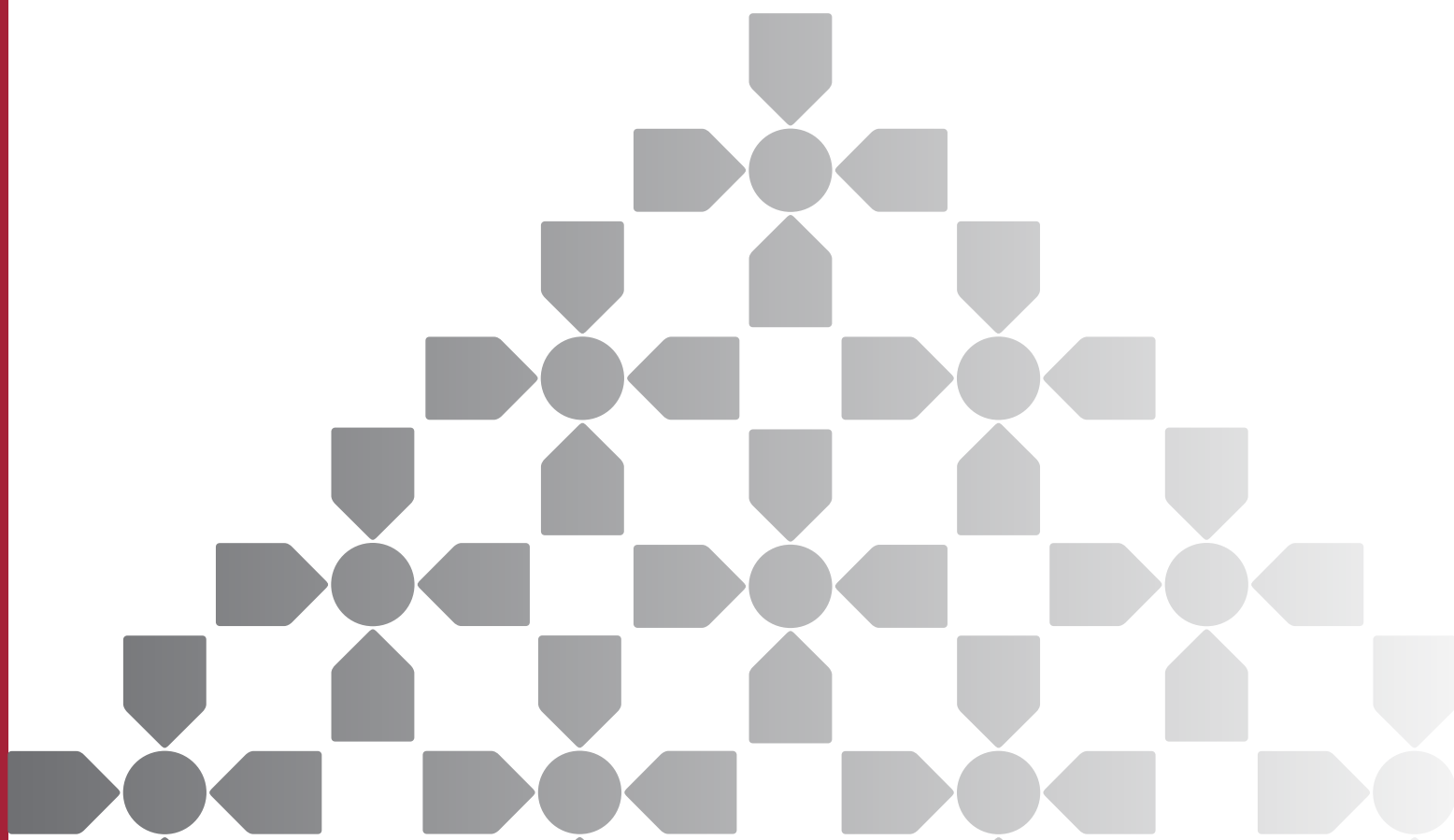


Bruk av markeder og konkurranse i omsetning av matvarer - utfordringer og muligheter

Ivar Gaasland og Tommy Staahl Gabrielsen

Prosjektet har mottatt midler fra det alminnelige prisreguleringsfondet.



Bruk av markeder og konkurranse i omsetning av matvarer – utfordringer og muligheter

Ivar Gaasland
Tommy Staahl Gabrielsen

Forord

Forfatterne av denne rapporten deltok som medlemmer i et bredt sammensatt utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet for å evaluere markedsbalanseringen i jordbruket. Evalueringen fra utvalget ble avgitt 24. juni 2015 (Landbruks- og matdepartementet (LMD), 2015). Vi takker Konkurransetilsynet for prosjektet som har gitt oss mulighet til redegjøre nærmere for og utdype den delen av utvalgets arbeid som handler om markedsbaserte omsetningsordninger.

Prosjektleder

Ivar Gaasland

Bergen, 3. februar 2016

Innhold

1	Innledning	4
2	Dagens omsetningssystem for jordbruksvarer	5
2.1	Mål for markedspolitikken	5
2.2	Virkemidler	6
2.2.1	Importvernet	6
2.2.2	Markedsregulator og virkemidler	8
2.2.3	Mottaksplikt og frakttilskudd	11
2.2.4	Prisutjevningssystemet i meierisektoren.....	12
3	Samfunnsøkonomisk evaluering av dagens system.....	14
3.1	Mulige kilder til effektivitetstap.	15
3.1.1	Effektivitet i produksjon og konsum	15
3.1.2	Innovasjon og produktutvikling.....	18
3.1.3	Kostnadseffektivitet.....	19
3.1.4	Konkurransen	20
3.1.5	Markedssvikt	21
3.1.6	PU-ordningen	23
4	Et markedsbasert omsetningssystem – utfordringer og muligheter	26
4.1	Markedsbasert omsetning innenfor dagens importvern	27
4.1.1	Avvikling av markedsregulatorrollen, omsetningsavgift og målpris	27
4.1.2	Mottaksplikten.....	29
4.1.3	Administrativ import.....	30
4.1.4	Konkurransopolitikk	32
4.2	Markedsbasert omsetning med lettelse i importvernet.....	34
4.2.1	Redusert tollvern og økte produksjonstilskudd	35
4.2.2	”Single payment scheme”	40
5	Sammendrag.....	42

1 Innledning

Markedet for jordbruksvarer og jordbruksbaserte næringsmidler er sterkt regulert. De grunnleggende virkemidlene er importvernet og primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven. Importvernet har til hensikt å beskytte norske produsenter mot internasjonal konkurranse, mens primærnæringsunntaket gir hjemmel for å hindre nasjonal konkurranse mellom norske primærprodusenter av jordbruksvarer. Under disse hovedvirkemidlene ligger systemet med markedsregulatorer som har ansvar for å sikre bøndene priser som er stabile rundt et politisk avtalt nivå, og omsetningsloven som sikrer felles finansiering av reguleringstiltak ved overskuddssituasjoner. Hovedvirkemidlet i forhold til underskuddssituasjoner er administrativ nedsettelse av tollsatsene.

I denne rapporten vurderes samfunnsøkonomiske og konkurransepolitiske effekter av dagens markedspolitikken hvor vi tar hensyn til at det eksisterer politisk bestemte hovedmål for norsk jordbrukspolitikken knyttet til produksjon som skal oppfylles. Spesielt drøfter vi sider ved politikken som kan gi opphav til samfunnsøkonomiske effektivitetstap selv når jordbrukspolitiske mål tas med i betraktning. Basert på denne drøftingen skisserer vi mulige endringer av markedspolitikken med tanke på effektivitetsforbedringer som kan komme bønder, forbrukere og skattebetalere til gode.

I det første reformalternativet tas det som gitt at produksjon og omsetning skal skje innenfor dagens prohibitive importvern, mens vi i det andre alternativet åpner for at tollsatsene kan reduseres slik at effektiv importkonkurranse vil være til stede. Under begge alternativene legges det vekt på å redegjøre for sammenhengen mellom virkemidlene - for slik å tydeliggjøre mulige delreformer. Effektivitetsvirkninger, omstillingsbehov og utfordringer knyttet til implementering står sentralt i vår drøfting av de ulike alternativene.

2 Dagens omsetningssystem for jordbruksvarer

For å kunne vurdere samfunnsøkonomiske og konkurransepolitiske effekter av dagens omsetningssystem må vi vite hvordan systemet er satt sammen og virker. Hvilke virkemidler benyttes og hva er egentlig formålet med de offentlige inngrepene? Hvilke sammenhenger er det mellom virkemidlene («hva bygger på hva»)? Og hvor vidtrekkende er virkemiddelbruken («hvilke ledd i omsetningskjeden blir berørt»)?

I det følgende gis et oversiktsbilde hvor vi begrenser oss til å inkludere relevant informasjon. For utfyllende detaljer, både med hensyn til målsettinger og virkemiddelbruk, henvises det til rapporten fra utvalget som nylig har evaluert markedsbalanseringen i jordbruket (Landbruks- og matdepartementet (LMD), 2015).¹

2.1 Mål for markedspolitikken

De næringspolitiske målsettingene for å gripe inn i markedene for jordbruksvarer har lagt fast siden 1930-tallet. Essensen i målstrukturen kan formuleres som følger:

Formålet er å sikre *alle bøndene* i hele landet *leveringssikkerhet* til en politisk bestemt *pris* som er *stabil* over året.

I denne kompakte formuleringen er det bakt inn tre ulike målsettinger. For det første er det et politisk mål om *prisnivå*, altså om hvor høy pris bonden i gjennomsnitt skal oppnå i løpet av året. Underforstått er dette relatert til hvor høye markedsinntekter politikerne mener at bonden skal ha og at den gjennomsnittlige prisen skal være forutsigbar slik at prisrisiko reduseres.

For det andre er det et mål om *prisstabilitet*, som betyr at prisen gjennom året skal variere minst mulig rundt det ønskede prisnivået. Her er det underliggende hensynet å sikre bonden er forutsigbar pris gjennom året, altså redusere kortsiktig prisrisiko.

Det tredje målet om *leveringssikkerhet* er også relatert til risiko. Det er et politisk ønske at alle bønder skal ha mulighet til å levere sin produksjon til ordinære betingelse uavhengig av hvor de er lokalisert, hva de velger å produsere og hvordan markedsituasjonen skulle være for det aktuelle produktet. Meningen er å redusere bondens risiko ved investering i

¹ Landbruks- og matdepartementet. 2015. Evaluering av markedsbalansering i jordbruket. Oslo.

produksjonsutstyr, spesielt med tanke på bønder som er lokalisert i områder hvor det privatøkonomisk ikke er lønnsomt å opprettholde mottaks- og foredlingsanlegg.

Hovedmålene for markedsreguleringen for jordbruksvarer er rettet mot bonden, som utgjør det første leddet i omsetningskjeden, men også andre ledd i den vertikale kjeden blir berørt. For eksempel beskyttes også foredlede varer med tollsatser, og siden markedsregulatorene også deltar som markedsaktører nedstrøms i omsetningskjeden, vil også nedstrømsmarkedene bli berørt.

2.2 Virkemidler

2.2.1 Importvernet

Et virkningsfullt importvern er en grunnleggende forutsetning for å kunne oppfylle de nevnte målsettingene. I denne sammenheng vil det si et importvern som hindrer lønnsom import som ikke er begrenset av mengderestriksjoner. Hvis import er konkurransedyktig med norsk produksjon, og kan skje uten mengderestriksjoner (importkvoter), vil det ikke være mulig å regulere norsk pris. Prisene nasjonalt vil da i stor grad bestemmes av importkostnaden (importpris inklusive toll).

For jordbruksvarer som produseres i Norge (inklusive meieri- og kjøttvarer) er hovedregelen at det generelle importvernet som er bundet i WTO («World Trade Organization») er prohibitivt. Det vil si at tollsatsene er satt så høyt at import som ikke er kvotebelagt eller tidsavgrenset er ulønnsomt. Importvernet gjør dermed at intern markedsregulering er mulig.

De fire første søylene i Tabell 1 viser prisforskjeller mellom Norge og verdensmarkedet for de viktigste primære jordbruksvarer. Vi ser at norske priser er vesentlig høyere enn på verdensmarkedet. Prisforskjellen spenner fra 15 % for fårekjøtt til nær 130 % for fjørfekjøtt. Uten tollbeskyttelse ville det ikke være mulig å opprettholde denne prisforskjellen.

Tollsatsen og graden av beskyttelse fremgår av de fire siste søylene i Tabell 1.² Tollsatsene som vises er de som generelt gjelder ved import av jordbruksvarer til Norge etter «Most Favoured Nation» (MFN) prinsippet. Dette er tollsatsen som Norge gjennom WTO er bundet av og ikke kan overstige. Tollsatsene er i WTOs avtaleverk angitt både i prosent (ad valorem) og som et kronepåslag (spesifikk sats). Norge kan selv velge om prosent- eller kronetoll skal benyttes ved import. Siden implementeringen av Uruguay-avtalen i WTO har Norge stort sett

² Tallene er basert på et enkelt år. I praksis kan naturligvis priser, og dermed beskyttelsesgraden, variere mellom produktvarianter og år, og også innenfor det enkelte år.

valgt å benytte kronetoll. Først de senere årene, etter hvert som kronetoll har gitt dårligere beskyttelse, har man valgt å legge om deler av tollvernet til prosenttoll. For kumelk, lam og modnet ost benyttes det for tiden prosenttoll, mens kronetoll anvendes for alle andre produkter i Tabell 1.

Tollsatsene er typisk satt til et nivå som overstiger prisdifferansen mellom norsk markedspris og importkostnad (importpris pluss toll). Det vil si at det er lagt inn overbeskyttelse (populært kalt luft) i tollsatsene. De to siste søylene i Tabell 1 viser hvor mye tollsatsen må senkes for at importkostnaden skal bli identisk med norsk pris. Vi ser at overbeskyttelsen er betydelig for alle produktene. Spesielt gjelder dette hvis Norge velger å benytte *ad valorem* tollsats. For svinekjøtt, beregnet for skrott, viser tallene for eksempel at tollsatsen (24,64 kr) må senkes med 48 prosent for at importpris inklusive toll skal komme ned på samme nivå som norsk pris i 2014. Om Norge går over til å benytte prosenttoll, må satsen for svinekjøtt (363 %) senkes med 73 prosent for at importkostnaden skal komme ned på norsk prisnivå.

Tabell 1. Priser og tollsatser for de viktigste norske jordbruksvarer målt fra bonde i 2014.

	Pris fra bonde ¹⁾		Prisavvik		Bundet tollsats (WTO) ²⁾		Luft i tollsats ved bruk av: ³⁾		
	Norge	Verdens- marked	Kr per kg	Prosent	Spesifikk (kr per kg)	Ad		Spesifikk sats	Prosent- sats
						valorem (prosent)			
Kumelk	4,67	3,08	1,59	52	8,34	388	81 %	87 %	
Storfekjøtt	47,79	25,40	22,39	88	32,28	344	31 %	74 %	
Fårekjøtt	48,08	41,65	6,43	15	24,15	429	73 %	96 %	
Svinekjøtt	25,59	12,90	12,69	98	24,64	363	48 %	73 %	
Fjørfekjøtt	20,12	8,89	11,23	126	48,40	425	77 %	70 %	
Egg	15,36	7,63	7,73	101	15,50	272	50 %	63 %	
Hvete	2,60	1,52	1,08	71	2,13	347	49 %	80 %	
Bygg	2,45	1,34	1,11	83	1,74	318	36 %	74 %	

Kilder:

1) <http://www.oecd.org/tad/agriculturalpolicies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#country>.

2) www.toll.no

3) Indikerer hvor mye tollsatsen må reduseres for at importpris inklusive toll skal bli lik norsk pris.

Tabell 2 viser tollsatsene for et utvalg av varer levert fra meieri- og kjøttindustrien. Det er viktig å merke seg at bearbeidede meieri- og kjøttvarer stort sett beskyttes med like høye prosentvise tollsatser som primære jordbruksvarer. For eksempel har både pølser og skrott av storfekjøtt en tollsats på 344 prosent. Siden bearbeidede varer ikke bare inneholder råvarer fra den sektoren en ønsker å beskytte (jordbruket), men en rekke andre innsatsfaktorer (f. eks. arbeid, kapital, transport og emballasje), blir den effektive beskyttelsen høyere for

foredlingsindustrien enn for primærjordbruket. Om vi for eksempel antar at 60 % av verdien til en importert pølse er jordbruksråvare, blir den effektive tollsatsen på råvareinnholdet i pølser: $t^{\text{eff}} = 344 \% / 0,6 = 573 \%$. Hvis formålet utelukkende var å utjevne for at norske råvarer er dyrere enn i andre land, skulle tollen i dette eksemplet vært: $344 \% * 0,6 = 206 \%$.

Tabell 2. Eksempel på tollsatter for foredlede jordbruksvarer fra meieri og kjøttforedling.

	Bundet tollsats (prosent)
Hvitost (Norvegia type)	277
Smør	343
Fløte	439
Melkepulver	392
Storfe (biffer, fileter, stykket)	344
Svin (biffer, fileter, stykket)	363
Sau og lam (biffer, fileter, stykket)	429
Pølser	344
Produksjonskjøtt	363

Den sterke beskyttelsen av norsk primærjordbruk og meieri- og kjøttindustrien gjør at det så å si ikke skjer import som ikke er underlagt mengderestriksjoner (importkvoter) eller er tidsbegrenset (administrert import).

Fakta om importvernet:

- Importvernet gir en sterk beskyttelse av norske bønder og tilhørende kjøtt- og meieriindustri. Tollsatsene er betydelig høyere enn det som er nødvendig for å hindre import (luft i tollsatsene).
- De effektive tollsatsene er særlig høye for meieri- og kjøttindustrien, som betyr at tollsatsene ikke bare kompensere for høyere råvarekostnader, men også gir beskyttelse til selve industridelen av produksjonen.
- Tollbeskyttelsen eliminerer priskonkurranse fra utenlandske aktører som er en forutsetning for at en intern regulering av prisen til bonde skal være mulig.

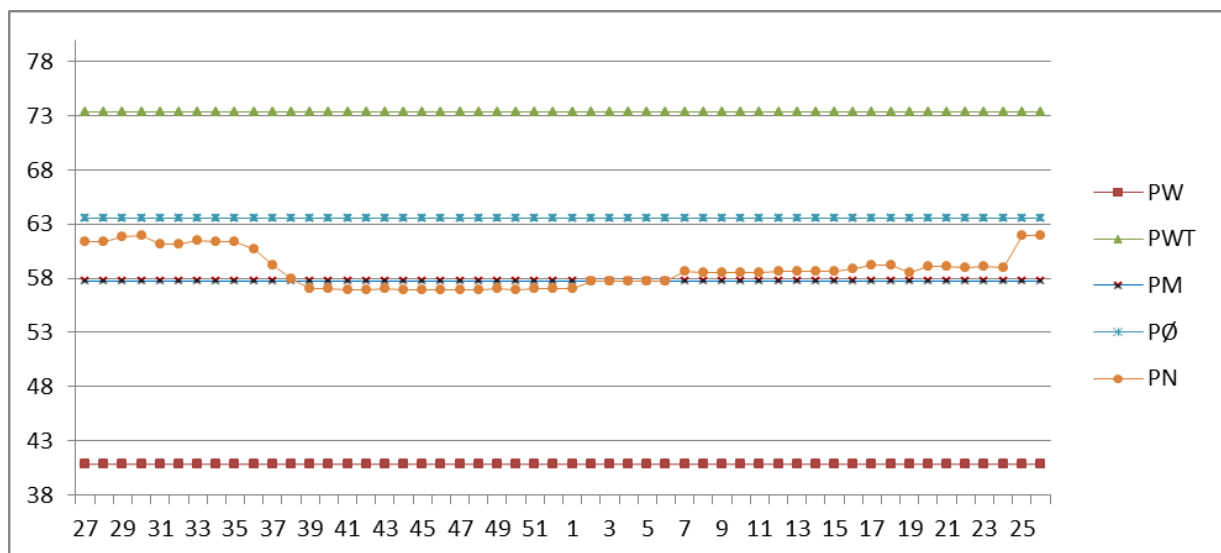
2.2.2 Markedsregulator og virkemidler

I ly av importvernet har samvirkeorganisasjonene ansvaret for å sikre at de nevnte målene oppfylles gjennom rollen som *markedsregulator*. Lovverket legger til rette for denne rollen og det gir mulighet til å benytte en rekke virkemidler. Ved siden av å regulere markedene er samvirkebedriftene, som eies av bøndene, næringsaktører i markedene, både i primærleddet, som er målet for reguleringene, og i det påfølgende industriledet.

Primærnæringsunntaket fra Konkurranselovens forbudsbestemmelser er en forutsetning for at en næringsaktør skal kunne regulere markedene og prisene. Primærnæringsunntaket gjør det lovlig med samarbeid om prissetting og tilbud av varer i førstehåndsmarkedet (kartellvirksomhet). Som det ligger i navnet, er primærnæringsunntaket begrenset til førstehåndsomsetningen. Dette betyr at Konkurranseloven gjelder på vanlig måte for meieri- og kjøttindustrien hvor markedsregulatorerne også opererer som vertikalt integrerte selskap.

Omsetningsloven hjemler nødvendige tiltak for å kunne sikre finansieringen av ulike reguleringstiltak. Loven pålegger alle bedriftene (også bedrifter som er uavhengig av samvirke) i de aktuelle markedene å bidra til finansieringen av reguleringskostnadene gjennom at de må betale en omsetningsavgift. Uten obligatorisk deltakelse ville det være mulig for næringsaktører å nyte godt av den oppregulerte prisen (f. eks. når varer fjernes fra det innenlandske markedet) uten å bidra til å betale kostnadene (f. eks. knyttet til eksport eller lagring). I så fall ville markedsregulatorerne stå alene med regningen og det ville være vanskelig å begrense tilbudet i det innenlandske markedet.

Selve markedsreguleringen med tilhørende bruk av virkemidler kan illustreres ved hjelp av Figur 1. Den horisontale akse viser uker i jordbruksavtaleåret 2009/2010, mens prisen på skrott av lam (reguleringspunktet), som vi her bruker som eksempel, kan avleses på den vertikale akse.



Figur 1. Eksempel på prisutvikling for skrott av lam i jordbruksavtalesesongen 2009-2010 (kr/kg). Kilde for noterings- og målpris: Statens landbruksforvaltning (2010).

Målprisen, som for de fleste primære jordbruksvarer fastsettes i det årlige jordbruksoppgjøret, er den prisen som markedsregulator i størst mulig grad skal prøve å realisere i markedet, og den realiserte markedsprisen skal holdes mest mulig stabil over året. I figuren er målprisen for lam $P_M = 57,75$ kr per kg i den aktuelle perioden. Vi ser at den realiserte markedsprisen i stor grad er i overensstemmelse med målprisen ($P_N = 57,44$ kr per kg i gjennomsnitt over året) og at den også er relativt stabil over året. Lam er et typisk sesongprodukt, og vi ser at i sommersesongen lå markedsprisen litt over målprisen, mens den i slaktesesongen og frem mot jul lå litt under.

P_W (nederst) angir prisen på verdensmarkedet, mens P_{WT} (øverst) viser verdensmarkedsprisen inklusive toll i kr per kg. Vi ser at verdensmarkedsprisen ligger betydelig under norsk pris mens den inklusive toll ligger høyt over. Som vist i Tabell 1, er dette situasjonen for de fleste jordbruksvarer. Luft i tollsatsene er som nevnt en forutsetning for å kunne regulere prisen til bonden til et stabilt nivå rundt en målpris.

Situasjonen som Figur 1 illustrerer er også noenlunde 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 slår ut i markedsprisene. Dette skyldes systemet med produksjons- og markedsreguleringer som omtales nedenfor.

Om markedsprisen blir liggende for høy i mer enn to uker på rad, nærmere bestemt overstiger den *øvre prisgrensen*³, angitt som P_\emptyset i Figur 1, kan Landbruksdirektoratet åpne opp for såkalt *administrert tollnedsettelse*. Dette betyr redusert toll i en avgrenset tidsperiode der målet er å presse den norske prisen ned til målpris. Som vi ser av Figur 1, var noteringsprisen for lam aldri over øvre prisgrense i perioden, og administrert tollnedsettelse ble derfor aldri aktuelt.

Om markedsprisen derimot blir liggende så lavt at det ligger an til at en over året ikke skal klare å oppnå målprisen, eller den temporært faller vesentlig under målpris, kan markedsregulator iverksette såkalte *avsetningstiltak*. De viktigste avsetningstiltakene er *eksport, lagring, førtidsslaktning og omdirigering av vare* til industri eller fôr. For å kunne innvirke på total produksjon av de ulike produkter, og dermed begrense behovet for avsetningstiltak og administrerte tollnedsettelse, benyttes også ulike former for

³ Øvre prisgrense ligger henholdsvis 5 prosent (melk), 10 prosent (svine- og lammekjøtt, egg og korn) og 12 prosent (potet og grønt) over målprisen.

produksjonsregulering. Produksjonsreguleringene omfatter blant annet *konsesjonsregulering* (kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner), og *kvotesystemet i melkeproduksjonen*.

Fakta om markedsreguleringen:

- Markedsregulatorne har som oppgave å sikre at bøndene oppnår stabile priser rundt en årlig avtalt målpris.
- Markedsreguleringen er fundert på: 1) primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven som gjør samarbeid om priser og omsetning i førstehåndsomsetningen lovlig, og 2) Omsetningsloven som pålegger alle aktører til å betale sin del av reguleringskostnadene.
- De viktigste reguleringstiltakene er eksport, lagring, omdirigering av vare til industriformål, førtidsslakting, samt konsesjons- og kvotebegrensninger i primærproduksjonen.

2.2.3 Mottaksplikt og frakttilskudd

Markedsregulatorne har *mottaksplikt*. Alle bønder skal ha mulighet til å levere sin produksjon til markedsregulator til ordinære betingelser uavhengig av:

- bondens lokalisering og produksjonsgren,
- om bonden er medlem i det aktuelle samvirket eller ikke og
- den aktuelle markedssituasjonen.

Mottaksplikten vil spesielt ha verdi for bønder som er lokalisert i områder hvor det privatøkonomisk ikke vil være lønnsomt å opprettholde mottaks- og foredlingsanlegg, og vil bidra til å redusere risiko ved investeringer i produksjonsutstyr.

Ulempen for bonden ved å være lokalisert i perifere områder dempes også av ordningen med *frakttilskudd*. Inntransport fra bonde til slakterier subsidieres for tiden med om lag 130 millioner kroner. Dette beløpet kommer som direkte tilskudd fra staten som utbetales til slakterier, og tilskuddet administreres av Landbruksdirektoratet. Kostnader knyttet til inntransport av melk utjevnes mellom melkebønder gjennom den såkalte Prisutjevningsordningen i meierisektoren (som beskrives nedenfor). Til sammen utbetales det nær 500 millioner kroner i inntransporttilskudd gjennom denne ordningen.

2.2.4 Prisutjevningssystemet i meierisektoren

Omsetningen og prisdannelsen i meierisektoren påvirkes av prisutjevningsordningen (PU ordningen). Hovedformålet med denne er å fordele en gitt norsk melkeproduksjon (ca. 1 500 mill liter) mellom ulike anvendelser og markeder på en slik måte at målprisen for melk oppnås. Konkret gjøres dette ved at melken gis avgifter og subsidier basert på ulike anvendelser slik at den effektive råvareprisen blir forskjellig i ulike delmarkeder. En søker å ta ut en høy pris i det innenlandske markedet for varer som antas å ha en lite prisfølsom etterspørsel (drikkemelk, fløte, mysost og yoghurt), og lavere pris for varer med stor prisfølsomhet eller generelt lav betalingsvilje (ost, smør, eksport og ulike industriformål). Ordningen er selvfinansierende som betyr at innsamlede avgifter brukes til å subsidiere andre anvendelser av melken, i tillegg til inntransport- og distribusjonskostnader. Landbruksdirektoratet fastsetter satser og administrerer ordningen.

Tabell 3, som er en prognose for 2014, illustrerer ordningen. Til sammen avgiftsbelegges produkter som drikkemelk, fløte, mysost og yoghurt for salg i dagligvaremarkedet med nesten 1,5 milliarder kroner. Disse midlene benyttes til å subsidiere industriens kjøp av meierivarer med 350 millioner kroner, mens salg av ost og smør i dagligvaremarkedet subsidieres med 370 millioner kroner. Videre ser vi at merkevareeksport, som stort sett er eksport av Jarlsberg, subsidieres med 160 millioner kroner. De resterende midlene brukes stort sett til innfrakt- og distribusjonstilskudd (ca. 500 millioner kroner) og administrasjon.

Tabell 3. Satser og beløp i prisutjevningssystemet, prognose for 2014.

	Melk (mill. liter)	Fløte/myse (mill. liter)	Avgift (+) eller subsidie (-)	
			kr per liter	mill kr
Sure smaksatte melkevarer, dagligvare	57		1,00	57
Ikke smaksatte melkevarer, dagligvare	464		1,85	858
Søte smaksatte melkevarer, dagligvare	31		0,00	0
Ferske oster, dagligvare	49		0,69	34
Mødnede oster, dagligvare	564		-0,40	-226
Tørrmelk	112		-0,85	-95
Flytende produkter, industri	32		-0,96	-31
Mødnede oster, industri	114		-1,11	-127
Oster, merkevareeksport	120		-1,33	-160
Fløte til kremfløte, dagligvare		31,4	13,57	426
Fløte til smør, dagligvare		30,2	-4,78	-145
Fløte til smør, industri		14,3	-6,87	-98
Myse til mysost		60,1	2,23	134
Transporttilskudd, administrasjon m.m.				-602
SUM				25

Kilde: Landbruksdirektoratet (2011)

Fakta om Prisetjvningsordningen:

- For å oppnå målprisen gitt en fast mengde melk, benyttes prisdiskriminering der ulike anvendelser av melken ilegges avgifter eller subsidier.
- Melk som anvendes til drikkemelk, fløte, mysost og yoghurt avgiftsbelegges med nesten 1,5 milliarder kroner.
- Melk som anvendes til ost, smør, ulike industriformål og eksport subsidieres med vel 500 millioner kroner.
- Transport av melk subsidieres med nesten 500 millioner kroner.

3 Samfunnsøkonomisk evaluering av dagens system

Hovedmålet for norsk jordbrukspolitikk er at vi skal være mest mulig selvforsynte med norske jordbruksprodukter på familiegårdsbruk i hele landet. Det stilles altså politiske krav til produksjon, struktur og geografisk fordeling. I offentlige dokumenter nevnes også andre mål, som jordvern, kulturlandskap og matsikkerhet, som myndighetene mener henger sammen med hovedmålene. Det erklærte målet med markedsreguleringene er å sikre bønder i hele landet leveringssikkerhet for sine produkter til en pris som ligger mest mulig stabilt rundt en politisk bestemt målpris.

Det synes klart at de konkrete målene med markedsreguleringene (leveringssikkerhet og stabile priser) i all hovedsak oppnås (LMD, 2015). Selv om det er mer diskutabelt i hvilken grad hovedmålsettingene for norsk jordbrukspolitikk oppfylles, er selvforsyningsgraden for produkter som er typiske for norsk jordbruk, som melk, kjøtt, egg og førkorn, høy. Familiegårdsbruk spredt rundt i hele landet er også hovedregelen. I dette kapitlet skal vi drøfte hvordan denne måloppnåelsen forholder seg til standarden om samfunnsøkonomisk effektivitet, altså hvorvidt målsettingene er oppnådd med minst mulig tap av samfunnsøkonomisk overskudd.

Effektivitet i produksjon handler om at kostnadene ved å produsere en bestemt produktmengde ikke er høyere enn nødvendig, altså at det benyttes rett blanding av innsatsfaktorer og minst mulig ressursinnsats. Allokeringseffektivitet handler om at ulike varer produseres i riktige mengder, altså at det på marginen er samsvar mellom produksjonskostnader og betalingsvilje. Mangel på allokeringseffektivitet skyldes typisk utnyttning av markedsrett, subsidier og avgifter eller reguleringsvikt. Dynamisk effektivitet er knyttet til innovasjon, både med hensyn til teknologi og produktutvikling. Tap oppstår når aktørene står overfor feile eller mangelfulle insentiver til å innovere.

Perspektivet i dette kapitlet vil være om dagens system er utformet slik at det samfunnsøkonomiske overskuddet blir høyest mulig gitt sidebetingelsene knyttet til hovedmålene for norsk jordbrukspolitikk og mål knyttet til markedsreguleringen. At det stilles bindende sidebetingelser i form av politiske målsettinger, betyr at et samfunnsøkonomisk effektivitetstap ikke kan unngås. Spørsmålet som vi reiser i evalueringen er om dette effektivitetstapet er større enn nødvendig.

3.1 Mulige kilder til effektivitetstap.

Som kapittel 2 viste, er virkemiddelbruken overfor sektoren omfattende. De mest grunnleggende virkemidlene er importvernet og primærnæringsunntaket fra Konkurranseloven. Importvernet har til hensikt å beskytte norske produsenter mot internasjonal konkurranse, mens primærnæringsunntaket gir hjemmel for å hindre nasjonal konkurranse mellom norske primærprodusenter av jordbruksvarer.

Under disse to hovedvirkemidlene ligger systemet med markedsregulatorer og omsetningsloven som sikrer felles finansiering av reguleringstiltak ved overskuddssituasjoner som kan true målprisoppnåelse innenfor de ulike produksjonene. Hovedvirkemidlet i forhold til underskuddssituasjoner er administrativ nedsettelse av tollsatsene.

Under vil vi gjennomgå de viktigste kildene til samfunnsøkonomiske effektivitetstap som den samlede virkemiddelbruken i markedspolitikken gir opphav til.

3.1.1 Effektivitet i produksjon og konsum

Et av hovedmålene for jordbrukspolitikken er at vi skal være mest mulig selvforsynte med norske jordbruksprodukter. La oss derfor starte med å drøfte kort hvordan skal vi forstå dette målet innenfor et samfunnsøkonomisk rammeverk. At vi skal være (mest mulig) selvforsynte, kan ilegges mange forskjellige tolkninger. Et spørsmål er hvilke produkter vi skal være selvforsynte med. I Meld. St. nr. 9 (2011-2012) heter det at norsk jordbruk skal produsere og sikre tilgang til *maten forbrukerne etterspør*. Hvordan dette skal tolkes, er uklart ettersom man da må vite hva forbrukerne etterspør.

Hva etterspør norske forbrukere? Generelt avhenger det av en rekke ting, deriblant pris og inntekt, hvilke alternativer som finnes og priser og kvaliteter på disse alternativene. I et velfungerende marked vil konsumentene rette sin etterspørsel mot de produkter som gi dem størst behovstilfredstillelse innenfor et gitt budsjett. Tilbyderne på sin side vil søke å skape sin fortjeneste gjennom et diversifisert varetilbud der prismekanismen er det viktigste signalet som formidler konsumentenes betalingsvilje for et produkt og som dermed kan sikre at produktet tilbys i markedet.

I de norske matvaremarkedene er disse mekanismene satt ut av spill fordi markedene for en stor del er skjermet for internasjonale tilbydere av matvarer gjennom importvernet. Dette betyr at det kan finnes matvarer produsert i andre land som ikke tilbys i Norge, og som vi ikke vet i hvilken grad norske forbrukere etterspør. Dette betyr at selve konsumsammensetningen antakelig er

ineffektiv i forhold til hva som hadde vært situasjonen dersom det norske markedet hadde vært åpent for internasjonal konkurranse.

Forbrukerne tilkjennegir sin etterspørsel gjennom sin betalingsvilje. Dersom et produkt er ettertraktet, vil etterspørselen bli høy. Dette vil sende prissignaler til produsentene om å produsere mer. På samme måte vil fallende priser sende signaler til produsentene om at det vil være lønnsomt å redusere tilbudet. Prismekanismen sørger slik for effektivitet i produksjonen ved at de ulike produktmarkedene tilpasser seg slik at betalingsviljen for ulike produkter på marginen tilsvarer produksjonsomkostningene.

I norske matvaremarkeder vil en slik tilpasning ikke skje av to hovedgrunner. For det første vil kombinasjonen av importvernet og primærnæringsunntaket drive prisene på norske jordbruksprodukter opp til et nivå der den marginale betalingsviljen for produktene overstiger de marginale produksjonskostnader. Dette skaper i seg selv et samfunnsøkonomisk tap.

Videre vil markedsbalanseringen, som vi har sett, sørge for å stabilisere prisene rundt et bestemt nivå. Det er uklart om systemet bare påvirker prisstruktur (stabile priser) eller om det også har betydning for langsiktig prisnivå. Svaret på dette spørsmålet er avhengig av hva vi betrakter som alternativet til dagens system. Dersom alternativet er en fri tilpasning av prisene under et prohibitivt tollvern, er det mindre sannsynlig at en markedsbalansering som stabiliserer prisene rundt målpris vil ha nevneverdig effekt på prisnivå. Om den frie tilpasningen av prisene derimot begrenses av en øvre prisgrense som utløser import gjennom administrative tollnedsettelse, vil antakeligvis balanseringen også innvirke på prisnivå. Grunnen er at den øvre prisgrensen vil legge et tak på hvor mye prisene kan stige, men ikke på hvor mye de kan synke, og dermed skapes det en tendens mot lavere gjennomsnittspriser når prisene ikke stabiliseres.

Uansett er effekten på prisnivå av virkemiddelpakken en tilsiktet virkning. Dette induserer et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som ikke kan unngås når man har valgt å øke produsentenes inntekt gjennom utnyttelse av markedsrett. Det forhindrer likevel ikke at det hadde vært mer effektivt å tilrettelegge for mer nasjonal og internasjonal konkurranse og heller støtte produsentene direkte i den grad man ønsker norsk matvareproduksjon.

Den andre kilden til effektivitetstap er markedsbalanseringens virkninger på prisstruktur (variabilitet i prisene). Reguleringenes hensikt er å bidra til stabile priser til produsentene. Dette legger grunnlag for et effektivitetstap som kommer i tillegg til tapet som skyldes at det utnyttes markedsrett. Et eksempel kan illustrere poenget. Vi vet at en monopolist vil utnytte sin markedsrett gjennom å redusere kvantum for å presse opp prisene. Monopolisten vil derimot

ikke ønske at monopolprisen skal være stabil over tid. Tvert imot vil monopolisten ønske å tilpasse prisen til markedsforholdene dersom disse endrer seg. Dersom etterspørselen etter monopolistens produkt øker, vil monopolisten ønske en høyere pris, og dersom etterspørselen synker, skal prisen ned. På samme måte skal prisen opp hvis monopolisten får økte kostnader, og vice versa dersom kostnadene går ned.

Prisstabiliseringen gjør at produsentene for en stor del skjermes for disse prissignalene. Dette har negative effektivitetsvirkninger, både gjennom ineffektivt produksjonsnivå og ineffektiv sammensetningen av produksjonen.

La oss ta det siste først ved å betrakte en produsent som produserer flere produkter. I et markedsbasert system vil produsenten reagere på endringer i relative markedspriser ved å produsere mer av et produkt som opplever prisøkninger og mindre av produktet som faller i pris. Når produsentene ikke får denne typen prissignaler, er det fare for at han tilbyr en sammensetning av varer som ikke samsvarer med forbrukernes etterspørsel .

Når det gjelder virkning på produksjonsnivå, vil det oppstå en ubalanse med overskuddsetterspørsel for produkter som opplever etterspørselsøkninger. I systemet løses dette med administrative tollnedsettelse som gjør import lønnsomt. Dersom importen kommer i stand raskt, vil dette kunne dekke etterspørselsoverskuddet. Om den innenlandske produsenten heller hadde fått de rette prissignalene, kunne han økt sin produksjon og inntekt. For produkter som opplever en nedgang i etterspørselen, oppstår det en ubalanse med tilbudsoverskudd som må reguleres bort med betydelige samfunnsøkonomiske kostnader som resultat.⁴ Alternativet hadde vært at en lot markedet ta vekk dette overskuddet gjennom en prisnedgang. Denne typen ineffektiviteter i produsentenes tilpasning skaper derfor ikke bare samfunnsøkonomiske tap, men også potensielle inntektstap for næringen ettersom etterspørselsoverskudd dekkes av import i stedet for innenlandsk produksjon til høyere priser.

Som nevnt ligger det i systemet med øvre prisgrenser en sperre som hindrer produsentene å ta ut høyere priser ved etterspørselsoverskudd i markedet. Dette henger sammen med at målprisene (og dermed øvre prisgrense) er bestemt på produktnivå. Et alternativ system kunne være at man tillot markedsmessige svingninger for en gruppe produkter og fastsatte et gjennomsnittlig øvre prisnivå for gruppen. I så fall kunne man tillate prisene på enkeltprodukter å stige ganske mye så lenge dette ble motsvart av at andre produkter falt i pris. Dette ville kunne avhjelpe noen av de

⁴ Se LMD (s. 37-40, 2015).

uheldige effektivitetsvirkningene av prisstabiliseringen, men det ville også kunne medføre større kostnader med overvåking og administrasjon av ordningen.

Systemet med administrative tollnedsettelse har til hensikt å avhjelpe mangelsituasjoner innenlands. Dersom tollnedsettelse settes i verk umiddelbart ved overskuddsetterspørsel, og importen kommer momentant, vil dette ikke skape problemer utover det som er nevnt over. Et problem kan oppstå dersom systemet ikke reagerer tidsnok. Da vil det kunne oppstå mangelsituasjoner i markedet (jfr. smørkrisen og tidvis mangel på ulike stykningsdeler av kjøtt).

Det kan konkluderes med at primærnæringsunntaket, importvernet og markedsbalanseringen har virkninger på både prisnivå og prisstruktur for jordbruksvarer. Virkningen på prisnivå er tilsiktet av hensyn til inntekts- og produksjonsmålsettingene for norsk jordbruksnæring, mens de negative effektivitetsvirkningene som følger av stabilisering av prisene ikke er tilsiktet. Prisstabiliseringen fører til effektivitetstap i form av vridninger i både produksjon og konsum av norske jordbruksprodukter. Potensielle tregheter og feil i administrasjonen av tollvernet kan i tillegg medføre temporære mangelsituasjoner. Begge disse forholdene kan føre til at norske konsumenter kan oppleve at produkter de etterspør ikke tilbys på markedet. I tillegg vil importvernet ha utilsiktede virkninger på norske konsumenters nyttenivå ettersom man ikke er garantert at norske forbrukere får tilgang til de produktene som hadde gitt størst behovstilfredstillelse.

3.1.2 Innovasjon og produktutvikling

En annen og beslektet kilde til effektivitetstap er manglende eller svekkede insentiver til innovasjon og produktutvikling. Dette tapet skyldes de delene av reguleringene som gir produsentene sikker avsetning for standardkvaliteter til faste og stabile priser. Riktignok finnes det enkelte elementer i reguleringene som gir produsenter tillegg i pris for kvalitet utover standarden, men problemet er at disse tilleggene er administrerte og ikke framkommer som markedsbaserte signaler fra etterspørselssiden. Dette betyr at produsenter i liten grad vil tjene ekstra på å tilby nye produktkvaliteter som ikke fanges opp av prissystemet til markedsregulator, og dette vil svekke insentivene til å drive produktutvikling. Systemet vil også svekke produsenters muligheter til å finne ut av konsumentenes betalingsvilje for andre kvaliteter enn de som fanges opp av de administrerte kvalitetstilleggene, og dermed også svekke insentivene til å tilby disse. Dette er en potensiell kilde til effektivitetstap.

Det er interessant å legge merke til at det skjer en ikke ubetydelig innovasjon knyttet til lokal kvalitetsmat på norske gårdsbruk. Disse produktene distribueres og omsettes for en stor del

utenom de tradisjonelle kanalene, blant annet gjennom Bondens marked. Denne produksjonen er imidlertid ikke en del av målprisregimet og markedsreguleringsordningen.

NILF (2007)⁵ har intervjuet deltakende produsenter i Bondens marked om hvilke motiver de har for å delta i denne. Produsentene uttaler blant annet følgende:

«Forhold som har å gjøre med forbrukerkontakt, dvs. få tilbakemeldinger om varene fra forbrukere, trivsel med å selge varer direkte til forbrukere og treffe hyggelige folk, skåret høgest av deltakermotivene.»

«Over halvparten oppga at de priset varene sine høyere på Bondens marked enn det de kunne oppnådd ved å selge gjennom viktigste alternative salgskanal. Bare seks prosent hadde en lågere pris ved salg gjennom Bondens marked.»

Selv om omsetningen gjennom Bondens marked utgjør en ubetydelig andel av den totale omsetningen i norsk jordbruk, kan den likevel tjene som en illustrasjon på de utfordringer som det tradisjonelle jordbruket står overfor. Langt på vei må en kunne slå fast at det tradisjonelle jordbruket mangler markedskontakt og tilbakemeldinger fra norske forbrukere. Dette kan direkte tilskrives markedsbalanseringen og prisstabiliseringen som effektivt stopper markedssignaler fra kunder og konsumenter om hva de verdsetter. Dette fører til for lite innovasjon, noe som ikke nødvendigvis skyldes manglende muligheter eller vilje (som deltakende produsenter i Bondens marked viser), men at prisstabiliseringen svekker de økonomiske insentivene.

3.1.3 Kostnadseffektivitet

Det er spesielt tre typer virkemidler knyttet til markedsreguleringen som kan spille inn på effektiviteten i produksjon (kostnadseffektivitet): mottakplikten, inntransporttilskudd og produksjonsreguleringer (kvoter og konsesjonsgrenser).

Markedsregulators mottaksplikt er regulert i rammeforskriften for markedsreguleringen, og skal «sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon». Inntransport fra bonde til slakterier subsidieres med direkte tilskudd fra staten (ca. 130 millioner kroner) som utbetales til slakterier, mens inntransport av melk utjevnes gjennom PU-ordningen i meierisektoren (ca. 500 millioner kroner). Når det gjelder kvoter og konsesjonsgrenser varierer disse litt mellom ulike sektorer, men mest sentralt er produksjonskvotene i melkeproduksjonen, som er

⁵ «Bondens marked - en attraktiv markedskanal for nyskapende nisjeprodusenter? Resultater fra en spørreundersøkelse» av Ola Flaten, Asbjørn Veidal og Mads Svennerud.

omsettbare på fylkesnivå, og konsesjonsgrensene som begrenser bruksstørrelsene i kraftfôrintensive produksjoner. For en nærmere beskrivelse av hvordan dette er utformet i de ulike produksjonene henviser vi til LMD (2015).

Virkemidlene påvirker lokalisering og struktur (størrelsen på produksjonsenheter) i primærproduksjon og foredling. De bidrar, sammen med tilskuddssystemet for øvrig, til å opprettholde de minst lønnsomme delene av norsk jordbruksproduksjon, som generelt er små gårdsbruk i områder med vanskelige produksjonsforhold. Den direkte konsekvensen er at kostnadene ved å produsere enn gitt mengde jordbruksvarer blir høyere enn nødvendig. Indirekte fører ordningene til strukturkostnader for foredlingsindustrien siden mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler og dra nytte av positive eksternaliteter mellom ulike produksjonslinjer (klyngeeffekter) svekkes.

Både de direkte og indirekte virkningene vil kunne gi opphav til samfunnsøkonomiske kostnader som gjennom ulike kanaler overveltes til forbrukerne og/eller skattebetalerne. I et system med regulerte priser gir mottakplikten også et press i retning av overproduksjon som i siste instans vil måtte reguleres bort eller eksporteres med et samfunnsøkonomisk tap som resultat (som handler om kostnadseffektivitet på systemnivå).

Virkemidlene som er drøftet i dette avsnittet, spesielt frakttilskudd og konsesjonsgrenser, ligger i grensesonen mellom markedspolitikken og det generelle målet om familiebruk i hele landet. Mulighetene til realisere effektivitetsgevinster vil være avhengig av hvordan dette målet tolkes.

3.1.4 Konkurransen

Importvernet med luft i tollsatsene fjerner importkonkurransen og beskytter norske primærprodusenter mot internasjonal konkurranse. Siden importvernet også gjelder nedstrøms for foredlede produkter, beskytter det også deler av norsk næringsmiddelindustri. Importvernet skaper på denne måten utilsiktede negative konkurransevirkninger i næringsmiddelindustrien, men også for engros- og detaljhandel med matvarer.

Etablering av utenlandske dagligvarekjeder blir mindre sannsynlig når de må betale tollsatser med betydelig luft for å kunne benytte sine leverandøravtaler fra utlandet. Importvernet skaper på denne måten betydelige etableringshindringer i markedet for detaljhandel med dagligvarer, og det representerer et utilsiktet konkurranseproblem ved dagens system. Importvernet er på denne måten et tveegget sverd for jordbruket; det beskytter mot import, men samtidig skaper det fåtallsdominans og kjøpermakts på detaljledet. For norske konsumenter er både manglende

importkonkurranse og fåtallsdominans på detaljeleddet negativt ettersom begge deler trekker i retning av høyere priser og lavere vareutvalg.

Primærnæringsunntaket unntar bøndene og deres organisasjoner fra konkurranselovens forbudsbestemmelser. Som et tiltak for å sikre konkurrerende industriaktører råvaretilgang, er markedsregulator derfor pålagt en ensidig forsyningsplikt. Forsyningsplikten gir uavhengige aktører rett til å kjøpe deler av markedsregulators råvarer. Graden av forsyningsplikt og de konkrete vilkårene for denne varierer mellom sektorer. De konkrete rettighetene og pliktene som følger av forsyningsplikten innenfor ulike delmarkeder er beskrevet i LMD (tabell 4.2, 2015).

For at forsyningsplikten skal virke konkurransenøytral er det vesentlig at industri som konkurrerer med markedsregulator får tilgang til reguleringsvaren til samme vilkår som markedsregulators nedstrømsaktivitet. Dersom dette ikke skjer – for eksempel dersom tilgangsprisen til uavhengige aktører settes høyere – vil dette føre til ineffektiv allokering av produksjon mellom uavhengige industriaktører og markedsregulators nedstrømsaktivitet siden konkurransen vris til fordel for sistnevnte. Det er uklart hvor stort dette problemet er og i hvilken grad det fører til en konkurransevridning. Det som er et faktum er at spørsmålet om tilgangspris har skapt en mengde tvister, kanskje spesielt i melkemarkedet der spørsmålet om Tines kapitalbase, hvordan eiernes kapitalavkastning skal beregnes, og hvilke utslag dette gir på melkeprisen til uavhengige aktører har skapt betydelig konflikt.

Et annet potensielt konkurranseproblem er knyttet til informasjon om markedsforhold. For å beregne optimale prisbaner for noteringspris i forhold målpris er markedsregulator avhengig av å innhente detaljert informasjon fra produsenter og andre markedsaktører om tilbuds- og etterspørselsforhold. Dette kan medføre en fare for at markedsregulator misbruker denne informasjonen for å skaffe seg en konkurransefordel i forhold til andre industriaktører. Hvordan og hvorvidt dette foregår er imidlertid uklart.

3.1.5 Markedssvikt

Et sentralt spørsmål er hvorvidt markedsbalanseringen kan bidra til å løse et problem som en mer friere markedstilpasning ikke vil gjøre. Det som spesielt har vært framhevet i denne sammenheng er prisstabiliseringens virkning som forsikring for produsentene. Det er da et spørsmål om det foreligger markedssvikt i den forstand at det ikke finnes, eller ikke vil oppstå, ordinære forsikringsmarkeder for å forsikre produsentene. Her er det vanskelig å konkludere sikkert, men det er vanskelig å se hvorfor forsikringskontrakter som avlaster produsentene for

prisisiko ikke skulle bli tilbudt i markedet. Et annet spørsmål er om prisstabilisering er en effektiv forsikring for den type risiko som produsentene er utsatt for.

Når markedsaktører som misliker risiko utsettes for pris- og salgsrisiko, vil de være for tilbakeholdne i forhold til produksjon og investeringer i produksjonsutstyr. Dersom de kan forsikres mot risiko, vil effektivitetstapet som følger av underproduksjon og/eller underinvestering kunne unngås. Som et generelt prinsipp vil det derfor være bra om risikoaverse aktører har tilgang til forsikring, og at risiko i størst mulig grad bæres av aktører som tåler risiko (dvs. risikonøytrale aktører). En slik risikofordeling vil være samfunnsøkonomisk effektiv og vil kunne tilrettelegges med mindre det eksisterer såkalte agentproblemer.

Agentproblemer kommer i hovedsak i to versjoner. *Ugunstige handlinger* refererer til situasjoner der en fullforsikret aktør vil være uforsiktig fordi det jo ikke spiller noen rolle hva som skjer ettersom han får samme utfall uansett. For eksempel kan det tenkes at en bonde som er fullforsikret mot avlingssvikt vil anstrenge seg mindre for å legge til rette for høy avling (f. eks. gjennom vanning og plantevern) enn om han ikke hadde forsikring. Det andre problemet er *ugunstige utvalg*. Om forsikringsselskapet, med referanse til eksemplet ovenfor, ikke kjenner til risikoen for avlingssvikt hos de ulike bøndene og derfor setter en gjennomsnittspremie (pris) på forsikringen, vil den ha en tendens til å tiltrekke seg bønder som det er knyttet stor risiko til. I verste fall kan dette føre til at forsikringsordningen bryter sammen. Både ugunstige handlinger og utvalg er et problem for både forsikringsselskapet og forsikringstakere.

Agentproblemer tilsier derfor at selv svært risikoaverse aktører skal bære noe risiko. Det er med andre ord ikke mulig å oppnå såkalt «first-best» effektivitet, og en må dermed ty til «second-best» løsninger med ufullstendig forsikring og egenandeler.

Reguleringene i jordbruket fungerer som en delvis forsikringsordning der hensikten er å forsikre angivelige risikoaverse bønder. Ordningen med prisstabilisering og mottakspunkt skal sikre bønder avsetning for en usikker produksjon til faste priser. Det er verdt å legge merke til at prisstabilisering i seg selv har liten verdi som prifsikring for bonden. Det er kun dersom bonden har garantert avsetning for sin produksjon til denne prisen at prifsikringen er reell. Det vil altså si at mottakspunktet kombinert med prisstabiliseringen er det som utgjør forsikringselementet.

Som forsikringsordning er reguleringen likevel ufullstendig ettersom bøndene kun er forsikret mot prisisikoen, men ikke for produksjonsrisikoen som dels dreier seg om avlingsnivåer og

utbytter og dels om pris og forbruk av innsatsfaktorer. Sagt på en annen måte; risikoaverse bønder vil være mer opptatt av at inntekten er sikker enn at prisen er sikker. Det kan derfor stilles spørsmål ved om prisstabilisering kombinert med mottakspålt fungerer som en god forsikringsordning for bøndene.

En fordel med varierende markedspriser er at de fungerer som signaler til aktørene om knapphet og overskudd i markedet. En generell ulempe med prisstabilisering er at prisenes funksjon som signaler til produsent- og konsumentensiden svekkes eller oppheves. For produsentsiden betyr dette at det blir vanskelig å fange opp underskudds- og overskuddssituasjoner i markedet. Incentivene til å tilpasse produksjonen til for eksempel underskudd i markedet blir også svekket. At produsenten får en fast pris på sitt produkt, bidrar til å svekke incentivene til å diversifisere produksjonen til konsumentenes heterogene preferanser (og betalingsvilje) for ulike kvaliteter. Dersom bonden kunne få høyere betaling for produkter med høyere kvalitet, ville selvsagt incentivene til å investere i produksjonsmåter som gir høy kvalitet bli større. En mer markedsbasert prising av bøndenes produkter vil kunne legge til rette for dette.

Det er derfor grunnleggende sett tre forhold som tilsier at bønder bør ta noe prisrisiko. For det første vil en skjerming mot prisrisiko være en svært imperfekt forsikringsordning fordi det ikke er prisrisiko men inntektsrisiko som er relevant. For det andre vil stabile priser fjerne markedssignaler og hindre mulige tilpasninger i markedet på under- og overskuddssituasjoner. For det tredje vil skjerming mot prisrisiko gi svake incentiver til kvalitetsdifferensiering og innovasjon på produsentsiden.

Heller ikke for konsumentene vil behovet for skjerming mot råvareprisrisiko være stort. Dette skyldes for det første at konsumet er differensiert, at prisrisiko på primærleddet har begrenset betydning for pris i butikk, og at matvarekonsum utgjør en liten andel av husholdningens budsjett. Det er også vanskelig å se at konsumentene skulle ha større behov for forsikring mot svingninger i matvareprisene enn for andre utgiftskategorier.

3.1.6 PU-ordningen

Som beskrevet, reguleres melkemarkedet gjennom produksjonskvoter, gjennom at ulike anvendelser av melk pålegges avgifter eller subsidier og ved at det gis tilskudd til innfrakt og distribusjon av melk. Ordningen har til hensikt å sikre målprisopnåelse på melk gitt det totale melkevolumet som er fastsatt gjennom den totale melkeknoten.

Effektivitetstapet som skyldes selve målprisopnåelsen er en tilsiktet virkning som er knyttet til inntektsmålsettingen for norske melkebønder. Melkeproduksjonen er imidlertid for høy til at all

melk kan anvendes nasjonalt og at samtidig målprisen kan oppnås. En ikke ubetydelig del av melken eksporteres derfor, hovedsakelig i form av Jarlsberg-ost. Dette betyr at den nasjonale melkeproduksjonen kan reduseres betydelig uten at målprisoppnåelsen svekkes, og samtidig som subsidienivået kan reduseres.

PU-ordningen er et system med avgifter og subsidier på ulike anvendelser av melken. I grove trekk innebærer den at melk som går til anvendelser der etterspørselen antas å være uelastisk (lite prisfølsom) ilegges en avgift, og melk som går til produkter der etterspørselen antas å være mer prisfølsom gis en subsidie. Dersom regulator har informasjon om etterspørselastisitetene, er det mulig å sette avgifter og subsidier som minimerer det samfunnsøkonomiske dødvektstapet som følger av importvernet, primærnæringsunntaket og målprisen på melk. Generelt minimeres dødvektstapet når kvantumsvirkningene som følger av forhøyde priser blir minst mulige. Av dette følger det at prisene skal være relativt høyere i markeder der etterspørselen reagerer lite på prisøkninger sammenlignet med markeder der etterspørselen er mer prisfølsom. Dette kan oppnås ved å differensiere prisen på melkeråvare gjennom avgifter og subsidier.

Å administrativt fastsette optimale avgifter og subsidier i forhold til egenskaper med etterspørselen i ulike delmarkeder, er imidlertid en relativt krevende oppgave. Det er derfor liten grunn til å tro at systemet fungerer optimalt i den forstand at man virkelig klarer å minimere velferdstapet knyttet til en gitt målprisambisjonen selv om intensjonene skulle være gode.

Utjevningssatsene som ble tatt i bruk ved overgangen til den nye markedsordningen for melk i 1997 var i stor grad basert på markedsregulators (Tines) forretningsdrift og kalkyler.⁶ Årlig justerer Landbruksdirektoratet disse satsene skjønnsmessig basert på innspill fra alle meieriaktører og bøndernes organisasjoner (høringer).⁷ Høringene viser at systemet og fastsettingen av satsene er omdiskutert. Potensielle konkurranse- og effektivitetsproblemer ved systemet som kommer frem i høringene (jf. fotnote 7) kan oppsummeres som følger:

- Tines rolle som markedsregulator og sentral premissleverandør til PU-ordningen kan gi Tine en konkurransefordel, for eksempel ved at satsene kan være tilpasset Tines produktportefølje.

⁶ Dette indikeres for eksempel i notatet «Meir detaljerte produktkalkyler for representantvarene i prisutjavningsordninga for mjølk gjeldande frå 01.07.98» fra Omsetningsrådet til aktørene i prisutjavningsordninga. Se også NILF-rapport 2002-5 «Ny markedsordning for melk - større konkurranse og like vilkår» av Nils Øyvind Bergset, Leif Forsell og Håvard Mjelde.

⁷ Se for eksempel <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/prisutjevning/nye-satser-i-prisutjavningsordningen-for-melk--47677>, samt tilhørende høringsbrev.

- Satsene er fastsatt skjønnsmessig uten forankring i empiri om etterspørselastisiteter.
- Kategoriinndelingen og satsene er ikke nødvendigvis markedsorienterte, og kan bidra til å bremse innovasjon og salg i segmenter med vekst. Et eksempel som trekkes frem er produktet Skyr som Q-meieriene mener har en konkurranseflate mot yoghurt men som kategoriseres som mykost. Kategoriinndeling gjør at Skyr belastes med en avgift per kilo produkt som er 2,7 ganger høyere enn potensielt konkurrerende yoghurt-produkter.
- Satsene kan brukes som et indirekte importvern ved at avgiftene reduseres eller subsidiene økes for varer som møter importkonkurranse, og dette kan svekke innovasjon i slike segmenter.
- Systemet er administrativt krevende og komplisert.

Som nevnt over eksisterer det også misnøye og konflikt rundt hvordan kapitalavkastningskrav til andre aktører enn Tine håndteres i PU-ordningen. Tine utbetaler kapitalavkastning til sine eiere gjennom melkeprisen, og uavhengige aktører gis derfor et skjønnsmessig fratrukk i melkeprisen for å kompensere for dette. Dersom denne kompensasjonen er satt for lavt – slik enkelte aktører synes å hevde – vil dette føre til konkurransevridning i favør av Tine med et tilhørende effektivitetstap.

4 Et markedsbasert omsetningssystem – utfordringer og muligheter

I de foregående kapitlene har vi i grove trekk beskrevet de viktigste reguleringene som styrer produksjon og omsetning av jordbruksvarer. Vi har pekt på at reguleringene synes å virke i den forstand at målprisene som er fastsatt i jordbruksoppgjøret stort sett oppnås, og at bønder sikres avsetning for sin produksjon til stabile priser. Men som også påpekt, har reguleringene en kostnadsside i form av redusert samfunnsøkonomisk effektivitet.

I dette kapitlet vil vi diskutere om – og på hvilken måte – man kan reformere systemet på en slik måte at man unngår de største effektivitetstapene. Hvor langt man skal gå i å reformere systemet for å bøte på effektivitetstap avhenger selvfølgelig av hvilke restriksjoner man legger på det samfunnsøkonomiske optimeringsproblemet. Jo flere restriksjoner man legger på problemet, dess mindre blir potensialet til å ta ut samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster. Hvilke restriksjoner som legges på optimeringsproblemet, vil være gjenstand for politiske valg. Vår oppgave vil være å peke på noen retningsvalg, og hva konsekvensene kan tenkes å bli av ulike valg.

Samfunnsøkonomisk effektivitet handler om å maksimere den samfunnsøkonomiske kaken som vi så kan dele mellom innbyggerne på den måten vi finner det ønskelig. Dersom vi har innrettet oss på en slik måte at kaken ikke er så stor som mulig, vil alle kunne tjene på å en annen form for organisering. Grunnen til at dette ofte er vanskelig er at det krever omstilling – noen må drive med noe annet og/eller kompenseres. Selv om omstilling på kort sikt ofte medfører kostnader for samfunnet og de berørte, er det i mange tilfeller nødvendig for å styrke produktiviteten over tid, både i berørte sektorer og i økonomien for øvrig.

Et ytterpunkt som vil medføre store omstillinger er en full avregulering av norsk jordbruk. Det ville gi en økning i konsumentoverskuddet til norske forbrukere gjennom lavere priser og skatt, og gevinsten ville være mer enn stor nok til å kompensere alle bønder for inntektstapet. Et annet ytterpunkt er å ta utgangspunkt i dagens produksjonsmønster, inntektsfordeling og inntektsnivå i næringen. Omstillingene vil da være små, men det vil være desto vanskeligere å realisere effektivitetsgevinster.

De politisk gjennomførbare mulighetene befinner seg antakeligvis et eller annet sted mellom disse ytterpunktene. I det følgende vil vi drøfte noen mulige reformer av dagens system innenfor en slik ramme. Et fellestrekk ved tiltakene som drøftes er at de i større grad enn i

dag legger til rette for bruk av markedsmekanismer og konkurranse som virkemidler for å sikre bedre effektivitet og høyere forbrukervelferd.

Vi skiller mellom to hovedalternativ. Det første alternativet tar som gitt at produksjon og omsetning skal skje innenfor dagens prohibitive importvern, mens det andre alternativet åpner for at tollsatsene kan reduseres slik at effektiv importkonkurranse vil være til stede. Under begge alternativene legges det vekt på å redegjøre for sammenhengen mellom virkemidlene - for å tydeliggjøre mulige delreformer. Effektivitetsvirkninger, omstillingsbehov og utfordringer knyttet til implementering står sentralt i vår drøfting av de ulike alternativene.

4.1 Markedsbasert omsetning innenfor dagens importvern

4.1.1 Avvikling av markedsregulatorrollen, omsetningsavgift og målpris

Som redegjort for, er dagens markedspolitikken en kilde til effektivitetstap langs alle de tre dimensjonene (allokerings-, kostnads- og dynamisk effektivitet) som er beskrevet i avsnitt 3. En reform som kan bidra til å øke effektiviteten i matvaremarkedene vil være å legge til rette for at varene i større grad omsettes gjennom konkurranse i markedene. I stedet for å benytte reguleringer for å holde prisen stabil rundt et politisk bestemt nivå, kan prissignaler og markedsmekanismer tas i bruk for å sikre en ressursbruk som i større grad samsvarer med underliggende tilbuds- og etterspørselsforhold.

Tiltakene som er nevnt i overskriften henger sammen og følger logisk av en overgang fra markedsregulering til markedsmekanismer. Hvis det ikke lengre kreves at prisene ved hjelp av administrative tiltak skal holdes stabile rundt en avtalt pris, er rollen som *markedsregulator* overflødig og likeledes vil funksjonen til *styringsprisene* (målpriser og prisløyper relatert til Jordbruksavtalen) være borte. Det vil i så fall ikke være noen felles markedsreguleringstiltak som skal finansieres siden hver enkelt aktør får ansvar for å omsette sin egen produksjon i markedene. Det betyr at hjemmelen i Omsetningsloven som gjennom en *omsetningsavgift* pålegger alle aktører i en sektor å bidra til å finansiere avsetningstiltak og produksjonsreguleringer, kan oppheves.

Tiltakene vil på ulike måter kunne påvirke konkurransen i matvaremarkedene. Som redegjort for, bygger dagens system på at markedsregulatorne, som skal regulere prisen til bonde, har en dominerende posisjon som muliggjør utnyttelse av markedsmakt. Markedsregulatorne, som er samvirkebedriftene, deltar samtidig nedstrøms i markedene for foredlende

jordbruksvarer (spesielt meieri- og kjøttvarer). En avvikling av rollen som markedsregulator vil fjerne problem knyttet til konkurransevriddinger i industriledet som skyldes samvirkets dobbeltrolle som regulator og kommersiell aktør.

Dersom hver enkel aktør får ansvar for omsetning av sin egen produksjon (ved at muligheten til felles finansiering og samarbeid om markedsreguleringstiltak avvikles), vil konkurransen i markedene kunne styrkes og det vil kunne bidra til økt innovasjon og produktutvikling. Hva som skjer med prisen til bonde vil være avhengig av i hvilken grad bøndene klarer å disiplinere og koordinere seg i ly av primærnæringsunntaket, og i hvilken grad økt konkurranse på industrinivå bidrar til økt kostnadseffektivitet og produktutvikling som kommer bøndene til gode.

Men det er også forhold som kan skape problemer knyttet til konkurranse. Som nevnt er en tilsiktet virkning av dagens system at markedsregulatorene har høye markedsandeler i førstehåndsomsetningen og også i markedet for meieri- og kjøttvarer. Systemet inneholder også særskilte virkemidler for å beskytte konkurrenter til markedsregulator nedstrøms i omsetningskjeden, som forsyningsplikt av råvare. Forbrukerne beskyttes ved det skal åpnes for administrert import hvis en øvre prisgrense overstiges. En utfordring ved en overgang til et markedsbasert system kan, under dagens importvern, være å hindre at de tidligere markedsregulatorene, spesielt TINE og Nortura, utnytter sin dominerende markedsposisjon på en måte som forverrer situasjonen for norske forbrukere i forhold til dagens situasjon. I avsnitt 4.1.4 gis en nærmere drøfting av konkurransepolitiske utfordringer og mulige tiltak ved en overgang til markedsbasert omsetning.

Tiltakene som er skissert i dette avsnittet kan bidra til følgende effektivitetsgevinster:

- Prisene vil i større utstrekning gi direkte og løpende informasjon om endringer i etterspørsels- og tilbudsforhold. Markedet vil balanseres automatisk gjennom prismekanismen. Kostnader knyttet til regulerings- og avsetningstiltak vil unngås. Produkter som tidligere ble eksportert med tap vil for eksempel komme norske forbrukere til gode.
- Prisbevegelser i takt med endrede tilbuds- og etterspørselsforhold vil kunne gi grunnlag for markedsbaserte løsninger og arbitrasjemuligheter, som for eksempel privat lagerhold, produkt differensiering, motsyklisk produksjon, kontrakter for fremtidslevering og vertikal integrasjon som kan bidra til produktutvikling og innovasjon i markedene.

- Administrative kostnader hos markedsregulator, uavhengige aktører, Omsetningsrådet og landbruksmyndigheter som reguleringssystemet medfører, vil spares.

Prisleiet i førstehåndsomsetningen vil bestemmes av en rekke forhold. Viktigst vil være kostnader og tilskudd i primærproduksjonen, tollvernet, i hvilken grad bøndene klarer å disiplinere og koordinere seg i ly av primærnæringsunntaket, konkurranse og produktivitet i verdikjeden for øvrig og etterspørselsforhold. Isolert sett forutsetter den beskrevne reformen ingen endringer i hverken tilskudd eller importvern. Hva som skjer med prisene vil som nevnte avhenge av endringer i innovasjonstakt og hvordan primærnæringsunntaket vil fungere på råvareleddene. Den største konsekvensen for næringsaktørene på kort sikt vil være større variasjon i prisene (avhengig av sektor), både mellom sesonger og år. Det er nettopp slike variasjoner som gir opphav til effektivitetsgevinster av typene nevnt ovenfor. Som drøftet i kapittel 3, eksisterer det ingen vektige effektivitetsargumenter ut fra en tankegang om markedssvikt som kan begrunne en offentlig fundert prisstabilisering i markedene.

Lønnsomheten vil kunne økes ved å produsere motsyklisk (f. eks. ferskt lam til påske), tilby produktvarianter som det er høy betalingsvilje for i markedene og differensiere varene basert på opprinnelse og produksjonsmetode. I tillegg, og ikke minst, vil kostnader knyttet til regulerings- og avsetningstiltak og administrative kostnader unngås. En betydelig del av gevinstene vil etter hvert kunne komme forbrukerne til gode i form økt produktutvalg.

4.1.2 Mottaksplikten

Hvis rollen som markedsregulator opphører, vil en naturlig konsekvens være at også mottaksplikten avvikles. Uten en slik rolle, eller andre kompensasjonsordninger for kostnadene til reguleringstiltak, kan en ikke pålegge en markedsaktør å ta i mot varer.

Som redegjort for i kapittel 2, vil mottaksplikten spesielt ha verdi for bønder som er lokalisert i områder hvor det privatøkonomisk ikke vil være lønnsomt å opprettholde mottaks- og foredlingsanlegg, og kan generelt bidra til å redusere risiko ved investeringer i produksjonsutstyr.

Negative sidevirkninger som drøftet i kapittel 3 er at mottaksplikten kan bidra til å opprettholde ulønnsom produksjon og en kostbar struktur i foredlingsindustrien (smådrift og lange transportkostnader). I områder hvor det på grunn av lange avstander og lave volum kan være vanskelig å sikre avsetning for produktene, vil direkte tilskudd til bøndene være et mer

effektivt virkemiddel, for eksempel rettet mot nisjeproduksjon basert på opprinnelse, tilleggsnæringer og landskapspleie.

Bortfall av en ubetinget mottaksplikt kan i prinsippet kompenseres ved anbudsbasert mottaksgaranti i områder av landet. Anbudsbasert mottaksgaranti vil antakeligvis innebære en mer effektiv og målrettet sikring av primærproduzentenes avsetningssikkerhet sammenlignet med dagens system.

I den grad mottaksplikten innvirker på den geografiske fordeling av produksjon berører den de nevnte hovedmålene for jordbrukspolitikken, og hvordan disse tolkes.

4.1.3 Administrativ import

Landbruksdirektoratet forvalter i dag importvernet innenfor rammen av WTO-avtalen. I jordbruksavtalen fastsettes målprisene samt en øvre prisgrense som ligger 5-12 % over målprisene. Dersom noteringsprisen for et gitt produkt overstiger øvre prisgrense i to uker på rad skal det iverksettes administrative tollnedsettelse for å redusere prisnivået. Dette foregår normalt ved at markedsregulator eller en annen aktør anmoder Landbruksdirektoratet om tollnedsettelse.

Selv om intensjonene bak denne ordningen synes gode, har den en del utfordringer. Et hovedproblem er at tollnedsettelsen ikke kommer momentant når prisene stiger over øvre prisgrense. Normalt er den basert på søknad fra en aktør i bransjen som så skal behandles og vedtas før import til nedsatt toll kan komme i gang. Når i tillegg prisene må ha oversteget øvre prisgrense i to uker før søknad kan sendes, kan det gå betydelig tid før importen kommer i stand. I mange tilfeller vil årsaken til prisøkninger være knapphet på nasjonal vare, etterspørselssjokk eller en kombinasjon av begge. I slike situasjoner vil det kunne oppstå mangelsituasjoner hvis ikke tollreduksjonen kommer raskt nok.

Den såkalte smørkrisen for noen år siden var kanskje et særtilfelle, men den illustrerer på mange måter utfordringen med systemet. Situasjonen var at markedsregulator forut for krisen hadde et betydelig overskuddslager av smør samtidig som melkeproduksjonen var noe mindre enn normalt. Markedet opplevde også et positivt etterspørselssjokk på grunn av endringer i konsumentadferd (lavkarbo-diett). For markedsregulator betydde dette en mulighet til å få ut smøroverskuddet på markedet. Man innså imidlertid for sent at lagrene kom til tømme og at import ville bli nødvendig for å dekke den nasjonale etterspørselen. Dette førte ikke bare til prisøkninger på smør, men til at butikkene til slutt gikk tomme for

smør. Dette var en situasjon som vedvarte i noe tid og skapte betydelig debatt både nasjonalt og internasjonalt.

Selv om smørkrisen var en spesielt synlig og omtalt hendelse, er mangelsituasjoner for enkeltprodukter på det norske markedet ikke sjeldent. Dette fører til tap av samfunnsøkonomisk overskudd, først og fremst for konsumentene, ved at de ikke får tilgang til produkter som de har betalingsvilje for. For å unngå slike tap måtte tollvernet administreres slik at tollnedsettelse og import skjedde momentant når mangel oppstår. Det gjeldende system for administrative tollnedsettelse sikrer ikke dette.

Ved en overgang til et markedsbasert system, vil det være behov for å gjøre endringer i administrasjonen av tollvernet. Selv i en situasjon der det ikke lengre skal styres administrativt mot en eksplisitt målpris, kan det av konkurransepolitiske hensyn og for å beskytte forbrukerne være behov for å sette en øvre prisgrense som om den overstiges, utløser import av primære jordbruksvarer. Spesielt gjelder dette hvis primærnæringsunntaket opprettholdes.

Hvis prisene svinger mer eller mindre jevnt rundt et gjennomsnittsnivå, vil prisen som bøndene oppnår i gjennomsnitt alltid ligge under de øvre prisgrensene. Om myndighetene legger en eller annen prisambisjon (markedsinntekt) til grunn for jordbrukspolitikken (som naturligvis må stå i forhold til produksjonstilskuddene), må altså de øvre prisgrensene, som i dag, settes høyere enn prisambisjonen (slik at det også gis rom for at prisene i perioder kan ligge over, og ikke bare under, prisambisjonen). Hvor langt over prisambisjonen øvre prisgrense bør ligge, vil avhenge av hvilke svingninger i markedsprisene som oppleves for de ulike produktene.

I et system uten markedsregulator vil det påhvile Landbruksdirektoratet et større ansvar for å sikre at en unngår underskuddssituasjoner. Utfordringene knyttet til administrativ import vil i stor grad være de samme som i dag. Fremdeles vil det være fare for at det oppstår underskuddssituasjoner ved at informasjonen er utilstrekkelig eller ikke kommer raskt nok frem. Om dagens generelle importvern skal opprettholdes, bør et regelstyrt system for administrativ import uten tidsforsinkelser utredes. I avsnitt 4.2 drøftes et alternativ hvor problemet med underskuddssituasjoner unngås ved at det legges til rette for løpende importmuligheter til tollsatser som ikke er prohibitive.

4.1.4 Konkurransopolitikk

Hvilke implikasjoner vil et markedsbasert omsetningssystem ha for konkurransopolitikken? Hovedutfordringen for konkurransopolitikken er at en friere markedstilpasning i jordbruksmarkedene kan innebære en fare for «overutnyttelse» av markedsrett i forhold til dagens situasjon.

Selv om markedsbalanseringen avvikes og rollen som markedsregulator fjernes, vil det fremdeles være en markedsstruktur i mange jordbruksmarkeder med store og dominerende aktører, først og fremst Tine og Nortura. I dagens system har markedsregulatorne forpliktelser med sikte på å hindre overutnyttelse av markedsrett i forhold til uavhengig industri. Om systemet avvikes, kan det være en fare for at de dominerende aktørene utnytter sin posisjon slik at gjennomsnittsprisene heller øker enn avtar.

Dette spørsmålet er behandlet i noe grad i LMD (2015), og vi vil i det følgende kort oppsummere og supplere gjennomgangen der. Spesielt to tema berører konkurransopolitikken. Det første er hvordan man kan sikre uavhengig industri tilgang til råvarer på konkurransenøytrale betingelser, mens det andre er hvordan en kan hindre overutnyttelse av markedsrett. Det siste kan for eksempel løses med øvre prisgrenser som vi har diskutert i avsnittet ovenfor. Tilgang til råvarer for uavhengig industri håndteres i dagens system ved at markedsregulator er pålagt forsyningsplikt. De store markedsregulatorne Tine og Nortura er vertikalt integrerte samtidig som de kontrollerer store deler av råvaretilgangen innenfor sine produktområdene.

Forsyningsplikten er i dagens system et virkemiddel for å sikre uavhengig industri tilgang til råvarer på samme vilkår som nedstrømsvirksomhetene til markedsregulatorne Tine og Nortura. Det har vært betydelig strid om vilkårene, spesielt i melkemarkedet der uavhengige aktører har klaget på tilgangsreisen. Striden har først og fremst stått om hvordan Tines kapitalavkastning skal beregnes og hvordan dette påvirker melkereisen som betales av de uavhengige aktørene. Problemene oppstår fordi Tine er vertikalt integrert og betaler kapitalavkastning til sine eiere gjennom melkereisen (patronasjepriippet).

Selv om det innføres et markedsbasert omsetningssystem for jordbruksvarer, vil utfordringene knyttet til tilgang for uavhengige industriaktører bestå. Det vil derfor være behov for tiltak for kan sikre uavhengig industri konkurransenøytrale tilgangsreisen også i et slikt system.

I prinsippet kan en tenke seg at konkurranselovens §11 kunne håndtere disse spørsmålene i den grad både Tine og Nortura er dominerende i konkurranserettslig forstand. Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling innebærer blant annet at marginskvis er forbudt. Dette betyr at for eksempel Tine må innrette seg slik at avstanden mellom egne salgspriser og tilgangspris for melk til uavhengige aktører må innebære store nok marginer til at nedstrømsbedrifter som er like effektive som Tine SA kan dekke sine kostnader og forrente sin kapital. Dersom dette overholdes er problemet løst. Problemet oppstår dersom det ikke overholdes og det oppstår anklager om marginskvis og brudd på misbruksforbudet. Da må dette håndteres gjennom ordinær saksbehandling av konkurransemyndighetene, noe som innebærer etterforskning, vedtak og potensielle klagerunder gjennom rettsapparatet. Dette er en prosess som kan ta mange år, og i mellomtiden kan det ha skjedd uopprettelig skade for konkurrenter som kanskje har måttet forlate markedet.

Dette tyder på at det i et markedsbasert omsetningssystem uten markedsregulatorer kan være behov for en regulering av tilgangspris av melk. Et mindretall i markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) foreslo at dette for eksempel kunne implementeres med en kontraheringsplikt og en pris-minus regulering av den dominerende aktøren. Gitt at Tine fremdeles er vertikal integrert synes dette i utgangspunktet å være en effektiv regulering, først og fremst fordi et slikt system vil virke momentant og man slipper å vente på rettsbehandling for å avklare strid om tilgangspriser. Problemet med å fastsette en konkurransenøytral tilgangspris er imidlertid fremdeles like stort som i dagens system, og også like stort dersom det skulle håndteres gjennom konkurransepolitikens forbudsbestemmelser. For å sikre konkurransenøytralitet må man i alle systemer beregne kapitalavkastningsbiten av melkeprisen. Dette problemet er gjennomgående i alle løsninger som er diskutert, og en pris-minus regulering med kontraheringsplikt løser i seg selv ikke dette problemet.

Vertikal separasjon av Tine derimot, vil løse dette problemet. I en slik situasjon kunne en se for seg at primærnæringsunntaket beskyttet Tine Råvare som kartell slik at det er mulig å samarbeide om priser og tilbud (begrenset av en eventuell øvre prisgrense) til alle nedstrømsbedrifter. Dette ville innebære utsalg (og potensiell oppsplitting) av Tine SA. Melkebøndene vil i et slikt system kunne ta ut prisambisjonen direkte på råvareleddet, og

med lik pris på melk til alle industriaktører med samme anvendelse ville konkurransenøytralitet være sikret⁸.

Dersom melkeproduksjonen er tilpasset den nasjonale etterspørselen etter melk, er det vanskelig å se at et slikt system vil få negative konsekvenser for norske primærprodusenter. I dagens situasjon er imidlertid melkeproduksjonen for høy i forhold til å dekke nasjonal etterspørsel til målpris. Dette medfører at en del av melken må eksporteres for å oppnå målprisene, og dette gjøres i dag hovedsakelig gjennom eksport av ost. Uten at Tine er vertikalt integrert ville det bli vanskelig for melkebøndene å skaffe avsetning for overskuddsmelken gjennom osteeksport.⁹ Dette betyr at en vesentlig fordel for norske melkebønder av at Tine er vertikalt integrert er knyttet til at melkekvoteene er satt for høyt. Dersom melkeproduksjonen hadde blitt redusert slik at den i større grad kom i takt med nasjonal etterspørsel til en fastsatt prisambisjon, opphører sannsynligvis mange av fordelene for norske melkebønder av å drive virksomhet nedstrøms.

Vertikal separasjon av Tine og et råvarekartell med kontraheringsplikt på ikke-diskriminerende vilkår mellom ulike produsenter av samme ferdigvare (begrenset av øvre prisgrenser) vil kunne avhjelpe konkurransemessige utfordringer ved dagens system. Melkebøndene vil kunne oppnå sin prisambisjon direkte på råvareleddet, og behovet for å regulere eller overvåke tilgangspriser på industrileddet vil bli eliminert. Mye av diskusjonen ovenfor har tatt utgangspunkt i melkemarkedet, men kan også være relevant for andre delmarkeder.

4.2 Markedsbasert omsetning med lettelse i importvernet

Dersom ytterligere effektivitetsgevinster skal kunne tas ut vil det være behov for å gjøre lettelser i tollvernet. Dette kan gjøres ved å redusere tollsatsene tilstrekkelig til at en viss grad av import blir lønnsomt. Importkonkurranse et sterkt og relativt enkelt virkemiddel for å sikre konkurranse og høyere effektivitet i verdikjeden. Lettelser i importvernet kan også legge til rette for nyetablering på detaljleddet i dagligvaremarkedet.

For norske forbrukere vil dette bety lavere matvarepriser og bedre vareutvalg, både fordi de i større grad vil få tilgang til importerte varer, men også fordi økt importkonkurranse vil

⁸ Man kunne fremdeles i en slik situasjon tenke seg en prisdifferensiering av melkepris til ulike anvendelser i tråd med tankegangen bak dagens PU-system. Dette forutsetter at melkeprodusentene klarer å organisere dette i ly av primærnæringsunntaket.

⁹ Osteeksporten er imidlertid ikke bare avhengig av at Tine er vertikalt integrert. Subsidien som gis via PU-systemet er også avgjørende for at overskuddsmelken skal kunne avsettes på denne måten.

stimulere til innovasjon hos norske produsenter. Men for norske bønder vil naturligvis en slik omlegging bety reduserte priser fra markedet og stille dem overfor rammevilkår som er mer usikre enn ved et prohibitivt tollvern. Lavere markedspriser må - avhengig av hvilke politiske målsettinger som gjelder for jordbrukspolitikken - kompenseres med høyere tilskudd.

Om hovedmålet er knyttet til produksjonsmengder (som det i dag synes å være), vil det være snakk om å øke de direkte produksjonstilskuddene. Et alternativ til dagens tilskuddssystem som i mindre grad vil sementere produksjonsmønster og tilbudet av norske jordbruksvarer, og som vi kort drøfter avslutningsvis i dette kapitlet, vil være å kompensere bøndene gjennom et rammetilskudd som det er knyttet visse betingelser til, slik det i økende grad gjøres i EU («single payment scheme»).

4.2.1 Redusert tollvern og økte produksjonstilskudd

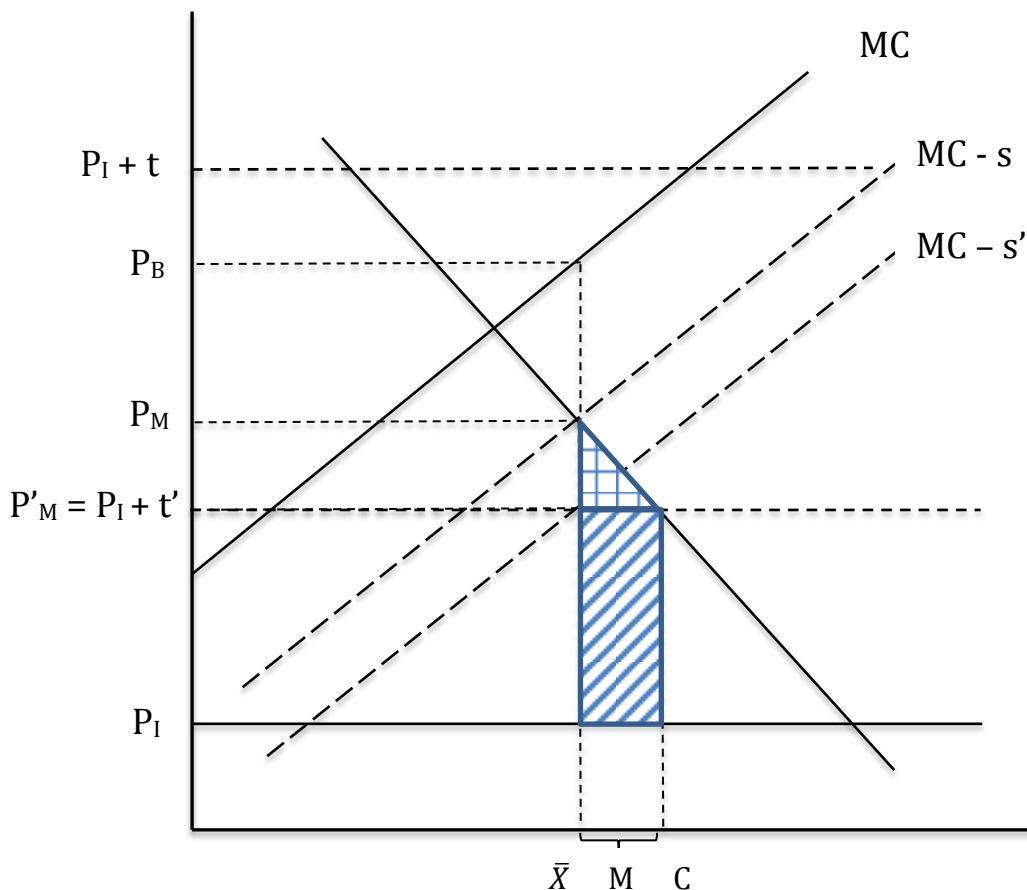
Med et produksjonsmål som illustrerende eksempel er tankegangen ved en slik reform som følger: Tollsatsene reduseres tilstrekkelig til at en viss grad av import blir lønnsomt. Importprisene pluss toll vil da danne et mer eller mindre effektivt tak på prisene nasjonalt. Dette vil utsette nasjonal produksjon for importkonkurranse, og markedsprisene vil gå ned. Alt annet likt vil da norsk produksjon reduseres. For å opprettholde konkurransekraften for norske produsenter, slik at produksjonsmålet skal kunne oppnås, må bøndene kompenseres for bortfallet av markedsinntekter. Dette gjøres ved hjelp av direkte produksjonstilskudd (med ønsket strukturprofil og geografisk innretning). Hvilket nivå som settes på tollsatsene, som vil bestemme prisleiet i det norske markedet og tilskuddsbehovet, vil naturligvis være et politisk valg.

Prinsippene kan på en forenklet måte illustreres som i Figur 2. Grensekostnadene i norsk jordbruksproduksjon er representert ved den stigende kurven MC , mens importprisen som Norge ikke kan påvirke er gitt ved prisen P_I . Inklusive dagens enhetssubsidie s er bøndenes grensekostnader gitt ved kurven $(MC - s)$. Dagens prohibitive tollsats er gitt ved t som gir en importkostnad per enhet på $(P_I + t)$. Det antas i figuren at forbrukerne oppfatter norsk og utenlandsk vare som perfekte substitutt (homogene varer), som betyr at markedsprisen vil være uavhengig av opprinnelse. Uten tilskudd eller importvern vil det ikke være aktivitet i norsk jordbruk (slik figuren er tegnet).

En markedsløsning under disse forutsetningene gir en samlet produksjon \bar{X} som i sin helhet omsettes i det norske markedet til prisen P_M . Enhetsinntekten til bonden er $P_B = P_M + s =$

MC. Bondens inntekt kommer altså delvis fra markedet og delvis gjennom tilskudd. I dag fordeles støtten med om lag 60% fra produksjonstilskudd og 40% gjennom markedet.

La oss anta at myndighetene fortsatt ønsker nasjonal produksjon \bar{X} , men vil legge til rette for en viss importkonkurransen ved å senke tollsatsen til t' . Importpris inklusive toll bestemmer nå norsk markedspris $P'_M = P_I + t'$. For å kunne oppnå produksjonsmålet må en nå øke subsidien til s' . På marginen blir bondens enhetsinntekt den samme, men med en annen fordeling mellom marked og tilskudd: $P_B = P'_M + s' = MC$. Både produksjonsnivå og bøndenes inntekter er uendret, men konsumet øker som følge av lavere pris og økt import. De rutede og stripede arealene representerer velferdsgevinster, hvor det rutede er en allokeringsevinst i konsumet og det stripede er tollinntekter til staten. I en totalvurdering må størrelsen på disse arealene veies opp mot skattekostnader ved å finansiere ekstra subsidier.



Figur 2. Illustrasjon av system med importkonkurransen kombinert med tilskudd

Som figuren viser, er import ikke noen hindring for å kunne oppfylle produksjonsmålet. Til en gitt importkostnad vil produksjonsnivået bestemmes av norske produksjonskostnader inklusive produksjonstilskudd (fremdeles gitt den forenklende forutsetningen om homogene varer). Om kostnadene er høyere eller subsidien er lavere enn i figuren, vil relativt mer av konsumet dekkes av import. Tilsvarende vil deler av importen erstattes med mer norsk produksjon hvis kostnadene skulle være lavere enn i figuren.

Tollsatsers satt på denne måten vil sikre virkningsfull konkurranse i det norske markedet. Om en produsent prøver å sette prisen høyere enn P_N , vil han ikke få solgt en vare som i forbrukernes øyne oppfattes som identisk med utenlandsk vare. Norske bønder som klarer å produsere til denne prisen, vil derimot ha et marked for sin produksjon. Importprisen vil bestemme det nasjonale prisnivået.

Som nevnt bygger figuren på den forenklende forutsetningen om at forbrukerne oppfatter norske og utenlandske varer som like gode (perfekte substitutt).¹⁰ Om forbrukere skulle foretrekke jordbruksvarer fra eget land foran utenlandske, vil prisen på norsk vare (f. eks. melk eller lam) kunne overstige importkostnaden uten at all etterspørsel forsvinner og motsatt må prisen på norsk vare være lavere enn importprisen hvis utenlandske varer foretrekkes. Generelt kan en prispremie oppnås ved å differensiere varen, for eksempel ut fra opprinnelse, produksjonsmetode, innpakning eller brukervennlighet. Konkurransesetting vil gi norske produsenter insentiver til å differensiere sine varer gjennom produktutvikling og merkevarebygging. Tollsatsers med luft vil svekke disse insentivene.

Den enkle illustrasjon i Figur 2 viser at norske myndigheter i prinsippet kan velge prisnivå for norske forbrukere og produksjons- og inntektsnivå for norske primærprodusenter gjennom en kombinasjon av tollsatsers og direkte produksjonstilskudd til bøndene. I virkeligheten vil det naturligvis være vanskelig å «finsikte» produksjonstilskuddene og tollsatsen slik som figuren illustrerer. Når import er mulig, kan det være vanskelig å forutsi konsumfordelingen mellom lignende norske og importerte varer. Norske produsenter kan imidlertid møte importkonkurranse ved å differensiere sine produkter både horisontalt og vertikalt (økt kvalitet). Dette vil ha en positiv virkning for norske konsumenter. En annen mulighet er at norske produsenter møter konkurransen fra utlandet med lavere priser. Dette vil også være positivt for norske konsumenter. Men hvis prisnedgangen ikke skyldes kostnadseffektivisering (f. eks. større enheter), vil det kunne øke behovet for

¹⁰ Det antas også implisitt at den norske varen prises marginalt under importprisen.

produksjonstilskudd. I hvilken grad slik effekter vil slå ut for ulike produkter, vil kunne variere.

Et aspekt er også at verdensmarkedsprisene kontinuerlig beveger seg, mens tilskuddene av praktiske hensyn må fastsettes for en periode av gangen (i dag på årsbasis). I forhold til dagens politikk betyr dette at bøndene periodevis vil kunne oppleve større svingninger i priser, etterspørsel og lønnsomhet. Dette kan gi økt behov for forsikringsordninger eller annen form for avlastning av risiko.

Når man åpner for reelle importmuligheter, vil industrien og matvarekjedene kunne få sterkere forhandlingsmakt overfor primærleddet (selv om bøndene fremdeles kan organisere seg i ly av primærnæringsunntaket). Dette kan medføre lavere produsentpriser, som også må kompenseres med økte produksjonstilskudd om myndigheten ønsker å opprettholde en gitt produksjon.

En annen utfordring med dette systemet er at det på produsentsiden er lite markedstilpasset i den forstand at den norske produksjonen i større grad enn i dagens system vil styres av tilskuddene heller enn forbrukernes preferanser. Dette vil i enda større grad enn i dag sementere norsk jordbruksproduksjon til områder og produkter som er politisk bestemt. Systemet fordrer også en politisk vilje til økt skattlegging med tilhørende vridningtap.

Usikkerhetsfaktorer som nevnt ovenfor, samt hensynet til omstilling, tilpasning og læring, tilsier at man ved implementering av et slikt system gradvis reduserer tollsatsene og etter hvert kompenserer med tilskudd etter politisk ønske.

En annen forenkling i figuren, og diskusjonen til nå, er at vi kun har fokusert på primærleddet. Selv om det er bonden som virkemidlene er ment å virke i forhold til, må tollsatsene på primære jordbruksvarer ses i sammenheng med tollvernet for ulike bearbeidelser av råvarene. Forklaringen er at prisen til bonden i et markedssystem vil være avledet av prisen på sluttproduktet. Å beskytte kumelk med en høy tollsats, vil for eksempel ikke hjelpe melkebonden hvis det er fri import av drikkemelk, ost og yoghurt som presser ned råvareverdien til verdensmarkedspris. Tilsvarende vil fri import av kumelk og prohibitive tollsatser på meierivarer føre til at råvareverdien også vil nærme seg nivået i andre land siden meierier da har mulighet til å produsere varer med importert melk.

For å sikre bonden en pris som er høyere enn i andre land, som er intensjonen, må nedstrøms foredlingsaktivitet beskyttes. Hvis foredlingsindustrien driver like effektivt som i andre land, er det tilstrekkelig at industriens varer beskyttes med tollsatser som kompenserer for de

merkostnader som følger av relativt høyere norske råvarepriser ($P'_M > P_I$). Om tollsatsene settes høyere enn som så, vil også selve tilvirkningsdelen av virksomheten bli beskyttet. Tilvirkningsdelen består av all annen bruk av innsatsfaktorer (enn råvarer fra jordbruket), som kapital, arbeidskraft, transport, emballasje og øvrige varer og tjenester. Kostnadene i tilvirkningsdelen vil være relatert til sammensetning av innsatsfaktorer, bruk av teknologi, transport, utnytting av eventuelle stordriftsfordeler (struktur) og at innsatsen generelt ikke er høyere enn nødvendig (fravær av sløsing).

Om selve tilvirkningsdelen også beskyttes, fjernes eller svekkes importkonkurransen som virkemiddel til å disiplinere den innenlandske matindustrien. Dette kan gi grobunn for markedsrett og svak konkurranse i det innenlandske markedet som kan gi høyere kostnader og priser og mindre innovasjon, som gjennom ulike kanaler belaster bøndene, forbrukerne og skattebetalerne. For å sikre at matindustrien møter utenlandsk konkurranse på samme vilkår som annen norsk industri, kreves det derfor i prinsippet at tollsatsene på bearbejdede matvarer ene og alene kompenserer for høyere råvarekostnader enn i andre land. Et unntak vil kunne være dersom foredlingsindustrien påføres strukturkostnader (små anlegg og høye transportkostnader) som følge av politiske målsettinger rettet mot primærjordbruket (som ikke kompenseres på annen måte).

I praksis vil det naturligvis være krevende å fastsette konsistente tollsatser for ulike bearbejdingsgrader slik at det kun er råvarene som beskyttes. For hver råvare finnes det mange mulige produktvarianter, hver variant kan inneholde mange råvarer, priser varierer typisk mellom og innenfor år og råvareprisen kan være vanskelig å observere. Det vil heller ikke være formålstjenlig å fastsette tollsatser i detalj på en slik måte. Resultatet vil være næringsaktører som tilpasser produksjon og anvendelse av råvarer etter tollsatser heller enn signaler fra forbrukerne. En mulighet er å inndeje varer i relativt brede grupper etter foredlingsnivå hvor en på gruppenivå benytter samme tollsats.

Som et utgangspunkt må det settes tollsatser for varer som produseres i primærjordbruket. Et viktig poeng er her at disse tollsatsene ikke settes så høyt at reell importkonkurranse utelukkes. For også å utsette foredlingsindustrien for et visst konkurransepress fra utlandet, er det viktig at de prosentvise tollsatsene avtar med foredlingsnivå. Uten her å ta stilling til størrelsen på tollsatsene, som naturligvis vil være et politisk valg, kan prinsippet illustreres med Tabell 4 som eksempel.

Tabell 4. Eksempel på tollsystem med tollsatser på gruppenivå som avtar med foredlingsnivå.

Gruppe	Tollsats
Råvarer jordbruk	75 %
Kjøttvarer	60 %
Meierivarer	40 %
Bearbeidede varer (RÅK)	5 %

Ved å holde tollsatsene stabile over en lengre tidsperiode, vil importvernet være forutsigbart og samtidig overføre prissignaler fra verdensmarkedet til norske forbrukere. Som redegjort for ovenfor, vil tollsatsene i stor grad bestemme og begrense prisene som bøndene og industrien kan oppnå i markedene. Usikkerhetsfaktorer, og hensynet til omstilling, tilpasning og læring, taler også her for at man gradvis reduserer tollsatsene.

I motsetning til virkemidler som gir bøndene inntekter ved å heve markedsprisene (gjennom importvern og markedsrett) er det flere fordeler med direkte tilskudd. Som under dagens jordbrukspolitik, kan de differensieres geografisk og etter produksjonsforhold slik at den samlede støtten som kreves for å oppnå gitte målsettinger blir mindre enn ved ren markedsprisstøtte¹¹. Ved hjelp av tilskudd har en også mulighet til å kanalisere aktivitet til ulike geografiske områder, for eksempel for å: 1) utnytte komparative fortrinn på nasjonalt nivå isolert sett for jordbrukssektoren, 2) legge til rette for klyngeeffekter (positive eksternaliteter) og konkurranse mellom næringsaktører (bønder, foredling, fôrproduksjon, leverandørindustri, maskinleie), og 3) redusere transportavstander og legge til rette for stordrift i foredling. Eksempler kan være kornproduksjon kombinert med svin og fjørfe på flatbygdene, melkeproduksjon på Jæren, og beitebasert kjøttproduksjon og nisjeprodukter i distriktene.

4.2.2 ”Single payment scheme”

Som nevnt i forrige avsnitt er det en betydelig svakhet ved dagens tilskuddssystem til bøndene, og egentlig ethvert system som politisk prøver å styre produksjonsmengder, lokalisering og struktur ved hjelp av produksjonstilskudd, at det er lite markeditilpasset. Tilpasningen styres i stor grad av tilskuddene heller enn av naturgitte forhold og forbrukernes preferanser. Et alternativ som i mindre grad vil sementere produksjonsmønster og tilbudet av

¹¹ Ved å differensiere støtten hindrer en at den materialiseres i grunnrente til bønder i de beste produksjonsområdene. Det samlede støttenivået blir dermed lavere.

norske jordbruksvarer vil være å kompensere bøndene gjennom et rammetilskudd som det er knyttet visse betingelser til, slik det i økende grad gjøres i EU («single payment scheme», SPS). Uavhengig av hvordan en slik reform forholder seg til dagens målsettinger for jordbrukspolitikken vil vi i det følgende drøfte dette kort.

SPS er et system der bøndene gis et fast grunnbeløp til å drifte sin virksomhet. Hensikten er å gi bøndene et grunnleggende inntektsnivå mot at de leverer fellesgoder til samfunnet. Støtten er altså ikke knyttet til produksjon av spesifikke produkter. Under SPS står bonden i utgangspunktet fritt til å produsere hvilke produkter han vil og i det omfang han ønsker. Vanlige motytelser for inntektsstøtten er at bonden opprettholder jorden i god miljømessig og landbruksmessig tilstand.

Fordelen med et SPS-system i forhold til et system som baserer seg på produksjonstilskudd er at jordbruksproduksjonen vil rette seg mot produkter som konsumentene etterspør og har høy betalingsvilje for. Med dette unngår man at jordbruksproduksjonen retter seg inn mot produkter og sektorer som er politisk bestemte.

Som alle reguleringer har selvfølgelig også SPS sine utfordringer. Hvilke bønder som skal gis SPS og dimensjoneringen av støtten den enkelte bonde skal få er to eksempler, men det skal vi ikke drøfte i denne sammenheng.

SPS kan, som systemet med økte produksjonssubsidier, også kombineres med større eller mindre lettelser i tollvernet. Som drøftet i forrige avsnitt, vil tollsatsene sammen med internasjonale priser sette taket for det nasjonale prisnivået. Fra et effektivitetssynspunkt er fordelene med SPS at produsentene gis et sikkert inntektsgrunnlag for å bevare kulturlandskapet og holde jorden i hevd, samtidig som produsentene møter nasjonale og internasjonale prissignaler fra etterspørselssiden og innretter seg etter det. Ventelig vil et slikt system stimulere til sterkere innovasjon og større grad av produktutvikling innenfor sektoren til fordel for norske konsumenter.

5 Sammendrag

Med et samfunnsøkonomisk utgangspunkt har vi i denne rapporten identifisert en rekke problemer ved dagens reguleringer av matvaremarkedene. Hovedgrepene i reguleringene er tollvernet, primærnæringsunntaket og markedsbalanseringen med hjemmel i omsetningsloven. I kombinasjon fører reguleringene til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap ved at norske konsumenter står overfor høyere matvarepriser og dårligere vareutvalg enn i mange andre land.

Hovedmålet med markedsreguleringen og mottakplikten til markedsregulator er å gi bøndene en garantert avsetning for sine produkter til stabile og politiske bestemte priser. En negativ bivirkning av prisstabiliseringen er at insentivene til innovasjon og nyskaping i næringen svekkes (tapt *dynamisk effektivitet*). Ved at prisstabiliseringen fjerner direkte og løpende prissignaler som normalt klarerer et marked, oppstår det i tillegg et avvik mellom reelle kostnader i vareproduksjonen og forbrukernes betalingsvilje (tapt *allokeringseffektivitet*). Prisstabiliseringen fører til overskudds- og underskuddssituasjoner som løses administrativt ved tiltak som eksport, lagring, prisnedskrivning og produksjonsbegrensninger (ved overskudd) og import til administrert nedsatt toll (ved underskudd). De administrative tiltakene (f. eks. eksport, lagring og prisnedskrivning) fører til samfunnsøkonomiske tap. På overordnet nivå bidrar balanseringen også til å øke kostnadene i næringen (tapt *kostnadseffektivitet*). For enkelte varer og produktvarianter har det også til tider oppstått mangelsituasjoner.

Konkurransbegrensningene i førstehåndsomsetningen og samvirkebedriftenes dobbeltrolle som regulator og kommersiell aktør nedstrøms i verdikjeden er en potensiell kilde til konkurransevridninger på industrileddet. Konkurransutfordringene forsterkes ved at spesielt meieri- og kjøttindustrien er beskyttet mot utenlandsk konkurranse med svært høye effektive tollsatser. Importvernet utgjør i tillegg en betydelige etableringshindring i markedet for detaljhandel med dagligvarer.

Effektiviteten i matvaremarkedene kan styrkes ved å legge til rette for at varene i større grad omsettes gjennom konkurranse i markedene. Gjennom en mer markedsmessig tilpasning vil prissignaler sikre en ressursbruk som samsvarer med underliggende tilbuds- og etterspørselsforhold. Nødvendige tiltak vil være å avvikle rollen som markedsregulator

(inklusive mottaksplikten) og i tillegg fjerne mulighetene til å sikre felles finansiering av reguleringstiltak og eksport gjennom Omsetningsavgiften og prisutjevningsordningen.

I ly av importvernet og dagens tilskuddssystem vil den største konsekvensen av å avvikle markedsbalanseringssystemet være større variasjon i prisene, både innenfor og mellom år. Dette vil legge til rette for mer innovasjon og produktutvikling. Hva som skjer med prisnivået, er mer usikkert. Mer innovasjon og produktutvikling vil kunne trekke gjennomsnittsprisene opp, mens avvikling av markedsbalanseringen isolert sett kan trekke mot lavere priser.

En utfordring ved en slik intern reform er at det fremdeles vil være en markedsstruktur med store og dominerende aktører, først og fremst Tine og Nortura. Det kan være en fare for at disse kan utnytte sin markedsposisjon til å favorisere egen industrivirksomhet. Dette tilsier at det vil være behov for regulering som sikrer alle industriaktører tilgang til råvare på like vilkår. En mulighet for meierisektoren er å innføre en kontraheringsplikt med pris-minus regulering av Tine. Et alternativt konkurransepolitiske tiltak vil kunne være vertikal separasjon av Tine og eventuelt også Nortura. I ly av primærnæringsunntaket og begrenset av øvre prisgrenser vil bøndene da kunne omsette sine varer gjennom råvarekarteller med kontraheringsplikt på ikke-diskriminerende vilkår. Importvernet vil fremdeles ha den utilsiktede effekten at det i tillegg til å beskytte primærprodusentene, også vil beskytte industrien og engros- og detaljhandelen med matvarer mot internasjonal konkurranse.

En mer vidtrekkende reform med et større effektivitetspotensial vil være å utsette norsk produksjon for en viss grad av løpende importkonkurranse. Bøndene kan i et slikt system kompenseres med større grad av direkte tilskudd for å kunne sikre hovedmål for jordbrukspolitikken. Importkonkurranse vil være et effektivt og relativt enkelt virkemiddel for å sikre konkurranse og høyere effektivitet i hele verdikjeden fra produsent til forbruker. Reduserte tollsatser vil også kunne bidra til at nyetablering på detaljleddet blir lettere. Tilskudd er generelt mer effektive for oppfylle politiske målsettinger i primærjordbruket enn konkurransebegrensninger. Tilskuddene kan rettes direkte mot politiske mål eller fellesgoder, og slik redusere det samlede støttebehovet uten å skape vridninger i markedene. En slik reform vil ventelig føre til at forbrukerne både får lavere matvarepriser og bedre vareutvalg, mens norske bønder vil oppnå lavere priser i markedet.

Bøndenes inntektstap som følge av mer import og lavere priser vil i prinsippet kunne kompenseres med økte produksjonstilskudd. En ulempe med produksjonstilskudd er at dette

innebærer en høy grad av politisk styring av tilbudssiden i markedene. Et mer effektivt alternativ er at bøndene gis et fast grunntilskudd ("single payment scheme", SPS) for å opprettholde kulturlandskap og holde jorden i hevd, og så gis frihet til å produsere fritt innenfor rammene av reduserte tollsatser og import. Dette er et system som i noen utstrekning er prøvd ut i EU. Doseringen av tollreduksjonene og størrelsen og omfang av SPS-ordninger vil være gjenstand for politiske valg og prioriteringer.