

SR, 9/11 2016

MARKEDSORDNINGER:

PRISSTABILISERING, PRISDISKRIMINERING OG PRISUTJEVNING

Det er fri prisdannelse for de fleste varer og tjenester som omsettes i Norge. Jordbruksråvarer som melk, korn og kjøtt representerer unntak fra dette hovedprinsippet. Myndighetene har etablert særskilte markedsordninger for å regulere priser og omsatte mengder av disse råvarer. Vi skal i dette kapittel redegjøre for framveksten av disse ordningene, hvilke reguleringsmekanismer som anvendes, hvordan disse påvirker priser og inntekter, samt hvordan internasjonale forpliktelser gjennom WTO- og EØS-avtalene innskrenker ordningenes handlingsrom.

A. Bakgrunn

Markedene for de viktigste jordbruksproduktene ble skjermet for utenlandsk konkurranse og den innenlandske konkurransen tøylet gjennom ulike reguleringstiltak i mellomkrigstida. Et statseid monopol fikk kjøpeplikt for norskprodusert korn til (politisk eller administrativt) fastsatte priser og enerett på import av matkorn (1929). Denne ordningen ble senere utvidet til også å gjelde for kraftfôr (1951). Med omsetningsloven (1930) ble det etablert et omsetningsråd som fikk hjemmel til å kreve inn avgift på omsetning av visse jordbruksråvarer. Midlene skulle brukes til å regulere markedene for vedkommende varer. Melkemarkedet ble etter hvert et (de facto) produsent-eid monopol. Det var fortsatt konkurranse mellom produsent-eide samvirkeorganisasjoner og andre private aktører på markedene for de andre jordbruksråvarene, men samvirkeorganisasjonene ble tildelt særskilt ansvar for å regulere disse og fikk også en relativt dominerende markedsposisjon.

Formålet med disse markedsordningene var to-delt. De skulle for det første redusere prissvingningene og for det andre bidra til at prisene ble høyere enn i et frikonkurransemarked.

Prisstabilisering ble sikret gjennom ulike typer av bufferlagring. Råvarer ble fjernet fra markedet og plassert på lager når tilbudet var stort og tatt ut av lageret når tilbudet var lite.

Markedsregulatorne anvendte en rekke ulike typer pris- og inntektshevede tiltak. Gjennom opplysningskampanjer (generisk reklame) prøvde de å få forbrukerne til å øke etterspørselen etter jordbruksproduktene. Det ble også brukt betydelige pengebeløp til å «nedskrive» prisen på større eller mindre kvanta slik at det ble mulig å finne avsetning for dem i alternative anvendelser; på eksportmarkeder, som erstatning for andre typer råvarer i næringsmiddelindustri eller til husdyrfôr. Det man gjorde var i prinsippet å fjerne større eller mindre kvantum fra markedssegment der etterspørselen var relativt uelastisk¹ - dvs. at en liten

¹ Priselastisitet (E) for et produkt beregnes ved følgende formel: $E = (dQ/dP)(P/Q)$, der P er pris per enhet og Q er omsatt mengde. Elastisiteten forteller hvor mange prosent etterspørselen faller når prisen øker med en prosent. Dersom $|E| < 1$, dvs. at etterspurt mengde reduseres med mindre enn 1 % når prisen øker med en prosent sier vi at etterspørselen er uelastisk. Etterspørselskurven er relativt bratt. En liten volumendring gir et stort prisutslag. Markedet er prisfølsomt. Motsatt, når $|E| > 1$ er etterspørselen elastisk. Etterspørselen faller med mer enn 1 % når prisen øker med 1%. Etterspørselskurvene er slakere, dvs. at en liten volumendring gir mer beskjedne prisutslag. Når etterspørselskurven er horisontal er den perfekt elastisk. Uansett om en

endring i omsatt mengde ga stort utslag i prisen - slik at prisene på disse markedssegmenter økte. Disse råvarer ble så solgt til en lavere pris i alternative markeder, for eksempel på verdensmarkedet. Dette innebar at *prisdiskriminering* – ulik pris for samme råvare i ulike markedssegment – ble tatt i bruk for å øke inntektene i jordbruket.

Melkeprodusentene klarte, med hjelp fra myndighetene, å etablere regionale karteller (mjølkesentraler) fra 1930. De kunne dermed opptre som *prisdiskriminerende* monopoler innenfor sine områder, dvs. ta ulik pris for den melka som ble solgt som konsummelk og den som ble brukt til å produsere ost og smør. Dette var i utgangspunktet et frivillig samarbeid mellom bynære bønder og distriktsbønder. Grunnen til at også melkeprodusenter som leverte såkalt produksjonsmelk sluttet opp om den (i utgangspunktet) frivillige ordningen var at det ble etablert en *prisutjevnings-ordning*, dvs. en overføring av penger fra meierier som produserte konsummelk (høy pris) til meierier som produserte ost og smør slik at det (i prinsippet) skulle være lik melkepris for alle produsenter i regionen.

Vi har fortsatt markedsordninger for korn, melk og kjøtt.² Helt fra siste halvdel av 1930-tallet har myndighetene også prøvd å regulere produksjonen av husdyrprodukter gjennom kraftfôrpolitikken. Kraftfôr har vært avgiftsbelagt og/eller rasjonert gjennom kvoteordninger i lange perioder. Dagens kraftfôrordning – med toll på import av korn og andre kraftfôrråvarer og prisnedskrivning på norskprodusert korn brukt til kraftfôr og matkorn – viderefører en praksis som innebærer at kraftfôr i prinsippet er avgiftsbelagt og kornproduksjonen subsidiert.

Disse ordningene har blitt supplert med et jordbruksavtalesystem (hjemlet i Hovedavtalen 1950) og to viktige produksjonsregulerende tiltak; kvoteordningen for melk (1983) og husdyrkonsesjonsloven (1975) som innførte regler om maksimalt produksjonsomfang per bruk i kraftfôrkrevende produksjoner.

Som følge av EØS- og WTO-avtalene (1995) ble monopolene på korn og melk oppløst, men det ble etablert nye markedsordninger for disse råvarene som videreførte prinsippene om prisstabilisering, prisdiskriminering og prisutjevning. Felleskjøpet overtok ansvaret for markedsreguleringen på kornområdet, og det ble etablert en tilskuddsordning (over jordbruksavtalen) som brukes til å nedskrive prisen på norskprodusert korn som anvendes til kraftfôr og matkorn. Det er fortsatt TINE som er markedsregulator for melkeprodukter, og prisutjevningsordningen er også videreført. Kostnadsforskjeller som skyldes ulik lokalisering av produksjonen (avstand til meieri etc.) og inntektsforskjeller som skyldes ulik melkeanvendelse, utjevnes.

Med WTO-avtalen ble det kvantitative tollvernet erstattet med tollsatser, og det ble fastsatt grenser for hvor høy toll Norge kan ta for ulike typer produkter (ost, smør, melk etc.). Avtalen innebar også restriksjoner på bruk av landbrukspolitiske virkemidler. Virkemidler som ble vurdert som sterkt produksjonsdrivende, og dermed handelsvridende, ble plassert i en «gul boks», og det ble fastsatt maksimumsnivå for bruk av slike virkemidler. Det viktigste

tilbyder (for eksempel Norge) mangedobler tilbudet på dette markedet for eksempel verdensmarkedet) vil prisen forbli uendret.

² Markedsreguleringsordninger på grøntsektoren (i regi av Gartnerhallen) ble avviklet i 1996-97.

Hovedgrunnen til dette var imidlertid økonomiske problemer og fallende markedsandeler for Gartnerhallen. Organisasjonen fikk stadig lavere markedsandeler og måtte til slutt selge industrien (lager, foredlingsbedrifter etc.) til BAMA.

virkemiddelet i den «gule boksen» er målprissystemet. WTO regner differansen mellom målpris (i Jordbruksavtalen) og verdensmarkedspris som en subsidie.

Før 1995 var det målpriser for de fleste viktige jordbruksvarer. På grunn av WTO-avtalens regler om maksimal «gul» støtte ble målprissystemet etter hvert avvirket for storfe, sauekjøtt og egg. Den «gule boksen» var i ferd med å bli overoppfyllt. Disse råvarer reguleres nå etter en såkalt *volummodell*. Markedsregulator (NORTURA) fastsetter med utgangspunkt i prognoser for produksjon og etterspørsel en planlagt gjennomsnittlig engrospris. Regulator har anledning til å bruke omsetningsavgiftsmidler til å finansiere bufferlagring og tiltak som midlertidig begrenser tilførselen av råvarer (støtteordninger for bønder som frivillig reduserer produksjonen, for eksempel tidlig slakt), men har ikke anledning til å eksportere disse råvarer til subsidierte priser (reguleringseksport).

Det fastsettes fortsatt (2016) målpriser for korn og melk samt svinekjøtt i de årlige jordbruksforhandlinger. Det er markedsregulatorene for disse råvarene som skal gjennomføre de reguleringstiltak slik at de avtalebestemte priser for disse produkter realiseres (målprismodellen). Det er i dag i realiteten ingen markedsregulering for kylling, frukt og grønt. Det blir riktignok fastsatt priser for råvarer i denne kategorien i jordbruksforhandlingene, men disse prisene får (trolig) en beskjedne innvirkning på den faktiske prisdannelsen for disse produkter (*referanseprismodellen*). Prisdannelsen skjer i realiteten gjennom forhandlinger mellom markedsaktørene, for eksempel mellom leverandører av (mer eller mindre foredlede) produkter og de tre detaljistkjedene (Norgesgruppen, REMA og COOP).

Vi skal i det følgende, ved hjelp av økonomiske modeller, drøfte hvorfor det kan oppstå prissvingninger i jordbruksmarkeder samt illustrere (noen) effekter av å stabilisere prisene gjennom ulike typer markedsreguleringstiltak (B). Deretter skal vi vise hvorfor en prisdiskriminerende monopolist, som har som mål å maksimere inntektene av en viss mengde råvarer, vil sette høyere priser i markeder med uelastisk etterspørsel enn i mindre prisfølsomme markedssegment (C). Vi skal avslutningsvis (D) gi en skjematisk oversikt over de tre ulike modellene for markedsregulering som i dag anvendes i norsk jordbruk.

B. PRISFLUKTUASJONER OG PRISSTABILISERING

Det går gjerne måneder, og i noen tilfeller år, fra en bonde planlegger produksjonen av melk, kjøtt, fôr, korn, poteter, frukt eller grønnsaker, til produktene er klare for markedet. Det er med andre ord lang ledetid i de fleste jordbruksproduksjoner. Jordbruksmarkedenes tilbudskurver er dessuten (på kort sikt) relativt uelastiske. Når bøndene har sådd jordbruksarealene med ulike vekster og fylt opp driftsbygningene med kuer, kalver, griser, høner og kyllinger, er det begrenset hvor mye de gjennom ulike tiltak kan påvirke produksjonsmengden av de ulike råvarer. Biologiske produksjoner påvirkes imidlertid av værforhold, sykdomsspredning etc. Dersom været slår feil blir kornavlingene beskjedne selv om kornarealet er relativt stort, og omvendt. Også etterspørselen etter en del jordbruksprodukter som grillkjøtt og iskrem, skifter som kjent med vær og vind, og forbrukernes preferanser for ulike typer matvarer kan endres brått som følge av for eksempel helserelaterte medieoppslag.³

³ Kfr. for eksempel nyhetsformidlingen om narasin i kyllingfôr. <http://forskning.no/mat-veterinaermedisin/2014/12/ti-ting-du-bor-vite-om-narasin-og-kylling>

De fleste bønder har som regel begrensede muligheter til å skille seg fordelaktig ut fra konkurrentene. Dette skyldes at det som regel er mange som produserer relativt homogene/likeverdige varer (udifferensierte råvarer). Bøndene er med andre ord pristakere, og har altså ingen markedsrett.

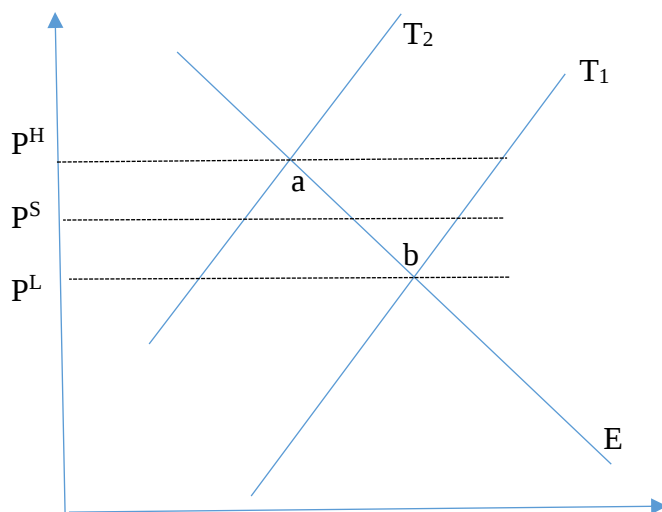
Dette skaper et planleggingsproblem i (i uregulerte markeder) fordi det er vanskelig å forutsi hva markedsprisen kan komme til å bli når varen er klar for markedet. Mange av produktene har dessuten svært begrenset holdbarhet. Melk, egg og grønnsaker må selges eller leveres til videreforedling innen kort tid. For de fleste produkter er etterspørselen dessuten lite prisfølsom.

Disse forhold kan føre til store prissvingninger i uregulerte jordbruksmarkeder. For å stabilisere prisene, eller dempe prissvingningene, kan en markedsregulator lagre deler av avlingene i gode år og ta råvarer ut av lagrene i dårlige år. De tre norske markedsordningene anvender denne typen *bufferlagre*. Korn plasseres på lager, kjøtt fryses inn og melk lagres som ost, smør eller melkepulver (tørrmelk).

Prisstabilisering ved bruk av bufferlagring

Vi skal først analysere en situasjon der etterspørselen antas å være stabil mens tilbudet skifter mellom «stort» (T_1) og «lite» (T_2) for eksempel på grunn av henholdsvis gunstige og ugunstige værforhold, kfr. fig. 1. I et uregulert marked vil markedsprisen i gode år bli «lav» (P^L) og i dårlige år «høy» (P^H). Ved fjerne råvarer fra markedet i gode år og supplere markedet med dem i dårlige år kan man stabilisere prisen (P^S).

Hva er så de samfunnsøkonomiske konsekvenser av denne prisstabiliseringen? I gode år bidrar bufferlagringen til at prisen øker fra P^L til P^S . Dette øker produsentoverskuddet med et areal avgrenset av de to prislinjer, P^L og P^S , den vertikale akse og tilbudskurva for det gode år (T_1). Den økte prisen innebærer imidlertid at konsumentenes overskudd reduseres med et areal avgrenset av de to prislinjer, P^L og P^S , den vertikale akse og etterspørselskurven (E). Produsentenes overskudd øker imidlertid mer enn konsumentenes overskudd minker. Netto samfunnsøkonomisk gevinst for dette året er trekanten merket med b i figuren.



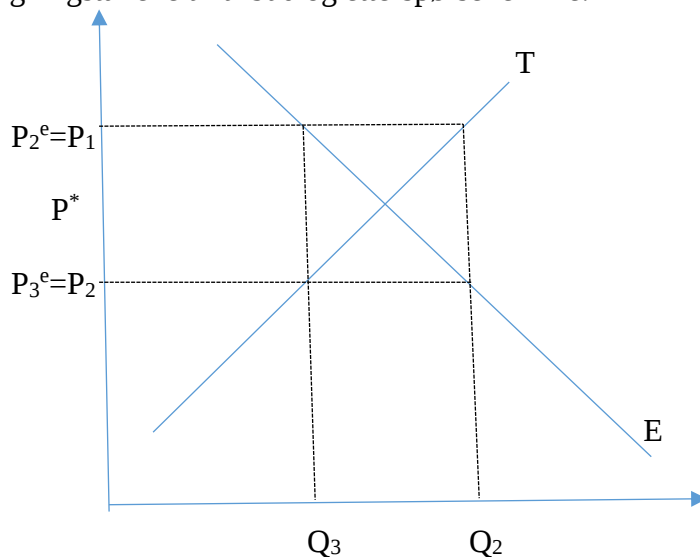
Figur 1: Samfunnsøkonomiske effekter av bufferlagring når tilbudet skifter fra en periode til en annen

I dårlige år bidrar bufferlagringen til at prisen faller fra P^H til P^S . Dette fører til at produsentoverskuddet reduseres med et areal avgrenset av de to prislinjene, P^H og P^S , den vertikale akse og tilbudskurva for det dårlige år (T_2). Den økte prisen innebærer imidlertid at konsumentenes overskudd øker med et areal avgrenset av de to prislinjene, P^H og P^S , den vertikale akse og etterspørselskurven (E). Konsumentenes overskudd øker mer enn produsentenes overskudd minker. Netto samfunnsøkonomisk gevinst for dette året er trekanten merket med a i figuren.

Den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten av prisstabiliseringen for toårsperioden blir dermed de to trekantene merket med a og b. Dette resonnementet forutsetter imidlertid at reguleringsmyndighetene (slik som i figuren over) fastsetter en pris, P^S , som akkurat er høy nok til at det samlede tilbud tilsvare samlet etterspørsel. Dette tilsvarer i prinsippet volummodellen i gjeldende markedsordning. Om det settes en målpris som gir permanent overskudd som må reguleres bort til subsidierte priser, oppstår det et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. De samfunnsmessige kostnader ved å produsere «overskuddet» er større enn inntektene som oppnås ved å regulere bort overskuddet.

Edderkoppspinnnet og svinesykler

På 1920-tallet observerte landbruksøkonomer i en rekke land at prisene for husdyrslakt fulgte et relativt stabilt, syklisk mønster.⁴ Lave priser ble etterfulgt av høye som igjen ble etterfulgt av lave priser. Hvordan skal man forklare at år med høye priser relativt systematisk etterfølges av år med lave priser og omvendt? Dette fenomenet omtales i litteraturen som svinesykler, og forklares ved hjelp av en modell som gjerne kalles for Edderkoppspinnnet (Cobweb-modellen). Formen på «spinnnet» avhenger av stigningstallene på henholdsvis tilbuds- og etterspørselskurvene. I figur 2 vises den enkleste versjon av dette spinnnet, dvs. at prisene regelmessig svinger mellom et høyt nivå og et lavt nivå fra den ene periode til den neste. Et slikt regelmessig mønster oppstår (ifølge modellen) når (absoluttverdiene til) stigningstallene til tilbud og etterspørsel er like.



Figur 2: Svinesykler. Edderkoppspinnnet når (absoluttverdien til) stigningstallene til tilbuds- og etterspørselskurvene er like

⁴ Kfr. https://en.wikipedia.org/wiki/Pork_cycle

Hvordan kan man så forklare et slikt mønster? Vi starter med at markedsprisen i periode 1 (P_1) av en eller annen (i denne sammenheng uvesentlig) grunn avviker fra likevektsprisen (P^*). Bøndene må bestemme seg allerede i periode 1 for hvor mye de skal produsere i periode 2 (dvs. ledetid på en periode). Modellen forutsetter at produsentene har *naive forventninger*, dvs. at de regner med at prisen i periode 2 blir lik prisen i periode 1, altså at $P_2^e = P_1$, der P_2^e er den pris produsentene forventer de vil få for den produksjonen som planlegges i periode 1 men høstes i periode 2. Gitt denne prisforventningen blir imidlertid produksjonen i andre periode Q_2 , og med denne produksjonsmengden blir det ikke mulig å ta ut mer enn P_2 fra markedet, dvs. der den vertikale linje fra Q_2 skjærer etterspørselskurven.

Produsentene i denne (versjonen av) Cobweb-modellen er imidlertid uforbederlig naive.⁵ Siden prisen i periode 2 ble lav regner de med at den vil bli like lav også i år 3, dvs. at $P_3^e = P_2$. Gitt denne (lave) prisforventningen blir imidlertid produsert mengde Q_3 , og dermed er vi tilbake til startpunktet. Prisen i periode 3 blir den samme som prisen i periode 1: $P_3 = P_1$.

Edderkoppspinnnet, her framstilt i sin enkleste form, ga på den ene side en tilsynelatende plausibel forklaring på observerte prismønstre i mange jordbruksmarkeder. Modellen var også utviklet av internasjonalt framtrедende økonomer og denne tenkningen fikk gjennomslag i økonomiske fagmiljøer og i lærebøker.⁶ Markedsregulering ble betraktet som samfunnsøkonomisk nyttig ingeniørkunst. Dette gjorde det legitimt for myndighetene å regulere disse markedene, og det ene jordbruksmarked etter det andre ble dermed regulert, spesielt under jordbrukskrisa på 1930-tallet.⁷

Fra prisregulering til konkurransetilsyn: Nyliberalismens seirer på de fleste fronter

Prisstabilisering kan imidlertid også ha uønskede effekter. Stabile, garanterte priser virker for eksempel gjerne produksjonsdrivende. Dersom tilbudet skulle øke mer enn eventuell vekst i etterspørselen, må myndighetene supplere med etterspørselsstimulerende og/eller tilbudsreducerende tiltak for å hindre at prisene faller til et (riktignok) stabilt men lavere nivå. Mer om slike ordninger senere.

Kostnadene ved bufferlagring og andre tiltak for å opprettholde stabile priser kan imidlertid bli betydelige, spesielt i land som har bedre vilkår for jordbruk enn det vi har i Norge. Vi har tross alt et jordbruksareal på knappe 3% og en relativt kort vekstsesong. EU (dvs. forgjengeren EEC) fikk en felles landbrukspolitikk (CAP⁸) med garanterte priser for viktige jordbruksprodukter fra tidlig på 1960-tallet. Ordningen viste seg imidlertid å være i overkant produksjonsstimulerende. Store deler av EUs felles budsjett gikk dermed med til å kvitte seg med overskudd av vin, olivenolje, sukker, smør etc. gjennom prisnedskrivning for eksport,

⁵ Det ble etter hvert utviklet alternative teorier om forventningsdannelsen. Teorien om såkalte adaptive forventninger forutsetter imidlertid også at forventningene til hva framtidige priser kan beskrives med en (eller annen) funksjon av historisk realiserte priser. <http://www.economicdiscussion.net/rational-expectations/top-4-theories-of-expectations-formation/8177>

⁶ Se for eksempel: <http://www.policonomics.com/cobweb-model/>

⁷ Landbruksøkonomen som tilkjennes æren for å ha vært den første til å beskrive svinesyklus-fenomenet på 1920-tallet fikk for eksempel en sentral rolle i utforming av amerikansk landbrukspolitikk på 1930-tallet. https://en.wikipedia.org/wiki/Mordecai_Ezekiel

⁸ CAP står for Common Agricultural Policy, EUs felles landbrukspolitikk.

dyrefôr, destruksjon etc. På midten av 1980-tallet var «smørbergene og vinsjøene» så store at politikerne fant det hensiktsmessig å reformere landbrukspolitikken.⁹

De store kostnadene som overproduksjonsproblemene førte med seg bidro til å svekke legitimiteten av ordningen. I tillegg ble selve ideen om å regulere markeder utsatt for sterk kritikk fra en del økonomifaglige miljøer.

På 1970-tallet endret mange ledende økonomer deres oppfatninger om hvordan aktørene i samfunnet tilpasset seg. Fra å betrakte produsenter som «naive» eller i beste fall «trege» aktører som kanskje brukte lang tid på å justere forventningene (adaptive forventninger), ble de økonomiske aktører¹⁰ ansett som «rasjonelle» og uregulerte markeder som «effisiente». De antok at markedsaktørene alt i alt har korrekte forventninger om hva framtiden vil bringe gitt den informasjon som er tilgjengelig for dem når beslutningene må fattes. Perspektivet ble nå at markedsprisene er bærere av informasjon om knapphet eller overflod, og dersom myndighetene griper inn i prisdannelsen forstyrres denne informasjonsstrømmen. Myndighetene burde derfor nøye seg med å sørge for at det er tilstrekkelig mange aktører på markedene slik at ingen enkeltaktører blir sittende med markedsrett, dvs. har en så sterk posisjon at vedkommende gjennom beslutninger om hvor mye de skal produsere kan påvirke markedsprisene.

Dette nyliberalistiske tankegodt fikk fra 1980-tallet også (solid) fotfeste i Norge. Prisdirektoratet og Statens pristilsyn ble i 1994 erstattet med Konkurransetilsynet. Myndighetene skulle ikke (lenger) regulere prisene. Hovedoppgaven ble nå å påse at det er virksom konkurranse i alle markeder. Konkurransetilsynets viktigste virkemiddel er fusjonskontroll, dvs. anledning til å stoppe fusjoner eller oppkjøp som anses å gi den nye aktøren (for sterk) markedsrett.¹¹ Det ble imidlertid gjort unntak for en del av konkurranselovens bestemmelser for jordbruk og fiske, det såkalte primærnæringsunntaket.¹²

De norske markedsordningene for korn, kjøtt/egg og melk har altså – så langt – overlevd, med den begrunnelse at disse har en avgjørende betydning for mulighetene til å realisere målene for norsk landbrukspolitikk, blant annet landbruk over hele landet.¹³ Vi skal kort se på hvilke typer tiltak disse ordningene har iverksatt for å bidra til at prisene på disse viktige

⁹ 2/3 av EUs felles budsjett gikk med til å finansiere CAP, og en vesentlig andel gikk til å håndtere overproduksjonsproblemene. På 1990-tallet ble politikken reformert, og CAPs kostnader er nå under 40% EUs felles budsjett. (<http://www.richardcorbett.org.uk/agriculture/>)

¹⁰ For å gjøre framstillingen så enkel som overhodet mulig har jeg droppet å presentere modeller som forutsetter at aktørene har såkalte «adaptive» forventninger, dvs. en mellomform mellom «naive» og «rasjonelle» forventninger. Se for eksempel: <http://www.policonomics.com/adaptive-expectations/>

¹¹ Konkurransetilsynets vedtak kan ankes inn for departementet. <https://no.wikipedia.org/wiki/Konkurransetilsynet>. Gjennom EØS-avtalen har vi imidlertid også forpliktet oss til å følge EUs konkurranselovgivning, og vedtak i EUs konkurransedomstoler kan ikke overprøves av norske myndigheter.

¹² Unntaket gjelder konkurranselovens paragraf 10 om forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og paragraf 11 om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling (markedsposisjon), kfr. Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-04-23-651>)

¹³ Markedsordningene videre skjebne er imidlertid usikker. Det departementsoppnevnte Markedsbalanseringsutvalget som kom med sin innstilling i 2015 er splittet i synet på hvorvidt og hvordan disse markeder på sikt bør reguleres, se https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5c52e805264b72b5b0600422ab728a/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf

jordbruksprodukter holder seg på det nivå som fastsettes gjennom de årlige jordbruksavtalene.

Etterspørselsstimulering

Omsetningsloven av 1930 ga hjemmel til å pålegge omsetningsavgift for nærmere spesifiserte jordbruksvarer. Både loven og ordningen har blitt endret en rekke ganger siden den tid, men et vesentlig element har hele tiden vært finansiering av opplysningsarbeid (generisk reklame) for å øke etterspørselen etter vedkommende produkt.¹⁴ Tilsvarende ordninger finnes også for fisk.¹⁵

De store næringsmiddelaktørene (TINE, ORKLA, NORTURA etc.) bruker betydelige beløp til markedsføring i egen regi. Formålet er å styrke deres merkevarers posisjon i markedet. Felles reklame og opplysningsarbeid finansiert gjennom en tvungen avgift er (også) et omstridt tiltak.¹⁶ For andre varer enn fisk og jordbruksprodukter er det hver enkelt bedrift som selv bestemmer hvor mye midler som avsettes til reklamekampanjer, og hvordan disse innrettes. Generisk reklame kommer i prinsippet alle produsenter til gode, og de større markedsaktørene ville kanskje ha en fordel av om all markedsføringsaktivitet ble styrt av bedriftene selv. På fiskeoppdrettsområdet er for eksempel Marine Harvest, verdens største oppdrettsselskap, kritisk til at de må betale en eksportavgift som går til å finansiere generisk reklame.¹⁷ Selskapet mener all reklamevirksomhet bør være i regi av selskapene. Det er sannsynlig at også de største norske næringsmiddelaktørene (som for eksempel TINE og ORKLA), kunne vært tjent med at alle reklamekronene gikk til å styrke deres merkevarer.

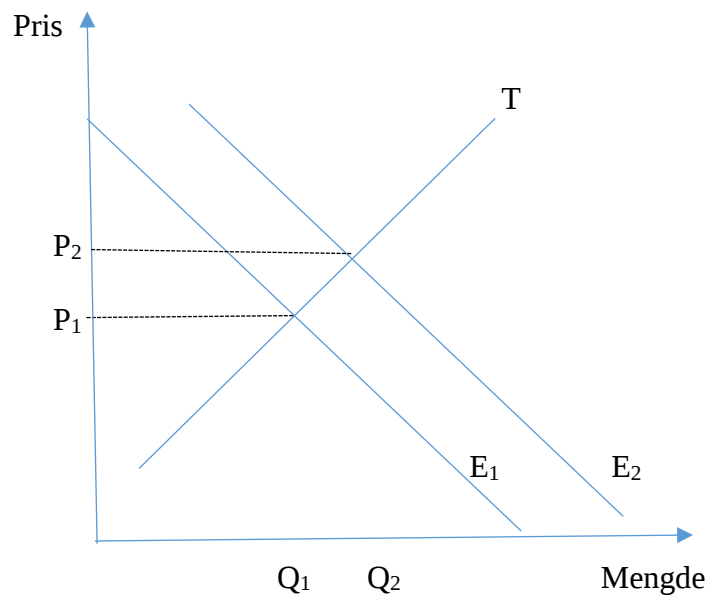
Hensikten med generisk reklame er selvsagt å øke etterspørselen etter vedkommende produkt. Gjennom «opplysningsarbeid» prøver man å endre forbrukernes preferanser slik at etterspørselskurven skifter utover mot høyre. Kfr. illustrasjonen i figur 3 der reklame har ført til at etterspørselen skifter fra E_1 til E_2 med det resultat at både pris og omsatt mengde øker (fra P_1 og Q_1 til P_2 og Q_2).

¹⁴ Opplysningskontorene for hhv. kjøtt og egg, melk og brød og korn. Unntaket er hagebruksprodukter som dekkes kollektivt over jordbruksavtalen (Opplysningskontoret for frukt og grønt, OFG).

¹⁵ Dette arbeidet drives nå av Norges Sjømatråd som (naturlig nok) hovedsakelig jobber med å fremme norsk fisk på eksportmarkeder. Det finansieres av en eksportavgift på fisk og fiskeprodukter (https://no.wikipedia.org/wiki/Norges_sj%C3%B8matr%C3%A5d)

¹⁶ Kfr. kritikk framsatt av tre stortingsrepresentanter som påpeker at ordningen også bidrar til å øke forbruket av kjøtt som det hevdes har negative miljø- og helsemessige effekter. Kfr. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-026/>

¹⁷ Kfr. <http://e24.no/naeringsliv/marine-harvest/marine-harvest-vil-kutte-i-norges-sjoematraad/23807900>



Figur 3: Ønsket effekt av generisk reklame. Positivt skift i etterspørsel og økt pris og omsatt mengde

Prisnedskriving for korn

På kornsektoren brukes prisnedskriving av korn som et generelt kostnadssenkende tiltak. Statens kornforretning hadde kjøpeplikt for norskprodusert korn (1929-1995) og monopol også på kraftfôrimport (1951-1995). Det importerte kornet var langt billigere enn det norskproduserte og staten kunne dermed prise kraftfôret lavere enn de til enhver tid gjeldende norske produsentpriser for korn. Som følge av EØS og WTO-avtalene (fra 1995) ble importmonopolet oppløst, og den gamle prissettingsmodellen ble erstattet med en prisnedskrivingsordning. Norsk korn anvendt til både kraftfôr og mat «skrives» nå «ned» gjennom en ordning som er finansiert over jordbruksavtalen.¹⁸ Ordningen sikrer at norsk kraftfôr er billigere enn det prisen på norskprodusert fôrkorn skulle tilsvare. Det er grunn til å minne om at norske kraftfôrpriser i et internasjonalt perspektiv fortsatt er høye, men altså noe lavere enn de ville vært uten en prisnedskrivingsordning.

Prisnedskrivingsordningen fører til at forbruket av kraftfôr øker, men påvirker ikke lønnsomheten i norsk kornproduksjon. Norge har «alltid» importert en betydelig – men over tid varierende – del av det kornet som brukes til mat og kraftfôr, og økt forbruk av kraftfôr innebærer økt import.

Den viktigste effekten av prisnedskrivningen er at den bidrar til å senke kostnadene i husdyrbruket. Lavere kostnader i produksjonen av kjøtt, egg og melk gir et (positivt) skift i tilbudskurvene for disse varer. Prisene blir lavere og dette bidrar til å dempe (veksten i) både svenskehandel og mer regulær import av disse varer.

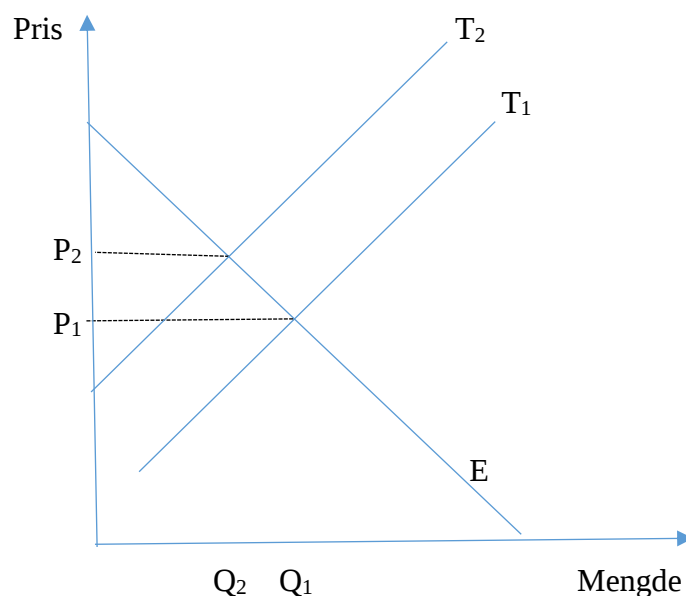
¹⁸ Hvert kilo norsk korn anvendt til kraftfôr og matkorn «nedskrives» for tida (2016) med 50-60 øre. Det gis videre et matkorntilskudd på ca. 30 øre for korn anvendt til mat. (Skulberg, Norske Felleskjøp SA, pers. med.)

Lavere kraftfôrpris innebærer imidlertid også at verdien av grovfôr (gras) blir lavere. Det blir altså mindre lønnsomt å dyrke grovfôr, og dette fører til at kraftfôrets andel i stor- og småfôrholdet øker.¹⁹ Dette kan også medføre at enkelte bønder i stedet for grovfôr velger å produsere (mer) korn. Prisnedskrivingsordningen kan dermed indirekte påvirke produksjonen av norskprodusert korn.

Andre prisnedskrivingsordninger

Det er i prinsippet to andre typer prisnedskrivingsordninger i norsk jordbruk. Virkemiddelet brukes for det første til å ta hånd om temporære overskuddsproblemer. Et eksempel på en slik anvendelse er reguleringseksport av kjøtt som har vært benyttet enkelte år. Prisnedskrivning benyttes også som et relativt permanent markedsutvidende tiltak. Eksempler på slike tiltak er prisnedskrivningen av melk anvendt til å produsere Jarlsbergost for eksport og prisnedskrivning av norske råvarer anvendt i konkurranseutsatt næringsmiddelindustri. Sistnevnte ordning er et resultat av EØS-avtalens bestemmelser om at det skal være likeverdig konkurranse mellom alle næringsmiddelbedrifter i EUs indre marked for bearbeidede jordbruksvarer som for eksempel pizza og bakervarer. Ordningen med prisnedskrivning for ost, kjøtt og korn etc. gjør det mulig for norske næringsmiddelbedrifter å konkurrere med bedrifter fra andre land. Den bidrar dermed til at forbruket av norske jordbruksråvarer blir større enn det ville vært uten en RÅK-ordning.

I figur 4 illustrerer vi effekten av at en viss mengde varer (den horisontale avstanden mellom de to tilbudskurvene T_1 og T_2) fjernes fra hovedmarkedet, nedskrives og avsettes på alternative markeder. Figuren viser at tiltaket bidrar til å heve markedsprisen fra P_1 til P_2 .



Figur 4: Fjerning av varer fra hovedmarkedet gir skift i tilbudskurven fra T_1 til T_2 og prishopp fra P_1 til P_2

¹⁹ Lavere kraftfôrpris har altså en produksjonseffekt og en substitusjonseffekt. Den førstnevnte effekt bidrar til økt bruk av grovfôr og den sistnevnte bidrar til at noe grovfôr erstattes med kraftfôr. Det er usikkert hvilken av disse virkningene på grovfôrarealet som er sterkest.

C. Prisdiskriminering og prisutjevning på melkemarkedet

Mens RÅK-ordningen og prisnedskrivningen av korn finansieres over statsbudsjettet, betales prisnedskrivning for markedsregulerende og markedsutvidende eksport (av Jarlsbergost) gjennom avgifter på omsetning av jordbruksprodukter (hhv. omsetnings- og prisutjevningsavgift). Ulik pris for råvarer anvendt til ulike formål er per definisjon prisdiskriminering. Hvorfor kan det være i produsentenes interesse å ta ut ulike priser i ulike delmarkeder?

Den opprinnelige intensjonen med omsetningsloven (1930) var å tilrettelegge for eksport av jordbruksvarer for å dempe og helst stoppe prisfallet på jordbruksvarer. Eksporten skulle finansieres med en omsetningsavgift på i første omgang flesk og melk. Det ene land etter det andre stengte imidlertid sine markeder for jordbruksvarer fra andre land.

Landbruksorganisasjonene og myndighetene måtte derfor se seg om etter alternative anvendelser av sine overskudd. På melkeområdet valgte man tvangsinnblanding av smør i margarin, hjemlet i margarinloven av 1931. Mot slutten av 30-tallet ble opp mot tredjeparten av melkefettet anvendt i margarinproduksjonen. Smør ble «nedskrevet» (finansiert gjennom omsetningsavgiften) og blandet inn i margarinindustriens produkter. Overproduksjonsproblemene i jordbruket opphørte under Annen verdenskrig, men meldte seg igjen utover 1950-tallet.

Dermed ble det på nytt aktuelt å se seg om etter muligheter for å eksportere deler av overskuddet. Fra 1961 begynte Norske Meierier (TINE) å eksportere melkeoverskudd som Jarlsbergost, og en betydelig andel av den norske melkeproduksjonen ble etter hvert fjernet fra det norske markedet gjennom eksport av ost og smør.²⁰ Siden norske melkepriser i hele perioden har vært langt høyere enn på eksportmarkedene, forutsetter denne ordningen at melk brukt til ost eller smør for eksport «nedskrives», dvs. subsidieres, slik at meieriproduktene får priser som gjør dem konkurransedyktige på eksportmarkedene.

I årene mellom de to verdenskrigene var det turbulente tider i melkemarkedet. Bønder som var lokalisert i nærheten av byene fikk avsetning av melka som ferskmelk (konsummelk) til «brukbare» priser, mens avkastningen var langt dårligere for melk anvendt til ost og smør. Bynære bønder hadde lenge en naturlig beskyttelse mot konkurransen fra bønder i mindre markedsnære områder. Bedre kommunikasjoner (jernbane, veier, lastebiler etc.) og kjøleteknologi førte imidlertid til at den naturlige beskyttelsen ble svakere og svakere. Konkurransen på attraktive melkemarkeder ble hardere, og prisforskjellene mellom konsum- og produksjonsmelk falt. Bøndenes organisasjoner tok derfor initiativet til å etablere regionale melkesentraler. Formålet med disse organene – etablert fra 1930 - var å bidra til dempe prispresset på de attraktive ferskmelk-markedene slik at bøndene som gruppe fortsatt kunne ta ut en høyere pris på melk solgt til konsum enn på melk anvendt til ost og smør.

For å hindre at alt for mye melk oversvømte by-markedene og presset prisene ble det etablert en prisutjevningsordning. Melk anvendt til konsum ble i prinsippet ilagt en avgift mens produksjonsmelka ble subsidiert. Melkesentralene skulle imidlertid være frivillige

²⁰ Kfr. Eksportsubsidier er svært omstridt i WTO. Stortinget vedtok derfor i 2016 å fase ut eksportsubsidiene for Jarlsbergost og andre norske landbruksprodukter innen 2020. [https://no.wikipedia.org/wiki/Jarlsberg_\(ost\)](https://no.wikipedia.org/wiki/Jarlsberg_(ost))

sammenslutninger. Det var i prinsippet tillatt for bønder å levere melk direkte til forbruker eller til et melkeutsalgs/meiere som ikke var tilknyttet prisutjevningssamarbeidet i regi av melkesentralene. Stortinget vedtok imidlertid i 1931²¹ at de produsent-eide sentralene skulle få en hjemmel til å kreve inn utjevningsavgift, gitt at visse vilkår var oppfylt, også for bønder som hadde valgt å stå utenfor de regionale melkesentralene. Dette omstridte tvangstiltaket bidro til å fjerne, eller redusere, gratispassasjerproblemene i melkesektoren. I 1942 ble det etablert en landsomfattende prisutjevningsordning (Riksoppgjøret) som innebar i prinsippet lik melkepris over hele landet.

Det bondeide meierisamvirket fikk etter hvert i realiteten monopol på melkeomsetning, et monopol som først ble avvirket som følge av Norges tilslutning til WTO og EØS fra 1995. Hovedprinsippene i prisutjevningsordningen ble imidlertid videreført, nå med Omsetningsrådet²² som regulerende myndighet. Konsummelk pålegges en avgift, og disse midlene benyttes til å subsidiere produksjon av mellom annet ost (prisnedskrivning)²³, inntransport fra produsent til meieri samt (nå) også støtte til TINEs konkurrenter for å gjøre det mulig å overleve i skyggen av en stor og tidligere helt dominerende aktør.

Ordningens «melkeku» er fortsatt avgifter på melk som omsettes på det norske markedet som konsummelk og fløte. Disse midlene brukes til å nedskrive prisen på melk anvendt til ost og smør på det norske markedet, til prisnedskrivning av ost for eksport, støtte til inntransport av melk for å utjamne meieribrukets fraktkostnader samt (fra 2007) driftsstøtte til TINEs konkurrenter for å kompensere for nykommernes «ulemp».²⁴

Hensikten med prisutjevningsordningen er å tilrettelegge for prisdiskriminering for å ta ut merinntekter fra markedene for ulike melkeprodukter. Denne ordningen har gjort det mulig for markedsregulator å oppnå en pris for melka som tilsvarer målprisen i jordbruksavtalen. De ulike markedssegmenter for melkeprodukter, for eksempel konsummelk, ulike typer ost, smør, yoghurt etc., er ikke like prisfølsomme. Etterspørselskurven for konsummelk er relativt uelastisk. Dette innebærer at prisen på melk vil øke relativt mye selv om man fjerner relativt beskjedne mengder melk fra dette markedet. Dette skyldes at de fleste forbrukere vurderer det slik at det ikke er noen nære substitutter som kan erstatte konsummelk (på en fullgod måte).

²¹ Omsetningsloven ble endret slik at den tvungne utjevningsavgiften fikk en lovhjemmel.

²² Omsetningsrådet har helt fra 1930 vært det organ som – innenfor de rammer som departementet har fastsatt – har gjort vedtak om reguleringstiltak i de ulike markedsordningene. Med den såkalte nye markedsordningen for melk (1997) overtok rådet også oppgaver som tidligere var håndtert internt i meierimonopolet (Riksoppgjøret). Omsetningsrådet har helt fra starten i 1930 vært et partssammensatt organ bestående av representanter for (hovedsakelig) jordbrukets organisasjoner og staten. Omsetningsrådets sekretariatsfunksjon ivaretas nå av Landbruksdirektoratet. Kfr.

http://nilf.no/publikasjoner/Rapporter/2002/Ny_markedsordning_for_melk-storre_konkurranse_og_like_vilkar-Sammendrag

²³ «Melkeproduktene fordeles i 15 prisgrupper, basert på hvilken av syv produktgrupper produktet tilhører og hvilke av tre markeder produktet selges i. Se [tabellen](#) i forskriften for mer informasjon om produktgrupper, markeder og prisgrupper. Hver prisgruppe har en sats, enten avgift eller tilskudd. Landbruksdirektoratet fastsetter avgifter og tilskudd for de enkelte prisgruppene i en egen forskrift. Satsene fastsettes i utgangspunktet for ett år om gangen og nye satser trer i kraft fra 1. juli hvert år.»

<https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/prisutjevning#utjevning>

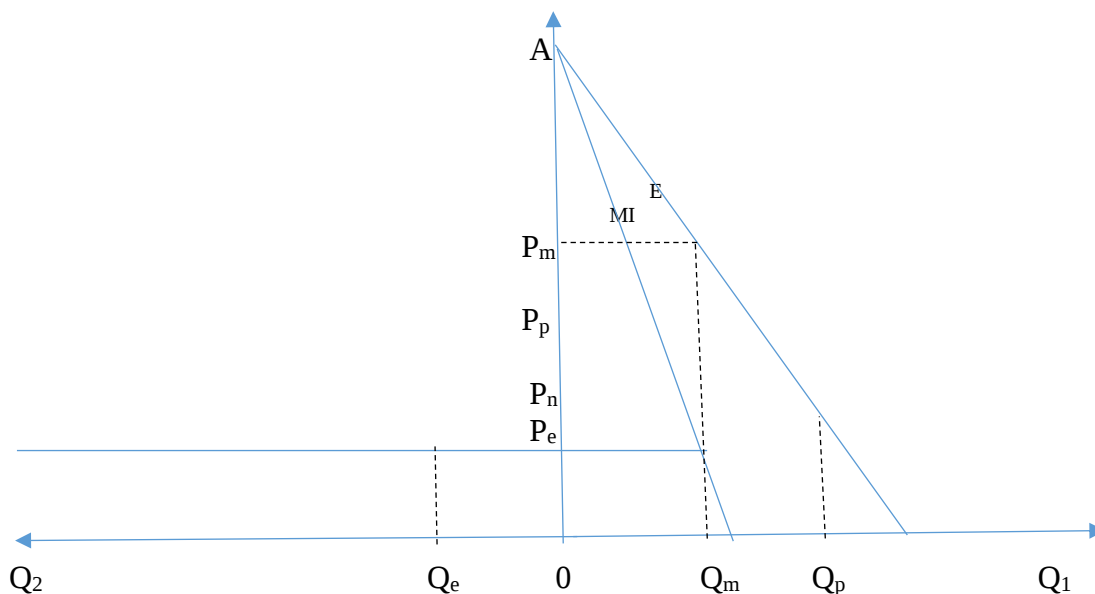
²⁴ Staten inngikk i 2007 et forlik med TINEs konkurrenter Synnøve Finden og Q-meieriene som innebar at disse skulle motta driftsstøtte finansiert av PU-midler. Striden gjaldt blant annet hvordan man skulle beregne TINEs kapitalkostnader ved fastsetting av priser på melk levert fra TINE til konkurrentene. Kfr. Bjørnenak, Moen, Riis og von der Fehr, 2013. Plan eller marked? Om reguleringsregimet for videreforedling av melk. Oslo: Hovedorganisasjonen Virke)

For dem er drikkemelk en «må bare ha det»-vare. Andre melkeprodukter har flere nære substitutter og dermed en mer prisfølsom (mer elastisk) etterspørsel. En stor økning i tilførsel av melkeprodukter til slike markeder får dermed en mer beskjeden innvirkning på prisen.

Hvordan bør så en profittmaksimerende monopolist tilpasse seg? Beslutningsregelen tilsier at vedkommende bør avsette akkurat så mange enheter i hvert markedssegment at marginalinntekten (merinntekten) ved den siste omsatte melkeliter er lik marginalkostnaden (merkostnaden) ved å produsere en ekstra enhet.

Vi kan illustrere dette poenget med en enkel prisdiskrimineringsmodell der det antas at det kun er to markedssegment, kfr. figur 5. Markedssegmentet (E) som vises i høyre del av figuren illustrerer et marked med relativt uelastisk etterspørsel (for eksempel konsummelk på det norske markedet). Omsatt mengde i dette markedet måles fra origo og mot høyre i figuren. Det venstre markedssegment antas å ha en perfekt elastisk etterspørsel. Uansett hvor mye varer som «dumpes» på dette markedet antas det at prisen forblir uendret. Dette kan for eksempel være omsetning av norsk ost på verdensmarkedet. Omsatt mengde i dette markedssegmentet måles fra origo og mot venstre.

Norsk melkeproduksjon har siden 1983 vært regulert gjennom en kvoteordning. La oss anta at regulators oppgave er å bestemme et sett med avgifter og subsidier (prisnedskrivning) som maksimerer de samlede inntektene av den kvotebestemte produksjonen (Q_p). Marginalkostnaden av å bruke en liter ekstra i konsummelk-markedet blir dermed alternativkostnaden av melk, dvs. den prisen man får for melk anvendt i den nest beste anvendelsen, dvs. i vårt eksempel ost på verdensmarkedet (P_e). Dersom hele produksjonen var blitt avsatt på det norske markedet (høyre segment av figuren), ville dette gitt en melkepris tilsvarende P_n . En profittmaksimerende monopolist velger imidlertid å omsette Q_m på det norske marked og avsetter resten ($Q_e = Q_p - Q_m$) på verdensmarkedet. Hvorfor?



Figur 5: Prisdiskriminering i melkemarkedet. Nasjonalt marked i høyre segment og verdensmarkedet i venstre segment av figuren.

La oss anta at etterspørselskurven har stigningstallet $-b$ og at det er noen (få) som er villig til å betale A for melka. Etterspørselskurven kan dermed skrives som $P=A-bQ_1$, der Q_1 er omsatt mengde i dette markedssegmentet.

Samlede inntekter for melk omsatt i dette segmentet, I_1 , blir dermed:

$$I_1=(A-bQ_1)Q_1 = AQ_1 -bQ_1^2$$

Marginalinntekten, dvs. merinntekten som oppnås ved å selge en ekstra enhet i marked 1 finner vi ved å derivere inntektsfunksjonen mhp Q_1 . Dette gir:

$$dI_1/dQ_1=A-2bQ_1.$$

Marginalinntektskurven (MI på figuren) er altså ei rett linje med startpunkt i A som er dobbelt så bratt (stigningstall $-2b$) som etterspørselskurven (stigningstall $-b$). Den profittmaksimerende mengde avsatt i marked 1 (Q_m) finner monopolisten der alternativkostnaden, den pris som oppnås i beste alternative anvendelse (P_e) er lik marginalinntekten, dvs. $MI= P_e$.

Når Q_m avsettes i dette markedet oppnås prisen P_m .

Gjennom prisdiskriminering oppnår monopolisten en gjennomsnittlig pris til produsent (P_p) som er det veide gjennomsnitt av prisen i de to markeder. Anta som en illustrasjon at 60% av den samlede produksjon avsettes i segment 1 til pris P_m og 40% i segment 2 til pris P_e . I så fall oppnås en pris på melka som er høyere enn om all melk var blitt avsatt i marked 1:

$$P_p=0,6P_m + 0,4P_e > P_n$$

Formålet med prisutjevningsordningen har helt fra starten på tidlig 30-tall vært å ta ut en merpris i markedet gjennom praktisering av prisdiskriminering. Hvor viktig er så denne ordningen for melkebøndernes økonomi? Dette er usikkert, men en forskningsrapport fra 2002 anslår at «(u)nder bestemte, men usikre forutsetninger, er det ved beregninger vist at prisutjevningen, og gitt nåværende volum av melkeproduksjonen, kan ha en verdi for norske melkeprodusenter på i overkant av 1,1 milliard kroner eller noe over 70 øre per liter melk.»²⁵

D. OPPSUMMERING: TRE ULIKE REGULERINGSMODELLER

Vi skal avslutningsvis gi en kortfattet oppsummering av de tre ulike markedsordningene for norske jordbruksråvarer. Formålet med ordningene er som nevnt at de skal bidra til å realisere målene for norsk landbrukspolitikk, blant annet gjennom å sørge for relativt stabile, og (relativt) høye, like priser over hele landet.

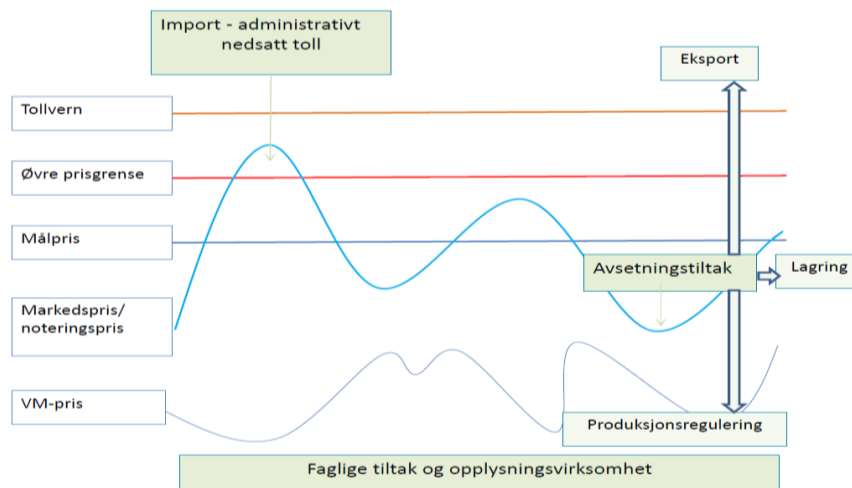
Markedsordningene forutsetter et importvern. Uten relativt høye tollsatser ville det vært fåfengt å prøve å regulere norske jordbruksmarkeder. De internasjonale markeder ville da bestemt prisnivået også på norske matvaremarkeder, og svingninger på verdensmarkedet ville slått inn i de norske markedene.

²⁵ NILF-rapport 2002-5: Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår.
http://nilf.no/publikasjoner/Rapporter/2002/Ny_markedsordning_for_melk-storre_konkurranse_og_like_vilkar-Sammendrag

Målprismodellen

For korn, melk og svinekjøtt fastsettes det som nevnt fortsatt målpriser i jordbruksavtalen. Markedsregulators oppgave er å styre markedene slik at prisene i avtaleperioden i snitt tilsvarende målprisene. Det er også fastsatt øvre prisgrenser for disse råvarer i jordbruksavtalene, kfr. fig. 6.

Figur 2.7 Skisse over målprismodellen



Figur 6. Målprismodellen²⁶

Dersom prisen i et marked skulle komme over den *øvre prisgrense* på grunn av dårlig tilførsel av norske råvarer og/eller stor etterspørsel, må myndighetene åpne for såkalt *administrativt nedsatt toll* slik at økt import bidrar til å presse prisen under den øvre prisgrense. Og motsatt: Om prisen skulle falle under den fastsatte *målpris*, kan markedsregulator benytte et bredt spekter av virkemidler (finansiert gjennom omsetningsavgift på vedkommende råvare) for å få den opp igjen: Bufferlagring, salgsfremmende opplysningsarbeid, frivillige produksjonsregulerende tiltak (tidlig slakt) og prisnedskrivning for eksport eller annen alternativ anvendelse av råvaren. Stortinget har imidlertid bestemt at prisnedskrivning for eksport skal utfases som virkemiddel innen 2020.

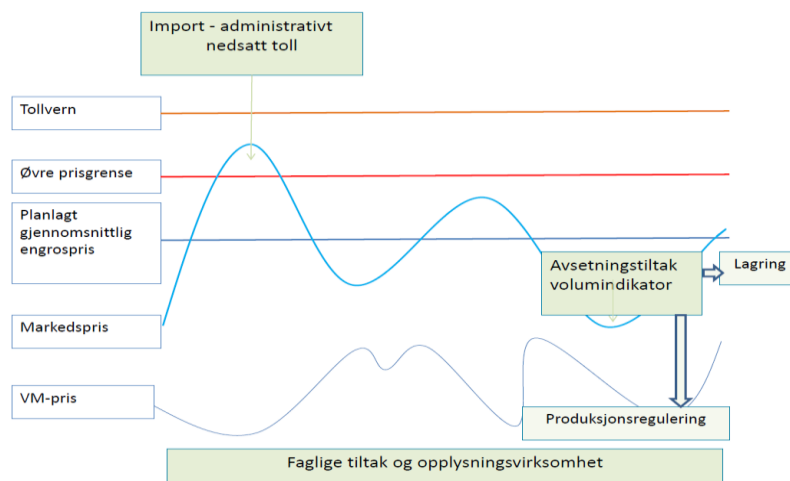
På melkemarkedet reguleres dessuten samlet produksjon gjennom melkekvoteordningen og prisutjevningsordningen innebærer ulik prissetting for melk anvendt i ulike produkter (prisdiskriminering).

²⁶ VM-pris er Verdensmarkedspris. Andre begrep i figuren er forklart i teksten. Denne og de to neste figurene er kopiert fra det såkalte markedsbalanseringsutvalget, se: https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5c52e805264b72b5b0600422ab728a/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf

Volummodellen

For egg, storfe- og sauekjøtt avtales det ikke lenger en målpris i jordbruksforhandlingene. Markedsregulator fastsetter imidlertid planlagte gjennomsnittlige engrospriser basert på prognoser for tilbud og etterspørsel for disse råvarer. Dersom prisen for en råvare i en kortere periode skulle komme over en *øvre prisgrense*, nå fastsatt som 10% over den planlagte engrosprisen, skal myndighetene senke tollsatsene tilstrekkelig til at økt import presser markedsprisen ned til, eller under, denne øvre prisgrense. Kfr. fig. 7.

Figur 2.8 Skisse over volummodellen



Figur 7. Volummodellen

Markedsregulator kan på den annen side benytte seg av de samme virkemidler som i målprismodellen unntatt reguleringseksport, for å prøve å hindre at prisene faller vesentlig under planlagt pris. Dersom virkemidlene er utilstrekkelige – dvs. at det ikke lykkes å realisere den planlagte engrospris, må markedsregulator nedjustere prisprognosen, dvs. kommunisere til produsentene at de bør regne med at prisen framover vil bli lavere.

Bøndene er garantert avsetning for råvarer som er regulert gjennom både Målpris- og Volummodellen. Markedsregulatoren for de respektive produkter har plikt til å ta imot (hente) alle råvarer som bøndene ønsker å levere, og dette er et viktig virkemiddel for å bidra til at vi har et jordbruk over hele landet. Regulator har dessuten forsyningsplikt, dvs. må videreselge råvarer til konkurrerende foredlingsbedrifter dersom disse trenger mer råvarer enn de selv mottar direkte fra produsentene. Forsyningsplikten kan ses på som et konkurransepolitisk som skal redusere konkurransevirkningene av regulators dominerende posisjon i råvaremarkedene.

Referanseprismodellen

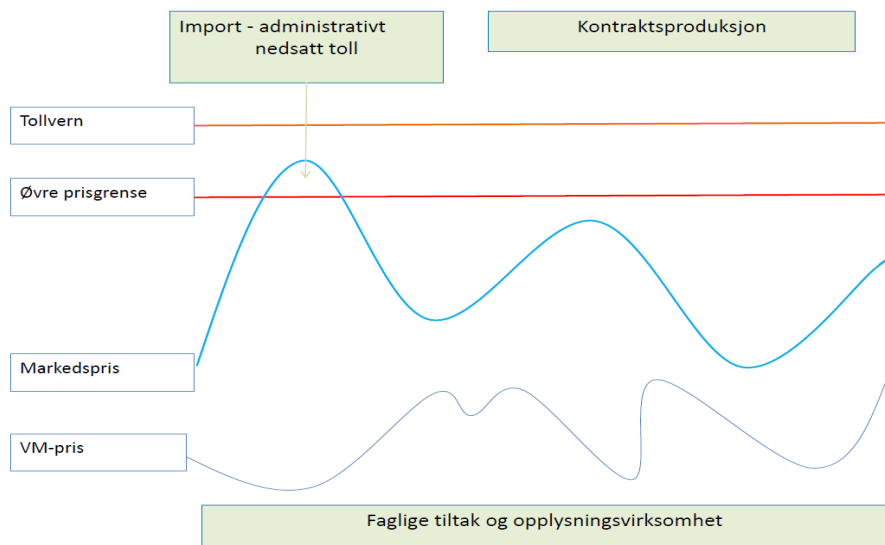
Det avtales i prinsippet priser i jordbruksavtalen for matpoteter og noen grønnsaker. Det er imidlertid ingen markedsregulering for disse produkter. De «avtalte» priser har dermed en begrenset funksjon. De kan som nevnt (kanskje) påvirke resultatene av prisforhandlingene mellom distributører av poteter og grønnsaker (BAMA, Nordgrønt mfl.) og detaljistkjedene. Det er distributørene og foredlingsbedriftene som i praksis bestemmer hvor mye som

produseres av disse varer siden mesteparten av produksjonen for disse produktkategorier er regulert gjennom kontrakter med bøndene (kontraktsproduksjon).

Det er heller ingen markedsregulering for industripoteter, kylling og frukt. Det fastsettes ingen «målpriser» for disse produkter i jordbruksavtalen, men prisdannelsen skjer på samme måte som for matpoteter og grønnsaker, dvs. gjennom forhandlinger mellom henholdsvis kjedene og foredlingsbedrifter og mellom foredlingsbedrifter og primærprodusenter om leveringsavtaler.

Jordbruksavtalen fastsetter imidlertid øvre prisgrenser for disse råvarene, og dersom markedsprisen skulle komme over dette nivå, åpnes det for økt import gjennom administrativt nedsatt toll.

Figur 2.9 Skisse over referanseprismodellen



Figur 8. Referanseprismodellen