

Matvaresektoren i et makroøkonomisk perspektiv

av

Espen R. Moen
Førsteamanuensis

Christian Riis
Professor

Forskningsrapport 2/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for samfunnsøkonomi

Espen R. Moen og Christian Riis:
Matvaresektoren i et makroøkonomisk perspektiv

© Espen R. Moen og Christian Riis
2002

Forskningsrapport 2/2002
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
URL: www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1. Introduksjon	7
2. Matvarepriser og næringsstøtte	8
3. Våre hypoteser	10
4. Er matvareindustrien en del av skjermet eller av konkurranseutsatt sektor?	11
5. Konsekvenser av økt bruk av oljepenger	17
6. Virkninger for matvaresektoren	23
7. Avslutning	25
Referanser	26

Sammendrag

Rapporten drøfter hvordan utviklingen i de *makro-økonomiske* forhold påvirker betingelsene for norsk matvareindustri. Etter vår vurdering er utviklingen i matvaresektoren i Norge mer beslektet med utviklingstrekk vi kjenner fra konkurranseutsatte sektorer enn fra skjermede sektorer, som matvaresektoren tradisjonelt er kategorisert innenfor. Dette har betydning for næringsøkonomiske studier av matvaresektoren, spesielt ved at de makroøkonomiske utviklingstrekk knyttet til Norge som oljeøkonomi slår ulikt ut på konkurranseutsatte og skjermede næringer.

Som en følge av oljeinntektene er det grunnlag for å anta at Norge i årene framover vil ha en noe høyere kostnadsvekst enn våre handelspartnere og at kroneverdien over tid vil øke (appresiering). Disse utviklingstrekkene vil direkte svekke lønnsomheten i matvareindustrien og kommer i tillegg til de pressfaktorer som følger av internasjonal handelsliberalisering og av endringer i norsk landbrukspolitik.

Espen R. Moen og Christian Riis

1. Introduksjon

Matvaresektoren i Norge står overfor en rekke utfordringer. Det har funnet sted betydelige endringer i internasjonale rammebetingelser - endringsprosesser som ikke bare vil vedvare, men trolig også forsterkes. Nasjonalt er fokus satt på pris- og kvalitetsutviklingen på produktene fra næringsmiddelindustrien. En drivkraft i denne debatten er den sterkt økende grensehandel.

Vi skal i dette notatet vise at utviklingen i *makroøkonomiske* forhold kan legge et ytterligere press på matvaresektoren. Vår hypotese er at matvaresektoren vil utsettes for en rekke mer eller mindre selvstendig virkende pressfaktorer som over tid kan framtvinge betydelige endringer i næringsstrukturen. Vi skal fokusere på to hypoteser som knytter direkte an til den makroøkonomiske utviklingen:

- 1) Norge vil i årene fremover ha høyere kostnadsvekst enn våre handelspartnere.
- 2) Kroneverdien vil øke over tid (appresiering).

Disse elementene kommer i tillegg til de pressfaktorer som er forbundet med endringer i internasjonal handelspolitikk og forventninger til effektivisering av ressursbruken i næringslivet. En ytterligere potensiell pressfaktor knytter seg til bestrebelsene på å oppnå bedret internasjonal markedsadgang for norske marine produkter, noe som kan framtvinge en mer liberal politikk vedrørende handel i landbruksprodukter.

Samlet vil disse utviklingstrekkene dels medføre endringer i næringspolitikken, dels påvirke næringsstrukturen som sådan.¹ Det er grunn til å tro at det vil bli en større grad av frikobling mellom distriktpolitikken og landbrukspolitikken. Økt press vil trekke i retning av større og mer effektive enheter i næringen, noe som står i konflikt med den klare distriktsprofilen landbrukspolitikken i Norge har hatt historisk. Internasjonal handelsliberalisering vil lede til en

¹ Regjeringen antyder nettopp dette i sitt langtidsprogram (Langtidsprogrammet, St.meld. 30, 2000-2001) når de skriver: "Både ut fra nasjonale hensyn og med tanke på framtidige utfordringer som følge av økt internasjonal konkurranse, er det viktig å gjennomføre endringer i landbrukspolitikken som kan bidra til å redusere produksjonskostnadene og de offentlige overføringene til norsk jordbruk. Internasjonale avtaler og markedsforhold påvirker i stadig større grad handlingsrommet for den nasjonale landbrukspolitikken. Regjeringen ønsker å utvikle handelen med landbruksvarer med EU på en balansert måte innenfor de rammene som norsk landbrukspolitik setter. Handel med landbruksprodukter basert på EØS-avtalen er viktig både for å ivareta norske eksportinteresser og å bidra til konkurranse og økt produktutvalg i innenlandske markeder."

større grad av spesialisering, noe som også trekker i retning av større enheter og en lokalisering av produksjonen som er nærmere markedene. Svekket lønnsomhet vil medføre nedbemanning og avviklinger av enkeltbedrifter. Dette er bare noen eksempler på hvordan pressfaktorene kan påvirke strukturen i næringen.

2. Matvarepriser og næringsstøtte

Det er først og fremst primærprodusentene som nyter godt av den markedsmessige skjermingen og av næringssubsidiene. Men siden industridelen av matvaresektoren henter råvarene fra primærprodusentene, vil beregninger av effektiv næringsstøtte for ulike industrisektorer identifisere næringsmiddelindustrien som en viktig mottaker av (indirekte) subsidier (se nedenfor). I politiske diskusjoner om utviklingen i næringsmiddelindustrien vil følgelig ikke bare den markedsmessig skjerming, men også omfanget av generelle landbrukssubsidier bli en faktor. I en viss forstand blir næringsmiddelindustriens resultater m.h.t. pris- og kvalitetsutvikling et suksesskriterium for landbrukspolitikken mer generelt, og følgelig for dens politiske legitimitet. Dette setter store deler av foredlingsindustrien i en klemme; det er en politisk intensjon at det i størst mulig grad skal etableres et ordinært konkurranseregime i foredlingsindustrien (med de ordinære krav til inntjening det stiller), samtidig som næringen hovedsakelig skal benytte norske råvarer og levere produktene til en pris og en kvalitet som er akseptabel for forbrukerne. Det kan synes vanskelig å forene disse hensynene på lang sikt.

Utformingen av næringsstøtten til matvareprodusentene i ulike land gjenspeiler de enkelte nasjonenes politiske mål, målsettinger som f.eks. å opprettholde sysselsettingen i næringen, dempe avhengigheten av matimport og styrke distriktenes økonomi. Mange av disse ordningene kan gis en rasjonell begrunnelse sett fra en nasjonal synsvinkel, men de framtrer som langt mindre hensiktsmessige hvis en legger et globalt perspektiv til grunn. Høye handelsbarrierer og forskjeller med hensyn til næringsstøttens utforming og nivå, påfører den globale økonomien velferdstap. Det er viktig å understreke at det effektivitetstapet som oppstår ikke *nødvendigvis* er et resultat av at *for mye* av den samlede matvareproduksjonen foregår i Norge. Viktige kilder til effektivitetstap er manglende utnyttelse av spesialiseringsgevinster og en mindre effektiv konkurranse (og som følge av manglende konkurranse - en mindre gunstig kvalitets- og kostnadsutvikling). I prinsippet kan det nåværende nivå på norsk matvareproduksjon opprettholdes innenfor rammen av mer utstrakt internasjonal arbeidsdeling (som leder til høyere import såvel som eksport) og effektivt konkurrerende enheter. Dvs det er

ikke bare nivået på næringsstøtten som har betydning, men også dens utforming.

Til grunn for de internasjonale forhandlinger om handelssystemer for jordbruksprodukter har det ligget en klar intensjon om å redusere nasjonale støtteordninger generelt, og spesielt de ordninger som virker vridende på ressursallokeringen – dvs. ordninger som direkte påvirker markedsadferden. Man har tilstrebet å få etablert ordninger som over tid reduserer gapet mellom nasjonalt og internasjonalt prisnivå. Både OECD og Statistisk Sentralbyrå utfører beregninger med sikte på å kartlegge omfanget av næringsstøtte. OECD (se OECD 2001) beregner den såkalte PSE indeksen ("Producer Subsidy Estimate") som måler totale overføringer fra konsumenter og skattebetalere til produsentene av jordbruksvarer som prosent av produksjonsinntektene i næringen. For Norges del ligger de foreløpige tallene for 2000 høyt (66 %) som er på nivå med Sveits og Japan, betydelig høyere enn EU snitt (underkant av 38 %) og også betydelig høyere enn OECD gjennomsnitt (underkant av 34 %). Det kan også legges merke til at nivået er stabilt for Norge, mens det er noe avtakende for OECD og EU generelt.

Statistisk Sentralbyrå (se Fæhn et.al. 2001) beregner næringers effektive støttrate ERA ("Effective Rate of Assistance). Denne viser næringsstøttens relative effekt på evnen næringen har til å belønne de primære produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital. ERA tallene er korrigert for kryssløpseffekter i prisene. Det betyr i korthet at det ikke bare er den direkte næringsstøtte som ivaretas, men også den som indirekte påvirker næringens inntjening ved at f.eks. utgifter til kjøp av vareinnsats endres. For primærproduksjon av jordbruksvarer var ERA i prosent i 1998 på 95,9, mens den for kjøtt- og meieribransjen var 66,3 %.

Statistisk Sentralbyrå utfører også analyser av prisutviklingen på matvarer i ulike land (se Bruksås et.al. 2001). Ser vi på utviklingen i matvareprisene i Norge relativt til øvrige Europeiske land på 90-tallet finner vi følgende resultater.

Prisnivåindekser for matvarer. EU 15 = 100 (Kilde N. Bruksås et.al. 2001)

	Norge	Sverige	Danmark	Tyskland
1994	137	125	136	110
1997	148	115	138	103
2000	162	125	129	103

Vi ser at prisutviklingen på matvarer viser en vesentlig relativ økning i matvareprisene i Norge. Mens mønsteret internasjonalt viser en tendens til reduksjon i prisulikhetene mellom land, har prisnivået i Norge relativt til EU steget betydelig. Hovedgrunnen til dette mønsteret, slik det blir drøftet i Bruksås et.al. 2001, er en høy innenlandsk prisstigningstakt kombinert med en styrkelse av kroneverdien (appresiering). Som vi skal komme tilbake til er dette utviklingstrekk vi nettopp forventer kan forsterkes i årene som kommer.

3. Våre hypoteser

Utviklingstrekkene i en bransje vil avhenge både av sektorspesifikke forhold og av de økonomiske rammene bransjen opererer innenfor. Makroøkonomiske forhold har en avgjørende betydning for bransjens rammebetingelser. Tema for de etterfølgende kapitlene er konsekvensene for matvaresektoren av det vi betrakter som en sannsynlig makroøkonomisk utvikling.

Vi har to grunnhypoteser for den makroøkonomiske utviklingen i Norge:

1. Vi kommer til å bruke mer oljepenger.
2. Arbeidskraftsintensiv industri, og særlig den delen av industrien hvor innslaget av ufaglært arbeidskraft er stort, vil få økende problemer med å hevde seg i den internasjonale konkurransen.

En viktig sammenheng er følgende: Bruk av oljepenger vil stimulere etterspørselen generelt og dermed også etterspørselen som retter seg mot skjermet sektor, det vil si til virksomheter som ikke står overfor internasjonal konkurranse. Konsekvensen vil være økt aktivitetsnivå og dermed et høyere lønns- og kostnadspress. For bedrifter i konkurranseutsatt sektor vil dette slå negativt ut siden prisene på deres produkter i stor grad er gitt på verdensmarkedet. For bedrifter i skjermet sektor dempes derimot virkningene av kostnadsøkninger siden disse i større grad kan veltes over i produktprisene.

Konsekvensene for matvaresektoren av at oljepenger kanaliseres inn i norsk økonomi vil derfor i stor grad avhenge av i hvilken grad matvaresektoren kan betraktes som å være en del av de konkurranseutsatte bransjer, med priser som i realiteten er bestemt av forhold utenfor Norge. Dette spørsmålet vil vi diskuteres inngående i det etterfølgende.

Etter vår oppfatning er store deler av matvaresektoren i en mellomstilling, der etterspørselen og produksjonskvanta i stor grad er bestemt på hjemmemarkedet, men hvor prisene som oppnås er

underlagt føringer fra internasjonale markeder og politiske prosesser. Men, som vi skal komme tilbake til, er de faktorer som påvirker *næringsdynamikken* mer beslektet med de vi kjenner fra konkurranseutsatte næringer enn fra skjermede.

Store deler av matvaresektoren er arbeidskraftsintensiv. Hvorvidt hardere internasjonal konkurranse i arbeidskraftsintensive næringer generelt får betydning for matvaresektoren, vil også avhenge av i hvilken grad næringen kan karakteriseres som konkurranseutsatt.

I den videre diskusjonen vil vi først gi en beskrivelse av matvaresektoren og deretter en relativt utførlig diskusjon av i hvilken grad det er riktig å betrakte den som konkurranseutsatt. Deretter vil vi diskutere betydningen for næringen av økt bruk av oljepenger. Til slutt vil vi diskutere hvordan konkurransesituasjonen i sektoren mest sannsynlig vil utvikle seg internasjonalt, og hvilke konsekvenser dette vil ha for matvareproduksjonen i Norge.

Vårt hovedfokus i dette notatet er foredlingsindustrien, primærprodusentenes situasjon vil i svært begrenset grad bli berørt.

4. Er matvareindustrien en del av skjermet eller av konkurranseutsatt sektor?

Skjermet sektor defineres tradisjonelt som virksomheter som produserer varer og tjenester som ikke kan eksporteres eller importeres, enten som følge av manglende grunnlag for handel (f.eks. en rekke tjenester som må konsumeres lokalt) eller som følge av restriksjoner på handel (f.eks. handelsbegrensninger i jordbruksprodukter). Konkurranseutsatt sektor består av virksomheter som konkurrerer på eksportmarkeder eller produserer i konkurranse med import.²

En rekke typer landbruksvarer er skjermet gjennom effektive handelsrestriksjoner, og er dermed per definisjon en del av skjermet sektor. Dette gjelder særlig råvarer fra jordbruk. Fisk er på den annen side en stor eksportartikkel, og tilhører således konkurranseutsatt sektor.

I landbrukssektoren kan det trekkes et viktig skille mellom primærprodusenter og næringsmiddelindustrien. Primærleverandørene er i stor grad beskyttet av importvernet. Prisene på råvarene er bestemt ved forhandlinger mellom staten og landbruksorganisasjonene. Bakgrunnen for disse reguleringene er å realisere et sett

² For en mer utførlig diskusjon rundt distinksjonen mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor, se Rødseth (2000)

politiske målsettinger for jordbruksnæringen. Eksempler er mål om selvforsyning, inntektsmålsettinger for bøndene og hensynet til sysselsettingen i distriktene.

I prinsippet er det mulig å ha en fullt ut konkurranseutsatt næringsmiddelindustri og en streng regulering av primærproduksjonen. Norske politikere har imidlertid valgt en annen tilnærming. I St.meld. 19, 1999-2001 framgår det eksplisitt at det er ønskelig med en sterk norsk næringsmiddelindustri av tre grunner: 1) Jordbrukspolitisk - fordi en sterk næringsmiddelindustri betraktes som en nødvendighet for at primærprodusentene skal få avsetning på sine produkter. 2) Industri-og sysselsettingspolitisk - fordi næringsmiddelindustrien er en stor bransje som sysselsetter i alt ca 32.000 personer. 3) Distriktpolitisk - fordi næringen til dels er sterkt tilstedeværende i distriktene. Per i dag er også næringsmiddelindustrien beskyttet mot internasjonal konkurranse, gjennom importbegrensninger og såkalte RÅK-avgifter, se nedenfor.

En bransje kan eksponeres for konkurranse fra utlandet på flere måter enn gjennom direkte handel i de aktuelle varene. Følgende forhold kan bidra til konkurranse og prispress fra utlandet i jordbrukssektoren:

Direkte eksport og import.

For varer som omfattes av RÅK - avtalen ble det importert varer for 3,2 mrd kroner i 1999, noe som utgjør anslagsvis 30 % av den samlede norske produksjonen av varer som omfattes av RÅK-avtalen, og rundt 5 % av omsetningen i næringsmiddelindustrien totalt (St.meld. nr. 19, 1999-2000).

Grensehandel.

Selv om ikke matvarer importeres direkte, kan omfattende grensehandel for privat konsum bety at norske produsenter likevel eksponeres noe for internasjonal konkurranse.

Handel med substitutter.

Handel i varer som er nære substitutter til skjermede produkter bidrar til å dempe den effektive skjermingen. F.eks. vil prisutviklingen på fisk (som bestemmes på verdensmarkedet) virke inn på prisfastsettelsen av jordbruksprodukter.

Internasjonale avtaler og RÅK-ordningen.

RÅK-ordningen er i utgangspunktet en ordning for kompensasjon for forskjeller i råvarepriser mellom land. I realiteten fungerer RÅK-ordningen som en differensiert tollsats. Ordningen er komplisert, og kompensasjonen fremforhandles for forskjellige regioner (EU og verden forøvrig) gjennom separate prosesser, og

blir stadig gjenstand for reforhandlinger. Innenfor EØS-området har satsene i den siste tiden vært gjenstand for forhandlinger i forbindelse med protokoll 3. Protokollen er ferdigforhandlet, men Sverige har til nå nektet å ratifisere avtalen fordi de oppfatter reduksjonene i tollsatsene den nye avtalen som å være for små.

Politisk press for lavere priser.

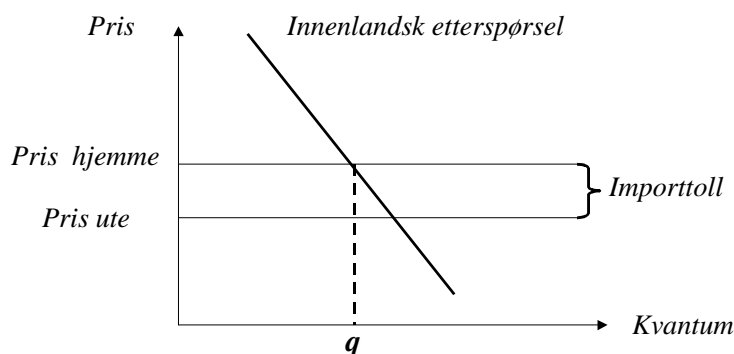
Prisutviklingen har i senere tid fått en sentral plass i den politiske debatten. Det kan ha flere grunner: For det første i å gi en relativt ambisiøs landbrukspolitikk legitimitet. For det andre ved å dempe presset mot sterkere liberalisering av handelen over grensene – et lavere prisnivå innebærer alt annet like en lavere reell næringsstøtte.

RÅK-ordningen og internasjonal konkurranse

Den internasjonal konkurransen i næringsmiddelindustrien er åpenbart sterkest i RÅK-området. Det er en klar trend i retning av at stadig flere produkter omfattes av RÅK-ordningen, og at de effektive tollsatsene reduseres. Tollsatsen vil dermed definere den maksimal prisforskjellen som kan opprettholdes mellom innenlandske og utenlandske produkter uten at det oppstår import. I den grad denne øvre grensen er bindende (med andre ord at det ikke er "luft" i tollsatsene) vil det innenlandske prisnivået i stor grad være bestemt av, og svinge i takt med, det internasjonale prisnivået. Tollsatsen vil dermed direkte bli en mark-up på prissettingen.

Figur 1

Sammenhengen mellom innenlandsk prisnivå og verdensmarkedsprisene



Hvis den innenlandske produksjonen er lavere enn nivået q vil økt import av matvarer bli utløst – prisen vil følgelig i prinsippet ikke overstige verdensmarkedsprisen inklusive importtollen³. Ved en innenlandsk produksjon tilsvarende q så er det sammenfall mellom innenlandsk produksjon og innenlandsk etterspørsel. Som vi kommer tilbake til nedenfor, har det erfaringsmessig vært en utvikling på produksjonssiden som i rimelig grad balanserer produksjonen med innenlandsk etterspørsel til denne prisen (eksporten er svært lav både absolutt, og relativt til importen) – noe det nettopp gjennom jordbruksforhandlingen har vært siktet mot. For produksjon utover q vil omsetning av denne merproduksjonen innenlands innebære prisnedgang. En måte prisnedgang kan unngås på er gjennom avsetning av et slikt overskudd på verdensmarkedet (riktignok har internasjonale avtaler redusert denne muligheten for opprettholdelse av det innenlandske prisnivået).

I den utstrekning man lykkes i balansere den innenlandske produksjonen mot etterspørselen hjemme, vil bevegelser i verdensmarkedsprisen altså slå tilnærmet fullt ut i form av tilsvarende bevegelser i norske priser. Prisene på norske næringsmidler vil

³ Det forhindrer ikke at prisene over kortere kan fluktuere slik at avvik observeres.

dermed, målt i samme valuta, bevege seg i takt med tilsvarende priser i utlandet. En særegen norsk kostnadsvekst vil dermed ikke kunne veltes over på prisene (med mindre avtalene reforhandles – et scenario vi neglisjerer i den følgende diskusjonen). I denne forstand vil næringsmiddelindustrien være i samme situasjon som konkurranseutsatt sektor.

I motsetning til for konkurranseutsatt sektor vil etterspørselen etter norske jordbruksvarer i all hovedsak bestå av innenlandske etterspørregrupper. Selv om noen jordbruksprodukter (Jarlsberg-ost er et eksempel) eksporterer betydelige kvanta, så er som nevnt eksportandelen for de fleste produktene forsvinnende liten. For varer i RÅK-området utgjør eksporten ikke mer enn anslagsvis 25 prosent av importen. Så lenge tollsatsene er tilstrekkelig høye til å holde utenlandske leverandører borte fra markedet, vil etterspørselen etter norske produkter i hovedsak være bestemt ut fra innenlandsk etterspørsel, samtidig som prisnivået følger svingningene internasjonalt.

Næringsmiddelindustrien vil derfor tendere til være i en mellomstilling mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Prisen er bestemt på verdensmarkedet som i konkurranseutsatt sektor, mens etterspørsel volum i stor grad beskrankses av innenlandsk etterspørsel til denne prisen (dvs. til verdensmarkedspris inklusive tollsats som illustrert i figur 1).

For å oppsummere så langt ser vi følgende mønster: Svingninger i *kostnadene* slår ut i næringens lønnsomhet på en måte som tilsvarer den vi finner i typiske konkurranseutsatte næringer. Svingninger i *innenlands produksjon* får virkninger som mer minner om regulerte sektorer – produksjonsnedgang utløser økt import, mens produksjonsøkninger utløser mekanismer for å begrense ”overproduksjonen” (eventuelt eksport av merproduksjonen).

Politiske føringer

Næringsmiddelindustrien lever ikke i et politisk vakuum. De største produsentene, som Tine og Gilde, eies av primærprodusentene. Strategiske vurderinger i forhold til politiske myndigheter er trolig derfor viktige for næringsmiddelindustrien, og et politiske press i retning av lavere priser vil kunne påvirke aktørenes faktiske prisadferd. Dagens prisnivå vil lett kunne betraktes som en øvre grense for hva konsumentene og politikerne finner akseptabelt. Det er en betydelig politisk risiko og prestisjetap forbundet med en utvikling i næringen som medfører at matvareprisene øker, ettersom det kan redusere den politiske legitimiteten til norsk landbrukspolitik mer generelt. Ettersom de største næringsmiddel-

produsentene er eiet av primærprodusentene (som Tine og Gilde), er det ikke urimelig å anta at dette hensynet tillegges noe vekt når prisene fastsettes. Hvorvidt dette slår ut i den faktiske prisutviklingen avhenger av samvirkebedriftenes markedsrett.

I en viss forstand kan en si at næringsmiddelindustrien settes under et dobbelt press. For det første medfører økte kostnader og nye krav i primærproduksjonen (f.eks. krav knyttet til matvaresikkerhet, hygiene, etiske krav til dyrehold osv) at råvarekostnadene øker. Samtidig er det politisk illegitimt å øke prisene på ferdigprodukter. Resultatet blir at det blir vanskelig for næringen å opprettholde marginene, noe som kan utløse betydelig restruktureringer i foredlingsindustrien.

Hvis kravet til politisk legitimitet implisitt setter et tak på prisene for næringsmidler, vil vi i likhet med situasjonen beskrevet ved figur 1 få en situasjon for næringen hvor økte kostnader ikke kan veltes over i sluttproduktene. Det er imidlertid en vesentlig forskjell: Det prisnivå som er politisk legitimt vil trolig være stabil *målt i kroner*. Som nevnt i et tidligere avsnitt viser studien til Statistisk Sentralbyrå (Bruksås et.al. 2001) at prisnivået *relativt* til utlandet har økt gjennom hele nittitallet. Men det politiske fokus og mediernes oppmerksomhet har først og fremst vært rettet mot utviklingen i det *absolutte* prisnivået. Det har den konsekvens at hvis kronen styrkes i verdi (appresierer), vil ikke dette nødvendigvis medføre endringer i det prisnivå på matvarer som oppfattes som politisk legitimt.

Det er også grunn til å tro at politisk legitimitet er en prosess som etablerer grenser for prisutviklingen som er mindre absolutte enn de begrensninger som skyldes internasjonale avtaler. Politisk legitimitet er konjunkturbestemt, og kan raskt endres hvis næringen rammes f.eks. av økt omfang av konkurser og oppsigelser. På lang sikt er det dessuten grunn til å tro at dokumenterte økninger i kostnadene er politisk akseptabelt å velte over i prisene.

Et politisk press mot næringsindustrien behøver heller ikke å være nok til å holde prisene nede. Politikerne kan ikke diktere prisene i næringsmiddelindustrien - hvis den økonomiske situasjonen er prekær blir oftest politisk press enn underordnet faktor. Det er grunn til å anta at politiske pressmekanismer overfor en bransje med stort innslag av profittmaksimerende bedrifter er en vesentlig mindre effektiv mekanisme til å holde prisene nede enn konkurranse fra utenlandske produsenter.

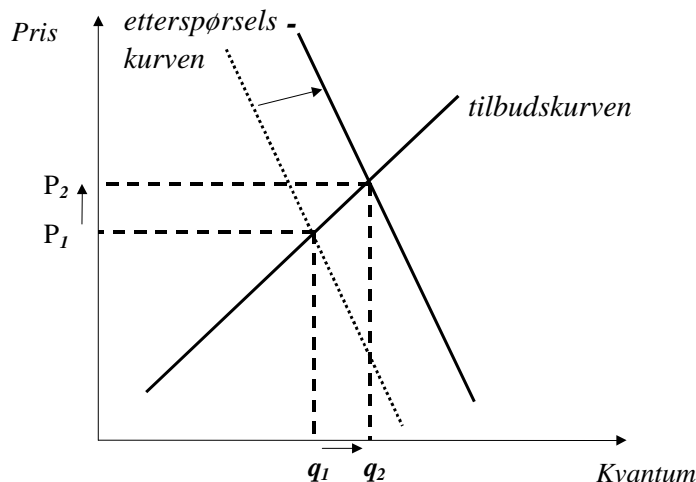
5. Konsekvenser av økt bruk av oljepenger

Hva vil det så si å bruke mer oljepenger? I et realøkonomisk perspektiv gir oljepengene oss en varig mulighet til å importere mer enn vi eksporterer, ettersom oljepengene (eller rentene av oljeformuen) kan finansiere importoverskuddet. Vi kan derfor klare oss med en mindre konkurranseutsatt sektor enn vi ellers hadde trengt, siden vi ikke er like avhengig av eksportinntektene som før for å finansiere importen.

La oss utdype dette resonnementet. Oljepengene gjør oss som nasjon rikere. Et høyere inntektsnivå slår i markedet ut i form av økt konsum (husholdninger såvel som offentlig sektor legger seg på en høyere konsumprofil enn de ville valgt uten oljeinntektene). Som vi allerede har antydnet vil konsekvensene for henholdsvis skjermet og for konkurranseutsatt sektor bli svært forskjellige. Når nasjonen blir rikere, vil det medføre økt etterspørsel både etter varer produsert i konkurranseutsatt sektor (varer som biler, elektroniske artikler etc) og etter produkter fra skjermet sektor (tjenester og ikke-importerbare varer). I skjermet sektor er den direkte effekten av økt etterspørsel at prisene øker og at det blir produsert et høyere produsert kvantum. Vi illustrerer det i følgende figur:

Figur 2

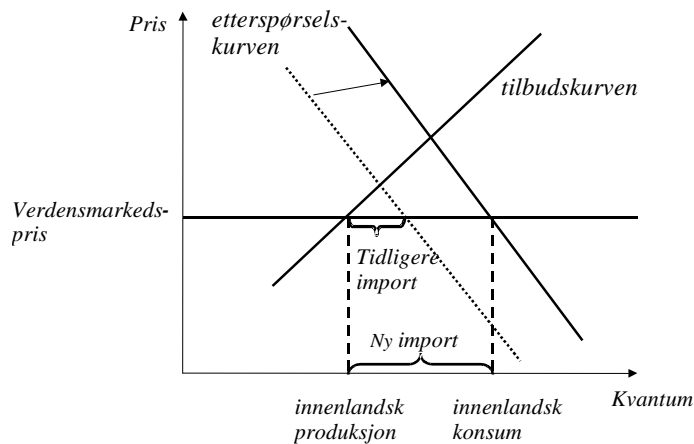
*Skjermet sektor - den umiddelbare
virkningen av økt etterspørsel*



Etterspørselsøkningen initierer en prisoppgang i skjermet sektor som ikke vil kunne finne sted i konkurranseutsatte næringer. Figur 3 illustrerer den direkte virkningen på konkurranseutsatte næringer av økt etterspørselen.

Figur 3

Konkurranseutsatt sektor - den umiddelbare virkningen av økt etterspørsel



I et ordinært konkurranseutsatt marked vil enhver tendens til økte priser på hjemlig produserte produkter medføre at etterspørselen orienteres mot verdensmarkedet. Den økte etterspørselen mot konkurranseutsatt sektor dekkes dermed inn ved økt import. Ser vi på de markedene for landbruksprodukter er ikke koblingen mellom verdensmarkedsprisene og det hjemlige markedet så direkte – det er som vi har antydnet samspillet av flere faktorer som gjør at utviklingen over tid i markedene for matvarer har mer felles kjennetegn med konkurranseutsatt enn med skjermet sektor

Import er per definisjon ikke mulig i skjermet sektor. Økt forbruk av varer og tjenester fra skjermet sektor krever derfor at produksjonen i skjermet sektor øker. Økt produksjon i skjermet sektor krever på sin side at nye ressurser (kapital, arbeidskraft og innsatsfaktorer) kanaliseres til sektoren. Mye av virksomheten i skjermet sektor er arbeidskraftsintensiv, og vi vil derfor fokusere på arbeidskraft i den videre analysen, uten at det berører de prinsipielle poengene.

Ettersom kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi i utgangspunktet er høy, og arbeidsledigheten lav, må den ekstra arbeidskraft som kreves

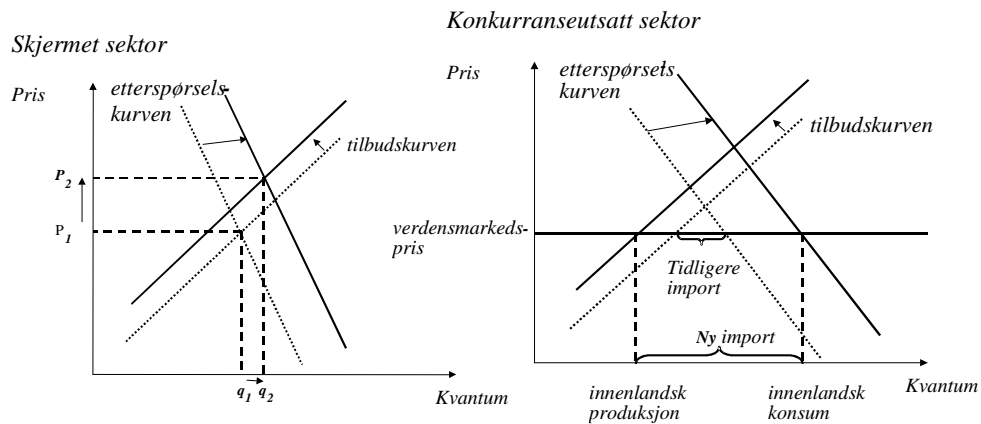
for å øke produksjonen hentes ut fra resten av økonomien, det vil si fra konkurranseutsatt sektor. Arbeidskraft vil derfor overføres fra konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor. Produksjonen i konkurranseutsatt sektor vil dermed gå ned, noe som vil kompenseres for med økt import.

Incentivene til reallokering av ressurser skapes av endringer i relative priser. Vi vil derfor diskutere prisvirkningene av økt bruk av oljepenger. I konkurranseutsatt sektor er prisene i stor grad bestemt på verdensmarkedet, og vil derfor i liten grad påvirkes av hjemlige forhold. I skjermet sektor vil imidlertid økt etterspørsel nødvendigvis føre til prispress og til at bedriftene vil ønske å produsere mer. Høyere priser vil i sin tur føre til høyere lønnsomhet i sektoren, og bedriftene vil ønske å ansette flere. Økt etterspørsel etter arbeidskraft gir imidlertid økte lønninger i skjermet sektor, men disse vil igjen kunne veltes over i høyere priser.

I konkurranseutsatt sektor er prisene i stor grad bestemt på verdensmarkedet. Økt norsk etterspørsel vil derfor i begrenset grad påvirke prisene. Norsk produksjon vil dermed også påvirkes i begrenset grad, og den økte etterspørselen vil i hovedsak møtes med økt import.

Historien er imidlertid ikke ferdig med dette. Økte priser og økt produksjon i skjermet sektor vil føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft i sektoren. Dermed vil lønningen bys opp. Dette vil til en viss grad smitte over i konkurranseutsatt sektor, som dermed får høyere kostnader. Dermed skiftes tilbudskurven innover som vist ved den stiplede kurven i figur 4. Hvis lønningene i konkurranseutsatt i liten grad økes, vil enkelte av arbeidstakerne slutte og bevege seg over i skjermet sektor der tidene er bedre. Hvis lønningene øker like mye som i skjermet sektor, vil etterspørselen etter arbeidskraft falle, og folk vil miste jobben. Hvis arbeidsmarkedet fungerer tilfredstillende, vil de ledige arbeidskraftsressursene kanaliseres inn i skjermet sektor der det er overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft. Markedslivevekten vil være et kompromiss mellom disse to ytterpunktene, lønningene vil gå noe opp, men mindre enn i skjermet sektor. Totalbildet kan illustreres i følgende to figurer

Figur 4



Tilstanden som illustreres ved disse to figurene er forenlig med en langssiktslikevekt for en økonomi med en betydelig oljeformue. I langssiktslikevekt vil rentene av oljeformuen dekke utgiftene til netto import av konkurransutsatte produkter. Konkurransutsatt sektor i figuren representerer alle sektorer som konkurrerer med utenlandske produsenter, unntagen oljesektoren.

I resonnementene ovenfor har vi lagt til grunn at valutakursen er upåvirket. Den realøkonomiske virkningen som ligger til grunn – nemlig at konkurransutsatt sektor fortrenses – kan eventuelt også drives av en styrking av kroneverdien, såkalt appresiering. Det innebærer at konkurransutsatte produkter faller i pris målt i kroner, med den direkte følge at lønnsomheten og dermed produksjonen i konkurransutsatte næringer synker. Dermed blir lønnspresset noe mindre, og den innenlandske prisstigningen blir også noe svakere. Men den realøkonomiske virkningen, i betydningen virkningen på sysselsettingens og produksjonens fordeling, blir nøyaktig som angitt i figuren ovenfor. Dette momentet blir drøftet nærmere i neste avsnitt.

Resonnementene over bygger strengt tolket på en antagelse om fri pris- og lønnsdannelse. Prisdannelsen er for de fleste varer (med visse unntak) ikke underlagt offentlige reguleringer. Lønnsdannelsen er derimot til en viss grad bestemt ved forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene, og foregår i betydelig grad på nasjonalt nivå. En solidarisk lønnspolitikk kan innebære at man tillegger forholdene i konkurransutsatt sektor stor vekt når lønnskrav utformes. Dette er tradisjonell LO-politikk, ført i marken

ved at lønnsforhandlingene ofte starter i konkurranseutsatt sektor, og at resultatet her er normgivende for senere forhandlinger i skjermet sektor. En slik solidarisk lønnspolitikk kan nok bremse utviklingen beskrevet over, men neppe stoppe den. Det er også verdt å legge merke til at hvis lønningene holdes fast vil mobiliteten fra konkurranseutsatte til skjermede næringer dempes. Konsekvensen av det vil være høyere priser og høyere profitt i skjermet sektor sammenlignet med den situasjon at lønningene tillates å være fleksible. Store deler av oljerikdommen vil dermed kanaliseres som eierinntekt i skjermet sektor.

Før vi går videre vil vi peke på enkelte modererende forhold. For det første bygger resonnementet over på at det samlede tilbudet av arbeidskraft er gitt. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle, av minst tre grunner: Den ene grunnen er at ressurser kan frigjøres fra deler av offentlig sektor som kan allokere til skjermet sektor. Nå kan det selvsagt diskuteres hvorvidt det er rimelig å tro at sysselsettingen i offentlig sektor vil reduseres i en situasjon hvor offentlige budsjetter er svært romslige. Den andre grunnen er at etterspørselen etter arbeidskraft kan dekkes ved innvandring. Den tredje mulige kilden til økt arbeidstilbud er økt aktivitet fra grupper som er passive eller som har et begrenset arbeidstilbud. Alt tatt i betraktning vil trolig økt tilbud av arbeidskraft redusere, men neppe eliminere effektene beskrevet overfor.

For det andre kan manglende geografisk mobilitet av arbeidskraft medføre at forholdene på arbeidsmarkedet vil variere mellom regionene. I regioner der det er mange sysselsatt i konkurranseutsatt sektor kan arbeidsmarkedet bli mindre stramt ved bruk av oljepenger, ettersom bortfallet av arbeidsplasser i konkurranseutsatte næringer her vil være spesielt stort. I disse regionene vil det i mindre grad oppstå pris- og lønnsvekst. Men her det viktig å ha i betraktning at likevekten vi beskriver ovenfor er mer langsiktig, noe som også betyr at mobiliteten regionalt er vesentlig større enn det en observerer i det korte løp.

Lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor vil falle på kort sikt, ettersom lønningene stiger (på lang sikt er avkastningen til eierne den samme i alle bransjer). I skjermet sektor er situasjonen mer sammensatt, ettersom både prisene og lønningene endres. På kort sikt er det likevel grunn til å tro at gjennomsnittsbedriften i skjermet sektor vil oppnå høyere profitt. Produsenter av produkter der etterspørselen øker spesielt mye vil oppnå spesielt høy profitt. Produsenter av produkter der etterspørselen øker mindre enn gjennomsnittet vil oppnå mindre økning i profitten eller endog et fall i profitten.

Betydningen av pengepolitikken

I analysen over har vi ikke tatt hensyn til hvordan Norges Bank vil tilpasse pengepolitikken når prisene øker. Pengepolitikken som føres vil ikke nødvendigvis ha stor betydning for de realøkonomiske konsekvensene økt bruk av oljepenger medfører. Den kan imidlertid ha betydning for prisutviklingen innenlands og dermed spille en rolle i forhold til jordbrukspolitikken legitimitet.

I resonnementet over om virkningen av økt bruk av oljepenger tok vi for gitt at Norges Bank vil tillate at prisnivået stiger. Dette kan tolkes som at Norges Bank styrer etter *valutakursmål*, det vil si at banken innretter pengepolitikken med det for øye at valutakursen (verdien av norske kroner opp mot utenlandsk valuta) skal holdes konstant.

Per i dag er imidlertid Norges Banks uttalte målsetting med pengepolitikken å sørge for at inflasjonen holdes på et nivå rundt 2,5 prosent. Ettersom den underliggende inflasjonen i dag er på rundt 2,5 prosent, vil et økt prispress i skjermet sektor nødvendigvis føre til høyere inflasjonstakt. Dermed må Norges Bank reagere ved å øke styringsrenten.

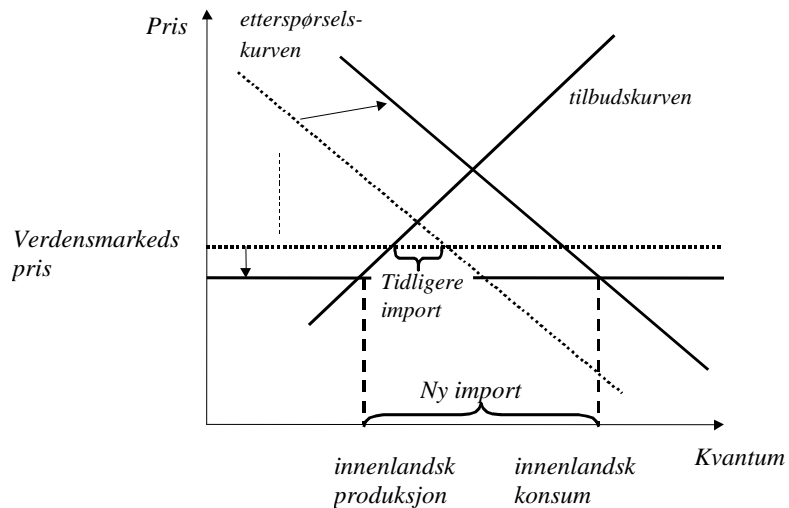
Høyere rente vil gi virkninger langs to dimensjoner. For det første vil høyere rente medføre lavere etterspørsel innenlands, og således dempe og strekke ut i tid omstillingen beskrevet over. For det andre vil høyere rente gjøre det mer attraktivt for utlendinger å sitte på kroner, og den norske kronen vil appresiere (bli mer verdt i forhold til utenlandsk valuta).

En appresiering av den norske krone vil redusere prisene i konkurranseutsatt sektor målt i norske kroner, og redusere lønnsomheten i sektoren. Etterspørselen etter arbeidskraft vil falle, og arbeidskraft overføres til skjermet sektor. Prisene og lønningene i skjermet sektor vil øke mindre målt i kroner, men ikke målt i utenlandsk valuta.

Figur 5 illustrerer virkningen på en konkurranseutsatt sektor av appresiering.

Figur 5

Konkurransetsatt sektor - virkningen av økt etterspørsel og appresiering



Appresiering får som konsekvens at prisene på verdensmarkedet faller *målt i kroner*, dvs direkte svekker konkurransetsatte næringers konkurransevne. Appresiering får dermed helt tilsvarende konsekvenser for de konkurransetsatte næringer som en generell kostnadsøkning.

6. Virkninger for matvaresektoren

Økt bruk av oljepengene vil påvirke næringsmiddelindustrien på to måter: For det første ved at etterspørselen etter produktene øker og endrer sammensetning, for det andre fordi produksjonskostnadene øker.

Økt bruk av oljepenger medfører kostnadsøkninger for norske bedrifter både fordi arbeidskraften og fordi prisen på andre innsatsfaktorer som produseres innenlandsk også vil øke. Ettersom næringsmiddelindustrien er relativt arbeidsintensiv, vil den direkte virkningen av økte lønnskostnader trolig være betydelig.

Hvis prisene på matindustriens produkter holdes nede som en indirekte følge av internasjonale avtaler eller gjennom utformingen av tollsystemet, vil økte kostnader i liten grad kunne veltes over i økte priser. Marginene vil derfor reduseres, og dette vil trekke i retning av redusert lønnsomhet.

På den annen side er det grunn til å tro at etterspørsel rettet mot næringsmiddelindustriens produkter vil øke, av tre grunner.

1. Økt bruk av oljepenger gir en inntektseffekt som vil komme alle skjermede sektorer til gode. Mot dette kan det innvendes at etterspørselen etter mat har lav etterspørselsetastisitet.
2. Vi får en positiv priseffekt fordi matvarer blir relativt sett billigere i forhold til andre varer. Det er imidlertid ikke sannsynlig at matvarekonsumet generelt er spesielt prisfølsomt, det antydes ofte priselastisiteter av størrelsesorden 0,2.
3. Man kan oppleve en vridning i etterspørsel i retning av dyrere og mer bearbejdede matvarer, der verdiskapningsbidraget fra næringsmiddelindustrien er større. Denne effekten kan være relativt sterk.

Generelt argumenteres det for at andelen av det samlede forbruket som går til matkonsum faller når inntektene øker. Hadde bransjen hatt anledning til å velte kostnadsøkningene over på prisene er det derfor grunn til å tro at bransjen hadde tjent lite, eller endog tapt på at staten bruker mer oljepenger. Når bransjen ikke tillates å heve prisene kommer den åpenbart dårligere ut enn hvis prisene kunne heves. Dermed virker det rimelig å anta at profitten i bransjen vil falle ettersom staten bruker mer oljepenger.

Vil så bransjen være villig til å øke produksjonen til reduserte priser, eller vil importen øke betydelig i omfang? Hvis det er stor-driftsfordeler i bransjen, noe som medfører at marginalkostnadene er lavere enn gjennomsnittskostnadene, så er det grunn til å tro at produksjonsvolum *på kort sikt* vil holdes oppe. I tillegg kan det ligge et ubrukt produksjonspotensiale hos den enkelte primærprodusent, ettersom produksjonen hos de enkelte produksjonsenheter er kvotebelagt. Det er derfor meget mulig at bransjen fremdeles vil være i stand til å dekke den innenlandske etterspørselen på kort sikt.

På lang sikt må imidlertid alle bransjer gi samme avkastning til eierne, og en restrukturering av bransjen vil da nødvendigvis måtte skje. Varesortimentet som framstilles i Norge er i dag trolig større enn det som er bedriftsøkonomisk forsvarlig, grunnet et ønske om å tilfredstille norske etterspørere og dermed redusere et politisk press i retning av handelsliberalisering. Det er derfor rom for rasjonalise-

ring i bransjen. På den annen side vil dette trolig medføre at nisjeprodukter i større grad enn i dag vil importeres.

En annen sannsynlig utvikling er at det oppstår et prispress på råvarene, noe som igjen vil fremprovosere høyere subsidier, restrukturering eller ytterligere nedbygging av norsk landbruk.

7. Avslutning

Vi har i denne rapporten argumentert for at utviklingen i matvaresektoren i Norge vil være mer beslektet med utviklingstrekk vi kjenner fra konkurranseutsatte sektorer enn fra skjermede sektorer, som matvaresektoren tradisjonelt er kategorisert innenfor. Dette har betydning for næringsøkonomiske studier av matvaresektoren, spesielt ved at de makroøkonomiske utviklingstrekk knyttet til Norge som oljeøkonomi slår ulikt ut på konkurranseutsatte og skjermede næringer.

Det er samspillet av flere faktorer som leder til at matvaresektoren får en dynamikk tilsvarende konkurranseutsatte næringer. Utviklingen i internasjonale handelsavtaler og avtaler om næringsstøtte (WTO og EØS) medfører at prisnivået hjemme direkte knyttes til prisnivået ute ved at handelsbeskyttelsene skal anta form som en ordinær tollbeskyttelse. Mer indirekte tvinges norske myndigheter til å være restriktive med hensyn til å møte kostnadsproblemer i næringen med økt skjerming, siden skjermingsnivået i utgangspunktet er høyt, og norske myndigheter kan tenkes å ta strategiske hensyn til behovet for bedret markedsadgang for eksport av fiskeprodukter. En annen indirekte faktor er den innenlandske legitimiteten til landbrukspolitikken. Økt forbrukerorientering og økt fokusering på pris- og kvalitetsutvikling kan sette et symbolsk "tak" på prisen og dermed påvirke prisfastsettelsen hos ledende matprodusenter. Et slikt politisk press slår imidlertid ikke fullt så sterkt ut siden prisene settes i norske kroner. Indirekte kan nok valutakursutviklingen også spille en rolle når det gjelder politisk press. En kroneappresiering medfører at den effektive næringsstøtten øker. Dessuten innebærer en styrket krone at grensehandelen vil tilta.

De makroøkonomiske virkningene av økt bruk av oljeinntekter som er viktige i denne sammenhengen er kombinasjonen av kroneappresiering og raskere kostnadvekst enn hos handelspartnerne. Den underliggende mekanisme er fortrenningen av konkurranseutsatt virksomhet som avkastningen av oljeformuen nettopp gir rom for; på lang sikt kan mer av vår næringsstruktur bestå av skjermede (spesielt tjenesteytende) næringer, siden oljeavkastningen dekker utgiftene til et importoverskudd for fastlandsøkonomien. For

matvaresektoren vil appresiering og kostnadsvekst slå ut tilsvarende som for andre konkurransevirkosomheter. Dette vil følgelig være en viktig faktor som trekker i retning av svekket lønnsomhet i næringen, og som over tid vil kunne fremtvinge betydelige strukturendringer.

Vi har i denne rapporten lagt vekt på den betydning den makroøkonomiske utviklingen kan få for matvareindustrien. Skal en betydelig nedbygging av denne næringen unngås, så må effektene av appresiering og kostnadsvekst nøytraliseres av produktivitetsvekst eller generelle forbedringer i rammebetingelser. Når det gjelder rammebetingelser trekker alle faktorer (eventuelt med unntak av en økt bekymring for overføring av sykdommer) i retning av en forverring snarere enn en forbedring. Produktivitetsveksten er også generelt lav i denne delen av industrien, jfr. Boug, P. et.al. (2001), noe som er et velkjent fenomen for næringer hvor råvaren utgjør en stor andel av de samlede kostnader. Skal næringen opprettholde lønnsomheten i en situasjon med lavere realpriser på produktene, må derfor effektiviteten i utnyttelsen av øvrig faktorinnsats (kapital, arbeidskraft etc) øke raskt. Erfaringene tilsier at det ikke blir lett.

Referanser

Boug, P. et.al. (2001), "Dårlige enn svenskene? En sammenligning av produktivitetsveksten i norsk og svensk industri", Økonomiske Analyser 2/2001, Statistisk Sentralbyrå.

Bruksås, N. et.al. (2001), "Prisnivå på matvarer i de nordiske land, Tyskland og EU 1994-2000", Rapporter 2001/20, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Fæhn, T. et.al. (2001), "Næringsstøtte til norske næringer i 1998", Økonomiske Analyser, 4/2001, s. 39-47, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

OECD (2001), "Agricultural Policies in OECD Countries", Monitoring and Evaluation 2001, Highlights, www.oecd.org.

Rødseth, A. "Konkurranseutsette og skjerma næringer". NOU 2000:21 vedlegg 8.

St.meld. nr 19, (1999-2000), "Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon".