

Rapport

Vurdering av opplysnings- virksomheten finansiert av midler fra omsetningsavgiften

*Rapport fra arbeidsgruppe C til
Omsetningsrådet avgitt 28. februar
2019*

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1 Sammendrag	5
2 Bakgrunn og mandat.....	11
3 Arbeidsgruppas sammensetning	13
4 Opplysningskontorene i landbruket.....	14
4.1 Opplysningskontoret for egg og kjøtt - Matprat.no.....	14
4.2 Opplysningskontoret for Meieriprodukter - Melk.no.....	15
4.3 Opplysningskontoret for frukt og grønt - Frukt.no.....	15
4.4 Opplysningskontoret for brød og korn – Brodogkorn.no.....	15
4.5 Samarbeidsprosjekt mellom opplysningskontorene og Norges Sjømatråd	16
4.6 Matmerk – generisk markedsføring av økologiske produkter og Nyt Norge.....	16
5 Opplysningsvirksomhet i andre land	17
6 Effekter av generisk markedsføring på etterspørsel	19
7 Opplysningsvirksomhet - innhold og hjemmelsgrunnlag	24
7.1 Opplysningskontorenes roller og arbeidsmetoder	24
7.2 Hjemmel for opplysningsarbeid	25
7.3 Behov for endring/oppdatering av regelverket.....	26
8 Finansiering av opplysningsvirksomheten	28
8.1 Finansiering i dag.....	28
8.2 Tidligere diskusjoner rundt alternativ finansiering av opplysningsvirksomhet	30
8.3 Drøfting av finansieringsformer	31
8.4 Todeling av finansieringen til opplysningskontoret for egg og kjøtt	36
8.5 Nivå på bevilgningen til opplysningsvirksomhet.....	37
8.6 Arbeidsgruppas konklusjoner knyttet til finansiering av opplysningsvirksomhet	38

9 Organisering av opplysningsvirksomheten	40
9.1 Alternativ a: Sammenslåing til ett kontor.....	40
9.2 Alternativ b: Beholde 4 kontor, men samlokalisere og sette krav til samarbeid på bestemte områder	43
9.3 Alternativ c: Beholde 4 kontor som i dag, samlokalisere men ikke stille særskilte krav til samarbeid for øvrig.....	43
9.4 Alternativ d: Beholde fire kontor som i dag.....	43
9.5 Et samlet kontor for all mat?	44
9.6 Arbeidsgruppas konklusjoner knyttet til organisering av opplysningsvirksomhet	44
9.7 Merknad fra arbeidsgruppas medlem Bjørn-Ole Juul-Hansen til gruppas konklusjoner på organisering	45
10 Videre arbeid.....	46

1 Sammendrag

Med utgangspunkt i Meld. St. 11 (206-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* og Stortingets behandling av denne vedtok Omsetningsrådet 14. desember 2017 mandat for en gjennomgang av rådets regelverk og ordninger. Opplysningsvirksomheten er en del av denne gjennomgangen. En foreløpig rapport om opplysningsvirksomheten ble oversendt Landbruks og matdepartementet 27. juni 2018. Arbeidsgruppa har ikke sett på organiseringa av generisk markedsføring av økologiske produkter.

Rapporten er laget av ei arbeidsgruppe med en representant fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund/ Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund /NHO Mat og Drikke/Norkorn, og en fra hver av organisasjonene Nortura SA, Tine SA, Norske Felleskjøp SA, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Landbruksdirektoratet har vært gruppas sekretariat.

Opplysningskontorene i landbruket

Rapporten inneholder en beskrivelse av de fire opplysningskontorene i landbruket, Opplysningskontoret for egg og kjøtt, Opplysningskontoret for Meieriprodukter, Opplysningskontoret for frukt og grønt og Opplysningskontoret for brød og korn. Kontorene har blitt etablert på ulike tidspunkt og har derfor ulik organisering, finansiering og arbeidsmetoder. Kontorenes størrelse varierer også betydelig.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt og Opplysningskontoret for Meieriprodukter finansieres i sin helhet fra omsetningsavgiften, mens Opplysningskontoret for brød og korn i dag får 50 prosent av finansieringen fra omsetningsavgiften på korn og 50 prosent fra mølle- og bakebransjen. For Opplysningskontoret for frukt og grønt kommer midlene fra jordbruksavtalen som såkalt «kollektiv dekning av omsetningsavgift». To av kontorene er organisert som aksjeselskap, ett er en avdeling hos respektive markedsregulator og ett er organisert som en stiftelse.

Opplysningsvirksomhet i andre land

Det er organisasjoner/virksomheter i en rekke land både innenfor og utenfor EU som driver aktivitet med lignende formål som de norske opplysningskontorene. Våre tre naboland Sverige, Finland og Danmark har slike organisasjoner innen ulike sektorer. Til eksempel i Sverige arbeides det innen flere sektorer som kjøtt, melk og brød/korn og i Danmark innen melk og brød/korn. Rapporten inneholder en nærmere beskrivelse av eksempler på slike organisasjoner.

Effekter av generisk markedsføring på etterspørsel

Opplysningskontorenes arbeid omfatter både markedsføring og informasjonsarbeid av generisk art. Det vil verken være naturlig eller riktig å trekke klare grenser mellom disse. Formålet med generisk matreklame er å øke totalomsetningen for en matkategori. Generiske markedsføringsprogrammer er vanlige i mange land. EU gjennomfører omfattende programmer for generisk markedsføring. EU-kommisjonen legger opp til å øke satsingen på generisk markedsføring av jordbruksprodukter de nærmeste årene.

Magne Supphellen, Dr. Oecon ved Norges Handelshøgskole, gjorde i oktober 2018 en gjennomgang av forskningslitteraturen på temaet «Virker generisk matreklame?» Formålet var å gi et overblikk over hovedfunn i den internasjonale forskningslitteraturen på effekter av generisk markedsføring av

matprodukter. Det sentrale spørsmålet var om denne typen markedsføring i hovedsak er effektiv eller ineffektiv, det vil si om inntektseffektene overstiger kostnadene.

Den ferskeste amerikanske analysen av 27 studier for perioden 2007-2016 (Williams et al 2017) viser en gjennomsnittlig benefit-cost ratio (ABCR) på 9,69. Det betyr at man i gjennomsnitt fikk igjen mer enn ni ganger innsatsen i disse programmene. Variasjonen er imidlertid stor (3,1 til 15,55). Den internasjonale forskningslitteraturen viser at de aller fleste generiske markedsføringskampanjene for kjøtt- og jordbruksprodukter som har vært gjenstand for effektmålinger er lønnsomme for bøndene, til dels meget lønnsomme, men at innsatsen må opp på et visst nivå for å oppnå denne effekten. Forskningsresultatene viser at de fleste kampanjene var underfinansierte; dvs. at de med stor sannsynlighet kunne oppnådd større økonomiske gevinster med større budsjetter.

Rapporten inneholder i tillegg en omtale av tre nasjonale kampanjer der generisk markedsføring har blitt benyttet.

Opplysningsvirksomhetens rolle og arbeidsmetoder

Opplysningsvirksomheten skal fremme omsetningen av varer som hører inn under omsetningsloven. Kontorene er med andre ord elementer i markedsbalanseringen, men brukes på forskjellige måter avhengig av blant annet hva som er hensiktsmessig i de ulike sektorene. Kontorene skal også være omdømmebyggende og -forvaltende aktører basert på kunnskap, kjennskap til markedene og at man framstår som uavhengige/merkenøytrale aktører som forbrukerne har tillit til.

Forbruker- og trendanalyser og innsikt er viktige for å sikre at opplysningsvirksomheten aktivt svarer på de spørsmål forbrukere stiller og som er av betydning for konsumet. Forbrukerne og samfunnet ellers er i kontinuerlig endring og strategiene til opplysningskontorene må reflektere dette. Dette har ført til bl.a. økt fokus på klima/miljø, bærekraft, dyrevelferd, helse/ernæring, etikk etc. Kontakt og samarbeid med myndigheter innenfor helse/ernæring er blitt en viktig del av arbeidet til kontorene og med gjensidig nytte. I dette arbeidet bestreber alle opplysningskontorene seg i mest mulig grad å følge myndighetenes kostråd, og gjør et viktig arbeid i å kommunisere disse rådene. Omdømme og tillitt til informasjon folk er ute etter, genererer trafikk til kontorenes nettsider og profiler i sosiale media. Høy trafikk er også grunnlaget for å nå fram med kunnskap om kontorenes kjerneprodukter og således oppnå målene med aktivitetene.

Opplysningskontorene har som hovedoppgave å utforme faktabasert og relevant innhold i ulike kanaler som skal spres på best mulig måte ut mot forbrukerne og andre målgrupper. Det er i dag mange nettsider og bloggsider som skriver om ernæring/mat og som promoterer ulike typer kosthold som til dels kan ligge langt unna helsemyndighetenes kostholdsråd. Det er svært utfordrende for de ulike merkeaktørene å delta i debatten rundt dette med troverdige stemmer. De merkenøytrale opplysningskontorene utgjør her en viktig forskjell. Opplysningskontorene bruker sosiale medier aktivt i sitt arbeid.

Arbeidsgruppa mener de oppgaver opplysningskontorene utfører i dag er i overensstemmelse med hjemmelen i «Retningslinjer for anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet» av 22. oktober 2008. Teksten i hjemmelen trenger imidlertid en modernisering slik at den blir mer dekkende for opplysningsvirksomheten slik den faktisk utføres. Gruppa mener det er viktig at den nå utformes slik at den står seg over tid selv om kommunikasjonsformene og -kanalene skulle endre seg. Forslag til modernisert tekst ligger i rapporten.

Finansiering

Kapitlet gir en oversikt over dagens finansiering av opplysningsvirksomheten. Finansieringen kommer fra ulike kilder. I 2019 kommer 103 mill. kroner fra omsetningsavgiften, 20 mill. kroner fra jordbruksavtalen og 3 mill. kroner fra industrien. I tillegg gir Helsedirektoratet 21 mill. kroner til skolefruktordningen. Med unntak for Opplysningskontoret for brød og korn (50 prosent industrifinansiert) og Opplysningskontoret for frukt og grønt (midler fra jordbruksavtalen) kommer alle midlene til opplysningsvirksomhet i dag fra omsetningsavgiften. Opplysningsvirksomheten er et av virkemidlene i markedsbalanseringen og det synes derfor naturlig at midler fra omsetningsavgiften står for hovedfinansieringen.

Samvirkeorganisasjonene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator innenfor alle hovedproduksjonene unntatt frukt og grønt. De representerer derfor i denne sammenheng bøndene i markedsbalanseringen. Ettersom opplysningsvirksomheten er et av virkemidlene i markedsbalanseringen, er det også markedsregulator som med noen unntak innstiller i saker overfor Omsetningsrådet. Markedsregulators ansvar begrenser seg imidlertid til sektorer der det er markedsregulering.

Alle ledd i kjeden etter primærprodusentene har nytte av den generiske markedsføringen som opplysningskontorene gjennomfører. Det gjelder også industrien som i hovedsak håndterer råvarer fra landbruket. Industrien har i dag en posisjon i alle opplysningskontorene selv om rollene er ulike i de ulike kontorene. Posisjon kan for eksempel være eierskap som i opplysningskontorene for henholdsvis «meieriprodukter», «frukt og grønt» og «brød og korn». I Opplysningskontoret for egg og kjøtt er det etablert et bransjestyre der industri/markedsregulator sitter. Det er bare i Opplysningskontoret for brød og korn at industrien (mølle- og bakebransjen) bidrar i finansieringen av driften.

Med grunnlag i at generisk markedsføring er til dels meget lønnsomt, burde industrien være interessert i å bruke midler på slik aktivitet. En forutsetning for at det er ekstra gevinster å hente, er at industrifinansieringen kommer i tillegg til midlene fra omsetningsavgiften. Dersom nivået på den samlede innsatsen ikke økes, er gevinstene i markedene allerede tatt ut sammenlignet med i dag. Hittil har diskusjonen rundt industrifinansiering i stor grad dreid seg om å erstatte deler av finansieringen fra omsetningsavgiften med industrifinansiering.

De to mest aktuelle modellene for en delfinansiering fra industrien er som «frivillige bidrag fra enkeltbedrifter» eller som «frivillig industriavgift». Opplysningskontoret for brød og korn benytter i dag førstnevnte modell. Frivillige bidrag fra industrien kan være krevende, fordi tilslutningsavtaler fra industrien som regel vil være kortvarige og med relativt enkle exitløsninger. Man kommer heller ikke unna gratispassasjerproblematikken som øker med antall aktører i respektive sektorer. Som eksempel nevnes at budsjettene for Opplysningskontoret for brød og korn i perioden 2017-2019 variert mellom 2,7 og 6 mill. kroner.

Modellen med frivillig industriavgift vil på samme måte som frivillige bidrag være krevende. Kjøtt- og fjørfesektorene har tidligere vurdert det slik at denne løsningen innebærer at man i praksis får en todelt avgift med to ulike innkrevingsformer på samme ledd i verdikjeden, den ene for produsentene (omsetningsavgift) og den andre for industrien. Dette øker de totale kostnadene for finansieringen fra næringen.

Når industriens bedrifter går inn og delfinansierer opplysningsvirksomhet, vil de naturlig forvente at også deres interesser i opplysningsarbeidet blir tatt hensyn til. Er disse sammenfallende, kan det styrke

gjennomslagskraften i arbeidet og budskapet, i motsatt fall vil det svekke dem. For å redusere denne risikoen må det gå klart fram av styrende dokumenter for kontorene at det er Omsetningsrådets regelverk som skal legges til grunn for kontorenes prioriteringer.

Drøftingen viser at ulikheter i bransjene, i organisering og i gjennomføring av opplysningsvirksomheten, gir ulike utfordringer knyttet til industrifinansiering i de ulike sektorene. For å sikre at opplysningskontorenes troverdighet forblir sterk, er det et vesentlig poeng at aktivitet som opplysningskontorene utøver eller engasjerer seg i, ikke er i konflikt eller på annen måte undergraver mulighetene til å lykkes med oppdraget finansiert av omsetningsavgiften.

Frivillig delfinansiering fra industrien innenfor slike rammer er et positivt bidrag. Sektoren brød og korn har det i dag. Innenfor meierisektoren er det uttrykt ønske om å få dette på plass. For kjøtt-, egg- og fjørfesektorene fremstår det mindre realistisk å finne en frivillig løsning for delfinansiering fra industrien. **Arbeidsgruppa** foreslår derfor ingen vesentlige endringer når det gjelder muligheter og omfang av industrifinansiering.

Ved delfinansiering fra industrien mener **arbeidsgruppa** det må være en forutsetning at det også i slike tilfelle er Omsetningsrådets regelverk som legges til grunn for kontorenes prioriteringer.

Detaljhandelen har totalsalg av dagligvarer som hovedfokus. Der er landbruk en viktig, men begrenset del. Det er derfor mindre aktuelt å trekke detaljhandelen inn i styringen av opplysningskontorene.

Når det gjelder nivå på bevilgningene til opplysningsvirksomhet, vises til at samvirkeaktørene er gitt oppdraget som markedsregulator med bakgrunn i at de representerer bøndene og skal ivareta disses interesser. Dersom markedsregulator mener at opplysningsvirksomheten ikke ligger på et hensiktsmessig nivå, skal de spille dette inn videre til Omsetningsrådet. Det er Omsetningsrådet som tar den endelige avgjørelsen om nivå. I rådet har landbrukets representanter flertall. For Opplysningskontoret for frukt og grønt bestemmes nivået i jordbruksforhandlingene der begge faglagene i jordbruket er representert.

Arbeidsgruppas anbefalinger knyttet til finansiering av opplysningsvirksomhet er:

1. Ut fra foreliggende dokumentasjon mener arbeidsgruppa det nå er avklart at generisk markedsføring av matprodukter er et effektivt virkemiddel og i all hovedsak er til dels meget lønnsomt for produsentene.
2. Arbeidsgruppa vurderer at ut fra formålet med opplysningsvirksomheten bør omsetningsavgift fortsatt være hovedkilden for finansieringen av opplysningskontorenes virksomhet.
3. Finansieringssystemet opprettholdes som i dag, men det vises til egen anbefaling for Opplysningskontoret for egg og kjøtt.
4. Arbeidsgruppa ser det ikke som hensiktsmessig å utvide bruken av jordbruksavtalemidler til andre sektorer enn frukt og grønt.
5. Arbeidsgruppa mener det bør tilrettelegges for frivillig delfinansiering fra industrien. Det er en forutsetning at det også i slike tilfelle er Omsetningsrådets regelverk som legges til grunn for kontorenes prioriteringer. Finansiering av prosjekter etc kan som i dag ha finansiering fra andre kilder.
6. Arbeidsgruppa mener at bruk av reklamefinansiering vil endre opplysningskontorenes troverdighet, karakter og rolle og vil derfor ikke anbefale dette.

Flertallet i arbeidsgruppa, representantene Lise Sandsbråten, Lars Fredrik Stuve, Per Harald Agerup og John Petter Løvstad anbefaler:

7. Opplysningskontoret for egg og kjøtt gis en basisbevilgning vesentlig lavere enn dagens bevilgning.
8. Markedsregulator kan etter vanlige prosedyrer i tillegg søke Omsetningsrådet om finansiering av særskilte kampanjer basert på utfordrende markedssituasjoner for spesifikke produksjoner.

Mindretallet i arbeidsgruppa, representantene Rolf Gjermund Fjeldheim og Bjørn-Ole Juul-Hansen anbefaler følgende alternative punkt 7 og 8:

7. Opplysningskontoret for egg og kjøtt gis en basisbevilgning. Denne foreslås 85 prosent av dagens bevilgning
8. I budsjettet for egg og kjøttsektoren settes av en økonomisk ramme for kampanjepregede, kortsiktige markedsreguleringsaktiviteter. Disse midlene styres av markedsregulator ved Totalmarked som et verktøy for hurtig å gjennomføre kampanjetiltak og/eller andre tiltak for å rette opp ubalanser i markedet. For første driftsår foreslås dette budsjettet til å være 15 prosent av dagens bevilgning. Ubrukte midler fra foregående år, er overførbare, dog begrenset til nivået på foregående års bevilgning.

Organisering

Opplysningskontorene er i dag organisert i fire selvstendige enheter med ulike eiermodeller. Opplysningskontoret for egg og kjøtt og Opplysningskontoret for brød og korn er i dag samlokalisert, mens Opplysningskontoret for Meieriprodukter og Opplysningskontoret for frukt og grønt er fysisk plassert på andre lokaliteter.

I rapporten er drøftet fire ulike alternativer for organisering av opplysningskontorene i landbruket, inkludert dagens organisering/struktur (0-alternativet):

- a. Sammenslåing til ett kontor.
- b. Beholde 4 kontor, men samlokalisere og sette krav til samarbeid på bestemte områder.
- c. Beholde 4 kontor, samlokalisere, men ikke stille særskilte krav til samarbeid utover dette.
- d. Beholde 4 separate og uavhengige kontorer som i dag (0-alternativet).

Det er ikke gjort anslag på konkrete innsparingspotensialer ved en fusjon, da dette vil kreve mer av både tid og ressurser. På kort sikt vil imidlertid ofte både kostnadene bli høyere og effektiviteten lavere. Ved sammenslåingen av Opplysningskontorene for egg og for kjøtt i 2009 var det estimert en effektiviseringsgevinst på i størrelsesorden 5 – 10 prosent. På lang sikt må det legges til grunn en effektiviseringsgevinst på tilsvarende nivå under forutsetning om samme aktivitetsnivå som i dag.

Alternativene a og b vil begge generere tettere samarbeid mellom de som er dagens opplysningskontorer. Fordelen med alternativ a er at man vil få en organisasjon med alt det dette innebærer. Veien fram må imidlertid forventes å være krevende. Ulikhetene i selskapsform er nevnt. I tillegg er det en stor oppgave å riste sammen ulike målsetninger, arbeidsformer og kulturer til én. I et fusjonert selskap kan det bli uenigheter om fordelingen av ressurser mellom kategoriene.

I alternativ b vil mange av de samme gevinstene kunne oppnås. Det er ikke nødvendig å gjøre noe med selskapsformene og det er heller ikke nødvendig med en absolutt forening av arbeidsform og kultur.

Den store forskjellen mellom alternativene a og b er således hvilke utfordringer som kommer og når de kommer. Alternativ a gir flest utfordringer, men over begrenset tid hvis fusjonen er vellykket. Alternativ b gir færre utfordringer totalt, men muligens litt mindre samarbeid fordi de ulike selskapene har ulik retning. Med tydelige krav fra Omsetningsrådet vil imidlertid de fleste positive effekter kunne hentes inn over tid også fra alternativ b. Opplysningskontorene har også samarbeidsprosjekter i dag og et positivt samarbeidsklima, hvilket tilsier at alternativ b kan bli en suksess. For alternativ c er det ikke gjort nærmere vurderinger i denne rapporten.

Alternativ b har minst risiko og de aller fleste av fordelene som ligger i alternativ a.

Arbeidsgruppa vil derfor anbefale:

1. Opplysningskontorene bes om å samordne sine aktiviteter og samarbeide på spesifikke områder basert på alternativ b. ovenfor. Det igangsettes arbeid med sikte på en samlokalisering. Vesentlige kostnadsbesparelser må være en forutsetning.
2. Arbeidsgruppa legger til grunn at alle fire kontorene inngår i eventuelle samordnede enheter. Dess færre kontorer som slås sammen, dess mindre vil potensielle synergier/gevinster bli.

Leder av arbeidsgruppa, Bjørn-Ole Juul-Hansen, støtter arbeidsgruppas konklusjon, men legger en alternativ forklaring til grunn for støtten.

Videre arbeid

Dersom Omsetningsrådet velger å gå for arbeidsgruppas anbefalinger, anbefaler arbeidsgruppa det så snart som mulig å settes ned ei ny gruppe for å utrede de konkrete tiltakene. Gruppa bør i tillegg til representanter fra de 4 kontorene ha med to personer utenfor disse. Arbeidet bør ledes av en av de eksterne. Endelig avklaring vedrørende Opplysningskontoret for frukt og grønt vil først komme i jordbruksoppgjøret for 2019. Det er naturlig at arbeidet med oppfølging av et vedtak i Omsetningsrådet settes i gang etter dette.

2 Bakgrunn og mandat

I Regjeringen varslet i Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* at de ville gjøre endringer i markedsbalanseringsordningen. Om finansieringen av opplysningsvirksomheten står det i meldingen:

«At finansieringen av opplysningskontorene over omsetningsavgiften skal opphøre.»

Det ble imidlertid sagt at dersom det er ønskelig at opplysningskontorene skal fortsette sin virksomhet, vil bransjen selv kunne finansiere disse. Når det gjaldt grøntsektoren, var regjeringens forslag:

«Som en oppfølging av myndighetenes kostholdsråd mener regjeringen at finansieringen av opplysningsvirksomhet i grøntsektoren, som bevilges over jordbruksavtalen bør fortsette.»

Næringskomiteen behandlet stortingsmeldingen i Innst. 251 S (2016–2017)¹. Flertallet på Stortinget mente det ikke var behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen *«ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov»*.

Opplysningskontorene ble videre et tema i jordbruksforhandlingene våren 2017. I Prop. 141 S (2016–2017)² stod det blant annet at Landbruks- og matdepartementet (LMD) vil sette i verk en avvikling av finansieringen av opplysningskontorene gjennom omsetningsavgiften.

11. desember 2017 gjorde Stortinget følgende vedtak, jf. Innst. 8 S (2017–2018)³:

«Stortinget ber regjeringen sikre opplysningsvirksomheten og finansieringen av denne frem til Omsetningsrådet har foretatt den varslede gjennomgangen av virkemiddelbruken.»

Stortinget ber om at endringer i virkemidlene for markedsbalansering som ikke er i tråd med Omsetningsrådets anbefalinger, legges frem for Stortinget.»

6. februar 2018 kom LMD med et eget brev vedrørende Omsetningsrådets gjennomgang av opplysningsvirksomheten. I brevet ba departementet Omsetningsrådet om vurdering av 5 konkrete problemstillinger:

- hvordan man bør innrette virkemidlene for å oppnå målet om økt innenlands produksjon av landbruksvarer som forbrukerne etterspør
- se på effekten av generisk markedsføring på etterspørsel
- alternativ bruk av midlene som kan ha raskere effekt på markedene
- om man bør redusere nivået på omsetningsavgiftsmidler som går til markedsføring

¹ Innstilling fra næringskomiteen om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, avgitt 6. april 2017.

² Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppkjøret 2017 m.m.)

³ Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11), avgitt 6. desember 2017

- foreta en særskilt vurdering av generisk markedsføring på områder der det i dag er importbehov, som for eksempel storfekjøtt

Arbeidsgruppa gav sin vurdering av disse problemstillingene i notat av 14. juni. Med grunnlag i dette notatet besvarte Omsetningsrådet ved brev 27. juni 2018 de spørsmål departementet hadde reist.

Omsetningsrådet vedtok mandat for gjennomgang av markedsbalanseringen i møte 14. desember 2017, jf. sak 95/17. I mandatet står det blant annet overordnet at

«Omsetningsrådet vil følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) fra LMD og gjennomgå regelverk og ordninger.

Omsetningsrådet legger til grunn at flertallet på Stortinget mener det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov», jf. Innst. 251 S.»

Videre er mandatet presisert på hvilke områder som skal gjennomgås, ut fra forholdene Stortinget vektlegger og som er avtalt av flertallet. Når det gjelder opplysningsvirksomhet er mandatet fra Omsetningsrådet følgende:

«Se på opplysningsvirksomhet finansiert over omsetningsavgiften (Innst. 8 S (2017-2018) fra næringskomiteen til statsbudsjettet for 2018)»

Omsetningsrådet har satt frist for gjennomgangen av regelverk og ordninger til 31. desember 2019. I brevet av 19. mars 2018 til LMD påpekte Omsetningsrådet at vurderingen av opplysningsvirksomheten skal sees i sammenheng med den øvrige gjennomgangen av virkemiddelbruken i tråd med Prop. 1S (2017-2018) og Innst. 8S (2017-2018) fra Næringskomiteen.

I Prop. 94 S (2017–2018) Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2018 m.m.) heter det i kap 7.4.2 «Generisk markedsføring og forbrukerrettet informasjonsvirksomhet i regi av Matmerk»

«Ansvaret for generisk markedsføring av økologisk mat har de siste årene vært lagt til Matmerk. Partene er enige om å videreføre avsetningen til informasjon og generisk markedsføring med 2 mill. kroner i 2019 for å bidra til å ivareta statens ansvar for generisk markedsføring og forbrukerrettet informasjonsvirksomhet om økologiske produksjonsformer og produkter. Videre arbeid med å organisere generisk markedsføring av økologiske produkter, vil måtte sees i sammenheng med Omsetningsrådets gjennomgang av opplysningsvirksomheten.»

Det foreligger ingen bestilling fra Omsetningsrådet til arbeidsgruppa om å se på organisering av generisk markedsføring av økologiske produkter. Omsetningsrådet har heller ikke fått noen slik bestilling fra LMD.

Arbeidsgruppa har derfor ikke sett på organisering av generisk markedsføring av økologiske produkter.

3 Arbeidsgruppas sammensetning

I Omsetningsrådets møte 16. april 2018, sak 35/18, ble det vedtatt å etablere arbeidsgrupper på hvert av hovedtemaene B, C, D1, D2 og E (inkl. A) i Omsetningsrådets gjennomgang av markedsbalanseringen. Disse arbeidsgruppene skal organisere arbeidet, bestille utredninger og bearbeide innspill fram til et ferdig forslag som skal legges fram for rådet. Rådets leder fikk fullmakt til å bemanne arbeidsgruppene med representanter for medlemmene i OR basert på innspill fra rådsmedlemmene samt utnevne arbeidsgruppeledere. Landbruksdirektoratet er sekretariat for arbeidsgruppene.

Arbeidsgruppe C, Opplysningsvirksomhet, er nedsatt med følgende representanter (jf. OR-sak 44/18 i OR-møte 9. mai 2018):

Bjørn-Ole Juul-Hansen ((Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund /Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund/NHO Mat og Drikke/Norkorn), leder for arbeidsgruppen

Rolf Gjermund Fjeldheim (Nortura SA),

Lise Sandsbråten (Tine SA)

Lars Fredrik Stuve (Norske Felleskjøp SA)





Per Harald Agerup (Norges Bondelag)

John Petter Løvstad (Norsk Bonde- og Småbrukarlag)

I møtet 9. mai 2018 ble Omsetningsrådet enige om at leder for hver enkelt arbeidsgruppe har ansvaret for å rapportere til Omsetningsrådets møter. Rådet ønsket skriftlige orienteringer som unntas offentlighet og at leder skulle delta i Omsetningsrådets møter ved disse anledninger.

4 Opplysningskontorene i landbruket

Det er i dag fire opplysningskontor i landbruket. Disse har blitt etablert på ulike tidspunkt og har derfor ulik organisering, finansiering og arbeidsmetoder. I tabellen nedenfor er det gitt en skjematisk sammenligning av de forskjellige kontorene.

	<i>Melk</i>	<i>Frukt og grønt</i>	<i>Brød og korn</i>	<i>Kjøtt, fjørfe og egg</i>
Navn mot forbruker	 Opplysningskontoret for Meieriprodukter	 OPPLYSNINGSKONTORET FOR FRUKT OG GRØNT	 OPPLYSNINGSKONTORET FOR BRØD OG KORN	
Budsjett 2018	21,0 mill. kroner	18,92 mill. kroner	2,88 mill. kroner	79,0 mill. kroner **
Budsjett 2019	21,0 mill. kroner	19,92 mill. kroner	5,985 mill. kroner	79,0 mill. kroner **
Finansiering	Omsetningsavgift på melk	Jordbruksavtalen. Drifter også en skolefruktordning finansiert av Helse- direktoratet	Omsetningsavgift på korn (50 %) Møllene (25 %) Bakeindustrien m.fl (25 %)	Omsetningsavgift på kjøtt, fjørfe kjøtt og egg
Eierskap/drift	Aksjeselskap TINE (50 %), Q-meieriene (25 %) Synnøve Finden (25 %)	Offentlig stiftelse Eid av ni organisasjoner fra landbruk og industri *, samt Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet	Aksjeselskap (01.01.2019 Norske Felleskjøp (37,5 %), Norkorn (12,5 %) Norges-møllene (12,5 %) Lantmännen (12,5 %) Opplysningskontoret for brød og korn (25 %)	Avdeling i Nortura SA. Bransjestyre med representanter fra Nortura og KLF
Antall besøk på hjemmesider i 2018 ***	4 572 159	2 741 676	1 931 367	39 130 511

* Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Gartnerforbund, Grøntprodusentenes Samarbeidsråd, Oikos – Økologisk landslag, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, Bama-Gruppen A/S, NKL og Norgesfrukt AS

** Beløpet inkluderer en ekstrasatsing på egg på 5 mill. kroner

*** I tillegg kommer trafikk på sosiale medier. Tallet for kjøtt, fjørfe og egg omfatter Matprat, Matstart og Matopedia.

4.1 Opplysningskontoret for egg og kjøtt - Matprat.no

Opplysningskontoret for kjøtt og Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt ble slått sammen til ett kontor fra og med 2010 med navnet Opplysningskontoret for egg og kjøtt. Opplysningskontoret er organisatorisk en enhet i Nortura. Bransjestyret består av representanter fra Nortura og KLF og er opplysningskontorets styrende organ og behandler strategi- og handlingsplaner, budsjett og regnskap samt andre overgripende saker. Bransjestyret innstiller overfor Omsetningsrådet i saker vedrørende fjørfe kjøtt, mens det er markedsregulator som innstiller for kjøtt og egg etter innstilling fra Bransjestyret. Virksomheten på egg/fjørfe kjøtt og kjøtt er helfinansiert med midler fra omsetningsavgiften. Kontoret har noen oppdrag for reinnæringen som finansieres derfra.

Matprat.no er opplysningskontorets kommunikasjonsplattform. Det grunnleggende og primære arbeidet til Opplysningskontoret for egg og kjøtt er langsiktig bygging av kunnskap, preferanser, matrepertoar og forbrukslyst hos forbruker, for å sikre en størst mulig omsetning og verdiskapning for kjøtt- og eggbransjen i fremtiden. Opplysningskontoret for egg og kjøtt skal også på kort og mellomlang sikt være en tydelig bidragsyter til å balansere utfordrende markedsituasjoner, blant annet ved kampanjer. Kontoret har kompetanse innen ernæring, kommunikasjon, mat- og matkunnskapsformidling og har i 2019 om lag 22 årsverk og et budsjett på 79 mill. kroner.

4.2 Opplysningskontoret for Meieriprodukter - Melk.no

Opplysningskontoret for Meieriprodukter ble etablert i 2003 og er et aksjeselskap eid av Tine (50 %), Q-meieriene (25 %) og Synnøve Finden (25 %). Selskapsformen åpner for at også andre meieriselskaper skal kunne komme inn som aksjonærer. Opplysningskontoret for Meieriprodukter driver opplysningsvirksomhet gjennom merkenøytral informasjon, råd og inspirasjon om melk og meieriprodukter. De har kompetanse innen matfag, undervisning, ernæring og kommunikasjon og driver nettstedet melk.no.

Opplysningskontoret for Meieriprodukter har i dag åtte ansatte. De har siden oppstarten vært helfinansiert av midler fra omsetningsavgiften. Fra 2017 til 2018 ble budsjettet redusert fra 29,6 til 21 mill. kroner. En tilleggsdekning fra bransjen har vært diskutert, men videre diskusjoner ble utsatt til etter at konklusjonene fra evalueringen av opplysningskontorene har kommet på plass. I 2019 er budsjettet på 21 mill. kroner.

4.3 Opplysningskontoret for frukt og grønt - Frukt.no

Opplysningskontoret for frukt og grønt ble etablert i 2000. Kontoret er organisert som en stiftelse av ti organisasjoner: Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Gartnerforbund, Grøntprodusentenes Samarbeidsråd, Oikos – Økologisk landslag, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, Bama-Gruppen A/S, NKL, Norgesfrukt AS og Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet. Ni av disse sitter i styret. Opplysningskontoret for frukt og grønt er det eneste opplysningskontoret der faglagene sitter i styret.

Opplysningskontoret er en felles organisasjon for grøntbransjen i Norge for å drive informasjons- og markedsføringsarbeid til nytte for alle som produserer og selger friske grøntvarer. Kontoret driver nettstedet Frukt.no.

Kontoret har i dag ni ansatte. De finansieres med midler fra jordbruksavtalen (kollektivt dekt omsetningsavgift på hagebruksprodukter), men Omsetningsrådet administrerer bevilgningen. I 2019 er bevilgningene på 19,92 mill. kroner. I tillegg mottar kontoret midler fra Helsedirektoratet for administrasjon og drift av skolefruktordningen. Dette utgjorde i 2018 20,3 mill. kroner, hvorav 12 mill. kroner til prisnedskrivning av frukt/grønt. For 2019 utgjør beløpet 20,6 mill. kroner.

4.4 Opplysningskontoret for brød og korn – Brodogkorn.no

Opplysningskontoret for brød og korn ble etablert i 2007. Kontoret er et aksjeselskap eid av Norske Felleskjøp SA, Norkorn, Norgesmøllene AS, Lantmännen og kontoret selv. Opplysningskontoret for brød og korn skal drive merkenøytral opplysningsvirksomhet på vegne av alle aktørene i verdikjeden. Formålet er å bidra til økt forbruk av og verdiskaping for norsk matkorn, brød og andre kornprodukter. Kontoret driver nettstedet Brodogkorn.no. Kontoret er samlokalisert med Opplysningskontoret for egg og kjøtt.

Kontoret har en medarbeider. De er finansiert gjennom omsetningsavgiftsmidler på korn (50 prosent) og direkte tilskudd fra møllere og bakere (50 prosent). For 2018 var budsjettet på 2,66 mill. kroner hvorav 1,33 mill. kroner kom fra omsetningsavgiften. I 2019 er budsjettet på 5,99 mill. kroner, hvorav 2,99 mill. kroner fra omsetningsavgiften.

4.5 Samarbeidsprosjekt mellom opplysningskontorene og Norges Sjømatråd

Det er etablert et samarbeidsprosjekt der alle opplysningskontorene på landbrukssida deltar samt Norges Sjømatråd. For perioden 2017–2020 gir Gjensidigestiftelsen 12 mill. kroner for gjennomføring av prosjektet «Sunn ungdomsmat», som inkluderer delprosjektet NM i lunsj. Prosjektlederen er ansatt hos Opplysningskontoret for frukt og grønt.

Prosjektet har som målsetning å bidra til å skape kunnskapsbaserte holdninger og handlinger til mat og kosthold blant 13-16 åringer. Fokus er inntak av matvarer i henhold til Helsedirektoratets kostråd og de nasjonale faglige retningslinjene for mat og måltider i skolen utgitt av Helsedirektoratet.

4.6 Matmerk – generisk markedsføring av økologiske produkter og Nyt Norge

I jordbruksoppgjøret i 2007 jf. St.prp. nr. 77 (2006–2007) Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m., ble det bestemt at ansvaret for generisk markedsføring av økologisk mat skulle legges til Stiftelsen KSL Matmerk. For 2019 gir Omsetningsrådet 2,5 mill. kroner til Matmerk for markedsføring av økologiske produkter og 6 mill. kroner for markedsføring av merkeordningen «Nyt Norge».

5 Opplysningsvirksomhet i andre land

Det er organisasjoner/virksomheter i en rekke land både innenfor og utenfor EU som driver aktivitet med lignende formål som de norske opplysningskontorene. Våre tre naboland Sverige, Finland og Danmark har slike organisasjoner innen ulike sektorer. Til eksempel i Sverige arbeides det innen flere sektorer som kjøtt, melk og brød/korn og i Danmark innen melk og brød/korn.

Organisasjonene/virksomhetene som driver slikt arbeid er organisert og finansiert på ulike måter i de forskjellige landene. Mange av kontorene er finansiert via en avgift fra bøndene i de respektive landene. Nedenfor følger noen eksempler på finansieringsmetode og oppgaver til opplysningsvirksomheten i noen andre land.

Svensk kött driver generisk/merkenøytral markedsføring på gris, storfe, lam/sau. Organisasjonen blir finansiert med to millioner kroner direkte fra Lantbrukarnas Riksförbund og resten av midlene (ca. ni millioner kroner) betales inn fra bønder og slakteriene (kun større slakterier) med 50/50 fordeling. I tillegg får man et tilskudd på en krone per dyr fra Sveriges storfeprodusenter. Svenskt Kött fremmer omsetningen av svensk kjøtt. De arbeider med å gi kunnskap og inspirasjon, samt å skape meninger om alt som har med svensk kjøtt, svenske delikatesser og fordelene med svensk husdyrhold å gjøre.

Beef + Lamb New Zealand Inc driver generisk/merkenøytral nasjonal og internasjonal markedsføring på storfe og lam/sau. Organisasjonen er samfinansiert av bønder (gjennom Beef + Lamb New Zealand Ltd.), forhandlere og industri («processors»). For bønder betales det en avgift. Budsjettet er per 2015 på ca. \$28 millioner (ca. 170 millioner NOK), hvorav \$14 millioner kommer fra sauebønder og \$10 millioner fra storfebønder.

Denne organisasjonen arbeider med kjøtt, er eid av bøndene og driver generisk markedsføring både nasjonalt og internasjonalt. De har tidligere hatt fokus på matinspirasjon, men det ser ut til at rådgivning og prosjektarbeid nå har fått større oppmerksomhet. De er tungt inne i samfunnstemaer knyttet til kjøtt og svært tydelige når det kommer til å bygge preferanse for det newzealandske kjøttet. I 2015 var det en «folkeavstemming» om hvorvidt avgiftene på saue-/lamme- og storfekjøtt skulle videreføres (Sheepmeat and Beef Levy Referendum). 84 prosent stemte for å videreføre avgiftene i seks nye år.

Bord Bia, Irish Food Board, driver generisk/merkenøytral markedsføring både nasjonalt og internasjonalt på kjøtt, frukt og grønnsaker («all» irskprodusert mat). For meieriprodukter driver Bord Bia med markedsføring internasjonalt, mens det er National Dairy Council som markedsfører meieriprodukter på nasjonalt nivå. Organisasjonen finansieres gjennom statlige overføringer via «Oirachtas Grant-in-Aid» (lovfestet, hjemlet bidrag/overføring). I 2009 var overføringen på 28 millioner Euro. De har også andre øremerkede (statlige) overføringer, samt overføringer direkte fra EU (ved særskilte kampanjer) og i tillegg brukes avgifter. Totalt var budsjettet fra 2009 på ca. 43,5 millioner Euro. Dette er en statseid organisasjon, men drives med kommersielle mål. De jobber ikke med matinspirasjon og innhold, men med rådgivning, kampanjearbeid, prosjektarbeid og kunnskapsformidling.

The British Egg Industry Council driver generisk nasjonal informasjonsspredning og formidling av fakta for egg. Den finansieres av frivillige avgifter fra eggprodusentene og eggpakkeriene (rundt 90 prosent av eggprodusentene betaler slik avgift). Organisasjonen består av 11 medlemsorganisasjoner (handelsorganisasjoner) og er ansvarlige for opprettelsen og driften av «The British Egg Information

Service». Drift av merkeordningen «The Lion Mark», et kvalitetssystem for å sikre høy standard på egg, ligger også herunder. Britisk eggindustri har investert over £100 millioner i merkeordningen.

Organisasjonen skal holde dialog og drive lobbyvirksomhet mot myndigheter både nasjonalt og i EU. British Egg Information Service driver markedsføring av egg mot forbrukere som eggoppskrifter, eggernæring, trygge egg og eggproduksjon.

Mejeriforeningen og Landbrug & Fødevarer, Danmark. Mejeriforeningen er bransjeorganisasjonen for meierisektoren. Medlemmer av Mejeriforeningen er meieriselskaper som mottar melk og produserer melk, ost, smør og syrnede produkter. I tillegg er handelsselskaper medlemmer som eksporterer og importerer meieriprodukter til og fra Danmark. Landbrug&Fødevarer ivaretar felles interesser for alle danske bønder og matvarevirksomheter.

Mejeriforeningen er overordnet ansvarlig for den generiske kommunikasjonen om melk og meieriprodukter i Danmark. Utover den innsats som Mejeriforeningen selv leverer med egne medarbeidere, kjøpes det en rekke tjenester hos utvalgte medarbeidere hos Landbrug&Fødevarer. Dette kaller de bransjebestilling og utgjør omtrent 10 millioner kroner årlig. Som et eksempel kan nevnes oppgaver i forbindelse med ernæringskommunikasjon.

Mejeriforeningen utfører også en rekke kommunikasjonsoppgaver direkte. Herunder bl.a. generiske kampanjer (EMF + selvfinansierende prosjekter), skolemelkkommunikasjon, mat til barn (nyfødte) og kampanjer som omhandler dyrevelferd og bærekraft. De både drifter og kommuniserer alt rundt den danske skolemelkordningen. Til disse oppgavene er budsjettet i 2019 på ca. 17,5 millioner danske kroner. I tillegg kommer kostnader til lønn og andre driftskostnader. EMF (European Milk Forum) er et europeisk samarbeid mellom 8 europeiske generiske meieriorganisasjoner som kjører felles markedsføringskampanjer delvis finansiert av EU. Melk.no er assosiert medlem og samarbeider med EMF om kampanjer mot utvalgte nøkkelpersonell («stakeholders») om kosthold og ernæring relatert til meieriprodukter.

Dette betyr at det samlede budsjett rundt kommunikasjon og ernæring er på ca 25 mill. kroner i melkesektoren. I tillegg kommer det ca 5 mill. kroner fra EU-kampanjer som kjøres felles med andre land. Totalt er det ca 6 årsverk involvert i arbeidet i tillegg til innleid hjelp fra studenter i perioder.

Brödinstitutet, Sverige, har som formål å kommunisere brød og helse, klimasmarte valg og god mat. Organisasjonen består av en person. De er datterselskap til bransjeorganisasjonen Sveriges bagare & konditorer AB. Finansieringen skjer gjennom en medlemskapsavgift via morselskapet. Totalbudsjettet for 2018 er 3,5 mill. SEK.

6 Effekter av generisk markedsføring på etterspørsel

I den foreløpige rapporten ble det gitt en kort omtale av effekter av generisk markedsføring. Arbeidsgruppa varslet at man ville komme tilbake til dette i den endelige rapporten.

Opplysningskontorenes arbeid omfatter både markedsføring og informasjonsarbeid av generisk art. Det vil verken være naturlig eller riktig å trekke klare grenser mellom disse. EU gjennomfører omfattende programmer for generisk markedsføring. Så godt som alle land innenfor Unionen er tilknyttet en eller annen form for generisk markedsføringsaktivitet i regi av EU. Generisk markedsføring i EU rettes inn både mot eget marked innenfor EU, men også mot internasjonale markeder hvor man søker å øke mulighetene for eksport av EU-produserte landbruksvarer.

EU-kommisjonen legger opp til å øke satsingen på generisk markedsføring de nærmeste årene. Fra 2017 til 2018 økte bevilgningene til informasjons- og markedsføringsaktiviteter fra 142,5 millioner Euro til 188,5 millioner Euro, noe som innebar en økning på over 30 prosent.

Magne Supphellen, Dr. Oecon ved Norges Handelshøgskole, har i oktober 2018 gjort en gjennomgang av forskningslitteraturen for Opplysningskontoret for egg og kjøtt på temaet «Virker generisk matreklame?»⁴ Formålet med rapporten var å gi et overblikk over hovedfunn i den internasjonale forskningslitteraturen på effekter av generisk markedsføring av matprodukter. Det sentrale spørsmålet var om denne typen markedsføring i hovedsak er effektiv eller ineffektiv, det vil si om inntektseffektene overstiger kostnadene. Rapporten drøfter også faktorer som styrker eller svekker effektene av slik markedsføring, samt ser på sammenhengen mellom generisk markedsføring og produsentenes egen markedsføring.

Formålet med generisk matreklame er å øke totalomsetningen for en matkategori (f.eks. kylling eller egg). Reklamen fokuserer på en type matprodukt, ikke spesifikke merkevarer, og skal etter hensikten ikke påvirke markedsandelene for produsentene innen kategorien. (Crespi & Sexton 2013).

Generiske markedsføringsprogrammer er vanlige i mange land. I USA brukes det årlig mer enn ti milliarder kroner på produsentfinansierte generiske markedsføringskampanjer (Crespi & Sexton, 2013). En lang rekke kjøtt- og jordbruksprodukter er omfattet av slike ordninger. I Norge er Sjømatrådet ansvarlig for generisk markedsføring av norsk sjømat. I 2017 utviklet de konseptet «3 i uka» som ble lansert i 2018. Opplysningskontorene i landbruket har ansvaret for den generiske markedsføringen av norske jordbruksprodukter.

Tyngden av forskningen på temaet er amerikansk. Hovedgrunnen til dette er at USA var tidlig ute med generiske kampanjer (1920-årene) og har siden brukt store beløp årlig på denne typen markedsføring. Satsingen har også inkludert registrering av kostnader og omsetningstall, og med dette skapt et solid datagrunnlag for analyse av effekter. Supphellen peker også på at det finnes relevant forskning basert på data fra Canada, UK og Australia. De fleste studiene er basert på økonometriske analyser av

⁴ Virker generisk matreklame? Kort gjennomgang av forskningslitteraturen. Magne Supphellen, Dr. Oecon. Oktober 2018.

tidsseriedata, mens noen fokuserer mer direkte på forbrukernes mentale responser på markedsføringen.

I følge Crespi & Sexton (2013) var det i 2007 publisert mer enn 250 studier på effekter av generisk markedsføring av matprodukter. Den mest sentrale review-artikkelen for denne perioden er Alston et al (2007). Williams et al (2017) har siden gjennomgått ytterligere 27 studier, publisert i perioden 2007-2016. Konklusjonen i alle review-artiklene på feltet er entydig: Den generiske markedsføringen har i hovedsak vært meget lønnsom for produsentene (bøndene). Analyser av en lang rekke generiske markedsføringskampanjer i Australia viser lignende resultater (SAPIT 2013).

Samme analyse av de 27 studiene for perioden 2007-2016 (Williams et al 2017) viser en gjennomsnittlig benefit-cost ratio (ABCR) på 9,69. Det betyr at man i gjennomsnitt fikk igjen mer enn ni ganger innsatsen i disse programmene. Variasjonen er imidlertid stor (3,1 til 15,55). Tar vi med resultatene fra tidligere perioder, finner vi også noen få eksempler på ulønnsomme kampanjer, men disse er unntak. Det er også interessant å notere at gjennomsnittlig marginal benefit-cost ratio (MBCR) for perioden 2007-2016 var 8,70.

I tillegg til inntektseffekten for produsenter og detaljister, tyder forskningen på at den generiske markedsføringen gir betydelige ringvirkninger for andre næringer (multiplikator-effekter). Williams et al (2017) estimerte multiplikatorvirkningene av de 27 programmene i deres datamateriale og konkluderte med at hver dollar brukt på generisk markedsføring genererte en økning i brutto nasjonalprodukt (BNP) på 65 dollar. Supphellen skriver at selv om dette estimatet sannsynligvis er for optimistisk fordi modellen ikke tar hensyn til substitusjon (reklame for kylling kan f.eks. svekke omsetningen for substituttet svinekjøtt), er det grunn til å anta at generisk markedsføring kan gi betydelige multiplikatorvirkninger i tillegg til den positive effekten for produsentene.

Flere studier viser at generisk markedsføring kan være meget effektivt for å redusere skadevirkningene av negativ publisitet.

Den internasjonale forskningslitteraturen viser at de aller fleste generiske markedsføringskampanjene for kjøtt- og jordbruksprodukter som har vært gjenstand for effektmålinger er lønnsomme for bøndene, til dels meget lønnsomme, men at innsatsen må opp på et visst nivå for å oppnå denne effekten. Forskningsresultatene viser at de fleste kampanjene var underfinansierte; dvs. de med stor sannsynlighet kunne oppnådd større økonomiske gevinster med større budsjetter. Supphellen peker på at dette selvsagt ikke betyr at enhver generisk kampanje vil være lønnsom, men under lignende betingelser som de historiske kampanjene, vil sannsynligheten for at inntektseffekten overstiger kostnadene være stor.

Variasjonen i lønnsomhet er svært stor i de historiske lønnsomhetsanalysene. Dette kan skyldes en rekke forhold, ikke minst profesjonaliteten i de virkemidlene som brukes som f.eks. valg av budskap, kreative virkemidler, valg av kommunikasjons-kanaler og graden av integrasjon mellom kanalene. Andre faktorer som spiller inn er markedsmakten i distribusjonen, kryss-kategori-effektene og samspillet mellom generisk markedsføring og produktspesifikk markedsføring. For markeder med stor makt i distribusjonsleddet vil effekten av generisk markedsføring være mindre for bøndene. Slik markedsføring vil fortsatt kunne være lønnsom, men en relativt større del av inntektseffekten vil fanges opp i butikkleddet. Den generiske markedsføringen kan enten styrke eller svekke omsetningen av produktmerkene, avhengig av graden av samsvar i budskapet mellom den generiske- og produktspesifikke kommunikasjonen.

Som følge av Supphellens gjennomgang av internasjonal forskning på området, er det lite relevant å

gjengi de spesifikke studiene det var varslet i den foreløpige rapporten. I stedet begrenses omtalen under til den norske SNF-studien fra 2015, samt 3 nasjonale eksempler på effekt av generisk markedsføring/informasjon.

I 2015 gjennomførte SNF (Samfunns- og næringslivsforskning AS) et prosjekt for Opplysningskontoret for egg og kjøtt med tittel «Effekter av Generisk Markedsføring av MatPrat»⁵. I studien ble det gjort både en litteraturstudie og en kvantitativ studie. Et overveiende flertall av studiene som ble lagt til grunn i litteraturstudien viser at generisk markedsføring virker, og at denne type markedsføring har til dels stor positiv effekt. Det finnes imidlertid også studier som betviler effekten av generisk markedsføring og som viser til eksempler hvor det er vanskelig å bevise konkret positiv effekt. Disse studiene er imidlertid i klart mindretall. SNF konkluderte med at det er stor sannsynlighet for at generisk markedsføring har signifikant positiv effekt for de varer eller produkter den er ment å fremme. I den kvantitative studien konkluderer SNF med at MatPrat sin generiske markedskommunikasjon øker betalingsvilligheten og kjøpsintensjonen for produktet i reklamen (eksempelvis kyllingfilet) og det konkurrerende produktet (eksempelvis strimlet svinekjøtt), både alene og i kombinasjon med privat reklame (eksempelvis Prior eller Gilde). Disse effektene gjelder både på merke- og generisk produktnivå, samt på individ- og forbrukernivå. Videre ble det funnet at videokommunikasjon på Matprat.no scorer signifikant høyere langs effektivitetskriteriene for reklame kontra både Prior og Gildes reklame for tilsvarende produktkategorier.

I prosjektet har SNF forklart forskjellen på generisk- og merkevaremarkedsføring: «En kan se på generisk markedsføring som et tiltak som søker å øke størrelsen på den totale kaken, mens merkevarekampanjer i større grad søker å øke størrelsen på de enkelte kakestykkene». Videre blir det påpekt at det er viktig å ta hensyn til gjensidig avhengighet av generisk markedsføring og markedsføring av private merkevarer. Rapporten sier også at «Opplysningskontoret for egg og kjøtt sin markedsføring potensielt medfører en flytting av makt fra sluttselgere til produsenter, altså er det produsentene som kan skape en økt margin, og i mindre grad butikkjedene». Rapporten viser også til at det kan se ut som de mindre aktørene i bransjen får god uttelling for generisk markedsføring. Dette fordi de har begrensede midler til å drive egen kommunikasjon. I et marked med relativt få aktører, vil generisk markedsføring bidra til å opprettholde konkurransen ved å løfte markedet totalt sett (alternativt redusere nedgangen).

Nedenfor beskrevet 3 eksempler på nasjonale kampanjer der generisk markedsføring/informasjon har blitt benyttet.

Case – jod og meieriprodukter: Et eksempel på at kommunikasjon fra et merkenøytralt opplysningskontor er med på å øke bevisstheten rundt et helseproblem, er arbeidet Opplysningskontoret for Meieriprodukter har gjort i forbindelse med at Nasjonalt råd for ernæring våren 2016 lanserte en rapport om jod-status i Norge. Rapporten viste at grupper i den norske befolkningen generelt, og gravide og ammende kvinner spesielt, ikke får i seg nok jod. Rådet selv brukte uttrykk som at det var «akutt behov for tiltak». En av anbefalingene fra Rådet til helsemyndighetene var å konkretisere rådet om magre meieriprodukter til 3 porsjoner om dagen, fordi melk er den viktigste jodkilden i det norske kostholdet. Rådet og helsemyndighetene hadde selv i liten grad en plan for å spre dette budskapet.

⁵ «Effekter av Generisk Markedsføring av MatPrat» SNF-RAPPORT, Alexander Jakubanecs og Frode Skjeret. SNF- prosjekt nr. 0153/0154 "Utvikling av resultatmålingssystem for Opplysningskontoret for Egg og Kjøtt"

Opplysningskontoret for Meieriprodukter gjennomførte derfor etter at rapporten kom og i tiden etter lanseringen av rapporten et omfattende arbeid for å spre informasjon om melk and andre meieriprodukter som den største jodkilden i det norske kostholdet. Det ble arrangert fagseminar, produsert faktaark og fagartikler rettet mot fagpersonell og de spredte informasjonen i egne, sosiale og betalte kanaler. Dette gav også omfattende oppslag i fortjente medier.

Effekten av arbeidet til Opplysningskontoret for Meieriprodukter i denne saken er uvanlig tydelig. Målinger viste at andelen som er enige i utsagnet «Melk er viktig for å få i seg nok jod» økte fra 18 prosent høsten 2015 til 34 prosent i etterkant av lanseringen. Det er svært sjelden man ser så store endringer over såpass kort tid, men det gjenstår fortsatt mye arbeid for å spre budskapet videre til større deler av befolkningen. 30 prosent av befolkningen oppgir etter lanseringen at de har hørt om at det er lavt jod-inntak blant norske kvinner. Dette tallet har steget til 53 prosent i mars 2018 etter en rekke jodoppslag i media i samme periode.

Case – 3 om dagen: I en rekke land har det lenge vært spesifikke kostråd om melk og meieriprodukter. De vanligste er råd om å innta 3 porsjoner med meieriprodukter daglig, eller 0,5 liter melk. I Norge har kostrådet knyttet til meieriprodukter vært «la magre meieriprodukter være en del av det daglige kostholdet». Om lag halvparten av befolkningen oppgir i markedsundersøkelser at de får i seg 3 porsjoner med meieriprodukter daglig. Det er store demografiske forskjeller og spesielt kommer yngre kvinner dårlig ut. I 2014 ble 3 om dagen løftet frem som hovedbudskap fra Opplysningskontoret for Meieriprodukter. I periodene kontoret har fokusert på dette budskapet, har kjennskapen til det økt, mens det har falt når det er mindre fokus. Helsemyndighetene har nå konkretisert rådet til tre porsjoner først og fremst pga. utfordringene med jodstatusen i befolkningen. De har også spesifisert at for å dekke jodinntaket bør to av disse være melk, syrnet melk eller yoghurt. Det medfører at det konkrete rådet vil få større oppmerksomhet, flere kommer til å snakke om det og det gjør budskapet sterkere når Opplysningskontoret for Meieriprodukter kan underbygge budskapet med at det støttes av helsemyndighetene.

Eggkampanjen: Siden 2016 har Omsetningsrådet brukt 5 mill. kroner årlig til en kampanje som en ekstrasatsing for å øke forbruket av egg med 10 prosent innen utgangen av 2020. Kampanjen var basert på konseptet «Egg kan mer enn du tror». Det kreves ressurser og tid for å flytte holdninger og matvaner, og ett av målene med kampanjen første året var å gi forbrukerne lyst til å spise egg oftere. Målinger før og etter kampanjen viste at andelen som i svært stor grad oppgav å ville spise mer egg økte fra 22 prosent til 25 prosent. Bruken av oppskrifter med egg på Matprat.no økte med hele 62 prosent sammenliknet med september 2015. Kampanjeevalueringen viser at kampanjen har hatt høy oppmerksomhet (49 prosent) og god «likning». Dette har gitt en gjennomsnittlig økning i bruken av oppskrifter med egg gjennom hele 2016 på 39 prosent sammenliknet med 2015, og viste at interessen for og engasjementet rundt egg er økende. Salgstall fra Totalmarked kjøtt og egg viser en økning på 3 prosent i 2016, noe som bekreftet at forbruket gikk i ønsket retning. Selv om det ikke er dokumentert hvor stor effekt selve kampanjen har hatt på eggsalget, gir økningen i bruk av oppskrifter med egg sterke indikasjoner på at dette har bidratt til økt salg.

I det andre året ble hovedkampanjen lagt til forsommeren for å avhjelpe en krevende markedsituasjon gjennom sommeren. Ved siden av å skape oppmerksomhet rundt eggets bruksområder, hadde 2017-satsingen fokus på eggets ernæringsmessige egenskaper og rask tilberedning. Hovedvirkemidlene var filmer på TV og digitale medier inkludert sosiale medier, og det ble produsert to nye taktiske filmer der budskapet er ernæring og rask tilberedning. Evalueringen viste at 2017-kampanjen fikk høyere oppmerksomhet enn tilsvarende året før. Budskapsforståelsen var også svært god. 76 prosent oppgav at filmene gav inntrykk av at egg er sunt og 60 prosent at det går fort å lage retter med egg. Trafikken på Matprat.no økte med 26 prosent sammenliknet med samme periode i 2016 og bruken av oppskrifter med egg økte med hele 31 prosent i perioden. Disse tallene kan gi grunnlag for å anta at budskapene treffer forbrukerne godt og har effekt.

I 2018 ble budskapet spisset mot ernæring. Filmene fikk noe lavere oppmerksomhet enn i 2017, men visningsbudsjettet var også lavere. Både filmenes relevans, budskapsfortåelse og liking var signifikant høyere enn MatPrats benchmark på respektive områder. Bruken av oppskrifter på egg økte med 32 prosent i kampanjeperioden sammenlignet med 2017. I samme periode økte eggsalget i butikk med 5,7 prosent sammenlignet med 2017.

Opplysningskontoret har fått midler til å videreføre kampanjen i 2019.

7 Opplysningsvirksomhet - innhold og hjemmelsgrunnlag

7.1 Opplysningskontorenes roller og arbeidsmetoder

Som tidligere beskrevet har opplysningskontorene kommet til på ulike tidspunkt og har derfor ulik organisering, finansiering og arbeidsmetoder. Produktenes egenart i de ulike sektorene er også forskjellige. Videre varierer størrelsen på kontorene betydelig. Dette gir kontorene ulike roller i markedsbalanseringen. Alle kontorene skal bidra til å øke omsetningen av varer innen den sektoren de representerer. Primært skal opplysningsvirksomheten gi økt verdiskapning for bonden, men økt omsetning vil også være til nytte for industrien. I tillegg vil også andre grupper kunne dra nytte av det arbeidet opplysningskontorene utfører. Opplysningskontorene må derfor ha både en kortsiktig og langsiktig horisont.

Formålet med opplysningsvirksomheten er å fremme omsetningen av varer som hører inn under Omsetningsloven, jfr. Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet § 1. Kontorene er med andre ord elementer i markedsbalanseringen som brukes på forskjellige måter avhengig av blant annet hva som er hensiktsmessig i de ulike sektorene.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt er det kontoret som brukes mest aktivt i situasjoner der det oppstår ubalanse innen de enkelte dyreslag. Deler av bevilgningen til kontoret er også formelt øremerket slike kampanjepregede tiltak.

Kontorene skal også være omdømmebyggende og -forvaltende aktører basert på kunnskap, kjennskap til markedene og at man framstår som uavhengige/merkenøytrale aktører som forbrukerne har tillit til.

Opplysningskontorenes virksomhet er basert på forbruker- og trendanalyser og innsikt. Hensikten er å sikre at opplysningsvirksomheten aktivt svarer på de spørsmål forbrukere stiller og som er av betydning for konsumentet. Forbrukerne og samfunnet ellers er i kontinuerlig endring og det er viktig at strategiene til opplysningskontorene reflekterer dette. Dette har ført til bl.a. økt fokus på klima/miljø, bærekraft, dyrevelferd, helse/ernæring, etikk etc. Opplysningskontoret for egg og kjøtt har også utgitt et læreverk om mat for barne- og ungdomsskolen, Matopedia. Generelt synes det å være tydelige sammenhenger mellom positive/negative holdninger til et produkt og forbrukernes kjøpslyst av samme produkt. Blant annet viste melkeanalysen fra 2012 som ble gjennomført av Mark-Up på vegne av Opplysningskontoret for Meieriprodukter en sterk korrelasjon mellom holdninger til melk og forbrukslyst av melk. Omdømmebygging er derfor et viktig arbeid. Omdømme kan være tidkrevende å bygge opp. Samtidig som det er «ferskvare» som raskt kan forvitte om det ikke jobbes kontinuerlig. Også enkelthendelser kan gi rask svekkelse av et produkts omdømme. Utfordringene som animalske produkter står overfor fremover relatert til helse og bærekraft krever sterkt søkelys på omdømmebygging der generisk opplysningsvirksomhet kan spille en viktig rolle.

Kontakt og samarbeid med myndigheter innenfor helse/ernæring er blitt en viktig del av arbeidet til kontorene og med gjensidig nytte. I dette arbeidet bestreber alle opplysningskontorene seg på å følge myndighetenes kostråd, og gjør et viktig arbeid i å kommunisere disse rådene. Det er også blitt gjennomført flere samarbeidsprosjekter med helsemyndighetene der de har hatt felles interesser (eks NM i lunsj for ungdomsskoleelever i 2017). I begrunnelsen for regjeringens forslag om videreføringen av finansiering av opplysningskontoret i grøntsektoren, kan det se ut som om det bare er grøntsektoren

som inngår i helsemyndighetenes kostholdsråd. Det er imidlertid ikke tilfelle, jf. at både melk, grove kornprodukter, egg og kjøtt inngår i kostholdsrådene.⁶ Det kan i den sammenheng pekes på

- Opplysningskontoret for brød og korn sitt fokus på grovt brød og kornprodukter
- Opplysningskontoret for Meieriprodukter sitt fokus på 3 porsjoner med meieriprodukter om dagen
- Opplysningskontoret for egg og kjøtt sin ukemeny som også har med fisk og frukt- og grønt
- Opplysningskontoret for frukt og grønt sitt fokus på 5 om dagen.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt har i sin visjon at de skal inneha posisjonen «Det du trenger å vite om mat, når du trenger det». Dette sammen med at man har valgt ikke å gi ernæringsråd som strider mot kostholdsrådene, ligger som bakgrunn for at de har oppskrifter som også inneholder andre produkter enn kjøtt og egg, herunder fisk og vegetarretter. Både Opplysningskontoret for egg og kjøtt og de andre kontorene har også et godt omdømme med stor grad av tillitt.

Omdømme og tillitt til informasjon folk er ute etter, genererer trafikk til kontorenes nettsted. Høy trafikk er også viktig for å nå fram med kunnskap om kontorenes kjerneprodukter og således oppnå målene med aktivitetene. I følge Opplysningskontoret for egg og kjøtt er kostnadene i MatPrat knyttet til produktene utenom kjerneproduktene marginal, men gir grunn for stor nytteverdi for kjerneproduktene. Strategien vurderes derfor som god.

Det er i dag mange nettsider og bloggsider som skriver om ernæring/mat og som promoterer ulike typer kosthold som til dels ligger langt unna helsemyndighetenes kostholdsråd. Forbrukerne møter således mange flere og til dels motstridende budskap om de samme produktene. Det er svært utfordrende for de ulike merkeaktørene å delta i debatten rundt dette med troverdige stemmer. De merkenøytrale opplysningskontorene utgjør her en viktig forskjell. I Danmark har de vurdert dette som en fordel. Blant annet har de danske helsemyndigheter (sundhedsmyndigheder) uttrykt et klart ønske om at den generiske sunnhetskommunikasjonen kommer fra bransjeorganisasjonen (Mejeriforeningen) og ikke fra meieriselskapene, og at den kommer kontinuerlig.

Opplysningskontorene bruker sosiale medier aktivt i sitt arbeid. Dette er en nødvendighet i møtet med aktører som nevnt over.

7.2 Hjemmel for opplysningsarbeid

Omsetningsloven (LOV-1936-07-10-6) har som formål å fremme omsetningen av de viktigste norskproduserte jordbruksvarene. Loven er det juridiske grunnlaget for markedsbalanseringssystemet og Omsetningsrådet er etter loven satt til å forvalte dette.

I omsetningsloven § 11 heter det: «Dei pengane som kjem inn etter § 5 og § 5a går til eit særskilt fond for kvar avgift og kan berre nyttast etter vedtak av Omsetningsrådet til å fremja umsetnaden av vedkomande varor. Pengane vert styrde av rådet»

I medhold av omsetningsloven § 11 har Omsetningsrådet fastsatt Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (FOR-2008-10-22-1136). Forskriften § 7-1 gir hjemmel for

⁶ <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1014/Helsedirektoratets%20kostr%C3%A5d%20IS-2377.pdf>

rådet til å gi utfyllende retningslinjer.

Hjemmelen for å gi midler til opplysningsarbeid i landbruket ligger i «Retningslinjer for anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet» av 22. oktober 2008.

Formålet med midlene går fram av § 1 der det heter:

«Formålet med bruk av midler er å fremme omsetningen av varer som hører inn under omsetningsloven. Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes nøytralt i forhold til produsentene og omsetningsleddene.»

I § 2 «Tiltak som det kan ytes tilskudd til» heter det under punkt 1:

«1. Reklame og salgsfremmende tiltak:

Med reklame og salgsfremmende tiltak forstås tiltak som tar sikte på å påvirke etterspørselen. Det gjelder tiltak som reklame, opplysning overfor forbruker i form av brosjyrer og lignende om produkter, varedemonstrasjoner, forhandlerpåvirkning og lignende.

Tiltakene skal ikke reflektere til varemerke eller omsetningsledd og ikke ha noen form for diskriminerende effekt. Opplysninger skal være saklige mht. produktinformasjon.»

Formålet med bruken av midlene er å fremme omsetningen/etterspørselen av varer som hører inn under omsetningsloven. Videre skal tiltakene være generiske ved at de ikke skal reflektere varemerke eller omsetningsledd. Hjemmelsgrunnlaget må også tolkes slik at det er effekt for norsk landbruksproduksjon som skal ligge til grunn.

Bevilgningen til Opplysningskontoret for frukt og grønt kommer fra jordbruksavtalen, post 70.11 Avsetningstiltak hagebruk. Midlene forvaltes av Omsetningsrådet. Utover eventuelle føringer fra avtalepartene legges retningslinjenes bestemmelser til grunn for forvaltningen.

7.3 Behov for endring/oppdatering av regelverket

Retningslinjene for faglige tiltak og opplysningsvirksomhet ble siste gang revidert i 2008. Enkelte formuleringer i retningslinjen kan imidlertid være enda eldre. Formuleringene og eksemplene er fra en tid hvor det ble kommunisert på en annen måte og over færre plattformer enn i dag.

Opplysningskontorene kommuniserer i dag gjennom flere kanaler, herunder:

- Betalte kanaler (eksponering og annonsering man betaler for)
- Fortjente kanaler (PR-arbeid som fører til omtale i pressen, digitale medier, blogger osv.)
- Egne kanaler (egne nettsider, egne sosiale medier, epost etc.)

I betalte kanaler ligger også tradisjonell reklame, men mye mer har kommet til i den gruppen, som annonsebetaling på Google og andre nettsider, annonsering på Youtube, Facebook, Instagram osv.

Opplysningskontorene har som hovedoppgave å utforme faktabasert og relevant innhold i ulike kanaler som skal spres på best mulig måte ut mot forbrukerne og andre målgrupper. Utforming av budskap har endret seg betydelig, fra «kjøp norske epler nå» til et fokus på bl.a. oppskrifter, anledninger, bruksområder, produktgenskaper, helse, ernæring, dyrevelferd, bærekraft osv. Dette sees tydelig på opplysningskontorenes hjemmesider.

Statistikk og faktaopplysninger inngår i opplysningskontorenes virksomhet. Videre arbeider opplysningskontorene også mot helsepersonell, myndigheter og andre påvirkere.

I opplysningskontorenes arbeid med å påvirke etterspørselen, er det viktig at det er rom for å bruke de kanalene og de metodene som er effektive og i tråd med tidsånden. I dag er mye fokus rettet mot de sosiale mediene. I tillegg til behov for inspirasjon har i dag mange forbrukere et stort fokus på helse, kostråd, bærekraft og dyrehelse. Dette vil påvirke arbeidsmetoder, innholdsutvikling og valg av kanaler. Det er avgjørende å kunne følge med i den teknologiske utviklingen for å kommunisere mest mulig effektivt. I tillegg må man følge med på hvordan og hva andre aktører kommuniserer, f.eks. bloggere og andre påvirkere. Også samarbeidet mellom opplysningskontorer, myndigheter og andre vil endres over tid etter behov.

Arbeidsgruppa mener de oppgaver opplysningskontorene utfører i dag er i overensstemmelse med hjemmelen. Teksten i hjemmelen trenger likevel en modernisering slik at den er mer dekkende for slik opplysningsvirksomheten slik den faktisk utføres. Gruppa mener det er viktig at den nå utformes slik at den står seg over tid selv om kommunikasjonsformene og kanalene skulle endre seg.

Arbeidsgruppa foreslår videre å erstatte begrepet «Salgsfremmende tiltak» med «Etterspørselsfremmende tiltak».

Arbeidsgruppa foreslår på dette grunnlag følgende formuleringer:

§ 1 Formål

Formålet med bruk av midler er å fremme omsetningen av varer som hører inn under omsetningsloven. Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes nøytralt i forhold til produsentene og omsetningsleddene.

§ 2. Tiltak som det kan ytes tilskudd til

Av midler fra omsetningsavgiften kan det ytes tilskudd til:

1. Etterspørselsfremmende tiltak

Med etterspørselsfremmende tiltak menes tiltak som tar sikte på å påvirke etterspørselen gjennom bruk av de kommunikasjonskanaler som til enhver tid finnes hensiktsmessig. Informasjonen skal være saklige og faktabaserte. Tiltakene skal være generiske og ikke reflektere varemerke eller omsetningsledd og ikke ha noen form for diskriminerende effekt.

8 Finansiering av opplysningsvirksomheten

8.1 Finansiering i dag

Størrelsen på midlene fra omsetningsavgiften til opplysningskontorene kommende år fastsettes av Omsetningsrådet i budsjettmøtet i desember. For Opplysningskontoret for Meieriprodukter og Opplysningskontoret for brød og korn er det de respektive styrer som legger fram budsjettforslag for markedsregulator som deretter fremmer søknad til Omsetningsrådet. For Opplysningskontoret for egg og kjøtt legger Bransjestyret fram forslag for markedsregulator for sektorene kjøtt og egg. Markedsregulator innstiller deretter overfor Omsetningsrådet. For sektorene kylling/kalkun innstiller Bransjestyret direkte til Omsetningsrådet ettersom det for disse sektorene ikke er markedsregulering. Det er også Omsetningsrådet som godkjenner regnskapene for de aktiviteter rådet har gitt midler til. For Opplysningskontoret for meieriprodukter og Opplysningskontoret for brød og korn godkjennes regnskapene rent formelt i selskapenes generalforsamling i tråd med aksjeloven. Regnskapene videresendes til markedsregulator og deretter til Omsetningsrådet.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt og Opplysningskontoret for Meieriprodukter finansieres i sin helhet fra omsetningsavgiften, mens Opplysningskontoret for brød og korn i dag får 50 prosent av finansieringen fra omsetningsavgiften på korn og 50 prosent fra mølle- og bakebransjen. I enkelte tilfeller kan det komme prosjektmidler i tillegg som for eksempel Sunn Ungdomsmat-prosjektet finansiert av Gjensidigestiftelsen, skolefruktordningen finansiert av Helsedirektoratet og oppgaver på reindrift finansiert av næringen selv.

For Opplysningskontoret for frukt og grønt kommer midlene fra jordbruksavtalen «Post 70.11 Avsetningstiltak hagebruk» som kollektiv dekning av omsetningsavgift. Fram til og med 1. juli 1982 ble arbeidet med faglig virksomhet, organisasjons- og opplysningsvirksomhet på frukt og grønt finansiert ved en omsetningsavgift på 1,8 prosent. Både innkrevningen og fastsetting av avgiftsgrunnlaget var krevende og gav betydelig arbeid både for produsenter og myndigheter. Fra og med avtaleåret 1982-83 ble derfor denne innkrevningsmåten suspendert og midlene dekt kollektivt med finansiering fra jordbruksavtalen.

I tillegg til beløpene i tabellen under får Matmerk midler fra Omsetningsrådet til generisk markedsføring av økologiske produkter og til den nasjonale merkeordningen Nyt Norge. For 2019 utgjør dette hhv 2,5 mill. kroner og 6 mill. kroner.

Utviklingen i midler til opplysningsvirksomhet for perioden 2009-2019.

Beløp i 1000 kroner						
År	Opplysningskontoret for egg og kjøtt	Opplysningskontoret for Meieriprodukter	Opplysningskontoret for frukt og grønt	Opplysningskontoret for brød og korn 4)		
			Kap 1150.70.11	Kap 1150.77.15	SUM	
2009	77 907	25 453	8 599	7 500	16 099	4 266
2010	66 561	25 341	8 597	7 500	16 097	3 997
2011	68 599	24 000	8 600	7 500	16 100	4 381
2012	74 490	1 25 566	10 599	7 500	18 099	3 282
2013	73 470	1 26 385	19 917	3	19 917	3 303
2014	73 469	28 648	21 920	3	21 920	3 884
2015	74 976	30 763	18 919	3	18 919	3 880
2016	79 044	2 28 945	18 919	3	18 919	3 774
2017	78 889	2 29 614	18 919	3	18 919	4 099
2018	79 000	2 21 000	18 920	3	18 920	2 667
2019	79 000	2 21 000	19 920	3	19 920	5 985

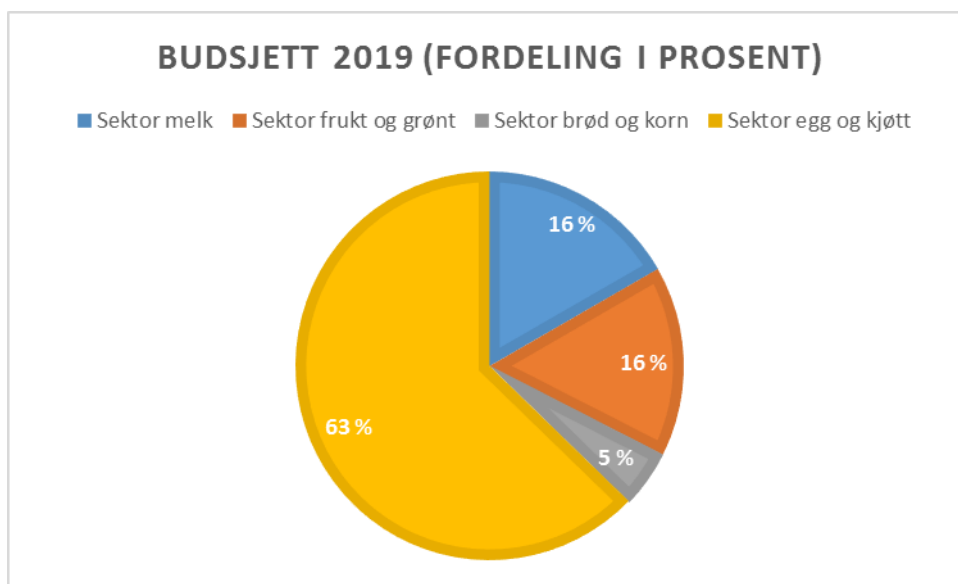
Tall for 2009-2017 representerer regnskapstall, mens 2018 og 2019 er godkjent budsjett.

1) Inkluderer midler investering i nytt skolemateriell med hhv 4,5 mill. kroner i 2012 og 1,5 mill. kroner i 2013.

2) Inkludert ekstrasatsing på egg på 5 mill. kroner.

3) Midlene fra kap 1150.77.15 "Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak" er fra og med 2013 slått sammen med kap 1150.70.11 Avsetningstiltak "Kollektiv dekning omsetningsavgift"

4) 50 % av disse beløpene finansieres med omsetningsavgift. I 2019 kommer de øvrige midlene fra Norgesmøllene AS 500 000 kroner, Lantmännen Cerealia AS 500 000 kroner, Idun AS 200 000 kroner, Pals AS 80 000 kroner, MatPrat 1 000 000 kroner, Bakehuset AS 255 000 kroner, Goman AS 135 000 kroner, Mesterbakeren AS 212 500 kroner, United Bakeries AS 100 000 kroner og BKLF AS 10 000 kroner.



Fordeling av budsjettmidler til opplysningsvirksomhet på de ulike sektorer for 2019

8.2 Tidligere diskusjoner rundt alternativ finansiering av opplysningsvirksomhet

Ved jordbruksoppgjøret i 2008 fikk daværende Statens landbruksforvaltning (SLF) i oppdrag å vurdere ulike finansieringsmodeller for de to opplysningskontorene innen kjøtt og fjørfe. Formålet var å finne en finansieringsform som kunne sikre en effektiv og kritisk bruk av midler fra omsetningsavgiften, herunder en begrenset egenfinansiering fra kjøtt- og eggsektoren til den generiske markedsføringen som ble gjennomført av de to kontorene. Endringene skulle iverksettes fra budsjettåret 2010.

I nær dialog med aktørene foretok SLF en vurdering av ulike finansieringsmodeller. På bakgrunn av utredningen foreslo SLF at opplysningskontorene fortsatt skulle være fullfinansiert av omsetningsavgiften, men at budsjettet ble delt i to, der en del (80-90 prosent) gikk til langsiktig, holdningsskapende arbeid for å øke forbruket av kjøtt og egg, og en del (10-20 prosent) ble knyttet til opplysningskontorenes bidrag til løsninger ved aktuelle markedsutfordringer for den norske kjøtt- og eggbransjen. Den siste delen av budsjettet ble foreslått å være overførbart.

I jordbruksoppgjøret for 2009 heter det at «Landbruks- og matdepartementet slutter seg til forslaget fra SLF og legger opp til at Omsetningsrådet, som ansvarlig for budsjettene til opplysningskontorene, følger opp forslaget». Avtalepartene gav i tillegg Omsetningsrådet følgende føringer: «For å sikre en effektiv, nøktern og kritisk bruk av midler til opplysningsvirksomhet for kjøtt og egg, legger avtalepartene til grunn at kjøtt- og eggsektoren bør bidra med en begrenset egenfinansiering til den generiske markedsføringen som gjennomføres av kontorene. Partene henstiller Omsetningsrådet å lage en finansieringsmodell som sikrer at omsetningsavgiften maksimalt dekker 95 % av Opplysningskontorenes utgifter til generisk markedsføring fra og med budsjettåret 2010.»

Det var betydelig skepsis i bransjen til en slik egenfinansiering. Dette knyttet seg til oppfatningen av at opplysningskontorene i hovedsak skal ivareta primærprodusentens interesser og at de derfor er finansiert av bonden. Det ble på det grunnlaget stilt spørsmål om det er riktig at industrien skal være med å betale. Videre ble det pekt på manglende hjemmelsgrunnlag for en slik innkreving og videre reist spørsmål om hvem som skal betale i en varekjede der produktene flytter seg både på langs og på

tvers i kjeden. Bransjen pekte også på at siden Nortura den gang hadde om lag 72 prosent av førstehåndsomsetningen på kjøtt, ville det være sannsynlig at primærprodusenten i praksis uansett måtte bære hoveddelen av kostnadene som en slik egenandel ville medføre.

De to opplysningskontorene (på hhv. kjøtt og egg/hvitt kjøtt) laget også en konsekvensvurdering knyttet til dette. Viktige momenter i denne var risikoen for at merkenøytraliteten ville bli utfordret. Aktører med egne midler i virksomheten ville trolig forvente fokus på egne varer. Videre ville langsiktige holdningsbyggende aktiviteter kunne bli utfordret til fordel for et press på kortsiktige aktiviteter basert på bransjens spesifikke behov til enhver tid. Det ble også pekt på risikoen for at administrasjonsbyrden og administrasjonskostnadene ville øke betydelig med et regime for planarbeidet og rapporteringer som følge av aktørenes egeninteresse i opplysningskontorenes drift. Det ble videre uttrykt bekymring for at tilliten som opplysningskontorene har hos forbrukerne, og den posisjonen de har mot handelen, kunne forringes. Opplysningskontorene viste også til at merkenøytraliteten gjorde at de ble invitert inn i viktige diskusjoner på ellers lukkede arenaer sammen med handelen. Det ble også pekt på at arbeidet framover med å styrke arbeidet mot handelen, kunne bli umulig med en sterkere finansiell tilknytning til merkevarehusene.

Konklusjonen på finansieringss spørsmålet i 2009 ble at Omsetningsrådet i første omgang tok budsjettet til de to daværende opplysningskontorene ned med 5 prosent for 2010. Samtidig ba Omsetningsrådet SLF bidra til å utarbeide en finansieringsmodell som omfattet medfinansiering fra bransjen med 5 prosent. Arbeidet skulle være ferdig til jordbruksoppgjøret i 2010. Dette målet ble ikke nådd og i jordbruksforhandlingene for 2010 ble partene enige om at bevilgningen til generisk markedsføring for 2010 skulle settes lik 85 prosent av 2009-nivået. Videre sa partene at dersom bransjen ønsket at aktiviteten skulle være større, kunne det sikres gjennom direkte bidrag. På møtet i Omsetningsrådet 8. juni 2010 ble budsjettet for Opplysningskontoret for egg og kjøtt vedtatt i tråd med dette. Tidligere (desember 2009) hadde Omsetningsrådet vedtatt en todeling av budsjettet der en del (80-90 prosent) skulle gå til langsiktig, holdningsskapende arbeid for å øke forbruket av kjøtt og egg, og den andre delen (10-20 prosent) skulle knyttes til opplysningskontorenes bidrag til løsninger ved aktuelle markedsutfordringer for den norske kjøtt- og eggbransjen. Som en del av denne prosessen vedtok Bransjestyret å slå sammen Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt og Opplysningskontoret for kjøtt med virkning fra 2010. Fusjonen ble godkjent av Omsetningsrådet i desember 2009.

8.3 Drøfting av finansieringsformer

Opplysningsvirksomheten er i dag finansiert på ulike måter, selv om hovedfinansieringen er omsetningsavgift. Annen tilleggsfinansiering, særlig fra industrien, har vært tema i flere diskusjoner opp gjennom årene. Generelt kan det diskuteres om de som har interesse av og/eller nytte av landbrukets opplysningsarbeid, også bør være med å betale for aktiviteten. Av hensyn til kontorenes kontinuitet, er det viktig med mest mulig langsiktige forpliktelser for de som deltar i finansieringen. Finansiering fra ulike kilder har ulik sikkerhet. For 2019 kommer 103 mill. kroner fra omsetningsavgiften, 20 mill. kroner fra jordbruksavtalen og 3 mill. kroner fra industrien. Helsedirektoratet har for 2019 bevilget 21 mill. kroner til skolefruktordningen. Denne administreres av Opplysningskontoret for frukt og grønt. Opplysningskontoret for egg og kjøtt har også noen oppdrag for reinnæringen som betales derfra.

Nedenfor er drøftet de mest aktuelle finansieringsformene for opplysningsvirksomheten.

Omsetningsrådet

Med unntak for Opplysningskontoret for brød og korn (50 prosent industrifinansiert) og Opplysningskontoret for frukt og grønt (midler fra jordbruksavtalen) kommer alle midlene til opplysningsvirksomhet i dag fra omsetningsavgiften. Bakgrunnen for finansieringen fra omsetningsavgiften er at formålet med opplysningsvirksomheten er å fremme omsetningen av varer som hører inn under Omsetningsloven. I kapitlet om nivå på finansieringen er det redegjort for saksgangen i bevilgninger av omsetningsmidler til opplysningsvirksomhet. **Arbeidsgruppen** mener at ut fra formålet med opplysningsvirksomheten, bør midler fra omsetningsavgiften fortsatt være hovedfinansieringen.

Jordbruksavtalen

Innkrevningen av omsetningsavgift på frukt og grønt opphørte i 1982 som følge av at innkrevningen var svært arbeidskrevende både for produsenter og myndigheter. Man valgte da i stedet å dekke disse midlene kollektivt over jordbruksavtalen. Det kan legges føringer fra avtalepartene om bruken av disse midlene. Midlene over jordbruksavtalen har ellers tilsvarende formål som omsetningsmidlene når de går til opplysningsvirksomhet. Det er vanskelig å finne lignende incentiver i andre sektorer som grunnlag for å foreslå finansiering fra jordbruksavtalen også til disse.

Industrien

Alle ledd i kjeden etter primærprodusentene, herunder industri som i hovedsak håndterer råvarer fra landbruket, har nytte av den generiske markedsføringen som opplysningskontorene gjennomfører. Industrien har i dag en posisjon i alle opplysningskontorene selv om rollene er ulik i de ulike kontorene. Posisjon kan for eksempel være eierskap som i opplysningskontorene for henholdsvis «meieriprodukter», «frukt og grønt» og «brød og korn». I Opplysningskontoret for egg og kjøtt er det etablert et bransjestyre der industri/markedsregulator sitter. Det er bare i Opplysningskontoret for brød og korn at industrien bidrar i finansieringen av driften.

I en modell der industriens bedrifter går inn og delfinansierer opplysningsvirksomheten, vil de naturlig forvente at også deres interesser i opplysningsarbeidet blir tatt hensyn til. Skal opplysningskontorenes arbeid rettes inn mot mål for de ulike industriledd i tillegg til bonden, vil effekten avhenge av om de aktuelle målene er sammenfallende eller ikke. Er de sammenfallende, vil de kunne styrke gjennomslagskraften i arbeidet og budskapet, men er de ikke det vil det svekke gjennomslagskraften.

Opplysningsvirksomheten innen sektorene egg/kjøtt/fjørfe kjøtt finansieres i dag i sin helhet av omsetningsavgift. Bruk av industrifinansiering i disse sektorene har ved noen anledninger blitt drøftet, jf. kapitlet «Tidligere diskusjoner rundt alternativ finansiering av opplysningsvirksomhet». Et viktig moment i disse vurderingene har vært, og er, om opplysningskontoret i hovedsak skal ivareta primærprodusentens interesser eller også industriens og eventuelle andre aktører i varekjedene.

Det er ulike oppfatninger rundt denne problemstillingen og situasjonen er forskjellig hos de ulike kontorene, jf. de ulike måtene kontorene til nå har funnet sin løsning for finansiering og organisering.

Hovedformålet med markedsreguleringen er å balansere varetilførselen til markedet og den blir finansiert av bøndene selv ved at kostnadene ved dette fordeles på all produksjon gjennom avgifter. Samvirkeorganisasjonene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator innenfor alle hovedproduksjonene unntatt frukt og grønt. De representerer derfor i denne sammenheng bøndene i markedsbalanseringen. Ettersom opplysningsvirksomheten er et av virkemidlene i markedsbalanseringen, er det også markedsregulator som med noen unntak innstiller i saker overfor Omsetningsrådet. Markedsregulators ansvar begrenser seg imidlertid til sektorer der det er markedsregulering.

I rapporten fra 2015⁷, som er omtalt tidligere i rapporten, ble det trukket fram at Opplysningskontoret for egg og kjøtt markedsføring potensielt kan medføre en flytting av makt fra sluttsegere til produsenter, altså at er det produsentene som kan få en økt margin, og i mindre grad butikkjedene. Det ble videre pekt på at det kan se ut som de mindre aktørene i bransjen får god uttelling for generisk markedsføring da de ellers ofte har begrensede midler til å drive egen markedsføring. Begge disse forholdene er relevante i vurderingene rundt medfinansiering fra industrien.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt omfatter både sektorer der det er markedsregulering (kjøtt og egg) og sektor (fjørfe kjøtt) der det ikke er slik regulering. Bransjestyret som består av representanter for Nortura og Kjøtt og fjørfebransjens Landsforbund, har derfor ulike roller for de nevnte sektorene. For sektorer med markedsregulering skal de gi råd til markedsregulator (Nortura) om budsjett og tiltak som må behandles i Omsetningsrådet. Nortura vil i disse situasjonen opptre som markedsregulator i Bransjestyret. I saker som gjelder fjørfe kjøtt, der det ikke er markedsregulering, innstiller de direkte til Omsetningsrådet. Nortura vil i disse situasjonene ha rollen som industri-/samvirkeaktør.

For opplysningskontorer som er aksjeselskap er selskapets oppgaver regulert av aksjeloven, vedtekter og aksjonæravtalen. Midlene fra Omsetningsrådet gis som en rammebevilgning, men rådet kan legge spesielle føringer utover bestemmelsene i retningslinjene. Styrene må akseptere disse om de ønsker å ta i mot midlene. I begge aksjeselskapene er markedsregulator representert, men ulike formuleringer i aksjonæravtalen gir disse ulik grad av innflytelse. Det bør gå klart fram av styrende dokumenter for kontorene at det er Omsetningsrådets regelverk som skal legges til grunn for kontorenes prioriteringer. Dette bør også innarbeides i aksjonæravtalene for de to kontorene organisert som aksjeselskap. Det er grunn til å tro at slike føringer kan påvirke industriens vilje til å være med på å finansiere opplysningsvirksomhet. Dermed kan industrifinansiering være en mulighet hvis interessene er sammenfallende.

Som vist i omtalen av effekter av generisk markedsføring vil bruk av midler til generisk markedsføring være lønnsomt. Slik sett burde industrien være interessert i å bruke midler på slik aktivitet. Et viktig moment i denne sammenheng er om industriens bidrag kommer som tillegg til omsetningsavgiften eller i stedet for. Dersom nivået på den samlede innsatsen ikke økes, er gevinstene i markedene allerede tatt ut sammenlignet med i dag. Tidligere diskusjoner rundt industrifinansiering har i stor grad dreid seg om å erstatte deler av finansieringen fra omsetningsavgiften med industrifinansiering og bidraget fra industrien vil da ikke gi noen ekstra gevinst.

De to mest aktuelle modellene for en delfinansiering fra industrien er som «frivillige bidrag fra enkeltbedrifter» eller som «frivillig industriavgift». En lovpålagt avgift på industrien for finansiering av opplysningsvirksomhet regnes som lite realistisk og er ikke vurdert nærmere i denne rapporten.

Opplysningskontoret for brød og korn er i dag eneste kontor som har finansielle bidrag fra enkeltbedrifter/bransje. De bruker modellen med frivillige bidrag, i deres tilfelle fra mølle- og bakebransjen. Midlene fra omsetningsavgiften avgrenses til det beløp disse stiller opp med. Det innebærer en finansieringsandel fra fra mølle- og bakebransjen på 50 prosent. Finansieringen er koplet mot styreplass.

⁷ «Effekter av Generisk Markedsføring av MatPrat» SNF-RAPPORT, Alexander Jakubanecs og Frode Skjeret. SNF- prosjekt nr. 0153/0154 "Utvikling av resultatmålingssystem for Opplysningskontoret for Egg og Kjøtt

Frivillige bidrag fra industrien kan være krevende, fordi tilslutningsavtaler fra industrien som regel vil være kortvarige og med relativt enkle exitløsninger. Man kommer heller ikke unna gratispassasjerproblematikken som øker med antall aktører i respektive sektorer. For Opplysningskontoret for brød og korn har budsjettene i perioden 2017-2019 variert mellom 2,7 og 6 mill. kroner. Det vil generelt være utfordrende å drifte en organisasjon med sterkt forbrukerfokus med så store svingninger i budsjettene fra år til år som det har vært for dette kontoret.

I modellen med frivillig industriavgift etablerer bransjen en ordning for frivillig økonomisk deltakelse i opplysningsvirksomheten ut fra en eller annen fordelingsnøkkel. Det vil påløpe kostnader både å etablere og drifte et slik ordning. Det er i denne rapporten ikke gjort anslag på eventuelle størrelser for slike kostnader. «The British Egg Industry Council» er finansiert gjennom en frivillig avgift fra eggprodusenter og eggpakkerier.

Modellen med frivillig industriavgift vil på samme måte som frivillige bidrag være krevende ut fra forutsigbarhet i framtidige budsjetter. Kjøtt- og fjørfesektorene har tidligere vurdert det slik at denne løsningen innebærer at man i praksis får en todelt avgift med to ulike innkrevingsformer på samme ledd i verdikjeden, den ene for produsentene (omsetningsavgift) og den andre for industrien. Dette øker de totale kostnadene for næringen. Dersom denne kostnaden ikke blir tatt ut i markedet, vil det gå utover bunnlinja i respektive bedrifter. Markedsregulator er eid av bøndene og største aktør i alle sektorene, unntatt korn, frukt og grønt. Redusert bunnlinje for disse vil i praksis gi lavere utbetaling til bøndene for produserte varer.

I sektorene kjøtt og fjørfekjøtt er det mange bedrifter på industrisida. Dette er bedrifter i sterk konkurranse med hverandre, de har ulike strategier som benyttes i markedet, ulike eierinteresser og langsiktige ambisjoner etc. Industriledet innen kjøttsektoren opererer i 3 markeder, hhv. slakting, skjæring og foredling. For slakting er forholdet mellom samvirket og de uavhengige om lag 60/40. For skjæring er tilsvarende fordeling om lag 40/60. På foredlingsida er fordelingen samvirke/uavhengige også om lag 40/60. Dersom industriledet skal med i finansieringen her, må det vurderes om alle eller eventuelt hvilke av disse tre gruppene som skal delta eller inviteres med, hvilken andel av industridelen de skal gå inn med og om det skal gi «styreplass». Det største av de uavhengige slakteriene, Fatland, står for om lag 17-18 prosent av slaktingen, deretter kommer Furueth med 7-8 prosent. Utover dette er slakteriene å betrakte som små. Usikkerheten ved en frivillig finansieringsordning i denne sektoren øker med antall potensielle deltakere. Denne strukturen med mange aktører, vil også komplisere modellen med frivillig industriavgift. At Opplysningskontoret for egg og kjøtt er eid av Nortura kan også gjøre det mer krevende å få andre aktører i bransjen til å delta finansielt.

Opplysningskontoret for Meieriprodukter eies av de tre største selskapene innen meierisektoren som representerer om lag 95 prosent av melkeanvendelsen. Den 4. største aktøren er Normilk AS med om lag 4 prosent av melkeanvendelsen. Eierandelen til de tre eierselskapene i opplysningskontoret avviker i dag fra respektive selskapers mengde anvendt melk. Diskusjonen om finansiell deltakelse fra industrien i melkesektoren er foreløpig lagt på is. Ettersom det er relativt få aktører i sektoren, vurderes modellen med frivillige bidrag mest aktuell. Selskapene forutsettes å avklare seg i mellom hvilke andeler de skal bidra med av en eventuell delfinansiering. For Opplysningskontoret for Meieriprodukter antas det å være realistisk å tilpasse modellen slik at eierskap og deltagelse i styring betinges av tilsvarende deltagelse i finansiering. Det kan gjøres på tilsvarende måte som for Opplysningskontoret for brød og korn. For å få opp aktiviteten på samme nivå som tidligere innebærer dette en 70/30 fordeling mellom omsetningsavgift og industrifinansiering. Effekter av eventuell endring i fordeling av aksjer må også vurderes, herunder om f. eks troverdigheten kan påvirkes.

Opplysningskontoret for frukt og grønt er en offentlig stiftelse der de 9 stifterne også sitter i styret. Det er per i dag ingen krav om medfinansiering fra stifterne utover stiftelseskapitalen. På frukt- og grønnsida er det mange aktører. Midlene bevilges over jordbruksavtalen som et substitutt for omsetningsavgift, se omtalen av dette foran. Med hensyn til frivillige bidrag fra bedrifter er det ikke noe som prinsipielt skiller Opplysningskontoret for frukt og grønt fra diskusjonen knyttet til de øvrige kontorene.

I diskusjonen om industrifinansiering har det vært framhevet at industrifinansiering vil være en god test på om det arbeidet opplysningskontorene driver er nyttig for å sikre formålet med opplysningsvirksomheten. Vurderes det som nyttig, er de med, hvis ikke dropper de ut. I en slik sammenheng må det selvsagt tas høyde for at de ulike aktørene i første rekke vurderer nytte for egne interesser. Dagens innretning av arbeidet i kontorene vil dermed påvirke interessen for å bidra. I fellesfinansierte kontorer vil det kunne oppstå situasjoner med interessekonflikter om innretning av pengebruken. For å redusere denne risikoen må det gå klart fram av styrende dokumenter for kontorene at det er Omsetningsrådets regelverk som skal legges til grunn for kontorenes prioriteringer.

Drøftingen viser at ulikheter i bransjene, i organisering og i gjennomføring av opplysningsvirksomheten, gir ulike utfordringer knyttet til industrifinansiering i de ulike sektorene. For å sikre at opplysningskontorenes troverdighet forblir sterk, er det et vesentlig poeng at aktivitet som opplysningskontorene utøver eller engasjerer seg i, ikke er i konflikt eller på annen måte undergraver mulighetene til å lykkes med oppdraget finansiert av omsetningsavgiften.

Frivillig delfinansiering fra industrien innenfor slike rammer er et positivt bidrag. Sektoren brød og korn har det i dag. Innenfor meierisektoren er det uttrykt ønske om å få dette på plass. For kjøtt-, egg- og fjørfesektorene fremstår det mindre realistisk å finne en frivillig løsning for delfinansiering fra industrien. **Arbeidsgruppa** foreslår derfor ingen vesentlige endringer når det gjelder muligheter og omfang av industrifinansiering.

Ved delfinansiering fra industrien mener **arbeidsgruppa** det må være en forutsetning at det også i slike tilfelle er Omsetningsrådets regelverk som legges til grunn for kontorenes prioriteringer.

Detaljhandel

Dagligvarehandelen har i utgangspunktet nytte av all marketingsvirksomhet som påvirker deres salg. Landbruksprodukter er en viktig del av handelens salg, men de selger også mye mer. Det betyr at opplysningskontorenes virksomhet er relativt sett mindre viktig for handelen enn for bøndene og deler av industrien. Hvor de ønsker å sette inn sine ressurser vil variere og kan også påvirkes av kunde/leverandørforhold. Risikoen for interessekonflikter i forhold til markedsbalanseringens formål vurderes å være mye større her enn for industrien. I frukt- og grøntsektoren er imidlertid grossistsida med i styringa av kontoret.

Reklame

Dagens generelle samfunnssituasjon er preget av mange og svært ulike budskaper om mat. Opplysningskontorene er merkenøytrale og informasjonen faktabaserte og med høy troverdighet hos brukerne. Dette gir opplysningskontorene et stort ansvar for at den informasjonen som gis er faglig riktig. Dersom det åpnes for kommersiell reklame på sidene til opplysningskontorene, kan denne troverdigheten settes på spill. Etter retningslinjene skal opplysningskontorenes aktivitet være generisk. Eventuell reklame som bryter med dette, må ansees å være brudd på retningslinjene. **Arbeidsgruppa** mener at bruk av reklamefinansiering kan endre opplysningskontorenes troverdighet, karakter og rolle og vil derfor ikke anbefale dette. Arbeidsgruppa har ikke gjort noen vurderinger av om nye

reklameformer basert på for eksempel algoritmer. Dette bør utredes nærmere før det tas stilling til om dette er aktuelt og forenlig med opplysningskontorenes virksomhet.

Betalte oppdrag - prosjekter

Opplysningskontoret for frukt og grønt får i dag øremerkede midler fra Helsedirektoratet til å gjennomføre skolefruktordningen. I 2019 er budsjettet på 20,6 mill. kroner. Formålet med bevilgningen er å øke forbruket av frukt og grønt blant barn.

Blant annet fordi kostholdsrådene har en positiv effekt i opplysningskontorenes informasjonsarbeid, har alle kontorene i dag Helsedirektoratets kostholdsråd som basis i sitt utadrettede arbeid. Det er også etablert samarbeid/kontakt mellom Helsedirektoratet og opplysningskontorene. For eksempel blir undervisningsmateriellet for grunnskolen (Matopedia) som Opplysningskontoret for egg og kjøtt står bak, lagt fram for Helsedirektoratet før ferdigstilling.

Det synes likevel ikke naturlig at Helsedirektoratet skal bidra med midler til drift av kontorene utover det de gjør i dag.

Opplysningskontoret for egg og kjøtt utfører også oppgaver for reindriftsnæringen på oppdragsbasis. Arbeidet finansieres fullt ut av næringen selv. Det er også omtalt foran et samarbeidsprosjekt mellom opplysningskontorene og Norges Sjømatråd der Gjensidigestiftelsen går inn med midler.

8.4 Todeling av finansieringen til opplysningskontoret for egg og kjøtt

Bevilgningen av midler fra omsetningsavgiften til opplysningskontorene skjer som en rammebevilgning. Fra og med 2010 har budsjettet til Opplysningskontoret for egg og kjøtt vært todelt, hvor intensjonen har vært at den største delen (80 – 90 prosent) skal gå til langsiktig, holdningsskapende arbeid og de resterende midlene (10 – 20 prosent) skal knyttes til opplysningskontorenes bidrag til løsninger ved aktuelle markedsutfordringer. OEK er det eneste opplysningskontoret som har denne løsningen med begrunnelse i at de er et aktivt verktøy i markedsbalanseringen. Den langsiktige delen omfatter det grunnleggende og primære arbeidet med bygging av holdninger, preferanser og kunnskap hos norske forbrukere og hos bransje, myndigheter og andre interessenter. Hos forbruker skal dette i tillegg bygge positive holdninger for norske råvarer og derved utløse forbrukslyst.

Med kortsiktige tiltak menes aktiviteter som har til hensikt å være direkte kjøpsutløsende i den grad at man bidrar til å tømme overskuddslagre, eller bidra til å løse andre markedsutfordringer. Den kortsiktige delen (10 – 20 prosent) av budsjettet for markedsaktiviteter kan overføres til neste år om den ikke benyttes i bevilgningsåret.

Innholdsproduksjon er i dag definert som Opplysningskontoret for egg og kjøtt sin kjernevirksomhet. Med innholdsproduksjon menes både selve produksjonen av innholdet, kommunikasjonen av dette og innsikt og analyser som grunnlag for og evaluering av aktivitetene. Alle kontorets aktiviteter og kostnader knyttet til kommunikasjons- og markedsaktiviteter virker i større eller mindre grad både kortsiktig og langsiktig. Det har derfor fram til i dag vært utfordrende å sette et klart skille mellom kortsiktige og langsiktige effekter av ulike tiltak.

I søknaden om midler til opplysningsvirksomheten for 2019 er det budsjettet med totalt 74 mill. kroner, ekskl. tilleggssatsingen på egg. Dette innebærer formelt at minimum 7,4 mill. kroner (10 prosent) kan nyttes til markedsregulerende/-balanserende tiltak hvis og når behovet skulle tilsi det.

Midlene kan overføres til 2020 dersom de ikke blir benyttet i 2019. Disse kortsiktige tiltakene er ikke endelig planlagt når søknaden sendes, men vil avhenge av markedsutviklingen gjennom året. I regnskapsrapporteringen som Omsetningsrådet behandler i april det etterfølgende år, rapporterer opplysningskontoret på dette for alle tre sektorene. Da det som omtalt ovenfor er utfordrende å sette et klart skille mellom tiltak med kortsiktig og langsiktig effekt, blir også slik rapportering krevende.

Ettersom opplysningsvirksomheten spesielt i egg- og kjøttsektoren er et av virkemidlene i markedsbalanseringen, vil aktiviteten rettes inn mot spesielle produktgrupper alt etter markeds situasjonen. Det kan da forsvares å dele aktiviteten inn i en generell markedsføring og en spesifikk markedsføring basert på markeds situasjonen. En slik tilnærming gir mulighet til å dele inn budsjettene i en basisaktivitet og en kampanje-/aksjonsbasert aktivitet og innebærer en videreføring av dagens innretning innenfor sektorene egg og kjøtt.

Etter dagens prosedyrer søkes det ikke særskilt om den andelen av midlene som går til kortsiktige tiltak. Omsetningsrådet bevilger hele rammen til både langsiktige og kortsiktige tiltak i desember og først når regnskapsrapporteringen kommer, er det spesifisert hvilke aktiviteter som er langsiktige og hvilke som er kortsiktige. Dette er en løsning som reduserer den administrative ressursbruken og gjør også at kampanjer eller spesielle aktiviteter kan settes i gang raskt ved behov.

8.5 Nivå på bevilgningen til opplysningsvirksomhet

Det er betydelige variasjoner i nivået mellom sektorene på midlene som bevilges til opplysningsvirksomhet. På frukt og grønt er det avtalepartene som bestemmer nivået, mens det for de øvrige sektorer er Omsetningsrådet gjennom budsjettbehandlingen i desember.

Tabellen innledningsvis i kapittel 8 viser nivået på midler til opplysningsvirksomhet for årene 2009-2019. For Opplysningskontoret for egg og kjøtt ble beløpet tatt ned for 2010 med 11,4 mill. kroner (15 prosent), inkludert effektiviseringsgevinsten som følge av sammenslåingen av Opplysningskontoret for kjøtt og Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt. I den perioden tabellen viser har det vært gitt ekstra midler til spesielle prosjekter. De fire siste årene har det ikke vært økning i totalbudsjettene. For Opplysningskontoret for Meieriprodukter ble budsjettet i tråd med søknaden redusert med 30 prosent fra og med 2018. For Opplysningskontoret for frukt og grønt ble budsjettet redusert med 3 mill. kroner (14 prosent) for budsjettåret 2015.

For Opplysningskontoret for brød og korn viser tabellen at budsjettet i perioden har variert en del. Disse variasjonene er i hovedsak knyttet til svingninger i bevilgningene fra mølle- og bakebransjen. Bevilgningen av avgiftsmidler avgrenses til samme beløp som mølle- og bakebransjen bidrar med.

Det er vurdert om det ville vært relevant å sammenligne nivået på midlene med verdiskapningen i den enkelte sektor. Aktuelle parametre i en slik vurdering kan være verdi ved avregning til bonde eller verdi av ferdigvare innen sektoren. Det har også vært vurdert å bruke parameter som øre/liter etc. Videre ville det vært relevant å vurdere om man skulle avgrense slike vurderinger til kun å gjelde norsk vare. Det antas at nytten av slike vurderinger for å finne et optimalt finansieringsnivå vil være svært begrenset.

Den mest interessante inngangen mener **arbeidsgruppa** må være om nytten av investeringen overstiger kostnadene. Dersom denne er større enn en, er investeringen lønnsom. Dette kan variere fra sektor til sektor og fra aktivitet til aktivitet. Dersom nytten overstiger kostnaden, blir derfor spørsmålet om den enkelte sektor får den opplevde nytten de hadde forventet da de investerte midlene.

Det kan være krevende å beregne løpende nytteverdi av det enkelte kontors arbeid. Slike vurderinger er det mest aktuelt å gjennomføre på prosjektbasis med jevne mellomrom.

Det oppfordres til å ha stort fokus på å kvantifisere nytteverdien på tiltaksnivå og at dette, sammen med avtalepartene og markedsregulators beste vurderinger og skjønn, må være et tilstrekkelig grunnlag til å bedømme om aktiviteten har vært lønnsom for bøndene.

Det vil også være svært relevant å se på gjennomførte studier av effekter av generisk markedsføring av matprodukter. Fram til 2007 var det gjennomført over 250 slike studier. For perioden 2007-2016 foreligger ytterligere 27 studier. Konklusjonen i alle disse review-artiklene på feltet er entydig. Den generiske markedsføringen har i hovedsak vært meget lønnsom for produsentene (bøndene).

Analysen av en lang rekke generiske markedsføringskampanjer i Australia viser lignende resultater. Den ferskeste amerikanske analysen av de 27 studiene nevnt over viser en gjennomsnittlig nytte-kost kvotient på 9.69. Det betyr at man i gjennomsnitt fikk mer enn ni ganger innsatsen igjen i disse programmene. Forskningsresultatene viste også at de fleste kampanjene var underfinansierte, det vil si at de med stor sannsynlighet kunne oppnådd større gevinster med større budsjetter. **Arbeidsgruppa** mener derfor at problemstillingen rundt effekter av generisk markedsføring nå ansees avklart.

Markedsregulator har et sett av verktøy til disposisjon i markedsbalanseringen hvorav opplysningsvirksomheten er ett av dem. Derfor har markedsregulator ansvar for enten å sette i verk tiltak på egenhånd eller for andre foreslå for Omsetningsrådet tiltak som er tilgjengelig og nødvendige for at produsentene kan oppnå avtalte priser. Markedsregulator er gitt dette oppdraget med bakgrunn i at de representerer bøndene og skal ivareta bøndenes interesser. Dersom markedsregulator mener at opplysningsvirksomheten ikke ligger på et hensiktsmessig nivå, skal de spille dette inn videre til Omsetningsrådet. Det er Omsetningsrådet som tar den endelige avgjørelsen om nivå. I rådet har landbrukets representanter flertall.

Rapporteringen fra opplysningskontorene ved årets slutt følger samme prosedyre. I dette arbeidet gis nye muligheter til å vurdere om de resultater som er oppnådd samsvarer med målene og forventningene. Som verktøy i dette arbeidet har Omsetningsrådet utviklet et sett med måleparametere som skal hjelpe til å vurdere nytten av de ulike tiltakene og aktivitetene i kontorene. Med dette som utgangspunkt må en anta at dagens nivå for bruk av omsetningsavgift i opplysningsvirksomheten er i samsvar med landbrukets ønsker.

For Opplysningskontoret for frukt og grønt bestemmes nivået i jordbruksforhandlingene der begge faglagene i jordbruket er representert.

8.6 Arbeidsgruppas konklusjoner knyttet til finansiering av opplysningsvirksomhet

Arbeidsgruppen anbefaler:

1. Ut fra foreliggende dokumentasjon mener arbeidsgruppa det nå er avklart at generisk markedsføring av matprodukter er et effektivt virkemiddel og i all hovedsak er til dels meget lønnsomt for produsentene.
2. Arbeidsgruppa vurderer at ut fra formålet med opplysningsvirksomheten bør omsetningsavgift fortsatt være hovedkilden for finansieringen av opplysningskontorenes virksomhet.

3. Finansieringssystemet opprettholdes som i dag, men det vises til egen anbefaling for Opplysningskontoret for egg og kjøtt.
4. Arbeidsgruppa ser det ikke som hensiktsmessig å utvide bruken av jordbruksavtalemidler til andre sektorer enn frukt og grønt.
5. Arbeidsgruppa mener det bør tilrettelegges for frivillig delfinansiering fra industrien. Det er en forutsetning at det også i slike tilfelle er Omsetningsrådets regelverk som legges til grunn for kontorenes prioriteringer. Finansiering av prosjekter etc kan som i dag ha finansiering fra andre kilder.
6. Arbeidsgruppa mener at bruk av reklamefinansiering kan endre opplysningskontorenes troverdighet, karakter og rolle og vil derfor ikke anbefale dette. Effekter av bruk av nye reklameformer som algoritmer bør utredes nærmere.

Flertallet i arbeidsgruppa, representantene Lise Sandsbråten, Lars Fredrik Stuve, Per Harald Agerup og John Petter Løvstad anbefaler:

7. Opplysningskontoret for egg og kjøtt gis en basisbevilgning vesentlig lavere enn dagens bevilgning.
8. Markedsregulator kan etter vanlige prosedyrer i tillegg søke Omsetningsrådet om finansiering av særskilte kampanjer basert på utfordrende markedssituasjoner for spesifikke produksjoner.

Mindretallet i arbeidsgruppa, representantene Rolf Gjermund Fjeldheim og Bjørn-Ole Juul-Hansen anbefaler:

Vi har gjennom denne rapporten analysert og drøftet effekten av generisk markedsføring. Gjennomgangen viser en svært positiv effekt av generisk markedsføring. Slik vi vurderer dokumentasjonen vil det med dagens finansieringsnivå fortsatt være en betydelig nytteeffekt av å øke bevilgningene fremover. En reduksjon av nivået vil svekke mulighetene for inntektsuttak langt mer enn innspart beløp.

Rapporten viser også at Opplysningskontoret for egg og kjøtt spiller en aktiv rolle i både det kort- og langsiktige reguleringsarbeidet. Rollen i det kortsiktige reguleringsarbeidet er noe utydelig og det er behov for en klargjøring og presisering av dette.

Derfor vil mindretallet anbefale følgende alternative punkt 7 og 8:

7. Opplysningskontoret for egg og kjøtt gis en basisbevilgning. Denne foreslås 85 prosent av dagens bevilgning
8. I budsjettet for egg og kjøttsektoren settes av en økonomisk ramme for kampanjepregede, kortsiktige markedsreguleringsaktiviteter. Disse midlene styres av markedsregulator ved Totalmarked som et verktøy for hurtig å gjennomføre kampanjetiltak og/eller andre tiltak for å rette opp ubalanser i markedet. For første driftsår foreslås dette budsjettet til å være 15 prosent av dagens bevilgning. Ubrukte midler fra foregående år, er overførbare, dog begrenset til nivået på foregående års bevilgning.

9 Organisering av opplysningsvirksomheten

Opplysningskontorene er i dag organisert i 4 selvstendige enheter med ulike eiermodeller. Opplysningskontoret for egg og kjøtt og Opplysningskontoret for brød og korn er i dag samlokalisert, mens Opplysningskontoret for Meieriprodukter og Opplysningskontoret for frukt og grønt er fysisk plassert på andre lokaliteter. Forrige strukturrendring skjedde med virkning fra 2010 da daværende Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) og Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt (OEH) ble fusjonert til Opplysningskontoret for egg og kjøtt (OEK).

I dette kapitlet er drøftet fire ulike alternativer for organisering av opplysningskontorene i landbruket inkludert dagens organisering/struktur (0-alternativet):

- a. Sammenslåing til ett kontor.
- b. Beholde 4 kontor, men samlokalisere og sette krav til samarbeid på bestemte områder.
- c. Beholde 4 kontor, samlokalisere, men ikke stille særskilte krav til samarbeid utover dette.
- d. Beholde 4 separate og uavhengige kontorer som i dag (0-alternativet).

Ettersom det dreier seg om 4 selvstendige økonomiske og juridiske enheter, vil Omsetningsrådet ikke kunne pålegge kontorene spesielle organisatoriske grep. Rådet kan imidlertid sette som vilkår for bevilgninger fra omsetningsavgiften at det tas bestemte grep. **Arbeidsgruppa** vurderer dette som et virkningsfullt grep ettersom rådet er tungt inne i finansieringen av alle kontorene. Denne vurderingen må også gjelde Opplysningskontoret for frukt og grønt selv ommidlene til dette kontoret kommer fra jordbruksavtalen. **Arbeidsgruppa** legger til grunn at alle kontorene skal inngå i eventuelle samordnede enheter. Dess færre kontorer som slås sammen, dess mindre vil potensielle synergier/gevinster bli.

Det forutsettes at aktivitetene knyttet til opplysningsvirksomheten ved hvert av kontorene i første omgang videreføres.

9.1 Alternativ a: Sammenslåing til ett kontor

Dette alternativet innebærer at de eksisterende 4 kontorer overføres til et nytt selskap og etableres i nye lokaler. I denne rapporten er det ikke gitt anbefalinger på hvordan et slikt nytt kontor bør organiseres eller hvor det bør lokaliseres. En slik endring medfører betydelig planarbeid knyttet til struktur og organisering. Det vil kreve tid og ressurser.

Nedenfor er det beskrevet ulike oppgaver/funksjoner som kan samordnes og bidra til effektivisering/innsparinger..

- Felles ledelse og stab
- Regnskap og økonomistyring, inkludert lønn
- HR
- IT - systemer (utover økonomi og kontorstøtteløsninger)
- Innkjøp og produksjon av bilder, videoer mm

Det bemerkes at disse synergier i hovedsak også kan oppnås ved organiseringsalternativ b. Det legges til grunn at både regnskap/lønn og HR vil være overkommelig å håndtere felles både arbeidsmessig og økonomisk.

Felles IT-systemer vil være mer krevende å implementere ettersom kontorene per i dag har ulike plattformer for sine nettsider. For å kunne hente ut synergier på dette området, må disse samles på en plattform. Det vil på kort sikt kreve både personalmessige og økonomiske ressurser. Når dette er gjennomført, vil en kunne spare noe økonomisk på drift og oppdatering/utvikling fordi alt skjer på samme plattform. Det kan enten etableres en helt ny felles plattform for alle, eller en kan benytte en av de eksisterende plattformene som utgangspunkt og deretter flytte de andre kontorenes innhold inn på denne felles plattformen.

Samordning av innkjøp og produksjon kan skape synergier ved at både tjenester, materiell og produksjoner kjøpes inn samlet for en større portefølge, og gjennom at innkjøpskompetansen styrkes. Det bemerkes at for mediebyråtjenester og en del andre innkjøp, har allerede kontorene gode vilkår gjennom felles rammeavtaler for landbruket eller enkeltstående samvirkeaktører. Alle opplysningskontorene er eksempelvis med i Landbrukets fellesavtale om medieinnkjøp via mediebyrå.

Potensielle synergier på andre områder kan være:

- Organisasjons- og ledelsessynergier
- Markedssynergier
- Diversifiseringssynergier
- Sterkere fagmiljø

Dette alternativet kan medføre betydelige endringer knyttet til organisasjon og ledelse. De 4 kontorene har i dag svært ulik oppbygging. En felles ledelse kan teoretisk gi sterkere, bredere og mer strategisk kompetanse. Det vil også være rom for innsparinger på antall ansatte som følge av at overlappende kompetanse/dobbeltefunksjoner i eksisterende organisasjonsstruktur vil opphøre.

Dersom alle opplysningskontorene for landbasert norsk produksjon slås sammen, vil det gi en unik tilgang på kundebaser, tilgjengelige kanaler og forbrukerinnsikt. Det totale mangfoldet antas å styrke aktivitetene til og mulighetene til å nå målet for alle kontorene.

Et mye brukt argument for sammenslåinger (fusjoner eller oppkjøp) er tilgang på kompetanse, som for eksempel markedsinnsikt, målgruppeforståelse/forbrukerinnsikt, analysekompetanse og produktkompetanse. Et sammenslått opplysningskontor vil som tidligere nevnt ha tilgang på bredere kompetanse enn kontorene hver for seg. Det er imidlertid mange fallgruver på veien til å realisere en kompetansegevinst og den realiserte verdien av et potensielt sterkere fagmiljø kan være vanskelig å kvantifisere.

En sammenslåing kan gi synergier og innsparinger samt muligheter for koordinering av kampanjer/virkemiddelbruk for de ulike råvarene slik at hele året og alle disponible flater kan tas i bruk. Videre vil det ligge til rette for samkjøring av budskap der det finnes komplementaritet som for eksempel klima som salgsargument for kjøtt/melk (kombikua), helse/ernæring som salgsargument for balanserte måltider, kjøtt/grønnsaker/korn/meieriprodukter og norsk verdikjede/ressursutnyttelse som salgsargument for korn (kraftfôr)/beite – kjøttproduksjon.

Det bør også i en slik setting ligge til rette for et «komplett-tilbud» som gjør det enklere for forbrukerne å finne alt de ønsker om de ulike råvarene på ett sted tilrettelagt og presentert på samme

måte – og koblet opp mot automatiserte løsninger som for eksempel Opplysningskontoret for egg og kjøtt sin chatbot kalt Mats.

Det samlede arealbehovet for et fusjonert opplysningskontor antas å bli mindre enn summen av behovet i dag. Dette er knyttet til felles bruk av arealer (kantine, kjøkkenfasiliteter, lager etc.).

Det er ikke gjort anslag på konkrete innsparingspotensialer ved en fusjon, da dette vil kreve mer av både tid og ressurser. På kort sikt vil imidlertid ofte både kostnadene bli høyere og effektiviteten lavere. Ved sammenslåingen av Opplysningskontorene for egg og for kjøtt i 2009 var det estimert en effektiviseringsgevinst på i størrelsesorden 5 – 10 prosent. På lang sikt må det legges til grunn en effektiviseringsgevinst på tilsvarende nivå under forutsetning av om lag samme aktivitetsnivå som i dag.

Utfordringer

Det er grunn til å peke på at sammenslåing av kontorer (organisasjoner) ikke automatisk medfører større effektivitet, mindre kostnader, gode synergier, bedre resultater og sterkere fagmiljø. 75 – 80 prosent av alle sammenslåinger av organisasjoner regnes ikke som vellykkede i den forstand at de ikke når de økonomiske eller strategiske mål som er satt på forhånd.⁸ Dette skyldes ofte for optimistiske og/eller uklare mål og forventninger, at grunnlaget for å hente ut effekter ikke reelt var til stede, undervurdering av ulikheter i de gjeldende organisasjonene/-organisasjonskulturene samt uheldige gjennomføringsstrategier i selve sammenslåingsprosessen.

De største utfordringene knyttet til en fusjon antas å være dagens ulike eierstrukturer og eierinteresser hos de ulike kontorene. Ulik organisasjonskultur og eventuelle identifiseringsproblemer vil også kunne ha betydning for prosessen.

En annen vesentlig utfordring er den «merkevaren» og tilliten dagens opplysningskontorer har bygd opp. En fusjonering kan føre til en rask forvitring.

En fusjonering mellom kontorene fordrer nye lokaler. Dette vil også være nødvendig for to av de andre alternativene. Samlokalisering kan derfor på kort sikt gi økte leiekostnader, da man trolig vil sitte med forpliktelser også knyttet til de gamle lokalene for en periode. Det er ikke gjort undersøkelser av disse forholdene i dette arbeidet, da det vurderes å være blant de elementer en eventuell videre prosess må ta hånd om.

En sammenslåing av alle kontorene vil medføre en krevende omstillingsperiode. Måten denne eventuelt gjennomføres på kan bli avgjørende for hvordan en ny organisasjon kommer ut.

De fire opplysningskontorene har i dag tre ulike eierformer. To er aksjeselskaper, ett er stiftelse og ett er en avdeling hos markedsregulator. **Arbeidsgruppa** mener at både organisatorisk tilknytning til en markedsregulator og stiftelse er mindre aktuelle eierformer for et nytt fusjonert kontor. Opplysningskontoret for egg og kjøtt brukes i dag som et markedsbalanserende redskap ved overproduksjon. Organisasjonsformen vil ha betydning for hvordan et fusjonert kontor kan brukes til dette formålet. Dette er imidlertid blant de forhold som må vurderes nærmere ved en eventuell fusjonsprosess.

⁸ *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser» H. Enehaug/T. Thuen, AFI-rapport 1/2007.*

9.2 Alternativ b: Beholde 4 kontor, men samlokalisere og sette krav til samarbeid på bestemte områder

I dette alternativet forutsettes det at dagens eierforhold til kontorene beholdes. Det betyr at en fortsatt opprettholder 4 selvstendige opplysningskontorer. Imidlertid kan det settes som krav for bevilgning av midler fra omsetningsavgiften at alle 4 kontorene samlokaliseres på samme måte som i alternativ a. Videre settes det som krav at det etableres et tett samarbeid på bestemte områder som for eksempel personal/lønn, økonomi/regnskap, IT, kjøkken/produksjonsfasiliteter mm. Dette vil være nødvendig for å ta ut potensielle effektiviseringsgevinster.

Dette alternativet vil ved full gjennomføring gi de samme fordeler som ved en samlokalisering som er beskrevet i alternativ a over, med unntak av redusert ledelse og stab. I og med at det fortsatt vil være 4 ulike eiere, er det en risiko for at ulike syn og interessekonflikter kan redusere innsparings-/effektiviseringsgevinstene.

En samlokalisering gir et potensiale for synergier og innsparingsmuligheter ved koordinering av kampanjer/virkemiddelbruk for de ulike råvarene slik at hele året og alle disponible flater kan tas i bruk. Videre vil det ligge til rette for samkjøring av budskap der det finnes komplementaritet som for eksempel klima som salgsargument for kjøtt/melk (kombikua), helse/ernæring som salgsargument for balanserte måltider på kjøtt/grønnsaker/korn/meieriprodukter og norsk verdikjede/ressursutnyttelse som salgsargument for korn (kraftfôr)/beite – kjøttproduksjon. Dette fordrer imidlertid at alle styrene i kontorene går inn for dette, noe som vil være et usikkerhetsmoment sammenlignet med en sammenslått organisasjon.

Det legges til grunn at samlokalisering vil bidra til å redusere eventuelle kulturforskjeller mellom kontorene. Det vil også kunne bidra til at man etter hvert utvikler samarbeid på flere områder enn de som er skissert over.

Samlokalisering kan som for alternativ a og c på kort sikt gi økte leiekostnader, da man for en periode risikerer å sitte med doble forpliktelser til lokaler og andre tjenester som kjøpes inn på langsiktige kontrakter.

Dette alternativet kan teoretisk gjennomføres uten samlokalisering. Det er grunn til å anta at dette kan gi et mer krevende samarbeid og dermed økt sannsynlighet for reduserte gevinster. Muligheten for å redusere eventuelle kulturforskjeller og utvikle samarbeid på flere områder blir også mindre.

9.3 Alternativ c: Beholde 4 kontor som i dag, samlokalisere men ikke stille særskilte krav til samarbeid for øvrig

For dette alternativet settes fra bevilgningsmyndigheten (Omsetningsrådet) kun krav til samlokalisering. Det vil da være helt opp til de 4 styrene å etablere samarbeid på aktuelle områder. Det vil gi stor usikkerhet knyttet til hvilke områder man finner grunnlag for samarbeid på og derved muligheter for å kunne ta ut potensielle innsparings-/effektiviseringsgevinster.

9.4 Alternativ d: Beholde fire kontor som i dag

Dette er det såkalte 0-alternativet og innebærer at kontorenes eierstruktur og lokalisering fortsetter uendret sammenlignet med i dag. Det er også stor sannsynlighet for at ingen av de innsparings- og

effektiviseringspotensialene som er skissert over, blir tatt ut. Alternativet er ikke utredet nærmere i denne omgang.

9.5 Et samlet kontor for all mat?

Vurderingene over er knyttet til opplysningsvirksomhet for den landbaserte matproduksjonen. Spørsmålet om det burde vært etablert et felles kontor for all mat, dvs. som også inkluderer fisk, vurderes å ligge utenfor arbeidsgruppas mandat.

9.6 Arbeidsgruppas konklusjoner knyttet til organisering av opplysningsvirksomhet

Arbeidsgruppa viser til gjennomgangen av organiseringsformer ovenfor. **Gruppa** mener det er nødvendig å foreta grep som kan sikre at opplysningskontorenes virksomhet kan videreføres. Dette gjelder både eierskap, organisering og finansiering.

Alternativene a og b vil begge generere et tettere samarbeid mellom det som er dagens opplysningskontorer. Fordelen med alternativ a er at man vil få en organisasjon med alt som det innebærer. Veien fram må imidlertid forventes å være krevende. Ulikhetene i selskapsform er nevnt. I tillegg er det en stor oppgave å riste sammen ulike målsetninger, arbeidsformer og kulturer til én. I et fusjonert selskap kan det bli uenigheter om fordelingen av ressurser mellom kategoriene.

I alternativ b vil mange av de samme gevinstene kunne oppnås. Det er ikke nødvendig å gjøre noe med selskapsformene og det er heller ikke nødvendig med en absolutt forening av arbeidsform og kultur.

Den store forskjellen mellom alternativene a og b er således hvilke utfordringer som kommer og når de kommer. Alternativ a gir flest utfordringer, men over begrenset tid hvis fusjonen er vellykket. Alternativ b gir færre utfordringer totalt, men muligens litt mindre samarbeid fordi de ulike selskapene har ulik retning. Med tydelige krav fra Omsetningsrådet vil imidlertid de fleste positive effekter kunne hentes inn over tid også fra alternativ b. Opplysningskontorene har også samarbeidsprosjekter i dag og et positivt samarbeidsklima, hvilket tilsier at alternativ b kan bli en suksess.

Alternativ b har minst risiko og de aller fleste av fordelene som ligger i alternativ a.

Også alternativene c og d er gode løsninger. Det foregår også i dag et godt samarbeid mellom opplysningskontorene, noe det kan forventes vil bli opprettholdt under alle omstendigheter. Totalt sett er det derfor ikke sikkert at alternativene a og b vil gi vesentlig større effektivitetsgevinster enn alternativene c og d. Det er imidlertid viktig å sikre at opplysningskontorenes virksomhet har nødvendig politisk støtte for å videreføres.

Arbeidsgruppa vil derfor anbefale:

1. Opplysningskontorene bes om å samordne sine aktiviteter og samarbeide på spesifikke områder basert på alternativ b ovenfor. Det igangsettes arbeid med sikte på en samlokalisering. Vesentlige kostnadsbeparelser må være en forutsetning.

- Arbeidsgruppa legger til grunn at alle fire kontorene inngår i eventuelle samordnede enheter. Dess færre kontorer som slås sammen, dess mindre vil potensielle synergier/gevinster bli.

9.7 Merknad fra arbeidsgruppas medlem Bjørn-Ole Juul-Hansen til gruppas konklusjoner på organisering

Juul-Hansen viser til gjennomgangen av organiseringsformer ovenfor og mener det er nødvendig å foreta grep som kan sikre at opplysningskontorenes virksomhet kan videreføres. Dette gjelder både eierskap, organisering og finansiering.

Alternativene a og b vil begge generere et tettere samarbeid mellom det som er dagens opplysningskontorer. Fordelen med alternativ a er at man vil få en organisasjon med alt som det innebærer, og et best mulig grunnlag for å hente ut ønskede effektiviseringsgevinster raskt. En sammenslåingsprosess vil være krevende blant annet på grunn av ulikhetene i selskapsform, ulike målsetninger og ulike arbeidsformer.

I alternativ b vil flere av gevinstene kunne oppnås, men nettopp fordi selskapene har ulike mål, strategier etc, vil det være en lang og krevende vei å få utløst disse effektiviserings-gevinstene gjennom konsensusbeslutninger. Det samme gjelder forutsetningene for å få skapt en «Vi-kultur» på tvers av dagens opplysningskontorer.

Den store forskjellen mellom alternativene a og b er således hvilke utfordringer som kommer, og når de kommer. Alternativ a gir tydelig signal om rask framdrift for å oppnå et så kostnadseffektivt opplysningsarbeid for jordbrukets produksjoner, samtidig som det skapes en entydig, formell styringsstruktur som sikrer at beslutninger tas og framdrift skjer.

Samtidig innebærer forslag a en radikal omstilling for alle de fire opplysningskontorene. Alle kontorene har vært utsatt for betydelig press og omstilling de siste årene; Opplysningskontoret for frukt og grønt har flyttet ut av Oslo, Opplysningskontoret for brød og korns budsjett er både halvert og doblet, Opplysningskontoret for Meieriprodukter fikk kuttet på 30 prosent av finansieringen og Opplysningskontoret for egg og kjøtt har hatt samme nominelle budsjett i 4 år og vært spesielt fokusert i diskusjonen om opphør av omsetningsavgift til opplysningsformål. Alle opplysningskontorene er kunnskapsvirksomheter og verdien/bruksverdien av selskapene er helt parallell til kompetansen til medarbeiderne. Rask og omfattende hjerneflukt fra selskapene vil effektivt tømme selskapene for nytte og verdi.

Juul-Hansens vurdering er at selv om det industrielt vurdert vil gi kortere tid til omstilling, større effektiviseringsgevinst og bedre forutsetninger for å få etablert en felles kultur til beste for norsk landbruk, er risikoen meget stor for en betydelig kompetanseavgang ved å beslutte en sammenslåing av kontorene nå.

Juul-Hansen vil med denne begrunnelse slutte seg til anbefalingen fra resten av arbeidsgruppa.

10 Videre arbeid

Eventuelle endringer i kontorenes organisering slik det er beskrevet i kapittel 9 vil kreve mer detaljerte planprosesser enn denne rapporten har beskrevet. Dersom endringer skal gjennomføres er viktig å komme raskt i gang med denne prosessen. Dersom Omsetningsrådet velger å gå for arbeidsgruppas anbefalinger, anbefaler arbeidsgruppa at det så snart som mulig å settes ned ei ny gruppe for å utrede de konkrete tiltakene. Gruppa bør i tillegg til representanter fra de fire kontorene ha med to personer utenfor disse. Arbeidet bør ledes av en av de eksterne. Endelig avklaring vedrørende Opplysningskontoret for frukt og grønt vil først komme i jordbruksoppgjøret for 2019. Det er naturlig at arbeidet med oppfølging av Omsetningsrådets vedtak settes i gang etter dette.