

TOMMY STAAHL GABRIELSEN
professor, Universitet i Bergen



LARS SØRGARD
professor, Norges Handelshøyskole



Matmakt til besvær

Matkjedeutvalget har hatt i oppdrag å utrede styrkeforholdene i matmarkedet. Problemet er at utvalget bommer grovt med sin metodiske tilnærming når de skal definere problemene forbundet med markedsrett. Av den grunn kan de tiltak som utvalget foreslår, som i stor grad er konsentrert om å svekke kjedenes kjøperrett, være mer til skade enn til gagn for forbrukerne.

Et bredt sammensatt utvalg, kalt matkjedeutvalget, fikk i februar 2010 i oppdrag å utrede styrkeforholdene i verdikjeden for mat. Utvalget skulle komme med forslag til tiltak som kan sikre mer åpenhet og innsyn, forbrukernes interesser og en tilfredsstillende samfunnsmessig kontroll. Mandatet sier også at hensynet til effektiv ressursbruk er et overordnet formål for utredningen, men at forbrukernes interesser skal spesielt ivaretas. Formålet for utvalgets utredning er altså til forveksling lik konkurranselovens formålsparagraf.

Utvalgets arbeid har vært omfattet med stor interesse, ikke minst illustrert med en rekke presseoppslag som startet lang tid før deres rapport ble fremlagt. Utvalgets rapport «mat, rett og makt» ble overlevert tre statsråder i april i år, og noen av utvalgets forslag vil ventelig ble sendt ut på høring.

Rapporten presenterer mange interessante opplysninger om matmarkedet i Norge. For å kunne tolke disse opplysningene og utlede mulige tiltak er det behov for å se fakta i lys av en overordnet metode og et helhetlig rammeverk. Mens konkurransemyndighetenes rammeverk er å se på utnyttelse av markedsrett som en hovedgrunn til at

markeder ikke fungerer, introduserer matkjedeutvalget et helt nytt rammeverk for å løse oppgaven de har blitt satt til. Dette rammeverket har aldri tidligere – verken nasjonalt eller internasjonalt – vært brukt for å analysere markedsrett, ei heller har en slik metode vært benyttet for å utlede tiltak for å korrigere markedsrett. Det er derfor grunn til å spørre seg om hva matkjedeutvalget har sett som ingen andre har sett. Vi har med stor interesse lest rapporten, i håp om å finne nye og konstruktive analyser av dette markedet. Det har ikke vært lett.

METODISK TILNÆRMING

Utvalget har i sin rapport definert en såkalt maktanalytisk tilnærming, og det er lagt til grunn for vurderingen av styrkeforholdene i verdikjeden for mat. Dessverre fører dette til at utvalget kommer helt skjevt ut fra hoppkanten. En teori for rett som er utviklet for å analysere politisk rett i Tranøy (2006) er blitt bearbeidet slik at den også kan brukes til å analysere markedsrett. Tranøys bearbejdede maktbegrep gjennomsyrrer rapporten. Problemet er at dette begrepet overser helt vesentlige momenter knyttet til markedsrett, som jo tross alt er det en er opptatt av i denne sammenheng. I stedet bruker en begreper som utfallsmakt,

regimakt og idékraft, og skaper det inntrykk at makt og maktkonsentrasjon som sådan er problematisk.

Ett eksempel kan illustrere problemet med utvalgets tilnærming. Ved drøfting av markedsrett i tradisjonell forstand vil en skille klart mellom kjøperrett og selgerrett. Selgerrett er problematisk i de fleste tilfeller. Når en bedrift får monopol overfor kundene vil det ventelig føre til økte priser. Men dersom en betrakter kjøperrett er bildet i svært mange tilfeller motsatt. En kjøper kan utløse konkurranse mellom selgerne, da selgerne tvinges til å senke sine priser og på andre måter forbedre sitt tilbud for å bli attraktive for kjøperen. Makt kan følgelig benyttes til å tvinge noen til å konkurrere og dermed bidra til lavere priser og mer attraktive produkter. Når utvalget definerer maktbegrepet klarer de å fremstille kjøperrett som noe som har helt tilsvarende effekter som selgerrett:

«Står vi overfor et tilfelle der en produsent har enerett på et svært attraktivt produkt, vil denne i prinsippet kunne diktere sine egne betingelser. . . . det mest sannsynlige utfallet [er] en sterk prisøkning. Tilsvarende kan innkjøpsmonopoler (eller karteller på kjøpersiden) gjøre at leverandørene står overfor valget mellom å akseptere et pristilbud eller miste sin adgang til markedet gjennom denne kanalen.» (side 22)

Det blir i beste fall misvisende når en skaper inntrykk av at kjøperrett har tilsvarende effekter som selgerrett, som er beskrevet som noe som kan føre til «sterk prisøkning». Det blir ikke bedre av at det flere steder i rapporten fremstilles som et problem at kjøperrett skaper fare for såkalt de-listing, det vil si fare for at en leverandør ikke får sin vare tilbudt i en bestemt butikkjede. Følgende er et eksempel på et forhold som gjennomgående sees på som problematisk:

«Noen av informantene på leverandørsiden, som har forhandlingserfaring fra andre bransjer, beskriver forhandlingsklimaet i matkjeden som tøffere og omgitt med mye frustrasjon og frykt for represalier dersom taushet brytes eller krav ikke innfris. Represalier kan være delisting, helt eller delvis, dårligere eksponering i butikk, krav om høyere rabatter og bonuser mv.» (side 66)

Det kan vanskelig tolkes på noen annen måte enn at kjedene er tøffe motparter som har troverdige trusler om å kaste en leverandør ut av butikkhyllene, og derigjennom kan tvinge leverandørene til å konkurrere. Det er å snu ting

på hodet å fremstille dette som et problem. I konkurranse-saker blir dette som vi her har beskrevet trukket frem som nettopp tilfeller der kjøperrett er troverdig, da det har en gunstig virkning som en motrett mot selgerrett.¹ Dette er et syn som går helt tilbake til Galbraith (1952), uten at det er viet noen som helst oppmerksomhet i utvalgets rapport.

Når det er sagt er det imidlertid ikke slik at kjøperrett alltid er gunstig for kundene og samfunnet. Innen økonomisk litteratur har det vært en omfattende debatt om dette. Drøftingen i utvalgets rapport er i liten grad relatert til den eksisterende internasjonale litteraturen. Ett unntak er den såkalte vannsengeffekten, et begrep som er drøftet i den internasjonale litteraturen og som er kort omtalt i hovedrapporten (se side 22). Vannsengeffekten går kort fortalt ut på at når en kjøper lykkes i å fremforhandle lave innkjøpspriser fører det til at andre kjøpere, og da typisk små kjøpere, blir stilt overfor høyere innkjøpspriser. I utvalgets rapport er det imidlertid ingen kritisk drøfting av om (i) det er realistisk at det forekommer en slik vannsengeffekt, (ii) hvorvidt vannsengeffekten faktisk er skadelig for kundene, og (iii) hvorvidt forholdene i det norske matmarkedet tilfredsstiller forutsetningene for vannsengeorien.²

Utvalget har fokusert særskilt på kjedemakten og hvordan den har påvirket fordelingen av verdiskapningen på ulike ledd fra leverandør til sluttkunde. Det er et interessant spørsmål, og det hadde da vært naturlig at utvalget hadde prioritert arbeid med såkalte marginstudier. En skikkelig gjennomført marginstudie kunne i prinsippet fortalt oss hvilke ledd som stakk av med den største andelen av verdiskapningen. De har ansatser til en slik studie, ved å se på noen utvalgte produkter som ikke er omfattet av norsk importvern og tallfeste prisforskjeller mellom Norge, Sverige og Danmark. De finner at prisene til forbruker er drøyt 20 % lavere i Sverige og knapt 10 % lavere i Danmark enn hva tilfellet er i Norge. Men det er ikke ut fra denne studien mulig å finne ut om det er høye innkjøpspriser, høye kostnader eller høy fortjeneste i Norge som forklarer

¹ Se for eksempel *Competition Commission (2010)*, avsnitt 5.9, som er en retningslinje for analyse av fusjoner og oppkjøp. Kjøperrett er der trukket frem som noe som kan innebære at en fusjon mellom to selgere er mindre problematisk, da kjøpermakten kan bidra til at selgerne ikke øker prisen etter fusjonen.

² Vannsengeffekten er blant annet analysert i *Inderst og Valetti (2008)*. Engelske konkurransemyndigheter har foretatt en grundig analyse av om vannsengeffekten er til stede i engelsk dagligvaresektor, se *Competition Commission (2008)*, Appendix 5.4. De finner at forutsetningen som må være oppfylt for en slik effekt i liten grad er til stede, og den dokumentasjon de har tyder på at denne effekten uansett ikke er av noen merkbar størrelse.

prisforskjellen. Det interessante hadde vært å finne ut hvor mye av denne prisforskjellen som skyldes fortjeneste.

Utvalget stopper der. De erkjenner at det er krevende å finne en egnet metode for en marginstudie, og peker på at tidligere slike studier har vært omstridt. Denne erkjennelsen forhindrer imidlertid ikke utvalget fra å trekke noen konklusjoner hva angår hvem som tar ut marginer ut fra en kvalitativ studie som er gjennomført på oppdrag av utvalget:

«Med utgangspunkt i de kvalitative undersøkelsene er det grunnlag for å uttrykke en viss tvil ved om de gevinstene kjedene oppnår ved å utnytte kjøperkraft blir videreført i form av lavere priser, bedre utvalg eller andre goder for forbrukerne.» (side 101)

De kvalitative studiene er blant annet basert på intervjuer der den som intervjues, herunder blant annet en rekke leverandører, loves anonymitet. Det skal ikke så mye fantasi til for å skjønne at det er metodiske problemer forbundet med slike analyser. Sett i et slikt perspektiv er det oppsiktsvekkende at utvalget trekker frem konklusjoner fra en slik studie, samtidig som de ikke ønsker å gå inn på kvantitative studier da de er beheftet med metodiske svakheter.

Sett bort fra disse manglene og problemene, er det også grunn til å stille spørsmål ved hvilke tiltak man skulle sette i verk dersom man for eksempel kunne påvise store marginer i det ene eller det andre leddet. Sett for eksempel at man fant at kjedene var de som tok ut de største marginene basert på at de besitter en betydelig kjøperkraft. Utvalgets svar på dette synes å være at kjøperkraften må svekkes og selgerkraften økes.

ØKT KJEDEMAKT SOM SAMFUNNSØKONOMISK PROBLEM

Når utvalget skal sammenfatte sitt syn på maktforholdene, konkluderer de som følger:

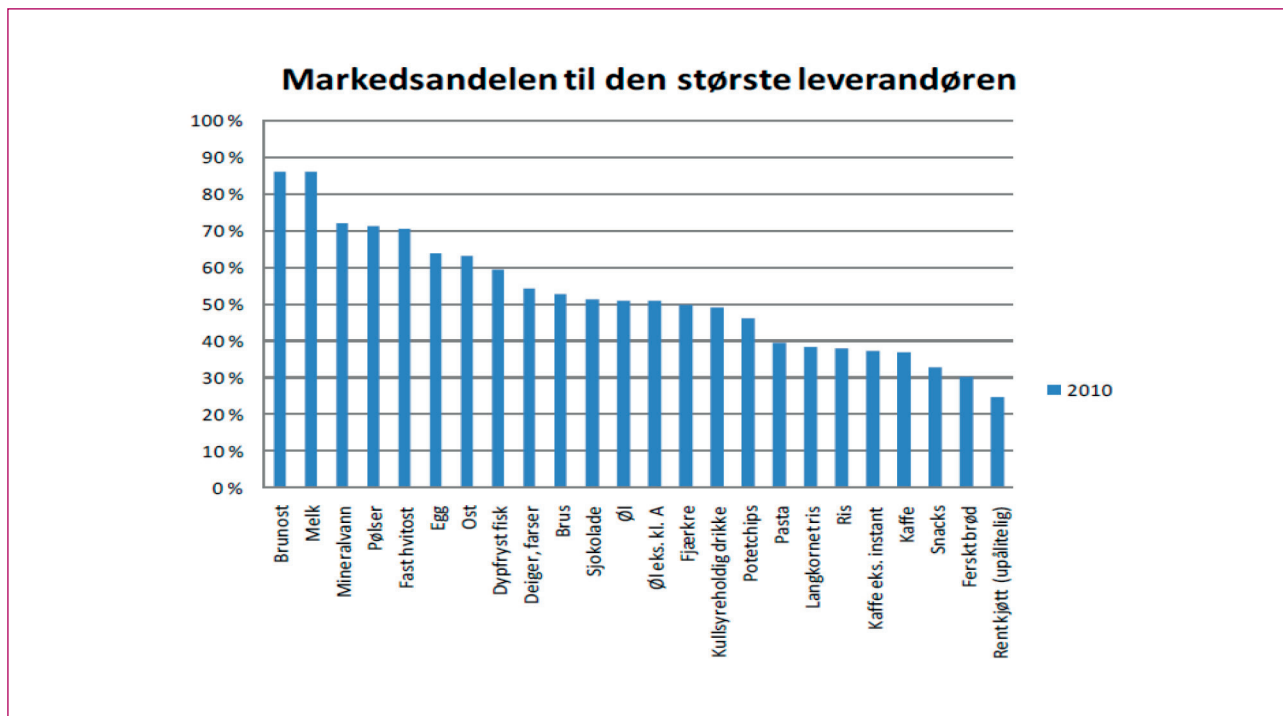
«I dette perspektivet blir det viktig å få oversikt over kjedenes samlede maktressurser gjennom verdikjeden: fra andel EMV via kontroll over distribusjon og grossistvirksomhet og fram til kontroll over eiendom egnet for detaljhandel i dagligvarer. Jo sterkere denne kontrollen er, jo større er faren for uønskede effekter på prisdannelse, vareutvalg og innovasjon.» (side 106)

Det er for oss vanskelig å se hvordan økt kjøperkraft på detaljistleddet kan føre til prisøkninger ut til forbruker, jf. drøftingen over. En kan selvsagt argumentere for at kjedenes selgerkraft i forhold til sluttkundene kan være problematisk. Men dersom en holder konsentrasjonen på kjedeleddet fast og overfører makt fra kjeder til leverandører er det vanskelig å se at kjedenes selgerkraft overfor sluttkundene som sådan vil påvirkes. Derimot mener vi at det er grunn til å være skeptisk til økt konsentrasjon på kjedeleddet, og forslag til tiltak som kan dempe konsentrasjonen på kjedeleddet ønskes velkommen.

Som sagt mener utvalget at den maktforflytning som har skjedd fra leverandørindustrien til kjedene må bære mye av skylden for høye priser og dårlig vareutvalg i norske butikker. Hvilken mekanisme som har vært virksom for å produsere dette utfallet får vi imidlertid ikke innblikk i gjennom å lese utvalgets rapport. Det som er klart er at selv de største butikkene har en fysisk begrensning, og det vil derfor alltid være en begrensning på vareutvalget i butikkhyllene.

Spørsmålet som burde vært stilt er ikke om kjedene har begrenset vareutvalget, men heller om maktforskyvningen fra leverandørene til kjedene har ført til et enda mindre vareutvalg. Det er på ingen måte opplagt. I rapporten er det ingen drøfting av faren for begrenset vareutvalg som følge av leverandørmakt versus faren for begrenset vareutvalg som følge av kjedemakt. Dette ble drøftet i blant annet Konkurransetilsynets hylleplassrapport (se Konkurransetilsynet 2005). I denne rapporten er det argumentert for at det bør rettes et særlig kritisk blikk mot muligheten for at leverandører stenger ute andre leverandører og dermed begrenser vareutvalget. Hvis en leverandør har en sterk posisjon i markedet, kan det tenkes at den finner det lønnsomt å betale kjedene for å stenge rivalen ute av butikkene og dermed kjøpe seg fri fra konkurranse. Hvis det er en korrekt beskrivelse, er det særlig grunn til å være bekymret for situasjoner der en leverandør har en sterk posisjon.

Sett i et slikt perspektiv er det grunn til bekymring for forholdene i norsk matindustri, og da særlig ut fra forholdene på leverandørleddet. Som vist i figur 1 er det en rekke viktige produktmarkeder i Norge der en leverandør har en svært sterk posisjon målt i markedsandeler. Det skal ikke mye økonomisk innsikt til for å forstå at en forskyvning av makt fra kjeder og tilbake til dominerende leverandører i en slik situasjon kan lett føre til et enda mer begrenset vareutvalg. Så kan en innvende at dette vil kanskje



Figur 1: Markedsandel for største leverandør i ulike produktgrupper i 2010

konkurransemyndighetene kunne håndtere, i alle fall overfor dominerende bedrifter. Poenget er uansett at det er høyst uklart hvordan økt leverandørmakt skal kunne føre til at vareutvalget i norske matbutikker skal bli større enn i dag.

En nærmere undersøkelse av markeder med en sterk leverandør viser at en fellesnevner for svært mange av disse produktkategoriene er at de direkte eller indirekte er omfattet av tollvernet. Kanskje det kan forklare at det er et lite vareutvalg i Norge sammenlignet med andre land som for eksempel Sverige? Det er relativt oppsiktsvekkende at utvalget gir kjedemakten ansvaret for et lite vareutvalg i Norge, uten at en gjør noe seriøst forsøk på å korrigere for virkningene av vår landbrukspolitikk.

Utvalget hevder også at endringene i verdikjeden og økt kjedemakt kan virke hemmende på innovasjon. Utvalget gjør noen vurderinger rundt dette temaet, men uten å knytte dette opp mot den omfattende empiriske og teoretiske forskningen på dette feltet. Den internasjonale forskningen om sammenhengen mellom kjøpermakt og innovasjon tyder jo på det motsatte, nemlig at økt kjøpermakt kan stimulere til mer innovasjon (se for eksempel Inderst og Wey (2006)). Når leverandørene kommer under press

vil de tvinges til å innovere for å øke sannsynligheten for at deres produkt blir valgt. Igjen er det et eksempel på at kjøpermakt fremtvinger konkurranse, og konkurranse kan ta form av økt innovasjonstakt. I England har det vært en omfattende studie av dagligvareindustrien med et særlig fokus på kjedenes økte makt, uten at de har klart å finne noen dokumentasjon som tyder på at økt kjedemakt har hemmet innovasjonen i næringen (se Competition Commission 2008). Også andre studier viser at kjøpermakt kan stimulere innovasjon. Farber (1981) viser at i konsentrerte markeder vil FoU aktiviteten øke jo større kjøperne er, og tilsvarende resultater er gjort i Peters (2000), som er basert på surveydata fra tysk bilindustri.

Egne merkevarer (EMV), det vil si merker eid av dagligvarekjedene og ikke produsentene, er viet særlig oppmerksomhet i rapporten. Det er blant annet foretatt en empirisk studie av utviklingen i vareutvalget som følge av introduksjonen av egne merker. Målsettingen med denne studien var å finne ut om det er slik at egne merker fortrenger produsentenes merker, for eksempel ved at det fører til mindre innovasjon på leverandørleddet og dermed introduksjon av færre merkevarer. Studien tyder på det motsatte, nemlig at i de produktkategoriene der det er en vekst i antallet produktvarianter spiller EMV en viktig rolle i denne veksten.

Til tross for mangel på faktabasert dokumentasjon konkluderer utvalget på følgende måte:

«Utvalget anser svekket innovasjon som en reell fare dersom EMV-innslaget blir særlig høyt». (side 114)

Utvalget fremfører i fortsettelsen et langt og forvirrende resonnement om krysssubsidiering og markedsrett med EMV (se side 114–115), som ender med følgende konklusjon:

«Det er grunn til å være særlig oppmerksom på situasjonen som oppstår ved at paraplykjedene gjennom sin EMV-aktivitet blir direkte konkurrent til sine leverandører» (side 115)

Da er vi tilbake til spørsmålet om virkningene av kjøperrett. Det tilfellet som det her er advart mot er nettopp det tilfellet der kjedene kan bruke EMV som en brekkstang overfor leverandørene, som tvinges til å konkurrere hardt mot butikkens eget merke. Det kan selvsagt oppleves som frustrerende og fortvilende for en leverandør å kjempe mot butikkens eget merke som de mener får urimelige konkurransefortrinn. Men dersom kjedene er opptatt av størst mulig lønnsomhet – noe som ikke virker urimelig å anta – vil de ikke ha interesse av å diskriminere mot en leverandørs merke som er foretrukket av kundene og som tilbyr en minst like gunstig innkjøpspris som kjedens eget merke. For kundene er det gunstig at kjedens eget merke tvinger merkevareleverandøren til å tilby et enda bedre produkt til en enda lavere pris til kjeden, slik at kjeden ønsker å selge dette til kundene.

Utvalget drøfter særskilt spørsmålet om åpenhet og innsyn. En gjennomgående ide synes å være at leverandørene bør få innsyn slik at de kan sjekke om de får sin rettmessige andel av verdiskapningen:

«Det etterlyses mer åpenhet og innsikt i prisdannelsen, både for å sikre at inngåtte avtaler følges opp etter forutsetningene, og for at alle involverte aktører kan få et bedre bilde av hvordan verdiskapningen i matkjeden blir fordelt mellom partene». (side 104)

Det er selvsagt nyttig at aktørene får mer informasjon om hvordan verdiskapningen fordeles. Men utvalget har ikke stilt spørsmålet om hvorvidt en slik økt åpenhet kan påvirke konkurransesituasjonen i næringen. Det er flere forhold som en bør være bekymret for.

Økt åpenhet vil kunne hjelpe leverandørene i den forstand at de nå har større mulighet til å stå i mot presset fra kjedene om å forbedre sitt tilbud. Økt åpenhet vil for eksempel innebære at den enkelte leverandør sine betingelser overfor en kjede blir lettere observerbar for de andre kjedene. I så fall gir det den enkelte leverandør mulighet til for eksempel å gi en prisgaranti, der de lover en kjede at de alltid skal ha like gode betingelser som andre kjeder. Da kan leverandøren på en troverdig måte stå i mot neste kjedes press, da den vet at bedre tilbud til denne kjeden vil koste i form av automatisk bedre tilbud til den kjeden som den har fått en prisgaranti.³ Sluttresultatet kan i så fall være at økt åpenhet gir en hjelpende hånd til leverandører i deres kamp mot kjedene.

Utvalget synes – med ett unntak – å være drevet av en ide om at betaling for alle ytelser mellom kjeder og leverandører skal være kostnadsbaserte. Unntaket er selve vareprisen, som ikke behøver å være kostnadsbasert. Dette kommer særlig til syne når utvalget diskuterer såkalte joint-marketing avtaler (JM). Problemstillingen er her at mange leverandører klager over at kjedene tar seg for mye betalt for felles markedsføringsaktiviteter, og at det dermed ligger et element av profittoverføring fra leverandører til kjeder i disse avtalene. At dette kan oppleves som urettferdig for leverandørene er lett å forstå. Det som er verre å forstå – og som utvalget heller ikke har noen resonnementer rundt – er hvordan det å prøve å framtvinge kostnadsbasert prising av ulike ytelser skal kunne føre til at forbrukerne kommer bedre ut.

Når utvalget har et slikt feilaktig syn på mulige virkninger av kjøperrett mister de av syne de gunstige effektene av maktforskyvningen i norsk dagligvaresektor. Kjedenes inntog fra midten av 80-tallet presset leverandørene til å konkurrere om hylleplass. Kjeder som Rema 1000, som var tidlig ute med å utnytte sin kjøperrett, bidro til å presse innkjøpspris ned mot leverandørens kostnader. Det er ingen tvil om at kjedene gjennom sitt press på grossist- og leverandørledd har utløst viktige og riktige omstillinger i denne sektoren. Visst har de oppnådd makt, men maktutøvelsen har presset frem gunstige omstillinger og lavere priser fra leverandører til kjeder! Dette er faktisk nevnt tidlig i rapporten (se side 24), men senere i rapporten er det ingen tegn på at utvalget har tatt dette aspektet på alvor.

³ Dette er i økonomisk litteratur kalt «most-favored-nation clause», da det opprinnelige eksemplet gjaldt et land som lovet et annet land like lave tollsatser som ethvert annet land.

FORSLAG TIL TILTAK

Gitt at den metodiske tilnærmingen er feilaktig, blir en del av tiltakene fra utvalget i beste fall lite treffsikre. Inntrykket er at det er kjedenes makt som er problemet, så de må fratras makt slik at leverandørene kan gjenvinne noe av sin makt. Mer makt til leverandørene vil selvsagt innebære at de får makt til å tilegne seg en større andel av fortjenesten, hvilket skjer ved at leverandørene setter høyere priser på sine leveranser til kjedene.

Ett av forslagene til et flertall i utvalget er at det innføres egne lovregler som sikrer god handelsskikk. I den forbindelse viser de til beskrivelsene i de foregående kapitlene. Det kan vanskelig tolkes på noen annen måte enn at de er skeptiske til det tøffe forhandlingsklimaet, jf. beskrivelse gitt over. I tråd med det vi har beskrevet over er utvalget kritisk til den sterke kjøpermakten, og de foreslåtte tiltakene på dette punktet vil helt klart bidra til at kjedenes kjøpermakt svekkes. Vi kan vanskelig skjønne hvordan slike regler kan komme forbrukerne til gode, slik intensjonen er. La oss illustrere dette med noen eksempler fra utvalgets forslag.

Det foreslås å innføre regler som kan regulere delisting, herunder vilkår, varsling og tidsfrister. Slike regler vil åpenbart svekke kjedenes mulighet til å benytte delisting som en reell trussel i forhandlingene. Det er åpenbart at dette vil svekke kjøpermakten, og sluttresultatet vil være at leverandørene ikke lenger kjemper like intenst om hylleplass. Tilsvarende vil regulering av sanksjoner, hvor det nevnes muligheten for det de kaller balanse og ikke straff, også gi mindre kjøpermakt. Videre kan regulering av hvordan kjedene priser egne merkevarer relativt til produsentenes merkevarer gi leverandørene mindre incentiver til å konkurrere hardt for å komme inn i kjedenes butikkhylle. Det er vanskelig å se hvordan en skal innføre slike former for regulering av forhandlingene uten at det er en hjelpende hånd til leverandørene i maktkampen mot kjedene, hvilket i neste omgang er dårlig nytt for oss sluttbrukere.

Utvalgets flertall ønsker at det vurderes blant annet et forbud mot hylleplassbetaling og et krav om kostnadsbasert prising av ytelser. Kostnadsbasert prising av ytelser den ene eller den andre veien vil tvinge partene til å ta ut hele sin forhandlingsmakt gjennom vareprisen alene. Eller for å si det på en annen måte, man vil begrense fleksibiliteten i kontraktene og i praksis gjøre dem lineære. Da vet vi fra økonomisk teori at det er gode muligheter for at dette faktisk kan gjøre situasjonen verre. Prispåslag på vareprisen kan forplante seg nedover i kjeden og kan i siste omgang

lede til høyere priser for kundene.⁴ Ikke bare kan man risikere at prisene til forbrukerne går opp, men det kan hende også at både kjeder og leverandører samlet sett kan tape på en slik regulering. En annen ting er hvordan man ser for seg at slike forhold skal reguleres. Det er utvilsomt en utfordrende oppgave å kunne avgjøre i hvilken grad en JM-avtale eller andre ytelser er kostnadsbasert eller ikke.

En forskyvning av makt fra kjeder mot leverandører vil som forklart ikke bidra til lavere priser til sluttkundene, snarere tvert i mot. I stedet er det behov for tiltak som direkte adresserer konkurransen mellom kjedene. Utvalget har ikke adressert dette problemet, bortsett fra å foreslå en prisportal. Det er imidlertid ikke gitt at en prisportal bidrar til hardere konkurranse. Tanken er at forbrukerne skal få informasjon, og det er i utgangspunktet en god ide. Problemet er at de som har størst interesse av å bruke prisportalen er kjedene selv. Det gir kjedene en umiddelbar oversikt over sine rivaler, og dette kan bidra til at de vokter hverandre tett. Ingen tør å kutte priser, da de vet at de voktes tett av rivalene gjennom prisportalen og at dermed risikerer en umiddelbar respons fra rivalene. Selgermakten kan følgelig styrkes hvis det utveksles mer detaljert og fersk informasjon mellom dem. Igjen et eksempel på et aspekt ved markedsrett som ikke fanges opp i utvalgets tilnærming til begrepet makt, og som leder utvalget til å foreslå noe som i siste omgang kan være skadelig for forbrukerne.

Vi savner mer tiltak ut over en prisportal mot det som er problemet, som er den horisontale konkurransen både på leverandørledd og på kjedeledd. De viktigste virkemidlene på kjedeleddet er å legge til rette for nyetableringer av nye dagligvarekjeder. I denne sammenheng ser vi to viktige hinder for at slik etablering kan skje. Den ene er tilgjengelighet til ledige lokaler og/eller tomteland for etablering av nye butikker. Den andre og kanskje viktigste etableringshindringen for nye matvarekjeder er det massive importvernet Norge har for en del matvarer. På leverandørleddet er det åpenbart hvorfor det er svært høy konsentrasjon. Det er et politisk valg å ha et sterkt importvern for der ved å beskytte norsk landbruk. Det gir uvegerlig en høy konsentrasjon på leverandørleddet i matindustrien, hvilket i neste omgang bidrar til lite utvalg i butikkene.

⁴ Det er vist at det motsatte i teorien kan inntreffe, se Shaffer (1991). En drøfting av hvorvidt de forutsetninger som den modellen bygger på er oppfylt i norsk dagligvaresektor kunne vært naturlig som et mulig forsvar for utvalgets standpunkt. Men vi finner ingen drøfting av den type mulige effekter i utvalgets rapport.

Et par uker etter at matkjedeutvalget la fram sin rapport offentliggjorde svenske konkurranse-myndigheter en rapport med en analyse av verdikjeden innen matindustrien (se Konkurrentverket 2011). Deres mandat omfattet mye av det samme som matkjedeutvalgets mandat. Som i Norge hadde også de fokus på blant annet den høye konsentrasjonen på kjedeledet. De sier imidlertid klart at den sentrale bekymring i så henseende er kjedenes selgermakt og ikke deres kjøpermakt. Ingen av matkjedeutvalgets forslag som har til hensikt å svekke kjøpermakten finner vi igjen i den svenske rapporten. Derimot har de blant annet fokusert på problemet med høye etableringshindringer på kjedeledet, tiltak tilsvarende de som vi over her har etterlyst i matkjedeutvalgets rapport. Videre har de fokusert på problemer på leverandørledet, og da særlig mulige problemer forbundet med samvirkenes sterke posisjon. Tilsvarende kritiske blikk på organiseringen på leverandørledet hadde vært naturlig i det norske markedet. De har også pekt på at importvernet slik det er organisert i Sverige kan være en lite effektiv måte å beskytte svenske bønder på, og at det bør være mulig å endre støtten på en slik måte at forbrukerne kommer bedre ut. Dette hadde også vært naturlig å drøfte i en rapport om norsk matindustri, men mandatet som matkjedeutvalget fikk tildelt synes i liten grad å åpne for en slik diskusjon.

NOEN AVSLUTTENDE MERKNADER

Matkjedeutvalgets rapport er deprimerende lesning. De har en metodisk tilnærming til begrepet markedsrett som fører helt galt av sted, og det gjennomsyrrer resonnementene i hele rapporten. Utvalget har sterke synspunkter på hva som er problemet i denne næringen, og peker ensidig på kjedenes kjøpermakt, uten at vi kan se at de mest sentrale synspunktene er underbygget av fakta. Det er slående å registrere at en rapport om svensk matindustri lagt frem et par uker etter kjedemaktutvalgets rapport, som også har som utgangspunkt at kjedemakten er sterk, ser kjedenes selgermakt og ikke deres kjøpermakt som det store problemet.

Det blir ekstra ille når ideene leder til forslag til tiltak, som feilaktig blir fremstilt som tiltak som vil komme forbrukerne til gode. Hele ideen om å flytte makt fra kjede mot leverandører er dårlig fundert, ikke minst i Norge der leverandørmakten er svært sterkt konsentrert sammenlignet med andre land. Vi savner flere tiltak som kan bidra til økt konkurranse på de ulike ledd i verdikjeden.

Vi finner det underlig at et utvalg som fokuserer på at det er høye priser og lite utvalg i norske dagligvarebutikker

ikke i større grad prøver å rette fokus mot betydningen av norsk jordbrukspolitikk. Norge har gjennom politiske vedtak besluttet å beskytte norsk landbruk, og det er selvsagt et politisk valg som kan ha mange gode hensikter. Men et slikt politisk vedtak har uten tvil betydning for både prisnivå og produktutvalg. Vi skjønner at det ikke er utvalgets mandat å endre norsk jordbrukspolitikk. For å synliggjøre hva som da er handlingsrommet burde en i det minste prøvd å se hva som gjenstår som problem i denne næringen ut over det som skapes av norsk jordbrukspolitikk.

REFERANSER:

Competition Commission (2008): «The supply of groceries in the UK Market investigation», London, 30.04.2008.

Competition Commission (2010): «Merger assessment guidelines», September 2010.

Farber, S. (1981), «Buyer Market Structure and R&D Effort: A Simultaneous Equations Model», *Review of Economics and Statistics*, 63, 336–45.

Galbraith, J. K. (1952): *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin.

Inderst, R. og T. Valetti (2008): «Buyer Power and the Waterbed Effect», CEIS Tor Vergata, Research Paper Series, vol. 6, issue 1, no. 107.

Inderst, R og C. Wey (2006): «Buyer power and supplier incentives», *European Economic Review*, 51: 647–667.

Konkurransetilsynet (2005): Betaling for hylleplass, Konkurransetilsynets skriftserie 2/2005.

Konkurrentverket (2011): «Mat och marknad – från bond till bord», Rapport 2011:3, Stockholm.

Peters, J. (2000): «Buyer market power and innovative activities: Evidence for the German automobile industry», *Review of Industrial Organization*, 16, 13–38.

Shaffer, G. (1991): «Slotting Allowances and Resale Price Maintenance: A Comparison of Facilitating Practices», *RAND Journal of Economics*, 22, 120–135.

Tranøy, B. S. (2006): *Markedets makt over sennene*, Oslo, Aschehoug.