
IVAR PETTERSEN OG TOMMY STAAHL GABRIELSEN (RED.)

Dagligvarehandel og mat 2011

Perspektiver på verdikjedene for matvarer

ARTIKKELSAMLING



NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

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

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

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

NILF gir også ut:

- «Dagligvarehandel og mat»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

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

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

IVAR PETTERSEN OG TOMMY STAAHL GABRIELSEN (RED.)

Dagligvarehandel og mat 2011

Perspektiver for verdikjedene for matvarer

ARTIKKELSAMLING MED BIDRAG FRA:

TOMMY STAAHL GABRIELSEN

IVAR PETTERSEN

FRODE VEGGELAND

UNNI KJÆRNES

STEINAR VAGSTAD

IVAR GAASLAND

JOHANNE KJUUS

RANDI LAVIK

Redaktører	Ivar Pettersen og Tommy Staahl Gabrielsen
Tittel	Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer
Forfattere	Tommy Staahl Gabrielsen, Ivar Pettersen, Frode Veggeland, Unni Kjærnes, Steinar Vagstad, Ivar Gaasland, Johanne Kjuus, Randi Lavik
Prosjekt	Dagligvarehandel og mat 2011 (F064)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2011
Antall sider	139
ISBN	978-82-7077-809-6
ISSN	1893-2401
Emneord	Norsk dagligvarehandel, dagligvarebutikker, dagligvaremarked, omsetning, verdiskaping, rammebetingelser, leveringskjeder, forbruker, bruttofortjeneste, samspill, grossistdistribusjon

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

Denne utgaven av Dagligvarehandel og mat er viet problemstillinger og temaer av betydning for forbrukertilfredshet og effektivitet i verdikjedene for matvarer. Hensikten er å gi faglige bidrag til debatten om Matkjedeutvalgets innstilling. Matkjedeutvalget avla sin innstilling våren 2011 (NOU 2011:4). Innstillingen ble sendt på høring med høringsfrist 1. desember.

Artiklene i samlingen er forfattet av forskere og analytikere fra ulike forskningsmiljøer i Norge. Hver forfatter har selvstendig ansvar for sine artikler. Redaktørene, professor Tommy Staahl Gabrielsen og undertegnede, har hatt som oppgave å klargjøre den tematiske innretningen og forfatte sammendrag av artiklene.

Det har ikke vært tid og anledning til nytt og originalt forskningsarbeid. Men det har i noen grad vært nødvendig å bruke tilgjengelig statistikk på nye måter. Det er å håpe at det i oppfølgingen av Matkjedeutvalgets viktige problemstillinger også blir anledning til å følge opp faglige, metodiske og datarelaterte utfordringer som blir avdekket i artiklene.

For å tilveiebringe det nødvendige datagrunnlaget for artikkelsamlingen har mange personer vært involvert. Vi har hatt stor nytte av diskusjoner og samarbeid med bl.a. Roger Bjørnstad (SSB og Econ Pöyry) og en rekke personer i NILF, blant disse Mads Svennerud, Klaus Mittenzwei, Lampros Lamprinakis, Julie Nåvik Hval, Øyvind Hoveid og Agnar Hegrenes. Johanne Kjuus og Silje Nordby Stang har levert stor innsats for å administrere prosjektet. Først og fremst har imidlertid forfatterne gjort en iherdig innsats for å levere artikler innen krevende tidsfrister. En viktig takk skal også rettes til næringsorganisasjonen Virke som har finansiert flere utgaver av Dagligvarehandel og mat og gitt årets redaktører og forfattere det nødvendige spillerom til å arbeide med sine perspektiver på verdikjedene for matvarer i Norge.

Oslo, 8. november 2011

Ivar Pettersen
Direktør

Innhold

Side

Tommy Staahl Gabrielsen og Ivar Pettersen:

Sammendrag

Forbrukernes merkostnader og veier til effektivisering. Sammendrag av artikler om problemstillinger og konklusjoner hos Matkjedeutvalget 1

Frode Veggeland:

Makt og matkjeden – en kommentar til Matkjedeutvalgets tilnærming..... 11

Unni Kjærnes:

Matmakt og forbrukerinteresser 23

Steinar Vagstad:

Produktivitetsutvikling i leveringskjeden for matvarer..... 37

Steinar Vagstad:

Lønnsomhet i leveringskjeden for matvarer 49

Ivar Gaasland:

Jordbrukspolitik, matvarepriser og vareutvalg 67

Ivar Pettersen, Johanne Kjuus og Randi Lavik:

Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer 87

Tommy Staahl Gabrielsen:

Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor:
Konkurransøkonomisk perspektiv 113

Sammendrag

Forbrukernes merkostnader og veier til effektivisering

Sammendrag av artikler om problemstillinger og konklusjoner hos Matkjedeutvalget

Tommy Staahl Gabrielsen og Ivar Pettersen

Analysen av tilgjengelige data for tilpasninger i verdikjeden for matvarer i Norge bekrefter at norske forbrukere betaler en betydelig høyere pris for dagligvarene enn konsumentene i våre naboland. En viktig årsak synes å være at kostnadsnivået for distribusjon av forbrukervarer generelt er høyere i Norge enn i våre naboland. Den andre viktige årsaken er jordbrukspolitikken som spesielt gjennom importvernet gir høye priser på norske jordbruksråvarer, og indirekte bidrar til høyere kostnadsnivå både i matindustrien og distribusjonen sammenlignet med våre naboland. Vi finner ingen holdepunkter for at en vesentlig del av prisforskjellene skyldes urimelige profittmarginer eller lav produktivitet i distribusjon og dagligvarehandel. Avløningen til bøndene synes også å være lav.

Artikkelsamlingens grove sammenligning av lønnsomhets- og produktivitetstall mellom land og sektorer, tyder ikke på at det er unormal høy profitt eller eventuell makt i dagligvaresektoren som forklarer en vesentlig del av norske forbrukeres merutlegg.

Matkjedeutvalget har reist spørsmål av stor betydning for norsk verdiskaping og forbrukervelferd. Men viktige spørsmål av betydning for norske matpriser, har falt utenfor utredningen. Muligheter for å bedre dagens politikk, både landbruks- og matpolitikken og konkurransepolitikken, er i liten grad drøftet. Konklusjonene og anbefalingene representerer derfor en fare for ytterligere fragmentering og sektorisering av matvarepolitikken.

Matkjedeutvalget har hatt begrensede ressurser, et avgrenset mandat, kort tid og sterk pågang fra sektorinteresser underveis. Denne artikkelsamlingen har et atskillig videre mandat, men, til gjengjeld, mindre tid og ressurser. Forfatterne er forskere, men det har ikke vært rom for egen forskning. Det gir grunn til forsiktighet – og to konklusjoner: Den dokumentasjonen som er tilgjengelig fra Matkjedeutvalgets arbeid, med tillegg av vår dokumentasjon, gir et utilstrekkelig grunnlag for ny politikk overfor norske verdikjeder for mat, og det er grunn til å arbeide videre både for bedre innsikt og effektivisering av virkemiddelbruken.

Problemstillinger

I denne artikkelsamlingen får en gruppe forskere presentere sine perspektiver på problemstillinger knyttet til effektiviteten i verdikjeden for matvarer i Norge. Arbeidet er relatert til NOU 2011:4, «Mat, makt og avmakt – Om styrkeforholdene i verdikjeden for mat», og derfor ment å gi relevante innspill i vurderingen av Matkjedeutvalgets konklusjoner og anbefalinger.

I artiklene er vi opptatt av tre spørsmål:

- Hva viser tilgjengelige data om effektiviteten norske verdikjeder for matvarer; er priser og kostnader urimelig høye?
- Hvilke faktorer synes å ha størst betydning for priser og kostnader i Norge sammenlignet med andre land, hva betyr f.eks. landbrukspolitikken og hvilken betydning har strukturelle forhold i leveringskjeden for matvarer?
- Hvilke muligheter har vi for å utvikle en virkemiddelbruk som sikrer mer effektiv ressursbruk og høyere verdi til forbrukerne av de norske matvare-ressursene og hvordan kan eventuelt Matkjedeutvalgets forslag bidra til økt effektivitet og forbrukertilfredshet?

I tillegg til disse spørsmålene har det også vært sett på Matkjedeutvalgets faglige tilnærming til temaer som normalt regnes å høre inn under næringspolitikk, konkurransepolitikk eller forbrukerpolitikk.

Frode Veggeland drøfter Matkjedeutvalgets mandat og faglige tilnærming. I neste artikkel drøfter Unni Kjærnes forbrukerhensynet i utvalgets analyser og konklusjoner. Deretter følger to artikler av Steinar Vagstad den ene om produktivitetsutviklingen i verdikjeden for matvarer med spesiell vekt på dagligvarehandelen, og den andre om indikatorer for lønnsomhet i dagligvarehandelen. Artikkelen til Ivar Pettersen og Johanne Kjuus kartlegger priser på matvarer i Norge og Europa og forsøker å indentifisere ulike bidrag til prisforskjellene. Ivar Gaasland drøfter landbrukspolitikken betydning for priser og vareutvalg, med stor vekt på importvernet og markedsreguleringene. Siste artikkel er forfattet av Tommy Staahl Gabrielsen og drøfter konkurransepolitikken muligheter og begrensninger når det gjelder å sikre effektiv ressursbruk og forbrukertilfredshet i matsektoren.

Arbeidet her skiller seg fra arbeidet til Matkjedeutvalget. Artiklene i denne samlingen har ikke kunnet innhente ny informasjon. Forfatterne har ikke foretatt intervjuer. Det er neppe heller noen grunn til å etterprøve Matkjedeutvalgets omfattende informasjon fra intervjuobjekter i næringen. Etter vår vurdering bør spørsmål om effektiv konkurranse også i størst mulig grad bedømmes ut fra strukturelle forhold og kostnads- og lønnsomhetsforhold. Det er også her innsatsen bør styrkes i fremtiden. Vi trenger bedre dokumentasjon av konkret økonomi, struktur og atferd i matsektoren. Interessenters subjektive utsagn om utfordringer i forhandlinger om leveringsbetingelser for matvarer kan indikere, men vil sjelden kunne bevise lovstridig eller endog effektivitetshindrende misbruk av posisjoner i markeder for norske forbrukervarer. Slike utsagn kan heller normalt ikke indikere om det er selve politikken eller bare gjennomføringen av den, som eventuelt svikter.

Arbeidet ble i hovedsak igangsatt etter sommeren 2011. Hoveddelen av skrivingen har foregått i løpet av noen hektiske uker i september og begynnelsen av oktober.

Tretti milliarder ekstra for norske forbrukere

I kapitlet om norske priser på mat- og dagligvarer, blir det presentert mål for merkostnaden ved å være norsk dagligvareforbruker. Av det norske forbruket av matvarer på vel 132 milliarder kroner, regner vi med at norske forbrukere må betale vel 30 milliarder mer enn forbrukerne i våre nærmeste naboland for den samme «matkurven».

Anslaget for samlet matvareforbruk finnes i norsk offentlig statistikk. Merprisen bygger på europeisk prisstatistikk. Her benyttes prissammenligninger for like sett med matvarer. Merprisen for den norske «matkurven» kan være større eller mindre alt ettersom sammensetningen av matvareforbruket er ulikt i ulike land. Merprisen varierer også betydelig over år. Her sammenlignes en gitt varekurv i ulike land siste år. Valg av sammenligningsland har betydning for differansene. Pettersen og Kjuus har valgt å sammenligne med snittet av Sverige og Danmark. En rekke andre målproblemer, problemer med avgrensning av matvarer i forhold til andre dagligvarer osv., gir god grunn til forbehold når det forsøkes å fordele merkostnaden på ulike årsaker.

I sin artikkel om matprisene forsøker Pettersen og Kjuus ut fra grove anslag å fordele matprisforskjellen på ulike elementer som forskjeller i norsk og internasjonalt kostnadsnivå for distribusjon av konsumvarer generelt, støtte til primær jordbruksproduksjon gjennom prisene på matvarer og effekter av merverdiavgiften. På denne måten kan man anslå en rest som skyldes andre effekter av landbrukspolitikken utover primærleddet samt for eksempel mangelfull konkurranse på industri- og dagligvareleddet.

Høyt norsk kostnadsnivå og stor del landbrukspolitik

Pettersen og Kjuus antyder at det største enkeltelementet bak merkostnaden kan tilskrives et generelt høyere kostnadsnivå for distribusjon i Norge enn i våre EU-naboland. Høyere kostnadsnivå er dels en følge av høyere priser på innsatsfaktorer som f.eks. butikklokaler, arbeidskraft og reklame, og av mer krevende logistikk, men også forskjeller i reell produktivitet kan skjule seg bak kostnadsforskjellene.

Anslaget for effekten av såkalte «naturlige» forskjeller i distribusjonskostnader er basert på observerte prisforskjeller for konsumgoder uten importvern og med lav egenproduksjon i Norge, dvs. forbruksvarer hvor kostnadene i Norge primært dreier seg om ren distribusjon. Anslaget bygger på en enkel og grov tilnærming til forståelsen av kostnadsforskjeller i distribusjon, men det er samtidig ingen opplagt grunn til å tro at vi overvurderer den «naturlige», norske kostnadsulempen på distribusjonsleddene. Det kan være grunn til regne med bl.a. naturlige merkostnader ved distribusjon og returhåndtering for mat og drikkevarer i forhold til for eksempel klær og skotøy. På den annen side er leverandørene av matvarer i langt større grad nasjonale og valutarisikoen stort sett fraværende.

Artikkelen anslår at den «naturlige» merkostnaden i distribusjonen utgjør ca. 13 av de vel 30 milliardene. Forfatterne legger også en betydelig del av forklaringen på

landbrukspolitikken. Samlet kan landbrukspolitikken være like viktig eller vel så viktig som den naturlige merkostnaden i distribusjonen, men bare en del av landbrukspolitikken sine effekter på prisnivået for matvarer kan anslås nærmere. Den delen av forbrukernes merkostnad som går direkte til primærjordbruket, er kjent, og begrenser seg til ca. en fjerdedel av samlet merkostnad.

Hver fjerde krone direkte til jordbruket

Av en samlet merkostnad på vel tretti milliarder kroner, gir OECDs detaljerte analyser av skjermingseffekter overfor jordbruket grunnlag for å tilskrive primærjordbruket direkte omlag åtte milliarder. Anslaget fremkommer ved å måle forskjeller for norske produkter i forhold til relevante, internasjonale priser. Prisene i EU ligger imidlertid også noe over verdensmarkedet, slik at én av i alt ni milliarder skjermingsstøtte til jordbruket også må regnes å utgjøre en del av prisnivået i våre naboland.

Ivar Gaasland viser hvorfor importvernet med ulike tollsatser spesifisert på et detaljert produktnivå og med mange kompliserende faktorer, gir høyere råvarepriser i Norge enn i våre naboland. Ifølge Gaasland er importvernet ganske robust. Når det for eksempel viser seg å være rom for betydelig import av jordbruksprodukter fra verdens minst utviklede land, og disse produktene alternativt kan produseres i Norge, blir mulighetene gjerne begrenset ved importkvoter.

Landbrukspolitikken har i tillegg priseffekter via industri- og dagligvarehandel

Ivar Gaaslands analyse av importvernet drøfter også importvernets skjermingseffekt overfor matindustrien. Samlet sysselsetter norsk matindustri 48 000 årsverk mot jordbrukets 56 000 årsverk. En viktig del av matindustrien er konkurranseutsatt gjennom en såkalt råvarekompensasjons- (RÅK-) ordning. Rundt 60 prosent av norsk matindustri er landbruksbasert og i større eller mindre grad skjermet mot internasjonal konkurranse. Industrien har ulemper i form av høyere lønnskostnader, krevende logistikk på grunn av spredt råvareproduksjon, samt et begrenset hjemmemarked med små eksportmuligheter. Også mulighetene for å bearbeide deler av råvarene utenlands, er sterkt begrenset.

For å sikre jordbruket avsetningsmuligheter for norske matråvarer, blir denne delen av matindustrien beskyttet gjennom importvernet for landbruks- og landbruksbaserte matprodukter. Vi kan ikke presentere noe presist anslag for skjermingseffekten overfor deler av matindustrien, men kostnadsulempen i form av høyere lønnsnivå og mindre muligheter for spesialisering og arbeidsdeling med EUs lavkostnadsland, er betydelig.

Til sist argumenter både Gaasland og Gabrielsen i sine artikler for at importvernet også kan hemme internasjonal konkurranse på distribusjonsleddene, dvs. i engros- og detaljhandel med matvarer. Lidl's etablering og senere lukking i Norge, gir holdpunkter for en slik påstand. Denne hensikten er neppe tilsiktet. Norsk dagligvarehandel trenger neppe vesentlig beskyttelse fra internasjonal konkurranse for å sikre omsetning av norsk landbruksprodukter.

Samlet utgjør den «naturlige merkostnaden» for distribusjon av konsumvarer og støtten til primærprodusentene om lag to tredeler av samlet merkostnad. Lavere matmoms i Norge enn spesielt i Danmark, gjør at merverdiavgiften samlet gir en liten merkostnad for norske konsumenter. Det matmomsen taper på lavere prosentvis avgift, tar den igjen på et generelt høyere prisnivå i Norge enn i Danmark/ Sverige. Hvorvidt det er «naturlige» kostnadsulemper eller landbrukspolitikken som skal tilskrives den største andelen av merutlegget for forbrukerne, er usikkert. Med de grove anslagene i artikkelen, gjenstår det å forklare en merkostnad på ni milliarder når vi har trukket fra «naturlig» kostnadsulempe og skjermingsstøtten til bøndene. Denne resten var merkbart lavere i 2009 på grunn av økende samlet prisdifferanse fra 2009 til 2010. I denne resten inngår effektene av importvernet og øvrig landbrukspolitikk på kostnadene på foredlings- og distribusjonsleddene, samt konsekvensene av eventuell maktutøvelse på industri- og dagligvareleddet.

Neppe noe hovedansvar til grossister, kjeder og detaljister

Hovedtemaene i artiklene til Steinar Vagstad dreier seg om den delen av den «uforklarte» resten som kan skyldes eventuell mangelfull konkurranse mellom dagligvarekjedene. Angrepsmåten på dette kjerneproblemet er å se på indikasjoner på manglende konkurranse, ikke å forsøke å definere ulike typer maktutøvelse overfor andre ledd i leveringskjeden. Dersom det skal være holdbare argumenter for maktutøvelse som reduserer velferden for norske matforbrukere, må det også være svikt i konkurransen mellom dagligvareaktørene. Svikten bør da komme til syne i form av lav produktivitetsvekst eller høy fortjeneste.

Steinar Vagstads to artikler redegjør for tilgjengelige, grove indikatorer for både relativ effektivitet og lønnsomhet på basis av et begrenset datasett. Han går med andre ord til kjernen av spørsmålet om spesielt dagligvarehandelen har utviklet produktivitetsulemper eller for høye fortjenestemarginer. Han konkluderer også ganske klart, men med viktige forbehold om datamaterialets utsagnskraft. Vagstad finner verken grunnlag for å hevde at tilgjengelige data viser at dagligvarehandelen ligger tilbake for industri og andre næringer når det gjelder produktivitetsutvikling (kapittel 4), eller at fortjenesten i dagligvarehandelen i Norge har vokst seg unødig høy (kapittel 5). Det er viktig å gjenta at konklusjonene trekkes på basis av et begrenset datasett.

Tallene tyder på relativt høy produktivitetsvekst i dagligvarehandelen. Riktignok kan utgangspunktet ha vært svært svakt, slik at veksten i dagligvarehandelens produktivitet bare skal kompensere for et etterslep. En slik hypotese stemmer imidlertid dårlig med Matkjedeutvalgets konklusjon om at makten til dagligvarekjedene har vært økende. Den høye veksten i produktiviteten i dagligvarehandelen fjerner mye av grunnlaget for å hevde at det er unødig høy lønnsomhet på grunn av mangelfull konkurranse blant dagligvarekjedene. Heller ikke har eventuell økende makt svekket produktivitetsveksten. Mangelfull konkurranse og økende makt skulle svekket drivkraften for effektivisering. Vagstads artikkel tyder på at dagligvareaktører har relativt høy produktivitetsvekst.

Formet av politikk og internasjonalisering

Artiklene i denne samlingen kan grovt antyde noe om hovedproblemstillingene til Matkjedeutvalget; hvorfor betaler norske forbrukere høyere matvarepriser enn våre

naboer og i hvilken grad kan maktfordelingen mellom aktørene forklare forskjeller i matvarepriser og vareutvalg. Forhåpentligvis kompletterer disse artiklene arbeidet til Matkjedeutvalget og styrker grunnlaget for å vurdere tillemperinger i politikken.

Tre av artiklene i samlingen ser nærmere på selve politikken. Unni Kjærnes går langt i å antyde at drøftingen av makt hos Matkjedeutvalget er lite egnet til å ivareta forbrukerpolitiske hensyn. Med henvisning til et motiv om å sikre forbrukerinteressene, drøfter utvalget maktkamp og maktfordeling mellom industriforetak og dagligvarekjeder.

Ifølge Kjærnes er det liten grunn til å gjøre kampen om makt mellom industriforetak og dagligvarekjeder til et hovedspørsmål for forbrukerne. Dersom forbrukerne skal ha reell innflytelse over verdikjeden for matvarer, må man rette oppmerksomheten mot helt andre forhold. Et relevant spørsmål er for eksempel om forbrukerne har reelle mulighet for å influere selve landbrukspolitikken som legger premisser for funksjonalitet i hele leveringskjeden.

Ser vi Kjærnes sin artikkel i lys av det som hevdes av Gaasland, blir poenget tydelig. Landbrukspolitikken påvirker både priser og vareutvalg, og forbrukernes mulighet til å forfølge egne preferanser blir begrenset. Dersom norske forbrukere skulle foretrekke for eksempel u-landsprodukter til foretrekkelighet for produkter fra relativt rike industriland, blir mulighetene effektivt begrenset av kvoteordninger. Og landbrukets markedsreguleringsordninger kan vanskelig ta opp i seg behovet for produkt-differensiering for å tilfredsstille spesielle behov hos forbrukerne. Det samlede reguleringsystemet for import, prisnedskrivning og markedsregulering overfor primærproduksjon og industri, leder matnæringene bort fra å se etter muligheter for bedre produkter for forbrukerne, ifølge Gaasland.

Kjærnes ser ingen store muligheter for forbrukerinnflytelse verken gjennom den forbrukerorienterte landbrukspolitikken eller gjennom en konkurransepolitikk basert på den såkalt «forbrukerstandarden». Ifølge Kjærnes er konkurransepolitikken i for stor grad basert på at markedet alene ivaretar forbrukernes interesse. I stedet for markedet alene, må det etter Kjærnes sin mening tilrettelegges for kollektiv opptræden på vegne av forbrukerne direkte.

Tommy Staahl Gabrielsen drøfter konkurransepolitikken betydning for verdikjedene. Konkurranseloven av 2004 har som mål å ivareta samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukernes interesser. Hans konklusjon er at konkurransepolitikken er utformet med sikte på å ivareta alle de primære hensyn og mål som ligger bak Matkjedeutvalgets utredning. Men konkurransemyndighetene har begrenset formell kompetanse på matområdet hvor fagdepartement, unntak og politisk overprøving har gitt konkurransemyndighetene begrenset gjennomslagskraft.

Det kan være god grunn til å vurdere forholdet mellom Konkurransepolitikken og for eksempel landbruks- og matpolitikken. Men drøftingen til Gabrielsen reiser kanskje primært enkelte andre spørsmål av betydning for utformingen av en fremtidig virkemiddelbruk som skal ivareta forbrukerinteressene.

For det første gir Gabrielsen lite grunnlag for å forvente at de tiltakene Matkjedeutvalget foreslår skal være til hjelp for forbrukerne. Det kan tenkes at en «Ombuds-

mannsordning» eller en lov som skal sikre en form for rettferdighet i kontraktsforholdet mellom leverandører og dagligvarekjeder, kan være et gode for enkelte mindre industrileverandører. Det betyr imidlertid ikke økt effektivitet i matvaredistribusjonen eller industrien, eller at forbrukerne blir bedre ivaretatt.

Matkjedeutvalget synes i sine forslag å falle tilbake til en primær opptatthet av forhandlingssituasjonen for leverandørindustrien. Utvalget har levert indikasjoner på at situasjonen for industrien er utfordrende og at industrien opplever seg presset til å innrømme urimelige kontraktsvilkår. Gabrielsen reiser tvil om utvalgets forslag for å endre denne forhandlingssituasjonen vil bedre utbyttet for forbrukere eller samfunnet som helhet.

Det er generelt vanskelig å finne hold i den konsekvensen utvalget trekker. I matkjedene dreier det seg om industriens markedsrett som står mot kjedenes kjøperrett, og det dreier seg om kjedenes markedsrett overfor forbrukerne. I den grad kjedenes kjøperrett reduserer industriens markedsrett, er dette i utgangspunktet positivt for forbrukerne ettersom en da skulle forvente at dette skulle slå ut i lavere priser for konsumentene. Å tilrettelegge for en sterkere utøvelse av markedsrett for industrien kan vanskelig føre til bedret konsumentvelferd, tvert imot kan utfallet fort bli motsatt. Markedsrett på detaljleddet i forhold til forbrukerne derimot vil ikke være i forbrukernes interesse. Det finnes politikk mot markedsrett. Slik politikk heter aktiv konkurransepolitikk. Ifølge Gabrielsen er det vanskelig å se at eventuell utøvelse av kjøperrett er til skade for forbrukere og samfunnets ressursutnyttelse generelt. Dersom det likevel skulle vise seg at utøvelse av kjøperrett er skadelig, vil konkurranseloven komme til anvendelse. Det er heller ingen konflikt mellom utvalgets forslag om å gjøre konkurransepolitikken enda mer forbrukerrettet, dvs. innføre ren forbrukerstandard. Sammen med Vagstads etterlysning av faktiske indikasjoner på at konsentrasjonen i dagligvarehandelen resulterer i effektivitetstap eller unødig fortjeneste, blir det lite rom for ny politikk og nye virkemidler spesifikt rettet mot det Matkjedeutvalget ser av maktutøvelse mellom dagligvarekjeder og leverandører.

Det å skape ny politikk for å fjerne symptomer uten å la konkurransepolitikken angripe årsaken til eventuelle effektivitetstap, kan da innebære en unødig risiko for fragmentering av det forvaltningsmessige ansvaret for velfungerende verdikjeder og økt uforutsigbarhet. Bekymringen for matkjedenes makt tilsier en aktiv, kompetent konkurransemyndighet og gode institusjonelle løsninger for forbrukerinnsflytelse, ikke et sett med nye, gjensidig konkurrerende forvaltningsorganer. Slik kan Gabrielsens artikkel leses.

Det er derfor overraskende at Matkjedeutvalget ikke i større grad befattet seg med konkurransepolitiske begreper og virkemidler. Problemstillingen lå, som nevnt, svært nær om ikke innenfor Konkurslovens anliggende. Frode Veggeland står bak artikkelsamlingens første artikkel etter dette sammendraget, og drøfter Matkjedeutvalgets mandat og angrepsmåte. Han påpeker at mandatet utvalget har måttet forholde seg til, og ikke minst utvalgets egen avgrensning av dette mandatet, har lagt føringer på innstillingens empiriske fokus, analyser og konklusjoner. Sentrale aspekter ved maktforholdene i matkjeden er dermed i liten grad blitt belyst.

Veggeland viser til at den politiske rammen den norske matkjeden opererer innenfor – det han kaller *makt over reguleringene* – i liten grad er blitt gjenstand for analyse. Makt over reguleringer har en viktig internasjonal og nasjonal komponent. Internasjonalt påvirker forpliktelser som følger av både EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon (WTO) maktforholdene i den norske matkjeden. Nasjonalt har både beslutninger knyttet til importvernet og ikke minst reguleringene som følger av det norske korporative systemet (jf. jordbruksforhandlinger og landbrukssamvirke som markedsregulator), innvirkning på maktforhold i matkjeden. Matkjedeutvalget har et sterkt fokus på industri- og detaljistleddet, men plasserer i liten grad dette forholdet innenfor en bredere ramme som for det første inkluderer hele matkjeden, og for det andre ser mer inngående på betydningen av nasjonale og internasjonale reguleringer. Dette er for øvrig forhold som Sveriges tilsvarende undersøkelse av makt i matkjeden, har et sterkere fokus på (Konkurrenserverket, 2011). Den svenske utredningen påpeker i større grad sammenhengen mellom variasjon i politikk og reguleringer, og endringer i maktforhold og har også analyser og konklusjoner som berører områder Matkjedeutvalget avgrenset seg bort fra. Et av kjerneelementene i den institusjonelle konteksten den norske matkjeden opererer innenfor, er forhandlinger mellom myndigheter og næringsorganisasjoner om priser og virkemiddelbruk. Det er ressurskrevende for «utenforstående», inkludert forbrukere og industri, å få innpass i disse prosessene. Ikke minst forbrukerne er tildelt en svak rolle når det gjelder å påvirke reguleringer av betydning for verdikjeden for mat og for viktige forbrukerhensyn som priser, utvalg, tilgjengelighet og trygg mat.

Veggeland vektlegger at norsk politikk utformes innenfor et stadig strammere internasjonalt avtaleverk. Samtidig ser vi en markert økning i importen av en rekke matprodukter, noe som har konsekvenser for aktørenes markedsrett i den norske matkjeden. Flere institusjonelle reformer i norsk matsektor kan ses i sammenheng med nye internasjonale forpliktelser. Stadig utfordres det norske systemet av forpliktelser som følger av EØS-avtalen. Det skjer på denne måten en innsnevring i handlingsrommet for tradisjonell, norsk virkemiddelbruk

Matkjedeutvalget møter denne virkeligheten med å problematisere makt som «makt over utfall», «regimakt» og «idérett». Viktige elementer knyttet til markedsrett, forstått som en bedrifts evne til å påvirke priser og utfall i et bestemt marked, og reguleringsrett, forstått som aktørers evne til å påvirke sentrale rammebetingelser, drøftes i begrenset grad. Samtidig følger det av utvalgets mandat og avgrensing av dette, at sentrale politiske rammer for det norske matsystemet ikke skulle drøftes inngående, som landbruks- og matpolitikken og utformingen av importvernet. Dermed har utvalget heller ingen naturlig inngang til sentrale spørsmål knyttet til det norske reguleringsregimet, den nasjonale handlefriheten innenfor internasjonale forpliktelser, og EUs og EØS-avtalens konsekvenser for den norske matkjedens utviklingsvilkår.

Mulige steg videre

Gabrielsens artikkel etterlater liten tro på at Matkjedeutvalget vil øke effektiviteten og bedre forbrukerutbyttet i norsk matsektor. Det er heller ingen spesiell grunn til å regne med at denne artikkelsamlingen gir bedre løsninger. Det har heller ikke vært formålet.

Den viktigste nytten av foreliggende utredninger og den debatten som nå bør videreføres, kan være mer fokus på de sentrale problemstillingene og hindringene for en mer effektiv matvaresektor i Norge. Innenfor rammene for denne artikkelsamlingen er det vanskelig å gi konkrete anbefalinger om veien videre. Noen temaer kan likevel skisseres for nærmere vurdering. Et tema er å *studere utilsiktede effekter av importvernet*. Importvernet har konsekvenser for norsk matsektor langt utover subsidieeffekten til primærjordbruket. Artikkelsamlingens grove fordeling av merkostnaden må etterprøves og de samlede effektene av importvernet klarlegges og utilsiktede kostnader for forbrukerne fjernes. Det kan synes som merkostnader som ikke kommer til syne i finansbudsjettet, men bare på prisregningen for forbrukerne, er alt for tolererbare for det norske matsystemet.

Det er vanskelig å føre bevis for misbruk av dominerende markedsposisjon eller ulovlig prissamarbeid, og vanskelig å avdekke sviktende konkurranse generelt. Varehandel, spesielt dagligvarehandel er et komplisert tema. En merkostnad for norske forbrukere på tretti milliarder bør imidlertid tilsi at det gis økt rom for effektiv konkurransepolitikk, analyser av årsaker til kostnads- og prisulemper og gode muligheter for å avdekke eventuell brudd på bestemmelsene i konkurranseloven. Det er ikke sikkert at konkurransepolitikken har de beste vilkår for å fungere fullt ut i matmarkedet.

En problemstilling som ikke er drøftet i artiklene, er om politikere og publikum har tilstrekkelige muligheter til å forstå og vurdere tilstrekkeligheten i Konkurransetilsynets arbeid. Det er ikke uten videre uproblematisk å gi innsyn i konkurransetilsynets arbeid. Men etableringen av Matkjedeutvalget og den debatt som foregår om konkurransepolitikken har i matsektoren både har i Norge og i EU, tilsier at det er behov for forståelse for konkurransepolitikken funksjon.

Dette er bare noen av de temaene artiklene gir grunnlag for å forfølge videre. Målet bør være klart. Importvernet vil sannsynligvis bestå i betydelig grad, og det vil være behov for å sikre at vi utnytter våre matproduksjonsressurser i Norge. Men det er et godt stykke fra nødvendig politikk for å oppnå disse målsettingene, til en samlet merkostnad for norske forbrukere på tretti milliarder kroner. Tretti milliarder er et tall som ligger nært total produksjonsinntekt i norsk jordbruk. Målet bør være å finne veier til at merkostnaden reduseres merkbart. Likevel kan det være rikelig plass for å støtte bøndene minst i samme grad som i dag.

Makt og matkjeden – en kommentar til Matkjedeutvalgets tilnærming

Av Frode Veggeland

Innledning

Formålet denne kommentarartikkelen er ikke å foreta en alternativ analyse av de temaer Matkjedeutvalget har studert. Poenget er å få påpekt behovet for supplerende analyser og tilnærminger og antyde mulige implikasjoner av utvalgets mandat og avgrensing av dette, for det fokus og de konklusjoner som gis i utvalgets rapport. Jeg vil fokusere spesielt på selve mandatet for utvalgets arbeid, og hvilke rammer dette har lagt for arbeidet. Det argumenteres for at mandatets utforming har bidratt til at sentrale forhold av betydning for makt og styrkeforhold i matkjeden, i liten grad er belyst. Jeg vil også vurdere mulige implikasjoner av utvalgets operasjonalisering av maktbegrepet for de analyser og det empiriske fokus som preger utvalgets rapport. Konklusjonen er at rapporten gir en grundig analyse av utvalgte styrkeforhold i matkjeden – først og fremst forholdet mellom handelskjeder og leverandører – men at den likevel på enkelte sentrale områder etterlater flere ubesvarte spørsmål. Dette er samtidig områder som kan ha stor betydning for innsiktene i makt- og styrkeforholdene i matkjeden og betingelsene for utviklingen av disse.

Matkjedeutvalgets mandat og empiriske fokus

Innledningsvis i mandatet for Matkjedeutvalgets arbeid står det følgende om oppdraget (NOU 2011, s. 7):

«Gjennomføre en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat som skal bidra til åpenhet og innsyn, samt sikre forbrukerinteressene og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll.»

Det blir videre vist til følgende mål for utredningen:

«Hovedmålet er å beskrive hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjeden har hatt og vil kunne ha framover.»

Utvalget hadde i oppgave å foreslå tiltak som primært kan ivareta to hensyn: forbrukernes interesser, og åpenhet og innsyn i matvarekjeden som sikrer samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser. Når det gjelder hva som skulle være fokus for oppdraget, viser mandatet til: a) forbrukerpriser og vareutvalg, b) organisert forbrukerinnflytelse, c) utviklingstrekk på tilbydersiden, d) omstillings- evne og innovasjonsevne i matvarekjeden, e) status og utviklingstrekk i verdikjeden for mat i Norge, f) konkurranseforholdene i ulike deler av verdikjeden, g) styrkeforholdene i verdikjeden, særlig mellom handelskjeder og leverandører. I mandatet legges det dermed i punkt g) opp til at hovedfokus i studien av styrkeforholdene i

verdikjeden skal være på forholdet mellom handelskjeder og leverandører. I den forbindelse blir det også spesifisert hva utvalget skal se nærmere på: forhandlings-systemene, handelens egne merkevarer (EMV), felles opptreden på kjøpersiden, dominerende leverandørers utvikling siste ti år, grad av åpenhet og innsyn, og fordeling av risiko. Oppmerksomheten rettes på denne måten primært mot den vertikale maktfordelingen.

Utvalget foretok samtidig en avgrensning av mandatet. For det første ble det eksplisitt lagt til grunn at «det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere tiltak som er etablert for å nå landbrukspolitiske mål» (NOU 2011:4, s. 9). Videre la utvalget til grunn at «forhold som kan være i strid med konkurranselovgivningen er et ansvar for konkurransemyndighetene og at slike forhold følgelig ligger utenfor utvalgets mandat» (NOU 2011:4, s.8). I den forbindelse viste utvalget til at relevante forhold å se nærmere på var forhold som «likevel kan oppfattes som urimelig forretningspraksis og i strid med god handelsskikk, eller som kan ha en negativ virkning på viktige samfunns- og forbrukerinteresser» (ibid.). Utvalget la på denne måten opp til et skille mellom på den ene siden forhold med konkurranserettslige konsekvenser og tiltak relatert til landbrukspolitiske mål, og på den andre siden forhold som kan betraktes som uheldige ut i fra ulike målsettinger i andre deler av næringspolitikken og i forbrukerpolitikken. Dette begrenset naturligvis hvilke maktforhold utvalget skulle studere ettersom landbrukspolitiske mål er tett knyttet opp mot tiltak i sentrale deler av matkjeden. Samtidig bidro disse avgrensningene til å reise spørsmålet om hvilke parametere som kunne brukes for å vurdere noe som «urimelig», «i strid med god handelsskikk» og som å ha «negativ virkning på viktige samfunns- og forbrukerinteresser».

Mandatet ga på denne måten føringer på hvilke forhold i matvarekjeden utvalget skulle konsentrere seg spesielt om – forholdet mellom handelskjeder og leverandører – og hvilke problemstillinger som skulle analyseres nærmere i dette forholdet. Avgrensningene i mandatet innebar at utvalget ville ha et begrenset empirisk og analytisk fokus og at styrkeforholdene i deler av verdikjeden for mat i liten grad kunne bli belyst.

Matkjedeutvalgets tilnærming til maktbegrepet

Hvordan la så Matkjedeutvalget opp til å analysere styrkeforholdene i verdikjeden for mat? Utvalget baserte sin maktanalytiske tilnærming på den veletablerte og mye debatterte tilnærmingen til Stephen Lukes (Lukes 2005), men da bearbeidet og gjort relevant for en analyse av markedsrett i tråd med Tranøy (2006) (jf. NOU 2011:4, s. 22). Tilnærmingen baserer seg på tre hovedformer for makt: makt over utfall, regimakt og idérett. De grunnleggende resonnementene rundt disse maktformene er følgende:

Makt over utfall

Grunnideen er her at makt tilegnes gjennom å være den aktøren med mest ressurser (NOU 2011:4, s.22). Det å ha store ressurser gir rom for å kunne «tvinge» sin vilje gjennom. Vi kan dermed snakke om makt over utfall som en direkte form for makt. I forbindelse med markedsrett knytter utvalget her ideen om makt over utfall til det å ha kontroll over ressurser som andre trenger eller ønsker og det at det eksisterer

«ulike former for bindinger som reduserer kunders eller selgers valgfrihet» (ibid.). Utvalget viser til monopolmakt og kartellmakt som de mest åpenbare eksemplene her, der én eller et fåtall aktører kan «kontrollere tilgangen på, eller markedsadgangen for, gitte produkter» (ibid.). Utvalget trekker også fram en bestemt variant av makt over utfall, nemlig portvoktermat. Denne varianten knyttes opp mot utviklingen i matkjeden, der man har sett horisontal konsentrasjon på detaljleddet og vertikal integrasjon mellom grossist, detaljist og distribusjonsfunksjonene. Utvalget påpeker at denne utviklingen har gitt enkelte aktører portvoktermat som innebærer at de får innflytelse på om andre får slippe til i markedet eller ikke. Portvoktermakt gir dermed makt til å diktere betingelsene som gjelder i en transaksjon.

Regimakt

Relatert til markedsrett er resonnetet her at «en aktør (selger) har avgjørende innflytelse over de rammer andre markedsaktører (kunder) gjør sine valg innenfor» (NOU 2011:4, s. 23). Man påvirker dermed indirekte valgene gjennom utforming av de rammer og de kontekstene, der valg gjøres. Utvalget trekker i denne sammenheng fram flere eksempler. Et eksempel er at paraplykjedene kontrollerer strukturen i dagligvarehandelen gjennom utforming av ulike butikkprofiler, som bredsortiments-, lavpris og servicehandelsbutikker. Et annet eksempel er kjedenes kontroll over plassering av produkter i hyllene. På leverandørsiden viser utvalget til kontroll over forhold som pakningsstørrelse og -form, og produktinformasjon. Utvalget påpeker at det essensielle her er at forbrukernes valg kan påvirkes ved hjelp av relativt enkle virkemidler, som typisk plassering i butikk og type produktinnpakning. Kontroll over disse variablene gir regimakt ved (indirekte) å legge føringer på forbrukervalg og dermed på salg av produktene.

Idémakt

Her viser utvalget til makt gjennom evnen til å «påvirke andre aktørers ønsker og oppfatninger av hva som er ønskelig og mulig» (NOU 2011:4, s. 23). Utvalget viser til at det åpenbare eksempelet i en markedsituasjon er betydningen av å utvikle merkevarer som påvirker forbrukernes oppfattede nytteverdi hva gjelder kvalitet, smak og spesielle egenskaper ved produktet. Merkevarenes betydning blir desto større når nytteverdien koples til identitet, det vil si at merkevaren representerer noe som har sammenheng med hvordan forbrukeren oppfatter seg selv. Markedsføring blir dermed en helt sentral del av dette. Et eksempel, som riktig nok ikke er påpekt av utvalget, er hvordan champagnemerket Dom Perignon har vært knyttet opp mot det å signalisere rikdom og velstand. Dette har skapt muligheter for å sette svært høye priser på nettopp dette merket. Poenget er at etablering av en sterk merkevare kan gjøre det utenkelig for en kjede ikke å ta den med i sitt varesortiment. Forbrukernes lojalitet til en merkevare kan dermed skape økte muligheter både for leverandør og butikk til å diktere betingelsene, for eksempel knyttet til prisfastsettelse.

Utvalgets tilnærming til makt – begrensende for analysen?

Utvalgets tilnærming til maktbegrepet bygger som vist over for det første på velkjente generelle tilnærminger til makt (jf. Lukes 2005) og for det andre på en tilpasning av disse til analyser av markedsrett (jf. Tranøy 2006). Dette grepet er kreativt og gir mulighet for å identifisere maktformer som lett kan relateres til og operasjonaliseres opp mot konkrete styrkeforhold i matkjeden. Samtidig skaper

utvalgets presentasjon av analyserammen et inntrykk av at analysen primært skal være rettet mot handelskjeder og leverandører (dvs. dagligvarebransjen og mat-industrien). Dette inntrykket forsterkes ved at alle eksempler fra matkjeden som trekkes fram i kapittel 3, punkt 3.2, er relatert til forholdet mellom nettopp handelskjeder og leverandører – men med henvisning også til forbrukerne. På denne måten får andre forhold av relevans for matkjeden, som primærleddet, regulerende myndigheter, det korporative systemet i jordbruket og internasjonale forhold, liten plass i maktanalysen. Som vist over, kan dette innsnevrede fokuset fra utvalgets side forklares ut i fra de avgrensninger som er gjort på grunnlag av mandatet. Likevel skaper avgrensningen et «kunnskapsvakuum» der både sentrale aktører i og viktige rammer for matkjeden i liten grad trekkes inn i analysen.

Selv om utvalget identifiserer og analyserer en rekke viktige og interessante forhold knyttet til styrkeforholdet mellom handelskjeder og leverandører, så gir utvalgets rapport begrenset innsikt i maktforhold gjennom *hele matkjeden* – fra fjord og jord til bord – slik man ut i fra den overordnede målsettingen i mandatet kunne forventet: «gjennomføre en utredning om styrkeforholdene i verdikjeden for mat». Verken primærleddet på sjømat siden eller på jordbrukssiden blir i særlig grad trukket inn i analysene. Når betydningen av sentrale kontekstuelle forhold, som det norske reguleringsystemet og internasjonale forhold, heller ikke analyseres nærmere, står man igjen med flere ubesvarte spørsmål om ulike sider ved verdikjeden som det er rimelig å anta har stor betydning for maktforholdene. Det er i denne sammenheng bemerkelsesverdig at tiltak som er etablert for å nå landbrukspolitiske mål, eksplisitt er blitt definert som å ligge utenfor utvalgets mandat. Man kunne forvente at utvalget ville studere slike tiltak i den grad tiltakene har relevans for hovedmålsettingen for arbeidet om «å beskrive hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjeden har hatt og vil kunne ha framover». Det kan for øvrig i den sammenheng bemerkes at det i utvalgets rapport ikke blir vist til at tiltak som er etablert for å nå fiskeri- og havbrukspolitiske mål, faller utenfor mandatet. Avgrensninger i utvalgets mandat og analyse må samtidig kunne forstås ut i fra den konteksten utvalget har operert i, der det neppe har vært stort politisk rom for å gå inn i en diskusjon om kjerneområder i landbrukspolitikken.

Markedsmakt og matkjeden: problematisering av tre forhold som utvalget i liten grad studerer

Markedsmakt og konkurransepolitikk

Det følger av avgrensningene i mandatet at Matkjedeutvalget skal analysere maktforhold i matkjeden som ikke kan ses som en del av konkurranselovgivningen og dermed faller inn under konkurransemyndighetenes ansvarsområde. Maktforhold med konkurranserettslige konsekvenser skal med andre ord ikke være gjenstand for analysen. En slik avgrensning forutsetter at det er mulig å foreta et klart skille mellom konkurranserettslige forhold på den ene siden og det utvalget kaller «urimelig handelsskikk» på den andre. Det kan stilles spørsmål ved hvor klart dette skillet i praksis vil være. Samtidig er det kanskje viktigere å spørre seg *hvorfor* det er nødvendig å sette opp et slikt skille når det fører til at sentrale deler av konkurransepolitikken faller ut av utvalgets arbeid – særlig når markedsmakt faktisk er et sentralt tema for utvalgets arbeid og markedsmakt nødvendigvis vil være tett

knyttet opp mot konkurransepolitiske virkemidler. Det er samtidig verdt å merke seg at utvalget i liten grad går inn på en diskusjon om selve markedsmaktbegrepet, selv om det vises til at tilnærmingen til makt er bearbeidet for nettopp å «kunne brukes til å analysere markedsmakt» (NOU 2011:4, s.22). En grundigere og mer eksplisitt diskusjon av markedsmaktbegrepet ville samtidig kunne gjort det enklere å sammenlikne utvalgets vurderinger og maktanalyse med vurderinger i andre lands utredninger, der begrepet markedsmakt og konkurransepolitikk har stått sentralt (Office of Fair Trading 2004; Competition Commission 2008; Commission of the European Communities 2009; Konkurrentverket 2011a, 2011b).

Grunnleggende sett vil ulike avvik fra konkurranse stå sentralt i forståelsen av markedsmakt (NOU 1978:33; Eatwell et al. 1991; Office of Fair Trading 2004). Sterkt forenklet viser markedsmakt til en aktørs evne til å endre markedsprisen for en vare eller tjeneste. En aktør med markedsmakt kan være tjent med å endre prisene – og da uten å miste kunder til konkurrentene. En aktør uten markedsmakt vil ta prisen for gitt. Dette innebærer samtidig at det i en situasjon med perfekt konkurranse ikke eksisterer aktører med markedsmakt. Myndighetenes konkurransepolitiske virkemidler er samtidig innrettet mot nettopp det å hindre at enkelte aktører skal få for stor markedsmakt, for eksempel gjennom fusjoner eller ulovlig samarbeid, eller ved å misbruke sin markedsmakt (jf. Konkurrentloven). Tilstedeværelse av markedsmakt antas å legge til rette for at priser presses opp, noe som igjen vil være i strid med forbrukernes interesser. En monopolsituasjon der en enkelt aktør kontrollerer hele markedet, er den mest ekstreme formen for markedsmakt. Graden av konsentrasjon i næringslivet kan være en viktig indikasjon på graden av markedsmakt (ibid.).

I en vurdering av markedsmakt vil det være viktig å studere nærmere de barrierene (og mulighetene) som eksisterer for å gå inn i eller ut av et marked (ibid.). Det å ha markedsmakt åpner for at markedsaktører kan inngå i såkalt konkurransefiendtlig atferd eller predatoradferd, det vil si aggressiv adferd der hensikten er å ta over eller ekskludere andre. Eksempel på dette er manipulerende prisfastsettelse og overproduksjon. Aktører med markedsmakt kan på denne måten bidra til å forme de barrierer som eksisterer for å komme inn på markeder. Samtidig vil også myndighetene i praksis spille en viktig rolle i å forme disse barrierene, gjennom ulike former for reguleringer, som for eksempel gjennom utformingen av importvern, ulike tekniske krav til virksomhetene, og gjennom et sett av ulike konkurransepolitiske virkemidler. Poenget er at konkurransepolitikken (så vel som en rekke andre offentlige reguleringer) er av stor betydning for analyser av markedsmakt. Avgrensningen av Matkjedeutvalgets mandat til ikke å omfatte sentrale deler av konkurransepolitikken (herunder spesielle regler for landbruket med konkurransepolitiske konsekvenser) begrenser derfor i noen grad både muligheten til å få innsikt i de betingelser som skaper markedsmakt, og hvilke tiltak som kan foreslås for å bedre situasjonen i matkjeden med sikte på å fremme målsettingen om å fremme forbrukernes interesser og sikre samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Makt og reguleringsregimer

Regulering kan betraktes som et prinsipp eller en regel som anvendes for å lede, styre eller kontrollere en aktivitet, organisasjon eller system. Regulering kan (men må ikke) skje gjennom lovregulering og oppfølging og håndhevelse av denne. Ulike sektorer er gjerne regulert gjennom ulike regelverk basert på ulike mål, prinsipper og verdier. Vi kan i den forbindelse snakke om ulike reguleringsregimer. Reguleringen av det norske landbruket er ett slikt reguleringsregime som samtidig er basert på å fremme et sett av landbrukspolitiske verdier, prinsipper og målsettinger. Gjennom de avgrensninger som ble gjort av mandatet, ble som vist Matkjedeutvalget «fratatt» muligheten til å analysere tiltak som er etablert for å nå landbrukspolitiske mål. Denne avgrensningen har begrenset hvilke styrkeforhold og hvilke betingelser for markedsrett utvalget kunne studere. Avgrensningen er oppsiktsvekkende i en studie av den norske verdikjeden for mat som er preget av en gjennomregulert jordbrukssektor, et korporativt beslutningssystem i jordbrukspolitikken, og en vidtrekkende regulering av utenlandsk konkurranse gjennom utformingen av et sterkt importvern.

Matkjedeutvalget ender dermed i liten grad opp med å få analysert det jeg vil kalle «makt over reguleringene» – et maktforhold som nødvendigvis vil ha stor betydning i en gjennomregulert sektor. Jeg vil argumentere for at effektene av det norske reguleringsregimet i matsektoren på flere områder kan ha stor innflytelse på markedsretten og styrkeforholdene i den norske matkjeden og derfor burde vært en del av utvalgets mandat og analyser. Det kan trekkes fram en rekke relevante forhold her: handelspolitiske reguleringer (herunder importvernet), jordbruksforhandlingene med fastsettelse av målpriser for jordbruksprodukter, landbrukssamvirkets rolle i markedsreguleringen, råvaretilgang til fiskeforedlingsanlegg, eierskapspolitikken i havbruksnæringen, det omfattende tekniske regelverket for næringsaktører i primærnæringer og matindustri, dyrevelferds- og miljøreguleringer, tilsyn og kontroll med næringsaktørene, fraktordninger for jordbruksbasert industri, unntak fra konkurransereglene for jordbrukets samvirkeforetak m.m. Ved å avgrense mandatet fra å se på tiltak relatert til landbrukspolitiske mål, har utvalget avgrenset seg bort fra viktige reguleringer av struktur og atferd i den norske matkjeden.

I utvalgets arbeid mangler dermed en analyse av hvilke muligheter og begrensninger sentrale offentlige reguleringer skaper for aktørene i matkjeden og dermed også hvordan reguleringene påvirker styrkeforholdene mellom aktørene. Et viktig spørsmål er i denne sammenheng også hvordan de ulike reguleringsregimene i henholdsvis landbrukssektoren og fiskeri- og havbrukssektoren påvirker styrkeforholdene i matkjeden. Ved å ha trukket inn betydningen av reguleringsregimer i analysen av matkjeden ville det samtidig vært mulig å gi et mer differensiert bilde av styrkeforholdene i ulike deler av matkjeden, og hvilke faktorer og betingelser som påvirker disse.

Makt og internasjonale avtaler

Det er ikke bare det norske reguleringsregimet som påvirker styrkeforholdene i den norske matkjeden. Norge er forpliktet av internasjonale avtaler som også skaper muligheter og legger begrensninger på aktørene i den norske matkjeden (Østerud og Tranøy 2001; Rommetvedt 2002). Dette er forhold Matkjedeutvalget i liten grad kommer inn på. Et viktig sett av avtaler finner vi innenfor rammen av Verdens

handelsorganisasjon (WTO). WTO regulerer gjennom en egen landbruksavtale handelen med landbruksprodukter, herunder også bruken av en rekke landbrukspolitiske virkemidler. Videre regulerer WTO blant annet markedsadgang også for andre produkter, bruk av subsidier, tekniske produktkrav, miljøkrav, opprinnelsesregler, geografisk beskyttelse, patentering m.m. WTO bidrar på denne måten til å påvirke rammene for aktørene i den norske matkjeden (ibid.). WTO-regelverket legger også rammer for hvordan norske myndigheter kan bidra til å påvirke handelen både i en retning som tjener utviklingsland (jf. GSP-ordningen – General System of Preferences), og i miljøvennlig retning. Det kan være viktige både forbrukerinteresser og andre interesser knyttet til disse forholdene som utvalget ser bort fra.

Norges forhold til EU på mat-, fiskeri- og landbruksområdet er av enda større betydning for å kunne analysere utviklingen i det norske matmarkedet (Foss 2011; Veggeland 2011). EØS-avtalen omfatter ikke fiskeri- og landbrukspolitikk, men har likevel stor betydning for aktørene i den norske matkjeden. For det første overtar Norge gjennom EØS-avtalen det aller meste av EUs tekniske regelverk på matområdet, som blant mye annet omfatter krav til slakterier, merking, tilsetningsstoffer, dyrevelferd, veterinær grensekontroll og tilsyn med virksomheter. For det andre er det egne bestemmelser i EØS-avtalen som berører handelen med basis jordbruksprodukter (artikkel 19), handelen med bearbeidede landbruksvarer (protokoll 3) og handelen med fisk og fiskeprodukter (protokoll 9). Det er i denne sammenheng også forhandlet fram flere bilaterale avtaler som bidrar til å liberalisere handelen med produkter fra primærnæringene gjennom tollreduksjoner og tollfrie kvoter. Disse avtalene regulerer dessuten også enkelte andre forhold. Internasjonale avtaler påvirker på denne måten både hvilke krav og regler som gjelder for aktørene i det norske matmarkedet, og i hvilken grad det åpnes for utenlandsk konkurranse i de ulike delene av dette markedet. Utviklingen i EU er i denne sammenheng spesielt viktig, både på grunn av det omfattende regelverket Norge er forpliktet av gjennom EØS-avtalen, og fordi EU-markedet er det viktigste enkeltmarkedet aktører i den norske matkjeden forholder seg til. Mandatet til Matkjedeutvalget inkluderer en hovedmålsetting om å beskrive hvilke konsekvenser utviklingen innen matvarekjeden har hatt og vil kunne ha framover. Det er derfor et savn at rapporten ikke omfatter en systematisk gjennomgang og analyse av Norges internasjonale forpliktelser og hvilke konsekvenser disse kan ha for styrkeforholdene i det norske matmarkedet. En analyse av utviklingen i de internasjonale forpliktelsene er desto viktigere etter hvert som nye internasjonale forpliktelser etableres og handlingsrommet for tradisjonell norsk virkemiddelbruk innsnevres.

Analyse av makt i matkjeden – en internasjonal sammenlikning

Jeg har i denne kommentarartikkelen argumentert for at både utformingen og avgrensningen av mandatet for Matkjedeutvalgets arbeid og den relaterte operasjonaliseringen av maktbegrepet, har bidratt til at sentrale forhold av betydning for en studie av markedsrett og styrkeforholdene i matkjeden, ikke er blitt belyst. Det kan derfor være nyttig å se nærmere på det fokus og de konklusjoner undersøkelser i andre land er kommet fram til (Konkurrenseretten 2011a, 2011b; Competition Commission 2008; Commission of the European Communities 2009). Jeg har valgt å fokusere spesielt på undersøkelsen i Sverige som pågikk mer eller

mindre parallelt med Matkjedeutvalgets arbeid (Konkurrensverket 2011a, 2011b). I den forbindelse gir jeg en kort sammenlikning av mandat, empirisk fokus og hovedkonklusjoner i de svenske og norske undersøkelsene. Jeg vil også kort kommentere EUs arbeid med studier av makt i matkjeden (Commission of the European Communities 2009).

I Sverige ble oppdraget med å studere konkurransen og andre markedsforhold i matkjeden gitt til Konkurrensverket. Grunnlaget for oppdraget var det samme som for resten av Konkurrensverkets virksomhet, nemlig å «arbete för en effektiv konkurrens i privat og offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer» (Konkurrensverket 2011a: Förord). Den svenske utredningen hadde dermed hensynet til forbrukerne og den generelle samfunnsnyttens felles med oppdraget til det norske Matkjedeutvalget. Til forskjell fra Matkjedeutvalget ble det imidlertid vist til at arbeidet i stor grad også var relatert til konkurransepolitikken og hensynet til markedsaktørene. Konkurrensverket skulle videre foreta en studie av konkurranse- og markedsforholdene som omfatter hele matkjeden, det vil si fra primærleddet og helt fram til forbrukerne. Oppdraget var relativt åpent. Samtidig hadde den svenske regjeringen gitt følgende eksempler på relevante spørsmål i en slik undersøkelse: a) beskrivelse av konkurranse- og markedssituasjonen i matkjedens ulike ledd, med fokus på aktører, struktur, konsentrasjon, forekomst av vertikal integrasjon, samt forbrukernes forutsetninger; b) en analyse av hvordan tilbudet av varer, prisfastsettelse og lønnsomheten i de ulike leddene påvirkes av konkurranse- og markedssituasjonen ut i fra de overnevnte faktorene; c) beskrivelse av hvordan konkurranse- og markedssituasjonen ser ut i sammenliknbare land; d) hva som er de viktigste barrierene for å få innpass i de ulike leddene i matkjeden, for eksempel innlåsingeffekter som følger av handelens innkjøpsvilkår, eierkonsentrasjon og markedsdominans, begrensninger i tilgang på utsalgssteder; e) hvordan konkurransen påvirkes av for eksempel lokalproduserte, småskala-produserte og økologiske matvarer. Regjeringen viste i tillegg til at utredningen skulle inneholde en beskrivelse av hvilke regler som etter Konkurrensverkets mening burde gjennomgås med sikte på å forbedre konkurransen på matområdet.

Konkurrensverket fikk dermed både et bredere mandat enn det norske Matkjedeutvalget og et mandat preget av større vektlegging av konkurransepolitiske virkemidler. Arbeidet var heller ikke begrenset av at tiltak relatert til etablering av landbrukspolitiske mål skulle unntas fra vurderingene. Samtidig var mandatet i mindre grad direkte fokusert på forbrukerinteresser. I motsetning til det norske Matkjedeutvalget presenterer ikke Konkurrensverket en eksplisitt analyseramme for studien av makt og styrkeforhold i matkjeden, men legger til grunn en klassisk forståelse av markeds-makt og vurderer makt og styrkeforhold ut i fra denne. Konkurrensverkets vurderinger preges dessuten av at matkjeden i større grad enn i Norge studeres ut i fra et konkurransepolitisk perspektiv.

Det norske Matkjedeutvalget konsentrerer seg i sine konklusjoner om ulike faktorer relatert til forholdet mellom matindustrien og dagligvarebransjen, og en av hovedkonklusjonene er at dagligvarebransjen har styrket sin posisjon i forhold til matindustrien og bøndene. Konkurrensverket påpeker, i likhet med Matkjedeutvalget, den høye markeds-konsentrasjonen i deler av matkjeden, der det både i matindustrien og i dagligvarebransjen er et lite antall virksomheter som står for en stor del av

omsetningen. Konkurrencesverket påpeker at selv om forbrukerne kan dra nytte av de stordriftsfordeler dette fører med seg, så kan denne utviklingen også føre til svak konkurranse. Det vises videre til at Sverige har et akseptabelt prisnivå når man sammenlikner med andre land, inkludert de øvrige nordiske landene. Marginalene, dvs. skillet mellom variable produksjonskostnader og utsalgspris, er ikke høyere i Sverige enn i de øvrige EU-landene. Konkurrencesverket konkluderer derfor med at konkurransen i den svenske matkjeden i det store og hele fungerer effektivt (Konkurrencesverket 2011:3, s. 7). Konkurrencesverket viser likevel til at det er visse forhold og visse reguleringer som bidrar til å svekke konkurransen og der det derfor kan være behov for forbedringer. Her vises det blant annet til mulige forbedringer av kommunenes håndtering av plan- og bygningslovgivning relatert til lokalisering av dagligvarebutikker, og til hvordan det ut i fra et konkurranseperspektiv kan være uheldig å anvende såkalte produsentorganisasjoner og bransjeorganisasjoner for å oppfylle jordbrukspolitiske målsettinger (Konkurrencesverket 2011:3, s.8). Konkurrencesverket viser også til at importvernet mot jordbruksvarer fra land utenfor EU presser forbrukerprisene opp, og at Sverige bør arbeide for en liberalisering av dette importvernet (ibid.). Det vises til at utredninger i flere land har undersøkt om dagligvarebransjens økte kjøpermakt på bekostning av matindustrien har skadet konkurransen og forbrukerinteressene. Samtidig viser Konkurrencesverket til at selv om dagligvarebransjens økte kjøpermakt kan redusere inntektene i matindustrien, så betyr ikke dette nødvendigvis at forbrukerne vil oppleve høyere priser. I stedet argumenteres det med at en gjensidig balansering av dagligvarebransjens kjøpermakt og matindustriens selgermakt kan bidra til å holde forbrukerprisene nede.

Konkurrencesverket mener derfor at det i en analyse basert på et konkurranseperspektiv er viktigere å studere dagligvarebransjens selgermakt overfor forbrukerne heller enn deres kjøpermakt overfor matindustrien. Konkurrencesverket kritiserer videre EUs felles jordbrukspolitikk for å ta for lite hensyn til forbrukerne og mener at selv om reformer har bidratt til markedstilpassing, der priser og produksjon i mindre grad enn tidligere påvirkes av politikken, så er det fortsatt rom for forbedringer (Konkurrencesverket 2011:3, s. 13).

I forbindelse med en vurdering av kostnadsnivået i Sverige viser Konkurrencesverket blant annet til at målsettinger om å styrke dyrevelferden i Sverige bare delvis er mulig å oppnå hvis strengere regler og dermed økte kostnader, fører til økt import av dyr som er vokst opp under helt andre forhold enn det som følger av de svenske reglene. Konkurrencesverket viser på denne måten til hvordan offentlige reguleringer kan påvirke konkurransesituasjonen. I forlengelsen av dette viser Konkurrencesverket til hvordan virksomheter i jord- og skogbruk er unntatt fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid, og påpeker faren for at store landbrukskooperativer med markedsrett kan opptre på måter som skader både bønder og forbrukere. Poenget er at oppkjøpernes kjøpermakt kan være et problem også i tilfeller der bøndene selv eier de virksomheter som kjøper produktene deres. Konkurrencesverket konkluderer med at det er behov for tiltak på tre områder for å forbedre konkurransen i matkjeden: i EUs felles landbrukspolitikk, i reguleringen av landbrukskooperativene, og i reguleringer knyttet til etablering av nye dagligvarebutikker (Konkurrencesverket 2011:3, s. 16–17).

Sveriges utredning om forholdene i matkjeden er på denne måten svært forskjellig fra den norske utredningen, til tross for at de to utredningene studerer flere av de

samme problemstillingene knyttet til styrkehold i matkjeden. Mange av forskjellene skyldes at Konkurrenteretsoppdraget både var bredere og mindre avgrenset enn det oppdraget Matkjedeutvalget fikk, og dessuten i større grad var vinklet ut i fra et konkurransepolitisk perspektiv. Konkurrenterettet endte med å påpeke behov for tiltak rettet mot hovedsakelig de overordnede rammene for aktørene i matkjeden, herunder internasjonale forhold (jf. EUs felles landbrukspolitik, inkludert EUs grensevern), tiltak etablert for å nå landbrukspolitiske mål (jf. jordbruks- og skogbruksvirksomhetens unntak fra de generelle konkurransereglene), og nasjonale og lokale reguleringsregimer (jf. håndtering av plan- og bygningslovgivning). Gjennom avgrensningen i mandatet var det norske Matkjedeutvalget i all hovedsak avskåret både fra å analysere denne type forhold og å foreslå eventuelle tiltak. Matkjedeutvalget hadde et snevrere fokus ved å rette store deler av oppmerksomheten mot forholdet mellom handelskjeder og leverandører.

Det har i en rekke land pågått utredninger som har studert makt og styrkeforhold i matkjeden. Også i EU har det i senere år vært rettet stor oppmerksomhet mot forholdene i matkjeden (Commission of the European Communities 2009). Europakommisjonen framhever alvorlighetsgraden knyttet til faren for galopperende matpriser og understreker at det er identifisert en rekke problemer knyttet til hvordan matmarkedene fungerer. Europakommisjonen viser videre til at det er viktig å fjerne forhold som har bidratt til asymmetri i pristransmisjonen i ulike ledd i matkjeden, ikke minst for å opprettholde forbrukernes kjøpekraft og tillit.

I likhet med det norske Matkjedeutvalget foretar Europakommisjonen et skille mellom forhandlingsmakt og *urimelig handelsskikk* på den ene siden og markeds- makt og konkurransefiendtlig praksis på den andre (Commission of the European Communities 2009: 5-6). I motsetning til Matkjedeutvalget kommer imidlertid Europakommisjonen med anbefalinger på begge disse områdene. Stikkord når det gjelder *urimelig handelsskikk* er: utveksling av informasjon om praksiser knyttet til inngåelse av kontrakter, informasjonskampanje om berørte parter kontraktfestede rettigheter og potensielle ulovlige eller urimelige praksiser, utveksling av «best practises» når det gjelder formidling av praksiser for kontraktinngåelser, arbeide med berørte parter i matkjeden om å utarbeide standardkontrakter, vurdere urimelige praksiser for kontraktinngåelser i det indre marked, og foreslå nødvendige tiltak for å håndtere slike praksiser. Europakommisjonen viser også til flere tiltak som skal sikre åpenhet og innsyn i matkjeden. Samtidig understreker Europakommisjonen betydningen av å fjerne hindringer og praksiser som skader det indre marked (med andre ord forhold som svekker og/eller skader konkurransen i det indre marked). Noen av tiltakene er her å innføre et revidert regelverket for merking og å vurdere utvalgte miljøstandarter og opplegg for opprinnelsesmerking, som kan virke begrensende på handelen innenfor EU. Europakommisjonen viser videre til behovet for å fremme og legge til rette for en restrukturering og konsolidering av landbruks- sektoren med sikte både på å forenkle handelen og øke konkurranseevnen. Europa- kommisjonene går på denne måten inn på tiltak som skal sikre konkurranseevne i EUs landbrukssektor, tiltak med konkurransepolitiske konsekvenser (sikre et vel- fungerende indre marked), så vel som at den vurderer betydningen av utvalgte reguleringsregimer for forholdene i matkjeden.

Det synes åpenbart at det norske Matkjedeutvalget har vært inspirert av utviklingen i EU, der fokus er blitt rettet mot forhold som har en negativ virkning på styrke-

forholdene i matkjeden, men som ikke direkte hører inn under konkurranselovgivningen (jf. «urimelig handelspraksis»). Flere av tiltakene Europakommisjonen anbefaler, som det å sikre åpenhet og innsyn i matkjeden, innføre en ordning med ombudsmann for matkjeden, og regulere forhold som kan relateres til «urimelig handelspraksis», kan gjenfinnes i Matkjedeutvalgets rapport. Likevel styrer Matkjedeutvalget som nevnt unna andre forhold som Europakommisjonen påpeker har betydning for styrkeforholdene i matkjedene, nemlig reguleringsregimer, konkurransepolitiske virkemidler og tiltak relatert til landbrukspolitiske målsettinger.

Avgrensning av mandat og analyse = konsekvens for konklusjoner?

Matkjedeutvalget har gitt viktige bidrag som øker innsikten i og kunnskapen om deler av verdikjeden for mat. Jeg understreket innledningsvis at hensikten med denne kommentarartikkelen ikke har vært å bestride de analyser og konklusjoner Matkjedeutvalget har foretatt. Det ligger heller ikke innfor rammen av denne artikkelen å gjennomføre selvstendige og nye analyser av det materialet Matkjedeutvalget bygger sine konklusjoner på. Hensikten har vært begrenset til å påpeke hvordan avgrensningen og operasjonaliseringen av mandatet utvalget har bygd sitt arbeid på, nødvendigvis har ført til at sentrale faktorer av betydning for styrkeforhold i matkjeden, ikke er vurdert i tilstrekkelig grad. Perspektivet i rapporten blir dermed noe nærsynt. Utvalgets tilnærming til maktanalysen er for så vidt skreddersydd til å vurdere forholdet mellom matindustrien og dagligvarebransjen på utvalgte områder som berøres i rapporten, men slik analyserammen presenteres i rapporten evner den i mindre grad å framstå som relevant for en analyse av *hele* verdikjeden for mat. Utvalgets analyse omfatter dessuten i liten grad betydningen av de rammer aktørene i matkjeden opererer innenfor, det være seg nasjonale reguleringsregimer eller internasjonale forpliktelser. Dermed gis det begrenset innsikt i sentrale faktorer av betydning for matkjeden, som betydningen av matkjedens omgivelser (jf. internasjonale avtaler, importvern, og nasjonale reguleringsregimer), og tiltak etablert for å nå landbrukspolitiske mål (jf. landbruks-samvirke og jordbruksforhandlinger). Det er rimelig å anta at alle disse faktorene legger sentrale premisser for forhold relatert til markedsrett, konkurranseforhold, konsentrasjon, innovasjon etc. i matmarkedet, og dermed for styrkeforholdene i hele matkjeden – fra fjord og jord til bord. Valg av fokus i maktanalysen henger samtidig sammen med hvordan mandatet er utformet og avgrenset på. Man kan videre ikke forvente at utvalget skulle studert *alle* relevante faktorer av betydning for styrkeforhold i matkjeden. Jeg vil likevel hevde at avgrensningene mot konkurranselovgivning og landbrukspolitikk spesielt, har ført til at sentrale maktforhold er blitt underkommunisert.

Hovedinnvendingen mot rapporten fra Matkjedeutvalget er dermed ikke rettet mot hva som faktisk står der, men først og fremst mot hva som ikke står der. Både mandatet utvalget har jobbet innenfor og de forhold som eksplisitt er utelatt fra analysene gjennom avgrensninger i mandatet, har ført til at mange spørsmål står ubesvart og at det er vanskelig å foreta en helhetlig vurdering av hvordan styrkeforholdene gjennom *hele* verdikjeden for mat i realiteten ser ut. Det er samtidig grunn til å anta at utviklingen på de områder som er definert ut av mandatet gjennom avgrensningen, kan ha store konsekvenser for ivaretagelse av de to

hovedhensyn utvalget skulle legge til grunn for arbeidet, nemlig forbrukernes interesser og åpenhet og innsyn i matvarekjeden som sikrer samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Referanser

- Commission of the European Communities (2009): A better functioning food supply chain in Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 28.10.2009, Com(2009) 591.
- Competition Commission (2008): The supply of groceries in the UK market investigation. United Kingdom, 30 April 2008.
- Eatwell, John; Murray Milgate og Peter Newman (red.) (1991): The World of Economics. London and Basingstoke: The MacMillian Press Limited.
- Foss, Torben (2011): Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Rapport nr.4. Oslo: Europautredningen.
- Konkurrenssverket (2011a): Mat och marknad – från bonde til bord. Rapport 2011:3.
- Konkurrenssverket (2011b): Mat och marknad – offentlig upphandling. Rapport 2011:4.
- Lukes, Stephen (2005): Power. A radical view. New York: Palgrave MacMillan.
- Office of Fair Trading (2004): Assessment of market power. Understanding competition law.
- NOU 1978:33 Om konsentrasjon og markedsrett. Maktutredningen.
- NOU 2011:4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat
- Rommetsvedt, Hilmar (red.) (2002): Matmakt. Politikk, forhandling, marked. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tranøy, Bent Sofus (2006): Markedets makt over sennene. Oslo: Aschoug.
- Veggeland, Frode (2011): Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet. Rapport nr.9. Oslo: Europautredningen.
- Østerud, Øyvind og Bent Sofus Tranøy (red.) (2001): Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Matmakt og forbrukerinteresser

*Seniorforsker Unni Kjærnes
Statens institutt for forbruksforskning*

Sammendrag

Innstillingen fra Matmaktutvalget har fått stor medieoppmerksomhet, med sterke innspill fra flere mektige aktører både i forkant og etterkant. Mye står åpenbart på spill. Men spørsmålet er: for hvem? Jeg mener utvalget skyver forbrukerne foran seg i en maktkamp mellom sterke aktører. Hensyn til forbrukere, distrikter og små produsenter blir legitimerende fikenblad som på mange måter står utenfor analysen. Hovedspørsmålet som reises er hvorvidt den sterke maktkonsentrasjonen hos eierne av store dagligvarekjeder er et problem som bør reguleres eller ikke. Problemene fremstilles som forbrukerproblemer, altså at endringene har vært negative med hensyn på sentrale forbrukerkrav. Men det er ikke så lett å konkludere ut fra rapporten hvorvidt situasjonen er blitt bedre eller dårligere for forbrukerne.

Rapporten gir omfattende og interessant informasjon om endringene som har foregått i dagligvaremarkedet, der det er hard kamp om fordeling av profitt mellom leverandører (les: sentrale industriaktører) og eierne av de fire store dagligvarekjedene. Jeg setter ikke spørsmålsteget ved omtalen av mektige kjedeeiere. Men drøftinger av makt i verdikjeden er på flere måter ensidig og perspektivløs. Rapporten påpeker en sterk og vedvarende konsentrasjon på leverandørleddet, med dominans av noen få merkevareeiere. Men gjennomgangen av maktforhold er her nokså summarisk og det er lite drøfting av hvilken betydning næringsmiddelindustrien har for det samlede bildet av makt og maktutøvelse overfor forbrukerne. Sterke aktører som Orkla og Coca Cola nevnes knapt. «Leverandørene» har tvert imot fått en direkte stemme i form av intervjusiter gjennom hele rapporten. Tilsvarende sitater fra andre aktører er bare med unntaksvis.

Analysen skiller lite på makt bakover i kjeden og framover mot forbrukere. Det konkluderes med at situasjonen er en belastning for forbrukerne, men det er ikke lett å se hvordan beskrivelsen av den konkrete situasjonen bygger opp under en entydig konklusjon om at forholdene har blitt dårligere. Det norske markedet er preget av relativt høye priser, lite vareutvalg og lite ferskvarer. Men slik har det vært lenge og tendensene nå peker ifølge rapporten i ulike retninger. Eksempelvis har det vært en viss bedring i ferskvaretilbudet gjennom EMV (kjedenes egne merker) og prisutviklingen varierer for ulike matvaregrupper. Men frivillige organisasjoner har fortsatt problemer med å nå gjennom med forbrukerargumenter i matpolitikken. Det gis heller ikke noe godt svar på hvorfor svensker og dansker får større utvalg og lavere priser (ut over landbrukspolitikkenes begrensninger) – på tross av enda sterkere kjedekonsentrasjonen.

Maktanalysen er svært generell og abstrakt når det gjelder utviklingen i forbrukernes rolle og muligheter. Den henfaller til ny-klassiske idealer om opplyste forbrukervalg samtidig som maktanalysen klart viser at det alene fungerer dårlig i praksis. Valg-

muligheter i form av bredere produktspekter vil være positivt for mange forbrukere, men det øker ikke uten videre forbrukerinnflytelsen.

Ifølge utvalgets mandat skulle arbeidet skje innenfor dagens politiske rammebetingelser. Med andre ord skulle ikke forslagene utfordre den landbrukspolitiske beskyttelsen av norske produsenter. I opinionen er det oppslutning om en slik politikk. Likevel er det viktig å se på bakgrunnen for dagens situasjon. Omfattende forskning har vist hvordan strategiene hos de sentrale aktørene i næringsmiddelindustrien og kjedeeierne har passet hverandre som hånd i hanske. «Høstjakta», med forhandlinger om priser og utvalg, er utviklet ut fra et interessefellesskap mellom disse aktørene, med satsning på et smalt produktspekter med standardkvalitet og konkurranse på pris. Dette systemet har, åpenbart med stor lønnsomhet for kjedeeierne, fått vokse fram i ly av importbegrensninger. Både små produsenter og forbrukere blir stående på utsiden, uten påvirkningsmuligheter og med få alternativer. Det nye er et visst skifte i maktbalansen. Det har kanskje gått ut over industrien (særlig kjøtt), men har antagelig spilt mindre rolle for forbrukere og for småprodusenter. Flere studier har vist hvordan produksjons- og distribusjonsstruktur samt ideologiproduksjon rundt norsk mat har vært effektive hindre for utvikling av for eksempel økologisk mat. Kampen om hylleplass er bare én blant en rekke faktorer.

Den stilltiende enigheten som har eksistert mellom dagligvarekjeder og store industriaktører har gitt forbrukere og allmenhet lite innsyn og innflytelse. Derfor er ståheien nå bra. Men tiltak må ta for seg maktbruk i alle ledd i forsyningskjeden. Samtidig må det sikres både åpenhet og at de ulike leddene fortsatt utfordrer hverandre. Interessefellesskap på selgersiden tjener ikke forbrukernes interesser. Det er betydelige begrensninger ved artikulering av forbrukerkrav og ønsker gjennom markedet og en effektiv konkurransepolitikk er derfor ikke tilstrekkelig. Det er avgjørende for forbrukerinnflytelsen at det finnes flere kanaler for påvirkning av så vel markedsaktørenes som politiske beslutninger, fulgt opp av en kritisk offentlighet. Her er det vesentlige svakheter ved det norske matsystemet.

Innledning

I Landbruks- og matdepartementets pressemelding fra 13. april 2011 for lansering av rapporten fra Matmaktutvalget uttaler statsråden for forbrukersaker, Audun Lysbakken, at utvalget ble satt ned «for å finne løsninger som kan skape tillit hos forbrukerne». Han føyer til «...og vi er villige til å følge opp med politisk handling for å nå de målene.» Utredningen var forankret i den andre Soria Moria-erklæringen under overskriften «Forbrukerpolitikk». Det er flott at regjeringen ønsker å ivareta forbrukernes interesser på matområdet. Da blir det viktig hvordan analysen av dagens situasjon gjennomføres og hvordan en ser for seg å rette på eventuelle problemer. Spesielt er det maktkonsentrasjon i dagligvarehandelen som har vakt bekymring. I dette kapitlet vil jeg først ta opp hvordan vi kan forstå forbrukerinteresser. Et sentralt tema her er innflytelsesmuligheter. Hvilke forutsetninger bør være til stede for at forbrukernes interesser på matområdet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte? Derneft vil jeg trekke fram noen aspekter ved rapportens analyse av makt og forbrukerinteresser i dagens norske matvaremarked. Spesielt vil jeg peke på de nokså forenklete oppfatningene om allianser og konflikter som synes å prege fremstillingen, noe som i sin tur bidrar til å utydeliggjøre spørsmål om forbrukerinteresser og forbrukermakt. Endelig vil jeg diskutere rapporten som innlegg i en maktkamp om maten i lys av ulike sider ved forbrukerinteressene og forbrukerpolitikken.

Forbrukerinteresser og innflytelse

Mat har historisk sett vært viktig i mange forbrukerpolitiske konflikter og forbrukerpolitiske overveielser har vært nærmest uunngåelige i matpolitikken. Det har å gjøre med at mat er så grunnleggende viktig for den enkeltes velferd og for befolkningen som helhet. Maten må være helsemessig sunn og trygg, prisen må være rimelig og ikke høyere enn at selv de fattigste har råd til et akseptabelt kosthold. Vi spiser ikke hva som helst; maten må tilfredsstille kvalitetsforventninger og sosialt og individuelt betingede smaksoppfatninger. Men matinnkjøp og måltider kan heller ikke isoleres fra andre spørsmål som er viktige for folk, som miljø, arbeidsforhold, dyrevelferd osv. Dermed blir diskusjoner om forbrukernes ønsker og interesser sammensatte, det finnes ikke noe enten-eller og ingen klare prioriteringer av hva som er aller viktigst. Forbrukerne utgjør heller ingen spesiell gruppe i samfunnet – alle spiser mat og de fleste kjøper og lager mat også. Slagkraftig organisering basert på medlemskap har vist seg vanskelig ut over mer saksorienterte mobiliseringer (i hvert fall i Norge). Det er gjerne mange som uttaler seg som eller på vegne av «forbrukerne» og det er fristende for ulike særinteresser å forsøke å alliere seg med de allmeninteresser som forbrukerne representerer. Det kan være vanskelig å orientere seg, men generelt bør en være på vakt når mektige grupper på selgersiden, altså motparten i en forbrukerleverandørrelasjon, hevder at deres krav og tiltak er «til beste for forbrukerne». Det viktigste i en drøfting av forbrukerinteresser er ikke å finne ut i detalj hva det er ved maten som er viktig, men hvordan slike synspunkter og interesser får komme til uttrykk og på hvilke måter de kan bli ivaretatt.

Teoretisk så vel som politisk er det flere innfallsvinkler til å forstå hvordan forbrukerinteresser kan ivaretas. Disse ulike innfallsvinklene leder til grunnleggende forskjellige oppfatninger om forbrukerpolitikk og forutsetninger for forbrukerinnflytelse. Hans Rask Jensen skilte i sin tid mellom tre innfallsvinkler (Jensen

1984). Ny-klassisk økonomi-inspirerte bidrag ser for seg et ideal om forbruker-suverenitet basert på individuelle kjøpsbeslutninger. Kritisk teori understreker på sin side folks maktesløshet i møte med sterke markedsaktører, der reklame og markedsføring bidrar til varefetisjisme og fremmedgjøring. En sosialdemokratisk blandingsmodell understreker hvordan staten kan veie opp for den ubalanse i makt og informasjon som er mellom selgere og forbrukere i et marked.

Den tradisjonelle økonomiske oppfatningen er altså at forbrukernes interesser i hovedsak kan og bør ivaretas direkte i markedet. Konkurransen skal sikre valgmuligheter og informasjon skal sikre bevisste og rasjonelle valg. Dette skal i sin tur gjøre at effektivisering skjer og at forbrukerne nyter godt av denne effektiviseringen gjennom lavere priser og kvaliteter tilpasset deres preferanser. Den sosialdemokratiske blandingsmodellen hevder at dette er utilstrekkelig, kritisk teori at det er umulig. Svaret er da at forbrukernes interesser må ivaretas på andre måter, først og fremst gjennom statlige beskyttelsesordninger.

Men makt er relativ og bare i et relativt perspektiv kan en identifisere avmakt og avhengighet. Forbrukerinnflytelse dreier seg dermed om forholdet mellom forbrukerne – individuelt og kollektivt, ulike markedsaktører og stat. Artikulering av interesser blir sentralt. De senere årene har det kommet bidrag som legger større vekt på forbrukeraktivisme gjennom bruk av innkjøp som politisk arena og gjennom kollektiv mobilisering (Micheletti et al. 2004). Da snakker vi altså ikke bare om de som opptrer «på vegne av» forbrukerne, men mobilisering fra grasrota, «nedenfra», med sikte på å påvirke betingelsene for forbruk i politikk og marked. En rekke historiske bidrag har vist den store betydning som forbruk og forbrukermobilisering har hatt i en rekke politiske saker, ikke minst på matområdet (Hilton 2009; Maclachlan and Trentmann 2006; Theien and Lange 2004). Forbruk har ikke vært og er fortsatt ikke en «privat» arena utenfor utvikling av politikk og samfunnsliv og det finnes mange eksempler på at forbrukere (eller grupper som hevder forbrukerargumenter) har framstått som politiske aktører. I turbulente tider har matopprør («food riots») spilt en viktig rolle, noe hendelser de aller siste årene har vist at de fortsatt gjør i bestemte situasjoner. For en maktanalyse er det viktig å anerkjenne at slike stemmer finnes, om enn ikke alltid innenfor etablert politiske kanaler, og å undersøke hvilke betingelser som finnes for slike ytringer og tilbakemeldinger. En viktig erkjennelse er at det ikke er snakk om *enten* individuelle tilbakemeldinger i markedet *eller* organisering, men gjerne en kombinasjon, der organiseringen bringer oppmerksomhet, motivasjon og kunnskap, mens endrede innkjøpsvaner kan fungere som pressmiddel, som så i sin tur får offentlig oppmerksomhet (Boström and Klintman 2008). Som politisk kraft har forbrukerstemmer høyst varierende innflytelse. Det finnes en rekke konkrete eksempler på at de har påvirket tunge politiske og markedsmessige beslutninger, men samlet sett synes innflytelsen å være nokså begrenset (Kjærnes et al. 2007).

I praksis vil vurderingene av behov for direkte statlig forbrukerbeskyttelse variere avhengig av hvilke aspekter det er snakk om. Farlige stoffer i maten har vært regulert i flere århundrer. Med utviklingen av teknologi og mer komplekse markeder kom en allmenn erkjennelse av behov for redelig produktinformasjon og forbrukeropplæring. Uenigheten har gjerne gått på hvor streng og omfattende den statlige styringen bør være. Noen temaer, som behov for statlig regulering av pris og kvalitet, har det vært større konflikt om, det samme gjelder ernæring. Her ser en helt

klart teoretiske og ideologiske skillelinjer i debatten. De aller seneste årene har det vært lagt økende vekt ikke bare på forholdet mellom stat og marked, men også på forbrukernes egen rolle og ansvar. Oppfordring til forbrukeransvar har det vært også i tidligere tider (med svært ulike politiske referanser), som støtte til det britiske imperiet ved kjøp av te, britisk kamp mot slaveri i sukkerproduksjon og støtte til norske ølprodusenter. Men de siste tiårene har dette fått mye bredere og mer systematisk betydning. Det gjelder ikke bare spørsmål som har direkte med individenes og husholdenes velferd å gjøre, men også videre samfunnsmessige saker som miljø, arbeidstakerrettigheter og dyrevelferd.

En politikk som skal ivareta forbrukerhensyn og sikre forbrukerinnflytelse vil ha flere elementer. Direkte offentlig regulering av produkter og informasjon med hensyn på forbrukerbeskyttelse utgjør en viktig komponent. Dessuten har regulering av pris gjennom subsidier og prisfastsettelse vært viktig i matpolitikken. Offentlig informasjon er et tredje aspekt ved direkte statlig styring. Allmenninteresser, inkludert forbrukerinteresser, forutsettes her ivaretatt gjennom etablerte politiske kanaler. Selv om mat fortsatt er et gjennomregulert felt, har mer indirekte former for styring og påvirkning til frivillig endring fått større oppmerksomhet de senere årene, der statens innsats er å støtte opp om og fremme markedsbasert regulering. Her har konkurransepolitikk fått mye større oppmerksomhet. Argumentet er at med fungerende konkurranse, altså tiltak mot markedsrett, vil forbrukerne få større valgfrihet og dermed blir også deres tilbakemelding mer relevant («å stemme med føttene»). Som jeg allerede har påpekt, er det sterke meningsforskjeller når det gjelder balansen mellom forbrukerkrav som kan ivaretas gjennom et fungerende marked og behov for direkte regulering.

Det er imidlertid en tredje viktig form for styring, nemlig forhandlinger. Norsk politikk generelt og matpolitikken spesielt er sterkt konsensusorientert og viktige avgjørelser tas ofte i forhandlinger mellom «berørte parter», tidligere gjerne benevnt som «den korporative kanal». Forhandlinger har fått fornyet aktualitet gjennom såkalt «offentlig-privat samarbeid», der styring skjer gjennom private aktørers frivillige endring av praksis. Her er det ofte snakk om at både bedrifter og stat tilrettelegger og påvirker folk for at de skal gjøre de «riktige» valgene, en tilnærming som blir karakterisert som typisk for ny-liberal regulering (Guthman 2007; Veggeland 2010). Nøkkelhullsmerking er et typisk eksempel. Beslutning og styring gjennom forhandlinger kan skape bred legitimitet. Men det er også viktige svakheter. Frivilligheten innebærer at sanksjonsmulighetene er små. Og i forhandlinger betyr organisatorisk styrke mye og særinteresser kan få stor innflytelse. Ikke bare vil forbrukerstemmer fort tape i denne formen for beslutningstaking, det vil også være vanskelig å artikulere forbrukerinteresser fordi språket gjerne blir teknokratisk og rammen om diskusjonene gjør forbrukerkrav mindre relevante. Krav om forbrukerrepresentasjon må derfor følges av krav om åpenhet. Dette er ikke bare et formelt spørsmål, men forutsetter aktive og kritiske medier og energiske vaktbikkjer. Det har de senere årene vært stor optimisme rundt slike løsninger, men også kritikk om at sterk ubalanse i makt og informasjon gjør slik forbrukerdeltakelse svært problematisk og en lite effektiv løsning.

Forbrukermakt i det norske matsystemet

Forbrukerinnflytelse kan altså ikke kun defineres ut fra objektive kriterier, men må analyseres konkret ut fra interesseartikulering og i forhold til andres makt. I så måte har utvalget en viktig ambisjon om å analysere maktrelasjoner langs hele verdikjeden. Spørsmålet blir så hvor godt rapporten har lyktes i å trekke forbrukerperspektiver inn i denne analysen. Hva slags ideer om forbrukerinnflytelse er det som ligger under og hvilke konklusjoner trekkes?

Ett kapittel er viet situasjonen for norske forbrukere. Dette kapitlet gir en oversikt over ulike typer av forbrukerkrav og hvordan situasjonen er når det gjelder disse kravene; forbrukerinformasjon, tilgjengelighet, vareutvalg, tilbudet av økologiske produkter, pris, samt organisert forbrukerinnflytelse og statlig engasjement på vegne av forbrukerne. Beskrivelsen peker i retning av at mens noen krav er ivaretatt, slik som butikktilgjengelighet og til en viss grad informasjon, har Norge et mer begrenset vareutvalg og jevnt over høyere matvarepriser enn i våre naboland. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad dette er en situasjon som folk flest har ønsket (her kunne utvalget hatt om ikke annet en viss ambisjon om å si noe).

Utviklingen de senere årene har gått i retning av noe bedre vareutvalg, spesielt når det gjelder ferskvarer, og selv om prisen på mat samlet sett har økt (om en ser bort fra momsreduksjonen i 2001), gjelder dette ikke alle matvarer. Kjøtt er relativt sett dyrt i Norge, men her har prisene økt mindre.

I stor grad er det konkurransepolitiske problemstillinger som drøftes i rapporten. I det ligger at med tilstrekkelig med valgmuligheter og produktinformasjon vil forbrukerkravene bli ivaretatt. Samtidig er det i kapittel 4 en diskusjon av hvordan antakelser om forbrukersuverenitet er en lite konstruktiv måte å beskrive forbrukernes interaksjon med selgersiden på. Her hevdes det, i tråd med resultater fra omfattende forskning, at som innflytelseskanaal for forbrukerne har den enkeltes valg begrenset betydning (Fine and Leopold 1993; Harvey 2002). Man kan bare velge det som tilbys i butikkene og valgene styres også på andre måter, gjennom hylleplassering, markedsføring osv. (Dulsrud and Jacobsen 2009). Derfor er andre innflytelses- og tilbakemeldingskanaler viktige. Undersøkelsen av organisert forbrukerinnflytelse på matområdet viser at selv om Norge ikke har noen stor, medlemsbasert og uavhengig forbrukerorganisasjon, finnes det en rekke organisasjoner som tar opp forbrukersaker gjennom informasjonsvirksomhet til medlemmer og allmenhet og forsøk på å påvirke myndigheter og næringsaktører (se Theiens undersøkelse i vedlegg 18 til rapporten). Organisasjonene er imidlertid samstemte i sin oppfatning om å ha begrenset innflytelse. Samarbeidet er tettest med dagligvarekjedene, mens de har større problemer med å nå fram med sine argumenter hos myndigheter og landbrukstilknyttede aktører. Forbrukerrådet har som eksplisitt oppgave å arbeide for økt forbrukerinnflytelse, men det er et offentlig etablert organ, ikke medlemsbasert og uten formell kopling til frivillige organisasjoner. Forbrukerrådet oppfatter selv å ha relativt god tilgang til beslutningstakere i både offentlig og privat sektor, men uten at det dermed innebærer gjennomslag for forbrukerinteressene. Dialog og involvering kan ifølge dem selv like gjerne representere en legitimering av en beslutning eller en praksis hos ulike aktører. Som beskrevet over, er det ikke forbausende at forbrukerstemmer synes å tape i forhandlingssituasjoner. Det er lite oppmerksomhet rundt problemer knyttet til mat i norsk offentlighet og spørsmålet om norsk opprinnelse

synes å overskygge forbrukerpolitiske konflikter, kanskje med unntak av pris. Få kjenner til de problemstillingene som disse representantene sliter med.

Kapitlet gir ingen samlet vurdering av hvordan ulike forbrukerkrav blir ivaretatt eller hvor god forbrukerinnflytelsen er. Med gjennomgangen av funn er det ikke lett å slutte om endringene har gått i positiv eller negativ retning. Antagelig er det begge deler. Rapporten gir heller ikke inntrykk av noen uttalt konflikt, men ut fra rapportens beskrivelser og undersøkelser synes det som at forbrukerne har svært begrenset innflytelse på mattilbud og -politikk. Dette blir også reflektert i opinionen. Sett i forhold til hva folk i en del andre land (som Danmark) mener om egen innflytelse, tyder våre undersøkelser på at norske forbrukere mener de har liten påvirkning når det gjelder mattilbud og matpolitikk (Berg 2006; Kjærnes et al. 2007; Skarstad et al. 2007). Og paradoksalt nok, rapportens tema tatt i betraktning, kan det synes som om samarbeidet med dagligvarekjedene fungerer best.

Pris er viktig

Sammenlignet med våre naboland er prisnivået på mat høyt, men lavt om vi ser det i forhold til gjennomsnittsnordmannens inntekter. Men spørsmålet om pris har flere sider enn dette. Det finnes mange gode forklaringer på hvorfor mat er dyrere i Norge; først og fremst de politiske rammebetingelsene, men også spredt bosettingsstruktur og et høyt lønns- og kostnadsnivå. Dette er likevel neppe tilstrekkelige forklaringer på at prisen på de fleste matvarer har gått opp om vi ser bort fra momsreduksjonen i 2001 (Lavik 2011). Høye norske priser har vært legitimert med at det sikrer bøndernes inntekter og levende bygder. Derfor er det viktig å følge med på i hvor stor grad andre enn bøndene nyter godt av det høye prisnivået på mat i Norge. Rapporten handler mye om fordeling av profitt mellom leverandører og kjeder og stiller spørsmålstegn ved om effektivisering og hard konkurranse kommer forbrukerne til gode i tilstrekkelig grad (den gir ikke noe klart svar). En viktig konklusjon fra utvalget er et behov for større åpenhet rundt forhandlinger og prisfastsettelse mellom industri og dagligvarekjeder og retter seg mot forbrukernes interesse i hvordan overskudd fordeles (s. 31–32). En slik åpenhet må i så fall institusjoniseres, i og med at tilgang til informasjon om slike saker antagelig vil forbli begrenset for allment innsyn.

Pris på mat er (fortsatt) viktig som velferdstema. Sett med forbrukerøyne er det særlig det samlede prisnivået som har betydning, vurdert opp mot velferd. Høye matvarepriser er alltid noe som først og fremst rammer de fattigste. Gjennomsnittlig andel av forbruksutgiftene som går til mat er i så måte neppe den beste indikatoren, en må se på hvordan dette fordeler seg i befolkningen.¹ Det er økende oppmerksomhet på hvordan matutgifter (motsatt av hva som står i rapporten) utgjør en relativt fleksibel utgift, sett i forhold til store faste utgiftsposter som bolig og transport. Det er kanskje ikke snakk om at folk får for lite mat i betydningen underernæring, men heller at kostholdet blir mer usunt fordi sukker, fett og raffinert stivelse representerer billige kalorier. I flere land har det vært mye diskusjon om virkningene av dette. Denne typen betraktninger er ikke tatt med i rapporten.

¹ Den spesifikke økningen av merverdiavgiften på mat i siste års statsbudsjett er i så måte en svært usosial form for skattlegging.

Pris er altså viktig, dels som velferdstema, dels som tilbakemelding i markedet, slik det også er diskutert i rapportens kapittel 4 «Om situasjonen for norske forbrukere». Mange er imidlertid skeptiske til fokuset på pris og mener at det er grenser for ønskelig effektivisering, både når det gjelder miljøeffekter, arbeidstakerrettigheter, dyrevelferd og kvalitet. Uansett om en er enig eller uenig, blir det dumt og feil å moralisere over at folk velger de matvarer som relativt sett koster minst. Med tanke på at forbrukerne må få del i effektivitetsgevinstene, er det snarere fornuftig. I dagens marked differensieres det dessuten først og fremst på pris, mindre på kvalitet og andre aspekter. I et marked der konkurranse på pris på standardvarer dominerer, er det å forvente at folk velger de produktene som har lavest pris. En slik moralisering føyer seg inn i en dominerende norsk diskurs der «forbrukerne» gjennom sitt «prispress» tillegges skyld og ansvar for uforsvarlige produksjonsforhold når det gjelder for eksempel dyrevelferd. Andre deler av rapporten viser med all mulig tydelighet at i den grad slike forhold skyldes «prispress», så kommer dette fra andre og mye bedre organiserte aktører.

Analysen av maktforhold og implikasjonene for forbrukerinnflytelsen

Kapittel 3.2 presenterer, fortjenstfullt nok, en analytisk tilnærming til makt, med skille mellom ulike former for makt. Med utgangspunkt i Lukes« (2005)» tre typer av makt, skiller utredningen mellom direkte styring av utfall gjennom makt over ressurser og styrke i forhandlinger, samt de mer indirekte formene regimakt og idé-makt. Disse kan relateres til forbrukerinteresser gjennom henholdsvis å legge rammene for folks valg i form av butikk-konsepter, sortiment, hylleplassering mv. (såkalt «valgarkitektur») og mer indirekte å påvirke genereringen av ønsker og preferanser gjennom for eksempel merkevarebygging og reklame. Konkret analyse og drøfting av regi- og idé-makt med hensyn på forbrukerkonsekvenser kunne vært nyttig som korrektiv til henholdsvis idealer om forbrukernes frie valg og antakelser om fullstendig maktesløshet (se Rask Jensens inndeling beskrevet over). Forhandlingsstyrke er også viktig, med direkte påvirkning gjennom mobilisering og direkte kontakt med næringsaktørene så vel som mer indirekte å påvirke den politiske styringen. Men i denne rapporten er konsekvenser for forbrukerne ikke brakt systematisk inn i undersøkelsen av makt, sett i forhold til andre aktørers makt og hvem de utøver makt overfor. Forbrukerkrav, interesser og innflytelse utgjør ikke en integrert del av maktanalysen. Forholdet til forbrukerne er helt utelatt i analysen av makt i verdikjeden (s. 52–63). Det kan ha å gjøre med at perspektivet i stor grad er «oppstrøms», med fokus på møtet mellom industri og handel, og da blir forholdet til forbrukerne abstrakt og indirekte.

Dagligvarehandelen har nå i lengre tid fått utvikle seg mer eller mindre under den politiske radar. Det har den levd godt med. Tatt i betraktning den samfunnsmessige betydningen og rolle som dagligvarehandelen har, er det fint at det rettes et kritisk blikk mot denne bransjen. Rapporten gir en detaljert beskrivelse av den innkjøps-makt som kjedene har utviklet, med mye nytt og interessant stoff. Vi får vite om omdiskuterte og viktige former for maktutøvelse, som samarbeidsbonuser og joint marketing-gjenytelser.

Andre aktører og relasjoner derimot, inkludert kjedenes selgermakt, beskrives mer summarisk og abstrakt. Foredlingsindustrien er med, men i mye mindre detalj, og maktforholdene blir i mindre grad problematisert. Fremstillingen berører i liten grad spørsmål som de ulike næringsaktørenes relative forhandlingsstyrke, den regimakt som de store merkevareleverandørene har hatt og fortsatt har (slik som Coca Cola, Orkla og Tine), samt den idémakt som utøves av kjeder og industri så vel som landbrukstilknyttede aktører. Leverandørene har fått en direkte stemme gjennom hyppig bruk av sitater fra intervjuer, gjerne i form av bekymringer for utviklingen. Dette blir verken satt i perspektiv eller oppveid av andre aktørers synspunkter (s. 45,48,49,52,55,56).

Få vil nok bestride beskrivelsen av ulike uttrykk for en økende kjedemakt. Men hva så? Hva er betingelsene for at denne opphopingen av makt (og kapital) har fått utvikle seg? Hva er de konkrete konsekvensene for samfunnet (altså ut over det som gjelder næringsmiddelindustrien) av kjedenes økte press mot leverandørene med hensyn på pris og vareutvalg? Dersom det er slik at kjedene i større grad har tatt makten over prispolitikken, har det da redusert betydningen av politisk styring av pris, en sentral del av etterkrigstidens matpolitikk?

Det er ikke klart om denne maktforskyvningen får konsekvenser for varetilbudet. Selv om det finnes noen små tendenser til endring, tyder det meste på fortsatt satsing på volumproduksjon av standardvarer. Varelinjer for å få frem flere – kanskje lokale – varianter begrenses ikke bare av tilgang til butikkhyllene, men også av logistikken fra råvareleverandører til grossistledd. Dette illustreres godt av økologiske produkter, der det er vesentlig mer som produseres enn det som blir solgt som økologisk i butikkene. Landbrukssektoren har satset på såkalte «nisjeprodukter», men dette er produkter som gjerne har så skyhøy pris at de fremstår mer som symbolske enn reelle alternativer for forbrukerne.

Måten å styre varetilbud og kvalitet på synes å være i endring. Kvalitet og, ikke minst, risiko, er sentralt for forbrukerne og for forbrukernes tillit. Mye forskning de senere årene har vist hvordan styring av kvalitet og risiko representerer utøvelse av makt i matvarekjeden (Hatanaka et al. 2005; Harvey et al. 2003). Satsingen på ferdigpakkede varer har i Norge gitt foredlingsindustrien en nøkkelrolle, mens handelen generelt har vært mye mer passiv (Jacobsen et al. 2003). De senere årene har imidlertid kjedene engasjert seg noe sterkere når det gjelder så vel helserisiko som ernæring og miljø. Det kan tolkes som et tegn på endringer i ansvarsfordeling, i sin tur enda et uttrykk for at det skjer en maktforskyvning.

I dag foregår det en rask utvikling av omfattende, tredjepartskontrollerte, kvalitets-sikringssystemer. Dette skjer samtidig som staten i økende grad inntar en mer indirekte posisjon – som «revisor», snarere enn som direkte kontrollør. Slike systemer vil ofte favorisere store aktører -både i industri og handel - og kan dermed forsterke trekkene i det norske matvaresystemet med få, store aktører og satsing på standardiserte, ferdigpakkede matvarer. Dessuten kan standarder og merkeordninger bidra ytterligere ved å utvikle lojaliteter som et slags «mentalt handelshinder», forbrukerne blir lukket inne (idé-makt). Selv om utviklingen ikke har kommet spesielt langt i Norge, er «Nyt Norge»-satsingen et typisk eksempel. I Storbritannia og en del andre land har privatisering og kommersialisering av ansvar gitt dagligvarekjedene en spesiell posisjon, en posisjon som særlig synliggjøres gjennom kopling

av ansvar og risikohåndtering til kjedenes egne merker (EMV) (Marsden et al. 2000), i økende grad også koplet sammen med andre spørsmål, for eksempel dyrevelferd (Roe and Marsden 2007).² Ser vi på situasjonen i Norge, kan kjedenes begynnende EMV-satsing peke mot slike strategier. Det er imidlertid ikke slik at denne typen initiativer uten videre innebærer mer ansvar på sisteleddet. Spesielt gjelder det håndtering av helsemessig risiko. Kjedenes faglige og organisatoriske ressurser til å ta seg av slike spørsmål er foreløpig begrenset og EMV-satsningen brukes i første rekke til å presse prisene. Og selv med en sentralisert styringsstruktur vil franchiseopplegg lett innebære redusert transparens og fragmentering av ansvar og risiko.

Svaret på hvorvidt industriens og kjedenes kvalitetssikrings- og merkeordninger er bra eller ikke bra for forbrukerne finner en neppe på prinsipielt grunnlag, det må vurderes ut fra innhold og maktrelasjoner i de konkrete sakene. Dette er ikke spørsmål som kan avgjøres bare med hensyn på hvordan folks individuelle valg i butikken styres. Vi har sett at legitime arenaer og institusjonaliserte kanaler for artikulering av interesser har stor betydning, koplet med tilstrekkelig åpenhet og innsyn i standardiserings- og kvalitetssikringssystemer.

Manglende kontekstualisering

Ifølge utvalgets mandat skulle arbeidet skje innenfor dagens politiske rammebetingelser. Med andre ord skulle ikke forslagene utfordre den landbrukspolitiske beskyttelsen av norske produsenter. Høyst sannsynlig har en slik forutsetning støtte både i regjeringen og stortingsflertallet og i store deler av befolkningen. Det er likevel påtagelig hvordan kjedemakten diskuteres uten at årsaker og bakgrunn tas opp.

Ifølge pressemeldingen fra 13. april heter det at:

«Matkjedeutvalget har undersøkt hele verdikjeden, også leverandørene og matindustrien. Blant leverandørene kan de største sette betingelsene for de sterkeste merkevarene, men øvrige leverandører, primærprodusenter og kjøpmenn har liten innflytelse og innsikt i egne betingelser. Utvalget mener at en videre utvikling i favør av handelsleddet vil gi et ubalansert maktforhold i verdikjeden for mat. Dette vil være til skade for en sunn konkurranse til beste for forbrukerne.»

For de som kjenner litt til utviklingen i norsk matvarebransje, blir dette utsagnet nokså usammenhengende. Makten til de store leverandørene tas for gitt, mens det altså er den voksende kjedemakten som er problemet. Det at små næringsaktører har problemer med å slippe til, er ikke noe nytt. Det skyldes på ingen måte bare kjedenes portvokterrolle og hylleplassregi, som selvfølgelig er viktig nok. Og forbrukermakten blir neppe større eller mindre som følge av endringer i balansen mellom kjeder og leverandører.

² Dette er forsterket av britiske regler om ansvar for matrisiko, såkalt «due diligence»-lovgivning.

Industrien har i høy grad bidratt til den særegne norske produktprofilen med satsing på nesten bare standardkvalitet (såkalt «bulkproduksjon») i et nasjonalt marked, et sterkt fokus på priskonkurranse og lite vekt på kvalitetsdifferensiering. Industriens satsing på ferdigpakkede standardprodukter og fokus på priskonkurranse har i stor grad bidratt til å forme moderniseringen av norske matvaner i en periode da også familielivet har gjennomgått store endringer. Det er ikke tilfeldig at Pizza Grandiosa, pølser, kjøttdeig og standard «gulost» er blitt folks favoritter (Jacobsen 2007).

Dette er en strategi som i sin tur har passet kjedene godt, med få varelinjer, lite ferskvarer og dermed enkel logistikk, volumgevinster og lite behov for kompetanse på kvalitet i butikkene. Over mange år utviklet det seg en konsentrert handel og en konsentrert foredlingsindustri som levde godt sammen innenfor et beskyttet marked. Høye priser i utgangspunktet ga også høy profitt selv med relativt lave prosentpåslag. Dette er sentralt både for å forstå dagens situasjon og for å diskutere forbrukernes rolle og makt.

Det er innenfor dette systemet at kjedene har bygget opp sin økonomiske makt. Men det kan virke som dagligvarehandelens aktører er mindre drevne i det politiske spillet om maten. Her har landbruket og næringsmiddelindustrien sin hjemmebane³. Et spørsmål som bør stilles i en vurdering av maktforhold er i hvilken grad økonomisk makt oppveies av politiske ressurser og legitimitet når det gjelder å få ivarettet egne interesser. Landbruksaktørene, inkludert ikke minst industrien, har lang erfaring i å få definert sine interesser som fellesskapets (og derigjennom også forbrukernes) interesser, mens kjedene synes å ha blitt «en god fiende» i matpolitikken.

I hovedtrekk viderefører utvalget den oppfatning at den viktigste konfliktlinjen går mellom kjeder og nærmest alle andre involverte. På den ene siden har vi bønder (og dermed distriktene), den landbruksbaserte industrien og forbrukerne. På en nokså finurlig måte får utvalget det til å se ut som om også små og alternative aktører på leverandør- og salgsleddene har felles interesser med alle disse. På den andre siden, og altså hovedmotstanderen, har vi storkapitalen representert ved dagligvarekjedene. Det finnes en rekke eldre og nyere analyser av maktforholdene som peker på andre viktige konfliktlinjer i det norske matsystemet (se f.eks. Fjær 1990; Jacobsen 1965; Rommetvedt 2002; Steen 1983). Utvalget skulle legge som forutsetning at norsk landbrukspolitikkk blir videreført. Men siden rammen om utredningen skulle være ivaretagelse av forbrukerkrav og -interesser, burde det ikke være noen nødvendig følge av denne forutsetningen at ikke det samlede bildet av maktforhold kunne tas opp til diskusjon. Slik rapporten fremstår, bidrar den sterkt til å tilsløre maktforhold og endringsprosesser.

Sett med forbrukerøyne har maktforholdene i det norske matvaresystemet vært problematisk i mange år og innsynet i maktutøvelsen har vært og er mangelfullt. Et liberalistisk ideal med maksimal konkurranse på alle ledd er et urealiserbart og

³ Jeg snakker her om den landbrukspolitiske sektoren. Dette må selvsagt veies opp mot den politiske legitimitet dagligvarekjedene har i generell næringspolitikk og også politisk støtte til «det frie kjøpmannskap» og fri etableringsrett. Forbrukerhensyn som dekke over næringers særinteresser er heller ikke spesielt for matfeltet. Nettopp derfor er det viktig å være tydelig på posisjoner og interesser.

tilslørende ideal og neppe i forbrukernes interesse. Dessuten tyder opinionsundersøkelser på at befolkningen i stor grad aksepterer sterk regulering for å støtte norske bønder. Diskusjonen er heller hvordan forbrukerinteressene ivaretas innenfor et slikt system. Blir manglende innflytelse i markedet oppveid av muligheter for artikulering av forbrukerkrav gjennom kollektive, organiserte kanaler? Som omtalt over, synes frivillige organisasjoner ikke de har særlig stor innflytelse og Forbrukerrådet mener at selv om de får være representert, så dreier det seg ofte mer om legitimering av prosessen enn reell innflytelse over beslutningene. Konkret har det opp gjennom årene vært mye misnøye, med kritikk mot produsenter så vel som dagligvarebutikker for manglende forbrukerhensyn og uredelighet. Sakene har dreid seg om urimelig prissetting, ernæring, misvisende merking, mangel på ferske grønnsaker, gammel fisk, seigt kjøtt, vanntilsetning til kjøttvarer osv. I noen grad kan også grensehandel tolkes som uttrykk for misnøye. I tillegg kommer nokså utbredt skepsis til kommersielle aktørers evne og vilje når det gjelder ivaretaking av grunnleggende forbrukerkrav til redelig informasjon og håndtering av helserisiko. Slik kritikk drøftes lite i den samlede analysen av makt i denne rapporten.

Maktkamp og forbrukerinteresser

Mat er et viktig velferdstema. Derfor har det stor betydning å diskutere hvordan folks krav og interesser blir ivaretatt på dette området. I og med at vi stort sett er avhengige av å kjøpe maten, blir dette også et spørsmål om forbrukerinteresser. Forbrukerhensyn har fra langt tilbake vært viktig i mat- og landbrukspolitikk. Men i den sterke landbrukspolitiske styringen av mattilbudet har forbrukerinteressene i første rekke vært ivaretatt indirekte, gjerne avveid og «omforent» i forhold til andre hensyn og interesser gjennom forhandlingsprosesser. Regulering av farlige stoffer, såkalt «mattrygghet» («food safety») har utgjort kjernen i forbrukerbeskyttelsen. Mattrygghetspolitikken har på mange måter veid opp for høyere priser og redusert valgfrihet. Dette er en politikk som ikke har gitt særlig rom for aktiv involvering av forbrukerne. Forbrukernes perifere posisjon i matpolitikken synes videreført i denne utredningen ved at presentasjonen av forbrukerkrav i hovedsak forblir utenfor analysen av makt, der det er spillet mellom store industriaktører og kjeder som fokuseres. Det stilles ikke spørsmål ved hvor viktig endringer i balansen her er, sett i lys av det samlede bildet av maktforhold og forbrukerinnflytelse. Vi får heller ikke så mye svar på hvorvidt utviklingen de senere årene samlet sett har gjort forholdene bedre eller dårligere for norske forbrukere. De konkrete opplysninger som blir presentert synes å peke i flere retninger.

I det norske matvaremarkedet har det i løpet av flere ti-år blitt bygget opp forventninger og praksiser som har gitt fokus på pris og forutsigbar kvalitet, koplet med lojalitet til de politiske rammebetingelsene. Dette har passet godt for både industri og kjeder. Den enorme kapitalen som kjedeeierne har bygget opp, ble etablert og utviklet under det gamle regimet, et regime der industrien hadde mer makt. Den pågående maktkampen dem imellom endrer ikke på innrettingen i det norske systemet og folk bryr seg da heller ikke så mye. Dessuten, i den grad man forventer tilbakemelding om vesentlige saker gjennom kjøp-ikke kjøp, åpner den sentraliserte makten på både industri- og handelsleddene og det relativt smale og ensrettede mattilbudet i liten grad for det.

Observasjoner om og diskusjon av maktforskyvning mellom industri og kjeder er riktig og viktig. Avsløring av urimelig forretningsatferd har forbrukerpolitisk betydning, uansett hvilke aktører vi da snakker om. Men, paradoksalt nok, får en i rapporten, og spesielt i de diskuterende og oppsummerende delene, vite lite om endringstendenser og styrkeforhold. Dermed ender rapporten mest som en slags posisjonering mellom sterke aktører. Det kan virke som om myndigheter, sammen med de store aktørene på industrisiden, skyver bønder, småindustri og -kjøpmenn og forbrukere foran seg for å legitimere økt kontroll over kjedene.

Utvalget ble satt ned av Landbruks- og matministeren. Departementets og statsrådens uttalelser kan tyde på at det er markedet for norske landbruksvarer som statsråden bekymrer seg for, ikke forbrukernes situasjon. Målet er forbrukernes tillit, ikke forbrukernes innflytelse. Det er nærliggende å forstå dette som at departementet ser på forbrukerne som et marked, ikke som legitime samfunnsaktører. Landbruksminister Brekks uttalelse på pressekonferansen om at forbrukerne er en del av verdiskapningen er i så måte ikke lovende. Det er en ny variant av den tradisjonelle landbrukspolitikken, der forbrukerne først og fremst ble betraktet ut fra at de skal sikre avsetningen fra norsk landbruk.

Litteratur

- Berg, L. 2006. Trassig tillit? Forbrukertillit under e. coli-skandalen. Report No. 7-2006. Oslo: The National Institute for Consumer Research.
- Boström, M., and M. Klintman. 2008. Eco-Standards, Product Labelling and Green Consumerism. London: Palgrave Macmillan.
- Dulsrud, A., and E. Jacobsen. 2009. «In-store marketing as a mode of discipline.» *Journal of Consumer Policy* 32:203-18.
- Fine, B., and E. Leopold. 1993. *The world of consumption*. London, New York: Routledge.
- Fjær, S. 1990. Makt, marked og margarin. Fettreguleringens politikk. SIFO Report No.6. Oslo: National Institute for Consumer Research.
- Guthman, J. 2007. «The polanyian way? Voluntary food labels as neoliberal governance.» *Antipode* 39 (3):456-78.
- Harvey, M. 2002. «Markets, supermarkets and the macro-social shaping of demand: an instituted economic process approach.» In *Innovation by Demand: An interdisciplinary approach to the study of demand and its role in innovation*, ed. A. McMeekin, K. Green, M. Tomlinson and K. Walsh. Manchester: Manchester University Press.
- Harvey, M., S. Quilley, and H. Beynon. 2003. *Exploring the Tomato. Transformations of Nature, Society and Economy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Hatanaka, M., C. Bain, and L. Busch. 2005. «Third-party certification in the global agrifood system.» *Food Policy* 30:354-69.
- Hilton, M. 2009. *Prosperity for All: Consumer Activism in an Era of Globalization*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Jacobsen, E. 2007. «Matkulturens politiske økonomi. Institusjonaliseringen av én norsk matkultur.» In *Den kultiverte maten*, ed. V. Amilien and E. Krogh. Bergen: Fagbokforlaget.

- Jacobsen, E., R. Almås, and J. P. Johnsen. 2003. Den politiserte maten. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Jacobsen, K. D. 1965. «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* (2):147-60.
- Jensen, H.R. 1984. Forbrukerpolitikk og organisert forbrukerarbeid. København: Akademisk Forlag.
- Kjærnes, U., M. Harvey, and A. Warde. 2007. *Trust in Food. A Comparative and Institutional Analysis*. London: Palgrave Macmillan.
- Lavik, R. 2011. Sammenligning av priser mellom Norge, Sverige og Danmark på enkelte merkevarer - 2010. Prosjektnotat nr. 4-2011 Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Lukes, S. 2005. *Power. A Radical View*. 2nd ed. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan.
- MacLachlan, P., and F. Trentmann. 2006. «Civilizing markets: traditions of consumer politics in twentieth-century Britain, Japan and the United States.» In *The Making of the Consumer: Knowledge, Power and Identity in the Modern World*, ed. F. Trentmann. Oxford: Berg.
- Marsden, T., A. Flynn, and M. Harrison. 2000. *Consuming interests. The social provision of foods*. London: UCL Press.
- Micheletti, M., A. Follesdal, and D. Stolle. 2004. *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Roe, E., and T. Marsden. 2007. «Analysis of the Retail Survey of Products that Carry Welfare-claims and of Non-retailer Led Assurance Schemes whose Logos Accompany Welfare-claims.» In *Attitudes of Consumers, Retailers and Producers to Farm Animal Welfare. Welfare Quality Report No.2*, ed. U. Kjærnes, M. Miele and J. Roex. Cardiff: Cardiff University.
- Rommetvedt, H. 2002. *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Skarstad, G.Å., L. Terragni, and H. Torjusen. 2007. «Animal welfare according to Norwegian consumers and producers: definitions and implications.» *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 15 (3):74-90.
- Steen, A. 1983. «Utviklingen av landbrukspolitikken: Fra sektorpress til offentlig ansvar.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 24:355-80.
- Theien, I., and E. Lange. 2004. *Affluence and Activism. Organised Consumers in the Post-War Era*. Oslo: Oslo Academic Press.
- Veggeland, N. 2010. *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Produktivitetsutvikling i leveringskjeden for matvarer

Steinar Vagstad⁴

Sammendrag

Analyser av produktivitet er krevende både metodisk og når det gjelder datatilfang. I denne artikkelen har jeg brukt relativt grove data og forsøkt å kaste lys over noen hypoteser om produktivitetsutvikling. Med de forbehold som naturlig bør følge med bruken av slike data er det grunnlag for å komme med følgende påstander: Både norsk varehandel generelt og dagligvarehandelen spesielt kan vise til sterk målt produktivitsvekst sammenlignet med tilgrensende norske næringer (særlig mat-industrien, men også industri generelt).

Dette resultatet holder seg enten man ser på de siste ti år eller så langt tilbake som vi har data for; tidlig på 70-tallet. Resultatet gjelder enten man ser på arbeidsproduktivitet eller såkalt multifaktorproduktivitet (MFP). Et uttrykk for veksten er at den andelen av varehandelens inntekter som går til produktinnsatskostnad har økt fra 34 % i 1972 til 48 % i 2010. Hvis vi ser på arbeidsproduktiviteten, så har denne økt kraftig, men fra et relativt lavt nivå sammenlignet med de andre norske sektorene vi har sett på. Økt produktivitet kan komme av bedre effektivitet, høyere produktpriser og lavere innsatsfaktorpriser. Prisdata går langt i å avkrefte at produktivitetsutviklingen skyldes økte forbrukerpriser, mens lavere innsatsfaktorpriser ikke bør utelukes uten videre studier.

Innledning

Den senere tids diskusjon av (de endrede) maktforholdene i leveringskjeden for matvarer har etterlatt et inntrykk av at de store dagligvarekjedene er unødige fordyrende på veien mellom bonde og forbruker. Produktivitet er en side av dette komplekset, ved at lav produktivitet i for eksempel dagligvarehandelen vil fordyre dette leddet i forhold til om produktiviteten hadde vært høyere. Er distribusjonen av matvarer i Norge unødige fordyrende ved at produktiviteten og produktivitetsutviklingen ikke er tilfredsstillende?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på produktiviteten i ulike deler av leveringskjeden, med det for øyet å identifisere områder med spesielt svak produktivitsvekst, og som kanskje derfor har et potensial for videre effektivisering. Kapitlet er organisert på følgende måte: Først vil jeg gi en oversikt over hva som bestemmer en bedrifts eller en bransjes produktivitet. Deretter vil jeg gi en kort diskusjon av de produktivitsindikatorene som vil bli brukt, før jeg presenterer en del komparativ statistikk for produktivitet. Denne statistikken viser hvordan de ulike produktivitsmålene

⁴ Takk til Johanne Kjuus for uvurderlig hjelp med å skaffe data. Hun har også vært meget behjelpelig når jeg har stått fast i variabeldefinisjoner, tolkninger etc.

varierer over tid, mellom land og mellom ulike ledd i leveringskjeden. Et viktig mål med denne øvelsen er å peke på noen sentrale trekk ved produktivitetsutviklingen i leveringskjeden for matvarer. Det som peker seg ut som det mest robuste trekket er at dagligvarehandelen (både en gros og detalj) ser ut til å ha hatt svært kraftig produktivitetsvekst sammenlignet med andre næringer. Jeg avslutter med noen refleksjoner rundt disse resultatene, dels i form av en diskusjon av noen feilkilder. Arbeidet som ligger under både dette og det neste kapitlet (lønnsomhet) har foregått under strenge tidsrammer og tilgangen til data har vært meget begrenset. Mange av diskusjonene vil derfor måtte bære preg av å være hypoteser og spekulasjoner som i alle fall i noen grad kunne ha vært grundigere undersøkt om vi hadde hatt mer tid til disposisjon. Det kunne også ha vært nyttig å supplere de aggregerte tallene med kalkyler på noen viktige enkeltprodukter, med sikte på å luke ut konsekvenser av uheldig aggregering.

En fellesnevner for både dette kapitlet og det neste er en idé om at man ved å se på kostnader og marginer kan si noe om hvorvidt distribusjonen av matvarer er unødvendig fordyrende på veien mellom produsent og forbruker. Produktivitet er viktig ved at økt produktivitet (lavere kostnader eller høyere kvalitet) i ett ledd i leveringskjeden innebærer en fordel, som kan tas ut i form av høyere lønnsomhet i det leddet som opplever produktivitetsvekst. Fordelen kan imidlertid også tas ut andre steder i kjeden (i form av økt lønnsomhet opp- eller nedstrøms), noe som ved ettertanke ikke nødvendigvis er uheldig: Ut fra et velferdsøkonomisk ståsted vil man jo helst at en positiv utvikling (for eksempel økt produktivitet) kommer forbrukerne til gode. Dette illustrerer at de to temaene henger tett sammen. Det vil derfor måtte være en del overlapp mellom de to kapitlene, som med fordel kan leses i sammenheng.

Mitt bidrag vil ikke først og fremst være empiriske undersøkelser av produktivitet, lønnsomhet etc., men heller en prinsipiell drøfting av hva som går an å si og ikke minst hva man ikke kan konkludere på bakgrunn av foreliggende tall. For eksempel er sammenhengen produktivitet og lønnsomhet teoretisk uavklart: økt produktivitet er (i alle fall i noen situasjoner) bra for lønnsomheten, mens økt lønnsomhet ikke er entydig positivt for innovasjon og produktivitetsforbedring. En skal også være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om det skulle vise seg at det har vært svakere eller sterkere produktivitetsvekst et sted i leveringskjeden – det er sjelden slik at ulike aktiviteter har samme potensialet for produktivitetsvekst. Dette innebærer blant annet at det kan være mer meningsfullt å sammenligne samme næring og samme ledd i ulike land enn ulike næringer og ulike ledd i samme land.

Det er også verdt å minne om at produktivitetstall ofte blander sammen priseffekter og volumeffekter. Dette er et relativt lite problem på nasjonalt nivå der man er opp-tatt av gjennomsnittlige virkninger og har gode prisindekser som kan brukes til å isolere volumeffektene. Det er langt mer problematisk når man skal si noe om produktivitet på ulike ledd i en verdikjede, der prisendringer kan skyldes endring i effektivitet (dvs. det man vanligvis tenker på som produktivitet), endringer i konkurransegrad, osv. Et relatert problem er hvordan prisendringer som skyldes kvalitetsendringer skal behandles.

Hva bestemmer produktiviteten?

Produktivitet sier noe om forholdet mellom produksjon og faktorinnsats. En produktiv bedrift får mye produksjon ut av gitte innsatsfaktorer. Produktivitetsvekst er vekst i produksjon som ikke kan tilbakeføres til eller tilskrives endringer i faktorinnsats. I dagligtalen regner man vanligvis bedre teknologi (for eksempel bedre maskiner og utstyr eller smartere produksjonsprosesser) og økt kunnskap (for eksempel bedre ledelse eller bedre utdannede arbeidere) som de viktigste driverne av produktivitetsvekst. Det er imidlertid viktig å være klar over at det vi har av produktivitetsmål oftest er regnet om i verdienheter, og dette åpner for at endringer i faktorpriser og produktpriser også vil kunne være viktige drivere for vårt mål på produktivitet, men ikke nødvendigvis for selve produktiviteten.

Slike prisendringer skal i prinsippet være tatt hånd om ved at inntekter og kostnader justeres i henhold til en passende prisindeks, mens de prisindeksene som brukes normalt vil være for «brede» til å unngå at produktivitetsmålet blir påvirket av rene prisendringer. Det er heller ikke opplagt at prisendringer *burde* påvirke produktivitetsmålet: i den grad prisendringer reflekterer endringer i kvalitet bør de i alle fall telle med.

Mens det er vanskelig å tenke seg negativ produktivitetsvekst hvis produktiviteten bare avhenger av teknologi og kunnskap (hvem vil ta i bruk dårligere utstyr eller dårligere produksjonsprosesser?), er det ingen slik skjevhet i (målte) produktivitetsendringer som skyldes prisendringer: økte faktorpriser eller fallende produktpriser vil – alt annet likt – gi negativ produktivitetsvekst.

Hvordan måle produktivitet?

Ideelt sett burde vi hatt et produktivitetsmål som kunne fortelle oss i hvilken grad endringer i produksjon og bearbeidingsverdi (bruttoprodukt) skyldes endringer i teknologi (endring i produktfunksjon), endringer i faktorbruk, og endring i faktor- og produktpriser. Vi har ikke slike mål, og må derfor nøye oss med ulike indikatorer som gir oss ulike deler av den helheten vi søker å beskrive.

Et slikt mål er arbeidsproduktivitet, definert som produksjon (enten produksjonsverdi eller bearbeidingsverdi) per enhet arbeidskraft (typisk timeverk eller årsverk). På tilsvarende vis kan man definere kapitalproduktivitet som produksjon per kapitalenhet. Mer sammensatte mål inkluderer flere faktorer på en gang. Begrepene total faktorproduktivitet (TFP) og multifaktorproduktivitet (MFP) brukes ofte om hverandre, da begge søker å forklare produksjonsvekst utenom den veksten som skyldes endringer i flere innsatsfaktorer på en gang. Mest interesse knyttes vanligvis til denne restfaktoren (altså MFP eller TFP), som da tolkes som den «ekte» produktivitetsveksten: vekst i produksjon som ikke skyldes vekst i faktorinnsats.

Kort beskrivelse av dataene

SSB-tall 1995–2009 for varehandel totalt, dagligvarehandel (engros- og detaljhandel med nærings- og nytelsesmidler), industri totalt og nærings- og nytelsesindustrien (matindustri); Relativ og absolutt arbeidsproduktivitet.⁵

SSB-tall 1972–2010 for varehandel totalt, industri totalt og for matindustribransjene fisk og fiskevarer kjøttvarer og meierivarer, andre næringsmidler, drikkevarer og tobakk; Vekst i bruttoprodukt dekomponert på arbeidskraft, kapital og restfaktoren (MFP). Samt tall for vekst i bruttoproduksjonsverdi, dekomponert på arbeidskraft, produktinnsats, kapital og MFP.⁶

Eurostat-tall 1998–2008 for ulike land og næringsaggregat (først og fremst varehandel totalt og engros- og detaljhandel med nærings- og nytelsesmidler); Ulike mål på arbeidsproduktivitet. Som følge av at arbeidsinnsatsen her er målt i antall sysselsatte (og ikke i timeverk), er disse tallene ikke helt gode: siden gjennomsnittlig stillingsbrøk ikke er oppgitt er det dristig å tolke tallene som arbeidsproduktivitet, og Eurostat omtaler da også denne statistikken som «Apparent labour productivity». Unntaket er en variabel de kaller «Wage adjusted labour productivity», som oppgis å være «Apparent labour productivity/average personnel costs». Men siden «Apparent labour productivity» er definert som «Gross product/number of employees» og «average personell costs» er definert som «Personell costs/number of employees», så spiller det ingen rolle for «wage adjusted labour productivity» at «number of employees» er et upresist mål på arbeidsinnsatsen: «Wage adjusted labour productivity» er da definert ved «Gross product/Personell costs», som altså ikke avhenger av «number of employees». I tillegg er målet direkte sammenlignbart mellom land, siden det er uttrykt som andeler.⁷

Hva viser tallene?

Hovedfunnet er at når vi sammenligner med andre norske næringsaggregat, så har dagligvarehandelen, og i enda sterkere grad varehandelen generelt, hatt sterk produktivitetsvekst. Dette gjelder enten man ser på arbeidsproduktivitet eller to ulike MFP-mål, og veksten ser ut til å ha vært noenlunde stabil i de siste 40 år.

Eurostat-tallene er som nevnt ovenfor mest pålitelige for variabelen «Wage adjusted labour productivity». Disse tallene avslører overraskende små variasjoner både mellom land og over tid: For Norge har dette tallet falt fra 135,1 i 1998 til 127,4 i 2008, med maksimalverdi på 138,9 (i 1997) og minsteverdi på 127,1 (2007).

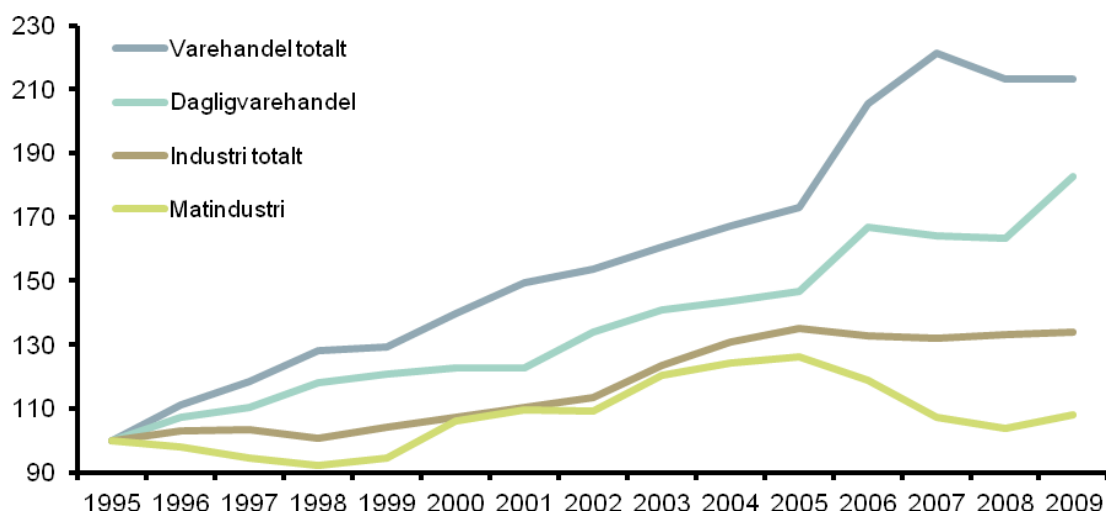
De første tallene vi skal se på gjelder arbeidskraftproduktivitetsutvikling i fire norske næringer for perioden 1995–2009. Vi bruker Bruttoprodukt/bearbeidings-

⁵ SSB (2011). Tabell 05112: Produksjon og anvendelser, etter næring (faste 2000-priser), Tabell: 05217: Lønn, sysselsetting og produktivitet, Tabell 03325: Hovedtall for bedrifter i industri, etter næring og Tabell 04989: Varehandel. Hovedtabell, etter næringsundergruppe. URL: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken>, 1.9.11.

⁶ SSB (2011). Multifaktorproduktivitet. Datafil mottatt av Eirik Linstad 5.10.11.

⁷ Eurostat (2011). Structural business statistics. SBS – trade. Annual detailed enterprise statistics – trade. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database, 15.9.11.

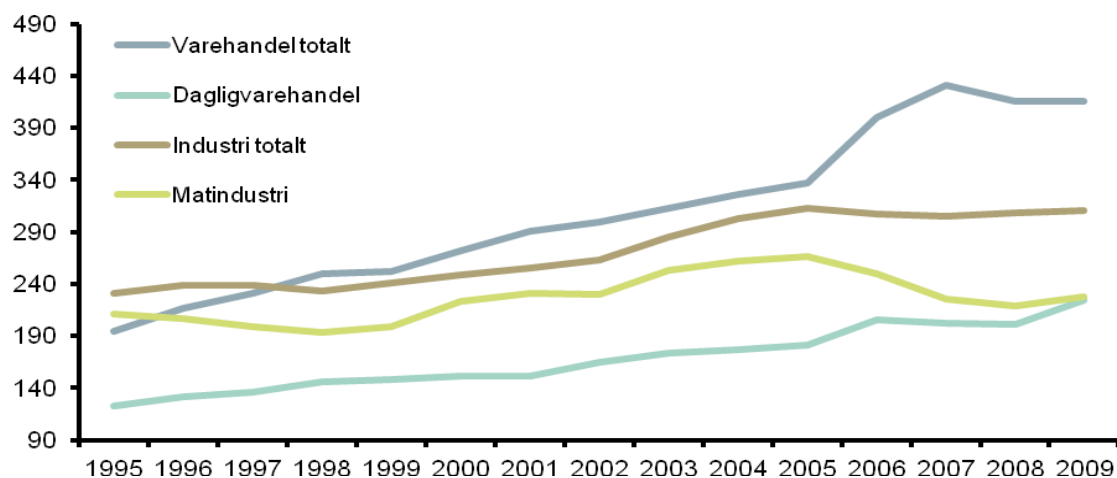
verdi fra varehandelsstatistikken og deflaterer med prisindeksen for bruttoprodukt for varehandel, industri og matindustri.



Figur 1 Utvikling i relativ arbeidsproduktivitet i Norge. 1995=100

Hovedtrekket i figuren er at det har vært langt sterkere produktivitetsvekst i varehandelen (113 %) og i dagligvarehandelen (83 %) enn i industrien (34 %) og spesielt i matindustrien (8 %). Av mer fremtredende trekk kan man merke seg at fra 2005 til 2006 steg arbeidsproduktiviteten spesielt sterkt i varehandelen, samtidig som arbeidsproduktiviteten *falt* i matindustrien. Dette kan selvsagt ha vært uavhengige hendelser, men det er nærliggende å tenke seg at disse to hendelsene henger sammen: et fall i matkjedenes innkjøpspriser (for eksempel som følge av endringer i forhandlingsmakt) vil, alt annet likt, kunne måles som nettopp økt arbeidsproduktivitet i varehandelen og redusert arbeidsproduktivitet i matindustrien.

Figur 1 sier ikke noe om absolutt produktivitet, bare hvordan denne har utviklet seg fra et tidspunkt, som i figuren er satt til 1995. Vi har også tall for absolutt arbeidsproduktivitet, og dette er vist i figur 2.

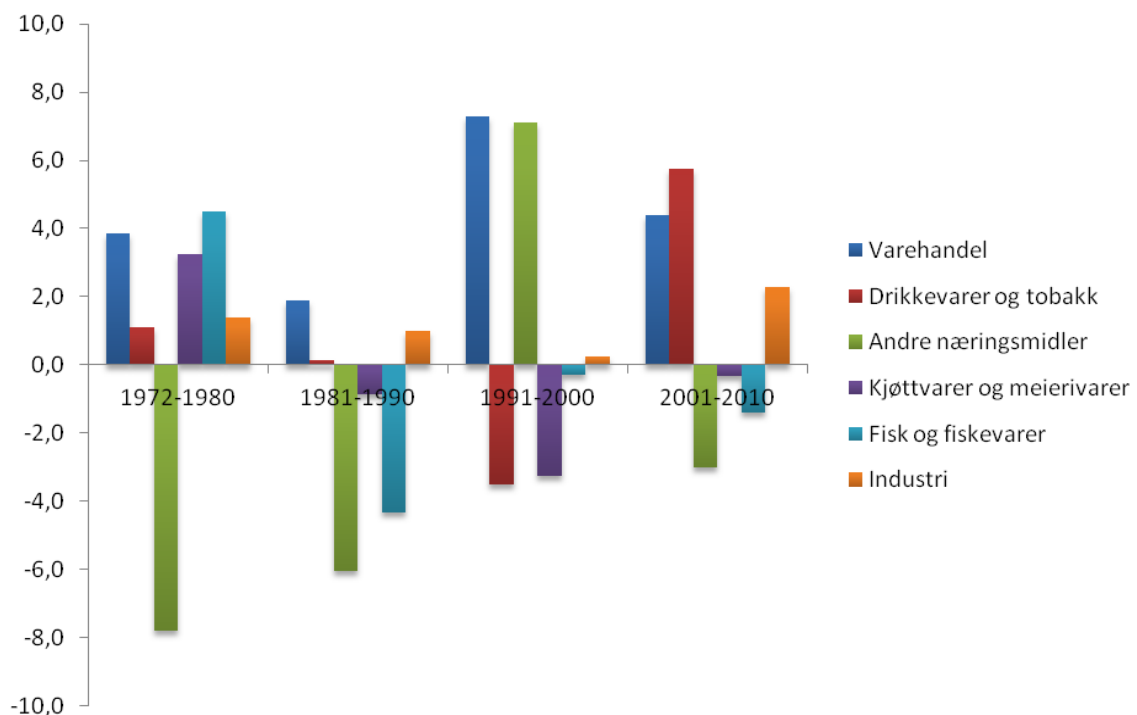


Figur 2 Utvikling i absolutt arbeidsproduktivitet i Norge. NOK/timeverk

Denne figuren viser selvsagt samme vekstmønster, men gir følgende tillegg-informasjon: dagligvarehandelens kraftige produktivitetsvekst kommer fra et svært lavt nivå. Så sent som i 1995 var arbeidsproduktiviteten i dagligvarehandelen mindre enn 60 % av tilsvarende tall for matindustrien (som på sin side alltid har ligget lavere enn industrien generelt), og dette produktivitetsgapet er nå i praksis lukket (i 2009 var tallet 98,7 %). Dagligvarehandelen har også tatt igjen noe av produktivitetsgapet i forhold til industrien generelt: fra å ligge på 53,1 % av industriens arbeidsproduktivitet i 1995, lå dagligvarehandelen på 72,4 % i 2009. Dette vil jeg karakterisere som ganske store endringer på knappe 15 år.

De neste tallene vi skal se på dekomponerer (veksten i) bruttoprodukt per arbeidstime på ulike komponenter, der den mest interessante er restfaktoren MFP, altså veksten i verdiskaping som ikke kan tilskrives endringer i faktorinnsats. Det er dette målet som ligger tettest opp til det vi tenker på som produktivitetsvekst: vekst i output som ikke kan tilskrives endringer i input.

Figur 3 viser tall for perioden 1972–2010, for industri generelt, for de fire næringsmiddelindustriene *fisk og fiskevarer*, *produksjon av kjøttvarer og meierivarer*, *produksjon av andre næringsmidler*, og *drikkevarer og tobakk*, og for varehandelen.

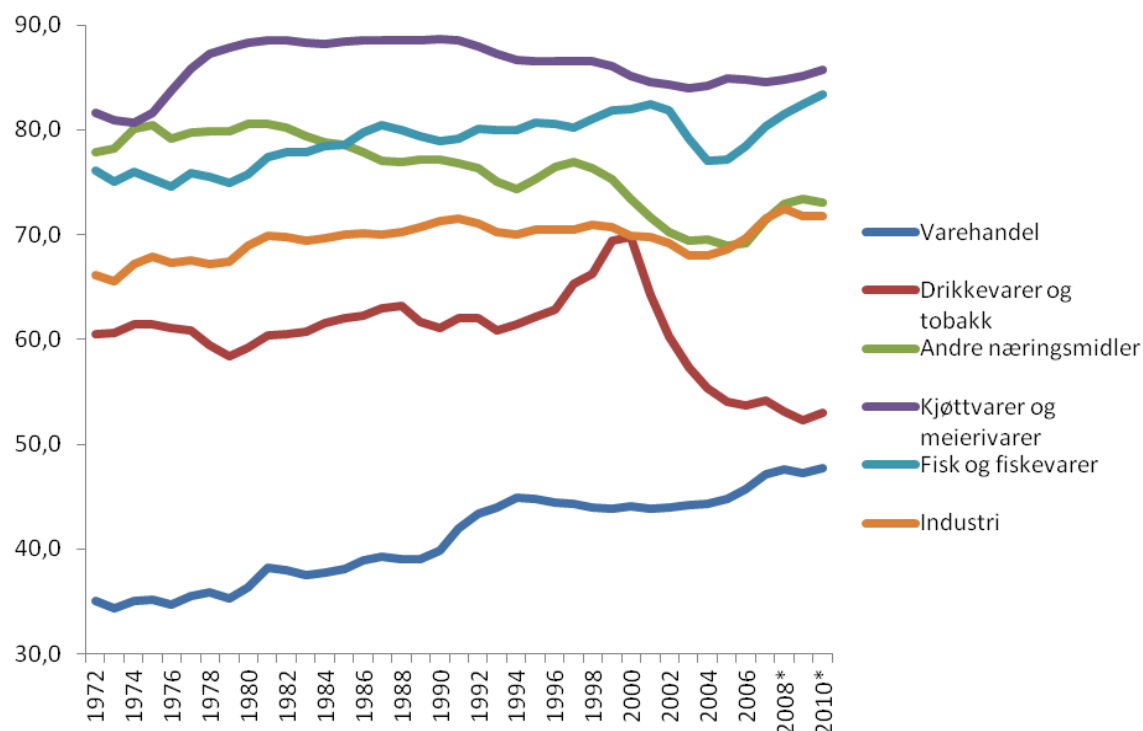


Figur 3 MFP-vekst for noen norske næringsgrupper. Gjennomsnittlig årsvekst pr. tiår. Prosent

Figur 3 viser gjennomsnittlig årsvekst i MFP for hvert av tiårene (tallene varierer såpass mye fra år til år at årstall bare gir et kaotisk bilde av utviklingen). Også disse tallene viser sterk produktivitetsutvikling (vekst i MFP) i varehandelen. Årlig vekst i MFP har vært 4,4 % enten man ser på de ti siste år eller over perioden 1972–2010. Tilsvarende tall for industri er 1,2 og 2,3 %. Undernæringene «Fisk og fiskevarer», «Kjøttvarer og meierivarer» og «Andre næringsmidler» har alle negativ MFP-vekst

både de siste 10 år og for hele perioden under ett, mens «Drikkevarer og tobakk» har sterk vekst de siste 10 år (5,8 % MFP-vekst per år). Igjen er det fristende å minne om at negativ vekst et sted i en leveransekjede og sterk positiv vekst et annet sted i samme kjede kan skjule endringer i relativ forhandlingsmakt (altså i faktorpriser) og ikke nødvendigvis ha mye med endringer i teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet å gjøre. (Vi har også sett på MFP-utvikling når man legger bruttoproduksjonstall til grunn i stedet for bruttoprodukt. Tallene er noe forskjellige, men de gir samme helhetsinntrykk.)

MFP-tallene for bruttoproduksjon avslører også noe annet interessant: det har vært til dels store endringer i hvor stor andel av bruttoproduksjonsverdi som går til avlønning av innsatsfaktorer unntatt arbeidskraft og kapital. Dette tallet sier hvor stor del av inntektene i en næring som går med til å lønne aktører på forrige trinn i kjeden. Før vi presenterer tallene er det to forbehold som må understrekes. For det første gjelder tallene all varehandel og ikke varehandel med matvarer spesielt. For det andre inkluderer innsatsfaktorkostnad ikke bare det man vanligvis tenker på som råvarer, men også variable utgifter slik som strøm etc.



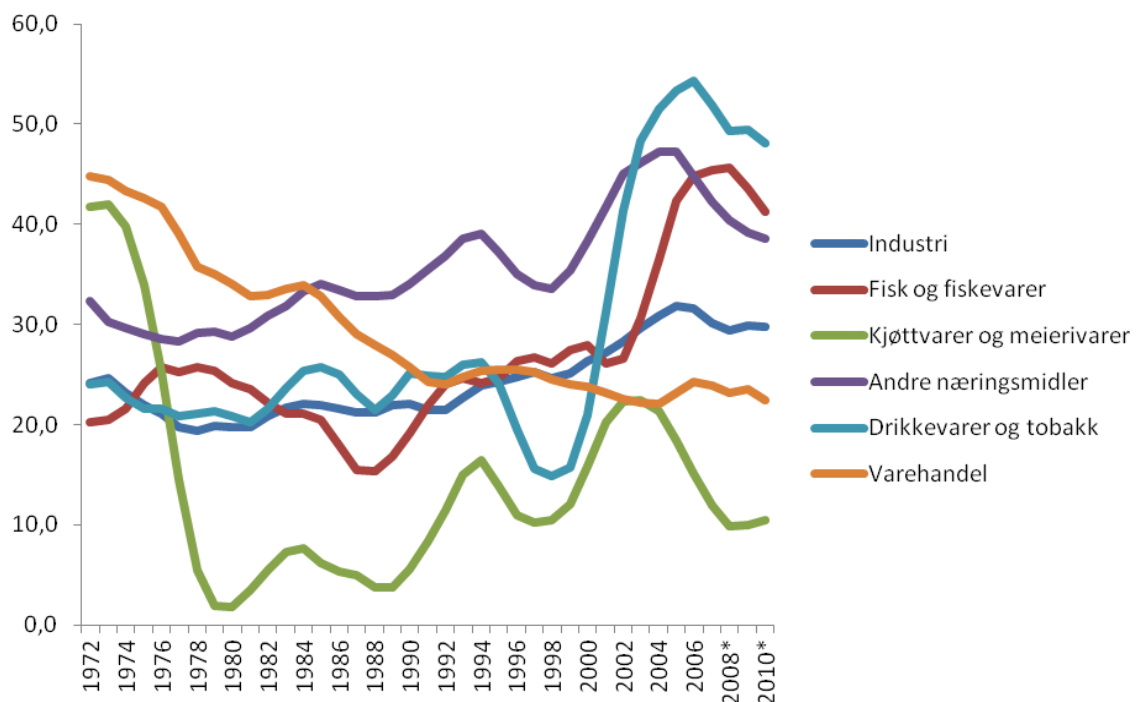
Figur 4 Andel produktinnsatskostnad for utvalgte norske næringsaggregat, 1972–2010. Prosent

Vi ser at varehandelen utmerker seg ved at næringen sender en mindre andel av inntektene videre til sine leverandører enn de andre næringene. Dette trenger ikke være negativt, siden selve bearbeidingsgraden naturlig nok vil måtte variere mellom næringer. Hvis man sammenligner kjøtt- og meierivareindustrien med industri generelt er det naturlig å forklare kjøtt- og meieriindustriens høye faktorinnsatskostnadsandel med at det foregår forholdsvis lite bearbeiding av råvarene i denne industrien sammenlignet med annen industri. En viktigere forklaring er at landbruks-samvirkeorganisasjonene utgjør en stor del av kjøtt- og meieriindustrien, og disse

belønner kapitalen sin i form av patronasje (dvs. som et påslag i den prisen bonden får for produktet sitt). Dette betyr at figuren gir et noe misvisende bilde av hvor mye av inntektene som sendes videre til underleverandørene for disse næringene.

Mer interessant er det at varehandelen også utmerker seg med en klar positiv trend for denne variabelen: mens varehandelen sendte 35,0 % av inntektene videre til underleverandørene i 1972, er tallet i dag (2010) 47,7 %. For de andre næringene i utvalget er denne trenden negativ (drikkevarer og tobakk, og andre næringsmidler) eller langt svakere.

Tallene avslører også store endringer i fordelingen av den delen av varehandelens inntekter som ikke går til å betale for innsatsfaktorer (med andre ord hvordan brutto-produktet fordeles mellom arbeidsinnsats og kapital). For varehandelen har det vært en klar fallende tendens i kapitalens andel – denne er faktisk blitt halvert fra 44,8 % i 1972 til 22,5 % i 2010. For de andre næringene har det, med ett unntak, enten ikke vært noen tydelig tendens, eller tendensen har vært at kapitalens andel har økt. Unntaket gjelder næringen kjøtt- og meierivarer, der det skjedde et stort fall i kapitalens andel på 70-tallet. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med denne bransjens kapitalstruktur: i samme periode (70-tallet) var det også en kraftig økning i faktor-innsatskostnadsandelen i denne næringen. Hvis man erstatter lånekapital (som avlønnes på vanlig måte) med egenkapital (som i landbrukssamvirket tradisjonelt avlønnes i form av høyere faktorpriser) vil man observere nettopp et slikt mønster.

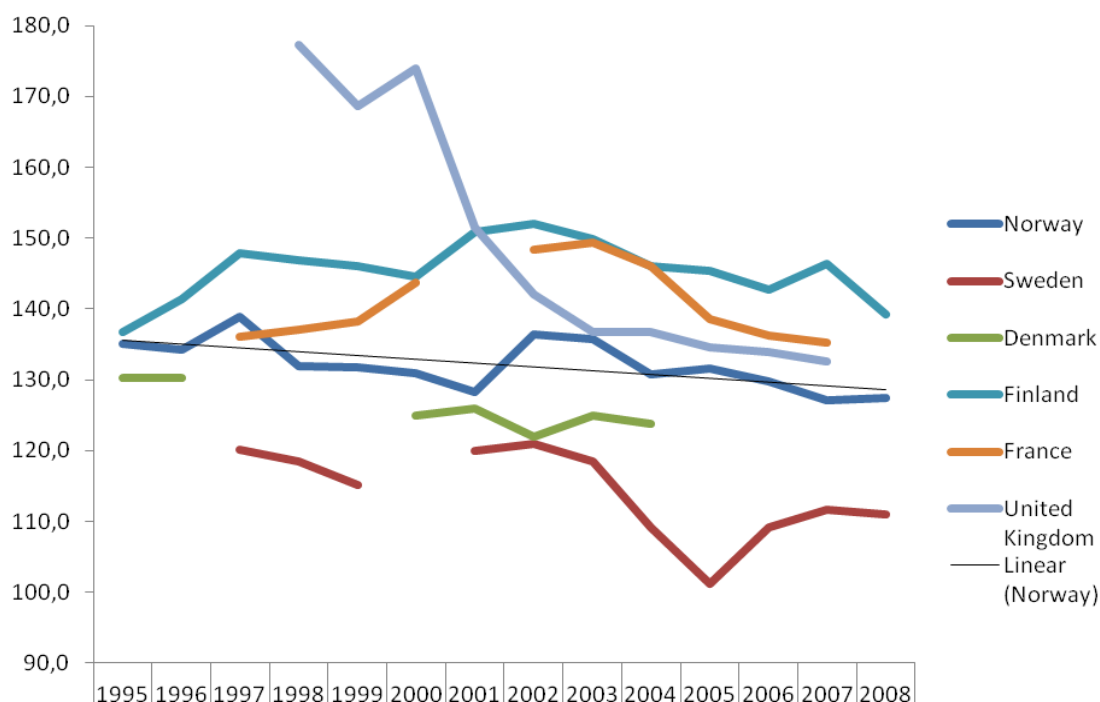


Figur 5 Kapitalens andel av bruttoproduktet i noen norske næringer. Prosent

Siden produktivitetsmålene påvirkes av prisendringer som i en forstand ligger utenfor det man vanligvis tenker på som produktivitet er det verdt å se etter mønstre i hvordan prisene på ulike varegrupper har utviklet seg i forhold til hverandre. Til dette har vi brukt Eurostat-data for harmoniserte konsumprisindekser. Disse viser at siden 2005 har matvareprisene (dvs. prisene på «Food and non-alcoholic bevera-

ges») vokst noe mindre i Norge enn i EU27, en periode der konsumprisene som helhet har beveget seg i takt med EU27. Forskjellene er noe større om vi ser hele perioden 1998–2010 under ett. Ved begge målene (2005–2010) og (1998–2010) er det bare Finland som har hatt svakere konsumprisvekst på matvarer enn Norge. Men det er liten avstand i prisutvikling mellom Finland (med minst prisvekst) og Danmark, og Norge og Sverige ligger i mellom. Det vi kan konkludere av dette er at i den grad den høye produktivitetsveksten i norsk dagligvarehandel har med prisendringer å gjøre, så ser ikke dette til å dreie seg om forbrukerpriser. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det kan ha skjedd vesentlige endringer i prisen på varer ut fra matindustrien.

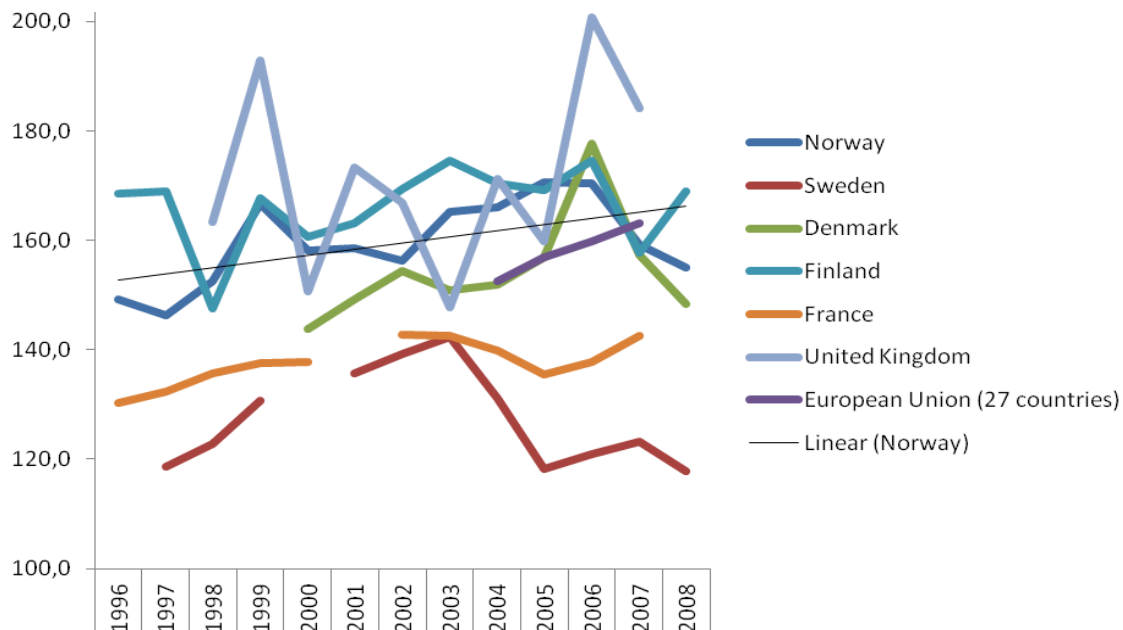
Eurostat-dataene inneholder som nevnt også tall for en slags arbeidsproduktivitet (Apparent labour productivity), men disse må sies å være upålitelige så lenge vi ikke vet noe om hvor mye de sysselsatte i gjennomsnitt arbeider i ulike land i ulike år. Vi har også lønnskostnader som er befengt med det samme problemet. Interessant nok så forsvinner problemet hvis vi deler disse to tallene på hverandre (siden dette handler om å dividere to brøker på hverandre, der teller i hver brøk er relativt pålitelig mens nevneren er upålitelig, men heldigvis den samme i begge brøkene), og vi har derfor større tiltro til den variabelen som kalles «Wage-adjusted labour productivity», som altså måler «Gross value added/personell costs». Interessant nok er det relativt lite variasjon i dette tallet, både mellom land og over tid.



Figur 6 Lønnsjustert arbeidsproduktivitet i dagligvarehandelen i ulike land. Prosent

Figur 6 viser lønnsjustert arbeidsproduktivitet i dagligvarehandelen for noen europeiske land i perioden 1995–2008. (Det er brudd i noen av tidsseriene pga. manglende data.) Vi ser at Norge plasserer seg «midt på treet» i dette selskapet, med en svakt fallende trend (regresjonslinjen for de norske dataene er tegnet inn i figuren). Man kan her legge merke til at Sverige skiller seg ut med noe lavere

lønnsjustert arbeidsproduktivitet enn de andre landene i utvalget. For to av årene har vi også gjennomsnittsdato for alle de 27 EU-landene, og for disse to årene ligger Norge også under EU-snittet i lønnsjustert arbeidsproduktivitet (ikke vist i figuren). Forskjellen er riktignok liten: i 2004 var EU-snittet på 131,7 % og norske tallet for Norge 130,8 %, mens forholdet i 2007 var at EU-snittet hadde økt til 134,1 % mens det tallet hadde falt til 127,4 %.



Figur 7 Lønnsjustert arbeidsproduktivitet i engroshandel med matvarer i utvalgte land. Prosent

Figur 7 viser tilsvarende tall for engroshandelen med matvarer for perioden 1996-2008. Her er også tendensen at Norge ligger midt i klyngen av land – i motsetning til vårt naboland Sverige, som også for denne næringens vedkommende utmerker seg ved svært lav lønnsjustert arbeidsproduktivitet. Man kan også legge merke til at den lønnsjusterte arbeidsproduktiviteten i engroshandelen har vist en økende tendens i Norge, jf. trendlinjen i figuren.

Forklaringer og konklusjon

Den målte produktivitetsveksten i (daglig-)varehandelen er bemerkelsesverdig sterk sammenlignet med andre næringer, og det er nærliggende å lure på om det foregår vesentlige ting som ikke tallene fanger opp. Nå tyder tallene for absolutt arbeidsproduktivitet på at produktiviteten ikke er spesielt høy i dag, og at forklaringen på den sterke veksten i så fall er noe i retning av at dagligvarehandelen har vært svært ineffektiv med et tilhørende stort potensial for forbedringer.

Jeg har allerede luftet en annen forklaring, som i en forstand handler om flytting av grensene for dagligvarehandelen: de kan ha overtatt en del av fortjenesten som tidligere lå lenger oppe i verdikjeden, nærmere bestemt i matindustrien. En annen

mulighet i samme retning er at matindustrien kan ha overtatt noe av den bearbeidingen som tidligere skjedde i varehandelen, for eksempel i form av at matvarer i dag leveres langt mer emballert ut fra fabrikkene enn hva som var tilfellet på 70-tallet.

Det er også verdt å tenke over om noe av det samme kan ha skjedd i den andre enden av kjeden: overfor forbrukerne. Utviklingen i dagligvarebransjen har et stykke på vei vært en sentraliseringshistorie. Mange småbutikker som fantes for 20 år siden finnes ikke i dag, og de har blitt erstattet av færre, men større supermarkeder. Dette betyr at gjennomsnittskunden har fått lengre vei til butikken, og at noe av det dagligvarebransjen produserer («transport» av varer fra grossist til forbruker) i større grad skjer ubetalt i regi av forbrukeren selv.

Eurostat-tallene for lønnsjustert arbeidsproduktivitet forteller oss noe annet interessant: i Norge har vi som nevnt hatt sterk vekst i arbeidsproduktiviteten i dagligvarehandelen, mens den *lønnsjusterte* arbeidsproduktiviteten har vist en fallende tendens. Dette kan være et tegn på at den sterke veksten i arbeidsproduktivitet i stor grad er tatt ut i form av lønn til de ansatte i dagligvarehandelen. På den annen side har ikke ansatte i varehandelen generelt hatt en lønnsutvikling som avviker vesentlig fra det andre grupper har hatt, og de norske MFP-tallene viser at for varehandelen som helhet er det heller en tendens at en større del av inntektene går til å betale for faktorinnsats.

Lønnsomhet i leveringskjeden for matvarer

*Steinar Vagstad*⁸

Sammendrag

Analysen av lønnsomhet i dagligvarehandel på tvers av land og i sammenligning med andre næringer, krever et betydelig datatilfang og gjennomprøvd metodikk. I denne artikkelen har jeg brukt «det jeg har» av relevant materiale og forsøkt å belyse noen hypoteser om lønnsomhet. Som det fremgår av artikkelen, trenger man mer forskning og ikke minst et utvidet datagrunnlag. Jeg våger imidlertid å påstå at artikkelen bringer oss noe lenger enn til å bedømme lønnsomhet i dagligvaresektoren ut fra den synlige velstanden hos enkelte, og til dels høyt profilerte eiere, populært kalt dagligvarebaroner.

Vi finner i denne artikkelen ingen tall som tyder på at lønnsomheten i norsk dagligvaresektor er spesielt høy verken sammenlignet med andre norske sektorer eller i sammenligning med andre land i EU. Heller ikke dagligvarehandelens samlede andel av kostnader og verdiskaping virker spesielt høy i Norge.

Konklusjonen fortjener å bli studert nærmere i videre analyser. For det første er lønnsomhetsmålene til dels svake. Det er begrenset verdi i å sammenligne driftsmarginer når man ikke kjenner forskjellene i kostnadsfunksjonene. I tillegg er tallene for engroshandel så langt ikke godt nok bearbeidet. Valg av sektorer for sammenligning blir bl.a. begrenset av datatilfanget, og tilgangen til internasjonale tall er begrenset.

⁸ Takk til Johanne Kjuus for uvurderlig hjelp med å skaffe data. Hun har også vært meget behjelpelig når jeg har stått fast i variabeldefinisjoner, tolkninger etc. Takk også til Tommy Gabrielsen og Ivar Pettersen som har kommet med konstruktive innspill til et tidligere utkast. Ivar Pettersen fortjener en spesiell takk for å ha bidratt med førsteutkastet til avsnittet «Lønnsomhet av hva? Om dagligvarehandelens andel av samlet verdiskaping».

Innledning

Den senere tids diskusjon av (de endrede) maktforholdene i leveringskjeden for matvarer har etterlatt et inntrykk av at de store dagligvarekjedene stikker av med en større del av verdiskapingen enn hva som godt er, på bekostning av leverandører i den ene enden av leveringskjeden og forbrukerne i den andre. Et inntak til å kaste lys over en sånn hypotese er å studere hvorvidt dagligvarehandel med matvarer er en spesielt lønnsom gjeskjeft sammenlignet med andre aktiviteter. Tanken er at om det skulle vise seg at handelen med matvarer er svært lønnsom, så vil det være ressursmessig rom for at en større del av inntektene sendes tilbake til matprodusentene og at handelen i den forstand derfor er unødig fordyrende. I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på lønnsomheten i leveringskjeden for matvarer.

Kapitlet er organisert på følgende måte: Først vil jeg gi en kortfattet oversikt over hva som påvirker en bedrifts eller en bransjes lønnsomhet, med vekt på effektivitet i produksjonen på den ene siden, og konkurranseforholdene på den andre. Deretter vil jeg gi en kort diskusjon av lønnsomhetsindikatorne som vil bli brukt, før jeg presenterer en del komparativ statistikk for lønnsomhet. Denne statistikken viser hvordan de ulike lønnsomhetsindikatorne varierer over tid, mellom land og mellom ulike ledd i leveringskjeden. Et viktig mål med denne øvelsen er å peke på noen sentrale trekk ved lønnsomhetsindikatorne for leveringskjeden for matvarer. Det som peker seg ut som det mest robuste trekket er at dagligvarehandelen (både engros og detalj) skårer nærmest oppsiktsvekkende dårlig på flere av indikatorne. Jeg avslutter med noen refleksjoner rundt disse resultatene, dels i form av en diskusjon av hvorfor norsk dagligvarehandel skulle være spesielt lite lønnsom, og dels i form av diskusjon av noen feilkilder.

Arbeidet har foregått under strenge tidsrammer og tilgangen til data har vært meget begrenset. Vi har f.eks. ikke hatt anledning til å gjennomgå individuelle selskapsregnskaper. Det sier seg selv at mange av diskusjonene vil måtte bære preg av å være hypoteser og spekulasjoner som i alle fall i noen grad kunne ha vært testet om vi hadde hatt mer tid til disposisjon. Det kunne også ha vært nyttig å supplere de aggregerte tallene med kalkyler på noen viktige enkeltprodukter, for å luke ut eventuelle feil som skyldes at de enhetene vi sammenligner har ulik sammensetning av enkeltprodukter.

Hva påvirker lønnsomheten?

Lønnsomhet handler i sin ytterste konsekvens om i hvilken grad en bedrift greier å «kjøpe billig og selge dyrt». Bedriftens beslutningsproblem kan brytes ned i spørsmål om teknisk effektivitet (å få størst mulig produksjon ut av gitte mengder med innsatsfaktorer), kostnadseffektivitet (å velge en kostnadsminimerende miks av innsatsfaktorer for å oppnå en bestemt produksjon), inntektseffektivitet (å velge en inntektsmaksimerende miks av sluttprodukter gitt et bestemt nivå på kostnadene), og endelig spørsmålet om hvor stort produksjonsvolum man skal legge seg på.

Bedrifter vil normalt ikke være pristakere, men vil normalt ha noe markedspekt. Dette gjør at spørsmålet om å velge riktig produksjonsvolum ofte ikke bare handler om å velge det omfang på produksjonen som gir de laveste gjennomsnittskostnadene. Bedrifter med markedspekt vil forsøke å påvirke varepriser og faktor-

priser til egen fordel: ved markedsrett i produktmarkedet vil man kunne oppnå høyere produktpris ved å holde tilbake noe av produksjonskapasiteten. Tilsvarende, ved markedsrett i faktormarkedene vil man kunne få lave faktorpriser ved å holde tilbake faktoretterspørsel, noe som også oppnås ved å redusere produksjonen i forhold til det nivået som minimerer gjennomsnittskostnadene. Disse effektene er spesielt sterke hvis bedriftene er i en monopolstilling i forhold til kunder eller leverandører, men vil også være tilstede om bedriftene er utsatt for noe konkurranse.

Imperfekt konkurranse (mellomformene mellom perfekt konkurranse og monopol) kompliserer bedriftenes beslutningsproblem i betydelig grad: i tillegg til å ville forsøke å påvirke kunder (produktpriser) og underleverandører (faktorpriser), har man ved imperfekt konkurranse også muligheten til å påvirke hvordan *konkurrentene* opptrer. Hvis man for eksempel signaliserer en vilje til å investere i en sektor, kan andres motivasjon for å investere reduseres. Ved å signalisere en selvpålagt forpliktelse til å ha lavest pris på matvarer, som ikke synes helt urealistisk blant dagligvareaktører, kan konkurrentene bli mindre interessert i å redusere sine priser.

Slik påvirkning av konkurrenters atferd kan trekke bedriftens produksjonstilpasning bort fra ren kostnadsminimering, med redusert lønnsomhet i bransjen som resultat. En første observasjon er at imperfekt konkurranse i en bransje vanligvis oppstår når det er stordriftsfordeler i produksjonen, og da ville det ofte ha vært mer kostnadseffektivt å konsentrere produksjonen ytterligere (for eksempel ved å slå sammen alle aktørene og danne et monopol). Dette kommer imidlertid i konflikt med et ønske om konkurranse som motiverer bedriftene til å «gi bort» kostnadsbesparelser til kundene, og monopoldannelser rammes nettopp derfor av konkurranselovgivningen.

Men selv om det hersker konkurranse, vil bedriftene i markedet ofte ikke ha insentiv til å velge en kostnadsminimerende produksjonstilpasning. Eksempelvis vil muligheten/faren for at en ny aktør kan etablere seg, ofte motivere eksisterende bedrifter til å investere mer i nytt produksjonsutstyr, merkevarebygging, utvikling av nye produkter etc. enn de ville ha gjort uten fare for nyetableringer. Også uten fare for nyetableringer vil bedrifter som konkurrerer i samme marked kunne finne det lønnsomt å bruke ressurser på å heve sin posisjon i forhold til konkurrentene (for eksempel gjennom merkevarebygging eller ved prosess- og produktinnovasjoner), og hvis alle gjør dette kan man få som resultat at kostnadene øker uten at noens relative konkurranseposisjon nødvendigvis er endret. Noe konkurranse kan på denne måten trekke produksjonstilpasningen bort fra den tilpasningen som ville ha minimert bransjens kostnader, og slik kostnadsøkning vil normalt virke negativt på bransjens lønnsomhet.

For å sammenfatte diskusjonen så langt vil en enkelt bedrifts lønnsomhet påvirkes positivt av at bedriften øker sin effektivitet langs de ulike dimensjonene nevnt ovenfor, og lønnsomheten vil normalt påvirkes negativt hvis konkurransen for denne bedriften øker. På bransjenivå er det imidlertid ingen enkel sammenheng mellom lønnsomhet, effektivitet og grad av konkurranse, spesielt om vi ser bransjen i et lengre tidsperspektiv. Men det kan være verdt å peke på at også på kort sikt vil sammenhengen mellom lønnsomhet og effektivitet kunne være uklar: hvis en bedrift blir mer effektiv vil dette normalt gå ut over bunnlinjen til konkurrerende bedrifter, med uklar virkning for bransjens gjennomsnittlige lønnsomhet.

På lang sikt er det grunn til å tro at kapital er relativt mobil (flyttbar mellom aktiviteter og bransjer). Med mindre det er store etableringsbarrierer, vil kapitalen strømme til lønnsomme bransjer og ut av lite lønnsomme bransjer. Hvis nyetablerere har tilgang til samme produksjonsteknologi som eksisterende bedrifter, vil fri etablering medføre at unormalt høy eller lav lønnsomhet ikke kan opprettholdes i det lange løp: ved svært høy lønnsomhet vil nye bedrifter oppstå, og den økte konkurransen vil redusere lønnsomheten. I sin ekstreme form – ved det som vi samfunnsøkonomer kaller perfekt konkurranse – vil kapitalen få samme risikojusterte avkastning uavhengig av hvilken aktivitet den er satt inn i, og hvis vi definerer lønnsomhet som kapitalavkastning vil følgelig lønnsomheten også bli den samme overalt. Risikojustering trengs fordi investorer må belønnes for å ta risiko, og risikable investeringer vil på lang sikt ha høyere forventede avkastning enn mindre risikable investeringer. Avkastningen på risikofrie investeringer blir gjerne definert som normalavkastning.

Hvis nye bedrifter *ikke* har tilgang til samme produksjonsteknologi – for eksempel ved at de først etablerte bedriftene har lagt beslag på de beste lokalitetene for produksjon – vil fremdeles fri etablering redusere lønnsomheten for alle i bransjen, men bare inntil den marginale (dvs. den sist etablerte) bedriften tjener normal kapitalavkastning. Da vil fremdeles de først etablerte tjene mer enn normal avkastning på sin kapital. Denne differensialavkastningen for såkalte inframarginale investeringer kalles *grunnrente* eller Ricardiansk rente.

Det er imidlertid langt fra sikkert at man vil finne spor etter Ricardiansk rente i lønnsomhetsstatistikken: når en bedrift blir solgt vil prisen reflektere lønnsomhet slik at attraktive bedrifter selges for høyere priser enn marginale bedrifter. I et vel-fungerende marked for bedrifter vil prisene bli slik at den avkastningen på investeringer i mer og mindre attraktive bedrifter blir den samme, nemlig normalavkastning, og man sier at grunnrenten er blitt kapitalisert.

Perfekt konkurranse er ikke nødvendigvis noen god beskrivelse av konkrete næringer verken på kort eller lang sikt, men må mer betraktes som en slags standard som faktiske markeder kan måles opp mot. Følgelig vil man normalt observere at lønnsomheten varierer mellom bedrifter og næringer og over tid. Dette er ikke nødvendigvis et problem, men en del av økonomiens naturlige dynamikk. Hvis man observerer svært høy lønnsomhet i noen bransjer over lang tid, er det større grunn til å være på vakt, da dette kan være et uttrykk for manglende konkurranse (typisk etableringsbarrierer). Dagligvaremarkedet ser – som vi skal se – ut til å være i den motsatte situasjonen – bransjen kan vise til unormalt lav lønnsomhet over lang tid – og dette bør også trigge noen refleksjoner, som vi skal komme tilbake til.

Hvordan måler vi lønnsomhet?

Det er ulike måter å måle lønnsomhet på. For å kunne sammenligne de ulike lønnsomhetsmålene mellom ulike bedrifter, mellom bransjer og mellom land, uttrykkes de gjerne som andeler (altså i prosent). De vanligste hovedkategoriene av lønnsomhetsmål er rentabilitet som enkelt sagt er avkastning på den kapital som er bundet eller investert i selskapet, og driftsmargin eller resultatgrad, som er to varianter av å relatere overskudd til bedriftens omsetning. Totalkapitalrentabilitet uttrykker gjennomsnittlig avkastning på den totale kapitalen som er bundet i bedriften, mens egenkapitalrentabiliteten måler avkastningen bare på egenkapitalen. Driftsmarginen uttrykker forholdet mellom driftsresultatet og omsetningen, mens resultatgraden er et liknende mål som inkluderer finansinntekter i brøkens teller.

De ulike rentabilitetsmålene regnes gjerne som teoretisk bedre mål på lønnsomhet enn marginmålene, siden omsetning i en forstand er litt tilfeldig i forhold til det man vanligvis tenker på som lønnsomhet. Et eksempel kan klargjøre dette poenget: Hvis en bedrift øker inntekter og kostnader med samme beløp i en situasjon der kapitalinnsatsen (både egenkapital og lånekapital) er uendret, vil både resultatgraden og driftsmarginen gå ned, uten at de som eier bedriften burde bekymre seg av den grunn, siden både lånekapital og egenkapital kan lønnes på samme måte som før. (Følgelig vil ikke noen av rentabilitetsmålene endres.)

Når man likevel i stor grad bruker mål som driftsmargin, så skyldes dette at man svært ofte mangler gode data for hvor mye kapital som er bundet i en aktivitet. Det er sjelden snakk om å la være å rapportere rentabilitetsmål der disse finnes, men å supplere disse med netto eller brutto driftsmarginer. Hvis kapitalintensiteten, dvs. kapital i forhold til omsetning, er stabil over det som skal sammenlignes (over tid eller mellom bedrifter eller bransjer eller land) vil de to indikatortypene gi liknende informasjon, men driftsmarginer kan gi merkelige resultater om de brukes til å sammenligne bedrifter/bransjer/tidsepoker med svært ulik kapitalintensitet.

Et spesielt problem er at man ofte bare har noenlunde brukbare data for «fysisk» kapital, mens for noen aktiviteter er den menneskelige kapitalen vel så viktig. Den menneskelige kapitalen er imidlertid ikke bokført og inngår ikke i kapitalmålet. I slike situasjoner kan det gi merkelige utslag om man sammenligner avkastningen på den fysiske kapitalen. Nettopp dette og lignende forhold gjør det vanskelig å sammenligne lønnsomhetstall mellom så ulike næringer som varehandel og vareproduksjon. Det hjelper lite at begge dreier seg om matvarer. For varehandelen kunne vi også tilføre den kapitalen som ligger i hele butikknettverket. Et nettverk av detaljistutsalgs kan være langt mer verdt enn verdien av enkeltutsalgsene. Slike «skjulte» verdier kommer sjelden til syne i en bedrifts regnskap med mindre bedriften omsettes som løpende virksomhet og merverdien utover bokførte verdier, kan registreres i det nye selskapet som del av driftskapitalen.

Kort beskrivelse av dataene

I undersøkelsen har jeg benyttet datamateriale fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Eurostat.⁹

Dagligvarehandelen er i utgangspunktet definert som følgende sektorer definert etter ny næringskode (NACE-kode).

Engroshandel med nærings- og nytelsesmidler (46.3)

Butikkhandel med bredt vareutvalg av nærings- og nytelsesmidler (47.11)

Butikkhandel med bredt vareutvalg av nærings- og nytelsesmidler i spesialforretninger (47.2)

I de tilfeller der SSB ikke oppgir data på 4-siffer nivå, er næringskode på 3-siffer nivå (dvs. 47.1 Butikkhandel med bredt vareutvalg) benyttet. Denne dekker noe mer enn dagligvarebutikker. Der det har vært mulig, har vi sammenstilt tall for hele dagligvarehandelen (dvs. engros- og butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler). De økonomiske nøkkelindikatorer er imidlertid ferdigberegnet av SSB - og dermed brutt opp på de tre næringskodene innen dagligvarehandel. Som følge av omlegging av ny NACE, er det brudd i tidsserien fra 2007/08. Så vidt jeg har fått opplyst, skal ikke dette ha vesentlig betydning for tallene.

Lønnsomhetstallene for Norge og EU kan forklares slik:

Lønnsomhet – Norge: Her er «Butikkhandel med bredt vareutvalg» benyttet. I figurene har vi omtalt denne som «Dagligvarehandel*», dette er ikke helt korrekt, men gruppen er dominert av dagligvarehandel.

Lønnsomhet - EU: Det er få gode nøkkelindikatorer på lønnsomhet for EUs dagligvarehandel i Eurostat. Man holder seg her kun til brutto driftsmargin (gross operating rate).

Alltid når handelen omtales nedenfor, snakker vi om detaljhandel. Engroshandelen omtales eksplisitt ved å bruke betegnelsen engros. En svakhet ved tallmaterialet er at vi har få tall for grossistleddet. Vi har i tillegg brukt en del opplysninger som er funnet i Thanassoulis (2009).¹⁰

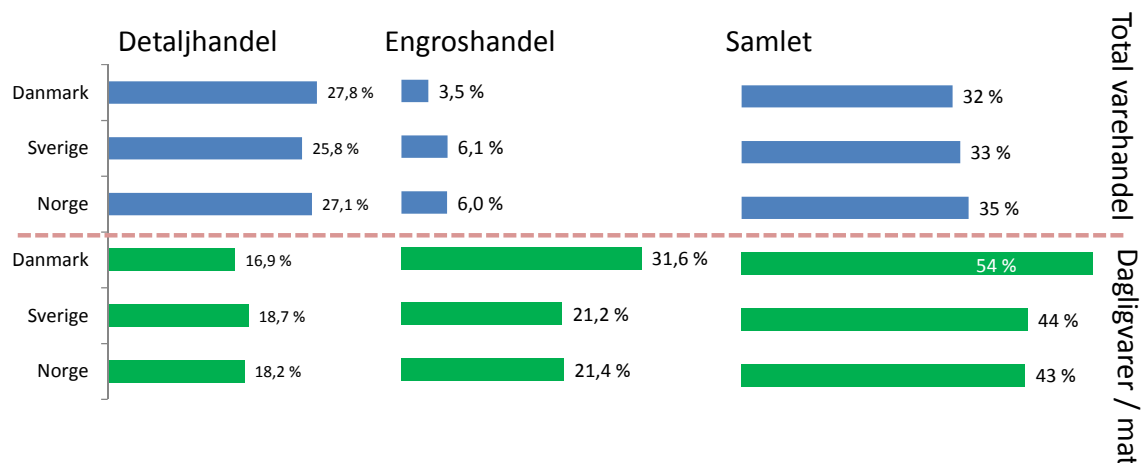
Lønnsomhet av hva? Om dagligvarehandelens andel av samlet verdiskaping. Jeg kommer nedenfor til å sammenligne bl.a. driftsmarginer, altså driftsresultat i prosent av omsetning. Nå trenger det ikke være spesielt urovekkende for en næring at den har en relativt lav driftsmargin. Driftsmarginen i dagligvarehandelen er antagelig langt høyere enn i for eksempel meglervirksomhet med finansielle eller andre aktiva, hvor påslag på to til tre prosent på underliggende verdier anses å være tilstrekkelig. Meglernæringen lider neppe noen nød av den grunn. For eksempel er det sannsynlig

⁹ SSB (2011). Tabell 08171: Varehandel, reparasjon av motorvogner. Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper (F), Tabell 07176: Varehandel. Nøkkeltall (F) og 04997: Varehandel. Bruttofortjeneste, etter næringsgruppe for solgte handelsvarer (F). URL: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken>, 15.09.11 og Eurostat (2011). Structural business statistics. SBS – trade. Annual detailed enterprise statistics – trade. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database, 15.9.11.

¹⁰ Thanassoulis, J. (2009). Supermarket Profitability Investigation, University of Oxford, Januar 2009. URL: <http://www.economics.ox.ac.uk/Members/john.thanassoulis/milk/Supermarkets%20Jan2009.pdf>, 15.10.11.

at ulike varehandelsnæringer står for varierende andel av samlet verdiskaping i verdikjeden. Vi skal forsøke å gi et enkelt innblikk i variasjon i verdiskapingen.

Figur 1 nedenfor bygger på Eurostat-tall for 2000–2008 og viser at det er betydelig forskjell mellom dagligvarer og mat på den ene siden og total varehandel på den andre, og forskjellen skifter retning når vi går fra detaljhandel til engroshandel. Dersom vi tar summen av detalj- og engroshandel, dvs. produktet av påslagene, får vi et høyere påslag for distribusjonstjenester for dagligvarer enn for samlet varehandel, mens det er svær forskjell spesielt på engrosleddet. Ser vi bort fra Danmark står distribusjonen for vel ti prosent høyere påslag på verdien av innkjøpte varer i dagligvare/matsektoren enn for samlet varehandel.



Figur 8 Påslag på verdi av innkjøpte varer, detaljhandel, engroshandel og samlet prosent. Snitt 2000–2008

Kilde: Eurostat, NILF analyse¹¹

Forskjellen i påslagene mellom dagligvarer/mat og total varehandel er spesielt store for engrosleddet. Dette gjenspeiler trolig store forskjeller mellom sektorer. Det er en naturlig oppgave for videre forskning å forsøke å forstå disse forskjellene i brutto-avanser bedre. En nærliggende forklaring er imidlertid at variasjonen på engrosleddet, som også omfatter innsatsvarer til annet næringsliv, er langt større enn for detaljhandelen som i større grad retter seg mot det rene forbrukermarkedet. Videre analyser bør vise om dette er tilfellet.

For å gi bedre grunnlag for å forstå tallene i figur 1 viser vi gjennomsnitt og standardavvik for perioden i tabell 1. Her ser vi at standardavvikene er relativt små, med et viktig unntak. Tallene for Danmark på engrosnivå har et langt høyere standardavvik enn tallene for Sverige og Danmark på samlet på engrosnivå. Vi har derfor

¹¹ Figuren omfatter detaljhandel med bredt vareutvalg, hovedsakelig mat- og drikkevarer, engroshandel med mat og drikkevarer, og tilsvarende for samlet varehandel unntatt kjøretøyer. prosenten er bearbeidingsverdi (value added) over verdi av innkjøpte varer og tjenester for videresalg. «Samlet» er beregnet som produktet av $(1+pd)*(1+pe)-1$ hvor pd og pe er påslag på henholdsvis detaljist og engrosledd. For Danmark har vi renset tallene for spesielt avvikende, høye prosentpåslag for engroshandel med dagligvarer. Rensingen innebærer at de tre høyest observasjonene for Danmark, engroshandel med mat og drikkevarer, er tatt ut.

renset de danske tallene for de tre med ekstreme observasjonene i det som kalles Danmark renset. Likevel ligger gjennomsnitt og standardavvik fortsatt langt høyere enn for de andre observasjonene. Det er de rensede tallene som er benyttet i figuren over.

Tabell 1 Bearbeidingsverdier (Value added) i prosent av verdi av innkjøpte varer og tjenester for videresalg. Detaljhandel med dagligvarer og engroshandel med matvarer, sammenlignet med detalj- og engros-handel totalt. 2000–2008

			Snitt, Prosent av Innkjøps- kostnader	Std.avvik (prosent- poeng)
Detaljhandel	Dagligvarer	Norge	18,2 %	0,5 %
Detaljhandel	Dagligvarer	Sverige	18,7 %	0,4 %
Detaljhandel	Dagligvarer	Danmark	16,9 %	1,2 %
Detaljhandel	Totalt	Norge	27,1 %	0,8 %
Detaljhandel	Totalt	Sverige	25,8 %	1,0 %
Detaljhandel	Totalt	Danmark	27,8 %	1,9 %
Engros	Dagligvarer	Norge	21,4 %	1,4 %
Engros	Dagligvarer	Sverige	21,2 %	1,0 %
Engros	Dagligvarer	Danmark	37,7 %	10,0 %
Engros	Dagligvarer	Danmark, renset	31,6 %	4,5 %
Engros	Totalt	Norge	17,5 %	1,6 %
Engros	Totalt	Sverige	17,7 %	2,2 %
Engros	Totalt	Danmark	17,4 %	1,5 %
Samlet distribusjon	Dagligvarer	Norge	43 %	1,9 %
Samlet distribusjon	Dagligvarer	Sverige	44 %	1,4 %
Samlet distribusjon	Dagligvarer	Danmark	61 %	11,3 %
Samlet distribusjon	Dagligvarer	Danmark, renset	54 %	5,7 %
Samlet distribusjon	Totalt	Norge	35 %	1,1 %
Samlet distribusjon	Totalt	Sverige	33 %	1,4 %
Samlet distribusjon	Totalt	Danmark	32 %	2,5 %

Kilde: Eurostat, NILF analyse. Se note til Figur 1 for forklaringer

Tallene i figur 1 og tabell 1 gir overraskende forskjeller i samlede påslag. NILF har tidligere laget en marginstudie for kjøttvarer som viste merkbart lavere samlet andel av verdiskapingen for distribusjonen av kjøttvarer i Norge enn det som fremkommer i figur 1. Samlet påslag i varehandelen utgjorde under 20 prosent av samlet omsetningsverdi uten MVA. Det betyr altså at påslaget var under 25 prosent for engros og detaljhandel total (NILF, 2008).¹² Selv om man tar høyde for at grossistene f.eks. i distribusjon av frukt og grønnsaker står for en høyere andel av verdiskapingen enn i distribusjonen av kjøttvarer, og at det kan være vesentlig forskjell i påslagene for matvarer og andre husholdningsartikler, virker forskjellene store.

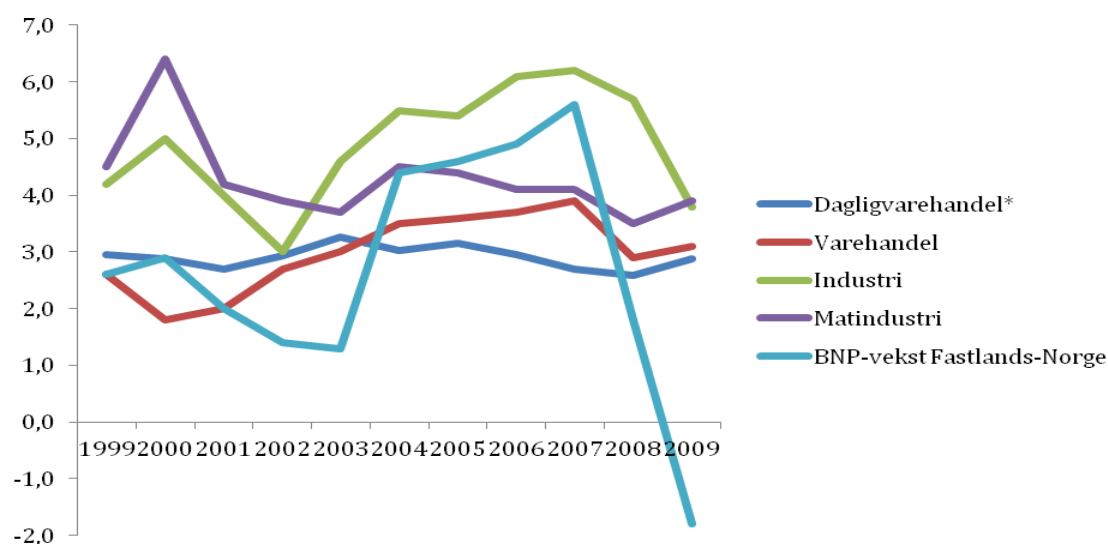
¹² Bergset, N.Ø, M. Svennerud, I. Pettersen og J. Kjuus (2008). *Marginer i egg- og kjøttsektoren – utvikling i priser fra bonde til butikk*. NILF-notat 2008–20.

Forskjellene peker i retning av minst like høy andel verdiskaping i distribusjon av mat- og dagligvarer for øvrig, enn i distribusjon av andre produkter. Her vil vi da forholde oss til at sammenligningen av samlede påslag i prosent ikke viser spesielt høye bruttopåslag for norsk dagligvarehandel i forhold til påslagene i Sverige/-Danmark, og heller ikke at samlet andel av verdiskapingen i leveringskjeden for mat- og dagligvarer er lavere enn for andre handelsvarer.

Hva viser lønnsomhetstallene?

Hvis man skal peke på en hovedtrend eller hovedfunn i det datamaterialet jeg har gjennomgått, så er det at dagligvarehandelen i Norge ikke er spesielt lønnsom. Dette gjelder uansett lønnsomhetsmål og enten man sammenligner med tilsvarende bransje i andre land, med norsk matindustri eller norsk industri generelt. Vi må imidlertid minne om at datagrunnlaget er begrenset og at lønnsomhetsdataene trenger mer grundig analyse.

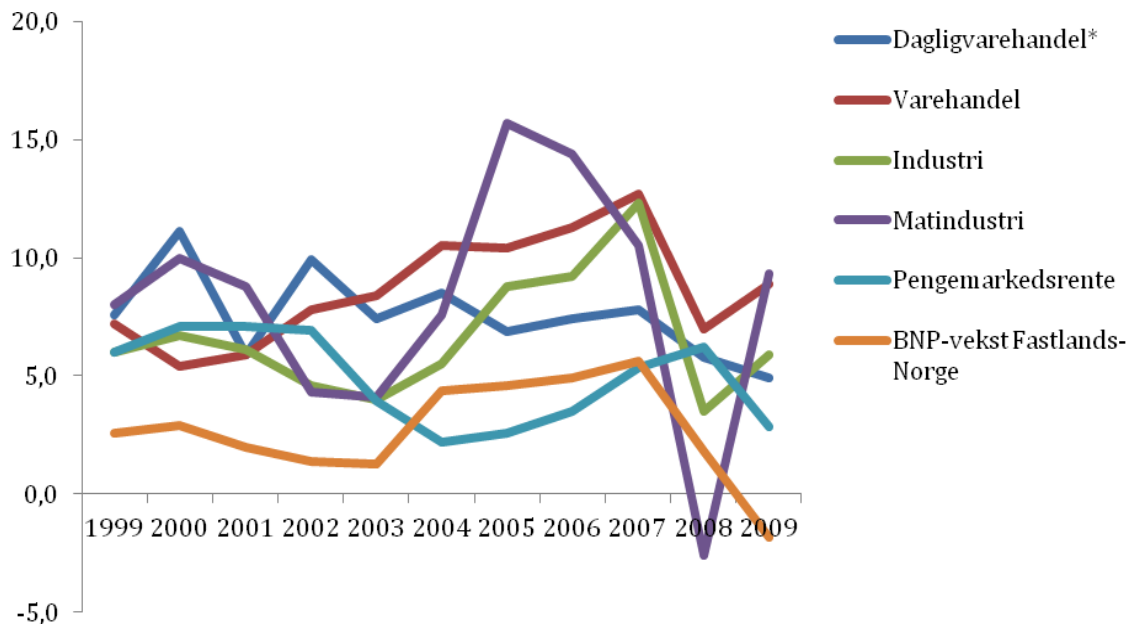
For å se på Norge først, viser figurene 2–4 utviklingen i driftsmarginer, totalrentabilitet og egenkapitalrentabilitet for de norske næringskategoriene Dagligvarehandel, Varehandel, Industri og Matindustri for perioden 1999–2009. Vi ser fra figur 2 at Varehandel og Dagligvarehandel har hatt lavere driftsmarginer enn de to industriaggregatene hvert eneste av de 11 årene, med dagligvarehandelen alene på bunn fra og med 2004. Man kan også merke seg at driftsmarginene i dagligvarehandelen har vært relativt stabile i den perioden vi ser på, mens marginene har vist en svakt økende trend for varehandelen som helhet.



Figur 9 BNP-vekst for Fastlands-Norge og driftsmarginer i noen norske sektorer. Prosent. 1999–2009

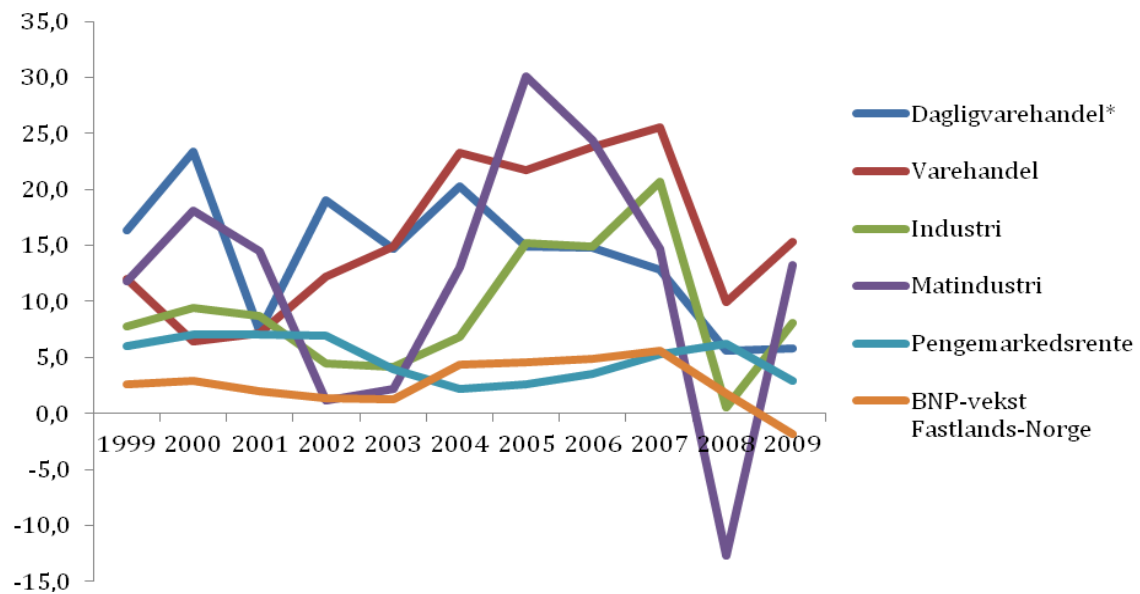
Hvis vi ser på rentabiliteten (figur 3 og 4), er det mest iøynefallende trekket at det er mye større svingninger i matindustrien enn i de tre andre næringene. Alle næringsgruppene fikk svake resultater i «finanskriseåret» 2008, men figur 3 viser at utslaget var spesielt stort for matindustrien, som hadde negativ totalrentabilitet dette året. Det er verdt å merke seg at dagligvarehandelen hadde relativt høy totalrentabilitet i

begynnelsen av perioden og fram til og med 2002, da næringen lå høyest av de fire. Siden den gang har totalrentabiliteten falt, og ligger nå (dvs. i 2009) på det halve av det den lå på i 2002 (4,9 % mot 9,9 %). Det er verdt å merke seg at dette skjedde parallelt med at totalrentabiliteten i varehandel som helhet steg.



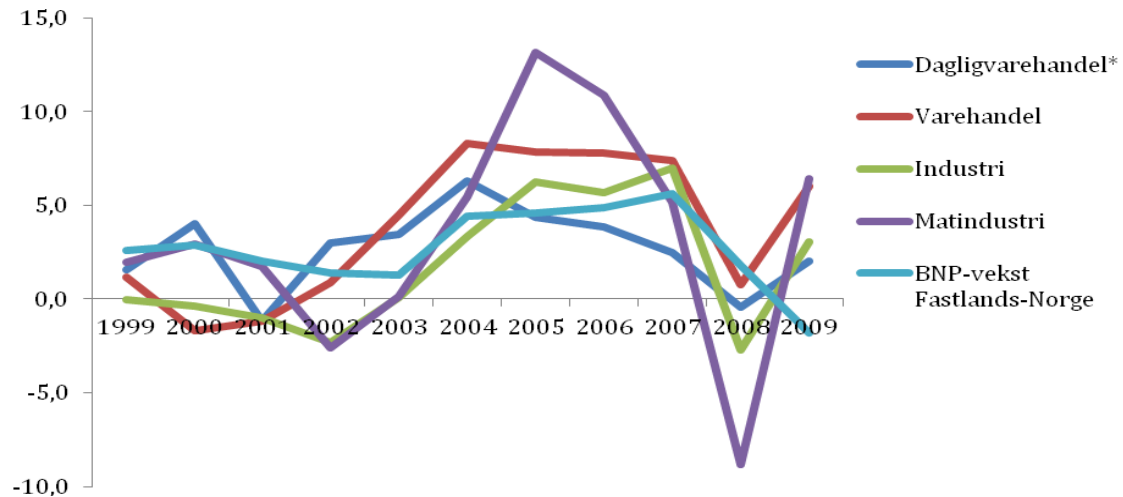
Figur 10 Pengemarkedsrente, BNP-vekst og totalrentabilitet i noen norske næringer. Prosent. 1999–2009

Egenkapitalrentabiliteten (se figur 4) har i grove trekk utviklet seg på samme måte som totalkapitalrentabiliteten med fall i både absolutt og relativ rentabilitet for dagligvarehandelen, men med enda større utslag. Eksempelvis falt egenkapitalrentabiliteten for dagligvarehandelen fra 19,0 % i 2002 til 5,8 % i 2009. At utslagene er større for egenkapitalrentabiliteten enn for totalkapitalrentabiliteten er ikke så rart siden egenkapitalen bærer den største risikoen og tar dermed de største svingningene i lønnsomhet. Lånekapital belønnes ulikt i ulike bedrifter eller næringer bare i den grad risiko for mislighold varierer mellom bedriftene eller næringene.



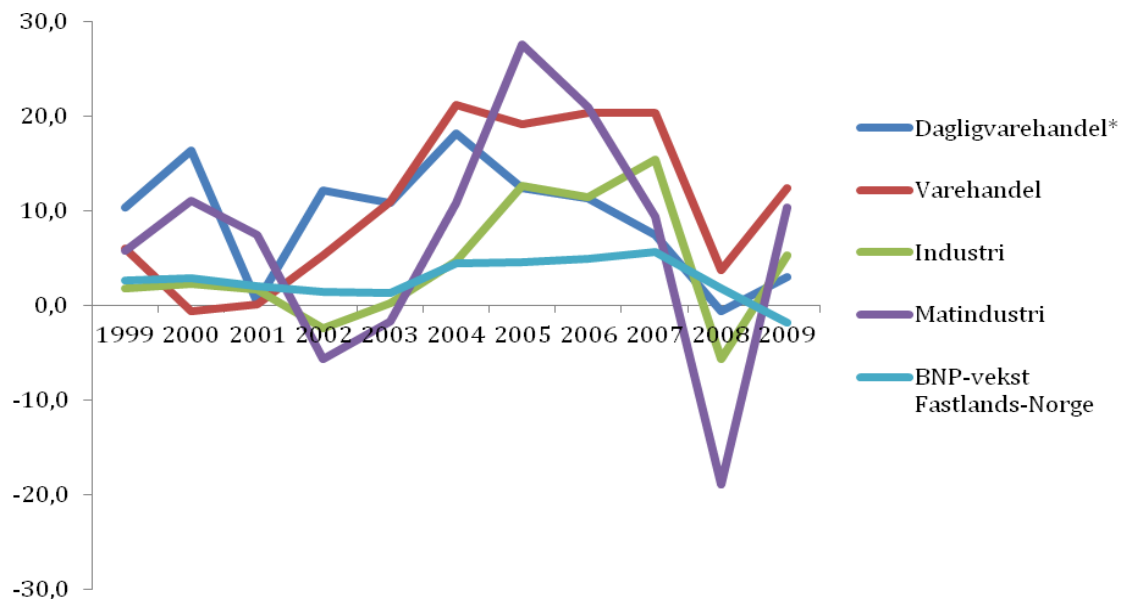
Figur 11 BNP-vekst, pengemarkedsrente og egenkapitalrentabilitet i noen norske næringer. Prosent. 1999–2009

Det kan være vel så interessant å se på differansen mellom rentabilitet og pengemarkedsrenten, siden dette da kan tolkes som lønnsomhet utover hva man kan få i pengemarkedet. Dette vises i figur 5 (totalrentabilitet) og 6 (egenkapital).



Figur 12 Totalrentabilitet utover pengemarkedsrenten og BNP-vekst. Prosent. 1999–2009

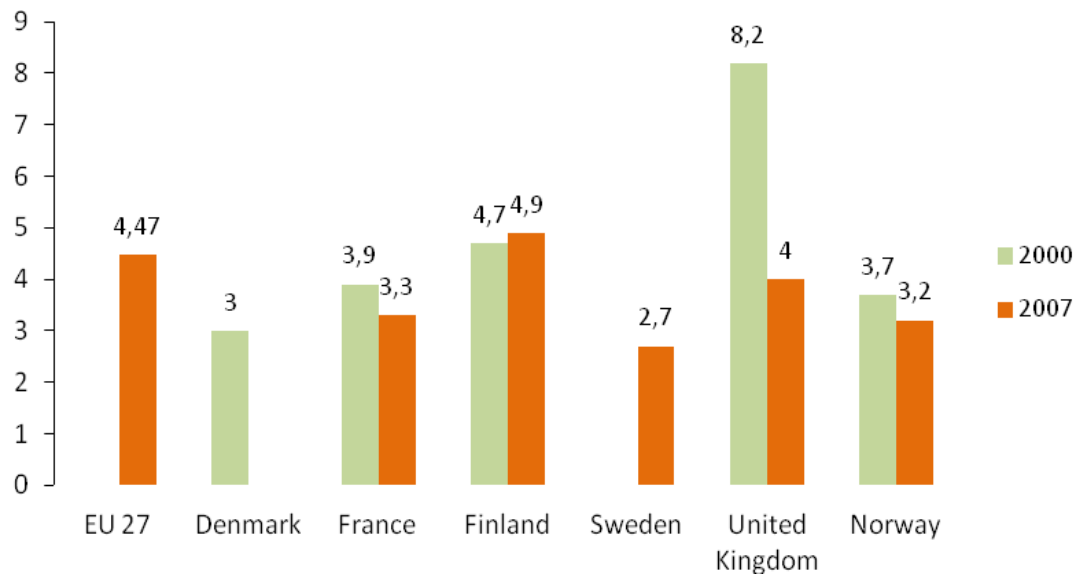
Lønnsomhet



Figur 13 BNP-vekst og egenkapitalrentabilitet utover pengemarkedsrenten. Prosent

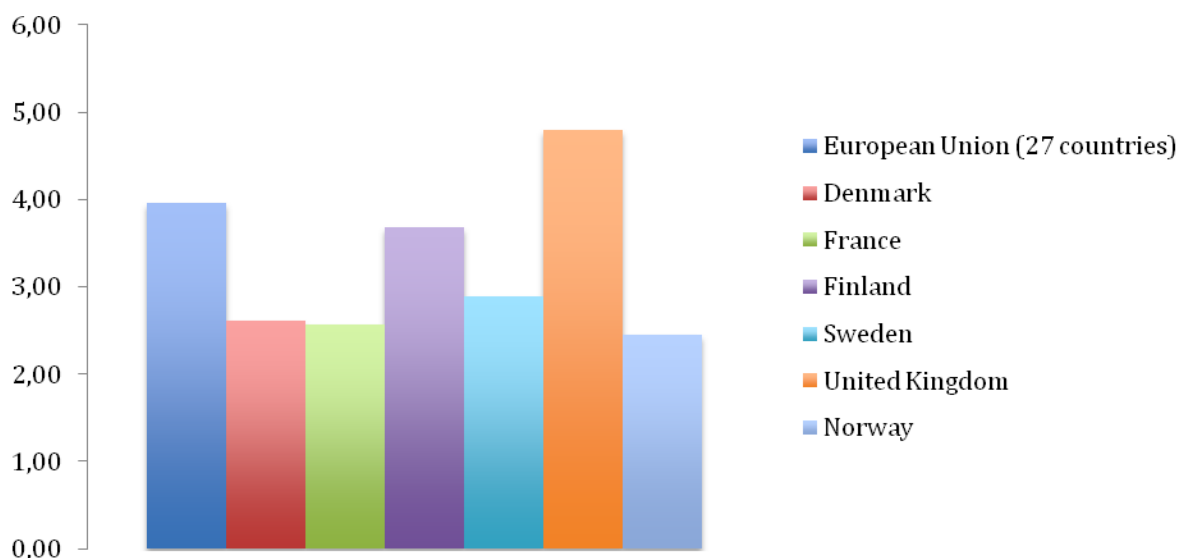
Spesielt totalrentabiliteten viser et tydelig mønster når vi trekker fra rentenivået: vi ser fra figur 5 at de fire næringenes lønnsomhet beveger seg i takt, og med tydelige prosykliske trekk. Høy veksttakt i økonomien er korrelert med høy totalrentabilitet. Dette kan trolig best forklares med at høy veksttakt i økonomien assosieres med høyt etterspørselspress, som igjen gir godt salg og god lønnsomhet.

Når vi skal sammenligne med situasjonen i andre land må vi nøye oss med tall for driftsmarginer, siden vi ikke har hatt tilgang til rentabilitetstall for andre land. Figur 7 viser driftsmarginer (gross operating rate) i dagligvarehandelen i noen europeiske land for årene 2000 og 2007 (for noen land har vi bare tall for ett av årene). Av figuren ser det ut til at driftsmarginene i norsk dagligvarehandel ligger lavt i forhold til EU-snittet (i 2007 lå driftsmarginen på 3,2 % i Norge mot 4,5 % som gjennomsnitt for EU27). Vi ser at også de andre skandinaviske landene opererer med lave driftsmarginer, mens for eksempel Finland ligger over EU-snittet.



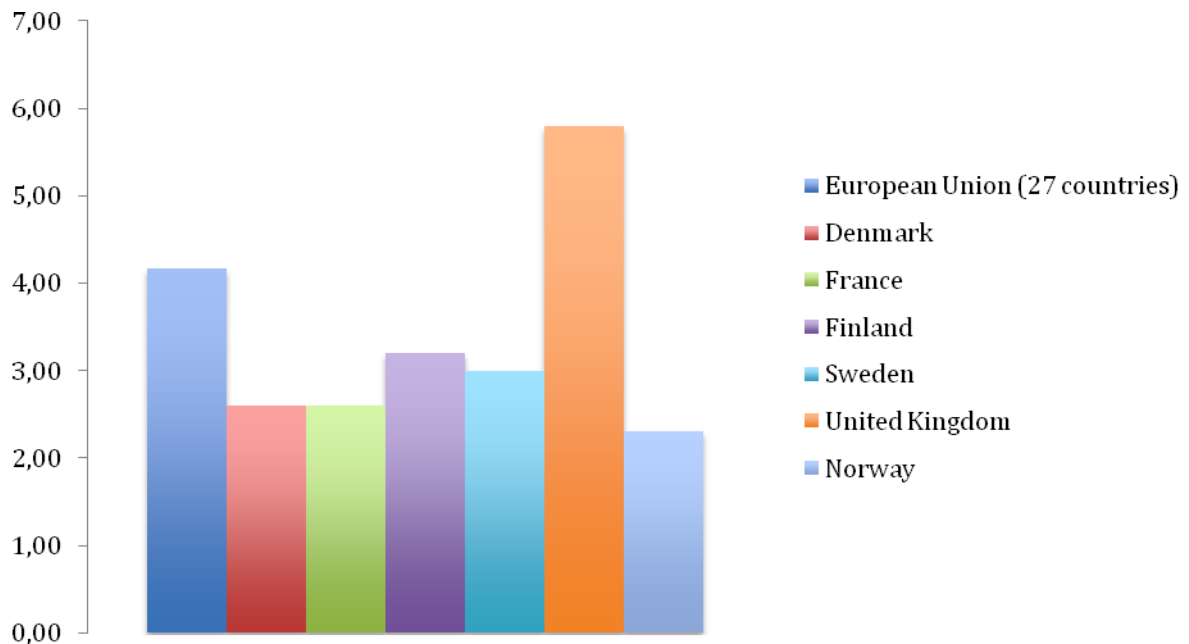
Figur 14 Driftsmarginer i dagligvarehandelen i utvalgte land, 2000 og 2007. Prosent

De bakenforliggende tallene (som i varierende grad dekker de mellomliggende årene) gir noe tilleggsinformasjon. For Norge ligger gjennomsnittlig driftsmargin (gjennomsnittet over alle de 8 årene) på 3,6 %, og det er nest lavest i utvalget, bare Sverige ligger bak oss med 2,5 %. Videre kan vi finne at også på grossistledet («Wholesale of food, beverages and tobacco») opererer man med lave driftsmarginer i Norge. Hvis en ser på gjennomsnitt for hele perioden ligger Norge lavest blant samtlige land (jf. Figur 8 nedenfor), og vi ligger lavest også i det siste året vi har noenlunde komplette data for (2007) (jf. figur 9).



Figur 15 Gjennomsnittlig driftsmargin for matvaregrossister 2000–2007 i noen europeiske land. Prosent

Lønnsomhet

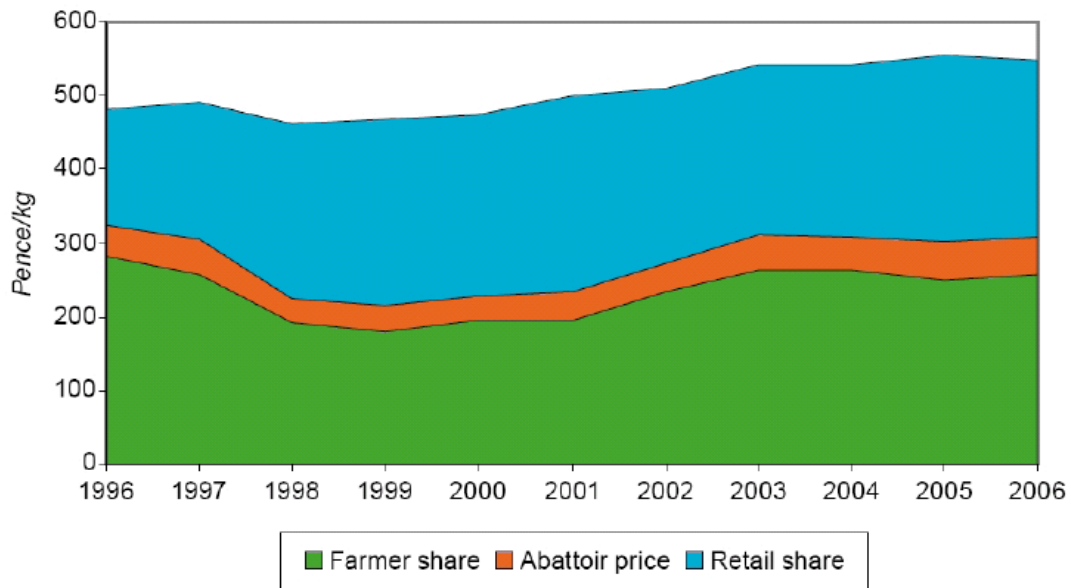


Figur 16 Driftsmargin for matvaregrossister 2007 i noen europeiske land. Prosent

Vi har i tillegg sett nærmere på en analyse av lønnsomhet i dagligvarehandelen i Storbritannia 1980–2008. Denne rapporterer gjennomsnittlige driftsmarginer (Operating Profit Margins) for de tre største kjedene på rundt 5 %. Den gjennomsnittlige driftsmarginen for de tre varierer mellom 4,60 % (Asda) og 5,16% (Sainsbury's). Forfatteren av analysen, John Thanassoulis, bemerker at «[...] the most striking feature of the operating profit margins is that there is no clear upwards trend. The margins, if anything, are flat – they are not growing.»

Thanassoulis diskuterer også i hvilken grad den økende kjedekonsentrasjonen i Storbritannia (som grovt sett har skjedd ved at den største kjeden, Tesco, har ekspandert og frittstående butikker har gått kraftig tilbake) har påvirket lønnsomheten hos underleverandørene. Målt ved driftsmarginer har heller ikke leverandørenes gjennomsnittlige lønnsomhet endret seg i perioden 1997–2007.

Kanskje mer interessant for oss er at Thanassoulis også refererer til britiske marginstudier av noen viktige matvaregrupper: melk, storfekjøtt, sauekjøtt og frukt. Et hovedtrekk er at handelsleddets marginer har økt for alle disse matvaregruppene. Det største skiftet skjedde på 90-tallet, da bøndernes andel av inntektene falt mens handelsleddets andel steg. Dette er illustrert i figur 10 nedenfor for sauekjøtt. (Abattoir betyr slakteri.)



Figur 17 Fordeling av forbrukerprisen på sauekjøtt på bonde, slakteri og handelsledd i UK 1996–2006. Pence/kg

(Kilde: Thanassoulis, 2009)

Det må her bemerkes at norske bønder i mye større grad er skjermet for utenlandsk konkurranse enn britene, og endringen i bøndenes marginer i Storbritannia har derfor minst like mye å gjøre med endringer i EU-markedet for matvarer som endringer i organiseringen av dagligvarehandelen internt i Storbritannia.

For å oppsummere, viser dagligvarehandelen i Norge lav lønnsomhet i de senere år, uansett sammenligningsgrunnlag. Sammenlignet med andre norske næringer, varehandel generelt, matindustri og industri generelt, viser detaljhandelen med matvarer en relativt beskjeden lønnsomhet målt ved kapitalrentabilitet og ved driftsmarginer. Sammenligner vi med utvalgte europeiske land og gjennomsnitt for alle 27 EU-land over tid, har norsk dagligvarehandel og engroshandel med matvarer relativt lave driftsmarginer. Siden de tilgjengelige målene for lønnsomhet er bedre for Norge enn for den internasjonale sammenligningen, er det grunn til å drøfte den siste noe nærmere. Vi kommer tilbake til denne drøftingen i avsnittene nedenfor.

Forklaringer

Det at dagligvarebransjen i Norge her framstår som lite lønnsom er overraskende i lys av all kritikken som har kommet mot denne bransjen, uten at resultatet trenger å være feil av den grunn. Det er allment kjent at lønnsnivået (og den påståtte lønns- evnen) i bransjen ikke er spesielt høyt, noe som passer godt sammen med at lønns- omheten heller ikke er spesielt høy.

Noe av kritikken synes å være basert på en observasjon av at noen sentrale aktører i norsk dagligvarebransje har tjent seg rike på dagligvarehandelen, med Stein Erik Hagen, Ole Reitan og Joh. Johannson som de mest kjente. Men man bør huske på at disse tre har drevet på i svært mange år (Ole Reitan startet opp så tidlig som i 1964) og kontrollerer eller har kontrollert store deler av en bransje som nå omsetter for

over 130 milliarder kroner i året. Da trenger man ikke ta så høye priser at det merkes nevneverdig på forbrukerprisene eller slår ut i den type statistikk vi har presentert her for å legge seg opp store formuer i tidens løp. En annen indikasjon på at disse tre kjedene ikke har skvist sine kunder urimelig, er at det ikke synes som om det overskuddet de har tatt ut fra virksomheten har skadet dem nevneverdig i konkurransen med den fjerde store aktøren i norsk dagligvarehandel, Coop. Fra 2009 til 2010 har Coops andel av dagligvareomsetningen falt fra 24,0 % til 23,7 %.

Tallene vi har tilgang til, tyder altså ikke på mangelfull konkurranse på dagligvareleddet. Når konkurransen i dagligvaremarkedet diskuteres er det lett å henge seg opp i at markedet domineres av bare fire kjeder, og det finnes en god del småsteder der ikke alle disse er representert. På den annen side har de fleste forbrukere mange butikker å velge mellom, og det har skjedd en stor grad av strukturrasjonalisering de siste par tiår, noe som kan tolkes som konsekvenser av hard konkurranse. Siden vi bare har sett på data på bransjenivå er det vanskelig å ha noen formening om spredning i lønnsomhet, og gjennomsnittet kan således skjule store forskjeller. Spesielt på butikknivå er det grunn til å tro at forskjellene er store: konkurransen driver butikker i samme område til å ta lignende priser for lignende varer, og siden en god del av kostnadene er faste (uavhengig av salgsvolum), vil butikker som greier å tiltrekke seg mange kunder (for eksempel på grunn av en lokaliseringsfordel) kunne ha store overskudd samtidig som nabobutikken ikke får dekket kostnadene sine.

Det er også verdt å peke på at når vi snakker om bedrifter som konkurrerer på pris, så trenger man ikke nødvendigvis mange aktører for å oppnå hard konkurranse. Det såkalte Bertrand-paradokset handler om to prissettende bedrifter som konkurrerer bort alt overskudd, til tross for at de bare er to. Mer generelt vil det være slik at hvis det ikke er vesentlige etableringsbarrierer, vil muligheten for at nye aktører kommer til også kunne virke disiplinerende på konkurransen mellom de som i dag er inne i markedet. Vi har også flere eksempler på at varekategorier innenfor leverandørindustrien kontrolleres av færre aktører enn dagligvarehandelen, uten at det nødvendigvis fører til høyere lønnsomhet enn der det er flere konkurrenter. Både for fersk ost og konsummelmelk har det en del år vært to aktører i markedet. Markedet for eksempel for fjørfekjøtt er også i hovedsak lignende strukturert. For meieriprodukter er det gjennomgående den store aktøren som har hatt tilfredsstillende resultater, mens det har vært mer varierende resultater for de mindre aktørene. I kjøttsektoren har det i de siste årene vært motsatt. Den største aktøren, kjøttsamvirket, har hatt lav lønnsomhet over flere år. Det at Lidl valgte å trekke seg ut kort tid etter etablering i det norske markedet kan også tolkes som en indikasjon på at konkurransen er rimelig hard og at lønnsomheten ikke er overveldende god, selv om det finnes andre forklaringer på Lidls mislykkede etablering (se Gabrielsens kapittel 8 i denne rapporten).

Norge skiller seg fra andre land ved at vi har et høyt kostnadsnivå. Dette gjelder spesielt arbeidskraft og innkjøp av de matvarer der det norske markedet skjermes fra internasjonal konkurranse. I den grad kapital flyter fritt, også internasjonalt, bidrar vårt høye kostnadsnivå til å blåse opp omsetningstallene i dagligvarebransjen for gitt rentabilitet, og det at man observerer variasjoner i driftsmarginer betyr ikke at man kan slutte at lønnsomheten (kapitalavkastningen) også varierer. Siden vi ikke har rentabilitetstall for EU-området er det vanskelig å ta stilling til i hvilken grad det særnorske høye kostnadsnivået kan være en forklaring på hvorfor de norske driftsmarginene ligger lavt sammenlignet med andre land. Imidlertid skulle de høye

innkjøpsprisene til dagligvarehandelen, alt annet likt, tilsier en noe lavere bruttomargin i varehandelen i Norge enn i våre naboland. Dette er i tråd med resultatene i Pettersen og Kjuus' artikkel som viser at matvarepriser i Norge ligger anslagsvis 36 prosent over prisene i våre naboland Sverige og Danmark. Av dette anslår de helt grovt og ut fra sammenligning med andre konsumvarer at 16 prosent kan skyldes naturlige kostnadsulempen i distribusjon totalt. Det tilsier også tilsvarende lavere marginer i prosent selv om dagligvarehandelen skulle operere med likt kostnadsnivå. Jeg kan bare ut fra analysen her og data jeg har tilgjengelig, konkludere at det ikke er overdreven fortjeneste i dagligvarehandelen, dvs. detaljhandel med dagligvarer, som kan forklare at vi har høyere matpriser i Norge enn i våre naboland.

Det har som nevnt vært en del oppmerksomhet knyttet til at dagligvaremarkedet i Norge er konsentrert omkring fire landsdekkende kjeder. Det er mindre snakk om at Norge også skiller seg ut ved at vi har en mer konsentrert leverandørindustri enn andre land, spesielt innen matvarer. Norge er et lite land, og når det gjelder matvarer er vi i mindre grad integrert i det større europeiske markedet enn andre land. I små markeder vil det være «plass til» færre bedrifter enn i større land, og dette betyr at det ikke bare er dagligvarekjedene som har potensiell markedsrett i Norge; det gjelder også mange av leverandørene. Dette skaper motmakt og reduserer de store kjedenes muligheter til å ta ut mer av verdiskapingen i leverandørkjeden enn det dagligvareaktører i andre land har.

Norge er tynnere befolket enn de landene vi sammenligner med. Dette fører til at de norske butikkene er mindre, og betjener færre kunder enn butikker i andre land. For å dempe kostnadsulempen dette medfører holder norske dagligvarebutikker et mindre vareutvalg enn dagligvarebutikker i for eksempel Storbritannia. Kostnadsulempen kan imidlertid ikke elimineres på denne måten, bare reduseres, og vår noe «tungvinte» geografi kan på denne måten også bidra til lav lønnsomhet i norsk dagligvarehandel. Forskjeller i transportkostnader, som vil være høyere i Norge enn i andre land fordi vi bor mer spredt, trekker i samme retning.

Jeg har tidligere argumentert for at uvanlig høy lønnsomhet i et marked over lang tid er bekymringsfullt da det kan skyldes mangelfull konkurranse. Det må legges til at uvanlig lav lønnsomhet heller ikke er ønskelig, da det ikke vil være bærekraftig på sikt: hvis kapitalen kan lønnes bedre i andre anvendelser vil den før eller senere bli trukket ut av markedet (i form av nedleggelser, manglende nyinvesteringer eller nedskaleringer). Selv om de tallene jeg har presentert her tyder på at spesielt dagligvarehandelen er lite lønnsom er det få indikasjoner på at dette truer effektiviteten i bransjen. Det at noen butikker med lav lønnsomhet legges ned medfører i de fleste tilfeller ingen store problemer for kundene: grunnen til at de legges ned er gjerne at deres potensielle kunder allerede gjør innkjøpene sine andre steder. Dette gjelder spesielt kunder som gjør innkjøpene sine med bil. Det bør imidlertid bemerkes at slike nedleggelser fører til at kunder uten bil kan bli uforholdsmessig hardt berørt. Spesielt gjelder dette butikknedleggelser i grisgrendte strøk. Men dette er først og fremst et spørsmål om fordeling av lønnsomhet, og det synes klart at løsningen på slike problem ikke ligger i å øke driftsmarginene for hele næringen, men heller å sette inn tiltak som kan øke nettopp disse problematiske butikkenes lønnsomhet.

Jordbrukspolitik, matvarepriser og vareutvalg¹³

Ivar Gaasland, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen

Artikkelen drøfter sammenhenger mellom norsk jordbrukspolitik og de priser og det vareutvalg konsumentene står overfor. Først gis det en kort oversikt over prisforskjeller mellom Norge og verdensmarkedet for primære jordbruksvarer og avledede råvarer. Når vi deretter drøfter jordbrukspolitikens betydning for disse prisforskjellene, skiller vi mellom markedsregulering for primære jordbruksvarer, prisutjevning for meierivarer og råvarepriskompensasjon for industrielt bearbeidede næringsmidler. Importvernet, som er fundamentet for alle disse ordningene, drøftes særskilt. Til slutt diskuteres det mer prinsipielt hvilken betydning ordningene har for vareutvalget i butikkene. Tallmaterialet som inngår i beskrivelsen av de forskjellige ordningene gjelder for det siste tilgjengelige år (stort sett 2010), og fanger ikke opp variasjoner mellom år med hensyn til verdensmarkedspriser og handelstall.

Prisforskjeller mellom Norge og verdensmarkedet

Prisforskjellene på jordbruksvarer mellom Norge og andre land vekker interesse. De er svært synlige for nordmenn som grensehandler eller kjøper mat på utenlandsreiser. Det er likevel krevende å gjøre komparative prisanalyser. Dette skyldes blant annet mangel på offentlig tilgjengelig prisstatistikk i de forskjellige land. Handelsstatistikk viser verdi og kvantum for handel mellom land, og dermed den pris varene handles til, på et relativt detaljert nivå (HS 8-siffernivå), men sammenlignbare innenlandske priser er ikke lett tilgjengelig.

OECD har imidlertid nedlagt et betydelig arbeid i å bygge opp en database over sammenlignbare priser på jordbruksvarer mellom land. Denne databasen ligger til grunn for beregninger av jordbruksstøtten (Producer Support Estimate; PSE) som OECD årlig offentliggjør for sine medlemsland. Sammenligningen av priser skjer her på produsentnivå (pris til bonde) for de viktigste primære jordbruksvarer. Siden prisen på produsentnivå (f.eks. for storfeskrott) normalt vil være avledet av prisene på de ulike anvendelser av den primære jordbruksvaren (f.eks. biffer, fileter og kjøttdeig av storfe), kan den tjene som referansepunkt for prissammenligninger mellom land.

Med OECDs database som kilde viser tabell 1 en sammenligning mellom norsk pris og verdensmarkedspris (referansepris) for de viktigste primære jordbruksvarer. Referanseprisen skal i størst mulig grad uttrykke prisen som tilsvarende vare kan

¹³ Deler av datamaterialet som er benyttet er tilrettelagt av NILF. Jeg har også fått mange gode og innsiktsfulle kommentarer fra Ivar Pettersen, Øyvind Hoveid, Julie Hval, Klaus Mittenzwei og Mads Svennerud ved NILF og Tommy Gabrielsen og Erling Vårdal ved Universitetet i Bergen. Forfatteren står selv ansvarlig for innholdet i artikkelen.

kjøpes for på verdensmarkedet. Det er viktig å ha klart for seg at prisene i de fleste tilfeller ikke gir noe godt uttrykk for reelle produksjonskostnader, verken i Norge eller verden for øvrig. Spesielt norske priser, men også verdensmarkedsprisene, er påvirket av ulike former for produksjonssubsidier og reguleringer.¹⁴ Referanseprisene reflekterer også at verdensmarkedet tjener som et dumpingsmarked for mer eller mindre tilfeldig overskuddsproduksjon. Prisforskjellene indikerer likevel i hvilken grad Norge har mulighet til å handle mat på verdensmarkedet til priser som er lavere enn det nivå norske forbrukere står overfor.

Tabell 1 viser at norsk pris for alle primære jordbruksvarer ligger betydelig over den pris tilsvarende vare kan handles for på verdensmarkedet (107 prosent høyere som et uveid snitt). Laveste prisavvik er for fårekjøtt (44 prosent), mens høyeste avvik er for fjørfekjøtt (187 prosent) og storfekjøtt (150 prosent).

Tabell 1 Prisforskjeller på primære jordbruksvarer mellom Norge og verdensmarkedet (2009). Beløp i kr per kg

	Norsk pris	VM pris (referanse pris)	Pris avvik	
			(kr per kg)	(prosent)
Hvete	2,33	1,14	1,19	104
Bygg	2,14	0,91	1,23	135
Havre	1,91	1,11	0,80	72
Kumelk	4,00	2,15	1,85	86
Storfekjøtt	41,36	16,53	24,83	150
Fårekjøtt	40,14	27,95	12,19	44
Svinekjøtt	23,92	11,96	11,96	100
Fjørfekjøtt	17,15	5,97	11,18	187
Egg	14,37	7,69	6,68	87

Kilde: OECD (2009)

Prissammenligninger på ulike foredlingsnivå kunne vært interessant av flere årsaker. For eksempel ville det kunne si noe om kostnads- og konkurranseforhold i de ulike leddene som ligger mellom bonde og forbruker. Det er å forvente at den prosentvise prisforskjellen mellom Norge og utlandet avtar jo lengre ut i kjeden en kommer. Dette skyldes at den naturbestemte kostnadsulempen i matproduksjon hovedsakelig ligger på primærleddet.¹⁵ I videreforedling er det først og fremst makroøkonomiske betingelser (f.eks. høyt lønnsnivå, kronekurs, og

¹⁴ Den totale støtten til norsk jordbruk var i 2009 på 23,3 milliarder kroner, noe som utgjorde 66,3 prosent av produksjonsverdien (OECD, 2009). Mens 11,1 milliarder kroner var skjermingsstøtte, var 12,2 milliarder kroner budsjettstøtte som bidrar til å «skrive ned» prisene i markedene.

¹⁵ Et godt eksempel på at prisforskjellene ikke bare skyldes naturgitte betingelser, men også reguleringer, finner vi for fjørfekjøtt. Fjørfekjøtt er en produksjon som i prinsippet kan drives uten areal; dvs. at de naturgitt lave planteavlingene i Norge har mindre betydning. Hoveddelen av kostnadene er her knyttet til kraftfôr og innkjøpte, nyklekkede kyllinger (henholdsvis 53 og 26 prosent av omsetningsverdien; NILF, 2010), samt kapital. Norsk pris er likevel 187 prosent høyere enn på verdensmarkedet. Konsesjonsregler og prisnivået i innsatsvaremarkedet, som igjen er et resultat av den norske jordbrukspolitikken, bidrar til slike prisforskjeller.

generelle skatter og avgifter) som kan utgjøre en kilde til konkurransemessig ulempe sammen med krav og standarder som er med på å påvirke kostnadene i produksjonen. Om den prosentmessige prisforskjellen mellom norsk og utenlandsk vare stort sett er like høy i alle leddene, kan det være en indikasjon på at det ikke drives like effektivt som i andre land (f.eks. dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler), at konkurransen er svak, eller at den politisk betingede strukturen i primærjordbruket ikke tillater like rasjonell drift som i andre land.

Tabell 2 Prisforskjeller på råvarer til næringsmiddelindustrien mellom Norge og verdensmarkedet (2010). Beløp i kr per kg

	Pris avvik (kr per kg)
Helmelk, flytende	1,84
Yoghurt	2,86
Skummetmelkpulver	17,75
Ost	27,15
Bygg	0,89
Havre	0,61
Poteter	1,21
Svinekjøttsortering 23 %	19,47
Storfekjøttsortering 14 %	31,44
Fårekjøttsortering 25 %	10,47
Fjørfekjøtt, maskinelt utbeinet	3,68

Kilde: SLF (2009)

En indikasjon på prisforskjeller mellom Norge og utlandet på en del produktvarianter kan en få ved å se på eksportstøttesatsene for råvarer som inngår i ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK). Intensjonen med disse satsene er å kompensere for reelle prisforskjeller på råvarer mellom Norge og utlandet. Tabell 2 gir eksempler på slike satser. Dette materialet er ikke tilstrekkelig til å si noe om effektivitet og konkurranseforhold i videreforedling, men det bekrefter hovedlinjene fra tabell 1 og viser at prisforskjellene også er høye for produkter ut fra meieri og kjøttindustri.

Jordbrukspolitikken innvirkning på prisdannelsen

I dette avsnittet drøftes jordbrukspolitikken betydning for de observerte prisforskjellene. Jeg vil omtale virkemåten til de viktigste ordninger som påvirker prisdannelsen, bortsett fra den ordinære statsstøtten. Vi skiller her mellom primære jordbruksvarer, meieriprodukter og bearbejdede næringsmidler.

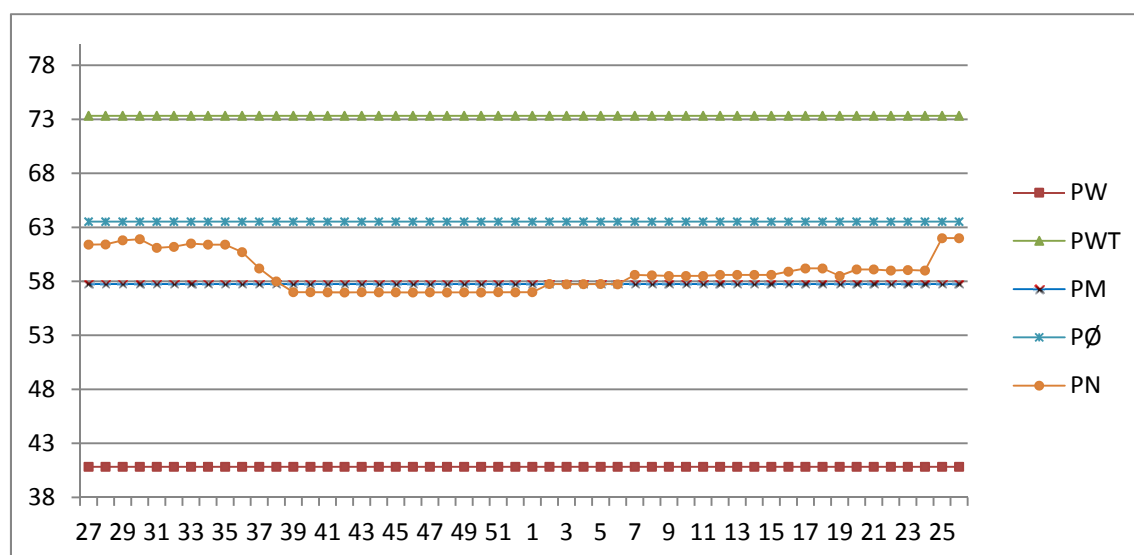
Primære jordbruksvarer

Markedspolitikken for jordbruksvarer kan beskrives med utgangspunkt i figur 1. Den horisontale akse viser uker i avtaleåret 2009/2010, mens priser for skrott av lam, målt på engrosnivå, kan avleses på den vertikale akse.

PM angir *målprisen* som for de fleste primære jordbruksvarer fastsettes i det årlige jordbruksoppgjøret. Målprisen er en pris som *markedsregulator*, som for de

viktigste produksjonene er samvirkebedriftene, i størst mulig grad skal prøve å realisere i markedet. Som angitt i figuren, var målprisen for lam 57,75 kr per kg i den aktuelle perioden. Den realiserede markedsprisen (noteringsprisen), som i figuren er gitt ved PN, var 57,44 kr per kg som et veid gjennomsnitt over året; dvs. 31 øre under målprisen. Gjennomsnittsprisen dekker over en del variasjon i prisen over året. Spesielt i sommersesongen ser vi at noteringsprisen lå over målprisen, mens den i slaktesesongen og frem mot jul lå under.

PW i figuren angir prisen som varen kan handles for på verdensmarkedet, mens PWT viser denne prisen inklusive toll i kr per kg. Vi ser at verdensmarkedsprisen for skrott av lam (40,83 kr per kg; gjennomsnittlig registrert importpris for skrott av lam til Norge i 2010 i henhold til utenrikshandelsstatistikken) ligger betydelig under norsk målpris (prisavvik 16,92 kr per kg), slik tabell 1 viser er hovedregelen for jordbruksvarer.¹⁶ Videre ser vi at verdensmarkedspris inklusive toll (73,32 kr per kilo) ligger markert over den norske prisen (15,57 kr per kg; 27 prosent høyere). Som vi senere skal se i forbindelse med Tabell 6, er også dette fenomenet typisk for de fleste jordbruksvarer. Overbeskyttelsen benevnes populært som luft i tollsatsen.



Figur 1 Eksempel på prisutvikling; lam (skrott på engrosnivå) i avtalesesongen 2009–2010 (kr/kg)

Kilde for noterings- og målpris: SLF (2010)

Importvernet, som vi ser nærmere på i avsnitt 3, er en forutsetning for å kunne opprettholde de store prisforskjellene mellom norsk og utenlandsk vare. Figur 1 er nokså representativ for sentrale produkter som kjøtt og melk. Som hovedregel er det godt samsvar mellom målpris og norsk markedspris. Det vil si at latente variasjoner i etterspørsel og tilbud, som kjennetegner mange jordbruksvarer (både gjennom året og mellom år), i liten grad materialiseres i markedsprisen. Dette skyldes et sammensatt system med produksjons- og markedsreguleringer.

¹⁶ Legg merke til at prisene avviker fra tallene for fårekjøtt i tabell 1. Dette skyldes at noteringspunktet er på engros og ikke produsentnivå.

Om markedsprisen blir liggende for høy i mer enn to uker på rad, nærmere bestemt overstiger en *øvre prisgrense* (PØ) som ligger henholdsvis 5 prosent (melk), 10 prosent (svine- og lammekjøtt, egg og korn) og 12 prosent (potet og grønt) over målprisen, kan SLF åpne opp for såkalt *administrert tollnedsettelse*¹⁷ til redusert eller null toll for å presse den norske prisen ned til målpris.¹⁸ Som vi ser av figuren, var noteringsprisen for lam aldri over øvre prisgrense, og administrert tollnedsettelse ble derfor aldri aktuelt.¹⁹ For andre kjøttslag enn svin og lam/sau har vi i dag ikke målpriser, men et tilsvarende reguleringssystem sikrer likevel begrensede avvik fra de prisene som legges til grunn i jordbruksforhandlingene (NILF, 2011).

Om markedsprisen derimot blir liggende så lavt at det ligger an til at en over året ikke skal klare å oppnå målprisen, eller temporært faller vesentlig under målpris, kan markedsregulator iverksette såkalte *avsetningstiltak*. De viktigste avsetningstiltakene er eksport og lagring.²⁰ Disse tiltakene har naturligvis en kostnadsside. Eksport skjer til en pris (verdensmarkedspris minus frakt) som er langt lavere enn norske produksjonskostnader. Lagring fører med seg kapitalutgifter og annen bruk av innsatsfaktorer, samt ofte senere realisering til nedsatte priser.²¹ Siden noteringsprisen stort sett var ganske nær målprisen, ble slike reguleringstiltak ikke iverksatt for lam i den aktuelle sesongen. Til sammen for melk, kjøtt og egg ble det imidlertid benyttet 276 millioner kroner på avsetningstiltak i sesongen 2009–2010. Av dette beløpet ble reguleringseksport av smør, svinekjøtt og egg utgiftsført med 101 millioner kroner (Omsetningsrådet, 2010). Som vi skal se senere, kommer tilskudd til eksport av ost over den såkalte prisutjevningsordningen i tillegg til disse kostnadene.

Samvirkebedriftene utfører markedsreguleringene av de viktigste jordbruksvarene (TINE SA for melk, Nortura SA for kjøtt og egg, og Norske Felleskjøp BA for korn)²². For å styrke deres evne til å gjennomføre markedsreguleringen er det blitt sett på som nødvendig av myndighetene og jordbrukets interesseorganisasjoner at disse har en dominerende posisjon i det innenlandske markedet. Konkurranselovgivningen har derfor en forskrift som åpner for unntak fra forbudene i konkurranse-loven om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak (§ 10) og utilbørlig

¹⁷ I denne sammenheng er det snakk om en *generell tollnedsettelse* som innføres i en tidsavgrenset periode for alle varer som sorterer under de aktuelle tollnummer. Som vi skal se i avsnitt 3, kan det også gis *individuell tollnedsettelse* på enkeltvarer etter søknad fra enkelt-importører.

¹⁸ Dersom markedsregulator tar ut en pris som for avtaleåret i gjennomsnitt ligger over målprisen, skal det fastsettes en styringspris for det påfølgende avtaleår som skal ligge tilsvarende under målpris. Styringsprisen vil da ha samme funksjon som en målpris.

¹⁹ Det ble likevel importert 1,3 millioner kg fårekjøtt i 2010 (se tabell 7), men dette var i henhold til handelsavtaler.

²⁰ Andre avsetningstiltak er tilskudd til førtidsslaktning av dyr og omdirigering av produkter til industri eller fôr. Også faglige tiltak og markedsføring i regi av opplysningskontorene er ansett som avsetningstiltak.

²¹ Mens eksport betyr at varene fjernes permanent fra det norske markedet, forutsetter en vellykket lagring at det på et senere tidspunkt oppstår underskudd slik at varen kan tilbakeføres til det innenlandske markedet.

²² Regelverket for markedsreguleringen forvaltes av Omsetningsrådet, med SLF som sekretariat.

utnyttelse av dominerende stilling (§ 11).²³ Markedsregulator har også mottaksplikt for de respektive primære jordbruksvarene og leveringsplikt til markedene og andre aktører. Markedsregulator får kompensert for kostnader forbundet med gjennomføringen av tiltakene, og kostnadene finansieres av en omsetningsavgift som belastes alle bøndene i den aktuelle sektor. Markedsreguleringen overvåkes av det partssammensatte Omsetningsrådet som har omfattende fullmakter basert på Omsetningsloven av 1936.

For å kunne innvirke på total produksjon av de ulike produkter, og dermed begrense behovet for både avsetningstiltak og administrerte tollnedsettelse, benyttes også ulike former for produksjonsregulering. Produksjonsreguleringene omfatter blant annet informasjon til bøndene om markedsutvikling, konsesjonsregulering (kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner), og, ikke minst, kvotesystemet i melkeproduksjonen. Kvotesystemet i melkeproduksjonen innvirker også på konkurranseforholdene i meieribransjen siden det gjør det vanskeligere for nye aktører å sikre melkeråvare (Konkurransetilsynet, 2009).

Markedene for primære jordbruksvarer er sterkt regulert. Produksjons- og markedsreguleringene bidrar i stor grad til at prisene på primære jordbruksvarer er høye og stabile, slik den gjeldende jordbrukspolitikken legger opp til. Politikken har imidlertid en kostnadsside, delvis i form av eksplisitte kostnader til eksport, lagerhold og administrasjon, men spesielt i form av høye forbrukerpriser og mangelfull konkurranse. Institusjonalisert markedsrett til samvirkeorganisasjonene og skjerming fra utenlandsk konkurranse er nemlig bærebjelken i systemet.

Meierivarer

Prisdannelsen i meierisektoren påvirkes av prisutjevningsordningen (PU-ordningen). Ordningen, som er tuftet på Omsetningsloven fra 1936, legger til rette for prisdiskriminering og krysssubsidiering mellom meierivarer og markeder. Mens meierisamvirket tidligere utnyttet sin sterke markedsposisjon direkte til slike formål gjennom det såkalte «Riksoppgjøret», skjer diskrimineringen og krysssubsidieringen nå ved hjelp av eksplisitte avgifter og subsidier som alle meieriselskaper står overfor. PU-ordningen er selvfinansierende; dvs. at innsamlede avgifter brukes til å subsidiere andre anvendelser av melken, samt innfrakt- og distribusjonskostnader. SLF fastsetter avgifter og administrerer ordningen. Tabell 3, som er en prognose for 2011, illustrerer systemet.

Prisdiskrimineringen er innrettet for å kunne ta ut en høy pris for de antatt minst prisfølsomme produktene som er drikkemelk og yoghurt, og subsidiere anvendelser

²³ Lovdata; FOR 2004-04-23 nr. 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske. § 2. *Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner.* Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med: a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter. Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.

med stor prisfølsomhet eller generelt lav betalingsvilje. I tabellen kommer dette til syne som en avgift per liter drikkemelk til dagligvaremarkedet på nesten 2 kroner pr liter melkeråvare. Vi ser også at biproduktet kremfløte avgiftsbelegges med over 13 kroner per liter fløte. Til sammen avgiftsbelegges produkter som drikkemelk, yoghurt og fløte for salg i dagligvaremarkedet med ca. 1,4 milliarder kroner. Disse midlene benyttes til å subsidiere industriens kjøp av meierivarer med 450 millioner kroner, mens salg av ost og smør i dagligvaremarkedet subsidieres med 400 millioner kroner. Videre ser vi at merkevareeksport, som stor sett er eksport av Jarlsberg, subsidieres med nær 200 millioner kroner over PU-ordningen.²⁴ De resterende midlene brukes stort sett til innfrakt- og distribusjonstilskudd (ca. 470 millioner kroner) og administrasjon.

PU-ordningen fører med seg høye samfunnsøkonomiske kostnader, spesielt på grunn av eksporten som innebærer en overføring av penger fra norske til utenlandske forbrukere, men også i kraft av krysssubsidieringen mellom varer som selges i det innenlandske markedet. Krysssubsidieringen gir feiltilpasninger i markedene, for eksempel vris konsumet bort fra drikkemelk og yoghurt og over mot ubearbeidet og bearbeidet ost. I tillegg er PU-ordningen komplisert og lite gjennomsliktig, og i stor grad tuftet på meierisamvirkets forretningsdrift og produktkalkyler.

Tabell 3 *Satser og beløp i prisutjevningssystemet, prognose for 2011*

	Melk (mill. liter)	Fløte/myse (mill. liter)	Avgift (+) subsidie (-) kr per liter	eller subsidie (-) mill kr
Sure smaksatte melkevarer, dagligvare	52		1,72	89
Ikke smaksatte melkevarer, dagligvare	471		1,91	900
Søte smaksatte melkevarer, dagligvare	30		0,01	0
Ferske oster, dagligvare	27		1,47	40
Modnede oster, dagligvare	511		-0,43	-220
Tørrmelk	122		-0,88	-107
Flytende produkter, industri	49		-0,99	-48
Modnede oster, industri	98		-1,14	-111
Oster, merkevareeksport	134		-1,43	-192
Fløte til kremfløte, dagligvare		31,5	13,37	421
Fløte til smør, dagligvare		23,2	-6,98	-162
Fløte til smør, industri		23,2	-8,27	-192
Myse til mysost		60,2	2,4	144
Transporttilskudd, administrasjon m.m.				-601
SUM				-39

Kilde: SLF (2011)

²⁴ Eksporten, som utgjør knapt 10 prosent av norsk melkeproduksjon, kan karakteriseres som ren dumping siden den selges til en pris som er langt lavere enn både produksjonskostnader og innenlandsk pris.

Bearbeidede næringsmidler

De fleste bearbeidede næringsmidler som kan produseres med norske jordbruksvarer, inngår i ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK).²⁵ RÅK-ordningen har til hensikt å kompensere for prisforskjeller på jordbruksråvarer mellom Norge og EU slik at den norske næringsmiddelindustrien i minst mulig grad hemmes av det særnorske, høye prisnivået på råvarer. Tilsvarende skal foredlingsbedrifter i EU kunne konkurrere med norsk foredlingsindustri uhindret av den delen av importvernet som skyldes ulike råvarepriser. RÅK-ordningen inkluderer prisnedskrivning og eksportstøtte for råvarer kombinert med spesielle tollsatser på import fra EU-land.

Tabell 4 viser de viktigste varegruppene i RÅK-ordningen rangert etter importverdi i 2010 (75 prosent av all RÅK-import). Vi ser at fôr utgjør en betydelig del av RÅK-importen (ca. 25 prosent). Eksklusive fôr utgjorde RÅK-importen 6 milliarder kroner. Brødvarer og sjokolade er her verdimesig viktigst, hver med rundt 0,5 milliard kroner i importverdi, fulgt av sukkervarer og sauser. Verdien av norsk eksport av RÅK-varer i 2010 var 1,1 milliarder kroner.

Tabell 4 De viktigste varene i RÅK-ordningen etter importverdi og opprinnelsesland (2010)

	Import-verdi (mill. kr)	Andel fra ulike grupper av land		
		EØS/ EFTA	GSP	Andre land
Fôr	1 682	0,45	0,51	0,03
Brød og brødvarer	575	1,00	0,00	0,00
Sjokolade	568	0,99	0,00	0,01
Dyrefôr	414	0,01	0,99	0,00
Sukkervarer	375	0,93	0,04	0,02
Sauser	370	0,87	0,07	0,06
Søte kjeks	321	0,95	0,00	0,05
Kaker	247	0,96	0,00	0,04
Snacks (f.eks. tortilla/potetsnacks)	217	0,90	0,02	0,08
Div. bakervarer	199	0,96	0,01	0,01
Div. næringsmidler	195	1,00	0,00	0,00
Sjokolade med fyll	184	1,00	0,00	0,00
Knekkebrød	159	1,00	0,00	0,00
Pizza	156	1,00	0,00	0,00
Øl	159	0,82	0,01	0,18
Andre næringsmidler med kakao	132	0,97	0,00	0,03
SUM utvalg	5 951	0,75	0,22	0,03
SUM RÅK	8 080	0,80	0,17	0,03

Kilde: SSB, Utenrikshandelsstatistikken

²⁵ Det finnes ingen standardisert definisjon av en RÅK-vare. Hvilke varer som i praksis inngår i ordningen, fremgår av varenumrene i SLFs tabell «Gjeldende tabeller for beregning av tollsatser ved import av bearbeidede landbruksvarer (RÅK-import)».

Konkurranseevnen til norsk næringsmiddelindustri er avhengig av en rekke forhold som kostnadseffektivitet i produksjonen, priser på råvarer og andre sentrale innsatsfaktorer, og ikke minst politiske rammebetingelser gitt ved RÅK-ordningen. Som for primærjordbruket er tollvernet en sentral del av rammebetingelsene. Høye MFN (Most Favoured Nation) tollsatser, gjelder i utgangspunktet også for RÅK-varene, men siden Norge har flere handelsavtaler for bearbeidede næringsmidler, hvor den viktigste er spesifisert i Protokoll 3 i EØS-avtalen, skjer importen normalt til lavere tollsatser avhengig av opprinnelsesland.

Tabell 5 viser tollsatsene for de viktigst konsumvarene. Først ser vi at den bundne WTO-tollen ligger høyt over både MFN-tollsatsen (som anvendes overfor land uten handelsavtale med Norge) og tollsatsene som er gitt i handelsavtalene. Derne ser vi at EØS-land, som er del av RÅK-ordningen, har betydelig lavere tollsatser enn andre land, også lavere enn utviklingsland generelt (GSP). Om en sammenstiller dette med handelstallene i tabell 4, ser vi at nesten all import utenom fôrvarer (96 prosent), ikke overraskende, kommer fra EØS/EFTA-området. Fôrvarer kommer derimot hovedsakelig fra utviklingsland (60 prosent). En kan likevel ikke slutte at dette handelsmønsteret hovedsakelig skyldes preferansene som gis til EØS/EFTA under RÅK-ordningen, siden det generelt er vanlig at handel med bearbeidende næringsmidler skjer mellom like og nære land.

Fremgangsmåten for fastsetting av tollsatsene i tabell 5 er komplisert. Intensjonen er at tollsatsene skal reflektere forskjeller i råvarepriser mellom Norge og de ulike opprinnelsesområdene. Tollen for en gitt RÅK-vare (f.eks. søte kjeks) fra en region (f.eks. EU) skal dermed være en funksjon av prisforskjellen mellom Norge og EU for de enkelte ingrediensene (f.eks. melkepulver) vektet med innholdet av de enkelte råvarene i ferdigvaren. For noen ferdigvarer, f.eks. brødvarer, kjeks, kaker, sukkervarer og snacks, beregnes tollen etter en matrise som løper over råvarer (melkefett, melkeprotein, stivelse, mel, kjøtt, egg, ost og bær) og deres prosentmessige innhold i ferdigvaren. For andre varer, f.eks. sjokolade og sauser, bestemmes tollen ut fra varens spesifikke deklarasjon (innhold). For en del av varene fastsettes tollen ut fra en standard resept.

Tollsatsene for ferdigvarene kombineres med satser for prisnedskrivning og eksportstøtte for norskproduserte råvarer av melk, egg, korn, potet, stivelse og kjøtt når disse inngår i produksjonen av bestemte ferdigvarer. Basert på satser for de ulike råvarene beregnes tilskudd per kilo ferdigvare ut fra innleverte resepter godkjent av SLF. Det er imidlertid ikke gitt at en vare får prisnedskrivningstilskudd (PNS), selv om regnestykket skulle tilsi dette. PNS er gjenstand for forhandlinger i Jordbruksoppgjøret og bevilges innenfor avtalt tilskuddsramme.

Tabell 5 Tollsatser for de viktigste bearbeidede næringsmidler i RÅK-ordningen (kr/kg)

	WTO bundet	EØS/ EFTA	GSP	MFN
Brød og brøddvarer	29,35	1,84	2,83	5,01
Sjokolade	7,69	3,43	5,30	6,15
Sukkervarer	6,71	1,60	2,59	3,44
Sauser	27,66	0,31	0,50	0,50
Søte kjeks	7,62	1,84	2,83	4,18
Kaker	10,26	2,12	3,22	3,78
Snacks (f.eks. tortilla/potetsnacks)	29,35	2,59	4,35	6,53
Diverse bakervarer	29,35	1,84	2,83	5,01
Diverse næringsmidler	5,18	1,84	3,72	4,06
Sjokolade med fyll	7,69	2,34	3,58	4,43
Knekkebrød	6,08	2,33	3,52	5,35
Pizza	29,35	5,76	7,87	10,13
ØL (pr liter)	1,28	0,00	0,00	1,28
Andre næringsmidler med kakao	22,58	2,24	3,39	3,82

Kilde: Beregninger mottatt fra NILF

Et eksempel kan illustrere prinsippet. La oss si at en produsent av pizza benytter ost i produksjonen. I henhold til SLFs liste (ikke vist her) gis det en prisnedskrivning på 7,00 kr per kg ost hvis pizzaen omsettes innenlands. Denne satsen er lavere enn differansen mellom norsk og utenlandsk pris på ost siden produsenten også har beskyttelse i form av toll på pizza (5,76 kr i toll på pizza fra EU). Om bedriften også eksporterer pizza, vil han i tillegg til prisnedskrivningen få utbetalt eksportstøtte per kilo ost på 20,15 kr. Ved eksport blir dermed totalt tilskudd per kilo ost kr 27,15. Etter intensjonen skal eksportstøtten være like differansen mellom norsk og internasjonal råvarepris på ost.

I tillegg til RÅK-ordningen eksisterer det også en ordning for utenlands bearbeiding som innebærer at norske råvarer, for eksempel kjøtt og melk, kan pakkes eller videreforedles på anlegg i utlandet, og returneres til Norge uten at råvaren belastes med toll. Ordningen er imidlertid kvotebegrenset til relativt små mengder, noe som indikerer at myndighetene også ønsker å beskytte selve industridelen av foredling lokalisert i Norge. Et av de mest kjente produktene som importeres under ordningen for utenlands bearbeiding er Philadelphia-ost.

RÅK-ordningen er komplisert, byråkratisk, lite forutsigbar og lite gjennomsluktig. Det kreves omstendelige beregninger for å gjennomskue om det også kompenseres for forskjeller i effektivitet og struktur i selve industriproduksjonen, og ikke bare for forskjeller i råvarekostnader. Ordningen kan påvirke bedrifters valg av lokalisering, for eksempel om virksomhet skal legges i Norge eller i utlandet, ut over det rene effektivitetshensyn i industriproduksjonen skulle tilsi. Ved å tilpasse et produkt slik at det faller inn under RÅK-ordningen, kan en importør få helt andre innkjøpskostnader. Tilsvarende vil en norsk foredlingsbedrift som kjøper norske råvarer, være prisgitt landbruksforvaltningens detaljerte prisberegninger, samt Jordbruksforhandlingenes konklusjoner om prisnedskrivningsmidler. Ordningen med utenlands bearbeiding av norske råvarer fører til unødig råvaretransport. Komplexiteten i ordningen innbyr til strategisk tilpasning med hensyn til hvilke

produkter som produseres og med hvilke råvarer. Slike utslag vil i så fall ha en kostnadsside som påvirker priser, konkurranseforhold og vareutvalg på en uheldig måte.

Importvernet

Importvernet er det viktigste jordbrukspolitiske redskapet for å kunne opprettholde de rapporterte prisforskjellene i tabell 1, og det er også en forutsetning for at markedsreguleringen skal fungere. Som vi skal se, er også importvernet detaljert og komplisert. Betydningen for prisdannelse og handel underbygges med tall.

I bunn av importvernet ligger tollsatser som i prinsippet gjelder likt for alle handelspartnere. Dette er de såkalte «Most Favoured Nation» (MFN) tollsatsene som for primære jordbruksvarer stort sett er lik tollsatsene som Norge gjennom WTO er bundet til ikke å overstige. Tollsatsene er i WTOs avtaleverk angitt både i prosent (ad valorem) og som et kronepåslag (spesifikk sats).²⁶ Norge kan selv velge om prosent- eller kronetoll skal benyttes ved import. Helt siden implementeringen av Uruguay-avtalen i WTO har Norge stort sett valgt å benytte kronetoll. Først de senere årene, etter hvert som kronetoll har gitt dårligere beskyttelse, har man valgt å omlegge deler av tollvernet til prosenttoll. Første tallsøyle i tabell 6 viser MFN-tollsats for varene som tidligere er vist i tabell 1.

MFN-tollsatsene er typisk satt til et nivå som overstiger prisdifferansen mellom norsk markedspris og relevant importpris; det vil si at det er lagt inn luft i tollsatsene. Den tredje søylen i tabell 6 viser luften i prosent. For storfekjøtt, beregnet for skrott, viser for eksempel tallene at tollsatsen må senkes med 23 prosent for at importpris inklusive toll skal komme ned på samme nivå som norsk pris i 2010. Det er viktig å være oppmerksom på at dette anslaget er basert på en enkelt produktvariant i et enkelt år. I praksis kan naturligvis priser, og dermed beskyttelsesgraden, variere mellom produktvarianter og år, og også innenfor det enkelte år.

²⁶ Når tollsatsene ble bundet i WTO, ble prosentsatsen typisk satt likt for alle anvendelser av en jordbruksvare (f.eks. skrott og biff av storfe; 344 prosent), men for å gi samme beskyttelse for anvendelser med ulik foredlingsgrad, og dermed importpris, ble kronetoll satt forskjellig (32,28 og 119,01 kr per kg for henholdsvis skrott og biff av storfe). Generelt er det nemlig slik at prosentsats gir bedre beskyttelse enn kronesats når importprisen stiger. Etter hvert som priser har endret seg i forskjellig takt, har beskyttelsesgraden for ulike produktvarianter også forskjøvet seg. For øvrig er det for jordbruksrelatert produkter til sammen 1 354 tarifflinjer, men alle disse er ikke relevante for Norge.

Tabell 6 Grunntrekkene i importvernet for sentrale jordbruksvarer (2010)

	Tollsats (kr/kg)		Luft i tollsats (prosent)		WTO-TRQ		Tollfri import MUL/SACU**)	EØS/ bilaterale avtaler	
	MFN	GSP	MFN	GSP	Kvote (tonn)	Toll (kr/kg)	Kvote (tonn)	Kvote (tonn)	Toll kvote (kr/kg)
Hvete	2,13	1,92	44 %	38 %					
Bygg	1,74	1,57	29 %	21 %					
Havre	1,52	1,37	47 %	42 %					
Kumelk	8,34*)	7,51	78 %	75 %					
Ost	27,15	24,44	0 %	-11 %				4 500	
Storfekjøtt	32,28	29,05	23 %	15 %	1 084	12,15	3 700		
Fårekjøtt	32,49	29,24	62 %	58 %	206	12,23	400	600	2,40
Svinekjøtt	24,64	22,18	51 %	46 %	1 381	9,28			
Fjørfekjøtt	48,4	43,56	77 %	74 %	221	9,68			
Egg	15,5	13,95	57 %	52 %	1 295	5,04			

*) Det anvendes prosentsats på 388 prosent som i tabellen er omregnet til kronesats ut fra importpris på 2,25 kr per kg (jf. tabell 1).

**) Southern Africa Customs Union (SACU) landene Botswana, Namibia og Swaziland. I utgangspunktet er det toll- og kvotefri import for alle varer fra MUL-land. Sikkerhetsbestemmelser som gjør det mulig å stoppe importen gjelder imidlertid for alle produkter. I tabellen vises kvotebegrensninger som er gjort eksplisitt for de nevnte SACU-landene.

Gjennom forhandlingsrunder i WTO er intensjonen at tollsatsene etter hvert skal reduseres slik at handelen øker. For å legge til rette for et visst importpress inntil så skjer, ble det fastsatt minimumsimportkvoter til reduserte tollsatser (WTO-Tariff Rate Quotas; WTO-TRQs). Femte og sjette søyle i tabell 6 viser nivå og tollsats for Norges WTO-TRQs. For storfe ser vi for eksempel at kvoten er på 1084 tonn for utbenet vare (og ikke spesifisert på produktvariant), som i 2010 tilsvarte 1,3 prosent av norsk produksjon. Tollsatsene innenfor kvoten utgjorde om lag 38 prosent av MFN-satsen, som for skrott av storfe betyr 12,15 kr per kg. Som vi ser er dette lavere enn prisforskjellen mellom Norge og verdensmarkedet, noe som skulle gjøre det attraktivt å importere. Kvotene tildeles importører, stort sett ved hjelp av auksjoner. Den effektive tollsatsen for kvoteimporten blir da lik den eksplisitte tollsatsen pluss auksjonspris per importert kg.

WTO-avtalen tillater at det gis preferanser overfor utviklingsland. Som en hovedregel innrømmes land definert inn under den ordinære Generalized System of Preferences (GSP) ordningen en tollsats som er 10 prosent lavere enn MFN-tollen.²⁷ I utgangspunkt kan importen fra utviklingsland skje uten mengdebegrensninger til den gjeldende toll. Men en sikkerhetsmekanisme gjør det likevel mulig å stoppe importen dersom den blir så høy at den «forstyrrer» det norske markedet²⁸.

²⁷ For toll innenfor WTO-TRQ kvotene gis det 30 prosent rabatt for GSP land.

²⁸ Lovdata; FOR 2008-03-07 nr. 228: Forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser (Generalized System of Preferences for goods imported from developing countries – GSP), § 2: «Hvor importen av en landbruksvare som er gitt GSP-preferansetoll, medfører vesentlig markedsforstyrrelse eller fare for vesentlig markedsforstyrrelse, kan Kongen ved forskrift iverksette de tiltak som er nødvendig for å fjerne denne markedsforstyrrelsen, herunder helt eller delvis oppheve preferansetollbehandlingen for den angjeldende varen med umiddelbar virkning.»

Den andre søylen i tabell 5 viser GSP-tollsatsen, mens den fjerde søylen viser luften i GSP-tollsatsen.

En gruppe av de minst utviklede land (MUL-land) kan selge jordbruksvarer til Norge uten toll gjennom nulltoll-ordningen.²⁹ Innenfor GSP-ordningen har Norge også gitt toll- og kvotefri markedsadgang til SACU-landene Namibia, Botswana og Swaziland for alle landbruksprodukter unntatt storfekjøtt, korn, mel og kraftfôr. Også for denne importen gjelder sikkerhetsmekanismen. Kvotebegrensningen for import av storfekjøtt fra de nevnte SACU-landene, som er på 3 700 tonn utbeinet kjøtt (ca. 5 prosent av norsk produksjon), ble innført etter hvert som importen tok seg opp. Importen av sauekjøtt fra Namibia har også vist sterk vekst fra et lavt nivå, og norske myndighetene har følgelig også innført en kvotebegrensning for import av sauekjøtt på 400 tonn i året (1,7 prosent av norsk produksjon).³⁰ *De facto* er dermed nulltoll-ordningen ikke kvotefri. Den gjeldende importen (2–5 prosent av norsk produksjon) gir en indikasjon på hvor mye Norge i praksis er villig til å tillate av import fra fattige land i verden.

Handelsavtaler med særskilte vilkår eksisterer også. Av spesiell relevans er avtalen med EU gjennom EØS-avtalen. Selv om Norge står utenfor EUs felles jordbrukspolitik, har EØS-avtalens Artikkel 19 som intensjon å skape et mer åpent marked for jordbruksvarer innenfor EØS-området. Tabell 6 viser importkvoter på jordbruksprodukter i 2010.³¹ De fleste kvotene er tollfrie og auksjoneres ut til importører. Importkvoten for ost, som er spesielt høy, tildeles etter historiske rettigheter. Et annet eksempel på en bilateral avtale er den årlige importkvoten på 600 tonn lammekjøtt fra Island.

Som nevnt er administrerte tollnedsettelse et annet element i det norske importvernet. Mens generelle tollnedsettelse iverksettes av myndighetene når det norske markedet er underforsynt i den forstand at norsk markedspris blir for høy i forhold til avtalt målpris (eller i forhold til den referanseprisen som ligger til grunn for tilpasning av importvernet), kan det også gis individuelle tollnedsettelse for enkeltvarer etter søknad fra enkeltimportører. Slike tollnedsettelse gis normalt for en definert vare, med gyldighet for en fastsatt periode, og for en ubegrenset mengde. Hva tollen blir satt til, er avhengig av hvilket produkt det søkes tollnedsettelse for. I 2010 var det totalt over 4 000 søknader om individuelle tollnedsettelse. De fleste av disse gjelder import av spesielle næringsmidler for innvandrergreper, men også noen råvarer for industrien. Det var over 300 søknader under den da gjeldende konserverordningen (NILF, 2011).

Med oversikten over importvernet som bakteppe, skal vi se nærmere på faktisk import av jordbruksvarer, og hvordan denne fordeler seg på ulike ordninger. Tabell 7 viser produksjon og handel med jordbruksvarer og avledede import-

²⁹ Norge har inkludert 14 lavinntektsland i tillegg til 50 FN definerte MUL-land. Land med befolkning over 75 millioner regnes ikke med blant MUL-land. MUL-land omfatter om lag 1/5 av verdens fattige (Melchior, 2005).

³⁰ Importen fra Namibia økte fra null i 2007 til 369 tonn i 2010.

³¹ I den siste reforhandlingen av Artikkel 19 i 2010 er det avtalt at den tollfrie importkvoten for ost skal økes fra 4500 tonn til 7200 tonn. For kjøtt er det etablert midlertidige importkvoter fra EU for storfe (900 tonn), kylling (800 tonn) og gris (600 tonn).

andeler.³² Storfekjøtt kan igjen brukes som eksempel. Først ser vi at importen var 5,4 millioner kg som utgjør vel 6 prosent av norsk produksjon. Om lag 60 prosent av importen kom fra Botswana, Namibia og Swaziland; dvs. land som kan selge tollfritt innenfor en samlet kvote på 3,7 millioner kg. Importen under denne ordningen var på 3,2 millioner kg; dvs. at nær 90 prosent av kvoten ble utnyttet. Dernest kan 20 prosent av importen tilskrives WTO-TRQ-ordningen som ble full utnyttet. Alle land kan benytte seg av WTO-TRQ-ordningen, men siden det gis 30 prosent tollreduksjon for GSP-land, er det ikke usannsynlig at kvoten i stor grad utnyttes av GSP-land med fortrinn i storfekjøttproduksjon, som Brasil, Uruguay og Argentina. Import til administrert tollnedsettelse utgjorde 6 prosent av den totale importen. Den gjenstående importen, som utgjorde 14 prosent av den totale storfeimporten, skjedde enten under den ordinære GSP-ordningen (90 prosent av MFN-sats) eller generell MFN-tollsats.

For øvrige kjøttslag og egg er importandelen enda lavere, men for øvrig avtegner det seg et lignende bilde som for storfekjøtt. Importen er i stor grad begrenset til mindre kvoter med reduserte satser. For sau og lam er importandelen vel 5 prosent. Tollkvoten til Island, med en tollsats på 2,40 kroner per kg, ble utnyttet fullt ut og utgjorde nær halvparten av importen. WTO-TRQ-kvoten, som også ble utnyttet fullt ut, utgjorde 16 prosent av importen. Resten av importen, det vil si omtrent 30 prosent, kom tollfritt fra SACU-land. Sannsynligvis kom det ingen import til ordinær MFN-sats. For lyse kjøttslag (svinekjøtt og fjørfe) og egg er importandelen under 1 prosent, og stort sett all import kommer fra andre vestlige land under WTO-TRQ-ordningen. Disse kvotene ble ikke utnyttet fullt ut i 2010.

Tabell 7 Produksjon og handel med jordbruksvarer (millioner kg); import fordelt på ordninger (2010)

	Norsk produksjon	Import	Eksport	Importandel*)	Import fordelt på ordninger				
					WTO-TRQ	MUL/SACU**)	EØS/Bilaterale avtaler	Adm. import	MFN/GSP
Hvete	407	384,1		0,49				384,1	
Bygg	362	21,2		0,04				21,2	
Havre	385	30,8		0,10				30,8	
Kumelk	1506			0,07					
Ost	78	9,4	13,5	0,36			4,500		4,900
Storfekjøtt	83	5,4	0,2	0,06	1,084	3,207		0,326	0,731
Fårekjøtt	24	1,3		0,05	0,206	0,369	0,598		0,094
Svinekjøtt	128	1,3	4,5	0,01	1,381				
Fjørfe	73	0,1	1,6	0,00	0,221				
Egg	55	0,2	0,4	0,00	1,295				

*) Andel av norsk konsum anslått som norsk produksjon + import – eksport. Grensehandel er ikke medregnet.

**) SACU-landene Namibia, Botswana og Swaziland.

Kilde: SSB, Utenrikshandelsstatistikk.

³²Norsk produksjon er målt på produsentnivå, mens importmengdene gjelder for mer bearbejdede produktvarianter, for eksempel skrotter, stykker, biffer og fileter for storfe. Det vil si at importandelen blir noe høyere hvis importmengdene regnes om til kjøtt med bein (skrott).

Importandelen for melk, når importerte produkter omregnes til produksjonsmelk, er på ca. 7 prosent. Det meste av import av meieriprodukter kommer fra EU. Det er spesielt ost som importeres. Om lag halvparten av osteimporten kom tollfritt under EØS-avtalen. Resten av importen kom trolig til MFN-tollsats og er i så fall et av få eksempler i norsk jordbruk hvor mer enn marginal import kommer på ordinær måte. Forklaringen finnes i tabell 6 som viser at det ikke lengre er luft i tollsatsen. Dette er nok årsaken til at landbrukets organisasjoner i jordbruksforhandlingene i 2011 ønsket overgang fra krone til prosenttoll for ost.

For hvete, som i stor grad benyttes som matkorn, var det i 2010 nesten like mye import som norsk produksjon. Importandelen var derimot lav (6 prosent) for bygg og havre som hovedsakelig brukes til fôr. Spesielt matkorn er et eksempel på et produkt som Norge av klimatiske årsaker ikke klarer å være selvforsynt med. Produksjonen av korn og andelen som kan benyttes som matkorn, svinger også fra år til år. For å dekke forskjellen mellom innenlandsk etterspørsel og norsk produksjon benyttes utelukkende administrert tollnedsettelse.

Sammenligningen mellom importsystemets utforming og handelsmønster avtegner et klart bilde. Første observasjon er at importandelene er lave. For lyse kjøttslag og egg er det nesten ingen import, mens importandelen ligger på 5–7 prosent for mørke kjøttslag og melk. For korn og planteprodukter som Norge av naturlige årsaker har underdekning for, er importandelene høyere. For hvete er den nær 50 prosent i 2010, mens den var 6 prosent for fôrkornslag.

Derneft er det slik at nesten ingen import kommer inn under det ordinære importsystemet (MFN-tollsats). Det ordinære tollvernet for varer vi produserer i Norge, er med andre ord i praksis og med få unntak, prohibitivt. Forklaringen er luften i MFN-tollsatsene som ble påvist i tabell 6. Det eneste klare unntaket er ost hvor handelsprisen har steget tilstrekkelig til at luften er borte.

At knapt noe import kommer på ordinær måte, betyr at den registrerte importen enten er regulert for å dekke naturgitt (f.eks. matkorn) eller sporadisk (f.eks. periodevis underskudd på kjøtt) underdekning i det innenlandske markedet, kvotebasert i henhold til EØS-avtalen, bilaterale avtaler (f.eks. Island) og multinasjonale avtaler (WTO-TRQ), eller skjer innenfor preferansesystemet for utviklingsland (f.eks. tollfri import fra land som er innrømmet nulltoll; 10 prosent reduksjon i MFN-sats for øvrige utviklingsland).

Oversikten har vist at generell administrert tollnedsettelse først og fremst skjer for planteprodukter som vi av naturgitte årsaker enten har årvisst (matkorn), sesongmessig (potet) eller tilfeldig (fôrkorn) underdekning av. For animalske produkter, som lettere kan kontrolleres, er omfanget av administrert tollnedsettelse relativt lavt.

Import under internasjonalt forpliktende avtaler skjer hovedsakelig under WTO-TRQ ordningen og EØS-avtalen. Med unntak av ostekvoten for EU, utgjør importkvotene en beskjeden andel av norsk produksjon.

De generelle preferansene som gis til utviklingsland (10 prosent rabatt på MFN sats; 30 prosent rabatt på tollsats innenfor WTO-TRQ) er ikke tilstrekkelig til å

utløse noe betydelig import. For storfekjøtt skjer det litt import, spesielt fra lav-kostnadsland som Brasil, Argentina og Uruguay.

De spesielle preferansene som gis til MUL-land og SACU-landene Namibia, Botswana og Swaziland gir et visst utslag for storfe og sau (fra SACU-landene). Den tollfrie importen fra SACU-land i 2010 utgjorde om lag 5 prosent (storfe) og 2 prosent (sau og lam) av norsk produksjon. Bruk av sikkerhetsmekanismen er formodentlig årsaken til at denne import begrenses til slike nivåer.

Jordbrukspolitikken innvirkning på vareutvalg

Undersøkelser har vist at vareutvalget i Norge er begrenset i forhold til det en finner i andre vestlige land, som også har høy levestandard, men en annen jordbrukspolitik (Landbruks- og matdepartementet, 2011). Den forutgående beskrivelsen av markedspolitikken i jordbruket, kombinert med økonomiske teori, kan bidra med viktige forklaringer på denne tilstanden.

Det er velkjent at konkurranse, gjennom de incentiver dette gir til innovasjon, produktutvikling og effektivitet, er en viktig drivkraft for å sikre både lave priser og et godt vareutvalg. Vi har sett at markedet for matvarer som kan produseres med norske råvarer er sterkt skjermet fra utenlandske konkurranse. I tillegg utgjør importvernet for matvarer en etableringshindring for utenlandske dagligvarekjeder som i begrenset grad kan benytte sine etablerte leverandørnettverk ved etablering i Norge. Dette kan bidra til mindre konkurransepress også i dagligvareledet.

I fravær av utenlandsk konkurranse, og med begrensede eksportmuligheter på grunn av høye kostnader, står en igjen med et relativt lite innenlandsk marked som skal betjenes av norskproduserte råvarer. Generelt begrenser dette muligheten til å utnytte stordriftsfordeler i foredling og produksjon. Hvis en skal produsere mange produktvarianter av hver råvare, blir det enda vanskeligere å utnytte stordriftsfordelene (variasjon koster). Matindustrien i det beskyttede norske markedet får derfor et naturlig motiv for å begrense vareutvalget. Det samme kan gjelde distributørene som får økte kostnader ved å holde et stort vareutvalg med lav omløpshastighet i butikker spredt over hele Norge. Importvern sammen med norsk geografi, tilsier altså et mer begrenset vareutvalg i norske dagligvareforretninger enn i våre naboland innenfor EU.

Men begrensede handelsmuligheter er ikke den eneste forklaringen på at vareutvalget er lite siden det heller ikke i det innenlandske markedet er lagt opp til konkurranse. Vi har sett at koordinert adferd og institusjonalisert markedsrett gjennom markedsreguleringssystemet er selve bærebjelken i den innenlandske markedspolitikken. Uten at vi her har kunnet drøfte markedsreguleringen i detalj, er det grunn til å regne med at reguleringen virker standardiserende og begrensende på produktvariasjon. For eksempel kan ikke en bedrift som foredler kjøtt regne med at markedsregulators forpliktelse til å levere råvarer på like vilkår med egen intern foredling, gjelder for de beste råvarekvalitetene. For industri utenfor samvirket, blir det derfor risikabelt å satse på produktutvikling basert på særpreget råvarekvalitet.

Tollvernet er i prinsippet utformet slik at vi skal kunne importere produkter som ikke produseres i Norge, mens RÅK-ordningen og reglene for utenlands bearbeiding skal sikre at vi kan importere ferdiglede produkter basert på råvarer som for øvrig produseres i Norge. Derfor er importkostnaden for f.eks. ris og avocado til humant konsum ikke høyere i Norge enn f.eks. i EU. Det er altså ikke importvernet som eventuelt hindrer at norske konsumenter får færre varianter av disse produktene å velge mellom. Tollvernet for råvarer er imidlertid ikke finmasket nok til å skille mellom kvaliteter som norsk jordbruk leverer og kvaliteter som kompletterer utvalget for foredlingsindustrien og forbrukerne.

Et annet viktig forhold som påvirker vareutvalget er PU og RÅK-ordningene som er kompliserte, lite gjennomsiktige og også uforutsigbare med avgifter og subsidier på ferdigvarer og råvarer som dels avhenger av årlige forhandlinger mellom bondeorganisasjoner og departementer. Ordningene bidrar til at aktørene tilpasser seg et system med avgifter og subsidier som ikke reflekterer reelle kostnads- og etterspørselsforhold. Den bakenforliggende intensjonen bak mange av disse ordningene er, i tråd med tradisjonell samvirketankegang, å utjevne forskjeller i lønnsomhet mellom råvareanvendelser. Ved å fjerne lønnsomhetsforskjeller mellom anvendelser bidrar en imidlertid også til å redusere incentivene til produktutvikling.

Konklusjoner og oppsummering

I gjennomsnitt er prisene på råvarer fra norsk jordbruk om lag dobbelt så høye som på verdensmarkedet. Et anslag på hvor mye disse prisforskjellene totalt utgjør for forbrukerne, kan en finne i OECDs årlige beregninger av hvor mye konsumentene bidrar med i støtte til jordbruket, målt på produsentnivå, gjennom priser som er høyere enn på verdensmarkedet (Consumer Support Estimate; CSE). I 2009 var denne støtten på 11,6 milliarder kroner, eller om lag på nivå med skjermingsstøtten. I den grad jordbrukspolitikken også bidrar til svekket konkurranse og urasjonell drift i foredling og omsetning, blir den årlige belastningen på konsumentene enda høyere. Det rapporterte beløpet fanger heller ikke opp effektivitets- og nyttetap som skyldes feile prissignaler i det innenlandske markedet og begrenset vareutvalg.

For å kunne opprettholde de rapporterte prisforskjellene er det nødvendig med tiltak som hindrer eller hemmer konkurranse. Bærebjelken i den norske markedspolitikken er derfor et restriktivt importvern som i stor grad hindrer konkurranse fra utlandet. Dernest er det, i ly av importvernet, lagt til rette for markeds-makt og koordinert adferd for å sikre at avtalte målpriser kan oppnås i det innenlandske markedet.

Markedsmakten er institusjonalisert med lover og reguleringer. Samvirkeorganisasjonen er gitt ansvaret for markedsreguleringen og har gjennom forskrifter delvis unntak fra forbudene i konkurranseloven om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Et sentralt virkemiddel for å holde innenlandske priser oppe når produksjonen blir høyere enn forventet, er eksport til priser som er lavere enn både innenlandske priser og produksjonskostnader. I 2010 ble det brukt om lag 300 millioner kroner på direkte eksportsubsidier.

Prisdannelsen for meierivarer forstyrres av et komplisert system med prisdiskriminering og krysssubsidiering mellom melkeanvendelser og markeder. Drikkemelk i dagligvaremarkedet avgiftsbelegges med nær 2 kr per liter. Inntektene fra denne avgiften brukes blant annet til å subsidiere eksport av ost, hovedsakelig Jarlsberg til USA, med vel 14 kr pr kilo. Drikkemelk, yoghurt og fløte i det innenlandske dagligvaremarkedet avgiftsbelegges til sammen med ca. 1,4 milliarder kroner.

Ordningen med råvarepriskompensasjon for industrielt bearbeidede næringsmidler er også komplisert og lite gjennomsluktig. Ordningen kan bidra til å påvirke bedrifters lokalisering og produktsammensetning ut over det etterspørselsforhold og rene effektivitetshensyn i industriproduksjonen skulle tilsi. Både PU og RÅK-ordningen gir opphav til effektivitetstap gjennom tilpasninger som ikke reflekterer reelle kostnads- og etterspørselsforhold.

Vi har spesielt undersøkt importvernets betydning for prisdannelse og handel. Importvernet for jordbruksvarer er svært restriktivt og tilpasses, så langt internasjonale forpliktelser tillater, aktivt til endringer i ytre omstendigheter som kan true norsk produksjon. De ordinære MFN-tollsatsene er på et så høyt nivå at de så å si utelukker import. Importen begrenses dermed til mindre kvoter knyttet til forpliktende handelsavtaler, noe import innenfor preferansesystemet overfor utviklingsland, og administrerte tollnedsettelse for enkeltprodukter og i perioder med underdekning i det norske markedet. Importandelene for kjøtt, melk, egg og fôrkorndslag lå i 2010 innenfor intervallet 0–7 prosent. Samlet for disse produktene var den subsidierte eksporten omtrent like stor som importen.

Overgangen fra krone- til prosenttoll for drikkemelk i 2010 er et eksempel på aktiv tilpasning av importvernet. Et annet eksempel gjelder bruk av, eller muligheten til å bruke, sikkerhetsmekanismer overfor utviklingsland. Det var i utgangspunktet meningen at en gruppe av verdens fattigste land skulle få toll- og kvotefri markedsadgang til Norge. Etter hvert som noen av disse landene har lyktes med å få i gang eksport til Norge, har imidlertid norske myndigheter innført kvotebegrensninger, først for storfekjøtt og deretter for sauekjøtt. De facto er dermed nulltoll-ordningen for fattige land ikke kvotefri. Den gjeldende import av sauekjøtt og storfekjøtt (ca. 2–5 prosent av norsk produksjon) gir en indikasjon på hvor mye Norge i praksis er villig til å tillate av import fra fattige land i verden.

Det restriktive importvernet gjør at en av de viktigste drivkreftene for å sikre et rikholdig vareutvalg så og si er fraværende. I ly av importvernet står norske aktører overfor et relativt lite marked som gjør det vanskelig å utnytte stordriftsfordeler, og dermed kostbart å produsere mange produktvarianter. I tillegg har vi sett at myndighetene heller ikke har lagt opp til sterk konkurranse mellom aktører i det innenlandske markedet siden koordinert adferd og institusjonalisert markedsrett er selve bærebjelken i den innenlandske markedspolitikken. Vareutvalget påvirkes også negativt gjennom det mangfold av avgifter og subsidier på ferdigvarer og råvarer som inngår i prisutjevnings- og råvarepriskompensasjonsordningene.

Referanser

- Konkurransetilsynet (2009). Konkurransen i Norge. Bergen.
- Landbruks- og matdepartementet (2011). Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4. Oslo.
- Melchior, A. (2005). Norges tollpreferanser for import fra u-land. Notat 680a. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.
- NILF (2010). Handbok for driftsplanlegging 2010. NILF. Oslo.
- OECD (2009). PSE-database. OECD. Paris.
- SLF (2009). Forskrift om endring av forskrift om råvareprisutjevning for bearbejdede jordbruksvarer gjeldende fra 1. januar 2010. Lovdata.
- SLF (2010). Målprisrapport 2009-2010. Rapport-nr.: 14/2010. Oslo.
- SLF (2011). Prisutjevningsordningen for melk – satser gjeldende fra 01.07.2011. Vedlegg – Tabeller 1. SLF. Oslo.
- NILF (2011). Mat og industri. NILF. Oslo.
- Omsetningsrådet (2010). Årsmelding og regnskap 2010. SLF. Oslo.

Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer

Ivar Pettersen og Johanne Kjuus
NILF

Prisforskjeller mellom land er interessant i et makt- og konkurranseperspektiv, og var derfor et sentralt tema i Matkjedeutvalgets mandat og arbeid.³³ Prisnivåforskjeller, pristransmisjon og prisutvikling har også vært tema i EUs arbeid med å vurdere konkurransen og styrkeforholdene i matverdikjeden. I det følgende presenteres enkelte sammenstillinger som illustrerer prisforskjeller mellom Norge og EU-land. Videre blir det gjort noen betraktninger rundt årsaker til prisnivåforskjellene.

Prisforskjeller mellom Norge og EU-land

Ulike prissammenligninger mellom land svarer på ulike spørsmål. Valg av datakilder og metode innebærer usikkerhet. I kombinasjon vil likevel ulike sammenligninger kunne gi et dekkende bilde av virkeligheten. Både prisnivåforskjeller og prisutvikling er interessant å se nærmere på i denne sammenheng.

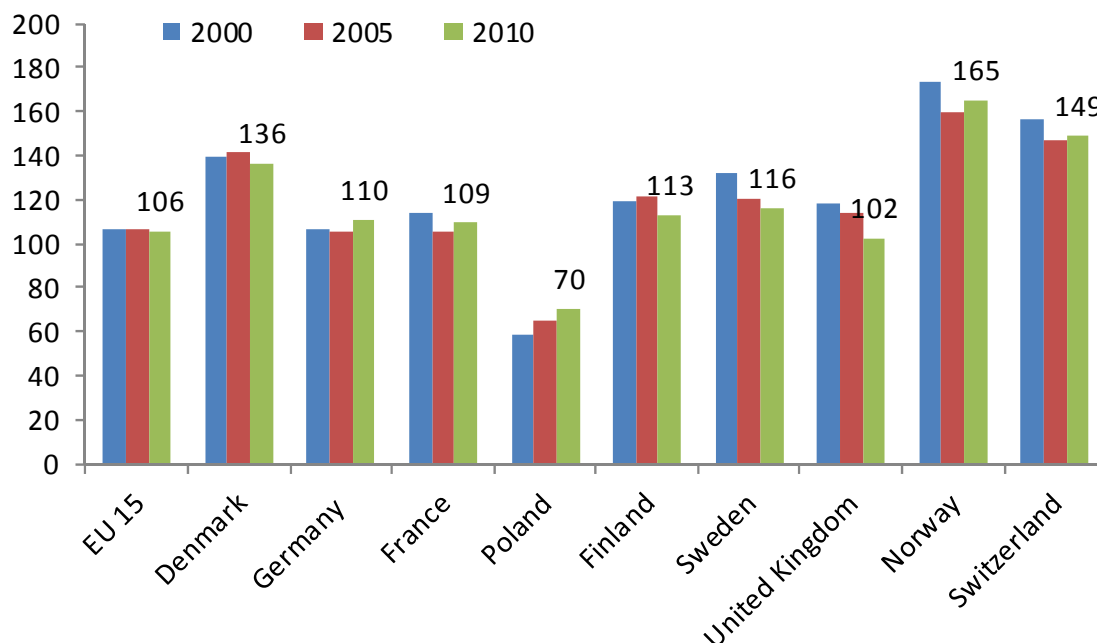
Norske matpriser høyest i Europa, men synkende forskjell

Den europeiske kjøpekraftsundersøkelsen viser det relative prisnivået i ulike land. Undersøkelsen viser såkalte kjøpekraftspariteter, dvs. at den måler absolutte prisforskjeller mellom land inkl. avgifter.³⁴ PPP tar ikke hensyn til forskjeller i de enkelte lands merverdiavgiftssatser eller andre avgifter. Figur 1 viser prisnivået på mat- og alkoholfrie drikkevarer i Norge samt utvalgte EU-land sammenlignet med gjennomsnittlig prisnivå i EU-27.

³³ Se bl.a. NILF og SIFO underlagsmateriale for utvalgsarbeidet (Kjuus og Svennerud, 2010 og Lavik, 2010)

³⁴ En kjøpekraftsparitet («purchasing power parity», PPP) er et prisrelativ mellom to eller flere land. Hvis et gitt produkt koster 100 norske kroner i Norge og 95 svenske kroner i Sverige, er kjøpekraftspariteten mellom de to landene, for dette produktet, lik $95/100=0,95$. Relativ kjøpekraftspariteter som vi her benytter er kjøpekraftspariteter justert for valutakurs (SSB, 2011a).

Prisforskjell



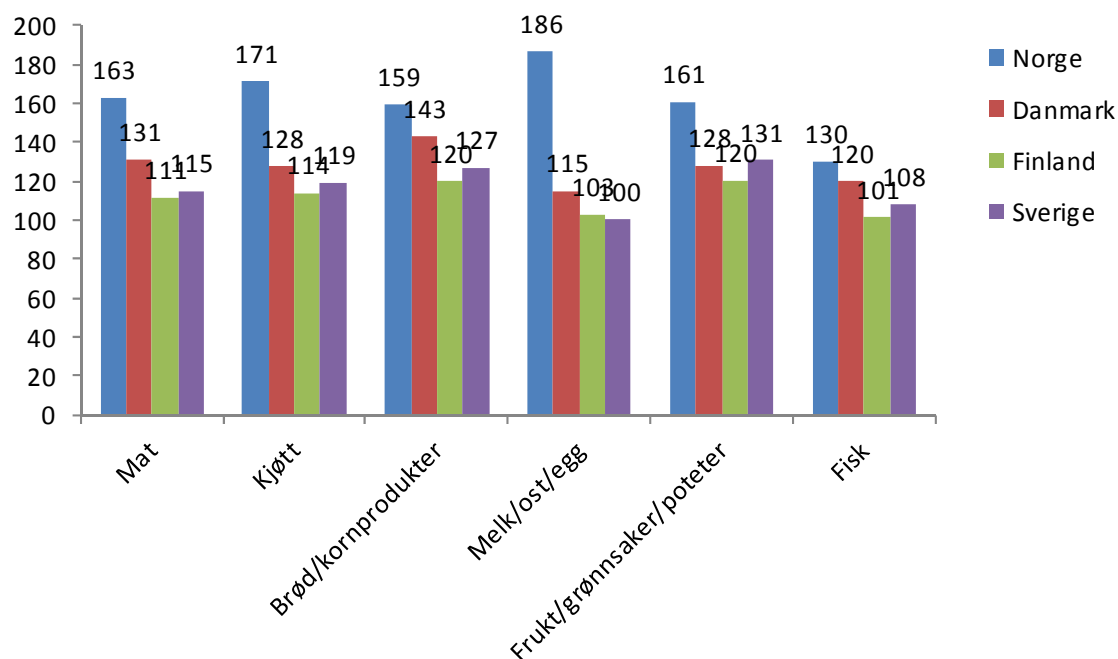
Figur 1 Kjøpekraftspariteter på mat- og alkoholfrie drikkevarer i et utvalg europeiske land. Indeks EU-27=100 i hvert år. Prisnivåindeks inkl. mva.

Kilde: Eurostat, 2011a

Norge hadde i 2010 et prisnivå på mat- og alkoholfrie drikkevarer som lå 65 prosent høyere enn gjennomsnittlig prisnivå i EU-27. Til sammenligning lå prisnivået 73 prosent høyere i år 2000, dvs. at norske relative matpriser har sunket, eller prisene har økt mindre enn gjennomsnittlig prisnivå i EU.

Den relative norske kjøpekraftspariteten for matvarer påvirkes både av svingninger i valutakurser og internasjonale matvarepriser. I 2008 og 2009 lå det norske prisnivået ca. 53–54 prosent høyere enn snittet for EU-27, dvs. merkbart lavere relativt til EU enn i 2010. En forklaring på at prisene i Norge har økt i forhold til EU-land fra 2008 til 2010 er at den norske krona i samme periode har styrket seg mot Euroen. Samtidig var internasjonale matvarepriser relativt høye i 2008-2009 (SSB, 2011a). Blant EU-landene er det Danmark som hadde høyest prisnivå i 2010, med 36 prosent høyere priser enn snittet i EU-27. Sveits, som har frihandelsavtale med EU på jordbruksområdet, har det høyeste prisnivået på mat- og alkoholfrie drikkevarer etter Norge (49 prosent høyere enn EU-27). Blant de nordiske landene har prisnivået i både Danmark og Finland økt mer enn gjennomsnittet i EU-27 siden 2000, mens det har gått ned i Sverige.

Mellom Norge og EU er det høyest prisforskjell på de varegruppene som er basert på norskproduserte jordbruksråvarer, og som i stor grad er beskyttet for internasjonal konkurranse gjennom importvernet (jf. figur 2 nedenfor). Ser vi på de enkelte matvaregruppene, ligger det norske prisnivået høyest for meieriprodukter og egg (86 % over snitt i EU-27) og for kjøtt (71 % over snitt i EU-27). Det er samtidig interessant å observere at prisnivået på fisk, som er et av våre største eksportprodukter og som er utsatt for tilnærmet full konkurranse på hjemmemarkedet, har et prisnivå som ligger 30 prosent høyere enn gjennomsnittet i EU-27 og mer enn 20 prosent høyere enn f.eks. Sverige.



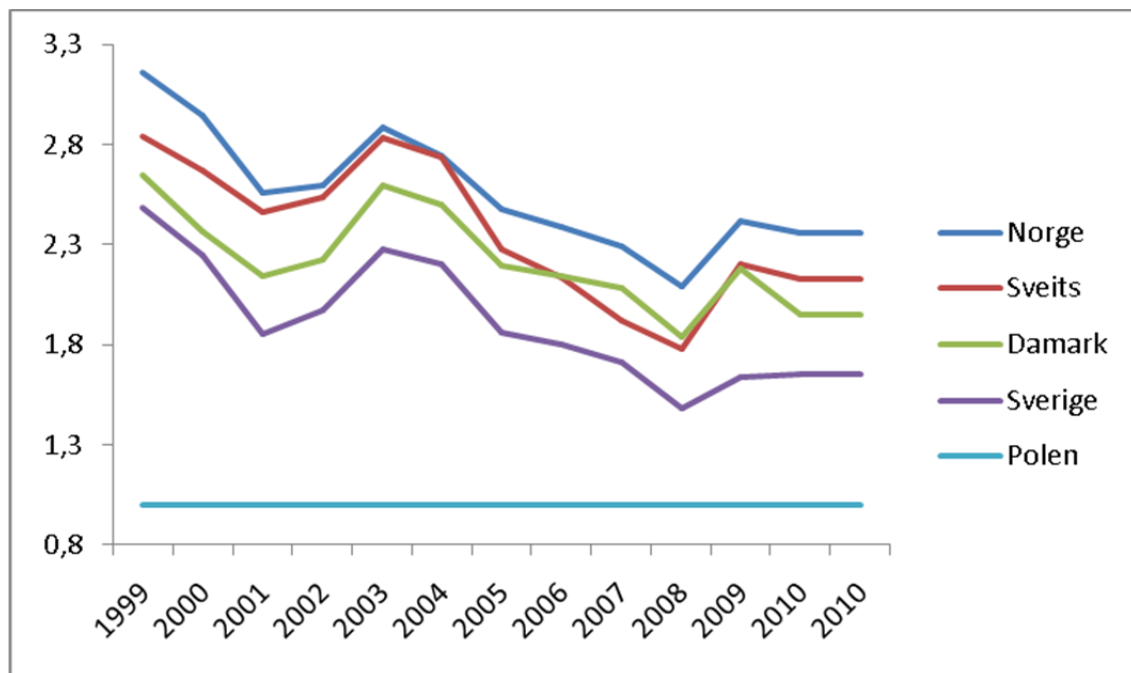
Figur 2 Kjøpekraftspariteter på et utvalg matvarer i et utvalg europeiske land. Indeks EU-27 = 100 i hvert år. Prisnivåindeks inkl. mva.

Kilde: Eurostat, 2011a

Forskjellen mellom varegruppene kan indikere at kun deler av det høye prisnivået kan tilskrives relative kostnader for norsk jordbruksproduksjon og landbrukspolitikk. Videre tyder tallene på at det først og fremst er politikken innenfor melk og kjøtt som skaper de forskjellene som i noen grad kan henføres til landbrukspolitikken.

Figur 1 og 2 viser at det også er store prisforskjeller mellom EU-land til tross for et felles marked, med delvis samme valuta. Videre ligger prisnivået i alle de nordiske landene over gjennomsnittet i EU, og det er i figuren bare Polen som har lavere pris enn snittet for EU-27. Dette har sammenheng med at de nye EU-landene som for eksempel Latvia, Ungarn, Polen, Litauen, Romania og Bulgaria, alle har et prisnivå som ligger om lag 20 prosent eller mer under gjennomsnittet i EU-27, altså nærmere 60 prosent under prisnivået i for eksempel Danmark. Prisspredning er en indikator på graden av felles indre marked i EU. Tallene tyder på at EU er relativt langt fra ett indre marked.

Over tid er det imidlertid en tendens i retning av konvergens innad i EU. Det ser ut til at EU blir mer og mer ett indre marked også på matområdet. I løpet av 1990-tallet ble f.eks. prisforskjellen for dagligvarer internt i EU redusert fra ca. 22 til 15 prosent (jf. International Market Directorate General, 2002). Utviklingen kan her illustreres ved å se på prisparitetstallene for mat- og alkoholfrie drikkevarer for Norge, Sveits og Skandinavia sammenlignet med Polen. Figur 3 viser at alle landene har nærmet seg det polske prisnivået, men Norge og Sveits mindre enn spesielt Sverige. Samtidig har prisnivåforskjellen mellom Sverige og Norge økt fra 27 i 1999 til 43 prosent i 2010. Forskjellen mellom Danmark, Sveits og Norge er i samme periode om lag uendret.

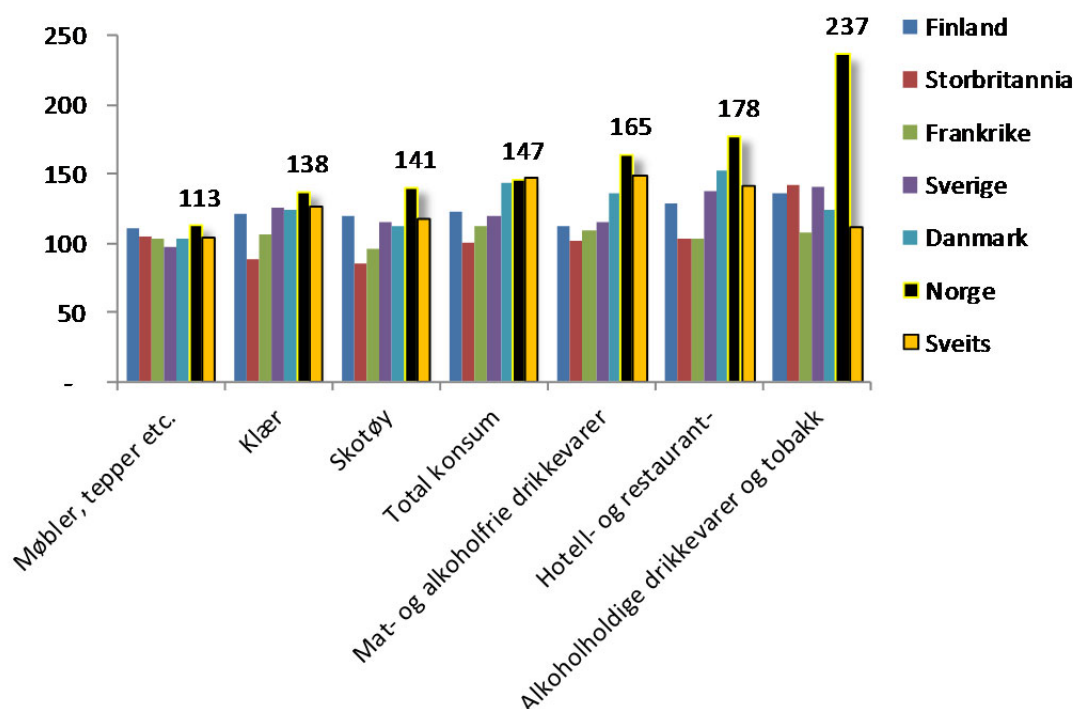


Figur 3 Utvikling i prisenivåindekser over tid for utvalgte land. Indeks Polen=1 i hvert år. 1999–2010

Kilde: Eurostat, 2011a

Prisutvikling på matvarer sammenlignet med andre konsumgoder

Figur 4 viser forskjeller i prisenivå for et utvalg produktgrupper og land. Det er ikke bare prisenivået på mat- og alkoholfrie drikkevarer som er høyere i Norge enn i EU-land. I 2010 lå det generelle konsumprisenivået i Norge 47 prosent høyere enn gjennomsnittet i EU-27. I toppsiktet sammen med Norge, ligger Sveits og Danmark med et prisenivå som ligger 48 og 43 prosent høyere enn gjennomsnittet i EU-27. Generelt sett ligger prisenivået høyest i det nordlige Europa, mens landene sørøst i Europa har lavest prisenivå for husholdningenes konsum (SSB, 2011a).



Figur 4 Prisnivåindekser for grupper av varer og tjenester, utvalgte land 2010. Indeks EU-27=100

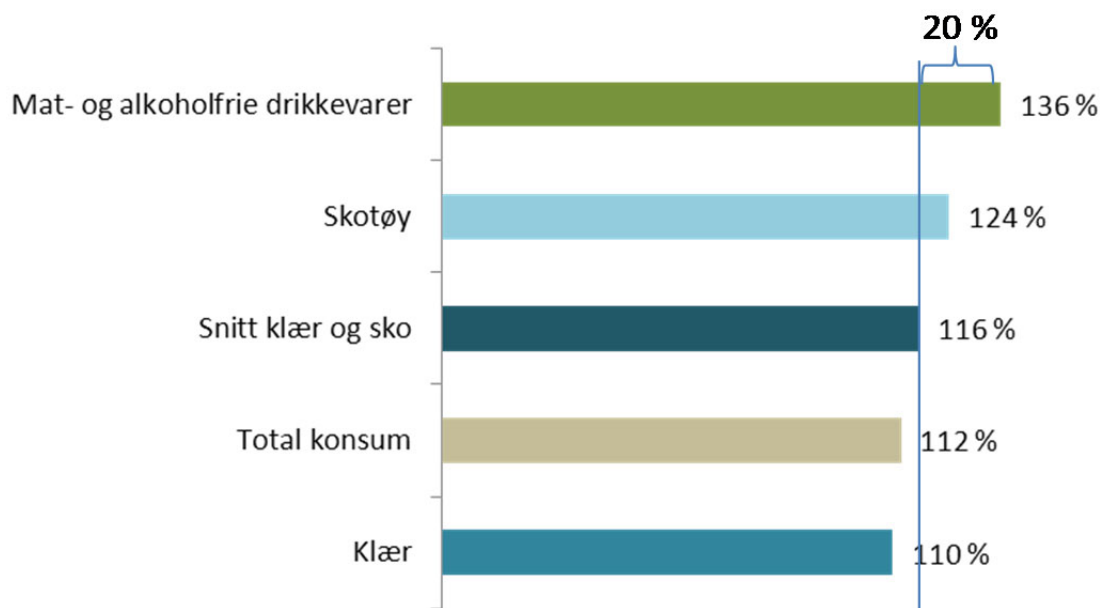
Kilde: Eurostat, 2011a

Figuren viser stor variasjon i prisspredning generelt og stor variasjon i avstand mellom europeisk og norsk prisnivå. Lengst til venstre i figuren ser vi at prisene på møbler, tepper etc. er relativt homogene, mens prisene for skotøy, totalt konsum og matvarer varierer langt mer mellom land. Vi ser også at Norge har det høyeste prisnivået for fire grupper: skotøy, mat og alkoholfrie drikkevarer, hotell- og restaurant-tjenester og alkoholholdige drikkevarer. For skotøy er forskjellen til sveitsisk og finsk prisnivå begrenset, mens for matvarer skiller Norge og Sveits seg klart ut. Forskjellen i hotell- og restaurantsektoren er betydelig større enn for matvarer, og her ligger både Norge og Danmark over f.eks. Sveits. At det er store prisforskjeller også på andre varer enn mat- og alkoholfrie drikkevarer, indikerer at det er annet enn landbrukspolitikk og særtrekkene ved distribusjon av matvarer i Norge, som gjør at de norske matprisene er høye.

Elementene i prisforskjellene for matvarer

Før vi forsøker å forklare årsakene til prisforskjellene på matvarer, vil vi lage en enkel dekomponering av den observerte forskjellen. Utgangspunktet er at en del har å gjøre med forskjeller i det generelle kostnadsnivået for distribusjonstjenester, en annen del kan tilskrives importvernet for landbruksråvarer, en tredje del kan ha med markedsmakt eller ineffektivitet i ulike ledd i verdikjeden. I tillegg har vi konsekvenser av merverdiavgift. Vi vil først forsøke å illustrere størrelsen på den «naturlige merkostnaden på distribusjon».

Figur 5 illustrerer prisnivået i Norge relativt til Sverige/Danmark netto for merverdiavgift i 2010.³⁵ Norsk prisnivå for samlet konsum ligger 12 prosent over svensk/dansk prisnivå. For å kunne bedømme en «naturlig» prisforskjell på selve distribusjonen kan vi se på konsumvarer med relativt høy omløpshastighet og liten norsk primærproduksjon og industriell bearbeiding. Med distribusjon menes her summen av grossist- og detaljisttjenester. Vi har valgt å bruke snittet for klær og skotøy som en målestokk. For klær og skotøy forutsetter vi ingen handelsrestriksjoner overfor EU og vi ser i utgangspunktet bort fra forskjeller i importvern overfor tredjeland.³⁶ Det norske prisnivået for klær og skotøy ligger 16 prosent over Sverige/Danmark. Prisnivået for mat og alkoholfrie drikkevarer ligger ytterligere 20 prosent over dette nivået igjen (netto for merverdiavgift).



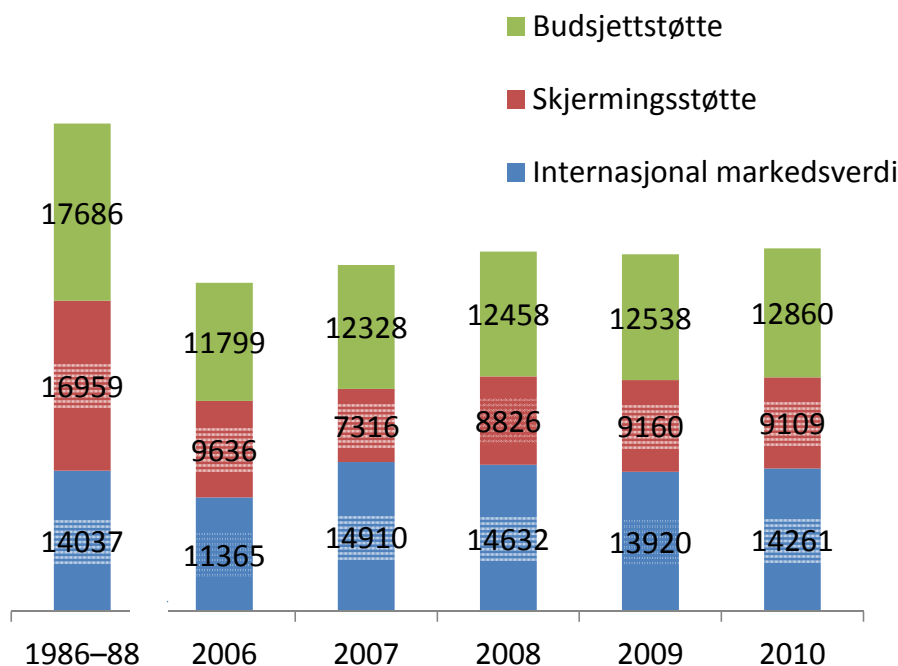
Figur 5 Prisnivået i Norge relativt til Sverige/Danmark (netto for merverdiavgift) fire varegrupper og totalt konsum. Prisparitetstall 2010

Kilde: Eurostat 2011a og NILF analyse

³⁵ I 2010 var merverdiavgiftssatsen på mat- og alkoholfrie drikkevarer på 14, 12 og 25 % i hhv. Norge, Sverige og Danmark mens den for øvrige produkter var på 25 % i alle tre landene.

³⁶ Dette er en forenkling og en feilkilde; Ifølge WTOs tolldatabase ligger tollsatsene for klær og skotøy i gjennomsnitt ca. fire *PROSENTPOENG* høyere for EU enn Norge. For de varelinjene som har toll, er det imidlertid kun en forskjell på ca. 0,3 prosentpoeng. Siden EU er en betydelig eksportør til Norge under tollfrihet, antar vi har at forskjeller i importvernet ikke påvirker prissammenligningen for Norge og EU.

Deler av den ekstra prisforskjellen, her på anslagsvis 20 prosent, skal fungere som skjerming av norsk råvareproduksjon, dvs. støtte til norsk jordbruk. Skjermingsstøtten til det norske jordbruket, er et viktig element i importvernet.³⁷ Figur 6 viser anslag for omfanget av bl.a. skjermingsstøtte og budsjettstøtte til det norske jordbruket. Figuren viser at skjermingsstøtten til det norske jordbruket utgjorde ca. 9,1 mrd. kroner i 2010, mens støtten over statsbudsjettet utgjorde ca. 12,9 mrd. kroner. Figuren viser også at begge støtteformene er klart lavere i dag enn på 1980-tallet.

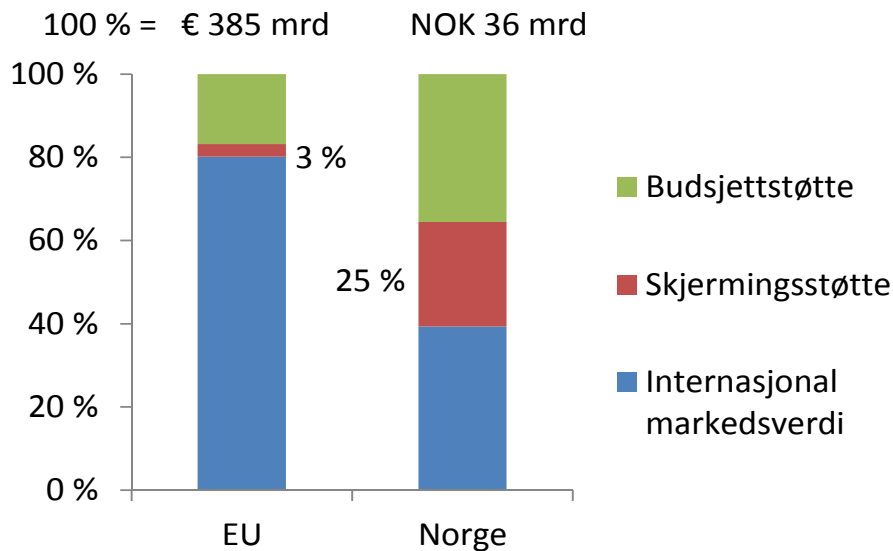


Figur 6 Markedsverdi av norsk produksjon av jordbruksprodukter, skjermingsstøtte og budsjettstøtte. Markedsverdi er her regnet til internasjonale markedspriser (i mill. 2010-kroner)

Kilde: OECD PSE-beregninger, NILF analyse

Når vi skal prøve å dekomponere prisforskjellen i enkeltkomponenter, vil skjermingsstøtten, som direkte kan gjenfinnes i forbrukernes matpriser, komme i tillegg til naturlige merkostnader i distribusjonen. For å sammenligne norsk prisnivå med prisnivået i våre naboland, trenger vi sammenlignbar skjermingsstøtte for Norge og EU. Figur 7 viser at mens skjermingsstøtten i Norge utgjør 25 prosent av en samlet produksjonsinntekt i jordbruket på 36 mrd. kroner, er den tilsvarende andelen for EU nede i tre prosent i 2010.

³⁷Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Det norske importvernet og betydningen av dette blir bl.a. diskutert i Gaaslands artikkel.



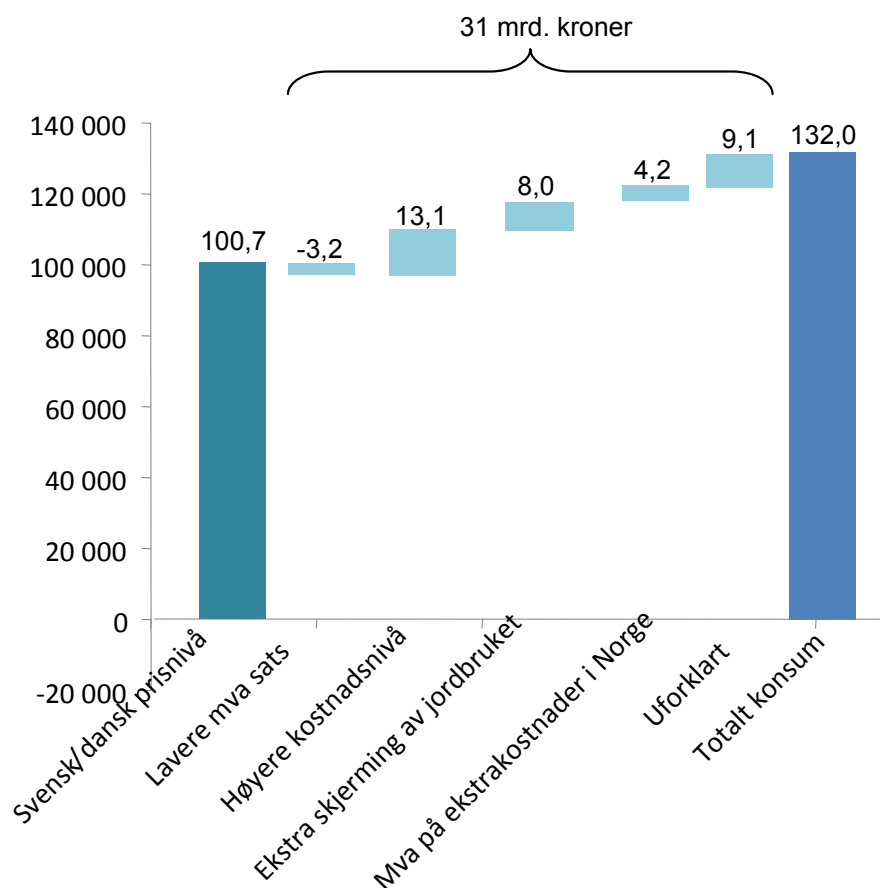
Figur 7 Støtteberegninger for jordbruk i Norge og EU. Internasjonal markedsverdi, skjermingsstøtte og budsjettstøtte. 2010

Kilde OECD PSE beregninger, NILF analyse

Med utgangspunkt i figur 6 og 7 og forutsetningene som ligger bak disse, kan vi nærme oss en grov, skjønnsmessig illustrasjon av elementene bak prisforskjellen på mat mellom Norge og våre naboland. I figur 8 nedenfor legger vi tre skjønnsmessig valgte premisser til grunn:

- Prisforskjellen for andre, lett omsettelige forbruksgoder eksklusive merverdiavgift (her representert ved klær og skotøy), representerer naturlige kostnadsforskjeller i distribusjon av ulike forbrukerprodukter mellom Norge og Sverige/Danmark. Vi antar med andre ord at det er like effektiv konkurranse i kles- og skotøybransjen i Norge og resten av Skandinavia, samt at det ikke er noen naturlig grunn til at forskjellen på kostnader skal avvike mellom klær/skotøy og matvarer.
- Det uveide gjennomsnitt av priser og mva.-satser for Sverige og Danmark anses som relevant sammenligningsgrunnlag for norske priser og norsk merverdiavgift.
- Forskjellen i skjermingsstøtte til jordbruket (regnet i prosent av total produksjonsverdi) i Norge og EU, viser den ekstra skjermingsstøtten for jordbruksproduksjon i Norge sammenlignet med jordbruksprodusenter i Sverige/Danmark.

Prisforskjellen mellom Sverige/Danmark og Norge kan på denne bakgrunn deles i naturlige kostnadsforskjeller i distribusjon, forskjell i merverdiavgift, ekstra merverdiavgift som følge av høyere kostnads- og prisnivå, ekstra skjermingsstøtte til norsk jordbruk samt en uforklart del, jf. figur 8.



Figur 8 Matprisforskjeller i Skandinavia nedbrutt på enkeltkomponenter. Differansen mellom norsk konsum til norske priser og til gjennomsnittspriser i Sverige/Danmark. Milliarder norske kroner, 2010

Kilde: Anslag basert på Eurostats prispariteter og OECD PSE beregninger

Figuren viser at av et totalt konsum av mat- og alkoholfrie drikkevarer på 132 mrd. kroner (høyre søyle), må norske forbrukere bruke anslagsvis 31 mrd. kroner mer enn forbrukere i våre naboland for samme «matkurv». Den største delen av forskjellen i vårt regnestykke mellom konsumutlegg for mat og alkoholfrie drikkevarer i norske priser og i svenske/danske priser, skyldes generelt høyere kostnadsnivå for konsumvarer (13,1 mrd. kroner eller ca. 40 %). Derneft kommer en uforklart differanse (9,1 mrd. kroner eller ca. 30 %), ekstra skjerming til jordbruket (8,0 mrd. kroner eller ca. 25 %) og merverdiavgift på merkostnaden for norske forbrukere (4,2 mrd. kroner) som mer enn oppveier effekten av lavere matmoms i Norge enn Danmark (–3,2 mrd. kroner).

Det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til beregningen. For eksempel varierer skjermingsstøtten betydelig over tid. Hadde vi hatt 2009 som utgangspunkt, ville den totale differansen vært på 27 mrd. kroner, hvorav det generelt høyere kostnadsnivået står for 12,3 mrd. kroner eller 45 prosent, 8,6 mrd. kroner eller i overkant av 32 prosent kan tilskrives den direkte skjermingsstøtten mens 5,9 mrd. kroner eller 22 prosent gjenstår som uforklart rest. Dvs. at skjermingsstøtten utgjorde en større andel, og den uforklarte resten en mindre andel enn i 2010. Dette har bl.a. sammen-

heng med temporære effekter av valutakurs, endret prisforskjell på matvarer mellom Norge og Sverige/Danmark samt endret skjermingsstøtte.

Resten av denne artikkelen drøfter elementene i figur 8 og belyser ulike årsaker til prisforskjeller mellom land.

Begrenset støtte til bøndene, uforklart rest for dagligvarehandelen

Skal man se nærmere på årsaker til prisnivåforskjeller, er det sentralt å påpeke at det at land har ulikt prisnivå er et generelt fenomen, og ikke et særnorsk. Det er generelt store forskjeller i forbrukerpriser på mat mellom land, også mellom land som tilhører det samme indre marked (EU), har samme valuta (Euro), eller som har likt økonomisk system (OECD). Det er ikke bare prisdifferansen på mat mellom Norge og EU-land som er spesiell.

Prisforskjeller mellom land kan til en viss grad forklares, men det kan være vanskelig å påpeke hvor mye den enkelte faktor betyr (Lavik og Schjøll, 2010). Tallfesting av de ulike faktorenes bidrag til prisforskjellene krever omfattende studier. Bare det å fastlegge påslag og fordelingen av verdiskapingen mellom ulike ledd i verdikjeden gjennom såkalt marginstudier, er komplisert.³⁸ Og selv om vi kan fordele verdiskaping og bruttomarginer i verdikjeden er det fortsatt for lite kunnskap om fortjenestemarginen. Det er gjort en del internasjonale studier som påpeker faktorer av betydning for prisnivåforskjeller, der disse forklarer prisforskjellene ut i fra naturlige faktorer, strukturelle faktorer og faktorer knyttet til konkurranse.

Naturlige faktorer

En rekke studier (se bl.a. Jørgensen, 2002 og Aalto-Setälä & Nikkilä, 2006) viser at man i EU, til tross for at man har et felles marked og delvis samme valuta, finner store prisforskjeller mellom de ulike landene. Prisforskjellene ser også ut til å være høyere for matvarer enn andre konsumgoder. En del av prisforskjellene mellom land kan forklares ut i fra naturlige forhold, også ofte omtalt som nasjonal grenseeffekt. De naturlige faktorene deles her inn i bl.a. naturlige handelshindringer, transportkostnader, servicekostnader, lokale preferanser og valutakursusikkerhet.

Naturlige handelshindringer er kostnader som følger av avstand og geografiske ulikheter utover transportkostnader og matpreferanser. Dette kan være faktorer som forskjeller i språk, kultur og skikker, reguleringer som påvirker handelsbarrierer etc., dvs. faktorer som ikke genererer avgifter men som genererer kostnader i forhold til å samle informasjon om utenlandske reguleringer, ansette folk som kjenner et lands lover/regelverk, lære nytt språk etc. (Andersen & Wincoop, 2001). Det er naturlig å tenke seg at kostnader knyttet til naturlige handelshindringer som regel vil være høyere mellom Norge og EU-land, enn mellom EU-land internt.

Samtidig er det slik at jo kortere tidsavstand mellom land, ser det ut til at handelen med naboland blir prioritert fremfor handelen med land som ligger lengre borte. Undersøkelser av kjøpekraftspariteter viser dessuten at prisene varierer mer jo lengre

³⁸ Se for eksempel NILF-notat 20-2008. Marginer i egg- og kjøttsektoren.

to land ligger fra hverandre. Økt avstand fører altså til større prisvariasjon (Engel & Rogers, 1996). En slik sammenheng knyttes gjerne opp til gravitasjonsteorier; Akkurat som gravitasjonstiltrekking mellom to objekter er proporsjonal til produktet av deres tyngde og avtar med avstand, er handelen mellom to land proporsjonal til deres BNP og avtar med distanse (Head, 2003 i Januleviciute, 2007).

I Norge har man spesielle utfordringer som bidrar til høye transportkostnader. Det er i mange sammenhenger, påpekt at Norge er et langstrakt land med vanskelig fremkommelighet. Spredt bosetting og et høyt antall butikker per innbygger er også med på å bidra til høye transportkostnader sammenlignet med andre europeiske land. Med stor avstand til det sentrale EU-markedet og et begrenset antall naboland, som også har et høyere prisnivå enn EU-27 gjennomsnitt, er det sannsynlig at det norske markedet har naturlig høyere priser enn i EU-markedet.

Figur 5 viste at det norske prisnivået for klær og skotøy ligger ca. 16 prosent over Sverige/Danmark og for mat og alkoholfrie drikkevarer ytterligere 20 prosent over dette nivået igjen. Videre benyttet vi forskjellen på 16 prosent som et anslag på effekten av naturlige faktorer. Anslaget er selvfølgelig usikkert. Distribusjon av mat- og alkoholfrie drikkevarer er annerledes enn distribusjon av klær og sko. Mat handles primært mellom geografisk nærliggende land, mens spesielt klær og skotøy i dag har et globalt lokaliserings- og handelsmønster. Enkelte matvarer kan vanskelig fullt ut skaffes internasjonalt til rådende priser og med dagens kvalitet. Enkelte matvarer kan stille store krav til selve logistikken, særlig når Norge har en mer spredt butikkstruktur enn våre naboland. Spredningen må antas å slå sterkere ut for dagligvaredistribusjonen, som forbrukerne bruker daglig, enn for faghandel for klær og sko. I tillegg har matvarer en vesentlig andel transportkrevende emballasje og returvolumer, f.eks. tomflasker, samt betydelige mengder varer med kort, fysisk holdbarhet. Det betyr at vi må ta høyde for at naturlige forhold tilsier noe større prisforskjell for matvarer enn for faghandelsvarer. Forskjeller i servicekostnader kan også bidra til prisforskjeller. Selv om land kan ha tilnærmet likt lønnsnivå, kan servicekostnadene variere, der rike land ofte har høyere kostnader knyttet til serviceintensive produkter (Lipsey and Swedenborg, 2007). Økt inntektsnivå betyr gjerne høyere pris på egen tid. Dermed øker også betalingsviljen for lite tidkrevende transaksjoner, noe som igjen kan tilsi både økt butikk tetthet og service. I tillegg øker sannsynligvis verdien av spesielle kvaliteter og muligheter for høy kvalitet på måltider. En prisparitetsundersøkelse kan vanskelig fange opp slike forskjeller.

Siden betalingsviljen for ekstra service og kvalitet må antas å være følsom for inntektsnivå, må vi forvente en sammenheng mellom inntekts- og observert prisnivå på varene. Det er også slik at prisnivå generelt sett korrelerer positivt med inntektsnivå (se for eksempel Nordic Food Markets – Appendix, Kravis and Lipsey, 1983 og 1987, Lipsey and Swedborg, 1996 etc.). En studie³⁹ av de nordiske matmarkedene viser bl.a. at 3,5 prosent av prisforskjellene mellom Danmark og EU-9 kan forklares med utgangspunkt i inntektsforskjeller (her målt som BNP per capita). Forskjeller i inntektsnivå/velstandsnivå samsvarer positivt med generelt prisnivå (European Economy, 2001), men korrelasjonen er gjerne noe mer uklar for dagligvarer. For eksempel har Tyskland og Nederland en inntekt per innbygger over

³⁹Fra Nordic Foods markets. Kap. 4.4 og Appendix 2. What explains price variations. Nordisk ministerråd, 2005.

gjennomsnittlig EU-nivå, mens prisnivået på matvarer ligger under gjennomsnittlig EU-nivå (Internal Market Directorate General, 2002). Enkle korrelasjoner mellom priser og inntektsnivåer gir imidlertid ikke uten videre grunnlag for klare konklusjoner. Høyt inntektsnivå betyr også at kostnadsnivået gjerne er høyt, spesielt i skjermede deler av verdiskapingen som i bl.a. matindustrien og dagligvaredistribusjonen. Når prisnivået i høykostnadsland som Tyskland og Nederland er lavere enn i land med lavere inntektsnivåer, kan det tyde på spesielt rasjonell distribusjon i disse landene (Nordisk ministerråd, 2005).

Lokale preferanser spiller en viktig rolle når man skal forklare prisforskjeller for en del produkter. Flere undersøkelser av forbrukernes preferanser (se bl.a. tilstandsrapportene fra Norsk Landbrukssamvirke), viser at forbrukere i stor grad foretrekker merkevarer de har et nært forhold til. Det så man bl.a. når Lidl etablerte seg i det norske markedet (Utgård, 2008). Til tross for at butikkjeden hadde et betydelige lavere prisnivå på i utgangspunktet homogene produkter («frossenpizza»), foretrakk norske forbrukere kjente lokale merkevare, til tross for høyere pris. For mer homogene produkter, som for eksempel hermetiske tomater, spiller derimot lokale preferanser mindre inn. Det er også innenfor homogene produkter man finner størst utvalg av egne merkevarer (emv), som kan bidra til et høyere prispress.

Valutakursusikkerhet kan påvirke handel både direkte gjennom usikkerhet og justeringskostnader og indirekte gjennom effekter på produksjon, investeringer og myndighetenes politikk. Selv om kortsiktig volatilitet i valutakursrater ser ut til å redusere handelen på grunn av økt risiko, er det allikevel grunn til å anta at effekten av valutakursvolatilitet på handel ikke er særlig stor (se diskusjon i Januleviciute, 2007). Det finnes instrumenter for å begrense valutarisikoen i handelen. Dermed er det heller ikke grunn til at valutakursutviklingen skal gi varige avvik i prisparitetene mellom ulike land. Den utviklingen vi har vist ovenfor (jf. f.eks. figur 3) gjenspeiler i noen grad endringer i kursforholdet mellom euro og andre valutaer. Selv om endringer i valutakurser viser seg å bli varige, er det imidlertid nødvendig med naturlige eller politiske handelshindringer for at valutakursendringer skal gi varige vridninger i kjøpekraftspariteter på matvarer (jf. Rogoff, 1996).

Figur 5 viste at det norske prisnivået for klær og skotøy ligger ca. 16 prosent over Sverige/ Danmark og for mat og alkoholfrie drikkevarer ytterligere 20 prosent over dette nivået igjen. Videre benyttet vi forskjellen på 16 prosent som et anslag på effekten av naturlige faktorer. Anslaget er selvfølgelig usikkert. Distribusjon av mat- og alkoholfrie drikkevarer er annerledes enn distribusjon av klær og sko. Mat handles primært mellom geografisk nærliggende land, mens spesielt klær og skotøy i dag har et globalt lokaliserings- og handelsmønster. Enkelte matråvarer kan vanskelig fullt ut skaffes internasjonalt til rådende priser og med dagens kvalitet. Enkelte matråvarer kan stille store krav til selve logistikken, særlig når Norge har en mer spredt butikkstruktur enn våre naboland. Spredningen må antas å slå sterkere ut for dagligvarer, som forbrukerne gjerne benytter daglig, enn for faghandel for klær og sko. I tillegg har matvarer en vesentlig andel transportkrevende emballasje og returvolumer, f.eks. tomflasker, samt betydelige mengder varer med kort, fysisk holdbarhet. Det betyr at vi må ta høyde for at naturlige forhold tilsier noe større prisforskjell for matvarer enn for faghandelsvarer.

Studier har vist at i EUs interne marked finner man at naturlige faktorer kan forklare opp til 40–50 prosent av variasjonen i de relative prisnivåforskjellene mellom de enkelte EU-landene (Jørgensen, 2002). Det er da kanskje ikke spesielt oppsiktsvekkende at vi finner en «naturlig» kostnadsforskjell for matvarer som utgjør 13 av en total prisdifferanse på 31 mrd. kroner mellom Norge og Sverige/Danmark. Høyest effekt finner man på varer som for eksempel meieriprodukter, brød, enkelte kjøttvarer og en del merkevarer. For mer generiske produkter som matolje, kaffe etc. kan grenseeffekten imidlertid bare forklare mellom 10–30 prosent av prisnivåforskjellen mellom land.

Strukturelle faktorer

Med strukturelle faktorer menes her faktorer som bl.a. politikk og reguleringer, kostnadsnivå i form av bl.a. avgifter og struktur.

Priser på mat avhenger av produksjonskostnader. Norge har naturlige produksjonsmessige ulemper knyttet til bl.a. klima, transport og politikk som krever et betydelig importvern. Gaaslands artikkel viser bl.a. at norsk pris for alle primære jordbruksvarer ligger betydelig over den pris tilsvarende vare kan handles for på verdensmarkedet. Også sammenlignet med EU-land, er prisnivået på jordbruksråvarer betydelig høyere i Norge. Hvor mye av prisnivåforskjellene mellom Norge og EU som kan forklares med utgangspunkt i importvernet vil bl.a. avhenge av beskyttelsesgrad (luft i tollvernet). I tillegg til de naturlige høyere produksjonskostnadene, bidrar skjermingen av jordbruket til et høyere prisnivå, der denne direkte skjermingen ble beregnet til å utgjøre ca. 8 mrd. kroner i 2010 (mot ca. 11,0 mrd. kroner i 2009).

Skjerming av norsk jordbruksproduksjon nødvendiggjør også en delvis skjerming av norsk matindustri og en muligens utilsiktet skjerming av engros- og dagligvareleddet. Slik skjermingsstøtte oppstår dersom importvernet gir skjerming mot internasjonal konkurranse og dermed økte kostnader for foredlingsleddet og distribusjon. Gaasland drøfter i sin artikkel importvernets betydning for norske priser og vareutvalg på landbruksprodukter og viser at importvernet også omfatter industrileddet. Tidligere studier (se bl.a. Fölster and Peltzman, 1995 og Lipsey and Swedborg, 1996) viser også at prisreguleringer og skjerming av produksjonsleddet fører til økte kostnader også på industrileddet. Den delen av industrien som er unntatt fra importvernet, RÅK-industrien, er vel definert og omfattet av et bestemt sett med ordninger for å sikre internasjonal konkurranse på selve foredlingsleddet. RÅK-industrien utgjør anslagsvis 22 prosent av omsetningen i norsk matindustri. Resten av den landbruksbaserte matindustrien (58 prosent), må vi anta er beskyttet av importvernet sammen med primærjordbruket.⁴⁰ Den støtten som dette innebærer til norsk matindustri, kan utgjøre en vesentlig del av den uforklarte differansen i figur 8. Hvis vi grovt anslår samlede norske lønnskostnader i norsk matindustri utenom RÅK og fiskeforedling til 14 mrd. kroner (se Mat og industri 2011), vil nødvendig skjermingsstøtte for bare å kompensere for en lønnsulempe på 20 %, utgjøre 2,8 mrd. kroner. I tillegg kommer sannsynligvis skjermingsbehov for kostnadsulemper på grunn av kapasitetsutnyttelse og logistikk.

⁴⁰ Fiskeindustrien utgjør den siste delen av matindustrien, med ca. 20 prosent av den totale produksjonsverdien.

I tillegg til beskyttelsen av industrileddet, er det også grunn til å anta at norsk dagligvarehandel i noen grad skjermes for konkurranse gjennom importvernet for landbruksprodukter. Analysen av Lidl-caset i Utgård (2008) viste at Lidls ulempe dels var vanskelig tilgang til egne, importerte merker. Erfaringen med Lidl gir grunn til å anta at konkurransen i dagligvarehandelen hadde vært sterkere uten importvernet for matvarer.

I tillegg til den direkte og indirekte skjermingen av matverdikjeden, er det også andre forhold som kan bidra til økt kostnads- og prisnivå. Hvert år betaler norsk matsektor bl.a. betydelige beløp i avgifter. I 2010 utgjorde innkrevde avgifter totalt 23,8 mrd. kroner, der særavgiftene utgjorde 23,1 mrd. kroner eller 97 prosent av totalt innkrevd beløp. Ser vi bort fra alkohol og tobakksavgifter utgjør de samlede særavgiftene 4,4 mrd. kroner. I tillegg kommer matproduksjonsavgift (som avvikles f.o.m. 2012) og forskningsavgift. Det er mye som tilser at det norske avgiftsnivået ligger høyere enn i andre EU-land. Spesielt gjelder dette særavgiftene, som delvis har til hensikt å redusere forbruket av helse- og miljøskadelige produkter. I tillegg har norsk kjøttproduksjonen en kostnadsulempe i form av høyere kontroll- og tilsynsavgifter enn for eksempel de andre nordiske landene (Kjuus et al, 2008). Ulikt avgifts- og gebyrnivå på primær- og industrileddet gir grunnlag for ulikt prisnivå forutsatt at importvernet hindrer konkurranse fra land med lavere avgifter. Med andre ord, må avgiftsforskjellene omfattes av skjermingsstøtten.

Innen matindustrien har man en relativt fragmentert anleggsstruktur, der en stor andel av produksjonen foregår i distriktene, bl.a. som følge av de distriktpolitiske elementene som ligger i landbrukspolitikken. I EU har matindustrien vært gjennom en betydelig effektivisering som bl.a. har medført redusert bemanning, spesialisering av anlegg og produktlinjer og dermed flytting av produksjon mellom land. Delvis skjerming av norsk matindustri har trolig ikke ført til det samme effektiviserings- og rasjonaliseringspresset som EUs matindustri har vært utsatt for. Det er ikke å utelukke at ulik industristruktur mellom Norge og EU bidrar til kostnadsforskjeller utover en ren lønns- og avgiftsulempe, som også nødvendigvis må dekkes gjennom skjermingsstøtten.

Ulik butikkstruktur kan bidra til ulikt kostnadsnivå, og derigjennom også ulikt prisnivå. I Norge har vi et svært høyt antall butikker per innbygger sammenlignet med andre europeiske land (0,83 butikker per 1000 innbygger) (Kjuus, 2010). Et høyt antall butikker er positivt for forbrukeren i form av høy tilgjengelighet, men gir også høyere kostnader i form av distribusjon, logistikk og investering i lokaler som bl.a. følge av at kjedene tilstreber tilnærmet lik pris i hele landet på de fleste varer. Også butikkstørrelser varierer mellom land, der Norge har betydelig flere små butikker (400–1 000 m²) enn de fleste andre europeiske land, noe som også gir redusert rom for stordriftsfordeler (NOU 2011:4). Forskjeller i reguleringer tilknyttet åpningstider og restriksjoner i forhold til kjøpesenteretableringer er med på å bidra til prisforskjeller. Mengden attraktive lokaliseringmuligheter for dagligvarebutikker på det norske markedet, er i dag begrenset. Den økte konkurransen om de beste eiendommene er igjen med på å påvirke eiendomsprisene, der den kjeden med høyest betalingsvillighet får etablert seg i området. I enkelte pressområder kan det være relativt kostbart å få tilgang til lokaler som egner seg til dagligvarehandel. Om etableringskostnadene i det norske dagligvaremarkedet er høyere enn i andre land, vil dette kunne påvirke prisnivåforskjellene. Til forskjell fra kostnadsulemper på

primær- og industriledd, vil kostnadsulempene på distribusjon på handelsleddet normalt ikke være omfattet av skjermingsstøtten.

Konkurranse

Konkurransen i markedet avgjør om det er mulig for aktører i matverdikjeden å ta ut en høyere pris enn den prisen man trenger for å godtgjøre bruk av innsatsfaktorer til rådende markedspriser. Forskjeller i konkurranse kan ha betydelig effekt. I det følgende sees det nærmere på noen faktorer som kan påvirke konkurransen. Betydningen av konkurranse er drøftet i Gabrielsen artikkel. Indikatorer på eventuell mangelfull konkurranse; produktivitets- og lønnsomhetsmål drøftes av Vagstad. Nedenfor gir derfor bare et enkelt resymé av noe av diskusjonen om struktur og konkurranse i matvaremarkedet, ut i fra matkjedeutvalgets rapport.

Høy konsentrasjon på ett eller flere ledd i verdikjeden kan indikere mulighet for et høyere prisnivå/ta ut høyere pris i markedet. Konsentrasjonen på detaljleddet varierer mellom de ulike EU-landene, der konsentrasjonen er høyest i de nordiske landene. I Norge er konsentrasjonen i dagligvaremarkedet så høy (konsentrasjonsindeks på over 2000) (Nordisk ministerråd, 2002 og NOU 2011:4) at den isolert sett kan svekke konkurransen, og øke sannsynligheten for at aktørene kan lykkes med konkurransedempende samarbeid eller andre konkurransedempende strategier. Også på de fleste norske leverandørmarkedene er konsentrasjonen svært høy (alle unntatt én av de undersøkte produktgruppene har en konsentrasjonsindeks på over 2000, som indikerer høy konsentrasjon, se NOU 2011:4). Skal man vurdere konkurransen og makten i matverdikjeden, er det nødvendig å se konsentrasjonen på de aktuelle leddene i sammenheng, dvs. at politikkinnetningen heller ikke kan vurderes isolert for ett ledd. Ifølge Dobson and Waterson (1997) er for eksempel høy konsentrasjon i dagligvarehandelen uproblematisk hvis dagligvarekjedene kun innehar kjøpermakt, da dette gir mulighet for stordriftsfordeler på innkjøpssiden der konkurransedyktige betingelser på innkjøpssiden kan komme forbrukerne til gode. Sammenhengen mellom markedsandeler og pris er imidlertid ikke rett ut. De ulike aktørenes atferd i verdikjeden spiller en stor rolle for den endelige prisen, der prisen i stor grad reflekterer forhandlingsstyrke og forhandlingsevne/kompetanse. Tidligere studier viser at sterke merkevarer kan ta ut en høyere pris i markedet, og at Pan-Europeiske merkevarer stort sett ligger høyere i pris enn generiske merker (Internal Market Directorate General, 2002). Videre kan man i markeder med kun to eller tre tilbydere ha kamp om markedsandeler som gir vedvarende prispress og lønnsomhetsproblemer. Utover disse nevnte komplikasjonene overlater vi diskusjonen om forholdet mellom struktur, konkurranse og pris til drøftingene hos Vagstad og Gabrielsen.

Asymmetrisk pristransmisjon regnes ofte som et tegn på markedspekt. I et marked med perfekt konkurranse vil en forvente å finne perfekt eller symmetrisk pristransmisjon (Lloyd et al., 2009). Det betyr at en krone i økt råvarepris vil gi en krone økt i neste ledd. Hvis man i et marked ikke har symmetrisk pristransmisjon, forklarer man det ofte med manglende konkurranse eller at en part utøver markedspekt. Analyser av pristransmisjon i verdikjeden for mat i Norge og EU, viser at man de siste 10 årene, i hvert fall på et overordnet nivå, har hatt en bedre pristransmisjon i Norge enn i EU-markedet (se vedlegg 1). Markedspekt kan påvirke transmisjonen med både negativ og positiv symmetri; I et marked med oligopi kan man for

eksempel få en negativ asymmetri i markedet som følge av at oligopiforetakene kan velge å ikke heve prisene i frykt for å tape markedsandeler til sine konkurrenter. På den andre siden kan frykt for å starte en priskrig medføre at oligopiforetakene ikke senker prisnivået (Zachariassen & Bunte, 2003 i Konkurrentverket 2011). Hvor stor prisendring som føres over til neste ledd i verdikjeden påvirkes også av hvordan markedsmakten ser ut, og graden av markedspekt på de ulike leddene i verdikjeden. At det, i hvert fall på et overordnet nivå, ser ut til å være relativt god pristransmisjon mellom de ulike leddene i matkjeden på det norske markedet kan indikere at konkurransen mellom de ulike aktørene er god. At man i større grad har en god pristransmisjon i den norske matkjeden, enn i en del EU-land, kan og ha sammenheng med at man i lang tid har hatt en overvåkning av prisutviklingen på de ulike ledd i verdikjeden gjennom NILFs matprisstatistikk, hvor det månedlig innhentes prisdata på ulike ledd i verdikjeden. En slik prisovervåkning ble først igangsatt i EU i 2010, og det har dermed ikke vært like god prisovervåkning i EU-markedene som i Norge inntil nå. Sammenhengen mellom pristransmisjon og markedspekt er imidlertid ikke rett ut, og i den grad markedspekt bidrar til negativ asymmetri, vil dette kunne gi økt prisnivå.

Høyt kampanjetrykk kan ifølge en dansk studie (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2011) også gi et generelt høyere prisnivå, da kostbare reklamekampanjer/kampanjeaviser må dekkes opp gjennom det generelle prisnivået. Høyt kampanjetrykk, er delvis et særdansk fenomen. Samtidig har vi de siste årene sett et betydelig høyere kampanjetrykk i norsk dagligvarehandel enn tidligere (selv om priskrigene ikke har vært så hyppige siste året). Det er av enkelte påpekt at et høyt kampanjetrykk innenfor enkelte varegrupper og mot bestemte målgrupper bidrar til å holde prisene nede. På kort sikt er muligens dette tilfelle, men butikkeier/dagligvarekjedenes tap må på en eller annen måte dekkes opp for enten gjennom lavere marginer eller man må sette opp prisen på andre varer (jf. REMA 1000 sitt tidligere Kålrotfond som var en type ren privat kryssubsidiering ala prisutjevnsordningen for melk).

Uforklart rest til dagligvarehandelen

Vi har argumentert for at den overveiende delen av prisforskjellen mellom Norge og våre nære EU-naboer skyldes naturlige kostnadsforskjeller og støtte til primærjordbruket, men at det også gjenstår en betydelig rest. En vesentlig del av denne uforklarte resten kan bestå av tilsiktet og utilsiktet skjermingsstøtte til industri og dagligvareledd. Om vi summerer det vi kjenner til av industriens ulemper på personalsiden, særavgifter, logistikk og kapasitetsutnyttelse, er det neppe urimelig å anta at halvparten av den uforklarte forskjellen dreier seg om skjerming og merkostnader på deler av matindustrien. Om det gjenstår en halvpart av den uforklarte delen som i vesentlig grad ligger på dagligvareleddet, er dette fortsatt en vesentlig sum.

Det er umulig i denne analysen å se på alle forklaringsfaktorer. Vi har pekt på flere faktorer som kan forklare høyere distribusjonskostnader i norsk enn internasjonal dagligvarehandel, selv om vi trekker fra forskjeller i «normale» prisnivåer for konsumvarer. Hovedspørsmålet i Matkjedeutvalget og konkurranseanalysen er å se

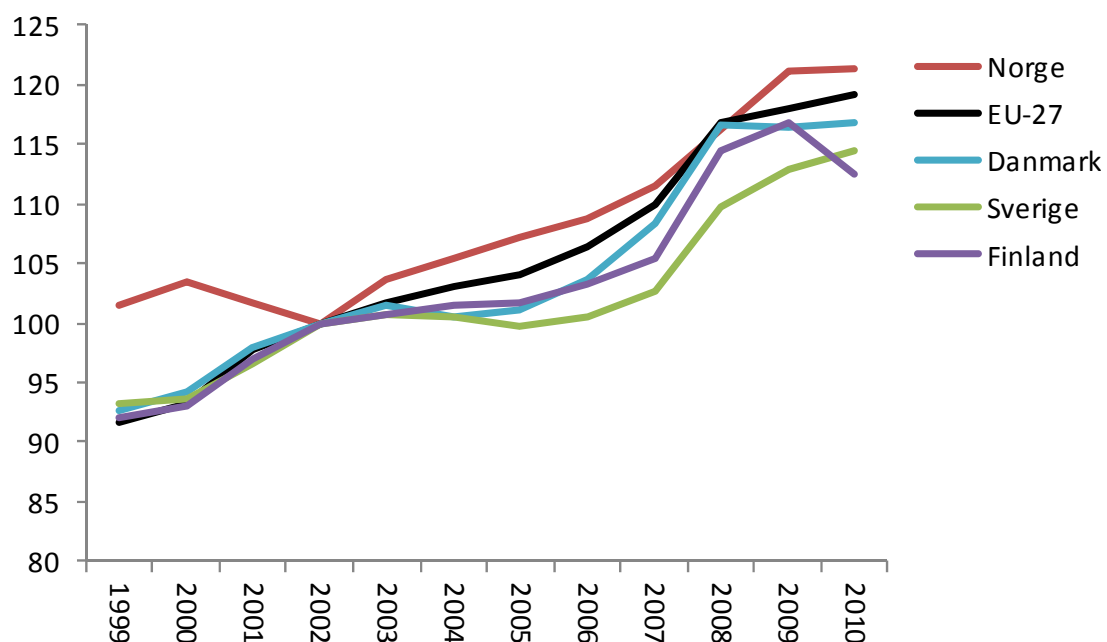
om en vesentlig grad kan forklares av mangelfull konkurranse. Dette spørsmålet drøftes nærmere i andre artikler i denne samlingen.

Konkurransen blir ikke nødvendigvis mer effektiv av å flytte makt eller muligheter for innflytelse vertikalt mellom konkurrenter. Et annet spørsmål er hvordan man i det hele tatt kan flytte makt uten å endre eierrettigheter til strategiske aktiva som produksjonsanlegg, distribusjonskapasitet, butikknettverk eller merkevarer. Slike spørsmål kommer Gabrielsen (2011) nærmere inn på. Det viktigste spørsmålet som bransjen selv, politikere og forbrukerne i tillegg må stille seg, er hva man må gjøre for at verdikjedene for matvarer i Norge skal bli mer konkurransedyktig. Om politikken for landbruksbaserte verdikjeder for matvarer hovedsakelig er motivert ut fra å sikre landbruk over hele landet, må det være et tankekors at kun en fjerdedel av merkostnaden for norske forbrukere tilfaller bøndene. Resten går primært til et generelt høyt kostnadsnivå i Norge, til å beskytte et særnorsk kostnadsnivå i industrien og til, sannsynligvis utilsiktede beskyttelseseffekter også overfor dagligvarehandelen. I tillegg er det grunn til å tro at det i stor grad de senere leddene i leveringskjeden som klarer å trekke fordel av særnorsk betalingsvilje for ekstra kvalitet og service. Med dagens politikk er det begrenset grunn til å anta at denne effekten kommer produsentene av råvarer til gode.

Vedlegg 1 – Pristransmisjon

Norske matpriser har steget mer enn i EU

Det er ikke bare den relative prisnivåforskjellen som er av interesse når man skal studere matpriser, men også utviklingen i disse over tid. Norge har, siden momsreformen i 2001, hatt en noe høyere vekst i forbrukerprisene på mat- og alkoholfrie drikkevarer enn gjennomsnittet i EU-27 og de andre nordiske landene, med unntak av i 2007/08, jf. figur a. Det europeiske matmarkedet ble i mye større grad enn Norge påvirket av prisøkningen på internasjonale matråvarer i 2007/08. EU-27 hadde en samlet prisvekst på 10,2 prosent fra 2006 til 2008. For Norges del slo ikke den internasjonale prisøkningen ut i like stor grad i 2008, da systemet med tollvern og målpriser gjorde at påvirkningen på det norske markedet av endrede råvarepriser internasjonalt ble begrenset (6,9 % økning fra 2006 til 2008).



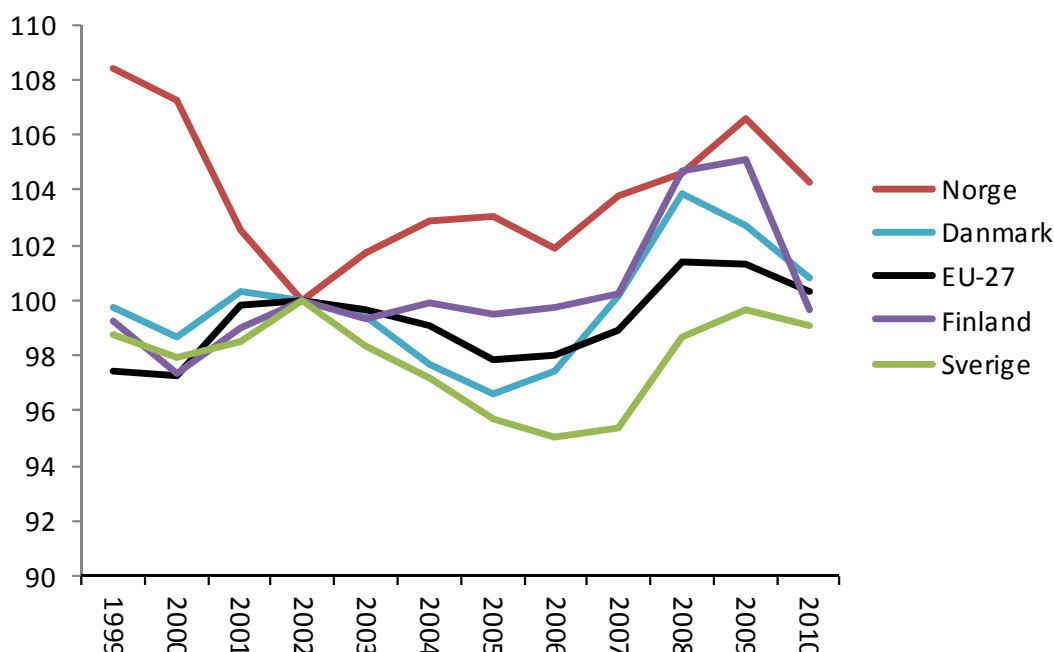
Figur a. Utvikling i harmonisert konsumprisindeks (HICP) for utvalgte land, 1999–2010 (indeks 2002=100)

Kilde: Eurostat, 2011b

Bildet her påvirkes av valutasvingninger og generelle kostnadsforhold i de enkelte land. En kan i noen grad få fram den spesifikke prisutviklingen i matprisene ved å rense matprisutviklingen for endringer i generelt prisnivå. Det vil si at vi sammenligner realprisutviklingen for matvarer i ulike land, se figur b.

Det er tydelig at prisene justert for inflasjon i EU-landene har holdt seg relativt uendret frem til 2007. De norske realprisene for matvarer hadde en betydelig høyere vekst i perioden 2002 til 2004, for deretter å ha en prisnedgang i 2006. Norges pristopp i forbindelse med prisøkningen på internasjonale matråvarer i 2007/08 kom noe senere enn i EU, noe som kan skyldes at den internasjonale prisøkningen i all hovedsak slo ut på innsatsvarer i norsk produksjon, som kraftfôr og gjødsel, og der-

med slo også prisøkningene på sluttproduktet ut på et senere tidspunkt. Figuren nedenfor viser også at momsreduksjonen i 2001 fjernet nær 8 prosent av forskjellen til EU-området, mens perioden etter 2001 har gitt fire prosent høyere realprisvekst for matvarer i Norge enn i EU. Forskjellen til Sverige er imidlertid økt mer. Alle priser er her konsumpris inklusive mva., der Norge er det eneste landet med endringer i mva.-satsene for mat- og alkoholfrie drikkevarer i løpet av perioden.⁴¹



Figur b. Inflasjonsjustert utvikling i harmonisert konsumprisindeks (HICP) for utvalgte land, 1999–2010 (indeks 2002=100)

Kilde: Eurostat (2011b)

Prisoverveltninger i verdikjeden: Bedre pristransmisjon i Norge enn i EU

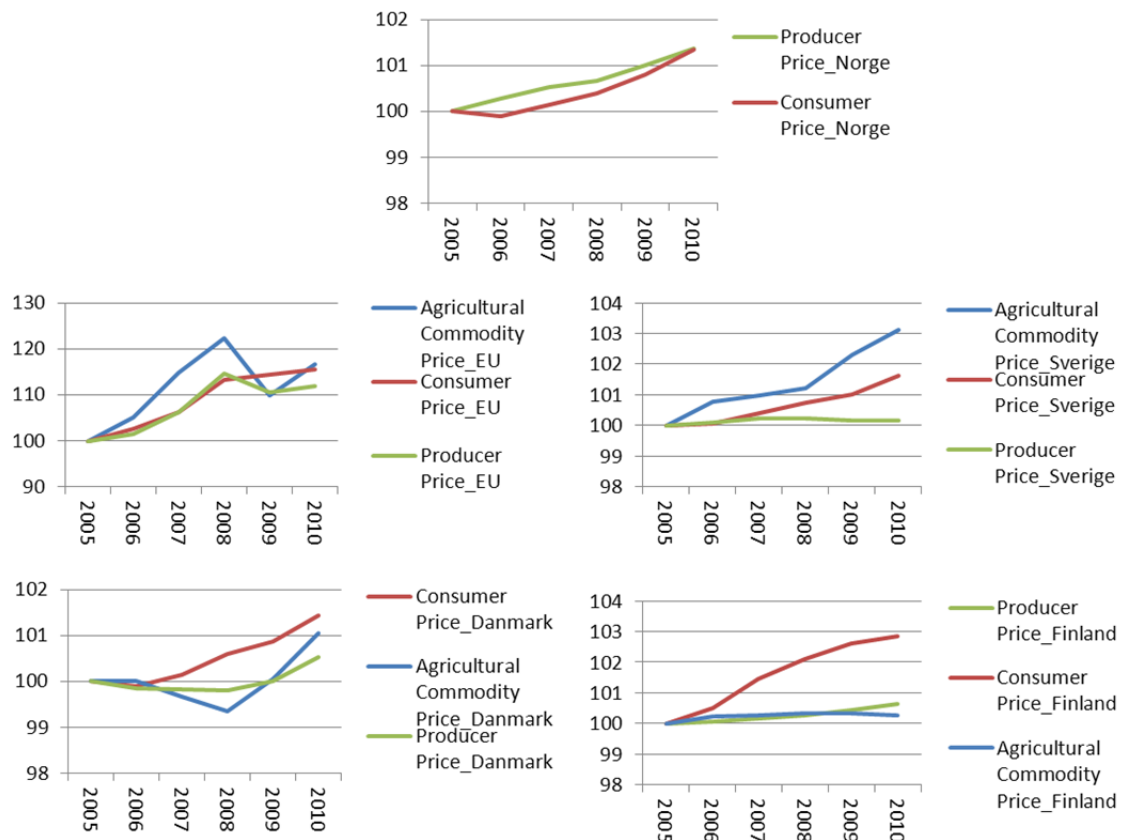
Det har de senere årene vært store prisfluktasjoner i verdensmarkedsprisene på jordbruksvarer. I den sammenheng har det, spesielt i EU, vært mye diskusjon rundt hvordan forbrukerprisen har reagert på prisendringer på produsent- og engrosleddet. Flere av de store EU-landene har i løpet av de siste par årene bl.a. gjort egne studier på pristransmisjon og det er også satt ned en egen arbeidsgruppe i EUs Høynivåforum som har prisovervåkning som sitt mandat. I forbindelse med dette arbeidet, har også Eurostat igangsatt ett eget arbeid og bl.a. utarbeidet et eget prisovervåkingsredskap (Food Price MonitoringTool).⁴²

Figur c illustrerer at det i EU-markedet har vært betydelige prissvingninger i verdikjeden for mat, der figuren viser utvikling i produsent- engros- og forbrukerpriser i EU-27 og i de nordiske landene fra 2005. Fra midten av 2007 til midten av 2008,

⁴¹ Mens matmomsen ble holdt uendret på 12 prosent fra 1. juli 2001 til 2004, ble matmomsen redusert fra 12 til 11 prosent 1. januar 2005, økt til 3 prosent 1. januar 2006 og videre økt til 14 prosent januar 2007. Matmomsen vil videre bli satt opp til 15 prosent fra 1. januar 2011.

⁴² Se http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm

økte prisene på matråvarer kraftig, noe som førte til økte forbrukerpriser og økt inflasjon. Fra midten av 2008 gikk prisene for mange matvarer ned til et mer normalt nivå, og i noen tilfeller også et lavere nivå enn før prisstigningen startet. Forbrukerprisene fortsatte imidlertid å øke, og viste ikke tegn til å gå ned før i mai 2009. Det har derfor blitt stilt spørsmål ved den såkalte pristransmisjonen, dvs. hvor raskt prisendringer på matråvarer slår gjennom i andre ledd. Analysene har etter manges oppfatning gitt grunn til å vurdere om det går raskere å velte økte priser over på forbrukerne, enn det går å gi forbrukerne nytte av prisnedgang på råvarer og industriprodukter (Commission of the European Communities, 2009).

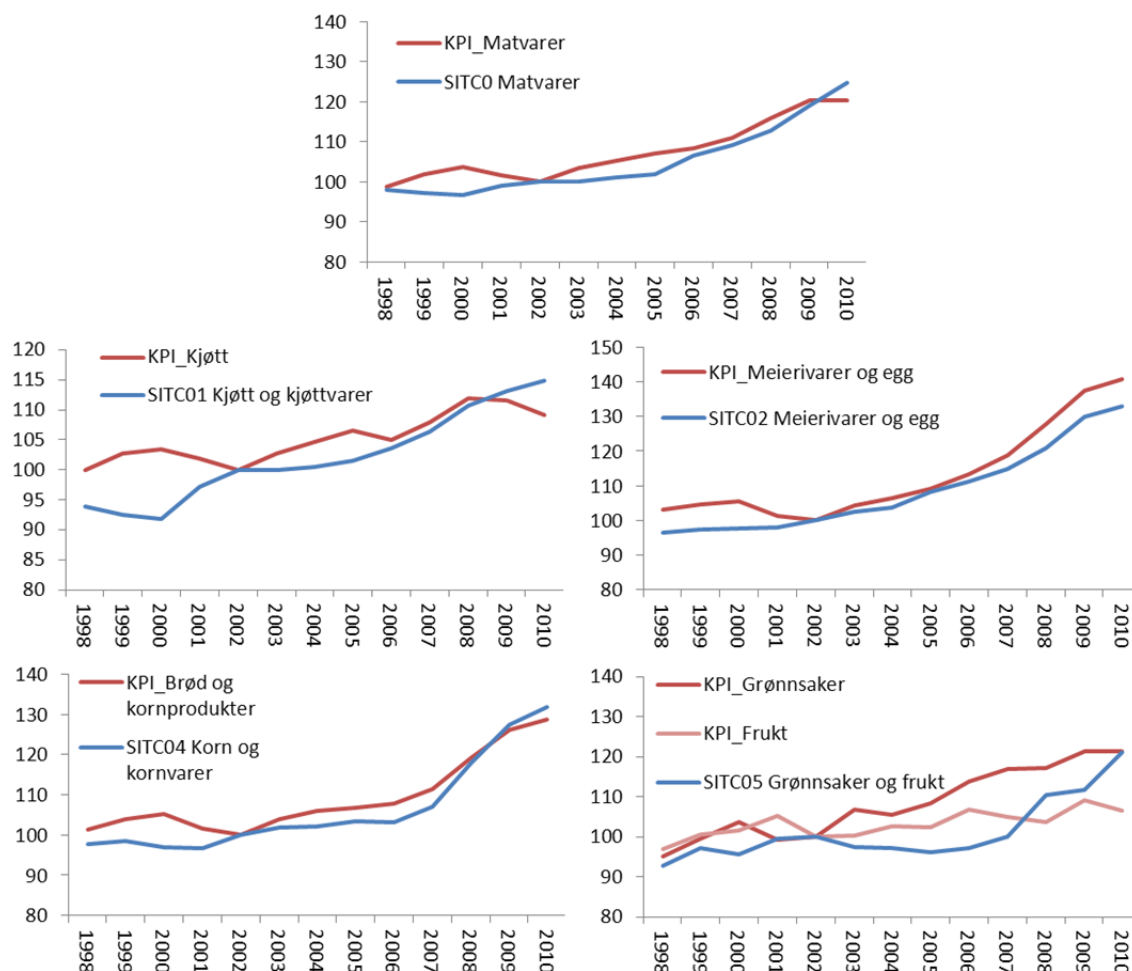


Figur c. Prisutvikling i matverdikjeden for utvalgte land, 2005–2010 (indeks 2005=100)

I Norge har man ikke hatt samme utvikling som i EU-markedet. De norske forbrukerprisene har jf. figur d hatt en noe likere utvikling som prisene i førstehåndsomsetningen, noe også NILFs månedlige sammenstilling av utvikling i forbruker-, engros- og produsentpriser indikerer.⁴³ Ren inspeksjon av figurene kan imidlertid tyde på at egg er et unntak hvor man ser at forbrukerprisen har økt noe mer enn engrosprisindeksen de senere årene. Dette kan bl.a. ha sammenheng med endret arbeidsdeling i verdikjeden, økt produktutvalg (som kun reflekteres i forbrukerprisen), uten at dette nødvendigvis er hele forklaringen til den økte prisdifferansen. Utviklingen kan virke overraskende siden det på egg synes å ha vært en utvikling i retning av mer egne merkevarer. Med forbehold om egg, ser det dermed ut til at man

⁴³ Se URL: http://nilf.no/statistikk/Matvarepriser/Manedlig_utvikling_i_matpriser_pa_forbruker_engros_og_producentniva_fra_1998.

i Norge, i hvert fall på et overordnet nivå, har hatt en bedre pristransmisjon gjennom verdikjeden de senere årene, enn det som er tilfelle i EU. Det ble i forbindelse med Matkjedeutvalgets rapport foreslått at det skal gjennomføres en mer detaljert studie av pristransmisjon i matkjeden. Dette arbeidet er foreløpig ikke igangsatt. Et slikt arbeid er bl.a. gjennomført i flere EU-land, deriblant i Sverige.



Figur d. *Prisutvikling i matverdikjeden (konsumprisindeks og prisindeks for førstegangsomsetning innenlands i Norge), 1998–2010 (indeks 2002=100)*

Kilde: SSB, 2011b og 2011c

Vedlegg 2 – Prisforskjeller på internasjonale merkevarer

Av Randi Lavik⁴⁴
SIFO

Innledning

Det er store prisforskjeller på spesielt landbruksprodukter, tobakk og alkohol mellom Norge og hhv Sverige og Danmark.⁴⁵ Dette skyldes stort sett landbrukspolitikk, valuta, avgifter og et høyt kostnadsnivå i Norge. Det er også blitt hevdet at høye priser i Norge skyldes at aktører i dagligvarebransjen tar høyere fortjeneste⁴⁶ enn i de to andre landene. Dette er en problemstilling som er vanskelig å avdekke, men for å nærme oss dette spørsmålet ville vi gjøre en prissammenligning mellom Norge, Sverige og Danmark på et utvalg av internasjonale merkevarer (Lavik 2011). Internasjonale merkevarer vil være identiske, og de vil ha like produksjonskostnader dersom de er produsert utenfor Norge, Sverige eller Danmark.

Om prissammenligningen

Vi har valgt merkevareprodukter innen både næringsmidler (27) og såkalte «non-food»-produkter (11) som selges i dagligvarehandelen. Av hensyn til sammenlignbarheten har vi i den første kategorien forsøkt å unngå matprodukter som i stor grad omfattes av norsk landbrukspolitik. På tross av at vi har prøvd å velge ukompliserte matvarer i handelspolitisk forstand, finnes likevel en rekke særnasjonale toll- og avgiftssatser for import til Norge. Som evt. forklaring på prisforskjeller mellom Norge og de andre to landene har vi ikke tatt hensyn til dette ettersom det var svært problematisk å få oversikt over hva importør betalte i toll. «Non-food» produkter er mye enklere ettersom det ikke er toll eller avgifter utenom MVA på de produktene vi har valgt ut. Dette var ingen grensehandelsundersøkelse. Vi ville derfor ikke se på prisene i Sverige langs grensen til Norge, som ofte er lavere jo nærmere grensen man kommer.⁴⁷ Undersøkelsen er heller ingen prisforskjell på en representativ handlekurv.

Metoden

Vi har kjøpt scannerdata av Nielsen Norge som er et internasjonalt analysebyrå. Scannerdata er priser som er registrert for ulike kjedeprofiler i både Norge, Sverige og Danmark. Scannerdata er faktiske priser ut til forbruker som er registrert elektronisk i et bestemt tidsrom. Denne metoden ble valgt fordi den er kvalitets-

⁴⁴Hele undersøkelsen er dokumentert i rapporten: Randi Lavik (2011): Sammenligning av priser mellom Norge, Sverige og Danmark på enkelte merkevarer – 2010. Prosjektrapport nr. 4. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning

⁴⁵http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/data/database, [lesedato 12.08.2011]

⁴⁶Vi tenker ikke på bruttomarginer, eller avanse, som er fortjeneste + indirekte kostnader

⁴⁷Randi Lavik (2003): *Prisforskjeller og grensehandel mellom Norge og Sverige – Sammenlignende prisundersøkelse av utvalgte grensehandelsvarer, kjente merkevarer og alkohol 2002 og ulike grensehandelsundersøkelser*. Oppdragsrapport nr. 5. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.

messig overlegen. Alternativet var at noen selv gikk ut i butikk og registrerte pris, noe som ville vært et uhensiktsmessig stort arbeide, og med usikkerhet om representativitet. Scannerdata måler hele populasjonen. I prinsippet er det tre typer merkevarer innen næringsmidler og «non-food» vi kunne velge; 1) Internasjonale merkevarer som produseres utenfor Norge/Sverige/Danmark. 2) Merkevarer som produseres i Norge, Sverige eller Danmark og som selges i alle tre land. 3) Egne merkevarer (EMV) som selges i alle tre land. Dette siste lot seg imidlertid ikke gjennomføre fordi Nielsen ikke har anledning til å oppgi priser knyttet til bestemte kjeder. Da måtte vi i så fall gått ut og hentet inn priser selv, noe vi av tidsmessige og økonomiske forhold ikke hadde anledning til. De fleste produktene vi valgte var i gruppen internasjonale merkevarer produsert utenfor Norge/Sverige eller Danmark.

Hva analysen viste

Gjennomsnittlig var prisene på næringsmidler 7 prosent lavere i Sverige enn i Norge, og 13 prosent lavere i Danmark enn Norge når vi sammenlignet prisene i landenes egen valuta. Ved omregning til NOK ble prisene 23 prosent lavere i Sverige enn Norge, og 6 prosent lavere i Danmark enn i Norge på næringsmidler. Ved korreksjon av MVA ble prisene 22 prosent lavere i Sverige enn i Norge og 15 prosent lavere i Danmark enn Norge for næringsmidler. For «non food» var prisene 22 prosent lavere i Sverige enn i Norge, og 10 prosent lavere i Danmark enn Norge målt i NOK. Her var det ikke nødvendig å korrigere for MVA da den er 25 prosent i alle tre landene. Enkelte produkter har store prisforskjeller i disfavør av Norge, som eksempel sjokolade. Te er billigere i Norge enn Danmark. Det er store variasjoner i prisforskjellene. Det er liten systematikk i hvilke produkter som har store forskjeller og hvilke som har små. Generelt kan vi si at mye av prisforskjellene mellom Sverige og Norge skyldes sterk NOK i forhold til SEK. Andre forhold som kan forklare litt av forskjellene er toll og avgifter til Norge som de andre landene ikke har. Også et høyt kostnadsnivå i Norge kan bidra til å forklare noen av prisforskjellene. Imidlertid, på en del produkter er prisforskjellene så store at de ikke kan forklares av såkalte kjente faktorer. Dette gjelder f.eks. noen sjokoladeprodukter, selv etter at vi hadde korrigert for valuta, MVA og sjokoladeavgift. Ett produkt blant såkalt «non-food» skilte seg ut som svært mye billigere i Sverige og Danmark enn Norge, det var en shampo. Det er mulig at stor betalingsvillighet i Norge gjør at man kan ta høyere priser i Norge enn andre land. Ulike konkurranse i ulike delmarkeder i de tre land kan også være en mulig forklaring.

Hva analysen ikke viste

Analysen kan generelt ikke gi belegg for at norske dagligvareaktører tar høyere fortjeneste enn sine svenske og danske «kollegaer». Man skal ikke se bort fra at man på enkelte produkter tar en høyere fortjeneste i Norge enn i de andre landene. Etter at Matkjedeutvalget hadde gitt sin innstilling beskyldte landbruksminister Lars Peder Brekk de fire store kjedene for høye matvarepriser og å ta ut høyere marginer i betalingsvillige Norge, og referer til at matvareprisene er over 20 prosent lavere i Sverige enn i Norge. Han antydte imidlertid ikke hvorfor disse prisforskjellene fremkom, som stort sett skyldtes forskjeller i valuta. Dessuten, når det refereres til marginer inneholder dette begrepet fortjeneste pluss indirekte kostnader. De indirekte kostnadene i Norge kan også være høyere på grunn av at Norge har et høyt kostnadsnivå. Dette gjelder f.eks. lønninger, fraktutgifter, kostnader i forbindelse med at Norge har en desentralisert bosetting og butikkstruktur, med f.eks. mange

flere butikker pr 1000 innbyggere enn både Sverige og Danmark. Dessuten har Norge toll og avgifter på en del matprodukter som de andre to landene ikke har.

Litteratur

- Andersen & Wincoop (2001). Borders, Trade And Welfare. Prepared for the Brookings Trade Forum 2001 on Globalization. URL: <http://fmwww.bc.edu/ec-p/wp508.pdf>, 1.10.11.
- Aalto-Setälä, V. and M. Nikkilä (2006). Does the European single market work? Case: Food Products in Helsinki and Tallinn .National Consumer Research Centre, Finland. URL: <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/98ccf18c-1c0e-4adc-a4b6-906652013e94/080605%20ruokavertailu%20eng.pdf>
- Commission of the European Communities (2009). A better functioning food supply chain in Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2009) 591. Brussel 28.10.2009.
- Dobsen, P.W. and M. Waterson (1997). Countervailing power and consumer prices. The Economic Journal 107 (March), 418.320.
- Engel, C. & J. H. Rogers (1996). Regional Patterns in the Law of One Price: The Roles of Geography vs. Currencies. University of Washington, Department of Economics. Working Papers 96-01.
- European Economy (2001). Price levels and price dispersion in the EU. Supplement A, No. 7, July 2001. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication2486_en.pdf
- Eurostat (2011a). Purchasing power parities (PPPs), price level indices and real expenditures for ESA95 aggregates. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction, 16.09.11.
- Eurostat (2011b). Harmonised indices of consumer prices (HICP). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/introduction>, 10.09.11.
- Fölster, S. and S. Peltzman (1995). The social costs of regulation and lack of competition in Sweden. Industriens Utredningsinstitut, Working papers No 438.
- Head, K. (2003). Gravity for Beginners. URL: <http://www.economics.ca/keith/gravity.pdf>
- Internal Market Directorate General (2002). Price differences for supermarket goods in Europe. Internal working document of the Internal Market Directorate General. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2002-05-price_en.pdf, 16.09.11.
- Januleviciute, J. (2007). Handel mellom land – betydningen av geografisk distanse og valutakursvolatilitet. Masteroppgave i samfunnsøkonomi. UiB, Institutt for økonomi.
- Jørgensen, C. (2002). How segmented are the EU Food Market. Lund University and Swedish Institute of Food and Agricultural Economics. URL: <http://www.snee.org/filer/papers/192.pdf>
- Kjuus, J. og M. Svennerud (2010). Forbrukerpriser – status og utviklingstrekk. I særskilt vedlegg til NOU 2011:4. Mat, makt og avmakt. Sentrale underlagsdokumenter. Vedlegg 19.
- Kjuus, J. (red). (2010). Dagligvarehandel og mat 2010. NILF-rapport.

- Kjuus, J., M. Svennerud, S. Melhus og J. Utgård (2008). Perspektiver for norsk kjøttindustri:
Sammenligning av struktur i Norden. NILF-notat 2008-22.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011). Dagligvaremarkedet. Konkurrence- og forbrugeranalyse 06/2011. Juni 2011.
- Lavik, R. (2010). Sammendrag og diskusjon ut fra en prissammenligning av merkevarer mellom Norge, Sverige og Danmark. Vedlegg 14. I særskilt vedlegg til NOU 2011:4. Mat, makt og avmakt. Sentrale underlagsdokumenter.
- Lavik, R. & A. Schjøll (2010). Hva bestemmer matvareprisene. Artikkel i Nationen 25. februar 2010. URL:
<http://www.nationen.no/meninger/Kronikk/article4993138.ece>, 10.10.11.
- Lipsey, R.E. and B. Swedenborg (2007). Explaining product price differences across countries. NBER Working papers series. Workingpaper 13239. National bureau of economic research.
- Lipsey, R.E. and B. Swedenborg (1996). The high cost of eating: causes of international differences in consumer food prices. Review of income and wealth. Series 42, Number 2, 1996.
- Lloyd et al. (2009). Lloyd, T., McCorriston, S., Morgan, W., Rayner, A., & Wedgegebriel, H. T. (2009). Buyer power in U.K. food retailing: A 'first-pass' test. Journal of Agricultural & Food Industrial Organization, 7 (1), Article 5. I Konkurrentverket (2011). Pristransmission inom det svenska livsmedelkjedan. Utarbeidet av Agrifood Economics Centre.
- NILF (2011). Månedlig utvikling i matpriser på forbruker-, engros- og produsentnivå fra 1998. URL: <http://www.nilf.no/statistikk/Matvarepriser/>
- Nordisk ministerråd (2005). Nordic Food Markets – a taste for competition - Appendix 2. What explains price variations.
- OECD (2011). Producer and Consumer Support Estimates database. URL: http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html, 10.10.11.
- Rogoff, K. (1996). The purchasing power parity puzzle. Journal of economics literature 34 s. 647-668.
- SSB (2011a). Dyrest i Sveits, Norge og Danmark. URL: <http://www.ssb.no/08/02/pppvare/main.html>, 27.09.11.
- SSB (2011b.) Konsumprisindeks. URL: <http://www.ssb.no/kpi>, 1.10.11.
- SSB (2011c). Prisindeks for førstegangsomsetning innenlands. URL: <http://www.ssb.no/pif>. 1.10.11.
- Utgård, J. (2008). Lidl i Norge. Artikkel i Pettersen, I. (2008). Dagligvarehandel og mat 2008. NILF-rapport.

Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv

*Tommy Staahl Gabrielsen, professor, Universitetet i Bergen og
Bergen Center for Competition Law and Economics (BECCLE)⁴⁸*

Innledning og sammendrag

Matkjedeutvalget la fram sin innstilling i vår. Utvalget tar opp en rekke komplekse økonomiske problemstillinger som har potensielt store konsekvenser for matvaremarkedenes funksjonsmåte og derigjennom på samfunnsøkonomisk effektivitet og velferden for norske matvarekunder. Mens utvalget i Norge var såkalt parts-sammensatt ble tilsvarende utredninger i andre land, deriblant Storbritannia og Sverige, foretatt av konkurransemyndighetene.

I denne artikkelen skal jeg drøfte matkjedeutvalgets innstilling og konkurransen i norsk matsektor i et konkurransøkonomisk perspektiv. Hovedfokuset vil være på i hvilken grad – og eventuelt hvordan – matkjedeutvalgets konklusjoner og anbefalinger vil påvirke konkurransen i matsektoren, og derigjennom konkurransemyndighetenes muligheter til å ivareta hensynene til samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerinteressene.

Jeg starter gjennomgangen med å gi en kort forenklet innføring i konkurransepolitikkenes mål og virkemidler, og drøfter kort hvordan konkurransepolitikken interagerer med andre politikkområder. Derest går jeg mer detaljert inn på norsk konkurransepolitikk i forhold norsk matvaresektor. Sentralt for vurderingen her er hvorvidt det verktøyet som konkurransepolitikken representerer er komplett i forhold til å løse oppgaver innenfor norsk matsektor. Tilslutt går jeg inn på matkjedeutvalgets konklusjoner og anbefalinger, og vurderer hvorvidt disse er formålstjenlige i forhold til utvalgets mandat.

Konkurransepolitikkenes formålsparagraf legger samfunnsøkonomisk effektivitet til grunn, samt at det skal tas særlig hensyn til forbrukerinteressene. Dette samsvarer i høy grad med utvalgets mandat. Moderne konkurransepolitikk er – i Norge som i resten av verden – i høy grad innrettet mot å håndtere de fleste typer adferd som er egnet til å påvirke disse formålene negativt. Konkurranspolitikk er også i liten grad i konflikt med andre politikkområder ettersom det uansett politikk vil være en fordel å ha samfunnsøkonomisk effektivitet i bunn for så å legge annen politikk på «toppen av dette». Et mulig unntak fra denne regelen er sentrale deler av landbruks-

⁴⁸ Synspunkter som kommer fram i denne artikkelen er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis av verken Universitetet i Bergen eller Bergen Center for Competition Law and Economics (BECCLE).

politikken. Denne politikken går grovt sett ut på at Norge skal ha et landbruk som i alle fall delvis finansieres via markedet. Derfor er deler primærnæringene gitt et unntak fra konkurranselovens forbudsbestemmelser, og departementet har vide muligheter til å omgjøre fusjonsvedtak fattet av konkurransemyndighetene på politisk grunnlag med for eksempel landbrukspolitiske begrunnelser. Det er åpenbart at vurderingene bak primærnæringsunntaket og politiske omgjøring er andre enn samfunnsøkonomisk effektivitet og hensynet til konsumentene. Utvalget har ikke vurdert hvordan landbrukspolitikken påvirker formålene fastsatt i utvalgets mandat.

Mens konkurransepolitikken inngang til problemene er analyse av utnyttelse markedsrett, har utvalget valgt en helt annen tilnærming til maktbegrepet. I stedet for å fokusere på muligheten til å utøve markedsrett og hvordan kjøperrett eventuelt kan motvirke dette, synes utvalget ensidig å fokusere på dagligvarekjedenes maktutøvelse ved hjelp av en vurdering av ulike former for statsvitenskapelige maktbegreper; makt til kontroll over utfall, regimakt og idérett. Koplingen mellom utøvelse av denne type makt og virkning for samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerinteresser er fraværende eller i beste fall utydelig i rapporten. Utvalget finner på tross av dette grunn til å anbefale at maktforholdet mellom kjeder og leverandører må reguleres på en slik måte at makten forskyves oppover i distribusjonskjeden. Det savnes i den sammenheng en konkret analyse for hvordan en slik maktforskyvning er egnet til å tjene formålet om effektivitet og forbrukervelferd.

Som ledd i en slik overordnet regulering av maktforholdene foreslår utvalget en rekke tiltak som skal forankres i en ny lov om god handelsskikk etter mønster etter en tilsvarende regulering i Storbritannia. Konsekvensene av de ulike elementene er mangelfullt utredet av utvalget, og mange av tiltakene vil – dersom de blir gjennomført – fort kunne være til mer til skade for norske konsumenter enn til gagn. Utvalget synes også å ville gå betydelig lenger enn den regulering som ble satt i verk i Storbritannia i 2010. Det er overraskende at utvalget går så langt i å foreslå tiltak uten at tiltakenes effekt på formålet i utvalgets mandat er vurdert nøye.

Konkurransespolitikken mål og virkemidler

Politikkens mål

Konkurransespolitikken ide er at effektiv konkurranse i markedene er et middel til å oppnå et velferds mål. Internasjonalt er det i hovedsak to standarder som konkurransepolitikken måles opp mot. Den ene er en totalvelferdsstandard, og politikken målsetting er da å maksimere det samlede samfunnsøkonomiske overskuddet. Vanligvis måles dette som summen av produsent- og konsumentoverskuddet. Produsentoverskuddet kan vi tenke på som summen av bedriftenes dekningsbidrag, mens konsumentoverskuddet er det overskudd alle konsumentene sitter igjen med når vi trekker prisen de faktisk betaler fra hva de maksimalt hadde vært villige til å betale. En slik standard hadde vi for eksempel i Norge fram til mai 2004, da den nye konkurranseloven trådte i kraft.

Den andre hovedstandarden som benyttes er en ren konsumentstandard. Under en slik standard vektlegges kun effekten på konsumentoverskuddet, altså virkningene

for forbrukerne. Når vi snakker om kortsiktige virkninger på pris vil dette si at dersom en handling fører til at konsumentene møter en høyere pris, vil dette være negativt for konsumentene og ifølge standarden kan det derfor være grunnlag for et konkurransepolitisk inngrep. Når det gjelder langsiktige virkninger kan forhold som produkt- og prosessinnovasjon og bredde i vareutvalget tillegges vekt. Både amerikansk og europeisk konkurransepolitikk er basert på en konsumentstandard. Den norske konkurransepolitikken formål er å legge til rette for en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette er fastslått i Konkurranseloven (kkrl) § 1 der det heter:

«Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser».

I økonomisk språkdrakt betyr dette at konkurranseeloven har en såkalt totalvelferdsstandard, der myndighetene skal måle politikken i forhold til hvordan den påvirker det samlede samfunnsøkonomiske overskuddet, det vil si summen av produsent- og konsumentoverskuddet. Når det er sagt, inneholder det andre leddet i formålsparagrafen en formulering som tilsier at konsumentoverskuddet skal tillegges spesiell vekt. Dette betyr at den norske konkurransepolitikken per i dag har en slags blandingsstandard. Praksis har etablert at for fusjonskontrollen gjelder en totalvelferdsstandard, men for forbudsbestemmelsene i konkurranseeloven gjelder det en forbrukerstandard. Det nylig nedsatte konkurranselovutvalget vil ventelig rydde opp i dette, og ta stilling til hvorvidt norsk konkurranselov skal ha en totalvelferds- eller en ren konsumentstandard.

Bestemmelsene

Sett bort i fra spørsmålet om standard for konkurransepolitikken er den norske konkurransepolitikken omtrent fullharmonisert med EU. Konkuransepolitikken hviler på tre hovedpilarer; fusjonskontrollen (kkrl § 16) og to forbudsbestemmelser. De sentrale forbudsbestemmelsene er forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak (kkrl § 10) og forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling (kkrl § 11). I tillegg har konkurransemyndighetene en viktig påpekningssplikt av konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak (kkrl § 9e).

Fusjonskontrollen pålegger konkurransemyndighetene å gripe inn mot foretaks-sammenslutninger som enten vil føre til eller vil forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen. Myndighetene kan nedlegge forbud mot foretaks-sammenslutningen eller stille strukturelle eller atferdsmessige vilkår. Ankeinstans i fusjonssaker er Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD).

Forbudet mot konkurransebegrensende avtaler gjelder ulike avtaler mellom konkurrerende foretak som vil begrense konkurransen, og omfatter også vertikale avtaler, det vil for eksempel si avtaler mellom leverandører/produsenter og videreforhandlere. Forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling er en ny bestemmelse som ble inntatt i den nye loven av 2004, og gjelder for dominerende bedrifter. En dominerende bedrift er en bedrift med en spesiell sterk markedsstilling som i stor grad kan opptre uavhengig av sine konkurrenter og kunder. Vanligvis vil dominerende bedrifter være kjennetegnet med at de har en markedsandel på det relevante markedet på 40–50 % og oppover. I tillegg til dette kan konkurranse-

myndighetene etter kkrl § 14 ved forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål når adferden ikke rammes av forbudsbestemmelsene.⁴⁹

Sanksjonsmulighetene i konkurranseloven er at ved brudd på forbudsbestemmelsene kan myndighetene pålegge opphør av den konkurranseskadelige aktiviteten. I tillegg kan myndighetene ilegge foretakene at administrativt gebyr på inntil 10 % av selskapets årlige omsetning. Ved brudd på forbudet mot konkurransebegrensende avtaler kan de i tillegg gis personlige bøter og fengselsstraff inntil tre år, og seks års fengsel i særlige alvorlige tilfeller. Meningen med disse sanksjonene er at de skal virke avskrekkende for foretak som vurderer å inngi seg på ulovlig prissamarbeid for eksempel. Ankeinstans i saker som omhandler brudd på forbudsbestemmelsene er de regulære domstolene.

Nytt i loven av 2004 er også at konkurransemyndighetene kan innvilge helt eller delvis lempning til foretak som kommer til konkurransemyndighetene og innrømmer brudd på forbudet om konkurransebegrensende avtaler. Lempning innebærer at foretak gis fullt eller delvis fritak for gebyr. Betingelsen for full lempning er at foretaket er først ute, og at det fullt ut samarbeider med myndighetene om å oppklare saken slik at de andre deltakerne kan forfølges effektivt. Meningen med lempningsordningen er at den skal destabilisere eksisterende ulovlige samarbeid, samt at risikoen for utbrudd også vil ha en avskrekkende effekt til å inngå i nye ulovlige samarbeid med konkurrenter. I 2011 fikk konkurransetilsynet den første saken der et foretak ble innvilget full lempning, slik at etter en noe treg start ser det nå ut til at ordningen begynner å virke etter hensikten.

Konkurranseloven gjelder kun for foretak (§ 2), og for handlinger som har virkning i Norge. Dersom handlingene har virkninger over landegrensene trer enten ESA eller EU-kommisjonen inn. Dersom handlingene har virkning i EFTA-landene er ESA håndhevingsorganet, og EFTA-domstolen ankeinstans. Dersom handlingene har virkning i EU-området er det vanligvis EU-kommisjonens konkurransemyndighet – DG COMP – som har kompetansen til inngrep. Ankeinstansen er i så fall EU-domstolen.

Unntakene, spesielt primærnæringsunntaket

Konkurranseloven gjelder ikke for arbeids- og ansettelsesvilkår, og Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av konkurranseloven for bestemte markeder og næringer. Det er også i loven fastslått at Kongen ved forskrift skal fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

Per i dag eksisterer det fire forskrifter som gir unntak fra konkurranseloven. Den viktigste er 2004.04.23 nr. 0651: (FAD) Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske. De tre andre er 2005.04.29 nr. 0367: (FAD) Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, 2009.06.19 nr. 0674: (FAD) Forskrift om unntak fra konkurranselova for sam-

⁴⁹ Dette er gjort bl.a. når det gjelder forbudet mot opptjening av bonuspoeng på flyreiser innenlands, og pålegget om at internettportaler for boligannonsering skal godta annonser fra privatpersoner.

arbeid mv. for enkelte grupper privatpraktiserende legar, psykologar og fysioterapeutar, og 2010.12.17 nr 1660: (FAD) Forskrift om mellombels unnatak frå konkurranseloven for avtaler om klinisk veterinæravt.

Unntaket for samarbeid innen landbruk og fiske, det såkalte primærnæringsunntaket, lyder:

Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller*
- b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.*

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet

Primærnæringsunntaket unntar altså primærprodusenter innenfor landbruk og fiske fra forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Dette innebærer at primærprodusenter kan danne salgs- og produksjonskarteller som begrenser produksjonen og som innebærer samarbeid mellom disse uten å komme i strid med loven. Kravet er handlingene er i samsvar med andre lover og forskrifter og/eller avtale mellom staten og de enkelte næringsorganisasjonene innenfor landbruk og fiske.

Konkurransopolitikken, sektorpolitikken og ankemulighetene

Der er en rekke andre politikkområder som interagerer i større eller mindre grad med konkurransepolitikens område. Næringspolitikken er et slikt politikkområde. Målet for regjeringens næringspolitikk er – grovt sett – at vi skal ha størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. Hovedansvaret for næringspolitikken ligger hos Nærings- og Handelsdepartementet. Departementet skal utforme, forvalte og tilrettelegge politikk for norsk næringsvirksomhet og fremme handel, forskning og innovasjon, entreprenørskap, tilgang på kompetent kapital, samt andre næringspolitiske virkemidler og skipsfartspolitikk. Nærings- og handelsdepartementet skal også bidra til samordning av ulike departementers arbeid for å sikre en helhetlig, god og fremtidsrettet næringspolitikk.

Næringspolitiske hensyn kan gripe inn i konkurransepolitikken på de områder der departementet (FAD) er ankeinstans for avgjørelser fattet av konkurransemyndighetene. Dette gjelder for eksempel i fusjonspolitikken. Departementet har i slike saker mulighet til å omgjøre vedtak fattet av konkurransemyndighetene, enten fordi departementet mener at Konkurransetilsynets faglige vurdering er feil, eller fordi saken er av en prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Når det gjelder omgjørelse på grunnlag av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning står departementet ganske fritt når det gjelder begrunnelse for omgjøring. I tidligere omgjøringssaker har det vært henvist både til landbrukspolitikken og hensynet til sysselsetting blant annet, men også hensynet til ting som norsk eierskap og et behov for såkalte nasjonale kjemper («national champions») kan også være legitime begrunnelser.

En liten raritet i konkurranseloven er at selv om domstolene er ankeinstans for vedtak under forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11, gjelder dette kun dersom konkurransemyndighetene ilegger gebyr eller det er snakk om personstraff. Dersom konkurransemyndighetene kun pålegger påbud om opphør etter § 12 i konkurranseloven, vil departementet også kunne omgjøre slike vedtak dersom saken har en «prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning». Det er således relativt brede muligheter for at næringspolitiske hensyn kan føre til at konkurransepolitiske hensyn må vike.

Konkurranse – vs. forbrukerpolitikk

Forbrukerpolitikken er et område som i større grad er komplementær til konkurransepolitikken i den forstand at det er sjeldnere at disse to politikkområdene er i konflikt. Utgangspunktet for forbrukerpolitikken er å ivareta forbrukernes sikkerhet og trygghet. Dette målet kan oppnås gjennom å sikre forbrukernes rettigheter på en måte som sørger for en rimelig balanse mellom forbrukerne og tilbydere av varer og tjenester, sikre forbrukerne informasjon om produkter og markedsforhold og sikre allmennheten informasjon om helse-, miljømessige og sosiale konsekvenser av forbruket. Forbrukerpolitikken skal på denne måten skape balanse mellom kundene og sterke kommersielle aktører, og gjøre hverdagen enklere for folk. Ideen er at en bedre balanse mellom næringsdrivende og kunder, og at velinformerte og bevisste forbrukere, vil bidra til økt konkurranse og dermed en mer effektiv samfunnsøkonomi.

Slik sett er forbrukerpolitikken ideelt sett med å berede grunnen for effektiv konkurranse. Det er vanskelig, enn si umulig, å få til velfungerende konkurranse, dersom forbrukerne ikke er godt informerte om markedsforhold og sine rettigheter som forbrukere. Når det er sagt, er det ikke sjeldent at det er en tendens til en viss friksjon mellom forbrukermyndigheter og konkurransemyndigheter i Norge. Dette skyldes delvis at konkurransemyndighetene har et videre mandat enn kun forbrukerhensyn (jf. diskusjonen om standard for konkurransepolitikken foran), men også fordi konkurransemyndighetene har en lov å forholde seg til mens forbrukermyndighetene har mer en pådriverrolle. Hvorvidt konkurranseloven er begrensende i forhold til å ivareta forbrukerne vil jeg komme tilbake til under.

Konkurranspolitikken overfor norsk matsektor

La oss da gå over til å drøfte hvordan konkurransepolitikken konkret er egnet til å påvirke forhold innenfor matvaresektoren. Det første spørsmålet som jeg skal drøfte er om det er forhold, og eventuelt hvilke, som begrenser konkurransemyndighetenes muligheter for å løse sine oppgaver i norsk matvaresektor. Kan det tenkes at selve verktøykassen er for skrinn, det vil si at konkurranseloven og – politikken ikke er omfattende nok til å oppfylle målsettingene innenfor matområdet?

Etter dette skal jeg gå nærmere inn på matkjedeutvalgets innstilling. Matkjedeutvalget foreslår en rekke tiltak overfor matsektoren som går utover de bestemmelsene som følger av konkurranseloven. Jeg vil i den sammenheng gå gjennom begrunnelsene for en del av disse forslagene. Målsettingen er å finne ut i hvilken grad matkjedeutvalget har avdekket styrker eller svakheter ved konkurransepolitikken, og hvordan

de eventuelt har brukt dette i sin argumentasjon for å iverksette ytterligere tiltak overfor matsektoren.

Til slutt vil jeg drøfte hvorvidt de tiltak som matkjedutvalget foreslår vil styrke (eller svekke) konkurransen, og hvordan tiltakene eventuelt kan tenkes å påvirke konkurransepolitikkenes evne til både å sikre effektiviteten og forbrukerinteressene på matområdet.

Er den konkurransepolitiske verktøykassen komplett?

Moderne konkurransepolitikk hviler på den grunnidé at konkurranse vil skape effektivitet og bidra til at konsumenter får tilgang til varer og tjenester av god kvalitet, i tilstrekkelig variasjon til rimelige priser. Konkurransepolitikken tar derfor sikte på å beskytte den *kompetitive prosessen* fordi det er antatt at det er denne som bidrar til å realisere de samfunnsøkonomiske gevinstene. Det er i den sammenheng viktig å merke seg at det å beskytte den kompetitive prosessen er noe helt annet enn å beskytte konkurrenter. Selvfølgelig kan ikke konkurransen overleve uten konkurrenter, men det ligger i konkurransens natur at ineffektive bedrifter presses ut av markedet. Derfor er det konkurransen i seg selv som skal beskyttes.

Konkurransen sikrer at det er de mest effektive bedriftene, og de bedriftene som er mest innovative som overlever i markedet. Bedrifter som ikke driver kostnads-effektivt og som dermed må holde høye priser og bedrifter som ikke innoverer slik at de kan tilby konsumentene de produktene de etterspør, vil miste etterspørsel og kan også tvinges til å forlate markedet.

Den faglige tilnærmingen i moderne konkurransepolitikk er derfor myntet på nettopp det å beskytte konkurransen og ikke konkurrenter. De seneste tiår er konkurransepolitikken i EU og i Norge rettet inn mot de forhold som økonomisk teori identifiserer som de mest problematiske fra et konkurranseperspektiv. Generelt vil det være grunnlag for å si at moderne konkurransepolitikk er i stand til å håndtere de fleste former for konkurranseskadelige handlinger som identifisert av den økonomiske litteraturen. Denne utviklingen er kommet i stand på grunn av en klar dreining av konkurransepolitikken fra såkalt formbasert til effektbasert konkurranseanalyse.

Den formbaserte analyse innebærer at man anser enkelte handlinger som *per se* forbudt. Med en slik tilnærming observerer man bedriftenes handlinger, og hvis handlingen er forbudt, griper man inn og sanksjonerer denne. Denne tilnærmingen er basert på en forutsetning om at det finnes handlinger som (nesten) alltid vil være skadelige for konkurransen. I tillegg – blir det hevdet – at en formbasert tilnærming vil ha fordeler knyttet til bedre forutsigbarhet for næringslivet, samt at selve håndhevingen av konkurransereglene blir lettere.

Problemet med den formbaserte tilnærmingen er at økonomisk forskning har vist at det finnes svært få handlinger som man kan si alltid vil være skadelig for konkurransen. For de fleste handlinger finnes det både potensielle negative effekter, men ofte også potensielle positive effekter. Dette betyr at man ikke kan ta en formbasert tilnærming, men man må se på de konkrete effektene fra sak til sak. Dette er essensen i det jeg kalte den effektbasert konkurransepolitikken. Ideen her er at man ikke kan se på handlingene isolert fra den kontekst bedriftene opererer i, og man må

derfor vurdere handlingene og deres virkninger konkret knyttet til den enkelte sak. Dette synet har vunnet betydelig gehør i konkurransepolitiske kretser de senere år. EU-kommisjonens konkurransemyndighet – DG COMP – har dreiet sin konkurransepolitikk i betydelig grad over mot effektbasert analyse. Det er nok også rett å si at det eksisterer en ikke ubetydelig motstand mot denne dreiningen – først og fremst fra domstolene og juristhold. Strategien fra kommisjonen synes å være å dreie utviklingen sakte men sikkert inn mot mer effektbasert analyse. Dette skjer gjennom de vedtak som kommisjonen gjør, og vedtakenes innhold tas opp i rettspraksis etter som sakene havner for domstolen. Denne utviklingen er allerede godt i gang.

Selv om selve konkurransereglene synes godt tilpasset konkurranseøkonomisk forskning eksisterer det selvsagt håndhevingsmessige problemstillinger knyttet til beviskrav og bevisvurderinger. Siden konkurransepolitikken er lovbasert og det er forbundet med relativt tøffe sanksjoner å bryte konkurranseloven, må konkurransemyndighetene selvsagt føre bevis for både selve adferden og at adferden har konkurranseskadelige effekter. I mange konkurransesaker kan dette by på utfordringer, og dette kan føre til at konkurransemyndighetene må la saker gå som de ikke kan føre tilstrekkelig bevis for. Et par eksempler kan illustrere dette.

§ 11 i konkurranseloven forbyr såkalt misbruk av dominerende stilling. En del av denne bestemmelsen forbyr såkalt utnyttende misbruk som blant annet innebærer at det forbudt for dominerende bedrifter mot å ta urimelig høye priser. Den håndhevingsmessige utfordringen med denne bestemmelsen er å avgjøre nøyaktig hvor høye må prisene være for at det kan karakteriseres som utnyttende misbruk. De fleste bedrifter vil ta priser som overstiger variable og også ofte totale gjennomsnittskostnader, og uten dette ville bedriftene ikke kunne overleve på lang sikt i det markedet de opererer. Det er derfor ikke tilstrekkelig for å påvise misbruk at en dominerende bedrift tar priser som overstiger kostnader. Utfordringen blir da å etablere hvor grensen for prispåslaget over kostnader skal gå før det skal regnes som misbruk, og her kan verken økonomisk teori eller etablert praksis gi særlig veiledning verken til myndigheter eller næringslivet. Det er derfor svært få saker av denne karakter som tas opp, ettersom konkurransemyndigheter verden over ikke prioriterer denne type saker av håndhevingsgrunner.

På den annen side er denne type misbruk – urimelige høye priser – den adferd som publikum mest reagerer på. En mengde klager til konkurransemyndighetene fra forbrukere dreier seg nettopp om at de føler seg utnyttet av en leverandør som tar seg for godt betalt. Det byr derfor på en aldri så liten markedsføringsmessig utfordring å forklare hvorfor slike saker i liten grad prioriteres.

Et annet eksempel er såkalte horisontale prissamarbeid. Økonomisk teori sier at priskoordinering mellom konkurrenter i de fleste tilfeller vil være skadelig for konkurransen. Problemet for myndighetene er at de må bevise at foretakene faktisk har samarbeidet for å koordinere prisene sine før de kan gripe inn. Uten såkalte «smoking guns» er dette utfordrende. Minimumskravet til bevis synes å være en påvisning om at partene har hatt en eller annen form for kontakt, enten direkte eller indirekte. På den annen side vet vi fra økonomisk teori at prissamarbeid lett kan oppstå såkalt stilltiende – det vil uten at foretakene nødvendigvis har hatt kontakt og snakket sammen for å koordinere seg på et høyt prisnivå. Slike former for prissamarbeid kan derfor vanskelig håndheves med inngrep etter forbudsbestemmelsene

i konkurranseloven, i alle fall skal det svært mye til. I stedet er det mye som tilsier at faren for stilltiende koordinering bør håndheves gjennom strukturelle tiltak, for eksempel gjennom fusjonskontrollen, ettersom faren for stilltiende koordinering er større jo færre konkurrenter som finnes. En annen mulighet er å legge til rette for nyetablering i markedet. Dette kan konkurransemyndighetene gjøre gjennom kkrl § 9e, der de plikter å påpeke konkurranseregulerende effekter av offentlige tiltak og reguleringer.

De utfordringene jeg nå har skissert legger på en måte rammene for konkurransepolitikken. Konkurranspolitikken har på sett og vis alle muligheter, men beviskravene setter begrensingene. Dette gjelder konkurransepolitikken generelt, og vil selvfølgelig også gjelde for de utfordringene som man har på matmarkedet spesielt.

Man hører for eksempel fra tid til annen påstander om at siden det er kun fire store matkjeder på det norske markedet, at disse koordinerer sin prissetting. Hvorvidt det er sant eller ikke skal jeg ikke ta stilling til, men utfordringene med å gripe inn mot et eventuelt koordinerende samarbeid er knyttet til de samme forholdene jeg har diskutert over. Med mindre man har håndfaste bevis for at priskoordinering skjer, gir konkurranseloven ikke inngrepsgrunnlag mot dette. Noe annet ville være i strid med grunnleggende rettssikkerhet for næringsutøvere. Dersom myndighetene mener at konkurransen er for svak i norsk matvaresektor – og dette skyldes en eller annen form for koordinering mellom matkjedene – så må man enten finnes håndfaste bevis for at så skjer, eller man må prøve å legge til rette for at en slik koordinering brytes. Det er som sagt velkjent fra økonomisk teori at både stilltiende og eksplisitt koordinering av priser er lettere med få aktører, og en mulighet kan derfor være å legge til rette for nyetablering for å få opp antall aktører i markedet. Når Lidl entret det norske markedet for snart et ti-år siden, var det nok mange i konkurransekretser som hadde store forhåpninger til at dette ville utløse skarpere konkurranse i matmarkedene. Slik gikk det ikke. Lidl slet med å opparbeide seg markedsandeler av betydning, og etter kun få år på det norske markedet trakk de seg ut i 2008. Det har vært spekulert mye i årsakene til Lidl manglende suksess i Norge, se f.eks. Utgård (2008). Mange synes å mene at det skyldtes feilvurderinger fra Lidls egen side ved at de hadde et for spesielt vareutvalg for norske forbrukere, mens andre synes å legge vekt på effekten av importreguleringer og strategiske tilpasninger fra de norske kjedene. Det kan til og med tenkes at Lidls fallitt skyldes for sterk konkurranse på detaljleddet i Norge.

I 2007 vurderte konkurransemyndighetene å gripe inn mot en mulig koordineringsmekanisme i dagligvaremarkedet. Den såkalte AC-Nielsen saken omhandlet et omfattende informasjonsutvekslingssystem mellom de ulike kjedene. Grovt sett rapporterte alle kjedene prisinformasjon inn til konsulentfirmaet AC-Nielsen som på sin side gjorde denne informasjon kjent for de ulike kjedene. Informasjonen var fersk og detaljert, og myndighetenes vurdering var denne type informasjonsutveksling var velegnet til å legge til rette for priskoordinering mellom kjedene. Saken ble avsluttet ved at AC-Nielsen endret på detaljnivå og ferskhets av prisinformasjonen som ble tilgjengelig for kjedene, og konkurransetilsynet forfulgte dermed ikke saken videre.

En tredje mulighet for å bryte en koordinering som konkurransemyndighetene ikke selv har mulighet for å fremskaffe håndfaste bevis for, er å øke bøtenivået og å gjøre

lempningsinstituttet mer attraktivt eventuelt sikrere for søkere. Dermed vil mulighetene til å avdekke ulovlig prissamarbeid styrkes. Høyere bøtenivå vil øke forventet gebyr for kartellister gitt oppdagelsesrisikoen, mens et bedre lempningsinstitutt vil øke sannsynligheten for utbrudd og dermed avsløring av den ulovlige aktiviteten.

Konkurransopolitikken og andre samfunnshensyn

Det følger av konkurranselovens formålsparagraf (§ 1) og øvrige deler av loven (§ 9) at Konkurransetilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markedene, dvs. at det er tilstrekkelig konkurranse til å ivareta de formål Konkurranseloven setter. Det er således ikke gitt anledning til at Konkurransetilsynet kan ta andre hensyn enn hensynet til konkurransen. Konkurransemyndighetene er imidlertid mer enn selve Konkurransetilsynet ettersom departementet også defineres som en del av konkurransemyndighetene. Som vi har sett over kan departementet omgjøre enkeltvedtak fattet av konkurransetilsynet enten på et konkurransefaglig grunnlag, eller med henvisning til saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Slik sett har konkurransepolitikken, i alle fall på noen saksområder, en mulighet til å ta ethvert annet samfunnshensyn i betraktning. Dette gjelder som nevnt fusjonssaker, og avgjørelser etter § 11 der det ikke er ilagt overtredelsesgebyr. I disse sakene kan departementet omgjøre konkurransetilsynets vedtak med henvisning til prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Utover dette kan Kongen ved forskrift (etter § 3, 2 ledd) gjøre unntak for hele eller deler av loven for bestemte markeder eller næringer. Dette er gjort for omsetning av bøker når det gjelder samarbeid om fastpris blant annet. Et annet tilsvarende unntak er gitt for visse samarbeid mellom helsepersonell, og for samarbeid om veterinærtjenester. Det hører likevel heldigvis til sjeldenhetene at slike unntak fra konkurranseloven gis.

Utover de mulighetene som er skissert over vil ikke konkurransemyndighetene kunne legge andre samfunnshensyn til grunn for konkurransepolitikken. Selve Konkurransetilsynet har ikke hjemmel til å ta andre hensyn enn hensynet til konkurransen. På den annen side vil konkurransemyndighetene selvsagt måtte operere innenfor de unntak som til enhver tid gjelder fra Konkurranseloven, og det at departementet kan omgjøre vedtak i sakstypene over.

Et annet spørsmål er hvorvidt konkurransepolitikken er i faktisk motstrid til andre samfunnshensyn. La meg bruke litt tid på utdype dette. I denne utdypingen skal jeg i første omgang holde landbrukspolitikken utenfor, og heller komme tilbake til den etterpå. Grunnen til dette er at det er ganske åpenbart for de fleste at konkurransepolitikken nærmest per se er i motstrid til landbrukspolitikken. Uten primærnæringsunntaket og tollvernet for norske landbruksprodukter er det vel liten tvil om at en streng håndheving av konkurranseloven ville ha ført til at sysselsettingen i norsk landbruk og matindustri ville ha blitt vesentlig redusert og at norske landbruksprodukter i vesentlig grad ville ha blitt utkonkurrert av importerte varer.

La meg derfor ta et annet politikkområde som eksempel. Mange synes å mene at konkurransepolitikken står i motstrid til miljøpolitikken. Argumentet er da at siden

konkurransopolitikken fører til lavere priser vil ikke nødvendigvis negative eksternaliteter ved forurensede aktiviteter bli internalisert. Slik sett skulle en tro at en slakkere konkurransopolitikk overfor næringer hvis aktiviteter innebærer negative eksternaliteter – for eksempel luftfart – ville være fornuftig. Høyere priser på flyreiser ville føre til mindre trafikk, og dermed kunne en i prinsippet tenke seg at de negative eksternalitetene ble internalisert. Argumentet er svakt av minst to grunner. For det første er det ikke snakk om enten eller. Det er ingenting i veien for at effektiv konkurranse ligger i bunn, og at miljøpolitiske reguleringer legges på toppen av dette med avgifter eller andre miljøpolitiske virkemidler. Hvis en slapp konkurransopolitikk skulle løse dette problemet alene, ville en åpenbar konsekvens være at en gikk glipp av de miljømessige gevinstene som følger direkte av sterk konkurranse. Sterk konkurranse – for eksempel i luftfartsmarkedet – fører til at bedriftene stadig vil være på jakt etter mer kostnadseffektiv teknologi. I luftfartsmarkedet – der drivstoff er en av de viktigste kostnadsdriverne – vil dette innebære at selskapene vil søke å investere i mer eneregieffektive fly for på den måten få en kostnadsfordel framfor sine konkurrenter. Miljøpolitikken vil kunne forsterke dette insentivet ved å skattlegge forurensende aktivitet. Slik sett kan en argumentere for at miljø- og konkurransopolitikk er komplementære politikkområder heller enn i motstrid. Tilsvarende resonnementer kan gjøres for andre politikkområder også, endog for landbruksområdet. Sterk konkurranse skaper samfunnsøkonomisk effektivitet, og dette må ligge i bunn og danne grunnlaget for annen politikk.

Når det gjelder matvaresektoren og landbrukspolitikken i Norge er det klart at det gjøres en rekke konkrete samfunnsvurderinger som i alle fall delvis ligger utenfor konkurransopolitikkens område. De viktigste samfunnsvurderingene det her er snakk om er hensynet til mattrygghet, beredskap og bosettingsmønster. Tilsynet med mattrygghet er i all hovedsak tillagt Matkjedeutvalget, og dette tilsynet forvalter en rekke lover deriblant matloven og dyrevernloven. I den grad mattrygghet kan assosieres med kvalitet og innovasjon i form av bedre og sikrere produksjonsmetoder, vil dette være et aspekt som også kan tillegges vekt i håndhevingen av konkurranseloven. Vi snakker i så fall om hensynet til dynamisk effektivitet. Motstykket til dette er såkalt statisk effektivitet. Statisk effektivitet kan enkelt sagt sies å tilsvare en maksimering av samfunnsøkonomisk overskudd på kort sikt, dvs. gitt de prosesser og produkter som er tilstede i markedet i dag. Den statiske effektiviteten maksimeres da når prisene reflekterer kostnadene til produsentene.

Når vi snakkes om dynamisk effektivitet, tar en høyde for at produsentene skal ha insentiver til å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet på lang sikt. I et slikt overskuddsbegrep vil det inngå effekter av prosessinnovasjoner (kostnadseffektivitet), produktinnovasjoner og økt kvalitet. Dette betyr at konkurransopolitikken i prinsippet vil kunne ta hensyn til mattrygghet. Et aspekt ved denne problemstillingen er likevel at det på ingen måter er opplagt at frambringelse av optimal kvalitet på matvarer best skjer når konkurransen er begrenset. Dette er et klassisk og omstridt spørsmål i den økonomiske litteraturen. Jeg skal ikke ta på meg å oppsummere denne litteraturen i denne sammenheng, men jeg mener det ikke vil være å ta munnen for full å si at dette spørsmålet er uavklart (se for eksempel

Scmalensee (1979), Spence (1975) og Sutton (1991)⁵⁰. Argumentet om å begrense konkurransen av hensyn til mattrygghet har derfor ikke noe sterkt økonomisk fundament.

Det er noe vanskeligere å se at det å bevare norsk matvareproduksjon av beredskaps-hensyn skulle kunne bli tatt hensyn til gjennom konkurransepolitikken alene. Syre-testen er hvorvidt beredskapshensyn vil falle inn under definisjonen av samfunns-økonomisk effektivitet, eventuelt en ren forbrukerstandard. Under en ren forbruker-standard er det kanskje lettere å forestille seg at beredskap kan spille en rolle. Dersom det skulle bli matmangel for eksempel på grunn av krig i verden vil jo norske forbrukerne og konsumentoverskuddet rammes uten norsk produksjonsberedskap, men jeg mener det vil være å trekke dette langt å påstå at dette er et sentralt hensyn i praktisk konkurransepolitikk i dagens situasjon.

Hensynet til bosettingsmønster er nok det som tydeligst faller inn under helt andre politikkområder, og det er vanskelig å se at dette hensynet i vesentlig grad kan ivaretas gjennom konkurransepolitikken. Men det er heller ikke grunn til at distrikts-politikken skulle sette konkurransepolitikken til side. Her, som i miljøpolitikken, er det neppe et konkurranseforhold. Dersom det er et mål om å opprettholde et visst lokaliseringsmønster av industri- og handel, er det en fordel at man samtidig kan sikre konkurransen både lokalt og nasjonalt. Ulike typer ikke-vridende støtteordninger, for eksempel gjennom skatte- og/eller næringspolitikken vil kunne sikre et mangfold av bedrifter som konkurrerer effektivt i lokale markeder.

Hvis vi går til EU ser vi at håndteringen av matverdikjedene der i betydelig grad lagt andre samfunnshensyn til grunn enn rene konkurransepolitiske. Utgangspunktet i EU er at man betrakter engros- og detaljhandel med dagligvarer som en viktig driver for vekst, konkurransekraft og jobbskaping i EU-området. På denne bakgrunn anser man det som viktig at dagligvaremarkedene fungerer effektivt, og at både produsenter og detaljister har et felles ansvar for å nå målet om et effektivt, gjennomsliktig og rettferdig detaljmarked. Spesielt er man bekymret for forholdene for SMB, ettersom disse utgjør en meget betydelig del av sysselsettingen og er forventet å være viktige drivkrefter for innovasjon og vekst.

I EU anerkjenner man at konkurranseloven i de fleste tilfellene vil kunne håndtere misbruk fra dominerende leverandører og/eller kjeder som skader konsumentvelferden, og også at eksisterende lovgivning i prinsippet kan håndtere misbruk som innebærer kontraktsbrudd eller ensidige avvik fra avtalte vilkår. Problemet er at mange bedrifter ikke benytter seg av muligheten til å håndheve disse rettighetene, enten fordi de ikke er klar over disse, eller fordi de er redde for konsekvensene dersom de forsøker å håndheve sine kontraktsmessige rettigheter.

⁵⁰ Mens den tidlige litteraturen studerte sammenhengen mellom konkurranse og insentiver til å tilby kvalitet (se Swan (1970)), var Sutton (1991) opptatt av hvordan kvalitet påvirket bedriftene kostnader. Dersom økt kvalitet øker marginalkostnadene, vil en bedrift med høy kvalitet bli utkonkurrert av dårligere produkter. På den annen side dersom kvalitetsforbedringer kommer som økning i faste kostnader, vil økt kvalitet vinne fram og markedet vil bli konsentrert på grunn av dette. Dette blir da til syvende og sist et empirisk problem, og her spriker resultatene nær sagt i alle retninger.

Det er vel også velkjent at enkelte hendelser i melkemarkedet har virket som en viktig katalysator for interessen for detaljmarkedenes funksjonsmåte innenfor EUs matsektor. Man registrerte at mens melkeprisen til bonde i en periode falt, spesielt i perioden etter den kraftige prisøkningen på matvarer rundt 2008, så man ikke et tilsvarende fall i prisene ut til konsumentene. Dette førte til at såkalte pristransmisjonsundersøkelser fikk stor oppmerksomhet. I dette tilfellet kan en antagelig si at det var ønsket om at misfornøyde bønder skulle få en større andel av samlet verdiskaping i leveringskjedene, altså rene landbrukspolitiske hensyn, som lå til grunn for EUs håndtering av utfordringene i verdikjedene for matvarer.

Manglende pristransmisjon kan være et indisium på mangelfull konkurranse, noe alle konkurransemyndigheter i EØS-området skal overvåke. Dersom det ikke skal stilles ulike krav til bevisførsel for inngripen mot eventuelle brudd på konkurranse-regler og eventuelle nye lover, er det vanskelig å se at analysene som knyttes til høynivåforumet i EU har tilført diskusjonen annet enn kanskje et utvidet indisie-materiale.

Over har jeg først og fremst drøftet forholdet mellom forbruker-, landbruks- og konkurransepolitikk. Høynivåforumet for velfungerende verdikjeder for matvarer i EU består også av kommissæren for næringspolitikk. Hele problemstillingen er også, som nevnt, motivert av en bekymring for sysselsetting og EUs konkurranseevne. Arbeidet reiser derfor også spørsmål om forholdet mellom konkurransepolitikk og politikk for konkurranseevne. Økt konkurranse i en økonomi fører til et kostnads-effektivt og innovativt næringsliv, noe som i sin tur bidrar til å opprettholde landets konkurranseevne overfor utlandet. I et slikt perspektiv er det klart at det å begrense konkurransen nasjonalt – for eksempel gjennom et tollvern eller interne reguleringer – vil kunne svekke landets konkurranseevne både på kort sikt, men også på lengre sikt dersom tollbarriene i framtiden skulle bygges ned.

Det er også betegnende å se på hvilke kommisærer som har ansvaret for å håndtere problemstillingene vedrørende verdikjedene for matvarer i EU-kommisjonen. Fire kommisærer har ansvaret: Kommisærene for næringspolitikk, det indre marked, helse- og forbrukerspørsmål og jordbruksspørsmål, og disse jobber inn mot Høynivåforumet for en bedre funksjon av verdikjeden for mat. Konkurransekommisæren er ikke med i forumet, noe som kan tolkes som er tydelig tegn for at det for arbeidet i EU ligger andre, bredt sammensatte samfunnshensyn til grunn enn bare de rent konkurransepolitiske. Spørsmålet om denne politikken i realiteten er og bør være et komplement til konkurransepolitikken, eller om det er tilstrekkelig å gjennomføre den ordinære konkurransepolitikken på en konsekvent måte, synes også å være omstridt innad i EU.

Konkurranspolitikken og landbrukspolitikken

I dette avsnittet skal jeg drøfte mer i detalj hvilke konsekvenser norsk landbrukspolitikk har for konkurranse og konkurransepolitikk i matsektoren. I hvilken grad vil landbrukspolitikken virke konkurransebegrensende? På en måte kan svaret på dette spørsmålet synes opplagt. Hele ideen bak norsk landbrukspolitikk er jo at den skal virke konkurransebegrensende, nettopp for å beskytte norske primærprodusenter både for nasjonal og internasjonal konkurranse. Det kan likevel være verdt å

beskrive litt mer i detalj hvordan landbrukspolitikken ulike elementer virker inn på konkurransesituasjonen i matmarkedene.

To av hovedpilarene i norsk landbrukspolitikk er produksjonsbegrensninger gjennom horisontale samarbeid mellom primærprodusenter – såkalte markedsreguleringer - på den ene siden, og importvernet på den andre. En tredje hovedpilar er direkte støtte over statsbudsjettet, som jeg ikke vil drøfte her. Horisontale produksjonsavtaler skjermer for nasjonal konkurranse, og importvernet for internasjonal konkurranse. Uten primærnæringsunntaket fra konkurranseloven ville konkurransemyndighetene kunne gripe inn mot horisontale produksjonsavtaler i landbruket.

Ta melkemarkedet som et eksempel. I dette markedet begrenses den totale produksjonen av melk gjennom kvotesystemet som er hjemlet i Omsetningsloven av 1936. De årlige jordbruksavtalene, som forhandles mellom landbruksorganisasjonene og norske myndigheter, setter prismålene – målprisen - og dermed behovet for justering av kvotene. På grunnlag av den totale melkekvote, gis de enkelte melkebønder sine kvoter. Ved levering av melk utover kvote, påføres bøndene en overproduksjonsavgift. De fleste melkebøndene er medlemmer og eiere av samvirket Tine som også regulerer balansen i markedet. Tine mottar melk fra medlemmene, har mottaksplikt for all melk og forsyningsplikt på likeverdige vilkår til egen foredlingsvirksomhet og til konkurrenter. Tine har rollen som markedsregulator som blant annet innebærer at de skal søke å regulere tilbudet til etterspørselen over tid slik at den gjennomsnittlige prisen som oppnås for melken tilsvarende målprisen. Melkeprisen tas ut fra markedet gjennom markedsuttaket for foredlede produkter, og bestemmes residuelt når kostnadene i foredling og råvarehåndtering er trukket fra.

Som vi var inne på over er den norske landbrukspolitikken begrunnet i hensynet til mattrygghet, forsyningssikkerhet (beredskap), hensynet til å opprettholde en spredt bosettingsstruktur, samt enkelte andre samfunnshensyn som f.eks. kulturlandskapsverdier. Disse hensynene har ikke i selv en konkurransebegrensende effekt. Den konkurransebegrensende effekten kommer først til syne gjennom den praktiske implementeringen av landbrukspolitikken. I den forbindelse spiller primærnæringsunntaket og importvernet en nøkkelrolle.

Importvernet begrenser konkurransen på det norske matmarkedet på to måter. Den første og mest åpenbare effekten er at toll på import øker importprisene til Norge. Dette skaper et rom for at norske produsenter kan ta ut økte priser på de varene som er beskyttet av toll. Tollsatsen varierer for ulike jordbruksvarer, og luften i tollsatsen i forhold målprisen på de ulike varene varierer også en god del (se Gaaslands artikkel i denne publikasjonen). I prinsippet er tollvernet i seg selv ikke tilstrekkelig å fjerne all konkurranse som er nødvendig for å oppnå målprisene, men sammen med primærnæringsunntaket som etablerer et tvungent kartell på basis av alle råvareleverandører, og dermed gir det såkalte Omsetningsrådet ved markedsregulator kontroll over total tilbudt mengde, oppnås målsettingen.

En annen og mindre åpenbar effekt av tollvernet er at dette kan bidra til å redusere konkurransen også på detaljleddet. Grunnen er at tollvernet er med å skape en etableringsbarriere for utenlandske detaljkjeder som vurderer å etablere seg på det norske markedet. Det kan tenkes at tollvernet hindrer eller vanskeliggjør at en utenlandsk kjede kan ta med sine leverandører fra utlandet inn på det norske markedet, og dermed går glipp av både stor- og samdriftfordeler knyttet til å benytte sine vante

leverandører for salg på det norske markedet. Utgårds (2008) analyse av Lidl-tilfellet, illustrerer utfordringene denne kjeden sto overfor med sin avhengighet av norske leverandører. Det er derfor hevet over enhver tvil at tollvernet bidrar til å redusere konkurransen på det norske matmarkedet. At primærprodusentene innenfor landbruket kan ta ut økte priser på sine produkter er en tilsiktet virkning av dette, mens en utilsiktet virkning kan være at konkurransen både på industri-, engros- og på detaljleddet heller ikke blir så sterk som norske forbrukere skulle ønske.

Som nevnte tidligere kan Konkurransetilsynets vedtak i enkeltsaker bli omgjort av FAD. Dette gjelder i hovedsak fusjonssaker. Overprøving kan skje enten på faglig grunnlag, eller på grunnlag av at saken har en såkalt prinsipiell eller er av stor samfunnsmessig betydning. I siste tilfelle omtaler man gjerne grunnlaget som «politisk». Omgjøring på faglig grunnlag vil skje når departementet mener at tilsynets faglige vurderinger som ligger til grunn for et inngrep, ikke er riktige. De senere årene har departementet omgjort til sammen 5 saker innenfor næringsmiddelindustrien. Fire av disse sakene ble omgjort på politisk grunnlag, og en på faglig. Omgjøringen på faglig grunnlag var fusjonen mellom Gilde og Prior, der tilsynet ønsket å forby fusjonen. Jeg skal ikke i denne sammenheng vurdere den faglige begrunnelsen for omgjørelsen uten å påpeke at den er omdiskutert men det er vel neppe tvil om at fusjonen bidro til opprettelsen av en stor aktør innenfor markedene for rødt og hvitt kjøtt.

Mer problematisk for tilsynets muligheter til å opprettholde konkurransen i matmarkedene er omgjøringene som skjer på politisk grunnlag. Som sagt kan departementet legge til en rekke ulike begrunnelser for å omgjøre tilsynets vedtak. Konkurransemyndighetene kan enten forby fusjonen, gi påbud eller tillate fusjonen på vilkår, og alle disse typer avgjørelser kan klages inn for departementet. Den foreløpige siste saken av denne typen er fusjonen mellom Prior og Norgården i 2005. Konkurransetilsynet ville forby fusjonen, men departementet opphevet vedtaket med henvisning til landbrukspolitiske hensyn. Under den gamle konkurranseloven fra 1993 hadde man en rekke saker med politiske omgjøringer. I 2003 ville Konkurransetilsynet forby fusjonen mellom Felleskjøpet Øst Vest og Norgesmøllene, og en klage fra partene ble delvis tatt til hensyn av departementet. I kjøttmarkedet påla Konkurransetilsynet i 1997 et påbud i fusjonen mellom Norsk Kjøtt samvirke og Yggeseth AS. Dette ble opphevet av departementet. I 1995 opphevet også departementet et påbud i fusjonen mellom Norgesmøllene DA og Nordkronen, og i 1994 fjernet man et vilkår som konkurransetilsynet hadde satt i fusjonen mellom Orkla og Frionor.

Opphevelse på politisk grunnlag er selvsagt helt legitimt og i henhold til spillereglene fastsatt av Konkurranseloven. Likevel er det hevet over enhver tvil at både unntaksmulighetene i loven, samt departementets muligheter for å fatte omgjøringsvedtak på politisk grunnlag innebærer en reell svekkelse av tilsynets mulighet til å opprettholde konkurranse i deler av matmarkedene. I de tilfellene der Konkurransetilsynets vedtak er opphevet av politiske grunner, er det neppe tvil om at endelig vedtak har satt andre hensyn foran hensynet til konkurransen. I dette ligger implisitt at det også hensynet til forbrukerne normalt vil være satt til side av andre politiske hensyn. Viktig er det også at det kan være vanskelig å forstå de eksakte politiske begrunnelsene når det henvises til landbrukspolitikken, f.eks. om det er hensyn til miljø, bosetting, mattrygghet, kulturlandskap osv. som er rangert over hensynet til

konkurranse og forbrukerinteresser. Det svekker forutsigbarheten i konkurransepolitikken.

Matkjedeutvalget om konkurransepolitikken

Som vi har vært inne på over er målsettingen til konkurransepolitikken å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet der det skal tas spesiell hensyn til konsumentvelferden. Når jeg nå skal gå over til å drøfte matkjedeutvalgets tilnærming og analyser er det interessant å merke seg at utvalgets mandat ikke i vesentlig grad skiller seg fra konkurransemyndighetenes «mandat» i kkrll § 1. I NOU 2011:4 heter det:

«...Utvalget skal legge til grunn effektiv ressursbruk som et overordnet formål for utredningen. Utvalget skal foreslå tiltak som skal ivareta:

- *Forbrukernes interesser med hensyn til pris, kvalitet, vareutvalg og tilgjengelighet.*
- *Mulighetene for åpenhet og innsyn i hele matvarekjeden som sikrer tilstrekkelig og tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser.»*

Mens inngangen til konkurransepolitikken er analyse av eksistens og utnyttelse av markedsrett, velger matkjedeutvalget en helt annen inngang. Det snakkes om ulike maktbegreper som «makt til kontroll over utfall», «regimakt», og «idérett», tydelig inspirert av Tranøy (2006)⁵¹. Det er relativt oppsiktsvekkende at begrepet markedsrett ikke engang er nevnt eller drøftet som en mulig inngang til maktbegrepet for utvalgets arbeid. Markedsrett er tross alt det maktbegrepet som legges til grunn verden over når man skal drøfte problemstillinger knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet, forbrukervelferd og konkurranse. NOU 2011:4 er også i sine vurderinger i kapittel 6 opptatt av samfunnsøkonomisk effektivitet, men uten at de forutgående kapitlene har operasjonalisert dette begrepet. Det er i den sammenheng interessant å merke seg tilnærmingen i den svenske utredningen som hadde mye av det samme utgangspunktet som den norske. I Sverige tok man mer tradisjonelt og velprøvd utgangspunkt med å drøfte hvordan samhandling mellom markedsrett og kjøperrett påvirker situasjonen for svenske konsumenter. Ikke overraskende ble resultatene fra den svenske utredningen veldig forskjellig fra den norske.

En mulig grunn til at utvalget har lagt vekk eller avveket fra den tradisjonelle konkurranseøkonomiske analyse av markedsrett, kan selvsagt være at utvalget har avdekket begrensninger med konkurransepolitikken og dennes tilnærming, som gjør at denne ikke er egnet til å løse de problemer som finnes innenfor matsektoren. Dette er imidlertid ikke inngående drøftet i NOU: 2011:4 utenom relativt sporadisk et par steder. Et eksempel er når utvalget foretar sine vurderinger i kapittel 6. Her vises det til at konkurransepolitisk praksis har etablert at det skal legges til grunn en totalvelferdsstandard i fusjonssaker. I denne sammenheng peker utvalget på at en slik «fordelingsnøytral» standard ikke har som formål å beskytte forbrukerne. Denne

⁵¹ Tranøys bok karakteriseres som et oppgjør med såkalte «markedsfundamentalister». Dersom dette synet er representativt for utvalget, er det kanskje mindre overraskende at det konkurransepolitiske rammeverket ikke levnes nevneverdig tillit av utvalget.

diskusjonen foranlediger utvalgets forslag om å endre formålsbestemmelsen i konkurranseloven slik at Norge på linje med EU får en ren forbrukerstandard. Det er likevel et faktum at forbudsbestemmelsene i den norske konkurranseloven håndheves etter en ren forbrukerstandard (som i EU), og det vil være disse bestemmelsene som vil være de mest sentrale for å håndheve forhold knyttet til forhandlinger og kontraktsforhold i matkjedene. Derfor treffer ikke argumentet om konkurransepolitikken angivelige fordelingsnøytralitet særlig godt som argument for å ikke benytte en slik tilnærming.

Et annet eksempel er når utvalget argumenterer for en lov om god handelsskikk a la GSCOP i Storbritannia. Her kommer det fram at konkurranseloven §§ 10 og 11 vil ramme adferd i forhandlingssituasjoner mellom leverandører og kjeder som kan virke konkurransebegrensende. I den sammenheng pekes det på at forhold som omhandler urimelig forretningsadferd, og som ikke begrenser konkurransen, ikke vil rammes av konkurranseloven. Det er i og for seg riktig, men det springende punkt her er da hva utvalget legger i begrepet «urimelig forretningsadferd», og spesielt hva som er urimelig atferd som ikke samtidig representerer misbruk av dominans eller en ulovlig avtale etter konkurranseloven, noe jeg vil komme tilbake til under. Det fundamentale spørsmålet blir altså hvilke former for urimelig adferd som er i igjen når man fjerner den atferd som rammes av konkurranseloven og andre regelsett, og om det er bruk for en egen lov for å regulere denne restatferden.

Når utvalget oppsummerer dette i kapittel 7 kommer det likevel klart fram at det er ubalansen i maktforholdene mellom leverandører og kjeder som ønskes regulert, i den forstand at leverandørindustrien må gis virkemidler til å balansere ut deler av kjedenes kjøpermakt. Som jeg vil komme tilbake til under, er det en betydelig utfordring knyttet til å forstå hvordan en slik rebalansering skal komme forbrukerne til gode i form av lavere priser som fastsatt i utvalgets mandat.

På denne måten konkluderer utvalget med å legge bort den konkurransepolitiske tilnærmingen fordi den – etter utvalgets mening – ikke i tilstrekkelig grad tar forbrukerhensyn. I stedet legger man til grunn en alternativ tilnærming som – som vi skal se – ender opp med å foreslå tiltak som mange vil hevde vil ramme de samme forbrukerne som man skal beskytte.

Virkninger av matkjedeutvalgets anbefalinger

Matkjedeutvalget angir en rekke anbefalinger og forslag. Det foreslås at det skal etableres en egen lov om forhandlinger og god handelsskikk i dagligvaresektoren, og at det opprettes et eget ombud for sektoren. Utvalget foreslår også at det etableres en dagligvareportal for å overvåke prisene i dagligvaremarkedet. Andre forslag er matmerking, at det settes i gang en utredning om eierskapsbegrensning i dagligvarehandelen, og som nevnt en endring i konkurranselovens formålsparagraf til en ren forbrukerstandard. I tillegg har utvalget en rekke anbefalinger om overvåking, vurderinger og ytterligere utredninger.

I det følgende vil gå gjennom de mest sentrale forslagene og drøfte i hvilken grad disse vil være egnet til å påvirke målsettingen om samfunnsøkonomisk effektivitet og å sikre forbrukerinteressene på matområdet.

Lov om god handelsskikk

Utgangspunktet for forslaget om en lov om god handelsskikk er at utvalget slår fast at det kan finnes tilfeller av urimelig forretningsadferd som ikke rammes av konkurranseloven. I dette konkrete tilfellet må utvalget berømmes for å ha vurdert hvorvidt konkurranselovens og andre lovers bestemmelser er tilstrekkelige til å løse det problemet utvalget har identifisert. Problemet er at begrepet «urimelig forretningsadferd» er løst definert. La oss se hva utvalget skriver om dette:

«En regulering av forhandlingsmekanismen bør ta utgangspunkt i et prinsipp om god handelsskikk. Prinsippet om god handelsskikk relaterer seg til redelighet og god skikk i forhandlingsprosessen. Prinsippets kjerne er at forhandlingene skal gjennomføres på en redelig måte, og at den sterke part i et kontraktsforhold ikke skal benytte sin forhandlingsposisjon til å sikre seg urimelige fordeler. En urimelig fordel kan for eksempel være betaling for markedsføringstiltak som ikke følges opp med reelle tiltak rettet mot forbrukerne, kreve overtakelse av strategiske verktøy som for eksempel distribusjon eller konkurransesensitiv informasjon som resepter, innovasjonsplaner mv. Et generelt prinsipp om god handelsskikk i dagligvarebransjen kan ha følgende innhold:

Aktørene i verdikjeden for mat må til enhver tid behandle hverandre i tråd med prinsippet om god handelsskikk. Prinsippet om god handelsskikk innebærer at foretak vil opptre redelig, basere forretningsforhold på gjensidighet, unngå urimelige forretningsvilkår, tilstrebe en rimelig risikofordeling og respektere andre parterers immaterielle rettigheter.

En konsekvens av dette prinsippet er at partenes rettigheter og plikter må fremgå klart av avtaleforholdet. Ytelse og motytelse bør beskrives klart, og det skal være et balansert forhold mellom ytelse og motytelse. Dette vil være en forutsetning for at ytelsene også skal komme forbrukeren til gode. Det generelle prinsippet om god handelsskikk bør derfor kombineres med et prinsipp om at forbrukerne skal sikres en rimelig andel av ytelsene. Et forbrukerprinsipp kan ha følgende innhold:

Forbrukerne skal sikres en rimelig andel av ytelser i verdikjeden for mat gjennom pris, utvalg, kvalitet og tilgjengelighet.»

Som vi ser innebærer god handelsskikk redelighet og at den sterke part i forhandlingene ikke skal kunne tilrive seg «urimelige fordeler». Hva som regnes som urimelige fordeler er ikke gitt noen uttømmende definisjon, men det gis noen eksempler. At begrepet «urimelige fordeler» er såpass vagt definert, reiser selvsagt håndhevingsmessige problemstillinger, men jeg skal dette ligge foreløpig. Det er heller ikke uvanlig at slike «rettslige standarder» presiseres gjennom domstolbeslutninger i stedet for av lovgiverne. Her kan imidlertid eksempelbruken til utvalget være med å danne premisser for senere presisering.

Utvalget lister så opp en rekke forhold som utvalget mener bør reguleres i en lov om god handelsskikk. Dette gjelder:

- Felles markedsføring (JM)
- Prisdrivende kalkylemodeller
- Hylleplassbetaling
- Delisting, herunder vilkår, varsling og tidsfrister
- Risikofordeling
- Bruk av sanksjoner i kontraktsforholdet, herunder krav om balanse og ikke preg av straff
- Innsyn i kalkyler, bl.a. der kjeden markedsfører egne konkurrerende produkter (EMV)
- Diskriminering mellom kjedenes EMV og andre produsenters varer
- Kopiering av merkevarer (immaterielle rettigheter)
- Skriftlige avtaler og avtaler med tilbakevirkende kraft
- Langsiktighet og forutsigbarhet i avtaleforhold
- Uspesifiserte rundsumbetalinger.

Utfordringen med å vurdere disse tiltakene er todelt. For det første er det ikke klart fra utvalgets innstilling hva utvalget faktisk ser for av reguleringer på mange av disse feltene. Ta punktet om risikodeling for eksempel. Det er ikke mulig å se for seg fra rapporten hvordan utvalget ønsker at risikofordelingen skal være mellom leverandører og kjeder, og det er heller ikke åpenbart hvordan utvalget mener at en konkret regulering av risikofordeling skal skje. Den andre utfordringen med å vurdere tiltakene er at det ikke er presentert noen analyse i utvalgets rapport om hva en regulering av de ulike tiltakene vil føre til for samfunnsøkonomisk effektivitet og norske forbrukere. Slik sett kan det stilles spørsmål om utvalget har gjennomført mandatet for utredningen.

En videre utfordring med forslagene er at de synes å gå langt lenger enn å regulere det som er karakterisert som urimelig forretningsadferd. En rekke av forslagene griper rett inn i den frie kontraktsretten og frihet som aktørene har til å bestemme priser og andre vilkår. Disse forslagene vil kunne ha direkte økonomiske konsekvenser, ikke bare for forhandlingspartene, men også for konsumentene som slutt-kjøpere. Disse økonomiske konsekvensene er mangelfullt utredet eller ikke utredet i det hele tatt. På dette grunnlaget er det rimelig overraskende at utvalget går så langt som de gjør når det gjelder å foreslå tiltak. Utvalget vurderer heller ikke det prinsipielle i å ha en sektorlovgivning som gir avvik fra generell kontraktsfrihet for en bestemt, men vanskelig avgrensbar næringssektor.

La meg ta et eksempel. Punktet om prisdrivende kalkylemodeller antyder at utvalget ikke er fremmed for å legge restriksjoner på hvilke kalkylemodeller aktørene kan bruke for å sette sine priser. Det er igjen høyst uklart hvilke reguleringer en her konkret ser for seg. På generelt grunnlag vil det være grunn til å advare mot en slik regulering. Effektiv konkurranse vil være avhengig av at aktørene har størst mulig fleksibilitet når det skal sette priser. Restriksjoner i hvilke kalkylemodeller som kan benyttes, kan fort føre til problemer ved at det dannes effektive minimumspriser som kjedene ikke kan gå under. Et annet poeng er at felles kalkylemodeller mellom ulike kjeder fort kan bli et instrument som kan benyttes til å koordinere prisene for å hindre konkurranse. Det er dessuten relativt liten grunn til å frykte at en aktør på ensidig basis kan sette i verk prisdrivende kalkylemodeller. Grunnen er selvsagt at han i så fall vil tape i priskonkurransen. Dersom alle konkurrentene kan koordinere

seg og bruke samme kalkylemodeller vil konkurransen kunne bli redusert, men det er neppe en offentlig oppgave å bidra til at slik koordinering skal skje. Det er også noe vanskelig å forstå at en aktør trenger spesielle kalkylemodeller for å ensidig øke prisene sine. En skulle tro at det enkleste er å bare øke prisen direkte.

Selv om det på noen områder er utfordrende å tolke hva utvalget egentlig foreslår, er det på andre områder lettere ut fra rapporten å lese seg til hva utvalget ser for seg av reguleringer. Dette gjelder for eksempel avtaler eller krav om faste betalinger fra kjeder mot leverandørindustrien, og der disse betalingene ikke kan tilbakeføres til konkrete kostnader for kjeden. Slike betalinger kan innbakes i avtaler om felles markedsføring – såkalte JM-avtaler – der kjeden tar en overpris fra leverandøren i forhold den faktiske markedsføringsaktivitet som kjeden faktisk bidrar med. Slike overføringer kan også komme som hylleplassbetaling eller andre uspesifiserte rundsumbetalinger, jf. listen over. Det kan synes som om utvalget ser for seg et forbud mot omfordelende faste betalinger mellom leverandører og kjeder som ikke kan knyttes til faktiske kostnader.

Dette forslaget reiser en rekke problemstillinger. For det første er det et spørsmål om hvordan et slikt forbud skal håndheves. Ved konflikt om dette vil spørsmålet måtte avgjøres av en tredjemann, og denne vil nødvendigvis måtte basere seg på opplysninger fra partene. For det andre er det høyst uklart hvordan et slikt forbud eventuelt er tenkt å virke. Det som synes åpenbart er at et slikt forbud ikke nødvendigvis vil påvirke fordelingen av forhandlingsmakten mellom leverandører og kjeder. På den annen side vil et slikt forbud kunne legge restriksjoner på hvordan forhandlingsmakten til partene kan tas ut. Uten mulighet for omfordelende faste betalinger mellom kjeder og leverandører vil forhandlingsmakten ensidig måtte tas ut gjennom vareprisen alene. Et forbud mot slike omfordelingsmekanismer i kontraktene vil dermed begrense handlingsrommet og indusere en ineffektivitet i kontraktsformen. Dette kan indusere problemer med doble marginer vertikalt i distribusjonskjeden som i sin tur lett kan føre til økte priser for konsumentene. Det ligger utenfor målsettingen med denne artikkelen å gi en full analyse av virkningene av et forbud mot omfordelende faste betalinger i leverandørkontraktene, men det er overraskende at utvalget foreslår tiltak når det ikke er foretatt en skikkelig økonomisk analyse av hvordan tiltakene vil virke i forhold til målsettingen som skissert i utvalgets mandat, og hvilke utslag slike forbud vil ha på andre sider av kjedenes og leverandørenes tilpasning.

Tilsvarende kan også sies om enkelte andre av de foreslåtte tiltakene. Et av punktene over er diskriminering mellom kjedene egne merkevarer (EMV) og de såkalte nasjonale merkene. I sine vurderinger rundt dette punktet framhever utvalget at kjedene kan gi EMV urimelige konkurransefortrinn, og at kjedene gjennom EMV blir direkte konkurrenter til sine leverandører. På generelt grunnlag er det grunn til å minne om at det normalt er helt uproblematisk at en konkurrent har, eller får, et konkurransefortrinn. Tvert imot vil dette skjerpe konkurransen i markedet, og alt annet likt vil en forvente en gevinst for konsumentene av dette. Dette med mindre konkurransefortrinnet som er oppnådd kan karakteriseres som misbruk av en dominerende stilling, og at fortrinnet utnyttes til å for eksempel øke prisene til skade for konsumentene. I så fall vil dette håndteres av konkurranselovens § 11.

At EMV-mulighetene er en fordel for kjedene kan det neppe være tvil om, og det er også sannsynlig at EMV-muligheten kan tenkes å øke forhandlingsmakten til kjedene. På den andre siden er det langt mindre opplagt at en eventuell regulering av kjedenes EMV-satsninger vil være en fordel for forbrukerne. For det første er det igjen høyst uklart hvordan en slik regulering skulle være. Man kunne kanskje tenke seg at det ble satt et forbud mot EMV, eller et tak på EMV-andel innenfor ulike kategorier. Hovedspørsmålet er i så fall hvordan et slikt tiltak påvirker konsumentvelferden. Det finnes mange studier internasjonalt som prøver å evaluere effekten av EMV i land som har betydelig større innslag av EMV enn Norge (for referanser til denne litteraturen, se Gabrielsen 2011). Det er generelt liten støtte i økonomisk litteratur for at EMV er problematisk for kundene. Tvert imot peker en stor del av denne litteraturen på positive effekter av EMV. Hovedårsaken til dette er at kunder med lav betalingsvilje får et lavprisalternativ, og fordelene denne gruppen av konsumenter oppnår med dette er ofte større enn den negative effekten som kan komme av at kjøperne av de nasjonale merkevarene kan møte høyere priser. Dette betyr at utvalgets forslag om inngrep mot EMV heller ikke har noen god økonomisk begrunnelse, og det er uklart fra utvalgets innstilling hvordan et inngrep mot kjedene muligheter til EMV vil komme forbrukerne til gode.

Som sagt er det noe utfordrende å skulle vurdere enkelttiltak som er foreslått uten å kjenne detaljene i hvordan en eventuell regulering er tenkt implementert. Ut fra en totalvurdering av innstillingen synes det som om utvalget har som mål en regulering av kontraktsforhandlingene som fører til en jevnere fordeling av forhandlingsmakt mellom leverandører og kjeder, og da med utgangspunkt i at kjedene pr. i dag har utviklet et overtak. Hvis dette er riktig – og dersom man lykkes i en slik omfordeling – er det en utfordring å finne argumenter for hvordan en slik maktforskyvning skulle resultere i en bedre måloppnåelse i forhold utvalget mandat, altså at forbrukervelferden skulle øke. Et generelt poeng er at dersom leverandørene skulle få økt makt i forhandlingene med kjedene så virker det rimelig å anta at vil føre til økte priser for kjedene. Det er lett å forstå at dette vil være en fordel for leverandørene, men det er betydelig vanskeligere å forstå at dette vil føre til lavere priser for konsumentene. Det motsatte virker betydelig mer sannsynlig.

I loven om god handelsskikk det også tenkt å inngå elementer som virker fornuftige, men spørsmålet er om ikke mange av disse forholdene allerede dekkes av eksisterende lovverk. Et problematisk forhold som påpekes er faren for at kjeden blir gratispassasjerer på leverandørindustriens innovasjoner. Kopiering av nasjonale merker som i sin tur introduseres som EMV vil – hevdes det – svekke leverandørenes insentiver til å innovere. Her er spørsmålet om ikke denne problemstillingen kan håndheves gjennom eksisterende lover som beskytter immaterielle rettigheter, for eksempel patentloven eller varemerkeloven. For det andre er det også uklart om premisset for reguleringen er rett. Det er mange økonomiske studier som viser at ulike typer kopieringsadferd faktisk vil gi leverandørene økte insentiver til innovasjon, som en strategi for å beskytte seg mot kopieringen⁵².

Forholdet til eksisterende lovverk kan også være problematisk på andre områder. Temaet er drøftet av Kolstad (2011), som drøfter både forholdet til avtaleretten, markedsføringsloven, konkurranseloven og immaterialretten. I forholdet til

⁵² For referanser, se Gabrielsen (2011).

konkurranseloven er det klart at et forhandlingssystem der kjedene har mye makt, og der dette resulterer i bedre betingelser for kjedene uten at dette gir seg utslag i lavere priser for konsumenten, ikke i utgangspunktet vil rammes av konkurranse-loven. På den annen side, dersom det kan vises til at det samme forhandlings-systemet vil føre til høyere konsumentpriser, dårligere vareutvalg og mindre innovasjon på leverandørleddet til skade for konsumentene, vil Konkurranseloven komme til anvendelse. Eventuell manglende pristransmisjon vil kunne skyldes strukturelle forhold på detaljleddet, og konkurransepolitikken vil søke å håndtere dette gjennom fusjonskontrollen og påpekninger for å fjerne etableringshindringer etter § 9e. I motsetning til Kolstad (2011) – og uten å stille hans juridiske kompetanse i tvil – mener jeg at konkurranse-loven i kombinasjon med andre regelsett er rimelig godt rustet til å håndtere de problemstillingene som utvalget tar opp, og at det av disse grunnene ikke vil være behov for en ny lov.

En annen bekymring er problemet med ensidig og retroaktiv endring av inngåtte kontrakter fra kjedenes side. I den grad dette forekommer er dette selvfølgelig uønsket. Slike kontraktsbrudd bør imidlertid kunne håndteres av annet lovverk, for eksempel avtaleloven.

Storbritannia har hatt en regulering med et sett av adferdsregler for bransjen siden 2002, først frivillig og siden februar 2010 som lov. Den såkalte GSCOP loven har altså virket i vel halvannet år. De konkrete reglene i GSCOP er beskrevet i utvalgs-rapporten, og jeg skal ikke komme inn på alle her. I tillegg til en del avtalerettslige regler inneholder loven også noen forbud som har potensielle økonomiske effekter. De viktigste er spesielle regler for delisting og forbudet mot rundsumbetalinger. GSCOP vært i kraft i litt over 1,5 år, og det har så vidt meg bekjent ikke vært foretatt noen evalueringer som er offentlig kjent om virkningen av reguleringen.

Ombudsmannsordningen

Utvalget forslår også en ombudsmannsordning, der ombudet skal legges inn som en del av forbruker- og matmyndighetene. Dette tilsvarer også en ordning som var foreslått i UK. I UK er denne ordningen ikke implementert ennå. Ordningen har også blitt vannet ut, og det er mye som tyder på at det ikke blir snakk om et ombud, men heller en person som kan megle mellom partene ved tvister. Det er mye som tyder på at denne personen fort kan bli en person i OFT (altså en av de britiske konkurranse-myndighetene).

Hvorvidt ombudsordningen som foreslås er nødvendig eller ikke, vil delvis avhenge av hvorvidt de tvister som oppstår er dekket gjennom annen lovgiving. Hvis Norge skal legge seg på en tilsvarende linje som i UK, tilsier dette i så fall at Konkurransetilsynet bør kunne fylle en slik rolle.

Et hensyn som kanskje kan ivaretas ved en meglingsmann, er at terskelen for å reise en sak for domstolene, er høy. En meglingsmann kan antagelig fungere som en høringsinstans før man eventuelt går til rettsapparatet med en sak. Utvalget har i flere sammenhenger påpekt at enkeltaktører mener det er for stor risiko forbundet med å hevde sine rettigheter overfor dagligvarehandelen. NOU 2011:4 har imidlertid ikke gitt en slik begrunnelse, og det er vanskelig å vurdere om ombuds/meglings-

mannen reelt sett gir enklere tilgang til kompetent juridisk kompetanse om avtale- og konkurranserettslige spørsmål enn dagens ordning.

Dagligvareportal

Et særnorsk forslag som vi ikke finner igjen i UK er innføringen av en dagligvareportal som skal tjene til at forbrukerne lettere kan sammenlikne vareutvalg, kvalitet og priser mellom kjedene. Dette er så vidt jeg kan se det eneste tiltaket som retter seg mot å stimulere til konkurranse mellom dagligvarekjedene. NOU: 2011:4 viser ikke til analyser av effekter av slike tiltak, men det er grunn til å anta at tiltak som prisbarometre i dagsavisene påvirker prissettingen i butikkene. Et potensielt problem kan være at de blir kjedene selv som blir de mest ivrige brukerne av en slik portal. En kan risikere at kjeden kan benytte dette til å overvåke hverandre og dermed kan resultatet fort bli motsatt av det en hadde tenkt, nemlig at prisene øker heller en faller.

Det er derfor ikke åpenbart at dette forslaget heller vil være i forbrukernes interesse. Hvis en slik portal etableres, er det viktig at den tilrettelegges slik at forbrukerne får god informasjon, men at samtidig ikke kjedene selv kan få ut detaljert informasjon og konkurrentenes adferd. En løsning kan for eksempel være at prissammenligningen dekker et spekter av varer, hvor enkeltpriiser på hver variant ikke oppgis. Men NOU: 2011:4 argumenterer nettopp for slik detaljert informasjon hvor forbrukeren skal kunne finne informasjon om hver enkelt vare. Det kan derfor fort bli en utfordring å tilfredsstille de to hensynene samtidig, og hvis ikke det går, vil forbrukerinteressene være best tjent med at det ikke lages en portal. Det er da også en grunn til at Konkurransetilsynet i sin vurdering av bransjens utveksling av oppdatert vareprisinformasjon gjennom AC Nielsen, kom til at denne informasjonsutvekslingen var i strid med ønsket om effektiv konkurranse.

Matmerking

Matmerking er et annet svært konkret forslag. Dette forslaget innebærer at forbrukerne opplyses om hva maten inneholder, hvor og hvordan den er produsert. Utvalget henviser til hensynet til allergikere og personer med matintoleranse. At disse gruppene skal kunne lese seg til innholdet i maten som selges i Norge virker som et åpenbart og godt forslag. I det konkrete forslaget går imidlertid utvalget noe lenger ved at de også foreslår opprinnelsesmerking der både produsent og produksjonssted skal opplyses, og at dette også skal gjelde EMV. Det er vanskelig å se at dette konkrete forslaget om produsent og produksjonssted er begrunnet i hensynet til allergikere og folk med matintoleranse.

Det går an å argumentere for at det ikke nødvendigvis er bra for forbrukerne å få vite nøyaktig hvem som har produsert et EMV produkt. La meg presentere to argumenter for at de være bra for konsumentene å ikke vite dette. Det første argumentet er at for mange EMV bytter kjedene produsent ofte. Dette gjøres angivelig for å kunne holde kostnadene i EMV-produksjonen nede, og lavere kostnader vil ventelig gi lavere konsumentpriser, hvilket er bra for konsumentene. I slike produksjonslinjer, vil et krav om produsentmerking og opprinnelsesmerking øke kjedenes byttekostnader, altså kostnaden med å bytte leverandør. Alt annet likt vil kjedene bytte mindre og forhandlingsmakten til leverandørene må forventes å øke. I sin tur vil dette slå ut i økte kostnader for kjeden, og økte priser på EMV til forbrukerne.

Et annet – og potensielt viktigere – argument har å gjøre med at EMV produkter oftest benyttes av kjeden for å segmentere markedet. Folk med lav betalingsvilje kan kjøpe EMV til lav pris, og folk med høy betalingsvilje kan kjøpe nasjonale merkevarer til høy pris. En slik differensiering⁵³ vil i mange tilfeller være velferdsforbedrende for konsumentene og samfunnet som helhet ettersom den samlede omsetning innen kategorien vil gå opp. Sett nå at EMVen vi snakker om er produsert av samme produsent og faktisk har samme kvalitet. Dette er antakeligvis tilfelle med mange EMV produkter. Poenget for kjeden er å få folk til å tro at EMV har lavere kvalitet, og da er innpakning og lav pris et signal som mange biter på. Dette betyr at dersom alle konsumentene gjennomskuer at den nasjonale merkevaren og EMVen de facto er nøyaktig samme produkt, da vil det være umulig å prisdifferensiere. Da vil prisen på produktet havne et sted mellom de to prisene som eksisterte når prisdifferensieringen var mulig. Dette betyr at de som før kjøpte den nasjonale merkevaren vil få en lavere pris, men de som før kjøpte den billige EMVen vil få en høyere pris. Det vil altså bli både tapere og vinnere blant konsumentene, og i de fleste tilfellene vil tapet som oppleves av de med lav betalingsvilje være større enn gevinsten for de rike (eller de med høy betalingsvilje). Dette er jo grunnen til at de fleste empiriske studier konkluderer med at EMV er bra for konsumentene.

I den grad produsentmerking bidrar til å gjøre det vanskeligere med den type prisdifferensiering vi har beskrevet over, så kan det utmerket godt tenkes at konsumentene vil få det bedre dersom de ikke får vite at det nasjonale merket og EMVen er produsert av den samme produsenten. Siden forslaget om produsentmerking ikke er essensielt i forhold til hensynet til allergikere og andre, kan det være gode grunner til å unnta EMV fra dette kravet av de to grunnene som er nevnt over.

Argumentet over kan virke paradoksalt, men det sentrale er at reguleringen vil føre til endret adferd, og at denne endrede adferden kan føre til skade for konsumentene. I en viss forstand innebærer det at mindre informasjon kan være bra for forbrukerne samlet sett. Dette er et velkjent resultat i økonomisk litteratur. Poenget er at mer informasjon enten skaper ekstra transaksjonskostnader eller begrenser mulighetene for effektiv utnyttelse av produksjonskapasitet gjennom prisdiskriminering. Da må disse effektivitetstapene veies mot den mulige fordel for forbrukerne av den ekstra informasjonen om EMV-varenes opprinnelse. Dette regnestykket kan lett bli negativt. Det er også viktig å understreke at argumentet ikke henger på at produktene de facto er identiske. Det kan godt være reelle eller opplevde forskjeller på det nasjonale merket og EMV. Poenget er at alle tiltak som vanskeliggjør prisdifferensieringen mellom disse to produktene vil ofte være negative for konsumentene som helhet.

Forbrukerstandard for konkurransepolitikken

En forbrukerstandard for konkurransepolitikken vil gjøre norsk konkurransepolitikk 100 % harmonisert med EU, og det vil lette konkurransemyndighetenes behandling av fusjonssaker og gjøre inngrepshjemmelen i disse sakene sterkere. På den annen side er det også noe som tyder på at en slik endring ikke vil ha nevneverdig betydning i forhold til dagens praksis. Konkurransopolitisk praksis de senere år har vist at

⁵³ I økonomisk terminologi betegnes dette ofte som 2. grads prisdiskriminering.

det er en høy terskel for partene å få gjennomslag for påståtte effektivitetsgevinster i fusjonssaker. Dette henger sammen med høye dokumentasjonskrav for at de skal tas hensyn til. En implikasjon av dette er at mange vil hevde at vi de facto har en forbrukerstandard allerede i dag, og at en endring av formålsparagrafen til en ren forbrukerstandard bare vil bringe loven i takt med etablert praksis.

Oppsummering

Utvalget har valgt en inngang til maktanalyse i matkjeden som er høyst utradisjonell. I stedet for å benytte det internasjonalt anerkjente markedsmaktbegrepet og et konkurranseanalytisk apparat, har utvalget valgt en faglig tilnærming til maktbegrepet som er fremmed i forhold til å analysere virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukervelferd. Begrunnelsen for denne innfallsvinkelen er vanskelig å forstå. Utvalget begrunner valget i alle fall delvis med at det konkurransepolitiske rammeverket angivelig er uegnet i forhold til å ta hensyn forbrukerinteresser. I tillegg vil ikke det konkurransepolitiske rammeverket kunne håndtere alle problemstillinger som kan oppstå mellom ulike aktører i forhold urimelige forretningsforhold. Det siste er antakelig rett, mens det første er feil. Ved håndhevelsen av konkurranselovens forbudsbestemmelser ligger den en konsumentstandard til grunn. Det vil grovt sett si at konkurransemyndighetene kan gripe inn mot adferd som vil ramme konsumentene i form av høyere priser og/eller dårligere vareutvalg etter kkrl §§ 10 og 11. Det er også slik at selv om departementet formelt har avgjort at det gjelder en totalvelferdsstandard i fusjonssaker, så vil mange hevde at vi i praksis har en forbrukerstandard også på dette saksområdet. Det er således i utgangspunktet ingenting med konkurransepolitikken tilnærming som skulle gjøre denne uegnet til å angripe de hovedspørsmål som tas opp inn NOU 2011:4.

Det mest problematiske med NOU 2011:4 etter mitt syn er at man ikke identifiserer en klar standard som de ulike forslagene og tiltakene skal måles i forhold til. Man sier at det er forbrukerinteresser og samfunnsøkonomisk effektivitet som ligger bak, men det gjøres få forsøk på å drøfte eller analysere de ulike tiltakenes virkning for forbrukere og for samfunnet som helhet.

Den maktpolitiske inngang som utvalget har til sin analyse munner ut i en hovedkonklusjon som sier at det er fordelingen av makt mellom kjeder og leverandører som er et av de største problemene. Kjedene har fått for mye makt, og mange av forslagene som utvalget foreslår søker å endre på denne maktfordelingen på en måte som gjør at leverandørene får større makt på bekostning av kjedene. Det er vanskelig for undertegnede å se at en slik maktforskyvning i seg selv kan føre til at forbrukerprisene på matvarer vil bli lavere eller at vareutvalget blir større. Tvert imot, er det en betydelig fare for at dersom utvalget – gjennom de foreslåtte tiltakene – lykkes i sin målsetting om å potentere leverandørindustrien, vil dette snarere føre til høyere forbrukerpriser enn lavere.

I tillegg er det en rekke av enkelttiltakene som utvalget foreslår neppe egnet til å sørge for bedre forbrukervelferd i matmarkedene. Som jeg har vist, vil mange av enkelttiltakene faktisk stå i fare for å forverre situasjonen for norske forbrukere av matvarer ved at de vil øke faren for prisøkninger heller enn nedgang i norske matvarepriser. Hovedinnvendingen er likevel at disse forholdene ikke er analysert, og

det er overraskende at utvalget går så langt i å foreslå tiltak uten å ha analysert hvilke virkninger de ulike tiltakene vil ha både enkeltvis og til sammen.

Så kan en til slutt spørre seg om NOU 2011:4 trekker i retning av nye begrensninger av konkurransepolitikken eller ikke. Så vidt jeg kan bedømme foreslår utvalget ikke nye unntak fra konkurranseloven. Det springende punktet blir da om det vil finnes overlapp mellom en eventuell ny lov om handelsskikk og konkurranseloven. Hvis jeg leser utvalget rett på dette punktet, mener man (med støtte i Kolstad (2011)) at det ikke vil være mulig å håndtere de problemstillingene som utvalget peker på gjennom konkurranseloven. Dette taler i så fall for at konkurransepolitikken kan leve som før. På den annen side kan det tenkes at mange av reguleringene som utvalget foreslår vil være konkurransepolitisk problematiske. Her er det nok å nevne restriksjoner på kalkylemodeller, en detaljert prisportal, forbud mot omfordelende faste betalinger og ulike restriksjoner på EMV. I så fall vil det oppstå en situasjon der loven om god handelsskikk fort kan komme i strid med konkurransepolitikken, og da må det lages vikepliktsregler, muligens som nye unntak fra konkurranseloven. Skulle det skje, vil det ikke bli en god dag for norske konsumenter.

Referanser

- Gabrielsen, T. S. (2011): Betydningen av ulike vertikale relasjoner på konkurranseforhold i verdikjeden for mat. Vedlegg 20 i Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4.
- Kolstad, O. (2011): Notat. Vedlegg 21 i Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4.
- Schmalensee, R. (1979), «Market Structure, Durability, and Quality: A Selective Survey,» *Economic Inquiry*, 17: 177-196.
- Spence, A. M. (1975), «Monopoly, Quality and Regulation,» *Bell Journal of Economics*, 6: 407-414.
- Sutton, J. (1991), *Sunk Costs and Market Structure*, (Cambridge, MA: MIT Press).
- Swan, P. L. (1970), «Durability of Consumer Goods,» *American Economic Review*, 60: 884-894.
- Tranøy, B. S., Markedets makt over sinnene, Oslo: Aschehoug, 2006
- Utgård, J. (2008): LIDL i Norge: Problematiske etablering med varige effekter. I Johanne Kjuus (red) Dagligvarehandel og mat, NILF

Tommy Staahl Gabrielsen

Er Dr.polit og professor ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Han har sine hovedinteresser innen industriell organisering, konkurransepolitikk og insentivteori.

Ivar Pettersen

Er direktør i NILF. Hans faglige engasjementer dreier seg i dag i stor grad om landbruks-, nærings- og matpolitikk, matindustri og dagligvarehandel.

Frode Veggeland

Er forskningsprofessor ved NILF og Dr.polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Han arbeider med temaene offentlig politikk og forvaltning, matpolitikk, WTO, EØS, EU og internasjonal handel og politikk.

Unni Kjærnes

Er Ph.d. i sosiologi fra Universitetet i Helsinki og seniorforsker ved SIFO. Hun arbeider med regulering av forbruk, spesielt analyser av forbrukernes rolle, innflytelse og ansvar i endrede matsystemer, ut fra en rekke innfallsvinkler, som mat-sikkerhet, tillit og risiko, ernæringspolitikk og etiske spørsmål.

Steinar Vagstad

Er Dr.polit og professor ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Han har sine hovedinteresser innen befolkningsøkonomi, næringsøkonomi, insentivkontrakter, auksjoner, anbudskonkurranser og regulering.

Ivar Gaasland

Er Dr.polit og forsker ved SNF. Han har sine hovedinteresser innen mat- og ressursøkonomi, landbruksøkonomi, handelsøkonomi og numerisk modellering.

Johanne Kjuus

Er Cand.Agric i økonomi og ressursforvaltning fra Norges Landbrukshøyskole og avdelingsdirektør i NILF. Hun arbeider med bl.a. utredninger innenfor norsk matsektor: verdikjeden for mat, matindustri og dagligvarehandel, landbruks- og handelspolitikk, næringsøkonomi og rammebetingelser.

Randi Lavik

Er cand.sociol. fra Universitetet i Oslo og forsker ved SIFO. Hun arbeider med bl.a. tema innen forbrukerholdninger og forbrukeratferd, pris/miljøbevissthet og handleatferd, grensehandel, åpningstider og dagliglivets organisering og distribusjon, pris og konkurranse.

**NILF**Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

ADRESSE HOVEDKONTORET

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 4728 – 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
