Selv om dereguleringen av sektoren først trådte i kraft i 2007, begynte posisjoneringen i markedet allerede i 2005. Private equity-selskapet CapMan¹³ bidro sterkt til utviklingen av

¹¹ Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, Private slakterier tar markedsandeler fra Nortura. URL: <http://www.kjottbransjen.no/?did=9141607>

¹² Nortura opplyser i e-post til NILF den 03.03.2011 at slakteriet i Sortland, Mosjøen, Brønnøysund, Namsos, Fosen, Ålesund og Oppdal nå er nedlagt. Videre at Malvik og Karasjøk er kommet til.

¹³ Private equity-selskaper kjøper gjerne selskaper som ikke er børsnotert. Capman investerer i kontrollerende posisjoner i selskapene de går inn i, men tar gjerne tidlige eiere med i utviklingen av selskapet. Målet er vekst, økt profitabilitet og styrket strategisk posisjon. De ser etter sektorer der det foregår konsolidering eller andre store endringer. Veksten skal skje både organisk og gjennom oppkjøp (Capman, 2010. *Investment focus and strategy* URL: <http://www.capman.fi/En/InvestmentOperations/CapManBuyout/InvestmentFocusandStrategy/>, 19.08.10.)

fjorfemarkedet da de etablerte Cardinal Foods i 2005 og kjøpte Norsk Kylling og eggleverandøren Arne Magnussen. Synnøve Finden etablerte i samme år Den Stolte Hane som et salgs- og markedsføringsselskap for hvitt kjøtt. Den Stolte Hane og Cardinal Foods fusjonerte i 2006, og Synnøve Finden ble nest største eier av Cardinal Foods etter fusjonen. I etterkant av fusjonen med Den Stolte Hane kjøpte Cardinal Foods også Jærkylling og det ble etablert en leveranseavtale med Trønderkylling. Jærkylling og Trønderkylling hadde til da hatt et felles salgs- og markedsføringsselskap. Fusjonen samlet de største private leverandørene (utenom samvirket) under ett eierselskap og i tillegg integrert vertikalt fra slakting til salg/markedsføring. Trønderkylling gikk konkurs i 2007 og SPIS/Grilstad overtok boet og opprettet Stjernekylling. I 2008 kjøpte REMA 50 prosent av aksjene i Hugaas Rugeri. Stjernekylling ble avviklet i 2008 og Ytterøya kylling etablert i 2009. Nortura overtok de fleste av Stjernekyllings produsenter samt lagerbeholdning da selskapet ble avviklet.

Slaktingen av fjørfe har økt de siste årene og økte med 20 prosent i 2008. Kylling utgjør ca. 90 prosent av volumet. De frittstående slakteriene økte markedsandelen i 2008 med 3 prosentpoeng. Volumveksten på kylling er på hele 35 prosent for de frittstående, mens markedsandelen til de frittstående er størst på kalkunslakting, med 31 prosent av total slakting.

Nortura SA hadde ca. 65 prosent av markedet for slakt av svinekjøtt i avtaleåret 2009–2010. Andre store aktører er Fatland, Furuseth Slakteri, Prima Jæren og Midt-Norge Slakterier. Produksjonen av svinekjøtt i Norge var ca. 127 000 tonn i avtaleåret 2009–2010. Produksjonen har aldri vært større enn dette. Imidlertid var både etterspørselsveksten og produksjonsveksten betydelig lavere det siste året enn i årene før. Overskuddet av svinekjøtt økte i 2009–2010 fordi produksjonen økte mer enn etterspørselen. Prognose fra juni viser et overskudd på 4 200 tonn for 2010, og reguleringslageret var på samme tid på 900 tonn. Importen av svinekjøtt var i avtaleåret 2009–2010 på 1 836 tonn.

For slakting av sau og lam er privat slakteandel på ca. 30 prosent. Fatland sine tre slakterier tar stadig mer av slaktingen og er nesten oppe i 50 prosent av den private slaktingen.

I 2008 økte slaktingen av storfe med 1 918 tonn, noe som gir en økning på 2,3 prosent. Økningen skyldes mer slakting av ku og ung ku. Privat slakteandel på storfe er stabil på 25 prosent.

Markedsandelen til private eggpakkerier var ca. 27 prosent i 2009, og Norturas andel var tilsvarende ca. 73 prosent. Markedsandelen til de private eggpakkeriene har økt noe de siste årene. Det er tette relasjoner mellom eggprodusenter og pakkerier. Ved etablering av nye aktører, for eksempel Rema-kjedens engasjement gjennom Hugaas Rugeri nær Trondheim, inngås det langsiktige kontrakter mellom et utvalg bønder og pakkeriet.

I omstillingsfasen fra å ha verpehøns i tradisjonelle bur til innredede bur (trivselsbur, miljøbur) eller løsdrift har markedet utviklet seg fra et underskudd i 2008 til overskudd i 2009 og 2010. Dette skyldes at mange av de som bygger nytt tilpasser seg til konsepsjonsgrensen, samtidig som mange av de som skal avvikle som følge av nye krav til bygningene i 2012, har fortsatt å produsere. Overskuddet har ført til en betydelig lageroppbygging. Prognose fra juli 2010 tilsier et overskudd i 2010 på 2 260 tonn egg, og et noe mindre overskudd i 2011. Av det prognoserte overskuddet i 2010 vil 1 860 tonn bli tatt ut gjennom førtidsslakting av verpehøner, og Omsetningsrådet har godkjent økt omsetningsavgift og ekstraordinære tiltak for å forbedre markedssituasjonen.

2 Markedsreguleringsordninger for kjøtt og egg

Markedsreguleringen i Norge har vært omstridt helt siden debatten om Omsetningsloven på 1920- og 30-tallet. Etter snart 80 års debatt, flere høyesterettsdommer og diverse lovendringer, fremstår loven og markedsreguleringen som et spesielt tilfelle av offentlig inngrep i markedsøkonomien. Den norske markedsreguleringen skiller seg da også fra reguleringene for eksempel i EU, USA og Sveits, og den må stadig tilpasses, nå de senere årene for å harmonere med WTO-avtalen.

I dette kapitlet drøfter vi først ordningens historiske bakgrunn og samfunnsmessige begrunnelse. Deretter beskriver vi markedene for kjøtt og markedsreguleringene av de ulike kjøttslagene i Norge. For å vise at det er ulike måter å regulere markedet på gis det også en kort beskrivelse av markedsregulering av kjøtt i EU, USA og Sveits.

2.1 Lovhjemlet kartell

Markedsregulering, slik den har vært utformet i store deler av perioden etter 1930, er en form for lovhjemlet kartell. Et kartell er en gruppe av to eller flere uavhengige tilbydere som enes om å fastlegge eller kontrollere tilbudet i et gitt marked¹⁴. Lovhjemmelen ligger i Omsetningsloven av 1936, med forløper av 1930. Historikeren Harald Espeli omtaler innføringen av utjevningsavgiften for omsetning av melk på 1930-tallet, som tvangskartellisering (Espeli & al., 2006). Når Høyesterett på 30-tallet skulle vurdere lovens legitimitet, konkluderes det med at spørsmålet må avgjøres «paa bakgrunn av den jordbrukskrise som har fremkalt den» (Espeli & al. S. 49).

Markedene har endret seg, det samme har norske forpliktelser i henhold til multilaterale avtaler. En vurdering av markedsreguleringen må i dag skje på bakgrunn av den markedssituasjon som har frembrakt helt andre problemer enn 1920-tallets overproduksjonskrise. Nedenfor følger noen momenter til en slik vurdering

2.1.1 Omsetningsloven

Omsetningslovens formål er «gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe, og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær». Den historiske bakgrunnen for loven var overproduksjonskrise på 1920-tallet som først førte til en kriselov med samme formål, men kun virkning for flesk blant kjøttslagene, i 1930. Så, etter flere runder med forslag til lovendringer, ble loven vedtatt. Underveis er lovgivningens rekkevidde med hensyn til varegrupper vesentlig utvidet.

¹⁴ John M. Connor: Global antitrust prosecutions of modern international cartels. Staff Paper #04-15, November 2004, Department of Agricultural Economics, Purdue University. Se også Andrew R. Dick: When Are Cartels Stable Contracts?. *Journal of Law and Economics*, Vol. 39, No. 1, s. 241-283 som definerer kartell som «en kontrakt mellom potensielle konkurrenter om enten å fastsette pris eller dele kostnadene ved felles markedsføring». I den norske konkurranseloven av 2004 benyttes ikke ordet kartell, men det tales om «Konkurransbegrensende avtaler mellom foretak» i §10 med forbud mot «Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen».

Loven er en typisk fullmaktslov, og innholdet i regelverket finnes i forskrifter vedtatt av Kongen og retningslinjer som er vedtatt av Omsetningsrådet. Markedsreguleringen i Norge utgjør hoveddelen av omsetningslovens markedsordninger for jordbruksvarer. I dette notatet definerer vi markedsregulering som (1) Reguleringstiltak etter Retningslinjer for markedsregulering, slik disse er fastsatt av Omsetningsrådet. For dette notatet er for eksempel «Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt og storfe» og tilsvarende for kjøtt av svin og lam, fastsatt av Omsetningsrådet 23.06.2009, viktige, (2) regler om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt i Forskrift om markedsregulering (FOR 2008-10-22 nr 1136), (3) regler om omsetningsavgift (omsetningslovens § 4), samt (4) mulighet for administrative tollnedsettelse for «å legge til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri» (FOR 2005-12-22 nr 1723: Forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer). Ulike former for markedsregulering kan benytte ulike virkemidler fra de fire kategoriene.

Ordningene har sammen med næringen gjennomgått store endringer. Målene for markedsreguleringene er i dag ganske detaljerte og vidtfavnende og omfatter stabile priser, sikre avsetningsmuligheter for produsentene, ens priser over hele landet, stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris, samt priser til primærprodusentene som er mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger.

2.1.2 Organisering for prisstabilitet og avsetningssikkerhet

Omsetningsloven sørger for at primærprodusentene får effektive virkemidler for å regulere tilbudet av jordbruksvarer. Loven sørger videre for at kartellets makt til å påvirke prisene er underlagt begrensninger.

Innføringen av omsetningsloven var svar på en overproduksjonskrise. Det er mange beskrivelser av overproduksjonskrisen på 1920-tallet. Almås (2002) gir eksempler på kraftige prisfall på jordbruksprodukter og arbeidslønninger i jordbruket. Prisfallet førte til gjeldskrise. Situasjonen ble ansett som en trussel mot den norske matproduksjonen og mot levekårene for om lag 300 000 sysselsatte i norsk jordbruk. Espeli & al. (2006) og andre forfattere legger spesielt vekt på situasjonen i omsetning av melk og melkeprodukter. Det var stor konkurranse om omsetning til den voksende bybefolkningen og her hadde bøndene som var lokalisert nær byene store fordeler da de kunne selge fersk konsummelk til relativt sett høye priser. Det ble således en hard kamp om dette markedet og bønder kjørte langt for å nå fram til bymarkeder med ferske melkeprodukter. Bønder lokalisert fjernt fra byene fikk store ulemper. Forsøk på å organisere omsetningen gjennom frivillige melkesentraler maktet ikke å regulere konkurransen slik at prisene ble ansett for å være akseptable for alle.

Hovedformålet var gjennom lovverk og offentlige ordninger å gripe inn i markedet for å bidra til å øke prisene og dermed inntektene for norske bønder i hele landet. Bøndene skulle sikres avsetning for sine produkter uansett om de var lokalisert i markedsnære områder eller i næringssvake strøk med stor avstand til markedene. Slik ble mottaksplikten til like priser etter hvert en sentral del av det markedsorganiseringen omsetningsloven la opp til. Hensynet til avsetningssikkerhet til gitt pris for distriktsbonden sto altså sentralt.

Den første versjonen av omsetningslov og markedsregulering ble vedtatt for å regulere omsetningen først og fremst av fleisk, melk og meieriprodukter. Det viktigste og kanskje mest omstridte tiltaket, var innføringen av utjevningsavgift for meieriprodukter. Utjevningsavgiften skulle benyttes til å utjevne forskjellen i råvareverdi for melk som gikk til konsum og industriell bearbeiding, for eksempel til ost. Finansieringen av reguleringstiltak generelt lå i en lignende avgift, omsetningsavgiften, som skulle finansiere markedsregulering og opplysnings-virksomhet. Ordningen er prøvet i diverse rettstvis-

ter, bl.a. en rettsak for Høyesterett hvor ble det stadfestet at avgiften kunne ilegges alle leverandører av de respektive jordbruksvarene.

Dermed fremstår omsetningsloven som en lovbestemt og effektiv kartellisering av jordbruksproduksjonen med alminnelig plikt til å delta i finansieringen av regulerings-tiltak.

2.1.3 Samfunnsmessig kontra privatøkonomisk interesse

Striden rundt omsetningsloven dreiet seg bl.a. om behovet for å gripe inn i markedstilpasningen for jordbruksprodukter. Videre var det strid om vektlegging av samvirke som selskapsform, kontra en bredere betydning i retning av samarbeid mellom industri, omsetningsledd og primærproduksjon. De samme problemstillingene synes fortsatt å prege debatten om markedsregulering. Det ene er om reguleringen av markedene er en samfunnsoppgave eller om den kan eller bør overlates til private aktører. Det andre er om selve reguleringene virker nøytralt eller konkurransevridende.

På 1920-tallet ble lave priser på jordbruksprodukter ansett som et samfunnsproblem. Forsøk på løse problemet fra jordbrukets side ga utilfredsstillende resultat. Siden har jordbruksnæringen i all hovedsak holdt fast ved omsetningsloven og markedsreguleringen.

I den grad løsningen førte til høyere priser, har løsningen hatt en samfunnsfunksjon. Bakgrunnen for støtten til omsetningsloven var støtte for å sikre inntektene i jordbruks-husholdningene og sikre produksjonen. I noen grad kan man si at høyere prisuttak for bønder kan redusere behovet for tilskudd over statsbudsjettet. For kjøtt er markedsreguleringen imidlertid i dag primært et virkemiddel for kortsiktig forutsigbarhet. Det er vanskelig å se at markedsreguleringen for kjøtt kan sikre langsiktige priseffekter uten å tilføres andre virkemidler enn de ordinære reguleringstiltakene som er innrettet for å takle temporære ubalanser i markedet. I tillegg er sammenhengen mellom pris til bonde og behov for direkte overføringer og tilskudd, ganske komplisert.

For å sikre et langsiktig prisnivå innenfor rammene av et gitt importvern, må både langsiktig og kortsiktig tilbud kunne reguleres. Det ene er å kunne regulere tilbudssiden på sikt, det andre er å kunne kanalisere temporær overskuddsproduksjon til anvendelser som ellers ikke ville være lønnsomme og uten å forstyrre det generelle prisnivået. Det første krever tilbudssiderasjonering, gjerne kvoter som i melkesektoren eller langsiktige produksjonskontrakter, det andre krever prisutjevning eller systemer for prisdiskriminering. Både permanent kvoteordning, eksportstøtte og prisutjevning er kjennetegn ved markedsordningen for melk, men ikke for kjøtt.

Kjøttsektoren har i liten grad brukt virkemidler for langsiktig påvirkning av prisnivået. Det er altså hensikten at de priser man tar sikte på å oppnå, skal være forenlige med en naturlig markedsbalanse på sikt. Derfor skal man ikke drive langsiktig prisdiskriminering eller eksportstøtte med avgiftsmidler. Det er ikke etablert noen varig form for offentlig produksjonskvotesystem eller prisutjevning for å subsidiere marginale anvendelser av kjøtt.

Dette betyr ikke at det ikke har forekommet at omsetningsavgiften har vært brukt til produksjonsregulerende tiltak i kjøttsektoren. Temporære produksjonsregulerende tiltak har vært benyttet ved større ubalanser slik som slaktevektgrenser for gris, purkeslakting, førtidsslakting av høns, med mer. Tiltakene er temporære, man har lagt til grunn at tilpasningen av priser og volumer skal gjøre slike tiltak overflødige.

I tillegg til tiltak finansiert av omsetningsmidlene, har Nortura for kylling, også etter at fjøfesektoren ble liberalisert, begrenset innsett av kylling hos sine produsenter for å dempe overproduksjonen. Videre har markedsregulator også gjennomført andre, lignende tiltak som ikke er finansiert av omsetningsavgiftsmidler, men som demper overpro-

duksjonen, f.eks. redusert slaktevekt for storfe¹⁵. Eventuelle reduserte muligheter for å regulere bort fremtidige markedsoverskudd ved hjelp av avgiftsmidler kan tenkes å bidra til økt bruk av frivillig produksjonsregulering i framtida. Argumentet mot dette er at det kan bidra til å opprettholde en kostnadskrevende produksjonskapasitet som det ikke er markedsmessig grunnlag for på lengere sikt. Fordelen med produksjonsregulering er at det kan være en rimelig måte å forhindre markedsoverskudd med påfølgende prisfall for produsent.

Markedsreguleringen for kjøtt vil derfor ha betydning for forutsigbarhet og risiko for primærprodusenter og forbrukere på relativt kort sikt, men i liten grad ha en langsiktig effekt på inntektsnivå eller forbrukernes husholdningsutgifter. Prisreguleringen kan redusere privatøkonomisk og kortsiktig usikkerhet, men er ikke innrettet mot å fjerne langsiktig risiko.

Det er vanskelig å begrunne at den samfunnsmessige interessen knyttet til kortsiktig forutsigbarhet om pris og avsetningssikkerhet i dag skal veie like tungt som den langsiktige interessen for koordinert markedsatferd for å sikre bøndenes inntekter på 1920-tallet. Samtidig er prisstabilitet og avsetningssikkerhet primært eksempler på privatøkonomiske interesser for hele verdikjeden inklusive bøndene. I de fleste markeder overlates derfor prisfluktuasjoner og det å utvikle konkurransevilkår som fordeler risiko og trygghet mellom leverandører og kunder, til kontraktsfriheten. Karakteren av ferskvarer, betydelige sesongmessige variasjoner osv. nevnes gjerne som argumenter for særbehandling av jordbruksprodukter, men uansett dreier prisusikkerheten seg om en form for usikkerhet som er et vanlig markedsfenomen og som påvirkes i betydelig grad av aktørene selv.

2.1.4 Strukturpåvirkning og konkurransemessig nøytralitet

Omsetningslovens og markedsreguleringenes tilsiktede effekt på konkurranseforholdene i bransjen, er tosidig og motsetningsfylt. Omsetningsloven er et inngrep i konkurransen i markedet for jordbruksprodukter, men har ikke til hensikt å vri konkurranseforholdet mellom ulike eierformer som samvirket og andre selskapsformer. Effektene for konkurranseforholdene er i dag, kanskje mer enn noen gang tidligere, et av stridstemaene rundt markedsordningene.

Den opprinnelige intensjonen med omsetningsloven innbefattet å påvirke markedsstruktur. Mellommennene skulle ut av omsetningen. Man skulle ved samvirke komme bort fra den såkalte mellomhandelen i omsetningen av jordbruksprodukter. Arbeiderpartifraksjonen i Stortinget mente at uttrykket «samykke» i lovens formål, betød at målet var å «avskaffe privat mellomhandel med landbruksvarer til fordel for kooperativ omsetning». Det var generell enighet om at bøndene skulle samvirke til fortrensel for visse typer mellomhandel, men det var uenighet om dette nødvendigvis betød kooperativ organisering. Høyre og Bondepartiet mente «samykke» måtte gis en vid tolkning. En betenkning ved professor Andenæs gir sin tilslutning til den vide fortolkningen, og bruker bl.a. som argument at handelen ble tatt med i Omsetningsrådet.¹⁶ Venstre, liberalistene, hadde hele tiden satt seg imot omsetningsloven og mente at kunnskap og forskning var et bedre alternativ.

Loven må derfor i dag forstås slik at den ikke har til hensikt å gripe inn i konkurranseforholdet mellom samvirkeforetak og uavhengige foretak. Det er heller ikke slik at loven kan være til hinder for at reguleringsoppgaver knyttet til markedsreguleringen også kan tildeles foretak som ikke er organisert som samvirkeforetak. Ansvaret for å sikre at avtalte

¹⁵ Nortura ved Randem pers. medd. 160311.

¹⁶ Fra juridisk betenkning fra professor Andenæs av 14. juli 1950, gjengitt i Sverre Lie: Omsetningsrådet gjennom 50 år, Landbruksforlaget. 1980.

priser kunne tas ut i markedet ble imidlertid nedfelt i en avtale av 23. februar 1950 mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund om samarbeidet mellom organisasjonene.¹⁷ Avtalen kan være noe av grunnen til at utføringen og utredningen av reguleringsoppgavene har vært overlatt til samvirkeforetak, og at Omsetningsrådet ikke synes å vurdere andre løsninger for å ivareta reguleringsoppgavene for kjøtt og melk. Det finnes likevel eksempler på andre løsninger i markedet for korn og potet.

Markedsregulatorrollen innebærer at samvirket får disponere avgiftsmidler fra hele primærnæringen til å regulere forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet. Som motytelse skal samvirket også ivareta såkalt forsynings- og mottaksplikt, samt spre informasjon om grunnlaget for og innholdet i markedsreguleringen til alle markedsaktører. Plikter og rettigheter balanserer imidlertid ikke for samvirket. Etter hvert er det innført et omfattende system for å kompensere markedsregulator for kostnadene ved markedsreguleringen i form av lagerkapasitet osv., og for kostnader ved mottaksplikt i form av ekstra innfraktkostnader. Balansen mellom rettigheter og plikter bygger derfor i dag på en rekke ordninger.

2.1.5 Markedsregulering i dag

Markedsreguleringssystemet er i dag direkte knyttet til jordbruksavtalen ved at formålet med reguleringen er å ta ut de priser som er avtalt mellom staten og jordbruksorganisasjonene, målpriser. Målprisene skal være priser jordbruket reelt skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det gjeldende importvernet og de markedsreguleringsvirkemidler som er til disposisjon. Importvernet er en avgjørende forutsetning for å sikre avsetning av norsk produksjon til priser fastsatt i jordbruksavtalen.¹⁸

Den første omsetningsloven var en midlertidig lov av 1930. Den omfattet fleisk og meieriprodukter. Senere er produktspekteret utvidet, andre kjøttslag kom med på 1930-tallet.

Blant annet på grunnlag av avtalen fra 1950 fikk de økonomiske organisasjonene i landbruket (Landbrukssamvirket) i oppgave å ta ut de priser i markedet som staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag blir enige om i jordbruksavtalen, dersom markedsforholdene tillater dette. Staten legger således i de årlige jordbruksforhandlingene til grunn at jordbrukets forhandlingsparter følger opp priser og markedsforhold via de økonomiske samvirkeorganisasjonene. Sammen med omsetningsloven danner dette avtaleverket et samlet system for markedsorganisering av de norske jordbruksvaremarkedene som er relativt unikt for Norge. Et system som har vært, og som stadig er, i endring, til tross for at rammeverket i stor grad er det samme. I dag er det Nortura, Norske Felleskjøp og Tine som ivaretar markedsregulatorrollen på sine respektive områder.¹⁹ Markedsregulator har mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt, ansvar for å fastsette markedspriser på representantvaren (prisnoteringsansvar) og det operative ansvaret for å gjennomføre markedsreguleringstiltak.

Svin, lam og egg har målpris som blir avtalt i jordbruksoppgjøret for avtaleåret som går fra 1. juli til 30. juni, og følger den tradisjonelle modellen der Nortura utøver rollen som markedsregulator. Denne modellen gjaldt for alle kjøttslag.

1.1.2007 ble fjørfekjøtt tatt ut av markedsreguleringssystemet og målprisen ble erstattet av en referansepris. Referanseprisen fastsettes med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår for representantvaren. Referanseprisen for fjørfe gir grunnlag for administrering av tollvernet, og ikke som grunnlag for å innføre markedsregulerende

¹⁷ NOU 1988:10 Hovedavtale for jordbruket.

¹⁸ Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg, rapport avgitt 18.02.09, LMD.

¹⁹ Nortura. 2010. Markedsregulering. URL: <http://www.nortura.no/markedsregulering/>.

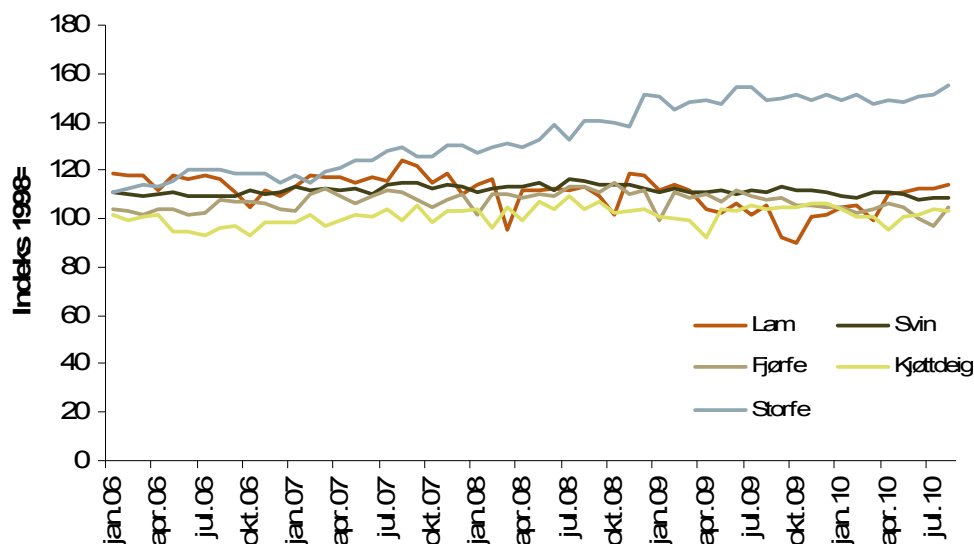
tiltak. Referanseprisen for fjørfekjøtt blir beregnet av SLF på bakgrunn av oppgaver fra markedsaktørene innen fjørfebransjen (dvs. slakterier eller slakterisammenslutninger). Purke, råne og voksen sau omfattes ikke av målprisen fra 1.7.2008. Fra og med 1. januar 2009 ble sau, råner og purker tatt ut av markedsordningene, men det har siden den gang vært knyttet usikkerhet til hva endringene betyr for Norturas mottaksplikt. Dette er nå avklart. I et brev til Nortura gjør Landbruks- og matdepartementet det klart at Nortura ikke lenger har noen formell mottaksplikt for disse dyreslagene. I praksis betyr dette at ved en overskuddssituasjon kan det ikke lenger gjennomføres markedsregulerende tiltak (avsetningstiltak) for sau, purke og råne finansiert av omsetningsavgift.

Målprisen for storfekjøtt ble avvirket da markedsordningen for storfe ble lagt om til volummodellen med virkning fra 1.7.2009. For storfekjøtt er det nå markedsregulator Nortura som fastsetter planlagt gjennomsnittlig engrospris for hvert halvår. Nortura som markedsregulator fastsetter og informerer om planlagt gjennomsnittlig engrospris som settes for et halvår av gangen. Nortura utarbeider også en planlagt prisløype som angir ukentlige priser. I stedet for å avtale en målpris, avtaler nå partene en øvre prisgrenseprosent, dvs. en maksimalpris definert som et bestemt positivt prisavvik fra en historisk pris. Øvre prisgrenseprosent fastsettes av avtalepartene i jordbruksavtalen med utgangspunkt i gjennomsnittlig oppnådd noteringspris i perioden fra 01.4. i foregående år til 31.03 i året forhandlingene gjennomføres. Det er imidlertid enighet om en viss fleksibilitet: «Ved fastsetting av denne prosenten er partene enige om å ta hensyn til at midlertidig overproduksjon kan ha presset innenlandsk prisnivå.» (St.prp. nr. 75 (2008-2009)).

Prisfastsettingen er definert som hovedvirkemiddelet for å unngå permanente overskuddsproblemer. Dvs. man skal ha en avtale om målpris eller basere kvantumsreguleringen på en noteringspris og en øvre prisgrenseprosent, som gir grunnlag for å forvente en markedsklarering over året som helhet. Markedsregulering skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd. De viktigste reguleringsaktivitetene er lagring, avsetningstiltak og produksjonsregulering. I tillegg kommer opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.

Aktuelle avsetningstiltak er definert i retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet. Avsetningstiltak som ikke er definert i retningslinjene kan anvendes etter en forhåndsgodkjenning av rådet. Produksjonsregulerende tiltak skal også godkjennes av Omsetningsrådet på forhånd. Produksjonsregulering er økonomiske virkemidler rettet mot primærprodusent basert på frivillighet.

Prisindeksene for forbrukerprisene (figur 2.1) for de ulike kjøttslagene viser at de stort sett følger samme utvikling. Kategorien storfe består av «kjøttdeig» og «storfe» der prisindeksen for «storfe» har økt mer, noe som kommer av at denne kategorien består av biffer og fileter som selges til en høyere pris i markedet.



Figur 2.1 Forbrukerprisindekser fra 2006–september 2010, indeks 1998=100

2.2 Markeder og markedsregulering for de enkelte kjøttslag og egg

Produksjons- og markedsforholdene for kjøttslagene varierer. Det samme gjør reguleringsordningene i kjøtt- og eggsektoren. For å vurdere relevansen av markedsreguleringer må vi derfor i noen grad se på sektorene enkeltvis. Nedenfor gir vi først en oversikt over bakgrunn og dagens reguleringsordninger. Deretter ser vi reguleringsordningene for de enkelte kjøttslag på bakgrunn av særtrekk ved markedene.

2.2.1 Svinekjøtt

Svinenæringa består av relativt store produsenter som arbeider i nært samspill med slakteriene. Behovet for tiltak for å unngå prisvolatilitet skyldes i begrenset grad naturlige svingninger på tilbudssiden. Det er mulig å styre produksjonen på betydelig kortere sikt enn for eksempel for storfe. Svinekjøttmarkedet har dermed mindre klare sesongvariasjoner på tilbudssiden enn storfe- og lammemarkedene.

Sesongvariasjonene skyldes i større grad etterspørselssiden. Svinekjøttmarkedet er preget av stor etterspørsel i forkant av grillsesong og julesesong. Etterspørselen etter svinekjøtt faller noe i forbindelse med påskeferie og omkring fellesferien. Noe overskudd av svinekjøtt blir det som regel også rundt jul da etterspørselen faller brått i en periode med stor slakting. Dette medfører svingninger i engrossalget.

Markedet for svinekjøtt har hatt en tendens til å svinge fra år til annet, og det gjør at det har vært utfordrende å opprettholde markedsbalanse over tid, som i større grad dreier seg om forventningsbaserte produksjonsendringer fra et år til et annet. Variasjonene kan forklares med vanlige markedsforhold som for eksempel endringer i konsesjonsgrenser som fører til raske kapasitetsutvidelser, gode priser i en periode leder til økt produksjon i neste periode osv. Svinesykler, «Hog Market Cycles», er et velkjent begrep for sykliske markeder i sin alminnelighet²⁰. Det er derfor naturlig at det har vært vanskelig å opprettholde markedsbalanse over tid.

²⁰ Se f.eks. Larry D. Stearns og Timothy A. Petry, *Hog Market Cycles*. North Dakota State University. <http://www.ag.ndsu.edu/pubs/ansci/swine/ec1101w.htm>

Fryselagring av svin forekommer både på grunn av akutte overskuddssituasjoner og som følge av sesongsvingninger. Det er reduksjon i etterspørsel i og etter påske og etter fellesferien på sommeren. Noe overskudd av svinekjøtt blir det som regel også rundt jul da etterspørselen faller brått i en periode med stor slakting. Bøndernes nettoinntekter i svineproduksjon er mer følsomme for prissvingninger enn for eksempel i storfeproduksjonen, fordi prisuttaket er den dominerende andel av bruttoinntektene.

Representantvare for svinekjøtt i markedsreguleringen er slaktegris klasse E og S med et gjennomsnitt for alle varegrupper under 85 kg. Utgangspunktet for noteringsprisen er engrospriser for hele slakt ved følgende av Norturas slakterianlegg: Trondheim, Rudshøgda og Forus. Avsetningstiltak for svinekjøtt som er definert i Omsetningsrådets retningslinjer er innfrysing og fryselagring, innenlandske leveringer med frysefradrag, leveringer av kjøtt til spesialmarkeder (benyttes ikke) og eksportleveringer av kjøtt.

Kvoten for reguleringseksport av gris er på 3 971 tonn eller 86,7 mill. kroner. Reguleringseksport har vært benyttet jevnlig og har vært svært viktig for å balansere det norske svinekjøttmarkedet.

Ulike former for produksjonsregulering i svineproduksjonen har blitt brukt i enkelte år, blant annet i form av kompensasjon for tidligere slakting, redusert slaktevekt og avviklingstilskudd.

2.2.2 Lam

Produksjonssyklusen for lam/sau er lang sammenlignet med fjørfe og svin, men kortere enn for storfe. Sesongvariasjonen er mest åpenbar i lammeproduksjonen der ca. 80 prosent av slaktingen foregår i løpet av to måneder på høsten. Mye av salget foregår også på høsten, men normalt blir det overskudd av lam fra om lag 1. oktober. I en normalsituasjon blir det altså overskudd av lam på slutten av slaktesesongen om høsten, som legges på reguleringslager. Det er gode muligheter for å få avsetning for lammekjøttet til andre tider på året, og reguleringslageret er derfor hensiktsmessig. Bratt økning og reduksjon i både tilførsler og salg krever godt samsvar mellom disse for at det ikke skal oppstå ubalanse.

Budsjetstøtte utgjør en stor andel av brutto inntekter i saueholdet. Derfor er ikke produsentøkonomien så følsom for prisvariasjon som for de kraftførkrevende kjøttslagene.

Representantvaren er lam, alle klasser R og O unntatt R+ (fettgruppe 2-, 2 og +). Målpris er unntatt ferske lam i tiden 1. juli til 1. september, samt gammelnorsk sau og dielam.

Avsetningstiltak for lam som er definert i Omsetningsrådets retningslinjer, er innfrysing og fryselagring, innenlandske leveringer med frysefradrag, leveringer av kjøtt til spesialmarkeder (benyttes ikke) og eksportleveringer av kjøtt.

Selv om høstmånedene er helt dominerende for produsentøkonomien, er prisen vesentlig mer stabil om høsten enn for året sett under ett. Det er heller ikke vesentlige ulemper ved å jevne ut tilbudet over tid ved hjelp av fryselagring. For lam er framtidig salg i det norske markedet viktigste avsetningskanal på grunn av lave eksportkvoter (681 tonn) i forhold til reguleringsbehovet. I år med stort overskudd av saue- og lammekjøtt har eksportmuligheten vært benyttet som et viktig bidrag til å oppnå markedsbalanse. Eksportkvoten ble i stor grad utnyttet i årene 2002 til 2005, da det også var store mengder sau og lam på reguleringslager. Mesteparten av overskuddet ble solgt i det norske markedet med frysefradrag.

Det har ikke vært gjennomført produksjonsregulering for sau/lam finansiert av omsetningsavgiften.

2.2.3 Egg

Etterspørselen etter egg har to markerte topper, til påske og jul, mens produksjonen gjennom året er ganske konstant. Egg har svært lav priselastisitet, slik at forbruket i liten grad påvirkes av prisendring. Pris kan påvirke tilbudet, men produksjonssyklus er i praksis ca. 1,5 år (oppal + verpeperiode). Fordi prisendringer på kort sikt har liten effekt på produksjon og etterspørsel, er prisregulering bare et spørsmål om eventuelt å ta et større prisuttak i markedet ved underdekning. Tilførselen av egg må derfor reguleres med produksjonsregulering gjennom førtidsslakting, bruk av eggproduktfabrikkene og import. Holdbarhetstiden på egg er definert til 28 dager, og det gjør at det er vanskelig å bygge opp lager for å dekke etterspørseltoppene. Tilgangen på importegg med tilfredsstillende salmonellastatus er heller ikke tilstrekkelig. Norsk eggproduksjon er derfor dimensjonert for å dekke forbrukstoppene.

Et særtrekk ved eggmarkedet er at importmulighetene er mer begrenset enn for andre jordbruksvarer. På grunn av salmonellastatus i ulike land, er det i praksis bare Finland og Sverige som benyttes som leverandørland dersom det skulle oppstå underskudd i det norske markedet.

Representantvare er egg klasse A over 53 gram. Prisgrunnlaget er engrosprisnotering oppnådd for egg av representantvare i løsvekt i brettpakning for egg fra produksjon i både tradisjonelle bursystemer og nye driftssystemer. Noteringssted er Norturas anlegg i Hå. For å sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter gjelder mottakplikten for egg også egg og eggehvite fra uavhengige eggpakkerier. Denne såkalte doble mottakplikten gjelder når det er overskudd i det norske markedet og markedsregulator har avsetningsmuligheter for varen, inklusive reguleringseksport. Det betyr at Nortura både er pliktig til å motta egg fra enhver primærprodusent og fra uavhengige eggpakkerier som har overskudd av produkter. Denne doble mottakplikten har i senere tid vært debattert bl.a. på bakgrunn av ekspansjon av uavhengige eggpakkerier.

Avsetningstiltak for egg som er definert i Omsetningsrådets retningslinjer, er kjølelagring og fryselagring, reguleringseksport, levering til spesialmarkeder, billiglevering av egg (ikke benyttet de senere årene) og priskompensasjon ved innenlandsk produksjon av skilleprodukter (ikke benyttet de senere årene). Markedsregulator kan gjennomføre kjølelagring av egg som skal benyttes til produksjon av eggprodukter, samt kjøle- og fryselagring av ferdige eggprodukter. Det er liten import og eksport av skallegg og eggprodukter, og overproduksjonssituasjonen medfører lavere import og høyere eksport enn vanlig. Kvoten for reguleringseksport av egg er på 1 577 tonn eller 17,2 mill. kroner. Norske egg utgjorde 99,6 prosent av alle egg på det norske markedet i avtaleåret 2009–2010. Det har ikke vært administrativ tollnedsettelse på hønseegg siden 2007.

Levering til spesialmarkeder bærer mer preg av å være en permanent avsetningskanal enn regulering. Framstilling av eggprodukter (heleggpulver etc.) fungerer som et indirekte virkemiddel fordi egg til disse produktene kan lagres lengre enn konsumegg. Lageret av egg til Nortura Eggprodukter fungerer dermed som en buffer i eggmarkedet. For egg har det vært benyttet produksjonsregulerende tiltak som førtidsslakting av verpehøns og utsatt innsett-tidspunkt. I 2005 ble det brukt omsetningsavgift til å dekke tapet ved at et overskudd på 713 tonn egg ble benyttet til dyrefôr.

2.2.4 Fjørfekjøtt – kylling og kalkun

Fjørfekjøtt er i dag helt fritt for markedsregulering utover muligheten for administrative tollreduksjoner. Vi har, som nevnt, ikke her inkludert omsetningsavgiftsfinansiert opplysningsvirksomhet og faglig virksomhet som del av markedsreguleringen (jf. avsn. 2.1.1). Sektoren er et eksempel på at strukturendring, nye relasjoner mellom tilbydere og etterspørere og forpliktelser i WTO, nødvendigvis gjør revisjon av reguleringsordningene

over tid. På denne bakgrunn har vi her en noe mer utførlig beskrivelse av sektoren hvor vi også sier noe om utviklingen i sektoren etter dereguleringen.

Marked og regulering

Produksjonen av kylling har en kort produksjonssyklus, normalt kun 4–5 uker (ekskl. oppal og ruging), som gjør det mulig å foreta produksjonsplanlegging ut fra en tilpasning til det innenlandske forbruket.

Produksjonen av fjørfekjøtt foregår i stor grad i moderne, relativt store anlegg med nære relasjoner til slakteriene. Konesjonsgrensene har vært utvidet over tid. Nye kyllingfjøs er også i stor grad bygget med kapasitet for videre utvidelse av produksjonen²¹. Det er tett koordinering av vareflyt fra ruging til slakting og distribusjon, og det går relativt raskt å korrigere samlet produksjonsmengde gjennom leveringskjeden.

Produksjonsøkonomien er sterkt prisavhengig. Her, som i svineproduksjonen, utgjør markedsuttaket hoveddelen av driftsinntektene. Prisfluktuasjoner, spesielt varierende forhold mellom kraftfôrpris og pris på kylling, er avgjørende for driftsøkonomien.

I jordbruksoppgjøret i 2005 ble det besluttet å avvikle målprisen til fordel for en referansepris fra 1.1.2007. Markedsreguleringen ble endret fra 1.1.2007 da produksjonsregulering og avsetningstiltak for fjørfekjøtt ble avvirket, samt Prior/Norturas rolle som markedsregulator. Markedsordning utover dette ble videreført og består, som nevnt, i dag av opplysningsvirksomhet og faglige tiltak i regi av Omsetningsrådet. Begrunnelsen for deregulering av fjørfesektoren fra 2007 var både av landbrukspolitisk og markedsmessig karakter. Arbeidsgruppen som så på mulige endringer i markedsordningen for kjøtt og egg i 2009 nevner seks årsaker til dereguleringen for fjørfekjøtt i 2007:

- Antall produsenter begrenset og med en lokalisering som innebærer relativt liten direkte distriktspolitisk betydning.
- Begrenset suppleringsalg fra markedsregulator til andre aktører pga. stor grad av vertikal integrasjon.
- Produksjonsomfanget ble styrt gjennom kontrakter mellom produsentene og markedsaktørene. Dette både gjennom tilgang på livdyr til produksjonen og avsetningen av dyr til slakt.
- Kort produksjonssyklus gjør kvantumstilpasning ift. forbruk enklere.
- Relativt begrenset sesongvariasjon i forbruket.
- WTO-kvoten for reguleringseksport etter 1995 er svært liten.

En mulig forklaring på dereguleringen kan også være at den først og fremst ble presset fram av et behov for å redusere «gul støtte» i WTO-avtalen. Dette kunne i neste omgang gi rom for et prispåslag for andre produksjoner. De øvrige og mer markedsrelaterede årsakene til dereguleringen bærer preg av å være begrunnelser for at reguleringen allerede var svak og at sektoren ville klare koordinering mot markedet greit på egenhånd. Selv om mange av argumentene for deregulering gikk på at næringen var integrert og koordinert, utelukket man likevel ikke at det kunne bli behov for nye tiltak i framtiden. Dereguleringen ble fulgt opp med en presisering av at man ville følge med på prisvariasjonen og vurdere tiltak om nødvendig.²²

Dagens referansepris fastsettes med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår. Referanseprisen skal fungere som en «brannmur» mot for høye norske priser fordi den gir grunnlag for administrering av toll, men gir ikke grunnlag for andre markedsregulerende tiltak. Referansepris på fjørfekjøtt blir beregnet ut i fra oppgaver fra

²¹ Lars Øystein Eriksen og Ivar Pettersen *Begrensede konsekvenser av fjørfedirektivet - Utredning av konsekvenser av EUs fjørfedirektiv*. NILF-notat 2010-1

²²St prp 69 - 2007–2008: 69. Om jordbruksoppgjøret 2008 endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.

markedsaktørene i fjørfebransjen (slakterier). Dersom noteringspris overstiger en øvre prisgrense to uker på rad iverksettes tiltak for å bringe prisen ned til referanseprisnivå (suppleringsimport). Øvre prisgrense er satt til referanseprisen pluss 10 prosent. Begrunnelsen for prisgrenseprosenten var at kyllingproduksjon i stor grad er kontraktsstyrt og derfor ikke har behov for en høyere prisgrense.²³ SLF er ansvarlig for gjennomføring av prisnoteringsarbeidet.

Produksjon og forbruk

Fra 2002 til 2009 har produksjonen av fjørfekjøtt økt med 81 prosent. Den årlige veksten var 10 prosent i 2005, 12 prosent i 2006, 14 prosent i 2007 og hele 21 prosent i 2008. I 2009 ble trenden brutt da etterspørselen på primærleddet sank og det ble et volumfall på sju prosent i levert volum fra primærprodusent til slakteri. Dette fallet betydde imidlertid ikke at forbruket av kylling falt. Årsaken til fallet i produksjon på primærleddet henger antagelig sammen med at det var blitt bygd opp lagerbeholdning uten markedsadgang. I 2008 ble lagerbeholdningen redusert med ca. 4 800 tonn, mens det i 2009 er beregnet en lageroppbygging på ca. 3 700 tonn.

Ny koordinering av markedet

I likhet med dynamikken etter deregulering i andre næringer fikk man i løpet av noen år en sterk konsolidering i fjørfesektoren. Sektoren kjennetegnes i dag av duopolistisk konkurranse mellom Cardinal Foods og Nortura. Todelingen av markedet har tydeliggjort selskapenes tilpasninger samtidig som det for tiden er store forskjeller i hvilke utfordringer de har i koordinering av markedet. Totalmarkedet har gått fra sterk vekst til en overskuddssituasjon. Samtidig er det Nortura som har overskuddsproduksjonen, mens Cardinal Foods samlet har hatt vekst i volum for sine selskaper.

Med avvikling av avsetningstiltakene fikk fjørfeindustrien selv ansvar for å sørge for markedsbalanse. Kontraktsbasert produksjon er et viktig instrument i balanseringen av markedet og var i praksis innført flere år i forkant av beslutningen om deregulering. Bortfall av Norturas mottakplikt betydde derfor bare at kontraktsstyring ble videreført. Samtidig ble antagelig behovet for å styre produksjonsnivå gjennom kontrakt enda viktigere. Selv om både Nortura og selskapene under Cardinal Foods baserer seg på kontraktsstyring er det fremdeles forskjeller mellom privat og samvirkebasert foretaksmodell. For å redusere tilbudet i 2009 og 2010 har Nortura bygd opp lager, kjøpt ut produksjon og redusert produksjonsvolum hos bøndene. Cardinal Foods har ikke blitt satt på prøve i form av koordinering overfor primærprodusenter ved fall i egne volumer.

Ubalansen mellom foretakene (mellom Nortura og de uavhengige selskapene) har ført til konflikter. Situasjonen kan illustreres med det pågående søksmålet fra Cardinal Foods' datterbedrift Jærkylling mot Nortura pga. leverings situasjonen fra det felleseide Nærbø kyllingslakt på Jæren. Jærkylling har behov for større slaktevolum, og har gått til søksmål mot Nortura for å få tilgang til mer av produksjonen. Nortura har imidlertid pålagt alle sine produsenter 15 prosents produksjonsreduksjon for å bygge ned sitt lager. Cardinal Foods/Jærkylling mener dermed at de ikke får den mengde kylling de har krav på fra Nærbø slakteri og at produksjonen kunne vært redusert mer på Østlandet og mindre på Jæren.

²³ St prp 69 - 2007-2008: 69. Om jordbruksoppgjøret 2008 endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.

Siden samarbeidet mellom Nortura og Cardinal Foods/Jærkylling startet i 2001 er markedsforholdene vesentlig endret og ny konkurranselov trådt i kraft. Nortura mener at samarbeidet over tid er blitt ulovlig med den konsekvens at avtalen må opphøre i sin nåværende form. Konkurransetilsynet etterforsker saken for å avklare om avtalen mellom Nortura og Jærkylling/Cardinal Foods er ulovlig eller ikke.

I april 2010 tok Jærkylling ut stevning mot Nortura. Bakgrunnen var ulik tolkning av den juridiske avtalen om Norturas leveranser av råvarer til Nærbø Kyllingslakt, samt ferdig slaktet kylling direkte til Jærkylling. Denne saken behandles i Jæren tingrett. Nortura har søkt om at denne saken utsettes i påvente av hva konkurransetilsynet kommer fram til. Dette avviste Jæren tingrett, og Nortura anker saken til Gulating lagmannsrett.

2.2.5 Storfekjøtt

Produksjonen av storfekjøtt i Norge er i all hovedsak en integrert del av melkeproduksjonen. Sektoren er dermed en av de viktigste for oppnåelsen av landbrukspolitiske mål om landbruk over hele landet, utnyttelse av grovfôrarealer, opprettholdelse av kulturbeiter osv. Markedsreguleringene har hatt en sentral rolle både i melke- og storfekjøttsektoren, men for storfekjøtt er ordningen vesentlig endret bl.a. som følge av restriksjoner i WTO-avtalen.

Nedenfor omtaler vi først sektoren, reguleringene og spesielt innholdet i volummodellen for markedsregulering av storfekjøtt.

Marked og regulering

Produksjon av storfekjøtt har en lang produksjonssyklus. Produksjonssyklusen er mye lengre enn for gris og fjørfe, og ved en eventuell ubalanse i markedet vil det ta lenger tid før det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Storfekjøtt er en sektor med potensial for betydelige sesongvariasjoner og derfor behov for tiltak som utjevner mulige temporære ubalanser i markedet. Samlede produksjonsvolumer endres sakte over tid. Produksjonsstrukturen er mer fragmentert enn for kraftfôrbasert produksjon.

Tilbudet av storfekjøtt har to klare toppe gjennom året, slakting etter telledato 1. januar og slakting etter beitesesong/telldato 1. august. På vinteren og i forbindelse med grillsesong er etterspørselen stor, men på høsten er etterspørselen relativt sett mindre og det oppstår som regel overskudd av ferske slakt. Økningen i slakting mellom påske og sommeren skyldes først og fremst utsatt slakting etter påske og stimulering til tidligere slakting før sommeren for å dekke grillsesongen.

For storfe er muligheten for reguleringseksport begrenset til 1 497 tonn, dette er et relativt lite volum i forhold til produksjonen som ligger på om lag 84 000 tonn i året.

Ved betydelig overskudd har det også vært eksport av stykningsdeler. Innenfor gjeldende eksportkvote gir eksport av stykningsdeler en større effekt på markedsbalansen enn ved eksport av helt slakt fordi man bruker det tillatte eksportvolumet mer selektivt og unngår å regne med avskjær fra stykningsprosessen.

På grunn av de store svingningene i tilførsler og salg gjennom året er fryselagring av stor betydning. Selv i år med stort underskudd av norsk storfe (eksempelvis 2008) oppstår det vanligvis overskudd på høsten. Slaktingen topper seg på høsten på grunn av telledato og beitesesong, og salget er ikke stort nok i denne perioden til å «ta unna» tilførslene som kommer. Hele (kvarte) slakt legges da på lager og selges ut igjen i det

norske markedet ved senere tidspunkt. Normalt selges det meste i løpet av første halvår, men det er også noe salg før jul. I perioder med mer langvarig overskudd er fryselageret nødvendig å bruke som en buffer i påvente av salg ut i det norske markedet, eller eventuell eksport. For storfe og lam er dagens og framtidig salg i det norske markedet viktigste kanal for avsetning på grunn av lave eksportkvoter.

Innføring av volummodellen

Til tross for at markedsregulering har hatt høy prioritet innenfor storfesektoren, er det her, og i fjørfesektoren, innstramningene som følge av WTO-avtalen er kommet først. Norge ble nødt til å redusere den gule støtten i WTO. Det ble derfor innført volummodell for storfekjøtt fra 1. juni 2009. Markedsreguleringen gikk da fra en prisbasert markedsregulering med målpris til en volumbasert modell uten målpris, men med en øvre prisgrense som grunnlag for beregning av tollsatser. Uten målpris vil man kunne utelate produktene fra beregning av gul støtte.²⁴

Valget om å innføre volummodellen først for storfekjøtt er basert på en langsiktig vurdering av markedene for kjøtt, og videre at disse markedene er svært forskjellige. Storfekjøtt har en lang produksjonssyklus, der det tar lang tid fra en beslutning om økt produksjon til faktisk økt produksjon. Det er i hovedsak skift i etterspørselen som endrer markedsbalansen på lengre sikt. På kort sikt er sesongvariasjoner i slaktingen, som nevnt, viktig. For produksjoner med kortere produksjonssyklus er potensialet for syklisk variasjon på tilbudssiden større, mens de systematiske sesongvariasjonene gjerne er mindre. Som vi skal se i drøftingen av relevansen av målene for markedsreguleringene og av alternativene, er det vanskelig å se at resonnementet gir noen tilstrekkelig begrunnelse for eventuell mindre streng markedsregulering for storfekjøtt enn for eksempel for svin. Det er nettopp sesongvariasjoner som kan gi den form for prisvolatilitet markedsreguleringen er ment å håndtere. Langsiktige tendenser til overproduksjon må håndteres med langsiktige virkemidler som varig eksportstøtte osv. Dette er virkemidler som har liten betydning og som sannsynligvis snart vil være uten betydning for markedsreguleringene.

Det viktigste argumentet for endringen i reguleringen for storfekjøtt kan ha vært at dette var det kjøttslaget som alene førte til den største reduksjonen i gul støtte (AMS) ved å bli tatt ut av målprissystemet. Innføringen av volummodellen og avviklingen av målprisen reduserte omfanget av norsk gul støtte i WTO-sammenheng med over to milliarder kroner. Jordbruksavtalepartene vil vurdere overflytting av svin, sau/lam og egg til volummodellen dersom dette viser seg å bli nødvendig for å overholde forpliktelsen i WTO.

Hovedvirkemåten for volummodellen vil ifølge arbeidsgruppen som vurderte mulige endringer i markedsordningen for kjøtt og egg i 2009 være å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (maks opp mot øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesongregulering, unntaksvis eksportregulering, ev. sammen med produksjonsregulering.

Den nye markedsordningen for storfekjøtt (volummodellen) baserer seg på følgende prinsipper:

Målprisen fjernes, men øvre prisgrense opprettholdes som grunnlag for tollforvaltningen.

- Øvre prisgrense fastsettes av avtalepartene med utgangspunkt i gjennomsnittlig oppnådd noteringspris i foregående 12 måneders periode. Øvre prisgrense for avtaleåret 2009/2010 settes til 10 prosent over gjennomsnittlig oppnådd noteringspris i inneværende avtaleår.

²⁴ Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg (2009).

- Det innføres planlagt gjennomsnittlig engrospris som fastsettes av Nortura (Nortura Totalmarked) på halvårlig basis. Planlagt gjennomsnittlig engrospris kan maksimalt være 10 prosent høyere enn fjorårets gjennomsnittspris for storfekjøtt (tilsvarer øvre prisgrense). I forbindelse med prissettingen har Nortura Totalmarked i forkant separate møter med Nortura Salg og KLF for å få innspill til prisen som skal fastsettes.
- Nortura fastsetter også prisløyper for hvert halvår. Planlagt gjennomsnittlig engrospris er bindende oppover, men ellers kan både planlagt gjennomsnittlig engrospris og prisløypene korrigeres én gang i løpet av hvert halvår.
- Reguleringslagring kan gjennomføres, men begrenset til et forhåndsfastsatt kvantum. Innlegg av kjøtt av storfe på reguleringslager skjer med grunnlag i normale sesongvariasjoner. Kvantumet fastsettes av Omsetningsrådet. Grensen ble satt til 2500 tonn det første året.
- Reguleringseksport skal normalt ikke benyttes. Dersom det brukes reguleringsmidler til eksport av storfekjøtt, skal markedsregulator pålegges mottaksplikt på innenlands produsert storfekjøtt fra uavhengige aktører (dobbel mottaksplikt) for volumer som er begrenset ut fra tidligere omsatte volumer hos de uavhengige aktørene.
- Produksjonsregulering kan benyttes etter vedtak i Omsetningsrådet.
- Norturas rolle som markedsregulator, med mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt, videreføres.

Prissetting ved volummodellen²⁵

I drøftingen av volummodellen for storfe, er Norturas prissettingsoppgave av stor betydning. I den nye markedsordningen skal Nortura som markedsregulator fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris på representantvaren for kommende halvårlige prisperiode. Prisperiodene er 1.1.–30.6. og 1.7.–31.12. Datoene for fastsetting og kunngjøring av planlagt gjennomsnittlig engrospris skal være 30.5. og 30.11. hvert år. Det utarbeides et grunnlagsdokument som et grunnlag for den interne og eksterne prosessen fram mot beslutning.

Markedsregulators funksjoner når det gjelder priser i den nye markedsordningen er følgende:

- På grunnlag av de retningslinjer som gjelder, står Nortura fritt i å fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris under øvre prisgrense.
- Nortura skal fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris for representantvaren for hver prisperiode (6 md.), og utarbeide planlagt prisløype med ukepriser for samme tidsrom.
- Nortura skal løpende notere og rapportere faktisk oppnådd engrospris (noteringspris) for representantvaren.
- Dersom Nortura finner at *planlagt gjennomsnittlig engrospris* i perioden ikke kan oppnås, kan denne prisen reduseres i forbindelse med utarbeidelse av produksjons- og forbruksprognosene i *mars og september*. Hvis det foretas slik reduksjon, skal planlagt *prisløype* justeres tilsvarende. Dette innebærer at det blir laget en ny prisløype med lavere ukepriser.
- Dersom Nortura i mars eller september ser at en med varslet prisløype kommer til å få en gjennomsnittlig engrospris for perioden som ligger over eller under den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen, kan prisløype for resten av perioden justeres slik at en oppnår planlagt gjennomsnittlig engrospris.
- Norturas informasjonsplikt om priser består i å informere om Norturas planlagte gjennomsnittlige engrosprisnivå kommende halvår for representantvaren. Informa-

²⁵ Nortura 2010. Markedsordningen for storfekjøtt. Grunnlagsdokumentet for prisperioden 1. juli–31. desember.

sjonsdatoer er 30. mai og 30. november. Hvis fastsettelsesdatoen faller på en lørdag, en søndag eller en annen helligdag, settes fastsettelsesfristen til nærmeste virkedag før 30. mai.

- Nortura skal i tillegg utarbeide og offentliggjøre planlagt engrosprisløype to ganger per år (innen 10. juni og innen 10. desember) og markedsprognoser seks ganger per år.
- Norturas forsyningsplikt til uavhengige aktører skal skje til noteringsprisen på
- transaksjonstidspunktet.

Engrosprisen skal settes slik at det både på kort sikt (førstkommende prisperioder) og mellomlang sikt (2–3 år) gir grunnlag for en optimal markedsdekning, der både tilførsler fra innenlandsk produksjon og forventet kvoteimport hensyntas. Innenfor de rammer som dette til enhver tid vil sette for prisfastsettingen, skal prisen settes slik at markedsinntektene sammen med offentlige virkemidler og generelle rammevilkår bidrar til økonomisk bærekraft i hele varekjeden fram til engrosprispunktet.

Den ukebaserte engrosprisen skal som gjennomsnitt for alle kvaliteter være transaksjonsprisen på transaksjonstidspunktet både til eksterne industrikunder og ved leveranse til intern videreføring. Den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen vil dermed danne grunnlaget for prisingen av foredlede produkter til sluttmarkedet. Videre tilsier en konsistent prisfastsetting at den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen blir grunnlaget for avregningsprisen til råvareprodusent, etter fradrag for industrileddets kostnader og marginkrav mellom bonde og engrosledd (noteringspunktet).

Hvis det oppstår ubalanse i markedet som skyldes eventuelle forbruksendringer eller andre forhold som ikke kan forutses, har Nortura altså muligheter til å vurdere prissettingen og prisløypa ved markedsprognosene i mars og september.

Eventuelle prisendringer i mars eller september skal varsles samtidig med offentliggjøring av volumprognosene. Tidspunkt for prognosene følger en på forhånd kjent prognosekalender fra Nortura Totalmarked, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 Prognosekalender 2010

Januar	Onsdag 20. januar
Mars	Onsdag 17. mars
Mai	Onsdag 5. mai
Juni	Onsdag 30. juni
September	Onsdag 8. september
November	Onsdag 10. november

Markedsregulator Nortura skal med grunnlag i informasjonsplikten varsle planlagt gjennomsnittlig engrospris for minst seks måneder. Den varslede engrosprisen skal være bindende oppover.

2.3 Markedsregulering i andre land

Det er ulike markedsreguleringsordninger i ulike land. I dette kapitlet er det en kort omtale av markedsreguleringene i USA, EU og Sveits.

2.3.1 USA²⁶

Det amerikanske landbruket er i mindre grad gjenstand for den type reguleringer som er i norsk og europeisk landbruk. Siden 1980 har det vært en dramatisk nedgang i antall slakterier i USA. Dette betyr at det ofte er svært få alternative slakterier å velge mellom for bøndene. Det nærmeste slakteriet vil da ofte ha en stor forhandlingsmakt som kjøper på grunn av merkostnaden ved å frakte til det nest nærmeste slakteriet. Dette har gitt bøndene sterke incentiver over tid til å inngå langsiktige kontrakter før man påtar seg investeringer.

Andelen av kjøttproduksjonen som har blitt underlagt en integrert koordinering i leveringskjedene i form av langsiktige kontrakter – både markeds- og produksjonskontrakter – og vertikal integrasjon, har økt. Den største økningen har vært for svin, hvor den kontraktsbaserte andelen i leveringskjedene har økt fra 5 prosent i 1980 til 82 prosent i 2000. For storfe har den kontraktsbaserte eller koordinerte andelen i leveringskjeder økt fra 14 prosent til 23 prosent i den samme perioden. Det resterende volumet omsettes i åpne markeder.

Det er to hovedklasser av langsiktige kontrakter i det amerikanske landbruket; *markedskontrakter* og *produksjonskontrakter*. Langsiktige kontrakter for svine- og storfebønder er i hovedsak markedskontrakter som typisk omfatter: kvantum, akseptabel vekt og vektbetingelser, gradering av kvalitet, leveringssted, leveringstidspunkt og pris. De viktigste grunnene for slakteriene for å inngå slike kontrakter var for å sikre høyere og mer konsistent kvalitet på råstoff. For svineprodusentene var det høyere pris og lavere risiko som var de viktigste grunnene til å inngå slike kontrakter. Når det gjelder produksjonskontrakter har kontraktspartneren, dvs. industrien, i tillegg innflytelse over mange av bondens beslutninger når det gjelder innsatsfaktorer og produksjonsprosess. Kjøperen eier også flere viktige innsatsfaktorer. Produksjonskontrakter blir typisk inngått mellom bønder og store selskaper som eier fôrproduksjon, klekkerier, slakterier og bearbeiding, og som gjerne har FoU-aktiviteter hvor man foretar store investeringer i flere av disse aktivitetene. Nesten all kontraktsbasert broilerproduksjon i USA foregår i dag på produksjonskontrakter.

2.3.2 EU

Utgangspunktet for EUs felles landbrukspolitik (CAP) var etterkrigsårene med matmangel som en av de store utfordringene. Det var både interesse og forståelse for subsidier og ordninger som forbedret knapphetssituasjonen og som garanterte stabilitet i leveransene.²⁷ I perioden fram til slutten av 1960-tallet ble det dermed etablert felles pris- og markedsordninger.²⁸ Det skjedde store omveltninger i europeisk kjøttindustri fra 2000 hvor oppkjøp og fusjoner har preget industrien.²⁹ Det har særlig vært i storfe- og svinesektoren at omveltningene har vært store. Omstruktureringen i kjøttsektoren henger sammen med en tendens til at de mellomstore aktørene i Europa ikke makter å levere til de store dagligvarekjedene. Mellomstore aktører tvinges dermed til nedleggelse eller sammenslåing. Omstruktureringen henger også sammen med utvidelsen til EU-25. Strukturen i europeisk kjøttindustri er nå preget av noen store, dominerende aktører i tillegg til mange små aktører.

²⁶ Innholdet i dette kapitlet er stort sett hentet fra: Andersen, R K., Skinnarland, S. og Tveterås, R. 2008. Fra bonde til butikk – En studie av verdikjeder i kjøttbransjen. Fafo-rapport 2008:19.

²⁷ Jordbruksverket. 2010. *CAP etter 2013*. Rapport 2010:12.

²⁸ Rustad, L.J. (red.). 2004. *Landbruket i Norge og EU. Status og utviklingstrekk*. NILF-rapport 2004–7.

²⁹ Kjuus, J., Utgård, J., Melhus, S. og Svennerud, M. NILF-notat 2008–22. Perspektiver for en norsk kjøttindustri: Sammenligning av struktur i Norden.

EUs fjørfeindustri er bygd opp av få, men mellomstore foretak som har visse likhets-trekk med oppbyggingen av den norske fjørfesektoren. Ved sammenligning av oppbyggingen av kjøttindustrien for de ulike dyreslagene så er likevel fjørfesektoren i EU relativt mer fragmentert enn annen kjøttindustri i EU, og uten noen dominerende aktører.³⁰ I storfe- og svinesektoren har Norge derimot et mer betydelig innslag av mellomstore matindustriforetak sammenlignet med EU, selv om det totalt er få aktører i Norge.

Den europeiske matindustriens konkurransevne har i de senere år blitt svekket målt mot matvareindustrien i Kina, India og Brasil. En høynivågruppe har formulert flere anbefalinger for økt konkurransevne i EUs matindustri³¹. Av oppfølgingstiltak som påvirker landbrukspolitikken er blant annet:

- Generelt fortsatt støtte til mer markedsorientert jordbrukspolitik
- Bedre tilbud av konkurransedyktig prisede råvarer
- Ønske om restrukturering og konsolidering i landbrukssektoren.

I tillegg ble det lagt vekt på prisoverveltning mellom leddene i verdikjeden.

Den vertikale integrasjonen mot dagligvarehandelen er større i kjøttsektoren enn i frukt- og grøntsektoren. En sentral årsak er behovet kjøttindustrien har for å sikre avsetning av alle deler av dyreskrotten. Foretakene sikrer dette gjennom avtaler der betingelsen er kjøp av alle typer produkter.

Selv om både Norge og EU benytter en form for markedsregulering, er det noen vesentlige forskjeller. I Norge finansieres markedsreguleringen av produsentene (omsetningsavgift på landbruksprodukter), mens den finansieres av myndighetene i EU.³² EU-systemet er videre designet for å gripe inn ved et prisfall, mens det i Norge er basert på at en markedsregulator griper inn i markedet for å ta ut målpris. I tabell 2.2 presenteres en oversikt over hvilke elementer som er mest aktuelle innenfor ulike produksjoner i EU.

Intervensjonsprisen angir en pristærskel for hvor lav prisen kan være før det blir iverksatt tiltak. Intervensjon kan være eksportstøtte eller støtte til privat lagring.³³ Det er koblet begrensninger i volum og tidsperiode for når intervensjonskjøp kan finne sted. Prisreguleringen omfatter storfe, kalv og svin. I tillegg kommer korn, ris, sukker, melk, smør og skummetmelkpulver.³⁴ Selv om intervensjonskjøp er mulig i henhold til regelverket er ordningen lite brukt og i praksis avskaffet i flere markeder.

Eksportstøtte kan brukes når intervensjonslagrene trengs å tømmes, for gjennom dette å redusere presset på prisene i det indre markedet. Blant jordbruksvarene det kreves lisens for å eksportere, inngår kjøttslagene storfe/kalv, svinekjøtt, sauekjøtt/geitekjøtt, fjørfekjøtt og i tillegg egg. Tilpasningen til en eventuelt ny WTO-avtale ser også allerede ut til å være i gang. EU har i Doha-runden foreslått å kutte alle eksportsubsidier til landbruket innen 2013 uansett utfallet av forhandlingene.³⁵

Landbrukspolitikken etter 2013 blir vedtatt i 2011 og debatten er i gang om hvilke grep som skal gjøres for videreutvikling av CAP. Selv om det alltid har vært debatt om utviklingen av en felles landbrukspolitik, kan EU-landene synes mer splittet enn på lenge i forhold til hvordan markedsreguleringen bør videreutvikles. Sverige, Danmark,

³⁰ Kjuus & al. 2008, op. cit.

³¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Outcomes of the High-Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry Proposals to increase the efficiency and competitiveness of the EU food supply chain*. Brussels, 28.10.2009, SEC(2009) 1448

³² Rustad, L.J. (red) (2008). Matsektoren i Norge og EU. Status og utviklingstrekk. NILF-rapport 2008-5.

³³ Strøm, B., Lutnæs, O. og Klepp, Å. 2006. EUs landbrukspolitik. Dagens politikk og sentrale utviklingstrekk. Landbrukets Utredningskontor, Rapport 2-2006.

³⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/167001_en.htm

³⁵ EU 2010. URL: http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm, 26.08.10

Nederland og England vil ha en økt markedsorientering. Frankrike og Finland er på sin side opptatt av mer regulering.

Mulighetene for intervensjon har blitt innskrenket med de foregående landbruksreformene. Eksportbidrag er på vei ut, og minstepris er i liten grad reelt virksom som terskelpris. Reduksjon i markedsregulering og økte svingninger i verdensmarkedsprisen har ført til økt fokus på behovet for et sikkerhetsnett for bøndene. Samtidig har argumentet om sterkere reguleringsmekanismer som sikrer produksjon og produksjonskapasitet blitt trukket fram igjen framfor kun å gi inntektsstøtte.³⁶ Dette er gjerne begrunnet i de sterke svingningene i verdensmarkedspriser de siste årene.

Tabell 2.2 Markedsordninger for kjøtt og egg i EU³⁷

	Importvern	Intervensjonskjøp	Lagring	Eksportstøtte	Enkelbruksstøtte
Storfe	Tollkvoter og importlisens.	Ja, men ikke brukt siden 2002.	Tilskudd til privat lagring erstatter i stor grad intervensjon.	Lite eksportstøtte.	Ja, men valgfritt omfang.
Sau og geit	Betydelige importkvoter for tollfri import av fårekjøtt.	Nei	Mulig å gi tilskudd til privat lagring, men sjelden benyttet.	Nei	Valgfritt opptil 50 % produksjonskøbet støtte.
Svin	Moderat toll. Import skjer i hovedsak gjennom tollkvoter med null eller redusert toll.	Nei (avskaffet med helsesjekk-reformen).	Støtte til privat lagring iverksettes hvis prisen er mindre enn 103 prosent av en definert grunnpris.	Begrenset eksportstøtte kan innvilges, men eksport skjer stort sett uten støtte. Det kreves lisens for eksport.	Nei
Fjørfe /egg	Moderat toll. Tollkvoter. Sikkerhetsklausul som iverksetter ekstra importavgift hvis prisen ligger under et gitt nivå (trigger price).	Nei	Nei	Ja. Krever lisens. Er til dels avledet av prisen på fôr-korn.	Nei

2.3.3 Sveits³⁸

Hovedpilaren i den sveitsiske markedsreguleringen for kjøtt og egg er importvernet. Sveits tilpasser seg imidlertid nå et mer åpent handelsregime, og liberaliserer gradvis handelen med EU innenfor mat- og jordbruksprodukter. Frihandel på ost ble innført 1. juni 2007 og 1. januar 2009 ble veterinærkontrollen mellom EU og Sveits avviklet, med noen unntak. I forbindelse med Agrarpolitikk 2002 (1999–2002) ble statlige pris- og avsetnings-

³⁶ Jordbruksverket (2010). *CAP etter 2013*. Rapport 2010:12.

³⁷ Basert på Klepp & Andegard (2009).

³⁸ Denne teksten baserer seg på en rapport fra Den sveitsiske landbruksføderasjonen der ikke andre kilder er oppgitt: OFAG (2008). *Rapport Agricole 2009. Mesures de politique agricole; Production et ventes*. Kap. 2. URL:

<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=fr>

garantier avviklet.³⁹ I samme periode ble støtte til pris- og markedsregulering kraftig redusert.

Det er hovedsakelig tilbud og etterspørsel som avgjør prisen på kjøtt og egg i det sveitsiske markedet. Det føderale landbrukskontoret (Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)) deltar imidlertid med sesongbasert regulering og gir støtte hvis det er behov for å stabilisere markedet for kjøtt og egg. For å sikre flyt i markedet kan de kjøpe kjøtt i begrensede perioder for lagring. De går også inn og subsidierer eggbransjen i perioder med sesongbasert overskudd, blant annet etter påske ved å subsidiere prisen eller betale for å knuse egg. I 2008 brukte det føderale landbrukskontoret 3,2 mill. sveitsiske franc til å støtte kjøttbransjen for å fryselagre 790 tonn kalvekjøtt. Markedet var også mettet med egg i en periode etter påske, og det ble satt i gang tiltak der 14 bedrifter deltok med å kassere egg, og 9 bedrifter solgte egg til redusert pris. Sveits har også subsidiert eksport av avls- og produksjonsdyr. Denne støtten ble avviklet 1. januar 2010.

Siden år 2000 har det føderale landbrukskontoret delegert markedsregulering av kjøtt til Proviande. Dette er et bransjeråd organisert som et kooperativ. Medlemmene består av aktører som representerer hele verdikjeden for kjøtt, deriblant produsenter, forhandlere, slaktere, detaljhandlere, importører og eksportører.⁴⁰ Proviande har også ansvar for å klassifisere kjøtt i slakteriene og på offentlige auksjoner.

Offentlige auksjoner for omsetning av dyr

En av oppgavene til Proviande er å organisere offentlige auksjoner for kjøp og salg av storfe og sau. Etter avtale med kantonene og bondeorganisasjonene lanserer Proviande et årlig offentlig program for kjøp og salg av storfe og sau til slakt ved inngangen av hvert kalenderår. Dette programmet fastsetter tid og sted for auksjonene, og gir en prognose for årets produksjon. Proviande gir også ut ukentlige markedsprognoser, der de tar utgangspunkt i de årlige produksjonsplanene til produsentene samt indikasjoner fra auksjonsarrangørene. De ukentlige planene gir et godt bilde på tilbudet i markedet og muliggjør planlegging av frakt av dyr og andre logistiske nødvendigheter for kjøperne.

Proviande har også ansvar for en form for referansepris som blir utarbeidet og offentliggjort ukentlig. Gjennom en muntlig prisundersøkelse hos ulike aktører innenfor kjøttbransjen, blant annet hos slakterier, foredlingsbedrifter, kommersielle aktører og representative produsenter, lager de en prisprognose på storfe og sau. De baserer seg på gjennomsnittet fra prisene til de ulike aktørene. I tillegg tar Proviande hensyn til utvikling og tendenser i de offentlige auksjonene samt prisutviklingen gjennom uken. Prisinformasjonen blir offentliggjort i en tabell hver uke for storfe, kalv og/eller sau og lam. Den ukentlige pristabellen danner grunnlaget for prisen til dyr som ikke blir omsatt i de offentlige auksjonene. De ukentlige pristabellene er tilgjengelige for alle, og utøver derfor til en viss grad en funksjon som referansepris.⁴¹

Sveits har historisk hatt importkvoter på kjøtt, og da Uruguay-avtalen trådte i kraft valgte Sveits å opprettholde historiske handelsstrømmer som ble fordelt gjennom kvoter. Tollen i Sveits er fortsatt så høy at det ikke er lønnsomt med import av kjøtt uten kvoter med tollreduksjoner.⁴² Siden 1999 har det vært mulig å overføre tollkvoter fra en

³⁹ Klepp, Å. (2007). *Sveitsisk jordbruk – reformer og utviklingstrender*. Landbrukets Utredningskontor. Rapport 1-2000.

⁴⁰ Websidene til Proviande. URL:

http://www.viandesuisse.ch/proviande/marche_de_betail_de_boucherie_et_de_la_viande/programme_des_marches/

⁴¹ Websidene til Proviande. URL:

http://www.viandesuisse.ch/proviande/marche_de_betail_de_boucherie_et_de_la_viande/programme_des_marches/

⁴² Klepp, Å. (2007). *Sveitsisk jordbruk – reformer og utviklingstrender*. Landbrukets Utredningskontor. Rapport 1-2000.

importør til en annen. Som en del av agrarpolitikken, AP 2007 (2004–2007) har auksjoneringssystemet blitt gradvis utvidet, særlig innenfor kjøttbransjen. Siden januar 2004 har importrettigheter blitt fordelt gjennom auksjoner, en mekanisme som ansees å være mer konkurransevennlig. I 2005 ble systemet for import ytterligere forenklet, med mer bruk av informasjonsteknologi.⁴³ Det føderale landbrukskontoret avgjør størrelsen på importkvotene i samråd med Proviande, basert på hvordan markedet flyter. Importen skjer periodevis, der storfekjøtt og gris i halve skrotter er delt opp i fire-ukersperioder. Import av kjøtt fra sau, geit, hest og fjørfe i tillegg til slakteavfall blir delt opp kvartalsvis. Periodene kan forlenges eller forkortes hvis visse kriterier oppfylles.⁴⁴ Det gis en garanti til importører av storfekjøtt slik at de skal kunne begynne å importere innenfor kvoten før de har betalt for anbudet.

2.3.4 Forskjeller mellom Norge og andre land

En forskjell mellom systemet for markedsregulering av jordbruksvarer i Norge og andre land er at ansvaret for reguleringen er plassert hos en markedsaktør. Dette forutsettes å gi en del fordeler i form av sparte utgifter på grunn av at et statlig organ ikke trenger å kjøpe opp varer, mindre statlige administrasjonskostnader osv. Myndighetene trenger ikke bygge opp kompetanse som naturlig ligger hos markedsaktørene. Markedsregulator har også, som stor markedsaktør, en egeninteresse av å iverksette tiltak for å unngå at man kommer i en situasjon med reguleringsbehov og mulig press på prisene på lengre sikt.

Primærprodusentene og deres samvirkeorganisasjoner har videre et insitament til å holde reguleringskostnader nede ved å begrense tilløp til overskuddsproduksjon siden produsentene selv dekker kostnadene gjennom omsetningsavgiften. Ulempen med det norske systemet er reguleringsbehovet som oppstår for å hindre at det at en markedsaktør har reguleringsansvar på vegne av hele tilførselsmarkedet, kan gi konkurransevridning i disfavør av andre markedsaktører. Slike vridninger er en viktig del av drøftingen i resten av rapporten.

Sammenlignet med situasjonen i Norge er markedsreguleringsordningene i andre land bygd ytterligere ned og går i retning av å utgjøre et rent sikkerhetsnett for produsentene ved alvorlige markedsforstyrrelser og prisfall. Samtidig er stadig mer overlatt til markedet som følge av en generell liberalisering av jordbruksvaremarkedene sammen med et ønske om reduserte budsjettutgifter.

⁴³ OECD (2007). "Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007": kapittel 13. Switzerland: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/1/39579771.pdf>

⁴⁴ OFAG (2007). *Rapport Agricole 2006. Mesures de politique agricole; Production et ventes*. Kap. 2

3 Alternative former for markedsregulering

Fram til 2007 var markedsreguleringen, i hovedsak, lik for alle kjøttslag og egg i Norge. I 2007 ble markedsregulatorrollen, produksjonsregulering og avsetningstiltak for fjørfe-kjøtt avvirket, og i 2009 ble det innført volummodell for storfekjøtt. Med utgangspunkt i eksisterende markedsordninger, de siste års endringer og erfaringer med dem så langt, går vi her nærmere inn på alternativer til den tradisjonelle formen for markedsregulering i jordbruket med målpris og samvirket som markedsregulator. Sett i lys av utviklingen i jordbruket og i verdikjeden for kjøtt og egg de siste 10-20 årene diskuterer vi eksisterende målformuleringer for markedsreguleringen og i hvilken grad dagens reguleringer er egnet til å gi ønsket måloppfyllelse.

Først drøfter vi hvilke av formålene som framstår som viktigst i dag. Så presenterer vi kort eksisterende og alternative modeller for markedsregulering, og deretter gjør vi en vurdering av de ulike modellene opp mot en del kriterier for hvordan ordningene kan forventes å fungere for industri, forbrukere og produsenter. Rammen for prosjektet tillater ikke en fullstendig vurdering, men den kan bidra til en kritisk vurdering av dagens og noen alternative markedsordninger for kjøttsektoren.

3.1 Formålenes relevans

Markedsreguleringen har flere formål og er utformet av hensyn til både produsenter og forbrukere. Det har imidlertid vært en betydelig utvikling i verdikjeden siden den offentlige markedsreguleringsordningen ble etablert, samtidig som primærproduksjonen nå er preget av en helt annen struktur. Det er f.eks. relativt få produsenter av svin, fjørfe og egg igjen. Disse produksjonene er blitt sterkt konsentrert til noen få geografiske områder, stort sett i sentrale strøk. De fire store matkjedene har nå fordelt hele detaljistledet mellom seg og utgjør meget tunge forhandlingsmotparter som kjøper av industriens produkter, samtidig som de har et landsdekkende distribusjonsapparat. Internasjonale avtaler setter i stadig større grad også begrensning på nasjonalt handlingsrom på dette området. Spørsmålet er om målene fra landbruksmeldingen for ti år siden er like relevante i dag.

3.1.1 Formålene

Målene med markedsreguleringene er basert på formålet med omsetningsloven av 1936: «gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe, og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønsaker, frukt og bær». Markedsreguleringen i Norge er en del av omsetningslovens markedsordninger for jordbruksvarer.

Målsettingene for markedsreguleringen er formulert i St.meld. nr. 19 (1999–2000) om norsk landbruk og matproduksjon:

- Mest mulig stabile priser for produsentene, noenlunde ens priser over hele landet
- Stabile avsetningsmuligheter for produsentene
- Stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris
- Reguleringen skal bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.

Hovedideen bak markedsreguleringen er å balansere tilbud og etterspørsel av landbruksvarer gjennom ulike tiltak i den hensikt å gjøre det mulig å oppnå de priser som er avtalt mellom staten og jordbruket i jordbruksavtalen.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) om norsk landbruk og matproduksjon sies videre følgende om markedsreguleringens mål og utforming; «Målene for markedsregulering er beskrevet i St.meld. nr. 26 (1980–1981) og ble videreført i St.prp. nr. 8 (1992–1993). Etter behandlingen av St.prp. nr. 8 (1992–1993) er markedspolitikken noe endret og reguleringens virkeområde innsnevret. Sterkere konkurranse skal bidra til lavere kostnader i omsetning og foredling. Prisfastsettingen skal være hovedvirkemiddelet for å unngå permanente overskuddsproblemer. Markedsreguleringen skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd, og tilpasninger i regionale svingninger mellom produksjon og forbruk.»

3.1.2 Relevansen

Vi ser her på relevansen av målene om prisstabilitet, ens priser over hele landet, avsetningssikkerhet, samt uttak av avtalt pris i jordbruksforhandlingene. Først ser vi imidlertid på et enkelt, overordnet prinsipp for offentlige reguleringer. Reguleringer iverksettes der det er viktig for å ivareta kollektive interesser. Der de private interessene er tilstrekkelige, er det også nærliggende å overlate tilpasningen til private kontrakter.

Private eller kollektive goder, og organisasjonsspørsmålet

Forutsigbare leveringsvilkår er et privat gode for en produsent og en verdikjede, og manglende forutsigbarhet om private vilkår er ikke uten videre et uttrykk for markedssvikt. I utgangspunktet er det derfor vanskelig å se noen grunn til å behandle kontraktsvilkårene for bønders leveranser av mat annerledes enn kontraktsvilkårene for leveranser av andre private goder. Det er heller ikke grunnlag for å se reguleringen av disse kontraktsvilkårene som virkemidler for brede samfunnspolitiske målsettinger om matvaresikkerhet, bygdeutvikling eller biologisk mangfold. Bakgrunnen ligger i landbruksnæringens strukturproblem på 1920- og 1930-tallet, og datidens løsning har siden vunnet oppslutning.

Ved konkurranse om bøndenes leveranser må vi forvente at forutsigbare priser og avsetningssikkerhet blir et av de viktige vilkårene for leveranser. Det er derfor grunn til å forvente at partene har motiv for å begrense og fordele risiko ut fra egeninteressen gjennom kontraktsforhandlinger.

Av hensyn til matvaresikkerhet og andre samfunns-goder, er det en kollektiv samfunnsinteresse knyttet til at vilkårene blir tilfredsstillende for primærprodusentene. Men matvaresikkerhet, kulturlandskap, biologisk mangfold og bygdeutvikling er goder som ligger utenfor omsetningslovens og markedsreguleringens virkeområde, og må sikres ved andre virkemidler. For å bruke terminologien i budsjettproposisjonen figur 2.1. (Prop. 1 S (2010–2011)): Omsetningsloven er neppe verken et spesifikt eller horisontalt virkemiddel for å ivareta miljø, distrikt, matsikkerhet, mat og forbrukerorientering. Men det er et virkemiddel for å sikre at bønder kollektivt kan håndtere sesongsvingninger og temporære produktoverskudd.

For å bruke samfunnsøkonomisk terminologi, kan verken prisvolatilitet, begrenset leveringssikkerhet eller en viss form for prisdifferensiering for eksempel avhengig av logistikkostnader eller medlemskap i et samvirke, uten videre anses som en form for markedssvikt som tilsier offentlig regulering. Redusert pris- og avsetningsrisiko er heller ikke et kollektivt gode for samfunnet. Vi må derfor forholde oss til at det, sett fra bondens og landbrukets side, er snakk om å ivareta privatøkonomiske interesser for bonden som næringsutøver.

Det er da normalt å overlate private goder til private forhandlinger innenfor rammene av sunn konkurranse og konkurranselovens bestemmelser. Som for alle andre private interesser, blir imidlertid organiseringen avgjørende for om interessen blir tilfredsstillende ivaretatt. Ujevn organisering kan gi ujevn maktfordeling, og utøvelse av markeds- makt er et argument for regulering.

Her er vi antagelig nær kjernen i omsetningsloven med bakgrunn i 1920- og 1930- tallet. Bøndene hadde store utfordringer med å ivareta sine private interesser. Det elementet i lovens formålsparagraf som fremhever samvirke som virkemiddel ble derfor svært viktig. Interessene skulle ivaretas gjennom samvirke i vid forstand, dvs. gjennom samordnet opptreden overfor industriledd eller senere ledd. Hver enkelt bonde skulle ikke være sin «egen lykkes smed». Det kan være grunn til å se omsetningsloven som et lovgrep for organisering i like stor grad som for markedsregulering; markedsregulering forutsetter organisering. Og markedsregulering kan med god grunn anses mer som en konsekvens av organiseringen av bøndene, enn som et selvstendig virkemiddel. Det spesielle med omsetningsloven og markedsreguleringen er dermed at organisering av private næringsaktører blir et offentlig anliggende, ikke at primærprodusenter driver markedsregulering. Markedsregulering er noe ethvert kartell eller organisasjon av tilbydere gjerne vil foreta seg uten at noen ber dem om det. Den normale oppgaven for myndigheten er at markedsregulering ved en privat sammenslutning av tilbydere ikke finner sted.

På denne bakgrunn kunne et alternativ til dagens markedsregulering være å oppheve omsetningsloven og samtidig beholde det varige unntaket fra konkurranselovens § 10 og 11 for samarbeid innen landbruk og fiske (FOR 2004-04-23 nr. 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske). Dermed vil produsentsammenslutninger av primærprodusenter ha et lovmessig rom for å koordinere forhandlinger om avsetningsvilkår overfor industrien.

Med en slik rett til frivillig kartellisering som erstatning for tvungen kartellisering, vil imidlertid samvirket i betydningen samarbeidet mellom bøndene, fortsatt ha et organisasjons- og strukturproblem. Samvirkets markedsandel er utfordret av uavhengige aktører både på primær- og industriledd. Konsentrasjonen og innflytelsen fra distribusjonsleddene er en helt annen enn for eksempel på 1970-tallet. En samvirkeorganisering som må bygge på frivillig deltagelse i markedskoordinering, kan bli et svakt samvirke.

Omsetningsloven har løst deler av problemet. Men det er naturlig å spørre om organiseringen er et problem som bør løses i lovgivningen, av konkurransemyndighetene eller av aktørene selv. I det følgende vil vi i stedet for å betrakte markedsreguleringen helt prinsipielt, vurdere markedsreguleringen som en ordning innenfor rammene av omsetningslovens og politikernes gjeldende mål for ordningen. Derfor blir resten av drøftingen nettopp konsentrert om betydningen for de konkrete målene i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og for struktur og konkurranse i kjøttmarkedet.

Prisstabilitet

Stabile priser er begrunnet i hensynet til primærprodusenter, forbrukere og, noe mindre eksplisitt, hensynet til industrien. Prisstabilitet for produsentene forutsetter at myndighetene eller en markedsregulator kan styre total varetilgang slik at den tilsvarer samlet etterspørsel ved rådende pris. Dette innebærer at en aktør eller et myndighetsorgan må ha markedsregulering som oppgave med tilhørende verktøy. Markedsregulering er derfor fortsatt relevant og nødvendig dersom man i et marked med varierende etterspørsel og tilbud over tid, skal nå målet om prisstabilisering. Kostnadene ved reguleringen må så vurderes opp mot verdien av prisstabilitet.

Det ligger utenfor rammene for dette notatet å forsøke å verdsette prisstabilitet fullt ut. Det er imidlertid grunn til å bemerke at temporære prisfluktasjoner bare er én av

mange risikofaktorer for husdyrprodusenter. I tillegg er altså reguleringspunktet på engrosnivå, noe som gjør at pris til bonde har en usikker sammenheng med prisgrunnlaget i markedsreguleringen. Når det gjelder målet om stabile priser til forbruker, er sammenhengen enda mer indirekte. Reguleringspunktet ligger langt fra pris til forbruker, og sammenhengen mellom markedsregulering for kjøtt og prisstabilitet på kjøttvarer til forbruker er svært usikker.

Ens priser over hele landet

Avsetningssikkerhet og ens pris over hele landet er mål med usikker sammenheng med reguleringen av temporære ubalanser mellom tilbud og etterspørsel.

Noenlunde ens priser over hele landet både på primærleddet og overfor forbrukerne er et krevende mål i et langt land med kostbar og varierende logistikk på alle ledd. Det er store forskjeller på hente- og distribusjonskostnader i ulike deler av landet og for enkeltprodusenter og kunder. Om markedsreguleringsordningen kan være et godt virkemiddel for å sikre ens priser for bøndene, kan den også være et viktig bidrag til å nå landbruks- og matpolitiske målsettinger.

Like forbrukerpriser over hele landet er imidlertid et lite relevant mål for markedsreguleringene som har pris fra slakteri som reguleringspunkt. Prisene for forbruker har en svak sammenheng med pris fra slakteri. Ved at kjøttssamvirket har gått over til grossist-distribusjon, er ansvaret for ens priser på forbrukerleddet i all hovedsak overlatt til dagligvarekjedene. Det er etter vår vurdering grunn til å regne med at prislikheten overfor forbrukerne over tid ikke vil ha noen klar sammenheng med selve markedsreguleringen.

Markedsregulering er imidlertid neppe heller noe egnet, nødvendig eller tilstrekkelig virkemiddel for å sikre like priser overfor bøndene. En forpliktelse til å holde like priser gir merkostnader for aktøren som er markedsregulator og en mulig konkurranseulempe. Forpliktelsen om like priser betyr mindre mulighet til å konkurrere om leveranser fra de mest attraktive primærprodusentene. Den potensielle konkurranseulempen må enten motvirkes av markedsøkonomiske konkurransefordeler, for eksempel økt attraktivitet for bøndene, eller kompenseres for ikke å ramme markedsregulators konkurranseevne. Derfor har man også i praksis måttet supplere markedsreguleringen med egne virkemidler for å sikre ens priser overfor primærprodusentene, for eksempel fraktstøtteordninger både for kjøtt og melk. Dessuten varierer nettopris til bonde relativt betydelig med for eksempel den belastningen for frakt som bonden selv må betale. Til sist er pris til bonde heller ikke pris på reguleringspunkt. Mellom pris til bonde og pris på reguleringspunkt, engrospris, ligger diverse pris- og kostnadselementer.

Målet om like priser innbefatter en betingelse om likebehandling av samvirkets medlemmer og andre primærprodusenter. For at avsetningssikkerheten skal være reell, kan det ikke være ubegrenset rom for å forskjellsbehandle faste leverandører, dvs. medlemmer, og sporadiske leverandører. Siden alle bønder finansierer ordningen, er det også naturlig at de nyter godt av den på likeverdige vilkår. De leverandørene som har spesielt ugunstige logistikkostnader må uansett håndteres gjennom fraktstøtte eller innfraktfra- drag.

Avsetningssikkerhet

Målet om avsetningssikkerhet gjelder i noen grad det samme problemet som like priser. Mottaksplikten gjelder alle primærprodusenter og kan oppleves som et sikkerhetsnett for produsenter som er lokalisert lengst unna sitt nærmeste slakteri eller nær nedleggingsstruede slakterier eller for leverandører til små, uavhengige slakterier. Vi kan her skissere tre situasjoner hvor avsetningssikkerheten gjennom mottaksplikten kan være viktig. Den ene er produsenter med krevende logistikk, den andre er nyetableringer og

den tredje situasjoner hvor det slakteriet som vanligvis mottar slaktedyrene avviser leveranser.

For bønder med krevende logistikk er det viktig med avsetningssikkerhet til forutsigbare vilkår. Av figur 1.4 ser vi at den uavhengige kjøttindustrien har betydelig færre slakteanlegg, samtidig som de i sum er mer sentralt plassert geografisk enn Norturas anlegg. Etter dagens mottaksplicht vil det for eksempel være problematisk for Nortura å legge ned begge sine nordligste slakterier uten å gå på akkord med sin mottaksplicht. Mottaksplichten bidrar således til at vi opprettholder en evne til å sørge for husdyrproduksjon over større deler av landet.

Mottaksplichten kan også være viktig for nyetablerte husdyrprodusenter. Dersom avsetningssikkerheten utelukkende er basert på private kontrakter, kan kravet om kontrakt virke begrensende på etableringer.

Det kan tenkes situasjoner hvor det slakteriet som vanligvis benyttes, må eller ønsker å avvise slaktedy. Markedsregulators mottaksplicht gir en vesentlig bedring i avsetningssikkerheten også under slike omstendigheter.

Selv om mottaksplichten bidrar til avsetningssikkerhet, er det likevel et spørsmål om avsetningssikkerheten er knyttet til selve markedsreguleringen. Spørsmålet er dels om mottaksplicht er avhengig av markedsregulering, og dels om avsetningssikkerheten nødvendigvis blir dårligere uten dagens markedsregulering med mottaksplicht.

Markedsregulering i form av regulering av temporære produksjonsoverskudd gjennom lagringstiltak, gir ikke i seg selv noen avsetningssikkerhet og likebehandling utover landet. Som for målet om like priser, må den som praktiserer mottaksplicht enten se en egeninteresse i å tilby bonden sikkerhet, eller få dekket merkostnadene gjennom innfraktordninger, kompensasjon for ekstra kapasitet eller gjennom andre typer offentlige kontrakter. Mottaksplichten bør derfor anses som en selvstendig regulering som alternativt kan sikres gjennom avtaler med slakteriene. Hvorvidt det vil være behov for at det offentlige sikrer mottaksplichten, er også usikkert. Avsetningssikkerhet til en forutsigbar pris er også et gode som i dag dels reguleres i rene private avtaler. Uavhengig, ikke-samvirkebasert kjøttindustri har pålagt seg selv en frivillig mottaksgaranti. Denne har imidlertid ikke blitt satt på prøve så langt. Dersom det skulle oppstå et betydelig overskudd i markedet med synkende priser, er det naturlig at aktører med frivillig mottaksplicht også vurderer kostnader knyttet til denne.

Det har hørt til sjeldenhetene at kjøttprodusenter utenfor samvirket må levere til Nortura etter å ha blitt avvist av uavhengige slakterier. Av det som omsettes av slakt i dag, er det derfor, så vidt vi vet, lite som omsettes utelukkende i ly av mottaksplichten. For produksjoner som svin, egg og fjørfe med relativt få, store enkeltprodusenter knyttet til hvert dyreslag, er kontraktslignende leveranseforhold et naturlig, privat motivert virkemiddel. Det er derfor et spørsmål om mottaksplicht fortsatt bør spille noen sentral rolle bl.a. for disse produksjonene, og om mottaksplichten egentlig er et egnet virkemiddel på nasjonalt plan. De kraftfôrbaserte produksjonene er i utgangspunktet ikke typiske distriktsproduksjoner. Gjentatte økninger i husdyrkonsesjonsgrensene og den økonomiske og teknologiske utviklingen med høy grad av spesialisering i kjølvannet, har gjort at dette ikke lenger er typiske tilleggsproduksjoner på bruk i distriktene som sammen med grovfôrbaserte produksjoner gir bruket økonomisk bærekraft til å holde frem.

Graden av uavhengighet mellom markedsregulering og avsetningssikkerhet gjennom mottaksplicht, kan illustreres ut fra dagens reguleringsregime. Markedsregulering med mottaksplicht er en form for balanse mellom ytelser og rettigheter for markedsregulator. Markedsregulator får rett til å benytte en offentlig bestemt, kollektiv avgiftsordning, dvs. inntekter fra omsetningsavgiften, til å finansiere tiltak som bidrar til prisuttak for primærprodusentene og prisstabilitet. Ordningen er et gode for samvirkets, dvs. markedsregulators, eiere – primærprodusentene. Som motytelse skal samvirket påta seg

mottaks- og forsyningsplikt. Det betyr ikke at det er en nødvendig sammenheng mellom mottaksplikt og markedsregulering. Det er mange tegn på at balansen mellom plikt og rett er krevende. I dag må det derfor i økende grad anvendes målrettede virkemidler for å sikre avsetningssikkerhet. Markedsregulator tenderer gjerne til å miste kunder som har attraktiv beliggenhet og størrelse, mens uavhengige aktører kan drive selektiv relasjonsutvikling til primærprodusentene.

Dersom avsetningssikkerhet ikke kan overlates til partenes egne private kontrakter, er det mulig å tenke seg reguleringer som sørger for avsetningssikkerhet for primærprodusentene, uten at dette er del av en markedsreguleringsordning. Markedsreguleringsordningen kan ikke alene garantere avsetningssikkerhet. Dersom et fremtidig sikkerhetsnett for markedsadgang for bønder i de mest perifere områdene skal kunne bestå uten markedsregulering, kan det innføres separate ordninger for å sikre dette. Mottaksplikten er av mange nettopp ansett for å være et viktig distriktspolitisk element i de norske markedsordningene med en markedsregulator. Vi har ikke gått nærmere inn på utformingen av et alternativ til mottaksplikten, men det kan for eksempel tenkes anbud om henting av slakt eller pålegg om at bransjen skal ha anlegg for mottak av slakt f.eks. nord for Mosjøen.

Leveringsplikt og likebehandling av industrikunder

Vi forstår leveringsplikten som en oppfølging av målet om stabile forsyninger til alle forbruksområder til en noenlunde lik pris. Når det gjelder selve forsyningsstabiliteten i forståelsen forsyningsikkerhet eller -beredskap, er det både viktig med gode nok samlede rammevilkår til at det foregår matproduksjon nasjonalt, samtidig som import er viktig for å få det vareutvalget konsumentene har behov for og innsatsvarer til landbruket. Matvaresikkerhet er for øvrig et viktig matpolitisk anliggende, men kan vanskelig sies å være et adekvat hensyn under omsetningsloven eller et tiltak som ivaretas av markedsreguleringen.

Med dagens konsentrasjon på detaljistleddet med fire landsdekkende kjeder med et omfattende distribusjonsapparat i hele landet, kan ikke hensynet med like priser til forbrukere i ulike deler av landet, lenger sies å være tungtveiende for omsetningsloven. Matvarekjedene har dessuten, så vidt vi vet, mer intern prisutjevning enn samvirkeaktørene, og tar således et betydelig ansvar for å bidra til utjevning av priser på produktene mellom ulike deler av landet.

Uten leveringsplikt til regulert pris, må salg til annen industri fra Nortura reguleres i ordinære kjøp-/salgskontrakter der partene kan avtale oppbygging av pris og prisstruktur. Vi står etter vår oppfatning først og fremst igjen med den delen av forsyningsplikten som går på å selge råvarer til konkurrerende industri på like vilkår med egen industri. Med dagens industristruktur, er Nortura bedriftsøkonomisk avhengig av industrikunder utenfor samvirket. I den grad det er en reell etableringsbarriere på slakterilleddet, kan Nortura ta ut en viss tilleggsmargin på slaktning for uavhengige aktører. Forsyningsplikten skal praktiseres slik at dette ikke skjer.

Norturas forsyningsplikt har visse begrensninger. Ved administrative tollnedsettelse som følge av for lite vare i det norske markedet, har ikke Nortura det samme ansvaret for å forsyne eksterne industrikunder med norsk vare. I slike situasjoner kan det derfor bli vanskeligere for ikke samvirkebasert kjøttindustri å være leveringsdyktige mot sine kunder med norsk vare, som de ofte kan ha en preferanse for. Importert vare vil de imidlertid kunne få nok av.⁴⁵

Prisdiskriminering overfor eksterne kunder fra aktør med en dominerende markedsposisjon, er noe også konkurransemyndighetene er opptatt av. Det er vanskelig å se at

⁴⁵ Pers.medd. KLF v. Bjørn-Ole Juul-Hansen 22.03.11

Nortura skulle finne det lønnsomt i praksis å nekte leveranse eller stille urimelige leveringsvilkår til uavhengige foredlere uten at det ville rammes av konkurranseloven. Der som Norturas forsyningsplikt bortfaller, kan det også tenkes økt vertikal og ev. også horisontal integrering i verdikjeden som et svar på eventuell økt usikkerhet om råvaretilgang. Dette kan skje både mellom kjøttprodusenter og kjøttindustri og mellom kjøttindustri og dagligvarehandel.

Prisuttak i tråd med jordbruksforhandlingene

I det fjerde kulepunktet i målsettingen forutsettes det at markedsreguleringen er en integrert del av myndighetenes virkemidler rettet inn mot å sikre jordbrukere en rimelig inntektsutvikling via prisuttaket i markedet. En målpris har begrenset verdi uten at det iverksettes virkemidler for å bidra til å oppnå målprisen, eller for å kompensere for avvik. Hensynet vedrørende jordbruksavtalens målpriser er viktig i alle reguleringsmodeller, med mulig og usikkert unntak for volummodell uten prisgrunnlag (se kapittel 3.2). Det å ha reguleringstiltak tilgjengelig vil bidra til å hindre uheldige markedsforstyrrelser som følge av at tilbud og etterspørsel i biologiske produksjoner ikke alltid faller sammen i tid innenfor året. Videre vil reguleringstiltak bidra til lavere prisfall som følge av en eventuell midlertidig overproduksjon. Dette er spesielt nyttig for produsenter av varer med lav etterspørselastisitet.

Det er forskjell på å sikre prisstabilitet og et bestemt prisnivå. For at markedsreguleringen skal sikre et bestemt, varig prisnivå, og ikke kun prisstabilitet, må også tiltakene kunne være varige. Varige eksportsubsidier, systemer for prisdiskriminering som gjør at mer langsiktige overskudd kanaliseres ut i andre marginale anvendelser, eller kvoter overfor primærprodusentene, er slike virkemidler. Selv om slike virkemidler er del av markedsordningen og reguleringene for melk, representerer de enten relativt radikale endringer i reguleringsordningene for kjøtt eller er i strid med forventede endringer i WTO-avtalene. Vi mener derfor det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å regne med at selv tradisjonelle markedsreguleringsordninger er egnet til å oppnå langsiktige priskonsekvenser i tråd med målet i kulepunkt 4 i redegjørelsen for gjeldende mål for ordningen. Markedsregulering slik det normalt skjer i kjøttsektoren, er egnet til å fjerne temporære ubalanser, ikke varige ubalanser i markedet. Det kan til og med være mulig at tradisjonell markedsregulering kan virke negativt for prisnivået på lengre sikt. Kombinasjonen av en mulig stimulans til at enkeltaktører følger volumorienterte strategier, manglende evne til å håndtere varige volumoverskudd, samt en klar øvre grense for prisuttak gjennom administrative tollreduksjoner, trekker i retning av en viss negativ snarere enn positiv konsekvens for prisnivået.

I avsnitt 2.1.3 har vi redegjort for at det har forekommet produksjonsregulering i kjøttsektoren finansiert ved midler fra omsetningsavgiften, men også for at produksjonsreguleringstiltak i betydelig grad har vært foretatt av kjøttssamvirket for egen regning. Markedsordningen under omsetningsloven gir derfor en viss beredskap for å håndtere behov for mer omfattende inngrep i markedstilpasningen for å begrense tilbudet på noe lengre sikt. Men heller ikke de tiltakene vi har omtalt i den sammenhengen var ment som varige tiltak. Det er derfor grunn til å regne med at premisen alltid har vært at prisen skal gi langsiktig klarering mellom tilbud og etterspørsel uten annet enn temporære reguleringstiltak.

Også målet om et bestemt prisuttak forutsetter prisforhandlinger i jordbruksforhandlingene, noe som for flere ordninger allerede er avviklet som følge av støttereduksjonsforpliktelser etter internasjonale avtaler.

3.2 Alternative modeller

Vi gir her en kort, punktvis beskrivelse av dagens modeller for markedsreguleringen, som er målprismodellen, fjørfemodellen (deregulert modell med tolladministrering), storfemodellen (dagens volummodell), samt tre alternativer. Dette er en rendyrket volummodell uten prisbasis, en minsteprisordning og en deregulert modell med eller uten tolladministrering. I avsnittet deretter ser vi på justering av målpunktet; fra engropris til avregningspris til bonde.

3.2.1 Alternativene

Vi har vurdert og omtalt følgende modeller:

Målprismodellen: Dette er den tradisjonelle markedsreguleringen for kjøtt. I denne modellen utøver Nortura rollen som markedsregulator og har som oppgave å ta ut målprisen. I dag er det svin, lam og egg som inngår i denne modellen.

Fjørfemodellen: 1.1.2007 ble fjørfekjøtt tatt ut av markedsreguleringssystemet og målprisen ble erstattet av en referansepris. Referanseprisen fastsettes med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår for representantvaren. Referanseprisen for fjørfe gir grunnlag for administrering av tollvernet, og ikke som grunnlag for å innføre markedsregulerende tiltak. Referanseprisen for fjørfekjøtt blir beregnet av SLF på bakgrunn av oppgaver fra markedsaktørene innen fjørfebransjen (dvs. slakterier eller slakterisammenslutninger). Fjørfemodellen betraktes i det følgende som en deregulert modell med administrative muligheter for nedjustering av tollsatsene.

Storfemodellen (dagens volummodell): I volummodellen er det markedsregulator som fastsetter prismål i form av planlagt gjennomsnittlig engrospris og prisløyper for halvårslige prisperioder. Ansvaret for å sette prismålet er dermed flyttet fra avtalepartene til Nortura. Markedsreguleringstiltakene er i stor grad de samme som i målprismodellen, men det er innført en øvre grense for reguleringslagring. Volummodellen i storfesektoren gir økt fleksibilitet ved fastsettelse av engrospris på representantvaren, i prisrommet opp til øvre prisgrense. Tidligere var målprisen som gjennomsnitt for året en sterk binding på prisfastsettelsen for markedsregulator.

Volummodell uten prisgrunnlag: En volummodell uten prisgrunnlag må baseres på et volummål for produksjonen hvor markedsreguleringen skal fjerne overskudd i forhold til volummålet. Å unngå for høy grad av selvforsyning kan neppe sies å ligge innenfor de sentrale målsettingene for gjeldende norsk landbrukspolitikk. Ingen form for markedsregulering kan uansett ha noen avgjørende betydning for å hindre lavere produksjonsvolumer enn ønskelig. Modellen er et alternativ som forutsetter andre mål enn de som er nevnt i avsnitt 3.1. Den har dermed liten politisk relevans, men er tatt med for å illustrere betydning av de ulike elementene i reguleringsordningen. I modellen tenker vi oss en basis i en ren volumfremskrivning. Reguleringstiltakene skal fjerne overskuddsproduksjon fra markedet og kan ivaretas av et nøytralt organ. Det opprettholdes mulighet for ulike avsetningstiltak og produksjonsreguleringstiltak, samt administrative tollreduksjoner.

Minstepris: Målprisen avvikles og det etableres i stedet en minstepris, dvs. en nedre terskelpris eller prisgaranti, der bøndene sikres en minimumspris for produktene sine. Det kan tenkes to former for minstepris: Støttekjøp eller priskompensasjon. Støttekjøp betyr at ved lave priser og store volum går staten inn og kjøper opp overskuddet. Ved en kompensasjonsordning til primærprodusenter utbetales et tilskudd som utgjør differansen mellom minstepris og oppnådd pris for levert volum, uten å gripe direkte inn i selve markedstilpasningen. Terskelprisen må legges lavt for å gi tilstrekkelig innsparing i AMS, dvs. i målet for gul støtte i henhold til WTO-reglene. Dette innebærer en reell endring av internstøtten, men ikke i like stor grad som da-

gens storfemodell. Det er her bare ordning med støttekjøp som betraktes som en form for markedsregulering. En priskompensasjonsordning for pris under definert minstepris, er en form for internstøtte over statsbudsjettet som ligger utenfor markedsreguleringsordningene. Siden en slik ordning imidlertid dekker et av de sentrale formålene med markedsreguleringsordningene, å ”bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger” (jf. avsnitt 3.1.), er det et tiltak som bør vurderes som en mulig erstatning for alle former for markedsregulering.

Deregulert modell med eller uten tolladministrering: En deregulert modell uten tolladministrering innebærer at en avviker markedsreguleringen for kjøtt og egg. Dersom tolladministreringen fortsetter, er fjørfemodellen det relevante sammenligningsgrunnlaget (se avsn. 2.1.6).

I avsnitt 3.3 sammenligner vi virkningene av de nevnte alternativene, men først drøfter vi valget av reguleringspunkt.

3.2.2 Reguleringspunktet: Engrospris eller avregningspris

Spørsmålet om regulerings- eller målpunkt dreier seg om valg av punkt i leveringskjeden hvor man skal regulere pris i en markedsreguleringsordning med prisgrunnlag. I praksis er spørsmålet om man skal regulere engrospris for helt slakt, dvs. pris fra slakteri, eller om man bør regulere pris fra primærprodusent.

Spørsmålet om valg av reguleringspunkt har vært utredet for eksempel i en rapport fra ei arbeidsgruppe sammensatt av jordbruksavtalepartene fra april 2001: «Gjennomgang av målprissystemet og tilhørende avtalebestemmelser for kjøtt, egg, frukt og grønt», Landbruksdepartementet, 2001.

I denne rapporten vektlegges følgende elementer i forbindelse med fastsetting av noteringspunktet (alle punkter er hentet direkte fra rapporten):

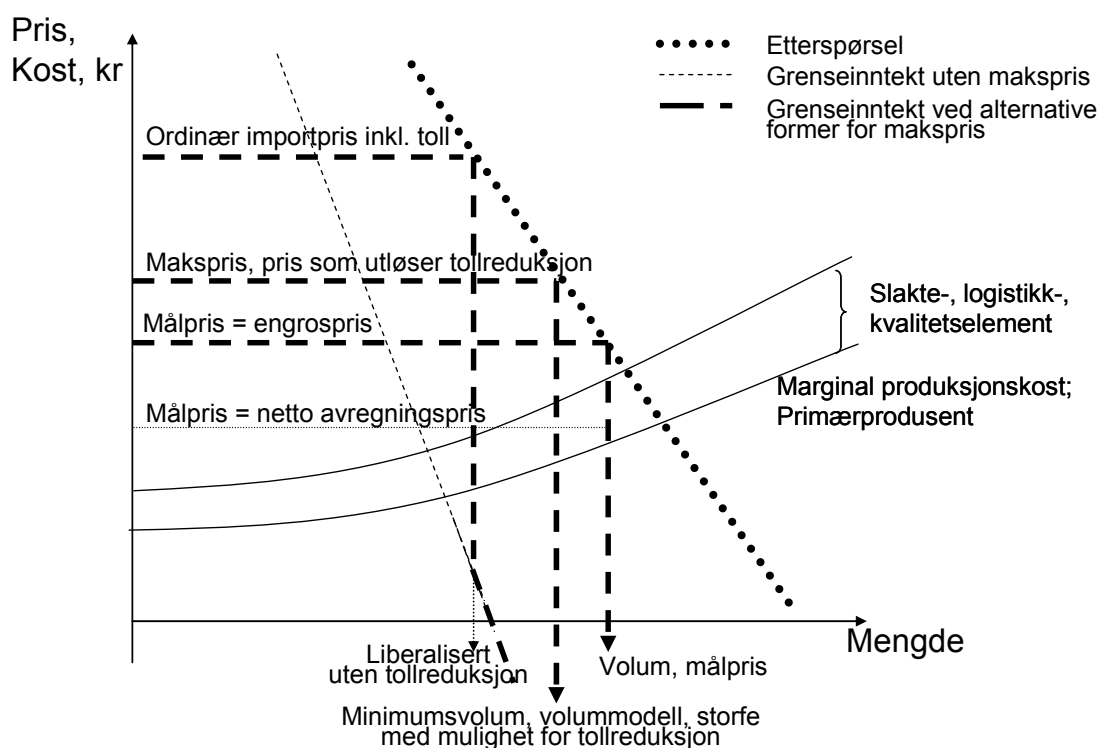
- Noteringspunktet bør være på et nivå hvor det faktisk skjer en vareomsetning av betydning for at prisnoteringen skal ha en reell verdi, og kunne kontrolleres.
- Nær produsent er råvaren mer homogen, og rapportering og foredling vil bli enklere ved at elementer som ulike typer rabatter, mellomfrakt fra engrosledd til kunde, ulike kostnader knyttet til omsetning av varen (f.eks. kostnader til pakking i emballasje til salg) og engrosavanse holdes utenom prisnoteringen. Informasjon om de nevnte elementene kan være vanskelig tilgjengelig, bl.a. ut fra aktørenes forretningsmessige hensyn.
- Målpris og noteringspunktet bør ligge nær produsent for at produsenten skal ha mulighet til å vurdere sin avregningspris mot målpris, jamfør hensynet til informasjon og gjenkjennelighet.
- Det må være mulig å framskaffe sammenlignbare priser jamført med cif import-pris. Dette kan gjennomføres ved at det utarbeides omregningsfaktorer for kostnadselementer som påløper mellom noteringssted og det punkt hvor import skjer.

Rapporten sier videre om forutsetningen om åpen handel: «Ideelt krever målprissystemet i prinsippet at det foregår åpen handel med mange aktører på målpris/noteringspunktet. Økt vertikal integrasjon gir økt bedriftsintern prising og mindre åpen dokumentasjon vil foreligge. Denne endringen gir redusert omsetning av produkter på engrosnivå mellom de ulike aktørene. En viktig endring har i tillegg vært den store reduksjonen i antall markedsaktører. Ved liten grad av handel på noteringspunktet mellom de ulike aktørene eller at dokumentasjon om riktig pris ikke foreligger, må man avveie hvorvidt det er formålstjenlig å flytte noteringspunktet.»

I tillegg til dette har noteringspunktet en geografisk dimensjon på kjøtt (overskudds- versus underskuddsområder) og representantvaren er selvsagt klart definert med hensyn til klassifisering av kvalitet.

Med disse kriteriene følger det at engrosleddet fra slakteri er det eneste aktuelle reguleringspunktet. Det er imidlertid etter vårt syn kun punktet om importkonkurransen som hindrer at vi kan benytte pris fra bonde som noteringspris/reguleringspunkt.

For å belyse spørsmålet nærmere, bruker vi modellen med monopolistens tilpasning (jf. figurene 1.1 og 1.2). Dvs. vi forutsetter at det er én dominerende tilbyder av slakte-tjenester. Norturas markedsandel på slakteleddet tilsier at dette er realistisk, men vi ser i utgangspunktet også her bort fra at Nortura er et produsenteid samvirke. Vi antar først at samvirket tilpasser seg som en vanlig monopolist. Spørsmålet om reguleringspunkt kan da illustreres i nedenstående figur. Figuren er den samme som figur 1.2, men viser et alternativt reguleringspunkt lik netto avregningspris.



Figur 3.1 Monopolistens tilpasning ved alternative reguleringspunkter

Skifte av reguleringspunkt vil i denne modellen ikke ha noen selvstendig konsekvens for volum eller pris til industri og forbruker, men den kan påvirke fordelingen av marginer mellom bonde og slakteri. En målpris på engrosleddet kan ligge over grensekostnaden for slakteriet, slik den gjør i figuren ovenfor. For et vanlig slakteriforetak ville sannsynligvis marginene over grensekostnad bli værende hos slakteriet. Dersom imidlertid målprispunktet var avregningsprisen, kunne denne settes slik at margin over grensekostnad tilfalt primærprodusentene.

Figuren viser også at det å fjerne maksimalprisen, eller flytte maksimalpris fra målpris til en høyere pris som utløser tollreduksjon, har negative effekter på markedstilpassningen. Når en aktør har en monopollignende stilling, vil en redusert maksimalpris kunne bedre tilpassningen i markedet.

Når vi tar hensyn til at markedsregulator er et samvirke, må vi regne med at overskudd fordeles på primærprodusenter gjennom etterbetaling og at primærprodusentene dermed får et motiv til å levere en større mengde enn den som følger av vanlig monopolistisk tilpasning. I en mer realistisk modell må vi for det første legge til grunn samvirkets mål om å ivareta eiernes, produsentenes, interesser. Men vi må også ta hensyn til usikkerheten rundt for eksempel slakte-, logistikk- og kvalitetselementene i beregningen av netto avregningspris til bonde. De to faktorene kan påvirke effekten av endring av reguleringspunkt. Men det er nettopp usikkerheten knyttet til marginene mellom avregningspris og engrospris som er begrunnelsen for ev. å endre reguleringspunkt.

Vi kan ikke fullt ut vurdere alle de fire kriteriene for valget av reguleringspunkt som er nevnt innledningsvis i avsnittet. Det er imidlertid vanskelig å se at disse er avgjørende argumenter mot flytting av reguleringspunkt nærmere bonde. For det første vil man ha full tilgang til alle data om netto avregningspriser fra avregningsdokumentene fra slakteriene. Der vil man også ha full informasjon om hvilke kvaliteter prisen gjelder, om fraktfradrag osv. Homogeniteten av varen og tjenesten på førstehåndsledet burde være fullt ut ivaretatt.

Til sist, det er vanskelig å se at kriteriet om at det skal være import på samme punkt i leveringskjeden, kan være avgjørende. At den maksimalprisen som følger av importen både omfatter netto avregningspris til bonde og marginene for logistikk, slakting osv., kan vanskelig sies å være noen ulempe for valg av alternativt reguleringspunkt. Forvaltningen vil fortsatt ha et presist underlag for vurdering av behovet for tollreduksjoner. Det kan være noe mer krevende for forvaltningen alene å fastlegge selve maksimalprisen på engrosleddet, uten annet enn en pris fra primærprodusent å forholde seg til. Men det er neppe for mye å forvente at forvaltningen i et system med slik markedsregulering har en viss evne til å vurdere rimeligheten av ulike maksimalgrenser for logistikkostnader og slaktemarginer.

3.3 Virkninger av alternative modeller

I avsnitt 3.2 redegjorde vi for alternative modeller og drøftet selve målprispunktet. Ulike modeller er i ulik grad i stand til å skape prisstabilitet for bøndene, men med varierende, utilsiktet påvirkning av konkurranseforhold som konsekvens. I det følgende vil vi vurdere hvordan de ulike modellene påvirker primærprodusentenes og forbrukernes interesser. Deretter drøfter vi effekter for konkurransen, dvs. incentiveffekter og informasjonsfordeler. Til sist ser vi modellene i en bredere landbrukspolitisk sammenheng, først ut fra hensynet til WTO-avtalen, dernest brede nasjonale mål.

3.3.1 Primærprodusenters interesser

For primærprodusentene er markedsregulering, ut fra vår analyse i avsnittene ovenfor, primært et virkemiddel for prisstabilitet. Produsentene antas her å være omfattet av målene om prisstabilitet, avsetningssikkerhet, lik pris over hele landet og prisuttak i tråd med jordbruksavtalen. Det er imidlertid flere av målene som har begrenset sammenheng med reguleringsordningen.

Prisstabilitet

I et deregulert marked hvor det kan oppstå vesentlig økt bruk av produksjonskontrakter, er det mulig, men ikke gitt, at prisstabiliteten vil være minst like god uten som med markedsregulering. Stabiliteten er imidlertid avhengig av markedsstrukturen i et liberalisert regime. Markedsstrukturen vil antagelig ha konsekvenser for både kontraktsformer og -betingelser. Liberalisering innebærer usikkerhet både om struktur, kontraktsatferd

og omfang av kommersielt motivert markedsregulering og prisstabilisering. Selv om det er mulig at forutsigbarhet og prisstabilitet blir minst like god, er usikkerheten samlet sett mer omfattende i et liberalisert regime enn med målprisordningen.

Det er også sannsynlig at prisene vil være mer stabile med *målprismodellen* enn med alternative former for markedsregulering. I modellen med målpris er prisambisjonene på engrosnivå kjente for ett år av gangen. Dette bidrar til å gjøre det lettere å prognosere priser til bøndene, dagligvarekjedene og andre industriaktører. Siden aktørene forholder seg til at prisene er kjente for et år av gangen, og følges opp med markedsregulering, vil aktørene mest sannsynlig oppleve minst svingninger i prisene med denne formen for markedsregulering.

I *storfemodellen* kan en regne med at det vil være mer svingninger i prisene til forbruker, og årsakene til dette er at prisene justeres flere ganger i året og at prisforpliktelsen neppe kan forutsettes å være like bindende. Likevel kan svingningene også her bli både større og mindre enn i et deregulert marked som er helt avhengig av utviklingen av kontraktsrelasjoner mellom primærprodusent og slakteri. Dersom markedet dereguleres uten langsiktige produksjonskontrakter mellom slakteri og primærprodusent, vil vi forvente at det deregulerte markedet gir økt prisvolatilitet i forhold til storfemodellen.

I den teoretiske «volummodellen uten prisgrunnlag» forsvinner prisforankringen. Modellen innebærer imidlertid mulighet for volumregulering i strid med naturlige markedsvariasjoner, noe som kan destabilisere prisene i markedet. Alle modeller kan påvirke motivasjonen for å anvende volumfokusede konkurransestrategier med kamp om markedsandeler (jf. avsnitt 1.3.1 og drøftingen av incentiveffekter i avsnitt 3.3.1 nedenfor). Sannsynligvis kan en slik rendyrket volummodell uten prisgrunnlag gi økt grobunn for volumorientering og dermed mer varig tendens til volumoverskudd. I så fall kan reguleringskostnadene bli høye, og ordningen vil antagelig også savne virkemidler for å håndtere slike langsiktige ubalanser.

Prisstabiliteten blir således, etter vår vurdering, best ivaretatt ved en prisbasert reguleringsmodell, dvs. målprismodellen, blant de alternativene vi har skissert.

Avsetningssikkerhet og ens pris

Avsetningssikkerheten og prisligheten for primærprodusentene trenger heller ikke bli ulik i en målprismodell sammenlignet med en deregulert modell. I en fjørfemodell eller *deregulert modell uten tolladministrering* vil omfanget av kontrakter i førstehåndsomsætningen av kjøtt og egg trolig øke. For bonden er kontrakter en måte å redusere risiko knyttet til å finne en kjøper og å redusere risiko knyttet til leveransens kvantum, pris og langsiktighet. Uten mottakspått er dette forhold som blir enda viktigere enn i dag. Store og spesifikke investeringer knyttet til kjøtt- og eggproduksjonen gjør at det er betydelig økonomisk risiko forbundet med moderne husdyrproduksjon. Det er mest sannsynlig at hoveddelen av omsetningen vil bli kontraktsbasert og at en mindre andel av omsetningen vil komme til å skje i et spotmarked. For bonden er spotmarkedet et alternativ til kontrakt, men medfører både prisrisiko og risiko knyttet til å finne en kjøper.

Graden av geografiutjevning og annen pris- og kostnadsutjevning mellom produsentene ved en deregulert modell, vil avhenge av hvordan konkurransesituasjonen og lønnsomheten i kjøttindustrien utvikler seg. Uten markedsregulering og en fungerende mottakspått som gir plikt til like priser over hele landet, er det sannsynlig at konkurransen om råvareleveransene i større grad vil slå ut i at prisene til norske bønder i større grad vil bli differensiert ut fra reelle kostnadsforskjeller ved de enkelte leverandørene. Dette kan øke premieringen av større produsenter i sentrale strøk som kan senke transportkostnadene og bedre utnyttelsen av inntransportkapasiteten. Av hensyn til lønnsomheten vil det bli størst konkurranse om leverandørene som gir lavest innfraktkostnader. Der-

som konkurransen blir sterk nok, blir det derfor vanskelig å opprettholde om lag samme produsentpris uavhengig av geografisk lokalisering.

Det er vanlig å argumentere med at et produsentsamvirke som Nortura bør drive med kostnadsutjevning mellom produsentene uavhengig av markedsreguleringsansvaret. Nortura kan imidlertid vanskelig ta kostnaden på egen kappe, og det er også et definert mål med markedsreguleringen å sikre produsentene noenlunde ens priser over hele landet. For å sørge for avsetningssikkerhet og prislikhet ble, med bakgrunn i endringer i slakteristrukturen, innfrakttilskuddet for slakt betydelig styrket i jordbruksoppkjørene både i 2009 og i 2010. En videre rasjonalisering av slakteristrukturen vil medføre økte innfraktkostnader og økte avstandsulemper for utkantprodusenter. Dette er det altså mulig å gjøre noe med gjennom andre typer virkemidler enn markedsreguleringsbestemmelserne.

Typen kontrakter og graden av vertikal koordinering eller integrasjon i en deregulert modell vil avhenge av kontraktpartenes behov og styrkeforhold. Markedskontrakter i et avregulert marked regulerer antagelig de viktigste forholdene knyttet til salgs- og leveringsbetingelser og er mest aktuelle for å erstatte innholdet i mottaks- og forsyningsplikten og dagens markedsorganisering. Eventuelt kan det til dels oppstå sterkere grad av vertikal koordinering gjennom produksjonskontrakter. Kontrakter vil imidlertid ha et usikkert innhold. Enkeltbønder kan spilles mot hverandre og ha svak forhandlingsstyrke. Ut fra erfaringen fra grøntsektoren ser vi også varierende betingelser hvor for eksempel kontrakten gir en avsetningssikkerhet, men ikke nødvendigvis forutsigbarhet om pris.

Alle markedsreguleringer som finansierer lagringstiltak hos markedsregulator kombinert med fraktstøtteordninger, dvs. ordninger som utjevner logistikkostnader mellom primærprodusenter, vil bidra til eller sørge for avsetningssikkerhet. Derfor er det neppe grunn til å skille mellom de ulike reguleringsordningene som er drøftet her. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til innholdet i eventuelle markedskontrakter mellom primærprodusent og industri i et avregulert marked. Derfor er avsetningssikkerheten høyere ved markedsregulering enn uten, men markedsreguleringen er i seg selv ikke et tilstrekkelig virkemiddel. Det er også mulig å frikoble avsetningssikkerhet fra markedsreguleringen for øvrig ved å koble mottaksforpliktelse til lager- og innfraktordninger alene.

3.3.2 Forbrukerinteresser

Til forbrukerinteressen knytter vi her spørsmålet om stabile priser, forsyning til like priser over hele landet og prisuttak i henhold til jordbruksavtalen.

I drøftingen av målene for markedsreguleringen har vi konkludert at verken lik pris over hele landet eller avsetningssikkerhet for bøndene, kan sees som goder som er ivare tatt av markedsreguleringen alene eller avhengig av markedsregulering slik det er beskrevet i de alternativene vi har skissert.

Markedsreguleringen bidrar til prisstabilitet. Med de alternativer vi har beskrevet, egner markedsregulering seg for å justere den temporære balansen mellom tilbud og etterspørsel. Overfor forbrukerne er det imidlertid et spørsmål om det er dagligvareaktørenes atferd som også har mest å si for prisstabilitet. Det vanlige er i dag at dagligvarekjedene forhandler priser for ett år ad gangen, og viser liten forståelse for ønsker om endring i priser i løpet av året. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at også dagligvareaktørene vil velge å åpne for mer prisvolatilitet i en situasjon med sterkt økt prisusikkerhet på foregående ledd i verdikjeden.

For å sikre prislikhet, forsyningsikkerhet osv. trengs andre virkemidler som med fordel kan sees som separate virkemidler i forhold til markedsreguleringen. Vi har også argumentert for at det ikke lenger er en avgjørende oppgave for markedsregulator å sikre prislikhet til forbrukere. Prisutjevning på forbrukernivå er i dag avhengig av kjedenes

distribusjonsapparat og kjedenes interne geografiske prisutjevning. Lik pris over hele landet til forbrukere er heller ikke avhengig av transportstøtteordninger på primærleddet. I tillegg er sammenhengen mellom engrospris fra slakteri og pris til forbruker uansett indirekte og usikker.

Når det gjelder prisuttak for bøndene, er det neppe interessefellesskap mellom bonden og forbrukerne. Men det langsiktige prisnivået, prisuttaket for bonden, er ikke i vesentlig grad påvirket av markedsreguleringen for kjøtt. Dersom det skal være en varig effekt på prisuttak, må det, som nevnt, også være rom for langsiktige reguleringstiltak i ordningen. Vi har i avsnitt 3.2 argumentert for at vi ikke har noe grunnlag for å forvente varige effekter på prisnivået av markedsregulering slik den foregår i kjøttsektoren. Ordningen er rettet mot temporære variasjoner i markedsbalanse. Ulike reguleringsregimer kan imidlertid indirekte få konsekvenser for både markedsstruktur og atferd, som igjen påvirker marginer på ulike ledd i verdikjeden, kostnader i logistikk osv. På sikt kan volumutviklingen bli påvirket, men dette er usikre og svært indirekte effekter. Små volumendringer kan imidlertid ha vesentlig betydning for mulighetene for prisuttak på lang sikt, når priselastisiteten er lav.⁴⁶ Men vi har ikke her grunnlag for å forvente noen bestemt volumeffekt på lengre sikt av markedsreguleringen.

Vi har ovenfor tolket forbrukerinteressen litt snevert. Forbrukerinteressen kan i vid forstand inkludere interessen av mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. I så fall vil alle effekter i form av incentivvridninger, informasjonsskjevheter osv. som oppstår som følge av markedsregulering, være negativt for forbrukerne. Slike kostnader må veies mot forbrukernes verdi av noe økt prisstabilitet, selv om effekten er usikker. Vi kjenner ikke til noen forsøk på å måle forbrukernes verdsetting av prisvolatilitet for mat over tid. Det er da heller ikke vanlig å tillegge prisstabilitet for forbruker vesentlig vekt som begrunnelse for offentlige markedsreguleringer.

3.3.3 Effekter på konkurranse

Effektene på konkurranse kommer etter vår vurdering via to forhold. For det første vil lovbestemt omsetningsavgift og markedsregulering tillagt samvirkeorganisasjonene påvirke aktørenes valg mellom alternative strategier og markedstilpasninger, såkalte incentiveeffekter. For det andre vil en markedsregulator ha en annen informasjonsbasis for å vurdere fremtidige markedsforhold enn andre aktører. Vi redegjør først for hva vi mener med incentiveeffekter og informasjonsskjevheter, deretter ser vi på mulige effekter på konkurransen ved ulike ordninger.

Incentiveeffekter og informasjonsskjevheter

Incentiveeffekter som følge av alternative modeller omfatter her fire typer incentiver: (1) motiver for strategivalg i konkurransen mellom markedsregulator og en utfordrer, jf. kap. 1.3.1, og (2) incentiver til å utnytte en eventuelt dominerende markedsposisjon. Vi vurderer i tillegg (3) incentiver for å gi villedende prissignaler og (4) for å utnytte lagringsmuligheter taktisk til å oppnå konkurransemessige fordeler.

Kjøttmarkedet er lite prisfølsomt og det skal store prisendringer til for å endre total omsetning vesentlig, og det vil derfor være betydelig risiko for prisfluktusjon. Graden av prisfluktusjon og usikkerhet avhenger av atferden hos tilbyderne (jf. figur 1.3). Incentivet for å velge en strategi som fokuserer på markedsandel eller volum fremfor pris, avhenger av forventet effekt bl.a. av en situasjon med overskudd av varer i markedet.

Incentivet for å utnytte en dominerende markedsposisjon, avhenger av hvorvidt reguleringene hindrer eller tillater en prising som inkluderer en gevinst som følge av mar-

⁴⁶ Gustavsen, G.W. En prognosemodell for engrossalg av kjøtt, fjørfe og egg. NILF-rapport 2006–4.

kedsmakt. Vi vil gjøre noen vurderinger om hvordan de ulike modellene påvirker sannsynligheten for at markedsaktørene vil velge ulike strategier.

I alle modeller forutsetter vi at reguleringskostnaden dekkes som i dag, dvs. ved et fradrag fra engrospris i avregningen til bonde for alle leveranser til slakterier. Vi forutsetter videre i første omgang at det er samvirket som er markedsregulator, dvs. iverksetter av eventuelle regulerings tiltak.

Informasjonsskjevheter betyr at reguleringsordningene gir en aktør informasjonsfordeler i forhold til en annen aktør. I prinsippet kan skjevhetene gå begge veier. Men siden markedsregulator vil råde over avgiftsmidler for innhenting av data, analyse av markedsdata og planlegging av ulike tiltak, er det grunn til å regne med informasjonsfordeler for landbrukssamvirket av å ha markedsreguleringsansvar. Men det at en aktør har som offentlig pålagt oppgave å regulere markedet ut fra bestemte kriterier, kan også gi nyttig informasjon om fremtidig markedsatferd til markedsregulators konkurrenter.

Konkurransoeffekter ved målprismodellen

Modellen innebærer at noen tar ansvaret for markedsbalansen og prisutviklingen. Kostnaden for markedsaktørene ved å satse på volum, blir mindre. Ordningen innebærer dermed incentiver til å spille mot reguleringsystemet. Incentivene kan virke forskjellig for samvirket som markedsregulator, og utfordrerer til samvirket. Det produsenteide samvirket er forpliktet til å arbeide for eiernes interesser, dvs. normalt å ta ut avtalte priser i markedet. Markedsreguleringsansvaret forsterker dette ansvaret som vil motvirke en volumstrategi fra markedsregulator. Aktører utenfor samvirket kan derimot se større avkastning for sine eiere av å satse på en volumorientert strategi.

En dominerende markedsaktør på slakteleddet har videre en målpris å forholde seg til. Det er dermed begrenset rom for å variere pris fra slakteri. Eventuell markedsaktør på slakteleddet må i så fall eventuelt tas ut overfor primærprodusentene i form av lavere avregningspris. Når den dominerende aktøren er eiet av primærprodusentene, er det naturlig å regne med at muligheten er begrenset.

Målprisen innebærer også begrenset rom for å signalisere priser som avviker fra riktig prisforventning fra markedsregulators side. Sannsynligheten for villedende prissignaler på engrosnivå er begrenset.

Muligheten for taktisk utnyttelse av lagring er en del av *alle* modeller som gir en aktør rett til å lagre for fellesskapets regning. Lagring for å sikre en bestemt pris, realisering av lagre med konsekvens for markedsprisen, kan samordnes over tid med en bevisst kontraktsstrategi, temporære tilbudspriser og kampanjer. Markedsregulator kan tenkes å drive en slik taktisk samordning av markedsregulering og egen markedstilpassning, slik at markedsregulator får en konkurransemessig fordel. Det vil være opp til Omsetningsrådet å eventuelt kunne avdekke en slik markedsatferd.

Dobbel mottakplikt, dvs. at markedsregulator også skal motta volumer fra andre industriforetak, kan være nødvendig for å hindre denne typen utslag. Det er ikke kurant for ikke-samvirkebaserte aktører å nekte mottak av slakt så snart de har tilstrekkelige mengder. Som nevnt innfører også ikke-samvirkebaserte slakterier former for mottaksgaranti. Skal de få jevn og stabil råvaretilgang må de forplikte seg til å ta i mot slaktet uavhengig av om de en periode skulle ha for mye i forhold til behovet. Da de ikke får støtte til å holde lager i slike perioder, vil de kunne få en konkurranseulempe. Dobbel mottakplikt innebærer at industrien kan selge overskuddsslakt til markedsregulator og sikre seg mot ekstra lagerkostnader og ev. prisfall på lagringsvaren. Dette er innført i volummodellen for storfe i tilfeller hvor det åpnes for reguleringseksport, men ikke ellers. For egg er dette en del av reguleringsordningen. Innføringen av dobbel mottakplikt kan være en erkjennelse av at enkelte av dagens ordninger har svakheter med tanke på å bidra til lik konkurranse på dette punktet. På den annen side er det ikke nødvendig-

vis en god løsning for foredlingsindustri uten egen slakting/råvaretilgang da det vil kunne generelt styrke slaktevirksomhet på bekostning av videreføring i kjeden.

Når det gjelder informasjonsskjevheter, har Nortura i modellen med *målpris* et ansvar som krever god oversikt over totalmarkedet. Dersom markedsregulator i noen grad kan holde informasjonen for seg selv eller får informasjonen før andre, oppstår en konkurransefordel. Markedsregulator kan inngå kommersielle avtaler på et informasjonsunderlag andre ikke har tilgang til.

Konkurrenseffekter ved storfemodellen, dvs. volummodell med prisgrunnlag

Siden dagens storfemodell også inneholder markedsregulering med markedsregulator der bøndene kollektivt finansierer reguleringskostnadene, vil også denne modellen legge til rette for avlastning av risiko for aktører som ønsker å nytte en volumstrategi. I storfemodellen er det markedsregulator som bestemmer fremtidig, stipulert prisløype. Denne prisen vil da være retningsgivende for aktørene i markedet. Dette kan skape noen nye utfordringer for konkurransen i markedet. I hovedsak er det små forskjeller på en slik volummodell og tradisjonell markedsregulering.

Modellen gir markedsregulator større mulighet for selv å fastsette pris fra slakteri. Målpris har likheter med en maksimalpris. Når maksimalprisen flyttes fra tradisjonell målpris til et pristak som utløser redusert tollvern, svekkes noe av elementet av regulert engrospris som finnes i målprismodellen. En markedsregulator med dominerende markedsposisjon på slakterileddet får mulighet til å utnytte markedsrett både overfor kunder og leverandører.

Økt frihet i prissettingen fra slakteri gir også økt mulighet til å gi taktiske prissignaler. Det kan for oss se ut til at det er forventede fremtidige priser som Norturas konkurrenter legger til grunn for forhandlinger og kontrakter med sine kunder, noe som er spesielt sensitivt i storfemodellen. Dersom Nortura bevisst eller ubevisst, men systematisk, offentliggjør prisløyper som ikke holder stikk, kan dette bli problematisk for konkurrentene. Delingen av risiko for prisendringer i salgskontraktene og muligheter for prisendringer mot kunder underveis kan naturligvis avhjelpe dette, men Norturas myndighet til å fastlegge fremtidige prisløyper for hele markedet, uten selv å være forpliktet av disse prisene, synes uansett å utgjøre en ulempe for Norturas konkurrenter.

Det er mulig å tenke seg en modifisert versjon av både målprismodellen og volummodellen for storfe, hvor hele reguleringsoppgaven legges til et nøytralt myndighetsorgan. Tidligere har man drøftet slike ordninger for eksempel i markedet for korn. Med tidligere Statens Kornforretning som et mulig organ for å ivareta forsynings- og mottakspå, kunne man hatt et egnet organ. For kjøttsektoren er det imidlertid vanskeligere å se hvordan man kunne ivareta mottaks- og leveringspå i et nøytralt organ for eksempel innenfor landbruksforvaltningen, uten å påføre systemet vesentlige kostnader. Andre deler av reguleringen kunne imidlertid ivaretas. Dette kommer vi tilbake til under i forbindelse med alternativet med minstepris.

Informasjonspå i og rutiner for å varsle priser og prisendringer i *storfemodellen* er etablert slik at ordningen i praksis ikke skiller seg så mye fra målprisordningen. Det kan likevel være grunn til å vurdere nærmere hvordan overgangen til volummodellen har påvirket Norturas handlingsrom, og konsekvensene for forutsigbarhet og informasjonsflyt knyttet til priser og tiltak i markedet. Informasjonsskjevheter som følge av at Nortura er gitt prisnoteringsansvar og regulatoroppgaver i markedet for kjøtt og egg, er forsøkt hindret ved at markedsregulator har informasjonspå om aktiviteter som gjøres i kraft av reguleringsansvaret. Omsetningsrådet har utformet retningslinjer som skal sikre alle markedsaktører lik tilgang til informasjon. Dette gjelder f.eks. produksjonsvolum, forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Det er et

krav i regelverket under Omsetningsrådet at informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er fattet.

Informasjonsplikten er viktig fordi markedsaktørene løpende gjør beslutninger som kan bli påvirket av endringer fra markedsregulator. Dette kan for eksempel være behovet for rett kunnskap om egen råvarekostnad ved inngåelse av en kontrakt om salg av foredlede kjøttprodukter frem i tid. Dette gjelder både med hensyn til innkjøp av råvarer fra Nortura, men også for hvilke råvarepriser industrien må påregne å betale til egne råvareleverandører (bønder). Det har normalt vært betydelig konkurranse om å sikre seg leverandører (bønder) i råvaremarkedet for kjøtt. Tidspunkt for informasjon fra markedsregulator og forholdet til tidspunktet for inngåelse av salgskontrakter med bundne priser kan være meget viktig for å kunne drive forsvarlig forretningsmessig drift. Det vises til tidspunktene gjengitt i kapittel 2.1.6 om prissetting i volummodellen.

Industriens forhandlinger med dagligvarekjedene skjer i oktober og november måned og ferdigstilles normalt i desember. Prisendringer trer normalt i kraft fra 1. februar året etter. Det er derfor viktig at alle aktører i bransjen vet mest mulig om sine råvarekostnader på forhandlingstidspunktet. Fristen for kunngjøring av planlagt gjennomsnittlig engrospris den 30. november i retningslinjene fra Omsetningsrådet, kan synes problematisk vedrørende industriens behov for sikkerhet om egne råvarepriser omkring forhandlings-tidspunktet.

Etter vår vurdering er det, selv med et omfattende informasjonsregelverk, vanskelig å unngå at markedsregulator har en informasjonsfordel. Regulator skal på selvstendig grunnlag utrede og beslutte prisnoteringer og selv anbefale regulerings tiltak overfor Omsetningsrådet. Selv detaljerte reguleringer av informasjonsplikten kan ikke hindre at markedsregulator har et mulig forsprang når det gjelder å kunne forutse og ta konsekvensen av sannsynlige markedsreguleringer.

Fordelen ved informasjonsasymmetrien begrenses av at mandatet for markedsregulator i betydelig grad er gitt. Ut fra objektiv markedsinformasjon om volumer, priser, importvern og sesongvariasjoner, skal Nortura treffe tiltak som stabiliserer pris innenfor grensen av en øvre prisgrenseprosent og, sannsynligvis, den historiske noteringsprisen som er utgangspunkt for fastsettelsen av øvre prisgrenseprosent. Markedsreguleringsansvaret gir, som nevnt i kapittel 1.3, utfordrerne innsikt i viktige premisser for markedsregulators strategivalg. Forutsigbarheten om markedsregulators vurdering av regulerings tiltak og muligheter for prisendringer, er imidlertid begrenset.

Volummodell uten prisgrunnlag

I en *volummodell uten prisgrunnlag og med en offentlig regulator*, vil det fortsatt være incentiver til å spille mot reguleringsregimet og regulator ved å velge strategier med vekt på volum og markedsandel og ikke pris. Resultatet kan være mer omfattende produktoverskudd og høye reguleringskostnader enn i et deregulert marked. Tendenser til overskuddsproduksjon må reguleres bort ved hjelp av produksjonskvoter på produsentnivå, dvs. tiltak utenfor markedsreguleringen for kjøtt.

Siden markedsregulator i denne løsningen ikke er en av aktørene, vil både samvirket og andre aktører i utgangspunktet ha samme mulighet for å øke volumene, men det produsenteide samvirket vil her, som ellers, sannsynligvis gjøre noe annerledes strategivalg enn andre selskapsformer.

I modellen er det ingen privat markedsregulator som i kraft av reguleringen kan ha potensiell fordel av å fastsette en taktisk motivert prisløype. Taktiske prissignaler kan forekomme også uavhengig av reguleringene, men det spesielle med volummodellen for storfe, er at markedsregulator har som en landbrukspolitisk oppgave å varsle fremtidige prisendringer. Incentivene til å utnytte en eventuelt dominerende markedsposisjon på

slakteriledet til å øke marginene, blir også som ved et deregulert marked, og må håndteres ved hjelp av vanlige konkurranseregler.

Det vil heller ikke være noen enkeltaktør som får mulighet for å utnytte eksternt finansierte lagringsmuligheter taktisk når denne funksjonen skal ivaretas av et nøytralt organ.

En annen ting er, som nevnt ovenfor, at modellen heller ikke kan antas å tilfredsstillende noen av de relevante målene for landbrukspolitikken, eller for omsetningsloven og markedsreguleringen. Små ulemper ved en regulering skyldes gjerne små gevinster, og modellen må derfor antas å ha marginal verdi som annet enn et tankeeksperiment.

For denne og de resterende modellene, *minstepris* eller *avregulering*, har vi forutsatt at det ikke vil være noen privat markedsregulator og aktør i markedet som lager en form for autoriserte prognoser for pris eller volum. Alle aktørene vil derfor i utgangspunktet ha tilgang til den samme informasjonen om markedet. Om større aktører i markedet likevel klarer å skaffe seg et bedre og mer oppdatert bilde av markedssituasjonen på grunn av at de har store markedsandeler, er eventuelt et problem for konkurransepolitikken.

Minimumsprismodell

Ved minimumspris, vil incentiveeffektene i prinsippet være som ved en volummodell med uavhengig aktør som markedsregulator. Det forutsettes ingen prissignaler utover en minstepris som er definert for eksempel en gang årlig. Det forutsettes at reguleringen ivaretas av et offentlig organ.

I forhold til et deregulert marked, vil det antagelig være noe økte incentiver for å velge volumbaserte konkurransestrategier siden myndighetene tar på seg et ansvar for å fjerne de mest ekstreme priskonsekvensene av en mulig kamp om markedsandeler. Incentivendringen er imidlertid den samme for alle aktører, slik at muligheten for å lykkes med en aggressiv volumstrategi ikke nødvendigvis trenger å være større for noen aktør enn i et tilfelle uten markedsregulering. Det kan med andre ord være mer fristende å prøve, men ikke mer sannsynlig at man oppnår gevinst.

Minimumsprismodellen gir ingen spesielle informasjonsfordeler til noen av partene, og heller ingen ekstra mulighet for taktisk utnyttning av prissignaler eller lagring så lenge reguleringsoppgavene ivaretas av en nøytral part. Modellen med minimumspris fordrer imidlertid et visst byråkrati som kan bli vel så kostbart som det aktørene selv kan tilby.

Avregulert modell

Fjorfe-modellen eller en annen fullt ut deregulert modell vil ikke ha negative effekter som følge av at en aktør er gitt et regulerings- eller prisnoteringsansvar da slikt ansvar ikke foreligger i disse modellene. Det er ikke muligheter for taktisk lagring med ekstern finansiering, og ingen vridning i grunnlaget for etablering av prisforventninger osv. Prisvariasjonen vil trolig øke i forhold til dagens målprismodell og volummodell for storfe. Samtidig overlates all overvåking av utnyttelse av dominerende markedsposisjon på slakteleddet også her til vanlige konkurranseregler.

En avregulering uten mulighet for administrativ tollreduksjon, vil ytterligere øke prisvolatiliteten. Avregulering betyr at alle hensyn til kontraktsinnngåelser, utnyttelse av markedsrett osv. overlates til ordinær konkurransepolitikk. I de fleste markeder anses det som tilfredsstillende.

3.3.4 Harmoni med WTO-regimet

Produksjonsavhengig internstøtte, AMS, også kalt gul boks, er det årlige anvendte nivået for produksjonsavhengig støtte som skal notifiseres til WTO. Overskridelse av maksimalt nivå for AMS innebærer et brudd på medlemsforpliktelser fra Uruguay-

runden. Det er derfor viktig å vurdere modell for markedsregulering opp i mot effekt for gul boks slik at Norge ikke overskrider det vi har lov å gi som støtte i form av internstøtte. Dette var da også den direkte årsaken til at målpris ble avskaffet for storfe og lagt om til volummodellen med den konsekvens at Nortura fikk ansvaret for å sette prismålet (utvidet prisansvar).

I modellen med *målpris* vil notifisert støtte i den såkalte gule boksen i WTO være høy fordi differansen mellom målpris og fast internasjonal referansepris i perioden 1986–88 multiplisert med produsert volum, angir støttenivået. Ved fjerning av målpris beregnes ikke lenger slik produksjonsavhengig internstøtte. I dag er altså storfe og kylling tatt ut av målprismodellen (foruten purke, råne og sau). Derfor er vi innenfor bundet nivå i WTO for lovlig støtte i gul boks. Modellene «*dagens storfemodell*», «*fjørfe*», «*volummodell uten prisreferanse*» og «*deregulert modell uten tolladministrering*» innebærer en stor nedgang i AMS. I modellen med intervensjons- eller minimumspris vil det oppstå gul støtte i den grad intervensjonsprisen ligger over internasjonal referansepris. Siden en minimumspris må forventes å ligge lavere enn dagens gjenværende målpriser, vil gul støtte også gå ned i denne modellen. Disse modellene er således bedre tilpasset reduksjonsforpliktelsene i skissen til en ny WTO-avtale, samtidig som disse modellene gir rom for økt alternativ produksjonsavhengig støtte under dagens avtale. Tabell 3.1 viser en oppsummering av de ulike modellene. Den viser at positive effekter på prisstabilitet gjerne medfører reguleringskostnader i form av informasjonsskjevheter. Markedsregulator skal styre markedsbalansen med sikte på en bestemt pris. Det krever data, analyser og kvalifisert vurdering av markedsutsiktene. Dataene kan formidles til alle, men den tilgjengelige kompetansen til å skape beslutningsrelevant informasjon, ligger i den ene, kommersielle organisasjonen.

3.3.5 Andre landbrukspolitiske konsekvenser

Omsetningsloven og markedsreguleringen er begrunnet i målet om å fremme omsetning av jordbruksvarer gjennom samvirke. Dette noe diffuse målet er konkretisert i flere målsettinger gitt i politiske dokumenter, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Effekter av markedsreguleringene for andre landbrukspolitiske mål, utover de som er nevnt, må forutsettes å være ivaretatt ved andre virkemidler enn markedsreguleringen. I den grad det kan påvises positive effekter på slike utenforliggende mål, skal de imidlertid telle med som tilleggsnytte av markedsreguleringen.

Etter vår vurdering kan nytteeffekter utover prisstabilitet antas å være små eller ikke-avhengige av markedsreguleringen. Her oppsummerer vi i korte trekk sammenhengen mellom markedsregulering og bøndenes inntektsnivå, geografisk spredning av produksjonen, miljøvennlig produksjon, mattrygghet, matvaresikkerhet og økt økologisk produksjon.

Vi har i dag ikke noe konkret inntektsmål for bøndene, men landbrukspolitikken skal sikre bøndene en inntektsutvikling på linje med andre yrkesgrupper. Vår gjennomgang konkluderer med at markedsreguleringene for kjøtt gir økt prisstabilitet. Prisstabilitet betyr redusert forretningsmessig risiko, som igjen kan uttrykkes som en positiv inntektsverdi. Vi kan ikke si noe om verdien, og det er sannsynlig at den har sunket over tid og at den varierer mellom produksjoner. Vi må legge til grunn at verdien er positiv. Avregulering gir økt usikkerhet om prisutvikling, og målprisregulering gir størst forutsigbarhet og er dermed best egnet til å ivareta inntektshensynet.

Den mulige inntektseffekten av markedsregulering for kjøtt er imidlertid antagelig marginal i forhold til markedsreguleringens og markedsordningenes betydning i melke-sektoren som har virkemidler for å øke det langsiktige prisnivået. For en av de landbrukspolitiske viktigste kjøttsektorene, storfekjøtt, kan det derfor være markedsreguleringen for melk som har den viktigste effekten for inntektsnivået.

De kraftfôrkrevende husdyrproduksjonene er sterkt spesialisert og har opplevd en omfattende strukturutvikling de siste 10–20 årene. Produsentene er mer avhengig av markedsinntekter enn grovfôrbaserte husdyrproduksjoner på grunn av relativt lav tilskuddsandel. Verdien av prisstabilitet er derfor relativt stort. De kraftfôrkrevende produksjonene representerer en stor andel av norsk kjøttproduksjon målt i kg og produksjonsverdi, men bl.a. siden produksjonen er mindre geografisk spredt, har disse produksjonene tilsynelatende mindre landbrukspolitisk betydning.

Om incentiveeffektene av reguleringsordningene har vært vesentlige, er det sannsynlig at effekten har vært størst i kraftfôrkrevende kjøttproduksjon. I svineproduksjonen har det vært tendenser til overskuddsproduksjon. Ekspansjonen har til tider vært spesielt sterk i Rogaland, og det kan tenkes at et system som hadde skapt større bevissthet om at overskuddsproduksjon på kort sikt fører til drastiske prisfall, hadde gitt større disiplin i markedet. Manglende incentiv for forsiktighet med volumer kan også ha konsekvenser på lengre sikt. Noe som gir en mulighet for at markedsreguleringen faktisk kan ha hatt negativ langsiktig virkning for inntektsnivået i svineproduksjon.

Avsetningssikkerhet og like priser for primærprodusentene er viktig for å sikre produksjon over hele landet. Vår konklusjon er at markedsreguleringen i betydningen regulering av temporære produksjonsoverskudd, er utilstrekkelig og unødvendig for å oppnå avsetningssikkerhet og prislikhet. Avsetningssikkerhet for den enkelte bonde og ens priser må sikres ved egne, målrettede virkemidler. En avvikling av markedsreguleringen med mottakspålegg for markedsregulator, vil derfor neppe i seg selv føre til endret produsentstruktur eller geografisk fordeling. Avvikling kan forsterke behovet for fraktstøtte i enkelte distrikter og for bestemte produsenter, men dette er støtteordninger som allerede er i ferd med å bli forsterket. Det er vanskelig å se hvorfor markedsreguleringsordningen på lengre sikt skulle gi mindre behov for fraktstøtte til produsentene. Det finnes også en rekke andre virkemidler for å sikre landbruk over hele landet. Det kan for eksempel være i form av fraktordninger, økte distriktstilskudd eller sterkere differensiering av husdyrtilskudd og arealtilskudd. Blant annet vil innfrakttilskudd bli viktigere for å redusere avstandsurelevante for produsenter i distriktene.

Det er et paradoks at vi i dag finner sterkest regulering, målprismodellen, i to av de kraftfôrkrevende sektorene, svin og egg, i tillegg til for lam. Svin og egg fungerer nå i liten grad som tilleggsbeskjeftigelse på mindre bruk. Det er relativt få produsenter igjen, og de er i hovedsak lokalisert i Rogaland, Oslofjordregionen, Østlandet og Trøndelag. Karakteren av distriktsproduksjon er redusert over tid. Det er også i disse sektorene, og spesielt i kyllingproduksjon, hvor ulike former for produksjonskontrakter med slakteriene er mest utbredt.

For andre mål som miljøvennlig produksjon, mattrygghet, matwaresikkerhet og økt økologisk produksjon, er det nødvendig med andre virkemidler enn markedsregulering. Det er imidlertid en sammenheng mellom avsetningssikkerhet og like priser over hele landet, og samlet transportarbeid i norsk jordbruk. Målet om produksjon over hele landet kan ikke nås uten ekstra transportarbeid. For små produksjoner, som for eksempel produksjon av økologisk kjøtt, kan det være helt nødvendig å konsentrere produksjonen der det er slakterier som kan oppnå en tilfredsstillende bearbeiding og distribusjon av slike produkter. At det er konflikt mellom målet om landbruk over hele landet og ønsket om høy produktivitet og effektivitet i enkeltproduksjoner, er imidlertid ikke noe nytt. Og det vil være urettferdig å la markedsreguleringen for kjøtt få ansvaret for årsakene til at vi her i landet eventuelt har spredt produksjonen av enkelte kjøttslag for sterkt geografisk.

Tabell 3.1 Sammenligningstabell: Alternative reguleringsordninger og vurdering av effekter

Modell	Effekter av modellene				Notifisert gul støtte i WTO
	Pristabilitet	Avsetningssikkerhet	Incentiveeffekt	Informasjonsskjevhet	
Målpris-modell	Høy	Høy	Begrenser rom for markedsrett på slakteledd. Mer attraktivt å kjempe om markedsandeler i sluttledet.	Markedsregulator har best kapasitet til å vurdere fremtidig reguleringslagring og lagerrealisering.	Dårligere: Størst bidrag til «gul» støtte
Nedenstående alternativer sammenlignet med målprismodell					
Volummodell – storfe	Svakere: intet bindende pris-mål.	Lik	Dårligere: Mer rom for utøvelse av markedsrett på slakteledd. Økt mulighet for taktisk prissignalisering. Kan styrkes ved konkurransepolitikk.	Dårligere: Informasjonsfordel både relatert til volumregulering og «prisløype».	Bedre: Ingen «gul» støtte etter alminnelig tolkning av WTO-reglene.
Volummodell – uten prisgrunnlag	Svakere enn både målpris- og storfemodell.	Noe svakere: Kan lettere gå utover fastlagte maksimale lagernivåer.	Dårligere, Mer rom for utøvelse av markedsrett på slakteledd. Kan styrkes ved konkurransepolitikk. Mer attraktivt for flere å kjempe om markedsandeler.	Bedre: Neppe vesentlige effekter.	Bedre: Ingen «gul» støtte etter alminnelig tolkning av WTO-reglene.
Minstepris	Svakere enn både målpris- og storfemodell.	Lik	Dårligere, som volummodell uten prisgrunnlag, men noe mindre attraktivt å kjempe om markedsandeler.	Bedre: Neppe vesentlige effekter.	Bedre: Moderat «gul» støtte avhengig av minsteprisinivå.
Avregulering	Dårligere: Gir økt usikkerhet om struktur, kontrakter, samt sesongvariasjoner.	Dårligere: Både usikkerhet om struktur, kontrakter og naturlige sesongvariasjoner. Kan kompenseres med målrettede ordninger.	Usikker: Ingen egen begrensning på slaktemarginer, men ingen vridning av incentiver for strategivalg eller mulighet for taktiske prissignaler som følge av reguleringen. Kan styrkes ved konkurransepolitikk.	Bedre: Ingen påvirkning av informasjonstilgang som følge av regulering.	Bedre: Ingen «gul» støtte.

4 Konklusjoner

Lovbestemt, regulert og ufullstendig

Målet for omsetningsloven av 1936 er «gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe, og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær». Loven er en typisk fullmaktslov. Den etablerer Omsetningsrådet og gir fullmakter til Regjeringen og Omsetningsrådet til å utarbeide forskrifter og retningslinjer for markedsordninger som skal fremme formålet (omsetningslovens §§ 5 og 18).

Markedsreguleringene i Norge utgjør hoveddelen i markedsordningene for jordbruksvarer. Vi har definert markedsregulering som fire kategorier av reguleringer: (1) Reguleringstiltak etter «Retningslinjer for markedsregulering», slik disse er fastsatt av Omsetningsrådet, (2) regler om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt i Forskrift om markedsregulering (FOR 2008-10-22 nr. 1136), (3) regler om omsetningsavgift (omsetningslovens § 4), samt (4) tollbestemmelser med mulighet for administrativt bestemte reduksjoner i tollsatsene. Også en avtale av 23. februar 1950 mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund, hører med til grunnlaget for ordningen. Avtalen sikrer at jordbruksavtalepartene kan legge ansvaret for å gjennomføre markedsreguleringene på samvirkeforetakene. Omsetningsloven hjemler i tillegg kvoteforskriften for melk som er et produksjonsregulerende tiltak i melkesektoren.

Det er deler av regelverket som vi ikke har gått inn på i denne analysen. Det gjelder for eksempel utmåling av kompensasjon for utføring av markedsreguleringsoppgaver, herunder kvantitative begrensninger på lagervolumer som kan finansieres over omsetningsavgiften. Vi har heller ikke drøftet alternative virkemidler direkte rettet mot primærprodusentens produksjonsplanlegging, eller tiltak via opplysningskontorene for kjøtt og egg. En fullstendig drøfting av markedsreguleringene bør også omfatte disse forholdene.

Omsetningslovens mål er enkelt, men målene for markedsreguleringene er over tid blitt detaljerte og vidtfnende: stabile priser, sikre avsetningsmuligheter for produsentene, ens priser til bønder over hele landet, stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris, samt priser til primærprodusentene som er mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger.

Pris i tråd med jordbruksavtalen har tradisjonelt medført mål om bestemte priser på engrosnivå, såkalte målpriser, for kjøtt og egg. Kjøttens samvirke har foretatt markedsreguleringen for å holde målprisene, sikre avsetningen for bøndene og stabilisere engrosprisene gjennom sesongvariasjoner. Sikker avsetning og forsyning til, i en viss grad, like priser, er ivaretatt gjennom mottaks- og forsyningsplikt som er pålagt markedsregulator. En viss grad av like priser henspiller her på det faktum at man, tross alt, i dag har betydelige forskjeller i oppgjørpriser internt i Nortura knyttet til ulike kostnader ved ulike medlemmers leveranser.

Landbruksforvaltningen har myndighet til midlertidig å tilpasse tollvernet slik at prisene på svin, lam og egg ikke overstiger avtalt målpris utover en bestemt margin, eller en historisk basert referansepris for andre kjøttslag. Gjennom målpris og maksimalpris som gjennomføres ved administrert tollvern, sammen med virkemidlene under omsetningsloven, har man etablert et regulert kartell. Kartellet har myndighet til å påvirke pris, men målpris og tollvernet setter klare grenser for hvor høye priser kartellet kan utvikle.

Kartelliseringen for kjøtt er ufullstendig, ett viktig område er ikke dekket. Markedsregulator har normalt ikke myndighet til å begrense den enkelte tilbyders volum, myndigheten er, noe forenklet, begrenset til kun å legge overskuddsvolumet på lager. I stedet for å kunne hindre overskuddsvolumer, skal Nortura snarere garantere at ethvert volum vil bli mottatt på like vilkår. Karteller som ikke kan pålegge sine medlemmer produksjonsbegrensninger, tenderer til å gå i oppløsning. Da er det godt å ha om lag nitti år med lovbestemt, tvungent medlemskap i markedsreguleringen å støtte seg til.

Loven, forskriftene og retningslinjene er endret en rekke ganger. De kanskje mest radikale endringene har skjedd de senere årene som følge av forpliktelser i WTO-avtalen om jordbruksvarer. I 2007 ble både markedsregulering og målpris fjernet for fjørfekjøtt og historisk prisnivå ble basis for administrasjon av importvernet. Fra 2009 er tradisjonell markedsregulering med målpris for storfe erstattet av en volummodell. I jordbruksforhandlingene legges en nøytral forventet volum- og prisendring på basis av et historisk nivå for markedsinntekter (pris og volum) til grunn for kommende års inntektsanslag for storfeprodusentene. Nortura kunngjør planlagt engrospris for et halvår av gangen og planlagt prisløype med ukentlige priser. Referanseprisen pluss en viss prosent, en «øvre prisgrenseprosent», er maksimalprisnivået som utløser administrative tollnedsettelse og, i normale tilfeller, import. Øvre prisgrenseprosent fastsettes i jordbruksforhandlingene.

Bidrar til prisstabilitet og avsetningssikkerhet

Markedsreguleringen for kjøtt bidrar til prisstabilitet og avsetningssikkerhet for bøndene. De andre målene har imidlertid neppe vesentlig betydning.

Formålene prisstabilitet gjennom sesong og avsetningssikkerhet for primærprodusentene, er nært sammenknyttet. Det er sesongvariasjoner i markedene for kjøttprodukter enten på tilbudssiden, spesielt for lam og storfe, eller på etterspørselssiden. Produktenes kvalitet påvirkes gjerne av lagring, og etterspørselen er lite følsom for prisvariasjoner. Det er fare for store variasjoner i priser over tid, mottaksstopp og avsetningsproblemer i enkelte områder og perioder. Norske priser ligger vesentlig over mulige eksportverdier, mens tollsatsene normalt gjør importvarer betydelig mer kostbare enn norske produkter. Overskuddsproduksjon kan dermed ha store, negative konsekvenser for prisene, mens det skal små volumreduksjoner til for å skape prisøkninger.

Målet om og virkemidlene for prisstabilitet gjelder for slakteriets salgspriser, dvs. ordningens såkalte engrospriser. Det er grunn til å forvente at stabile priser på helt slakt også gir en viss, men noe mer usikker stabilitet i netto pris til bonde. Det er hensynet til bøndenes priser som er utgangspunkt for reguleringen. Sammenhengen mellom slakteriets og bondens prisuttak, er dog komplisert. Valg av såkalt regulerings- eller målpunkt, dvs. ledd i leveringskjeden hvor prisgrunnlaget fastsettes, kan alene fortjene en utredning. Jordbruksavtalepartene legger til grunn at reguleringen skal komme bonden til gode og at det således ikke skal tas urimelige marginer mellom notert engrospris og utbetalingspris til bonde.

Markedsreguleringen gir kjøttssamvirket Nortura, som markedsregulator, mulighet til å bruke avgiftsmidler for å tilpasse utbud til etterspørsel i perioder med overskudd av råvarer. Tilpasningen bidrar til både prisstabilitet og avsetningssikkerhet. Avsetningssikkerheten forsterkes ytterligere av at Nortura er pålagt mottaksplikt. Enhver primærprodusent skal kunne levere sine slaktedyrr til Nortura, og det skal ikke være forskjellsbehandling mellom samvirkets medlemmer og andre.

Markedsreguleringene skaper således avsetningssikkerhet for bøndene. Men dagens markedsregulering er verken tilstrekkelig eller nødvendig for avsetningssikkerhet. Avsetningssikkerhet er ikke avhengig av øvrig markedsregulering. Markedsreguleringen må derfor i dag suppleres med målrettede tiltak som for eksempel fraktstøtte, ellers kan mottaksplikten bli for kostbar for markedsregulator. Mottaksplikten alene kan heller

ikke hindre at fraktfradragene for perifere primærprodusenter med små volumer, blir så store at mottaksplikten mister sitt innhold. Mottaksplikt for et bestemt distrikt, er videre en forpliktelse som kan kostnadsberegnes som selvstendig tjeneste og dermed fremforhandles gjennom spesifikke kontrakter med slakteriforetak. Fraktkompensasjonen vil være et av elementene i kontraktsvilkåret, et annet vil trolig dreie seg om en kapasitetsreserve for slaktning og lagring og eventuell kompensasjon for pristap. Avsetningssikkerhet forutsetter således ikke nødvendigvis etablering av et tvungent kartell for markedsregulering.

Målet om å sikre prisuttak i tråd med jordbruksforhandlingene, krever virkemidler som, med *varig* effekt, kan heve prisnivået over sannsynlig, uregulert pris. Til det kreves virkemidler som har konsekvenser for volumbalansen utover enkeltsesonger. Slike virkemidler er fremtredende i markedsordningen for melk, for eksempel produksjonskvoter, varig eksportstøtte og prisutjevning mellom melkeanvendelser med negativ og positiv lønnsomhet regnet til gjennomsnittlig råvarepris. Ingen slike virkemidler benyttes normalt i kjøttsektoren. Eksportstøtte skal ikke benyttes over tid og eksportkvotene for eksport er begrensede. Videre er eksportstøtte utelukket under foreliggende forslag til ny WTO-avtale. Kjøttsektorens lagring egner seg derfor kun til prisstabilisering, mens melkesektorens produksjonskvoter og produktkanalisering til andre markeder, egner seg til prisheving. Dersom prisuttak for primærprodusenter over tid skulle vært et reelt mål, er det også grunn til å minne om at markedsreguleringen primært er innrettet mot slakterienes, og ikke bøndernes prisuttak. Det finnes tilfeller hvor det innenfor markedsordningen for kjøtt har vært benyttet produksjonsregulerende tiltak. Men disse har vært klart midlertidige.

Kjøttsektorens virkemidler er således ikke utformet med sikte på varige effekter på prisnivå. Innenfor de fleste kjøttslag, med unntak av storfe, går det også relativt raskt å justere produksjonsvolumer dersom det oppstår tendenser til mer systematisk overproduksjon. Enhver markedsaktør kan informere underleverandører og kunder om forventet volumbehov for å tilpasse råvarevolumene til forventet etterspørsel. Men Nortura kan, som nevnt, ikke nekte å motta leveranser av slaktedyr.

Forsyningssikkerhet til forbrukere på ens vilkår, må i dag ivaretas av distributørene. Distribusjonen av kjøttvarer er i all hovedsak overtatt av grossistene. Den geografiske variasjonen i forbrukerpriser er derfor primært en funksjon av kjedenes prissetting mot forbruker, og forhandlede leveringsvilkår fra industri. I tillegg ligger forbrukerpris utenfor markedsordningens virkeområde. Sammenhengen mellom pris på reguleringspunktet og forbrukerpris er så uklar at det er vanskelig å regne markedsreguleringen som relevant.

Forsyningssikkerhet til foredlingsindustrien til likeverdige vilkår som markedsregulators egen foredlingsindustri, er et typisk konkurransepolitisk anliggende.⁴⁷ Siden samvirket har en dominerende markedsposisjon på slakteleddet, og omfattende egen foredling, kan uavhengige kunder frykte diskriminerende leveringsvilkår. Omsetningsloven med tilhørende regler om leveringsplikt, skal hindre slik diskriminering. Men diskriminering fra dominerende markedsaktør, til hinder for effektiv konkurranse, rammes av konkurranselovens § 11 og ivaretas normalt som del av konkurransepolitikken. Dette betyr ikke nødvendigvis at Konkurransetilsynet vil være rett forvaltningsorgan til å ivareta dette hensynet. For meierisektoren har det over en rekke år for eksempel foregått etterkontroll av markedsregulators priskalkyler og råvareverdier i regi av landbruksforvaltningen. For å sikre håndtering av eksterne kunder i tråd med krav om ikke-

⁴⁷ Se for eksempel høringsuttalelse fra Konkurransetilsynet til NOU 2002:6 Lov om samvirkeforetak. Brev av 22. oktober 2002. Brevet uttrykker Konkurransetilsynets bekymringer om samvirkeformens potensielt uheldige konkurranseeffekter der samvirkeforetakene omfatter «hovedtyngden av alle produsentene i førstehåndsomsetningen i markedet». Uttalelsen advarer om at «aktørene kan derfor ha betydelig markedsakt».

diskriminering i helt andre sektorer, har vi i dag egne tilsyns- og kontrollmyndigheter for eksempel for tilgang til telenettet og jernbaneinfrastruktur.

Faren for sterke, særnorske prisøkninger, er redusert over tid. De viktigste virkemidlene for å unngå sterke prisøkninger har alltid ligget i importvernet som kan benyttes uavhengig av omsetningsloven og markedsreguleringen. Det er i dag generelt mindre rom i det ordinære tollvernet for økte priser på norske landbruksråvarer enn tidligere. En forventet ny WTO-avtale som følge av Doha-runden, vil kunne redusere dette rommet ytterligere. Eventuelt mer varig økte priser på verdensmarkedet vil virke i motsatt retning.

Omsetningslovens hovedformål om å fremme omsetning av norske jordbruksvarer, er en refleksjon av 1920-tallets overproduksjonskrise. Norske myndigheter synes i dag mer opptatt av å oppnå økt produksjonsvolum i tråd med økt etterspørsel i Norge, enn økt omsetning. Og markedsreguleringene er uansett ikke virkemidler for å påvirke volumene av kjøttprodukter på lengre sikt.

En vurdering av markedsreguleringen for kjøtt blir derfor etter vår vurdering, primært en vurdering av grad av prisstabilitet og avsetningssikkerhet for bøndene i ulike reguleringsregimer, og med ulik reguleringskostnad.

Ingen selvsagt oppgave for offentlige myndigheter

Markedsregulering medfører en reguleringskostnad i form av utilsiktede effekter på struktur og konkurranse. Hvorvidt kartellisering av markedene for kjøttvarer er en naturlig offentlig oppgave i dag, avhenger av nytteverdier og reguleringskostnader under andre omstendigheter enn de som rådet på 1920- og 1930 tallet.

Prisstabilitet og leveringsikkerhet er private goder for primærprodusentene. Konkurransen om råvarene fra primærprodusenter, tilsier at industrien må tilby en viss grad av stabilitet og fordele risiko og ansvar for volumtilpasninger ut fra hensynet til konkurranseevnen for leveringskjeden sett under ett. På prinsipielt grunnlag er det grunn til å hevde at private goder som prisstabilitet og leveringsikkerhet bør ivaretas av private aktører gjennom fri kontraktdannelse, uten offentlige inngrep. Avregulering kan føre til kontraktsproduksjon og en prisstabilitet som er minst likeverdig med offentlig markedsregulering.

Lovbestemt kartellisering for å fjerne prisvariasjoner setter andre markedsbestemte løsninger til side. Det kan for eksempel være nyttig at bøndene bærer risikoen, for det er bøndene som også kan tilpasse produksjonen slik at risikoen reduseres. Og det kan være nyttig at slakterier selv vurderer i hvilken grad de bør tilby bøndene prisstabilitet som en del av konkurransedyktige leveringskontrakter.

Men det er risiko for kamp om markedsandeler, overproduksjon blant lite samordnede primærprodusenter og utnyttelse av markedsrett både på slakteri- og distribusjonsledd. Faren er der, både med og uten markedsregulering. Vi vet heller ikke hvordan et deregulert system vil legge til rette for etablering av nye aktører som står uten leveringskontrakter med privat industri. Reguleringsproblemet forsvinner ikke om reguleringen forsvinner. Mens markedsreguleringene representerer et regime med tydelige reguleringer, vil et avregulert regime være overlatt til partenes frie forhandlinger og alminnelige konkurransepolitikk. Det er ikke sikkert man egentlig vet hva man har gjennom dagens markedsregulering, men det er enda mer usikkert hva man får uten.

Strukturutviklingen kan bli avgjørende for utfallet i en situasjon uten markedsreguleringen. Strukturen blant primærprodusentene er nå, som på 1920-tallet, et viktig spørsmål. Det er ikke avgjørende om det er 210 000, som i 1930, eller 40 000 selvstendige næringsdrivende bønder, eller under ett tusen oppdrettere av kylling. Det vil uansett være vesentlig forskjell på en situasjon hvor primærprodusentene opptrer ukoordinert, og en situasjon hvor primærprodusentene samlet forsøker å påvirke balansen mellom tilbud og etterspørsel, og risikofordeling i leveringskjeden. En markedsregulering som

kan sikre en koordinert tilbudsside blant bøndene, gir trygghet. Tryggheten i markedsordningen for kjøtt er imidlertid begrenset. Markedsordningen for kjøtt kan ikke koordinere produsentene, den kan bare lagre produktene deres.

Omsetningslovens markedsregulering er først og fremst et virkemiddel for å organisere primærprodusentene i et regulert, ufullstendig kartell. Lagring av produkter i temporære overskuddssituasjoner, er i tråd med hva man vil forvente av et kartell. Siden det ikke er innført omfattende ordninger som begrenser produksjonsvolumer fra den enkelte produsent, er produsentkartellet reelt tildelt en langt mer begrenset rolle i kjøttsektoren enn i melkesektoren.

Tvangsorganisering av private tilbydere er ikke et vanlig tiltak fra våre myndigheter. Tiltaket er prøvd mot Grunnloven. Lovbestemte former for strukturering tar bort noe av dynamikken i markedet. Vi har flere markeder hvor ustabilitet kan oppleves som ubehagelig, for eksempel markedet for elektrisitet, kunstgjødelse, importert kraftfôr, oppdrettslaks, bøker og medisiner, men vi velger å leve med prisusikkerheten. Volatile priser kan gi mer korrekte signaler enn kunstig stabile priser. Og det er viktig at risiko håndteres der den best påvirkes, og ikke uten videre reguleres over til myndighetene eller fellesskapet gjennom offentlige tiltak.

Det er også avviklet en rekke reguleringer som har begrenset priskonkurransen på mange områder, herunder former for tvungent salgssamvirke for oppdrettslaks. Salgs-samvirket for oppdrettslaks ble avviklet fordi reguleringslageret drev samvirket til konkurs. Det har senere vært mange diskusjoner om produsentorganisering i laksenæringen uten at myndighetene har grepet inn for å skape en ny løsning.

Reguleringskostnadene betales dels av næringen, gjennom omsetningsavgiften for bøndene, men også av samfunnet for øvrig gjennom utilsiktede effekter på konkurransen. Etter vår vurdering påvirker markedsreguleringen incentiver for valg av strategier og annen markedstilpasning og endrer informasjonsflyt og -tilgang.

Når markedet har en markedsregulator, dempes mulige negative konsekvenser av «uansvarlige» volumøkninger hos enkelte aktører. Kostnadene ved kamp om markedsandeler veltes i betydelig grad over på fellesskapet gjennom omsetningsavgiften, det blir mer fristende for enkeltaktører å fokusere på eget volum. Det kan til og med bli mer fristende for enkelte regioner å stimulere produksjon av ett kjøttslag for å styrke regionens landbruk på bekostning av andre deler av landet. Ved overgang fra målpris til maksimalpris med friere tilpasning av engrospris, som i storfemodellen, får også den dominerende aktøren på slakteleddet, kjøttssamvirket, noe større mulighet til å tilpasse sine slaktemarginer og prissignaler, de såkalte «prisløypene», ut fra hensynet til egen, foretaksøkonomisk lønnsomhet. Til tross for detaljert regulering av informasjonsgangen, er det også sannsynlig at det oppstår informasjonsskjevheter som følge av reguleringen.

Lovpålagt innbetaling av omsetningsavgift til markedsregulering er således et kraftfullt virkemiddel for å sikre at primærprodusentene blir i stand til å ivareta sine private interesser for prisstabilitet og avsetningssikkerhet. Men virkemidlet setter andre, markedsbaserte løsninger til side, og påvirker markedstilpasningen gjennom endrede incentiver og informasjonsskjevheter. Det er grunn til både å vurdere alternativer og mulige konsekvenser av en avregulering.

Valg mellom prisstabilitet og reguleringskostnad

Modellene som er drøftet i notatet gir ulike grader av prisstabilitet og avsetningssikkerhet, og også ulik reguleringskostnad i form av konkurransepåvirkning.

Tradisjonell markedsregulering med målpris og maksimalpris begrenser muligheten for å utnytte markeds-makt på slakteleddet, men påvirker incentiver og skaper informasjonsskjevheter. Volummodellen for storfekjøtt har én fordel i forhold til målprismodellen, den reduserer notifisert, norsk produksjonsstøtte, såkalt gul støtte, i WTO. Men den

svekker kontrollen med prissettingen på engrosleddet og øker muligheten for taktiske prissignaler. Prisene blir mer fleksible og noe mindre forutsigbare.

En ren volumorientert markedsregulering, volumregulering uten prisgrunnlag, kan ta utgangspunkt i en ambisjon om en bestemt selvforsyningsgrad. Volummålet gir implisitt også en prismålsetting, men prismålet blir en konsekvens av volummålet, og ikke omvendt. Ordningen gir regulering, men neppe forutsigbarhet om priser og avsetningsvilkår, og den kan destabilisere prisutviklingen. Reguleringen gir heller ingen sikring mot utnyttelse av markedsrett på slakteleddet og har neppe vesentlig landbrukspolitisk relevans.

En minsteprisordning innebærer en prisgaranti som gjennomføres ved hjelp av støttekjøp. Støttekjøpene er en ordinær form for markedsregulering, innkjøpte overskuddsvolumer må lagres temporært. I dette tilfellet forutsetter vi at støttekjøpene, som i EU, iverksettes av en uavhengig part. Minsteprisordningen må antas å ligge under målpris eller prisforutsetningen i jordbruksavtalene. Dermed vil prisvolatiliteten sannsynligvis øke, og avsetningssikkerheten få redusert verdi for bonden. Ordningen legger ingen særskilte begrensninger på aktørenes prissetting utover maksimalpris gjennom administrert toll. Også en minsteprisordning avlaster aktørene for noe av konsekvensen av å fokusere på volumøkninger, og gjør derfor kamp om markedsandeler og overskuddstilbud noe mer sannsynlig enn en avregulert løsning. Sikring av fungerende konkurranse på slakteleddet, må ivaretas av konkurransemyndighetene.

Avregulering betyr fravær av alle tiltak som inngår i vår definisjon av markedsregulering. Det er ett unntak. Muligheten for å justere tollvernet er uavhengig av øvrig markedsregulering, og kan opprettholdes i en avregulert ordning. Avregulering vil føre til endret struktur, endrede kontrakter og endret prisutvikling. Usikkerheten om både struktur, herunder koordineringen blant primærprodusentene, og kontraktsforhold, kommer i tillegg til naturlige, sesongmessige og andre årsaker til prisusikkerhet og risikofylte avsetningsforhold. Vi vurderer derfor avregulering å gi minst prisstabilitet for bøndene.

Vi har i denne rapporten regnet muligheten for misbruk av dominerende markedsposisjon på slakteleddet som en incentiveeffekt som kan følge av ulike former for markedsregulering. Grunnen er at markedsregulering med pris- eller volummål i en viss grad har funksjon som en prisregulering. Muligheten for å misbruke en dominerende markedsposisjon er større uten enn med målpris på slakteleddet.

Men det finnes andre reguleringer og offentlige tiltak som skal hindre slikt misbruk, som for eksempel konkurranselovens § 11. Landbruket er unntatt fra konkurranselovens forbud mot prissamarbeid og misbruk av dominerende markedsposisjon (hhv. §§ 10 og 11), men unntaket gjelder bare tiltak som kan anses å være i tråd med gjeldende landbrukspolitikk. Utnyttelse av markedsrett til å ta priser uavhengig av målene med politikken, kan neppe falle inn under unntaksbestemmelsene i forskriften (FOR-2004-04-23-651).

Uten prisregulering gjennom omsetningslovens markedsordninger, blir det konkurransemyndighetenes oppgave å hindre misbruk av markedsposisjoner. Å regne effekter på prissetting som en oppgave for eller effekt av markedsreguleringen, kan dermed overdrive både ansvar og effekt av markedsreguleringen. Et lignende resonnement har vi antydning for avsetningssikkerheten, det finnes fraktordninger, differensiering av fraktfradrag og offentlige kontraktsformer som skaper avsetningssikkerhet uavhengig av markedsreguleringen for øvrig. Men vi har ikke funnet offentlige virkemidler som kan erstatte markedsreguleringen når det gjelder å sikre prisstabilitet.

Tillit til generell konkurransepolitikk og bruk av mer målrettede virkemidler for å ivareta avsetningssikkerheten, kan derfor være argumenter for å se bort fra mulig misbruk av markedsrett og avsetningssikkerhet som relevante konsekvenser av selve markedsreguleringen. Sammenlikningen av alternativene blir da enklere. Overgang fra målprismodell til storfemodell fremstår da først og fremst som en kostbar tilpasning til WTO-avtalen. Endringen gir mindre prisstabilitet uten å redusere vridningene på markedstilpasningen.

Men vi har heller ikke funnet noen alternativ tilpasning til WTO-rammene som gir mindre konkurransevridninger uten at usikkerheten om prisene til bøndene øker.

Hypoteser om samfunnets oppgave

Hovedspørsmålet ved markedsreguleringene for kjøtt er, på bakgrunn av avsnittene ovenfor, om det skal være myndighetenes oppgave å avlaste næringsdrivende for relativt kortsiktig prisrisiko. Vi har så langt konkludert at svaret er avhengig av en avveining av verdien av økt prisstabilitet mot utilsiktet påvirkning av markedstilpasning og konkurranse.

Det kan være argumenter for at verdien av effekten på prisstabilitet er relativt begrenset. En grunn er at dette er et landbrukspolitisk mål som ligger langt lavere på prioriteringslisten enn for eksempel geografisk spredning, mattrygghet, miljøvennlig produksjon osv. En annen er at prisene måles på slaktenivå i stedet for hos bonden, en tredje grunn er at kjøttprodusentene driver en komplisert forretningsvirksomhet hvor markedsregulering av pris fra slakteri bare har en begrenset evne til å fjerne risiko. Det kan til og med tenkes tilfeller der ensidig stabilisering av produktpris kan øke forretningsrisikoen for bonden for eksempel fordi den hindrer naturlig samvariasjon mellom kraftfôr- og kjøttpris.

Vi må likevel anta at prisstabilitet har en positiv verdi for bøndene, og kan ikke konkludere om nytten er større enn kostnader i form av omsetningsavgift og påvirkning av markedstilpasningen. Det kan også være mulig å gjøre ordningen mer rasjonell, for eksempel ved å sikre økt transparens om forholdet mellom engrospriser og utbetalingspris til bonde. Men når det gjelder den prinsipielle begrunnelsen for offentlig bestemt markedsregulering, kan vi primært henvise til at offentlige inngrep overfor markedet bør begrunnes med markedssvikt som for eksempel såkalte eksterne effekter – samspilleffekter, informasjonssvikt eller kollektive goder. Det er ikke sannsynlig at ordningen kan begrunnes verken med at ustabile priser er en form for negativ eksternalitet eller et kollektivt onde. Prisstabilitet dreier seg først og fremst om et privat gode. Og markedsregulering risikerer å skape informasjonsskjevheter.

Vi kan ha oversett en type kollektivt gode som mer sjeldent trekkes fram i drøftinger av begrunnelser for offentlige tiltak. Institusjoner kan også betraktes som kollektive goder. Organisering av bønder kan være krevende i dag som på 1920-tallet. Jordbruksforetakene er i all hovedsak enkeltmannsforetak. Omsetningsloven, Omsetningsrådet, informasjonsflyten, opplysningskontorene og unntaket fra konkurranseloven er en institusjonell løsning som gir tilpasningsmuligheter og handlekraft. Og det har historisk vært en sammenheng mellom institusjonsutviklingen knyttet til markedsreguleringene, og fremveksten av landbrukskooperasjonen. Fjerner vi markedsreguleringen, kan det bli krevende å gjenoppbygge et slikt apparat om behovene igjen skulle oppstå.

Noen frykter sikkert også mulige uforutsigbare konsekvenser for markedsstrukturen og fordeling av makt og innflytelse i leveringskjedene av en deregulering. Samvirkeorganisering kan i seg selv være et strategisk verktøy for økt forhandlingsmakt for primærprodusenter i verdikjeden. Det er mulig at debatten som vil følge i kjølvannet av rapporten fra regjeringens matkjedeutvalg⁴⁸, vil kaste nytt lys over dagens markedsorganisering i jordbruksvaremarkedene.

Det er uvanlig at lovverket skal ta ansvaret for å sikre en bestemt struktur i et marked for private goder, men det er ikke vanskelig å se hvorfor løsningen i dag, som i mellomkrigstiden, har både sterke tilhengere og motstandere.

⁴⁸ NOU 2011: 4. Mat, makt og avmakt

Referanser

- Andersen, R.K., Skinnarland, S. og Tveterås, R. 2008. *Fra bonde til butikk. En studie av verdikjeder i kjøttbransjen*. Fafo 2008.
- Bierman, H.S. og Fernandez, L., 1993, «*Game theory with economic applications*». Addison-Wesley publishing company, INC., USA
- Borch, O.J. og Stræte, E.P. 1998. *Regionale perspektiver på strukturendringer innen mottak og foredling av landbruksvarer – Kunnskapsstatus og forslag til videre forskning*. Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 18/98.
- Commission Of The European Communities. Commission Staff Working Document. *Outcomes of the High-Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry Proposals to increase the efficiency and competitiveness of the EU food supply chain*. Brussels, 28.10.2009, SEC(2009) 1448.
- Connor, J.M. 2004. *Global antitrust prosecutions og modern international cartels*. Staff Paper #04-15, November 2004, Department og Agricultural Economics, Purdue University.
- Cotterill, R.W. 1996. *The Role of Co-operatives in Differentiated Product Markets*. Presentation at Strategy and Policy in the Food System: Emerging Issues, (June 19), Washington.
- Dick, A.R. 1996. *When are Cartels Stable Contracts*. Journal of Law and Economics, Vol. 39, No. 1 241–283.
- Eriksen L.Ø. og Pettersen I. 2010. *Begrensede konsekvenser av fjørfedirektivet - Utredning av konsekvenser av EUs fjørfedirektiv*. NILF-notat 2010-1
- EU 2010. URL: http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm, 26.08.10
- Espeli, H., Bergh, T. og Rønning A. 2006. *Melkens pris – perspektiver på meierisamvirkets historie*.
- Gustavsen, G.W. *En prognosemodell for engrossalg av kjøtt, fjørfe og egg*. NILF-rapport 2006-4.
- Hegrenes, A. og Borgen, S.O. 2005. *Marknadstilpassing gjennom nye kontraktsformer i jordbruket*. NILF-rapport 2005-2.
- Helmberger, P.G. 1964. *Co-operative Enterprise as a Structural Dimension of Farm Markets*. Journal of Farm Economics, 46(3): 603–617.
- Jordbruksverket. 2010. *CAP etter 2013*. Rapport 2010:12
- Kjuus, J., J. Utgård, S. Melhuus og M. Svennerud (2008). *Perspektiver for en norsk kjøttindustri: Sammenligning av struktur i Norden*. NILF-notat 2008-22.
- Kjuus, J. 2010. *Dagligvarehandel og mat 2010*.
- Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, *Private slakterier tar markedsandeler fra Nortura*. URL: <http://www.kjottbransjen.no/?did=9141607>.
- Klepp Å. og Andegard A. 2009. *EUs markedsordninger – utvikling og posisjon i Unionen*. Rapport 3-2009.
- Klepp, Å. (2007). *Sveitsisk jordbruk – reformer og utviklingstrender*. Landbrukets Utredningskontor. Rapport 1-2000.
- NOU 1988:10 Hovedavtale for jordbruket.
- NOU 2011: 4. Mat, makt og avmakt.
- Nortura 2010. *Markedsordningen for storfekjøtt*. Grunnlagsdokumentet for prisperioden 1. juli–31. desember.
- Nortura. 2010. Markedsregulering. URL: <http://www.nortura.no/markedsregulering/>.

- OECD (2007). "Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007": kapittel 13. Switzerland: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/1/39579771.pdf>
- OFAG (2007). *Rapport Agricole 2006*. Mesures de politique agricole; Production et ventes. Kap. 2
- OFAG (2008). *Rapport Agricole 2009*. Mesures de politique agricole; Production et ventes. Kap. 2. URL: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=fr>
- Proviande. URL: http://www.viandesuisse.ch/proviande/marche_de_betail_de_boucherie_et_de_la_viande/programme_des_marches/
- Porter P. K. and Scully, G.W. 1987. *Economic Efficiency in Cooperatives*. Journal of Law and Economics, 30(2): 489–512.
- Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg, rapport avgitt 18.02.09, LMD.
- Rustad, L.J. (red.). 2004. *Landbruket i Norge og EU. Status og utviklingstrekk*. NILF-rapport 2004–7.
- Rustad, L.J. (red) (2008). *Matsektoren i Norge og EU. Status og utviklingstrekk*. NILF-rapport 2008-5.
- Larry D. Stearns og Timothy A. Petry, *Hog Market Cycles*. North Dakota State University. URL: <http://www.ag.ndsu.edu/pubs/ansci/swine/ec1101w.htm>
- St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr 75 (2008–2009). Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.
- St prp 69 - 2007-2008: 69. Om jordbruksoppgjøret 2008 endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.
- Strøm, B., Lutnæs, O. og Klepp, Å. 2006. *EUs landbrukspolitik. Dagens politikk og sentrale utviklingstrekk*. Landbrukets Utredningskontor, Rapport 2-2006.
- Varian, Hal R. 1987. *Intermediate Microeconomics. A modern approach*.

Tidligere utgitt i denne serien – 2010

- 2010–1 Begrensede konsekvenser av fjørfedirektivet – Utredning av konsekvenser av EUs fjørfedirektiv. Lars Øystein Eriksen, Ivar Pettersen, 31 s.
- 2010–4 Økonomien i landbruket i Trøndelag. Utviklingstrekk 1999–2008. Tabellsamling 2004–2008. Kjell Staven, Helge Bonesmo, Liv Grethe Frislid, Svein Olav Holien, Kristin Stokke Folstad, Siv Karin Paulsen Rye, 100 s.
- 2010–5 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge. Driftsgranskingene i jord- og skogbruk 2008. Aktuelle artikler og tabellsamling 2004–2008. Øyvind Hansen, Ole Kristian Stornes, 93 s.
- 2010–6 Melding om årsveksten 2009. Normalårsavlinger og registrerte avlinger. Ola Wågbo, Oddmund Hjukse, 16 s.
- 2010–7 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling 1999–2008. Verdiskaping i jordbruk, skogbruk og tilleggsnæringar i Hordaland og Sogn og Fjordane. Torbjørn Haukås, Anastasia Olsen, Heidi Knutsen, 86 s.
- 2010–8 Økonomien i landbruket på Østlandet. Utviklingstrekk 2004–2008. Tabellsamling 2004–2008. Terje Haug, 95 s.
- 2010–9 Gårdsvarmeanlegg basert på bioenergi – økonomi og erfaringer. Undersøkelse blant fem gårdsvarmeanlegg. Liv Grethe Frislid, Knut Krokann, 30 s.
- 2010-10 Vurdering av økonomi på utbyggingsbruk i mjølkeproduksjonen i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane 2008
Torbjørn Haukås, Lars Ragnar Solberg, 66 s.
- 2010-11 Økonomien i jordbruket i Agder-fylka og Rogaland 2008. Trendar og økonomisk utvikling 1999-2008.
Tabellsamling 2004-2008. Heidi Knutsen, Irene Grønningsæter, Anastasia Olsen, 87 s.
- 2010-12 Importvern for norsk jordbruk. Status og utviklingstrekk. Klaus Mittenzwei, Mads Svennerud, 29 s.
- 2010-13 Næringsfiske i ferskvann. Lønnsomhet og suksessfaktorer ved fiske, foredling og markedsføring av ferskvannsfisk. Siv Karin Paulsen Rye, Knut Krokann, 50 s.
- 2010-14 Produktivitetsutvikling i norsk jordbruk 1990–2009. Analyse basert på jordbrukets totalrekneskap. Agnar Hegrenes, 33 s.
- 2010–15 WTO og subsidier. Regelverk og tvisteløsning på landbruksområdet. Frode Veggeland, 41 s.
- 2010–16 Dekningsbidragskalkyler. Nord-Norge 2010/2011. Ole Kristian Stornes, 45 s.
- 2010–17 Kartlegging av markeds situasjonen for reinkjøtt. Gro Steine, Kjersti Nordskog, Johanne Kjuus, 27 s.
- 2010–18 Økonomien på store mjølkebruk. En undersøkelse av økonomien på bruk med 30–70 årskyr for regnskapsåra 2006–2008. Knut Krokann, 54 s.
- 2010–19 En analyse av investeringer i landbruket. Er man lykkelig som stor når man kunne vært liten? Lars Ragnar Solberg, 39 s.

Tidligere utgitt i denne serien – 2011

- 2011-1 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge. Driftsgranskingene i jord- og skogbruk 2009 – Aktuelle artikler og tabellsamling 2005–2009. Øyvind Hansen, Ole Kristian Stornes, 81 s.
- 2011-2 Beregning av det norske kjøttforbruket. Mads Svennerud, Gro Steine, 18 s.
- 2011-3 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling 2000–2009. Torbjørn Haukås, Anastasia Olsen, 86 s.
- 2011-4 Økonomien i landbruket i Trøndelag. Utviklingstrekk 2000–2009. Tabellsamling 2005–2009. Kjell Staven, Otto Sjelmo, Knut Krokann, Helge Bonesmo, Svein Olav Holien, Siv Karin Paulsen Rye, Liv Grethe Berge Frislid, Inger Sofie Murvold Knutsen, 16 s.
- 2011-5 Melding om årsveksten 2010. Normalårsavlinger og registrerte avlinger. Ola Wågbo, Oddmund Hjukse, 16 s.
- 2011-6 Gårdsbasert entreprenørskap : en kvalitativ studie av muligheter, motiver og ressurser for entreprenørskap i landbruket. Asbjørn Veidal, 55 s.
- 2011-7 Økonomien i jordbruket i Agder-fylka og Rogaland 2009. Trendar og økonomisk utvikling 2000–2009. Tabellsamling 2005–2009. Lars Ragnar Solberg, Heidi Knutsen, Anastasia Olsen, 87 s.

ADRESSE HOVEDKONTOR

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

ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	55 57 24 97
	Telefaks:	55 57 24 96
	E-post:	postmottak@nilf-ho.no
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	postmottak@nilf.fmst.no
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	75 53 15 40
	Telefaks:	75 53 15 49
	E-post:	postmottak@nilf-nn.no

ISBN 978-82-7077-797-6
ISSN 0805-9691

