

SNF RAPPORT NR. 74/00

EN KOMPARATIV LANDSTUDIE AV REGULERINGSSYSTEMER I MEIERISEKTOREN

AV

ELISABETH ALMELAND

SNF Prosjekt nr. 2625
”Markeds- og produksjonsregulering i jordbruket”

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd

**STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, DESEMBER 2000**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0106-5
ISSN 0803-4036

FORORD

Rapporten inngår som SNF-prosjekt nr. 2625, og er en del av prosjektet ”Markeds- og produksjonsregulering i jordbrukssektoren” under forskningsprogrammet ”Levekår, utvikling og omstilling i landbruket” i regi av Norges forskningsråd. Bakgrunnen var å se nærmere på utformingene av og formålet med markeds- og produksjonsreguleringene i meierisektoren. Ved siden av å kartlegge hvilke reguleringsformer som anvendes i den norske sektoren, ble det foretatt en komparativ studie av reguleringsformer i andre land, der erfaringer fra land som har foretatt betydelige restruktureringer eller dereguleringer av markedspolitikken blir vektlagt.

I forbindelse med arbeidet vil jeg rette en stor takk til førsteamanuensis Erling Vårdal for god tilbakemelding, stor hjelp og nyttige kommentarer. En stor takk går også til forsker II Ivar Gaasland ved SNF for rettelser og gode råd.

Bergen, 4. desember 2000

Elisabeth Almeland

Innhold

FORORD

1. INNLEDNING.....	1
1.1 PROBLEMSTILLING.....	1
1.2 GENERELT OM MEIERISEKTOREN I NORGE.....	2
1.3 HVORFOR DELTA I ET MEIERISAMVIRKE.....	3
1.4 SAMVIRKETS ORGANISERING.....	4
1.5 LITT OM HVERT KAPITTEL.....	5
2. KOOPERATIV TEORI FOR MELKESEKTOREN.....	6
2.1 KOOPERATIVER.....	6
2.2 SALGSKOOPERATIV.....	7
2.3 BEGRENSET VERSUS ÅPENT SAMVIRKEMEDLEMSSKAP.....	10
2.4 PRISDISKRIMINERING.....	10
2.5 ANDRE LANDS TILPASNING I MELKEMARKEDET.....	14
3. DET NORSKE REGULERINGSSYSTEMET.....	18
3.1 MARKEDSREGULERING FINANSIERT VED OMSETNINGSAVGIFTEN.....	18
3.2 PRISUTJEVNINGSORDNINGEN.....	22
3.2.1 UTJEVNING AV MELKEBRUKEN.....	23
3.2.2 UTJEVNING FOR BRUKEN AV BIPRODUKT (FLØTE OG MYSE).....	25
3.2.3 UTJEVNING AV TRANSPORTKOSTNADER.....	26
3.3 KVOTEORDNINGEN FOR MELK.....	28
3.4 INTERNASJONAL VIRKSOMHET OG WTO-AVTALEN.....	29
3.5 MEIERISAMVIRKETS INTERNASJONALE VIRKSOMHET.....	31
4. REGULERINGER AV MELKEMARKEDER I ANDRE LAND.....	34
4.1 REGULERING AV JORDBRUKET I NEW ZEALAND.....	35
4.1.1 DEREGULERINGSPROSESSEN.....	35
4.1.2 NEW ZEALANDS MEIERISEKTOR ETTER RESTRUKTURERINGEN.....	36
4.1.3 NEW ZEALAND DAIRY BOARD; ET LOVGITT EKSPORTMONOPOL.....	37
4.1.4 NZDBs INNVIRKNING PÅ MEIERISEKTOREN I NEW ZEALAND.....	38

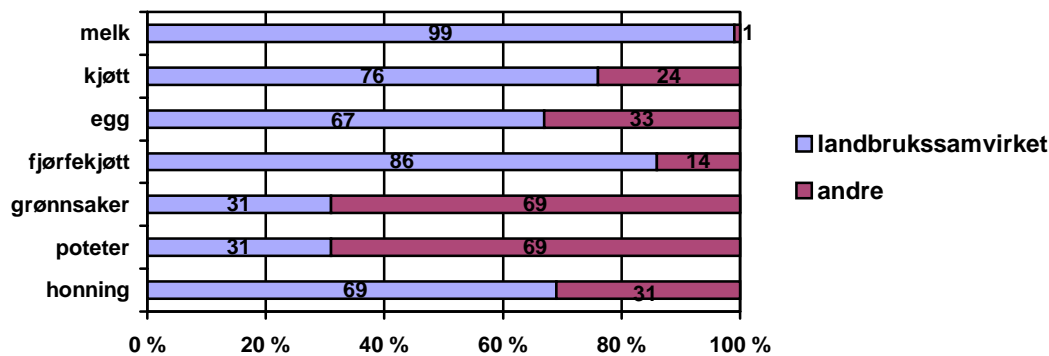
4.1.5 HANDELSAPEKTET VED NEW ZEALANDs MEIERIINDUSTRI.....	39
4.1.6 NEW ZEALAND OG WTO.....	42
4.2 USAs MARKEDSREGULERING.....	42
4.2.1 BRUK AV PRISSTØTTE.....	43
4.2.2 MELKEPRISKLASSER OG PRISDISKRIMINERING.....	44
4.2.3 FEDERAL AGRICULTURAL IMPROVEMENT AND REFORM (FAIR) ACT.....	45
4.2.4 USAs EKSPORT OG BRUK AV EKSPORTSUBSIDIER.....	46
4.2.5 IMPORT OG IMPORTRESTRIKSJONER.....	47
4.2.6 USA OG WTO.....	48
4.3 EUs MARKEDSREGULERING.....	48
4.3.1 EUs PRISSTØTTEORDNING.....	50
4.3.2 PRODUKSJONSKVOTER.....	51
4.3.3 EUs MEIERIEKSPORT OG BRUKEN AV EKSPORTSUBSIDIER.....	52
4.3.4 EUs IMPORT AV MEIERIPRODUKTER.....	54
4.3.5 RESTRUKTURERING AV EUs FELLESE LANDBRUKSPOLITIKK.....	54
4.3.6 MEIERISAMVIRKENES POSISJON I EU.....	55
4.3.7 MEIERISTRUKTUREN I NEDERLAND.....	57
4.3.8 MEIERISTRUKTUREN I STORBRITANNIA.....	57
4.3.9 FREMTIDIGE UTSIKTER FOR EUs MEIERISEKTOR.....	58
5. SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	59
REFERANSER.....	61

1. INNLEDNING

1.1 PROBLEMSTILLING

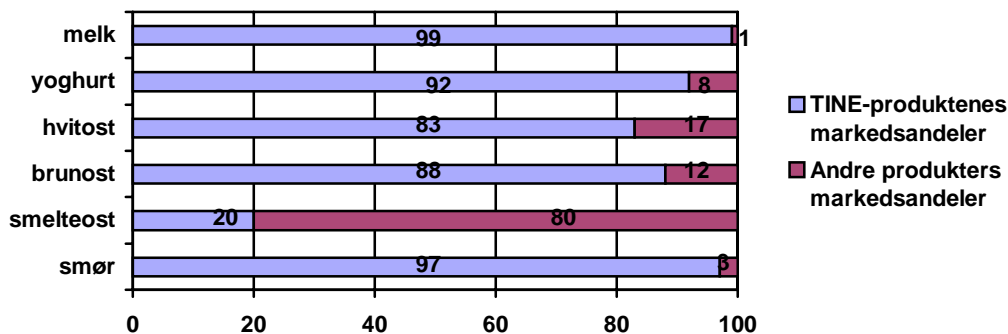
Markeds- og produksjonsreguleringer utgjør en meget sentral del av den norske jordbrukspolitikken. Hovedformålet er å sikre høyere og mer stabile markedspriser enn i et uregulert marked, utjevne sesongsvingninger i forsyningene og utjevne geografiske kostnadsforskjeller. I Norge har samvirkeorganisasjonene i tillegg en unik posisjon ved at de er gitt hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen. De norske landbrukssamvirkene har også betydelig markedsrett og -andeler, spesielt i melk-, kjøtt- og eggindustrien. Men meierisamvirket skiller seg likevel ut som den mest dominerende, og har nærmest hatt en monopolistisk kontroll over både markedet og fremstillingen av produkter i en lang årrekke (jfr. figur 1.1 og 1.2).

Figur 1.1: Samvirkebedriftenes markedsandeler, (1995)



(Kilde: Landbrukssamvirkets Felleskontor)

Figur 1.2: TINE-produktenes markedsandeler, (1999)



(Kilde: TINE Norske Meierier, Årsmelding og regnskap 1999)

Dagens reguleringsystem ble dannet på 1930-tallet, og har sin bakgrunn i situasjonen som rådet i sektoren den gangen. På den tiden hadde nok reguleringsordningene en velegnet funksjon, men det betyr ikke nødvendigvis at de er like godt egnet i dag. I den senere tid er det blitt rettet økt kritikk mot reguleringsformene, som er blitt påstått å være ineffektive, uoversiktlige, konkurransevridende og gi en dårlig ressursutnyttelse. Lignende situasjoner er det også i andre land, med utforminger og bestemmelser av reguleringstiltak for melkesektoren som kan skrives tilbake til 1930-tallet. De aller fleste landene har beholdt sitt opprinnelige reguleringsystem frem til i dag, men noen land har også foretatt restruktureringer og dereguleringer av sektoren. Internasjonale avtaler og bestemmelser påvirker i dag Norges og andre lands frihet til å velge reguleringsformer, og dette vil nok gjelde i økende grad også for fremtiden. GATT/WTO-avtalen krever allerede nedbygging av tollsatsene på jordbruksvarer og begrensninger av reguleringsekporten. Alt tyder på at jordbruket står overfor en skillevei, både nasjonalt og internasjonalt, og det norske landbruket må belage seg på å foreta nye valg og endringer for fremtiden.

1.2 GENERELT OM MEIERISTRUKTUREN I NORGE

Landbrukskooperativer har en lang tradisjon i Norge. De første meieriene ble dannet på 1850- og 60-tallet, og var delvis samvirker og delvis private meierier som konkurrerte innbyrdes. Inntil 1920- og 30-tallet hadde prisene på meieriprodukter utviklet seg slik at ferske produkter som flytende melk ga en høyere inntjening enn produkter som ost og smør. Prisforskjellene, samt ulike avstander til markedene, førte til store inntektsforskjeller mellom bøndene. Samtidig var det en overproduksjonskrise i jordbruket som førte til lave priser og mange konkurser. I denne situasjonen ble det utarbeidet en lov for å legge forholdene til rette for regulert omsetning av jordbruksvarer på det innenlandske markedet gjennom samvirke. Med Omsetningsloven av 10. juli 1936 for å fremme omsetningen av jordbruksvarer, skulle bøndene i fellesskap sørge for at det ble noenlunde lik pris på landbruksprodukter i hele landet.

Med Omsetningsloven ble samvirkets spesielle stilling i markedet grunnlagt, og loven er fremdeles et sentralt verktøy for å sikre samvirkeorganisasjonene markedsrett. Gjennom loven er samvirkeorganisasjonene også gitt hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen i samsvar med retningslinjene som er fastsatt av Omsetningsrådet.

Markedsreguleringen innebærer ulike produksjons- og avsetningstiltak for å holde det innenlandske markedet i balanse, og er et tema det skal ses nærmere på i kapittel 3.

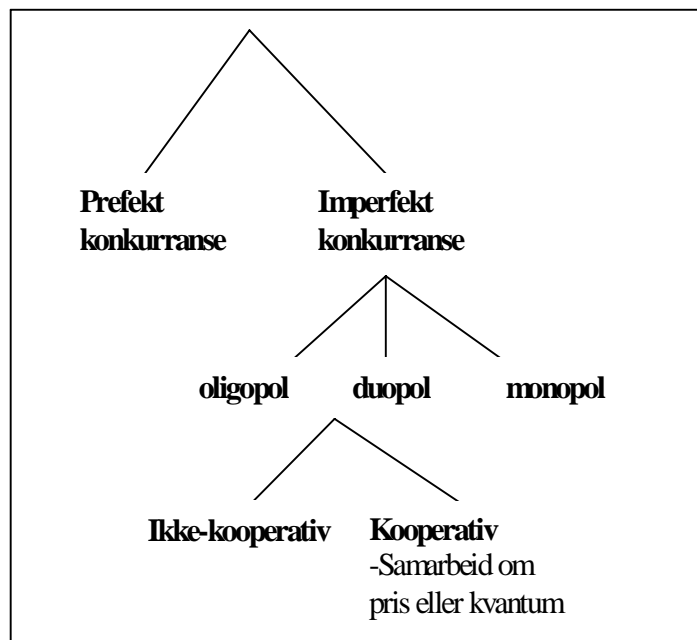
1.3 HVORFOR DELTA I ET SAMVIRKE

For å ha innflytelse i et marked er det nødvendig å være av en viss størrelse, og gjennom samvirket blir dette mulig. Organisering i et samvirke gjør at produsentene oppnår en markedsposisjon som de ellers ikke ville hatt. Hver for seg har produsentene liten eller ingen innflytelse, men ved å stå sammen gjennom et samvirke oppnås det betydelige stordriftsfordeler i produksjon og markedsrett i innkjøp og omsetning. Samvirkeorganisasjonen bidrar også til solidaritet og samhold blant produsentene. Samvirker er betegnet å være mange "svake" som ved å stå sammen og samarbeide blir "sterke".

Landbrukssamvirkene i Norge er en viktig del av myndighetenes jordbrukspolitik. Samvirkene har en sterk markedsstilling ved at produsentene gis tillatelse til å samarbeide om priser og/eller kvantum. I Norge har samvirkeorganisasjonene et generelt unntak fra konkurranselovgivningens forbud mot prissamarbeid og markedsdeling. Samvirkets vesentlige omfang skyldes også at de norske produktene er godt beskyttet mot konkurranse fra utenlandske varer gjennom et solid importvern.

Figur 1.3 gir en illustrasjon på ulike markedsstrukturer. Vi skiller for det første mellom perfekt og imperfekt konkurranse. Imperfekt konkurranseform kan videre deles inn i monopol (en aktør), duopol (to aktører) og oligopol (mer enn to aktører). Et duopol eller oligopol kan opptre kooperativt eller ikke-kooperativt. Det innebærer at enten samarbeides det om å sette en profittmaksimerende monopolpris eller kvantumsnivå, eller så foregår det ingen form for samarbeid og produsentene setter kvantum eller pris individuelt.

Figur 1.3: Markedsstruktur



Kilde: Oz Shy (1995): "Industrial Organization".

1.4 SAMVIRKETS ORGANISERING

Et samvirke kan karakteriseres som en frivillig sammenslutning av uavhengige produsenter der samvirkene fordeler og/eller fremstiller råvareproduktene produsert av medlemmene. Samvirkeorganisasjoner kjennetegnes ved en demokratisk oppbygning der medlemmene både eier og styrer organisasjonen. Siden medlemmene er medeiere, har de også et krav på overskuddet. Både eierskap og utbytte er vanligvis i forhold til medlemmenes andeler og deltakelse i samvirket. Det Norske Meierisamvirkets fundament bygger på å sikre bøndene en jevn og sikker avsetning til høyest mulig pris.

Samvirkene er bøndenes egen interesseorganisasjon, samtidig som samvirkene er økonomiske aktører i markedet. Omsetningsloven på 1930-tallet ga samvirkene en unik stilling i matvaremarkedet, og i 1949 ble denne stillingen ytterligere forsterket gjennom Hovedavtalen for jordbruket. Siden har samvirkeorganisasjoner og stat levd i et gjensidig avhengighetsforhold, og man står overfor en unik organisasjonsmessig sammensetning ved at TINE Norske Meierier er tildelt det praktiske markeds- og reguleringsansvaret.

Da Norske Meierier ble opprettet i 1928, var det et meierisamvirke som tok sikte på å omfatte alle melkeprodusentene. I dag er TINE Norske Meierier et andelslag som eies av omlag 23.000 melkeprodusenter gjennom sitt samvirkemedlemskap, og driver med produksjon, distribusjon og eksport av melk og meieriprodukter. Omtrent alle melkeprodusentene i landet er medlemmer av meierisamvirket, og vi har en situasjon der samvirket opptrer nærmest som et monopol i sluttmarkedet, godt beskyttet av både importbarrierer og Omsetningslovens bestemmelser. Meierisamvirket har knapt vært utsatt for konkurranse.

1.5 LITT OM HVERT KAPITTEL

I neste kapittel vil jeg gi en teoretisk forklaring på grunnen til meierisamvirkets dominerende stilling i markedet ved å ta utgangspunkt i kooperativ teori. Det vil også bli gitt en fremstilling av samvirkemodellen og det norske meierisamvirkets tilpasning i modellen. Videre i kapitlet vil det tas utgangspunkt i New Zealand, USA og EU som et eget case, og rette søkelyset på disse landenes politikk og tilpasning i melkemarkedet. Disse landene ligger også til grunn for den videre fremstilling av reguleringsformer i andre land, da landene representerer bredde i bruk av politiske virkemidler og instrumenter. Dette vil bli presentert i kapittel 4. I kapittel 3 vil jeg kartlegge dagens reguleringstiltak i Norge, der jeg også vil se nærmere på Norges tilpasning i forhold til internasjonale avtaler.

2. KOOPERATIV TEORI FOR MELKESEKTOREN

Over hele verden finnes det samvirkeorganisasjoner av mange slag og ulike størrelser innen forskjellige produktområder og bransjer. De første landbrukssamvirkene ble dannet på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, hovedsakelig for å sikre en lønnsom produksjon. Landbrukssamvirkene har tradisjonelt hatt en viktig rolle på markedssiden, og oppnådd meget høye markedsandeler. Samvirker det skal fokuseres på her er relativt store kommersielle salgskooperativer innenfor meierisektoren, som har innvirkning på både effektiviteten og på selve markedet. Man kan forvente at disse kooperativene har en tendens til å utøve markedsrett. Jeg skal nå gi en teoretisk fremstilling av landbrukskooperativers markeds-tilpasning, og gi en forklaring på hvorfor disse samvirkene har en så sterk og dominerende stilling i markedet. Deretter vil det vises noen case fra andre land som New Zealand, USA og Europa. I den videre fremstilling vil det hovedsakelig tas teoretisk utgangspunkt i Brunstad, Gaasland og Vårdal (1998) "Deregulation of the Norwegian Market of Milk Products", og Tennbakk (1996) "Market Behavior of Agricultural Cooperatives".

2.1 KOOPERATIVER

Ifølge Staatz (1987) kan man se på landbrukssamvirker på forskjellige måter, avhengig av hvordan avgjørelser blir tatt:

- 1) For det første kan vi ha samvirker som fungerer som en form for integrering av ellers uavhengige produsenter, der alle avgjørelser blir tatt utenfor samvirket av de individuelle bøndene.
- 2) Samvirket kan alternativt sees på som en uavhengig bedrift der medlemmene avgjør hva som skal maksimeres, se Enke (1945). Helmberger og Hoos (1962) fremhevet for eksempel at samvirkets mål var å maksimere prisen betalt til medlemsbøndene.
- 3) For det tredje er samvirket blitt sett på som en koalisjon der beslutningene er modellert som et kooperativt spill mellom ulike målsetninger i stedet for maksimering av ett enkelt mål.

I størstedelen av litteraturen er det fremgangsmåten antydnet i punkt 2) som er lagt til grunn, og det er også denne jeg vil benytte i denne oppgaven.

En skiller gjerne mellom salgs- og kjøpskooperativer. Et kjøpskooperativ kjennetegnes ved at organisasjonen står for tilbud og tilførsel av innsatsfaktorer til medlemmene. I Norge har vi for eksempel Felleskjøpet, som er bøndenes eget innkjøpsamvirke, og er leverandør av innsatsfaktorer og produksjonsutstyr til medlemmene. Hovedfokuset i min oppgave er salgskooperativer. Salgskooperativene har oppgaver som fremstilling, foredling og avsetning av medlemmenes produksjon. Det Norske Meierisamvirket er et eksempel på et slikt salgskooperativ, der meierisamvirket er bygd opp av flere meieriselskaper under den sentrale organisasjonen TINE Norske Meierier. I 1999 var det til sammen 17 meieriselskaper i Norge, der 11 av disse var TINE-selskaper¹.

2.2 SALGSKOOPERATIV

La oss nå se på et salgskooperativ. Kooperativet tar imot melk fra medlemmene, foredler den og selger den videre i et sluttmarked. Kooperativledelsen legger en bestemt målsetting til grunn for virksomheten. De ulike målsetningene som vi skal diskutere er: Maksimering av kooperativprofitt, maksimering av nettoprisen for medlemmenes produkter og maksimering av produksjonsmengde eller medlemstall.

Vi bygger på Helmberger (1964), som tar utgangspunkt i samvirkets netto gjennomsnittsinntekt, NARP (net average revenue product). NARP er definert ved:

$$(1) \text{ NARP} = \frac{\overline{P}_y Y - F}{M}$$

M står for melken bøndene leverer, og prisen i sluttmarkedet er en eksogent gitt pris, \overline{P}_y . F betegner kooperativets faste kostnad. Vi ser vekk fra variable kostnader, dvs. vi forutsetter at det er kostnadsfritt å omdanne melk til produkter som drikke, ost osv². Vi antar også at vi har

¹ De andre selskapene har hver for seg produksjon av bare noen produktgrupper. Nestlé Norge har vesentlig tørrmelk, Synnøve Finden og Arla Norge har ost, mens Jæren Gardsmeieri og Gausdalsmeieriet har konsummelk.

² Dette er en forenkling jeg gjør, men som ikke stemmer overens med analysen til Helmberger.

følgende produktfunksjon i meieriet: $Y = f(M)$, $f'(M) > 0$. I begynnelsen av forløpet antas produktfunksjonen å være konveks, for så å gå over til å være konkav. Forløpet til NARP-kurven er tegnet inn i figur 2.1.

Anta nå at kooperativledelsen maksimerer overskuddet i selskapet. Produsentene får da en betaling for melken i henhold til det marginale bidraget de yter samvirket. I så fall får de følgende pris for melken, P_M :

$$(2) P_M = \bar{P}_y \frac{\partial f}{\partial M}$$

Høyresiden av denne likningen er netto marginals bidrag og betegnes som NMRP (net marginal revenue product). NMRP-kurven er tegnet inn i figur 2.1.

Legg merke til at hvis kooperativet gir produsentene en pris for den melken de leverer lik NARP går kooperativet i balanse, dvs. nullprofitt. I figur 2.1 ser vi at den høyeste prisen produsentene kan oppnå ved NARP-prising er P_B . Produsentene må da levere melkemengden B .

Vi ser fra figur 2.1 at NMRP-kurven skjærer NARP-kurven i den sistnevntes topp-punkt. Dette kan vises ved å derivere (1) med hensyn på M , og sette den deriverte lik null:

$$\frac{\partial NARP}{\partial M} = 0$$

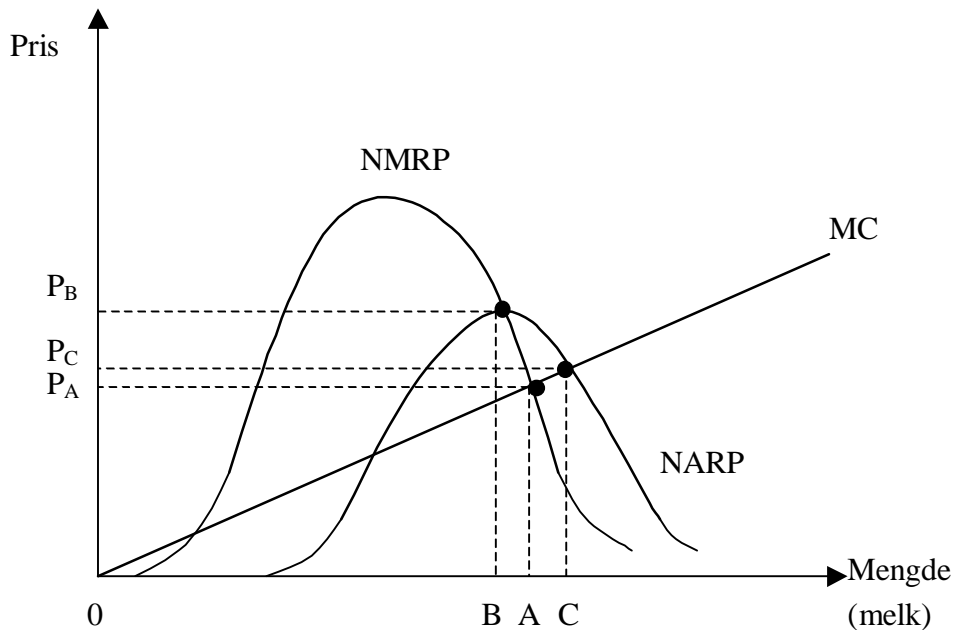
Da følger det at:

$$(3) \bar{P}_y \frac{\partial f}{\partial M} = \frac{\bar{P}_y Y - F}{M}$$

dvs. $NMRP = NARP$ i NARP-kurvens topp-punkt.

Helmbergers analyse baseres på at det er mange og relativt små medlemsgårder. I figur 2.1 har vi også tegnet inn medlemmenes marginalkostnadskurve, MC, for den produksjonen av melk de leverer til meieriet. Marginalkostnadene er antatt å være lineært stigende.

Figur 2.1: Maksimering i kooperativet



Ulike målsetninger fører til at det leveres ulikt kvantum til kooperativet:

A: Maksimering av total avkastning til medlemmene, det vil si maksimering av kooperativprofitten (Taylor, 1971). Kriterium: $NMRP = MC$. Pris P_A og mengde A.

B: Maksimering av avkastning pr. enhet råvare (Helmberger, 1964).

Kriterium: $NMRP = NARP$. Pris P_B og mengde B.

C: Maksimering av kvantum, gitt nullprofittbetingelsen, eller maksimering av medlemstallet, (Helmberger, 1964). Kriterium: $NARP = MC$. Pris P_C og mengde C.

Ifølge Helmberger, er samvirkelikevekten enten i punkt B eller i punkt C. Helmberger begrunner det med at et samvirke vil betale ut profitten til medlemmene i henhold til hvor mye de leverer. Det betyr null profitt for samvirket og en tilpasning på NARP-kurven. Et problem med løsningen i B er at prisen som utbetales til medlemmene i dette tilfellet er høyere enn marginalkostnadene. Produsentene vil således ha incentiver til å øke produksjonen, og dermed havne i punkt C. Dersom det er mulig å begrense medlemstallet, kan kooperativet maksimere pris per enhet og velge nivå B.

2.3 BEGRENSET VERSUS ÅPENT SAMVIRKEMEDLEMSSKAP

En viktig faktor i samvirkenes mulighet til å velge kvantumsnivå, er om det føres en åpen medlemsskapspolitikk eller ikke. Men det er likeså viktig om samvirkene har mulighet til å begrense eksisterende medlemmers produksjon. Dersom det er blokkert inngang for nye medlemmer, kan samvirket maksimere pris pr. enhet og tilpasse seg med et kvantumsnivå tilsvarende punkt B i figuren. Et åpent samvirkemedlemsskap tilpasser seg ved at medlemmene produserer en mengde tilsvarende kvantumsnivå C i figur 2.1.

Et samvirke som setter pris etter NARP-metoden uten å ha restriksjoner på bøndenes tilbud (punkt C) blir ofte sett på å fremme konkurransen i markedet. "Competitive yardstick"-effekten går ut på at eksistensen av et kooperativ i et marked vil få de andre profittmaksimerende bedriftene til å opptre mer konkurrerende. Logikken bak effekten er at kooperativet gir produsentene en bedre pris, og de private selskapene må derfor matche kooperativets pris for å ikke miste leverandører over til kooperativet. Konsekvensen er at markedet vil flytte seg nærmere konkurranselikevekten. Helmberger hevdet at en viktig faktor for "yardstick-effekten" var kooperativets medlemsskapspolitikk.

Det Norske Meierisamvirket har en åpen medlemsskapsstruktur. Alle melkeprodusenter som ønsker det, kan levere sin produksjon til meierisamvirket, som på sin side er pliktig til å ta i mot. Tidligere gjorde Meieriselskapsloven det nærmest umulig for melkeprodusentene å skifte meieriselskap. Men vedtektene er nå blitt endret slik at det skal være lettere for melkeprodusentene å melde seg ut av samvirket dersom de ønsker å levere melken til andre meierier. Like lett skal det være å melde seg inn igjen dersom det er ønskelig. Norske melkebønders produksjon begrenses imidlertid av fastsatte produksjonskvoter, ved at hvert bruk årlig får tildelt en kvote for hvor stor melkeproduksjon bruket kan ha.

2.4 PRISDISKRIMINERING

Det norske meierisamvirket har både et markedsansvar, er pliktig til å kjøpe medlemmenes produkter og sørge for at bøndene får best mulig pris for varene sine. Det Norske Meierisamvirket utbetaler ikke eksplisitt eieravkastning til medlemmene. Meierisamvirket betaler bøndene en pris i samsvar med en netto gjennomsnittlig inntekt (NARP). Ved NARP-

prising blir inntekter og kostnader samlet slik at alle meierier, uavhengig av beliggenhet og størrelse, har den samme muligheten til å betale bøndene en lik melkepris.

Den norske meieripolitikken bærer et sterkt preg av å være prisdiskriminerende, der nettoinntekten oppnådd gjennom prisdiskrimineringen blir gitt til bøndene i form av en høyere melkepris. Prisdiskrimineringen skjer ved at det blir tatt forskjellig pris mellom ulike produktgrupper og mellom ulike konsumenter eller markeder.

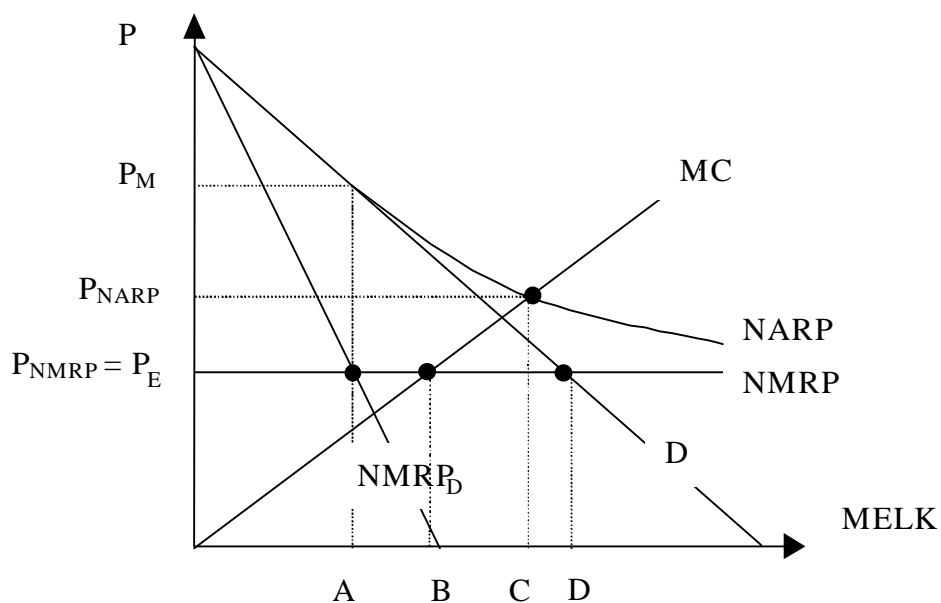
Når en bedrift har markedsrett, vil den ha interesse av å segmentere markedet og drive prisdiskriminering. Da kan man nemlig øke profitten ved å ta forskjellig pris i de ulike markedene. For å utnytte denne muligheten setter monopolisten høyest pris for den varen som er minst elastisk (konsummelk), mens de som har høyest etterspørselastisitet får lavest pris (ost). Ved å selge til forskjellig pris i forskjellige markeder, kan monopolisten øke sin totalprofitt. Jordbruksmarkeder, slik som i Norge og andre vestlige land, er ofte differensierte med ulike priser i de ulike markedene. Når vi ser på det innenlandske- og det utenlandske markedet, selges eksempelvis ost, til en betraktelig høyere pris hjemme enn ute.

La meg helt konkret vise hvordan et meierisamvirke oppnår fordeler ved å prisdiskriminere. Jeg forutsetter at samvirket ikke er regulert fra myndighetene sin side. Samvirket kan således velge fritt de priser de ønsker å selge til. Dette stemmer ikke helt overens med den norske virkeligheten. Dette vil vi komme tilbake til og kommentere grundig i slutten av dette avsnittet. I figur 2.2 på neste side representerer MC-kurven primærprodusentenes marginalkostnadskurve. D står for innenlandsk etterspørsel etter melk i sluttmarkedet, $NMRP_D$ er samvirkets netto marginalinntekt av å selge en ekstra melkeenhet i det innenlandske markedet, mens P_E er eksportprisen. Kurven for $NMRP_D$ har en negativ helning, noe som reflekterer at samvirket har markedsrett i det innenlandske sluttmarkedet, mens den horisontale kurven for P_E reflekterer at samvirket er pristaker i eksportmarkedet. Vi forutsetter at det er kostnadsfritt å omdanne melk som kommer fra primærprodusent til sluttmarkedet. Bildet vårt er totalt forskjellig fra det i figur 2.1. Der var prisen i sluttmarkedet gitt. Nå er poenget å utnytte markedsrett gjennom å fastsette prisen i det innenlandske markedet optimalt. Prisdiskrimineringen tilsier at samvirket leverer innenlands tilsvarende skjæringspunktet mellom $NMRP_D$ - og eksportprisen, dvs. produksjonsmengden A . Hvis samvirket har som formål å maksimere profitten vil de produsere i punktet B , dvs. at $B - A$ blir eksportert. Melkeprisen de betaler til bøndene er P_E . Samvirkeprofitten, $(P_M - P_{NMRP})A$

deles mellom bøndene uavhengig av levert kvantum. Denne løsningen bygger på at samvirket kan begrense medlemmengden.

I et åpent samvirke er ikke dette mulig. Her vil prisen være P_{NARP} , som er en pris i henhold til netto gjennomsnittlig inntekt (NARP). Fremdeles er det optimalt for samvirket å drive med prisdiskriminering, dvs. de leverer A til en pris P_M på det innenlandske markedet. Gevinstene fra prisdiskrimineringen blir gitt til bøndene i form av en høyere melkepris. Melkeprisen bøndene mottar kan sees på som et veid gjennomsnitt av nettoavkastningen fra de forskjellige markedene.

Figur 2.2: NMRP versus NARP



NARP-kurven som er tegnet inn i figur 2.2 er definert ved:

$$(4) \text{ NARP} = \alpha P_M + (1 - \alpha) P_E,$$

(Kilde: Brunstad, Gaasland, Vårdal, 1998)

der α er andelen av totalproduksjonen som er solgt i det innenlandske markedet, og $(1 - \alpha)$ er andelen solgt på det internasjonale markedet. Vi ser fra figuren at bøndene vil levere C enheter til samvirket. Av disse selges altså A enheter i det innenlandske markedet, mens C –

A eksporteres. Ut fra figuren ser vi at NARP-prising resulterer i en høyere produksjon enn det man får ved NMRP-prising. Produksjonsøkningen tilsvarer differansen mellom B og C i figuren. Vi ser også at produksjonen C – B selges med tap siden marginalkostnadene MC er høyere enn eksportprisen P_E i dette intervallet.

Anta at det åpnes for frihandel og at importprisen er lik eksportprisen. Vi får da frikonkurransse i markedet. Prisen vil da være P_E , og det vil bli produsert B enheter i hjemlandet, mens det importeres (D - B) enheter.

I figur 2.2 er den diskuterte NARP-tilpasningen dekkende for det som skjedde i det norske markedet inntil 1997. Det Norske Meierisamvirket stod for prisdiskrimineringen. Overskuddet som ble generert på lavelastisitivtvarer (konsummelk) ble brukt til å kryss-subsidiere eksporten, samt melkepulver og smør i det innenlandske markedet. I 1997 ble den norske markedspolitikken for meierisektoren lagt om. Det ble da innført fri etablering innenfor meierisektoren³. Som det vil gå frem i kapittel 3 står Omsetningsrådet nå for reguleringen av markedet. Men Omsetningsrådet prisdiskriminerer ved at de skattlegger drikkemelk og subsidierer for eksempel ost levert til utlandet. Omsetningsrådet er lovforpliktet til å la prisdiskrimineringen gå i balanse. Dette vil de oppnå ved å avgiftsbelegge meieriene for det de leverer til det innenlandske markedet med $(P_M - P_{NARP})$, mens $(P_{NARP} - P_E)$ blir gitt som en subsidie for det de leverer på det utenlandske markedet. Den spesifikke avgiftssatsen og den spesifikke subsidiesatsen kan illustreres i figur 2.2. Hvis en skal ha balanse i Omsetningsrådets regnskaper må:

Skatteinnkrevningen – subsidieutbetalingen = 0.

Hvis dette skal være tilfelle må⁴:

$$\begin{aligned} & (P_M - P_{NARP})A - (P_{NARP} - P_E)(C - A) \\ &= AP_M + (C - A)P_E - P_{NARP}(A + C - A) \\ &= \alpha P_M + (1 - \alpha) P_E - P_{NARP} = P_{NARP} - P_{NARP} = 0 \end{aligned}$$

³ Som en del av den nye melkemarkedsordningen i 1997, ble de fleste etableringshindringene fjernet. Med den nye markedsordningen har meierisamvirket fremdeles forsyningsplikt. Det betyr at TINE skal og må levere melk til alle som vil videreforedle denne råvaren, også til de private meieriene som konkurrerer med TINE. Men Omsetningsrådet har vedtatt at TINEs forsyningsplikt på melk til produksjon av ost ved nyetableringer skal begrenses til 50% av råvarebehovet og maksimalt til 17,5 mill. liter melk de første tre årene. Dette vedtaket vil gjøre det vanskelig for nykommere som ønsker å etablere seg i markedet. Erfaringer fra andre land har også vist at det kan være vanskelig for frittstående aktører å etablere seg i et samvirkebasert melkemarked.

⁴ Beviset fordrer at Omsetningsrådets skattesats for drikkemelk gir oss prisen P_M innenlands.

I overgangen ved de to siste likhetstegnene har vi brukt (3).

For å oppsummere: I Norge i dag er det fri etablering innenfor meierisektoren. Prisdiskrimineringen som tidligere ble praktisert av Det Norske Meierisamvirket blir nå praktisert av Omsetningsrådet. Vi ser imidlertid at markedsløsningen i de to tilfellene blir identisk.

2.5 ANDRE LANDS TILPASNING I MELKEMARKEDET

-New Zealand

Jeg skal nå rette søkelyset mot andre lands tilpasning i meierisektoren. Det første tilfellet, New Zealand, er signifikant forskjellig fra Norge og andre vestlige land med hensyn til denne sektoren. I New Zealand er jordbruket fullstendig fritt for subsidier og andre støtteordninger. I Norge, som i mange andre land, er en av de politiske målsetningene for jordbruket å opprettholde en produksjon som dekker det innenlandske behovet. I New Zealand er melkeindustrien derimot sterkt rettet mot det internasjonale markedet, der rundt 90% av meieriproduktene blir eksportert.

Selv om jordbruket i New Zealand så å si er fritt for statlige intervensjoner, blir all meieriproduksjon som er ment for det internasjonale markedet eksportert av New Zealand Dairy Board (NZDB). NZDB er et lovfestet eksportkooperativ som eies og opereres av melkeprodusentene gjennom de 8 produsentkooperativene i New Zealand. NZDB er altså eneksportør av newzealandske meieriprodukter, og all produksjon av meieriprodukter rettet mot eksport må gå gjennom New Zealand Dairy Board, som har ansvaret for å bringe varene ut på det internasjonale markedet. Siden mesteparten av melkeproduksjonen blir eksportert, kan produsentkooperativene gjennom NZDB utøve en viss kontroll og innflytelse over landets melkesektor. New Zealand produserer og tilbyr i dag melkeprodukter til verdensmarkedspriser uten offentlige støtteordninger, men står samtidig overfor en sterk konkurranse på det internasjonale markedet fra andre lands subsidierte eksport. I samvirkemodellen kan vi derfor se på New Zealand som et land som tilnærmet produserer melkeprodukter i henhold til innenlands frikonkurranseløsning. Jeg vil for øvrig komme tilbake til New Zealand i kapittel 4 for å se nærmere på landets tidligere reguleringsformer av melkesektoren og dets erfaring med deregulering av jordbruket.

New Zealand produserer betydelig mer enn det de selv etterspør til verdensmarkedspris. Dette blir eksportert. Myndighetene foretar heller ingen kontroll av den innenlandske melkeprisen. Dersom melkeprisen stiger vesentlig i vinterperioden, (da melkeproduksjonen i New Zealand er lavest), må de innenlandske tilbyderne konkurrere med en importert melk til en meget lav tollsats uten kvantitative restriksjoner. Denne graden av åpenhet i melkemarkedet er meget uvanlig, sett ut fra det som er standard i andre land. I fravær av markedssvikt er en slik frikonkurranseløsning kjent for å gi effektiv utnyttelse av ressursene og være samfunnsøkonomisk optimal.

-USA

Melkemarkedet i USA har både ulikheter og likheter med det norske. Også i USA domineres melkemarkedet av kooperativer, men ikke bare av et enkelt nasjonalt kooperativ som i Norge. I USA er det 10 forskjellige regionale melkekooperativer, og om lag 80% av bøndenes melkeproduksjon omsettes gjennom disse produsenteide kooperativene. Mesteparten av melken som leveres til kooperativene foredles der, men en del selges også videre til andre fremstillere. Selv om melkeindustrien i USA domineres av kooperativer, finnes det også innslag av private meieriselskaper. Kooperativene er uansett hovedprodusenter av de viktigste meieriproduktene, mens de private selskapene står for det meste for fremstilling av spesialprodukter.

Melkemarkedet i USA reguleres gjennom "State or Federal Milk Marketing Order", som vil bli drøftet i kapittel 4. For prisdannelsen av melk, er det to viktige elementer. Det ene er fastsettelse av produktenes markedspris, som blir gjort i et klassifisert prissystem, og det andre er fastsettelse av produsentenes melkepris gjennom "pooling"⁵. Selv om melken forlater bonden som et homogent produkt, varierer melkeprisen sterkt avhengig av sluttproduktet. Kooperativene produserer et bredt spekter av produkter med forskjellige etterspørselselastisiteter og dermed forskjellige priser. Ved klassifisert prising settes det en minstepris på melken basert på sluttproduktet. På dette vis får drikkemelk, som har en uelastisk etterspørsel, høy pris, mens andre produkter, med en mer elastisk etterspørsel, får en lavere pris. "Pooling" innebærer at meierisamvirkene samler opp alle melkeinntektene fra de ulike markedene, og betaler melkeprodusentene en veid gjennomsnittspris for melken de leverer. Når det gjelder

⁵ Pooling, eller en gjennomsnittspris; innebærer at salgsinntektene blir samlet slik at produsentene får utbetalt en lik og sammensatt pris basert på levert produksjonsmengde til meieriet.

kyss-subsidiering av melkeprodukter for å oppnå en tilstrekkelig høy og stabil melkepris, er USA og Norge like på mange områder. I begge landene mottar melkeprodusentene en gjennomsnittspris i henhold til NARP-metoden.

- Vest-Europa/EU

Også i de europeiske landene foretar myndighetene intervensjoner i melkemarkedene. Myndighetene kjøper opp melkeprodukter til bestemte intervensjonspriser for at målprisene skal kunne opprettholdes til det fastsatte nivået. Lik Norge og USA, fører også EU en melkepolitikk med siktemål å sikre bøndene en tilstrekkelig høy og stabil inntekt, samt beskytte de innenlandske produsentene mot konkurranse utenfra gjennom strenge importrestriksjoner. Til tross for EUs konkurranselovgivning med blant annet generelt forbud mot prissamarbeid og misbruk av dominerende markedsstilling, har likevel EU en positiv holdning til samvirkeorganisasjoner, som kontrollerer store deler av omsetningen av jordbruksvarer innenfor EU.

EU/Europa er en meget viktig melkeproduserende region, og som sådan en av de mest dominerende på verdensmarkedet. New Zealand, som er et lavkostnadsproduserende land med naturlig gode produksjonsforhold for melk, står for rundt 30% av verdensmarkedet, mens EU, som har langt mindre fordelaktige betingelser for melkeproduksjon, står for nærmere 40%. Grunnen til denne dominansen på verdensmarkedet skriver seg fra EU-myndighetenes rause jordbrukspolitik, men det må også tas hensyn til at Unionens med sine 15 medlemsland skiller seg ut i størrelse. Ulike subsidier og støtteordninger gjør at så å si samtlige europeiske land sliter med store produksjonsoverskudd. I 1984 ble det innført produksjonskvoter for å begrense overproduksjonen, selv om produksjonskvotene ikke helt eliminerer overskuddsproblemet. For at avsetning av overproduksjonen ikke skal ødelegge inntektsmålsetningen, sendes overskuddet til andre matvareindustrier med subsidier, eller dumpes på det internasjonale markedet ved hjelp av eksportsubsidier.

Ifølge tall fra FAO⁶, er gjennomsnittlige regionale melkepriser målt pr. tusen tonn, høyere i Europa enn i USA, og lavest i New Zealand. Både Europas og USAs melkepolitikk tar sikte på å holde en tilstrekkelig høy melkepris og sikker inntekt til produsentene, og begge foretar

⁶ Food and Agriculture Organisation (of the United Nations).

intervensjoner i markedet dersom nødvendig for å opprettholde en stabil pris til et målsatt nivå.

3. DET NORSKE REGULERINGSSYSTEMET

Jeg vil i dette kapitlet se nærmere på det norske reguleringssystemet på meierisiden. Dette reguleringssystemet har flere kjennetegn. For det første har vi *prisutjevningsordningen*. Prinsippet i denne ordningen, som går ut på å avgiftsbelegge lavelastisiteter og subsidiere høyelastisiteter, er tidligere beskrevet i tilknytning til figur 2.2. Ordningen inkluderer også prisutjevning over regioner. I praksis betyr dette transportstøtte. Prisutjevningsordningen er selvfinansierende, og jeg vil detaljdrøfte ordningen i underkapittel 3.2.

En annen markedsregulerende ordning er de tiltak som finansieres gjennom omsetningsavgiften. Dette dreier seg om tiltak for å bli kvitt norsk overskuddsproduksjon av meieriprodukter. Det viktigste tiltaket her er reguleringsekporten, dvs. subsidiert salg til utlandet. Men omsetningsavgiften finansierer også kostnaden ved tidvise billigsalg av meieriprodukter på det norske markedet, kalt prisedskrivning. Den beskrevne ordningen er finansiert av produsentene gjennom en omsetningsavgift. Ordningen blir beskrevet i underkapittel 3.1.

Et kjennetegn ved norsk melkeproduksjon er at det norske markedet er mettet med melkeprodukter. En må derfor ty til eksport. Eksporten er ren dumping siden den pris som oppnås i utlandet ligger langt under både pris og kostnadsnivå i Norge. Siden det er subsidiert eksport, rammes det av regler i WTO som setter grenser for hvor stor denne subsidieringen kan være. WTO-reglene og Norges problemer med å oppfylle disse blir drøftet i underkapittel 3.4.

3.1 MARKEDSREGULERING FINANSIERT VED OMSETNINGSAVGIFTEN

Norsk markedsregulering er hjemlet i Omsetningsloven. Formålet med Omsetningsloven er å sikre produsentene høye og stabile priser og fremme omsetningen av landbruksvarer gjennom samvirke, og har sin bakgrunn i den internasjonale jordbrukskrisen på 1930-tallet. Dagens lov er av 10. juli 1936, med endringer senest i 1996. Omsetningsloven har vært og er fremdeles et av de viktigste virkemidlene i norsk landbrukspolitikk, og er et sentralt grunnlag for de markedsregulerende tiltak innenfor melkesektoren. For å finansiere tiltak som fremmer

omsetningen, gir loven blant annet fullmakt til å legge en omsetningsavgift på alle produsenters salgsproduksjon. Midlene brukes til å sikre et stabilt marked, samt faglige tiltak og opplysningsarbeid. Som følge av loven ble også Omsetningsrådet opprettet. Omsetningsrådet har vært og er en politisk maktfaktor i norsk landbruk. Omsetningsrådet har det formelle ansvaret med å utforme detaljerte retningslinjer for markedsreguleringen av melk og melkeprodukter, og skal føre tilsyn med midlene omsetningsavgiften innbringer og avgjøre hvordan midlene skal brukes.

Gjennom Omsetningsloven ble samvirkeorganisasjonene dratt forpliktende med i gjennomføringen av markedsreguleringen. TINE Norske Meierier er tillagt det praktiske ansvaret⁷ med å gjennomføre reguleringen av melkemarkedet i samsvar med de retningslinjene som er fastsatt av Omsetningsrådet. I tilfeller med overproduksjon kan samvirkeorganisasjonene, med støtte og godkjenning fra Omsetningsrådet, iverksette regulerende tiltak. Målsetningen er at tiltakene skal utformes slik at reguleringen skjer på et så tidlig ledd i produksjonskjeden som mulig, og på billigste måte. Markedstiltakene skal være konkurransenøytrale mellom samvirke- og ikke-samvirkemessige aktører, men utformingen av vedtakene kan likevel være avgjørende for hvordan markedet generelt og konkurransen mellom markedsaktørene vil fungere. Eksempelvis pålegger den nye markedsordningen TINE forsyningsplikt til alle aktører som er uten egne leverandører. Da Synnøve Finden ønsket å bygge et nytt ysteri med kapasitet på 10-15.000 tonn, ville ikke TINE godta dette uten videre. Dette medførte en rekke klager til Omsetningsrådet, og i begynnelsen av år 2000 ble det vedtatt et nytt regelverk som begrenset TINEs leveringsplikt ved nyopprettede ysterier.

Det er Omsetningsrådet som krever inn og forvalter midlene fra omsetningsavgiften, samt midler bevilget over jordbruksavtalen. Disse midlene brukes til å finansiere markedsreguleringen. Omsetningsavgiften blir fastsatt årlig, men kan endres gjennom året dersom markedssituasjonen forandrer seg. Fremgangsmåten for avgiftsfastsettelsen på melk foregår ved at TINE Norske Meierier fremmer et forslag som Omsetningsrådet vurderer og så legger frem for Landbruksdepartementet. De endelige satsene blir fastsatt av Kongen i Statsråd. I 1998 ble det betalt inn 451,5 millioner kroner i omsetningsavgift, og satsen på omsetningsavgiften for melk var 22 øre pr. liter fram til 01.07 1998, og ble fra samme dato

⁷ De økonomiske organisasjonene innenfor melk, kjøtt og egg har det operative ansvaret for å ta ut de forhandlede avtalepriser. Videre utgjør mottaks- og forsyningsplikten en sikkerhet for at produsenten får omsatt produktene, og forbrukerne får sikkerhet for forsyningene.

økt til 24 øre pr. liter. I 1999 ble det derimot betalt inn 286,2 millioner kroner i omsetningsavgift, og avgiftssatsene på melk var redusert til 20 øre pr. liter første halvår og 14 øre pr. liter andre halvår. Omsetningsavgiften for melk første halvdel av år 2000 ble fastsatt til 16 øre pr. liter melk, og 18 øre pr. liter andre halvår.

Hvilke markedsregulerende tiltak settes så i verk og blir finansiert av omsetningsavgiften? Det viktigste er reguleringseksporten, som er eksport, hovedsakelig av ost. Reguleringseksporten skjer som regel til en pris som er lavere enn både innenlandsk pris og produksjonskostnadene, og må derfor karakteriseres som dumping. Utstrakt bruk av eksportsubsidier har gjort dumpingsalg av overproduksjon til et problem i den internasjonale jordbrukshandelen. Reguleringseksporten begrenses nå av WTO-bestemmelsene, som inneholder regler og retningslinjer for både eksport og import.

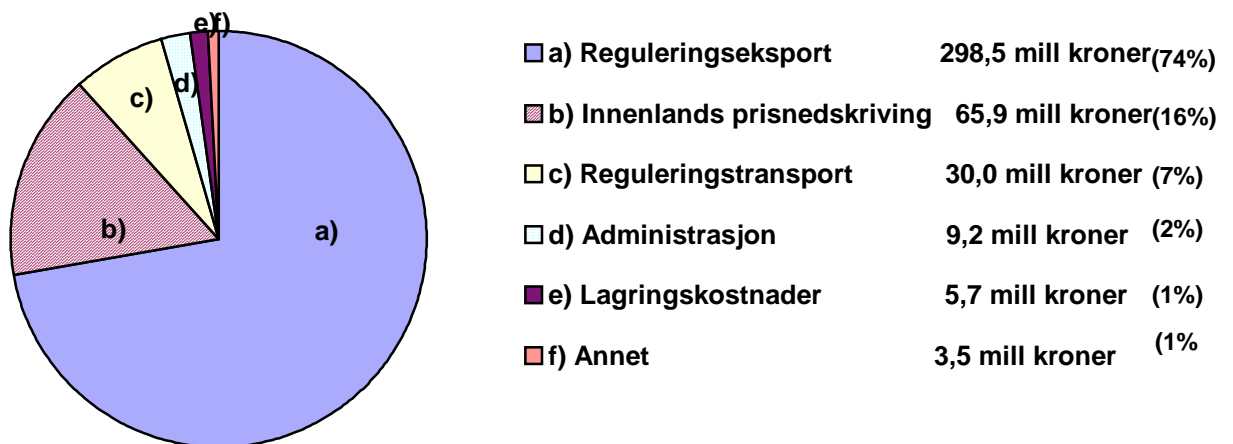
En annet tiltak er reguleringslagring. Lagring er lønnsomt for jordbruket dersom kostnadene ved lagring er lavere enn tapet ved eksport. Det er imidlertid begrenset hvor lenge jordbruksvarer kan lagres uten at kvaliteten forringes, og salg fra lager forutsetter at en i mellomtiden klarer å begrense produksjonen. Samvirkeorganisasjonene utfører blant annet slik lagring for å hindre store prisvariasjoner over tid. Siden konsummelken har en begrenset holdbarhet, blir overskuddet i slike perioder lagret i form av smør, osteprodukter og melkepulver. For lagring som er nødvendig for å oppfylle kravet til stabile melkeleveranser gjennom hele året gis det lagringsgodtgjørelse. Det blir også gitt godtgjørelse for eventuell lagring for senere reguleringseksport.

Det er variasjoner i melkeleveransen mellom regioner. For eksempel har noen områder større produksjon enn det er marked for, mens andre er i den omvendte situasjonen. Geografisk utjevning av forsyninger innebærer overføring av varer mellom overskudds- og underskuddsområder. Formålet er å gi like prisvilkår til både produsenter og forbrukere i hele landet. De geografisk betingete ulikhetene utjevnes gjennom frakttilskudd for transport av melk til meieri og distribusjonstilskudd av produkter fra meieri til forbrukermarkeder. Meierier med stor avstand til produsenter og/eller stor avstand til markeder får høyere frakttilskudd enn de mer sentrale meieriene.

Andre avsetningstiltak som også går inn under markedsregulerende tiltak er anvendelse av meieriprodukter og geitemelk til fôr, prisnedskrivning av melkefett til margarinindustrien og

prisnedskrivning av skolemelk. Grunnet sviktende innenlands salg av melkeprodukter i 1999 ble det produsert større mengder med smør og skummetmelkpulver enn tidligere. Resultatet var økt prisnedskrivning og økt salg av skummetmelkpulver til fôr. Likevel økte lagerbeholdningen av skummetmelkpulver fra vel 1000 tonn i 1998 til 4400 tonn i 1999.

Figur 3.1: Markedsreguleringsregnskapet for melk 1999.



(Kilde: Omsetningsrådet, Årsmelding for 1999)

Figur 3.1 viser markedsreguleringsregnskapet for melk i 1999. Det er reguleringseksporten av hvitost og smør som står for den største andelen av reguleringsutgiftene, på til sammen 298,5 millioner kroner. Deretter kommer innenlands prisnedskrivning som inneholder prisnedskrivning av smørølje og skolemelk, og anvendelse av melk og meieriprodukter til fôr, med til sammen 65,9 millioner kroner. Reguleringstransport står for vel 30 millioner, og kostnader ved reguleringslagringen står for 5,7 millioner kroner. Finansieringen av regulerings tiltakene skrives seg fra omsetningsavgifter på jordbruksvarene som belastes produsentene (96%), og midler som bevilges over jordbruksavtalen til markedsregulerende formål (4%).

3.2 PRISUTJEVNINGSORDNINGEN

En viktig del av markedsreguleringen er å ta ut en høyere pris for melken i markedet enn det som ellers ville ha vært mulig. Flytende melk er et nødvendighetsgode med en lav etterspørselastisitet. Et slikt produkt har en relativt høy inntjeningsevne, mens bearbeidede melkeprodukter er mer elastiske og har en lavere inntjeningsevne. For å jevne ut prisforskjellene mellom de ulike anvendelsene av melken, gir Omsetningsloven fullmakt til å legge en utjevningsavgift på konsummelk. Utjevningsordningen for melk ble innført i 1930 med hovedmål å gi alle melkeprodusenter like inntektsmuligheter og sikre dem en lik melkepris. Prisene på meieriprodukter hadde til da utviklet seg slik at ferske produkter, som flytende melk, ga høyere fortjeneste enn produkter som ost og smør. Prisforskjellene kombinert med ulik avstand til markedene førte til store inntektsforskjeller mellom bøndene. Det ble da lagt en avgift på konsummelk. Denne avgiften gjorde det mulig å bruke inntektene til å subsidiere produksjonsmelken. Dette innebar kryss-subsidiering av melkeproduktene.

Dagens ordning ligner den fra tretti-årene. Produkter som har høy inntjening blir ilagt en utjevningsavgift, mens produkter med lav inntjening får et utjevningstilskudd. I tillegg utjevnes virkninger av produksjonslokalisering. Prisutjevningen på melk er en viktig faktor i landbrukspolitikken fordi mulighetene for prisuttak i markedet varierer sterkt mellom de ulike melkeanvendelsene, og avsetningsmulighetene til de best betalte anvendelsene (konsummelk) varierer mellom ulike deler av landet. Landbruksdepartementet setter forskriftene for prisutjevningsordningen, mens Omsetningsrådets sekretariat er forvaltningsorganet med ansvar for fastsetting av utjevningstilskudd og -avgifter, samt forsyningspris.

Prisutjevningsordningen for melk inneholder utjevning mellom produksjoner som er basert på:

- **melkebruken** (prisgrupper)
- **bruken av biprodukt** (fløte og myse)
- **transportkostnader** (inntransport av melk til meieri, distribusjon av melkeprodukter og melketetthet)

3.2.1 UTJEVNING AV MELKEBRUKEN

Ifølge markedsordningen for melk skal det beregnes utjevning mellom seks produktgrupper for kumelk, som er delt inn i tre ulike markeder: Dagligvare, industri- og eksportmarkeder. Prisene som oppnås for produktene varierer sterkt i de forskjellige markedene. I alt er det 18 forskjellige priser i det samlede markedet for kumelk. Geitemelk beregnes som en egen produktgruppe. Eksportmarkedet er beregnet til merkevareeksport. Annen eksport, som subsidiert eksport til verdensmarkedet, håndteres under markedsreguleringen.

I tabell 3.1 representerer kolonnene de ulike produktgruppene som er vanlig flytende melkeprodukter og smakstilsatte flytende melkeprodukter (sure og søte), fersk og modnet ost, tørrmelk og geitemelk. Melkeprisen til primærprodusentene skal altså være lik, uansett hvilken anvendelse melken får, og Omsetningsrådet gir tilskudd eller -avgifter for å jevne ut prisforskjellene. Produktgrupper med relativt god inntjening får en avgift, som er merket med *positivt* fortegn i tabellen, mens produkter med dårlig inntjening får tilskudd, merket med *negativt* fortegn. I tabellen er utjevningsprisen den prisen som er i parentes, kalt veid netto råvareverdi. Er råvareverdien høyere enn utjevningsprisen, trekkes det en avgift fra. Er råvareverdien derimot lavere, legges det til et tilskudd. Dermed får melken den samme prisen i alle anvendelser. Utjevningen kan nærmest regnes som et nullspill, der avgiften som trekkes inn, deles ut igjen i tilskudd til en annen vare. Alle meieriselskaper avregnes med like avgifts- og tilskuddssatser. Utjevningsavgift og -tilskudd kreves fra eller betales til meieriselskapene. Ellers kan det bemerkes at avstanden mellom produktet med høyest råvareverdi, som er vanlig drikkemelk (IKKE-SFM) og det laveste, som er eksport av ost, er stor ($5,493 - 2,560 = 2,93$).

Tilskudd og -avgiftssatsene settes vanligvis for et halvår om gangen, gjeldende fra 1. januar og 1. juli. Men i 1999 ble det nødvendig å foreta en justering av satsene for 4. kvartal grunnet store avvik mellom prognoserte og faktiske kvanta i de ulike prisgruppene. Tabell 3.1 viser utjevningsavgifter- og tilskudd for ulike melkeanvendelser og markeder siste kvartal 1999.

Tabell 3.1 :Utjevningsavgifter og -tilskudd for ulike melkeanvendelser, 4.kvartal 1999.

Enhet: kr/liter.

MARKEDER	SURE SFM*	IKKE SFM	SØTE SFM	FERSK OST	MODNET OST	TØRR-MELK	GEITE-MELK
DAGLIGVARE⁸							
Råvareverdi ⁹	4,992	5,493	4,095	4,437	3,772	3,034	4,253
Verdi netto råvareverdi ¹⁰	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)
Avgift i + / Tilskudd i -	+1,363	+1,864	+0,466	+0,808	+0,143	-0,595	+ 0,624
INDUSTRI¹¹							
Råvareverdi	2,983	2,983	2,983	3,455	3,455	3,034	3,455
Verdi netto råvareverdi	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)
Avgift i + / Tilskudd i -	-0,646	-0,646	-0,646	-0,174	-0,174	-0,595	-0,174
MERKEVARE EKSPORT¹²							
Råvareverdi	2,983	2,983	2,983	2,560	2,560	3,034	2,560
Veid netto råvareverdi	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)
Avgift i + / Tilskudd i -	-0,646	-0,646	-0,646	-1,069	-1,069	-0,595	-1,069
MARKEDSREGULERING¹³							
Råvareverdi	2,983	2,983	2,983	3,455	3,455	3,034	3,455
Veid netto råvareverdi	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)	(-3,629)
Avgift i + /Tilskudd i -	-0,646	-0,646	-0,646	-0,174	-0,174	-0,595	-0,174

*SFM = Smakstilsatte flytende melkeprodukter.

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

La oss sammenligne prinsippene bak utjevningsordningen med samvirkemodellen i figur 2.2. I figuren har vi to produkter. Prisene P_M og P_E tilsvareer begrepet råvareverdi for de to produktene, mens P_{NARP} tilsvareer veid netto råvareverdi. Vær oppmerksom på at samvirke-modellen bygger på store forenklinger. Blant annet er transportkostnader utelatt. De utgjør store beløp i ordningen.

⁸ Dagligvaremarkedet: salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storhusholdninger, skoler, institusjoner og lignende.

⁹ Råvareverdi: forventet inntjening pr liter melk i en gitt prisgruppe.

¹⁰ Veid netto råvareverdi: Gjennomsnittlig råvareverdi justert for geografiordninger, biproduktavregninger og administrasjonskostnader. Veid netto råvareverdi beregnes på følgende måte: For hver gruppe beregnes en samlet råvareverdi (råvareverdi \times omsatt mengde). En legger deretter sammen den samlede råvareverdien i de ulike gruppene. Dette tallet deles på total omsatt mengde. Når man i tillegg tar hensyn til bruken av biprodukt og utjevning av transportkostnader, kommer man frem til veid netto råvareverdi.

¹¹ Industrimarked: Salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen viderefordlet vare.

¹² Merkevareeksport: Eksportsalg under norsk varemerke.

¹³ Markedsregulering: Dette segmentet er det kun markedsregulator (TINE Norske Meierier) som kan håndtere.

Frem til sommeren 2000 ble prisutjevningsordningen praktisert ved at det i de fleste produktgruppene ble satt opp en representantvare. For hver representantvare ble det fastsatt en målpris, som det skulle være mulig å oppnå ved balanserte markedsforhold. Både representantvarer og målpriser ble fastsatt i jordbruksavtalen. Alle produkter innen samme produktgruppe fikk samme avgift- eller tilskuddssats som representantvaren. Etter sommeren 2000 sløyfet en ordningen med representatvarer, og gikk over til gjennomsnittspris for de enkelte produktgruppene. Dette opplegget følger også direkte anvisningene i tabell 3.1.

Tabell 3.2 viser samlet utjevningsavgift eller tilskudd for hver prisgruppe, samt total avgift- eller tilskuddssum pr. marked og produktgruppe. Resultatet for prisutjevningen av hovedmelkebruken i 1999 var samlet på totalt 620,9 millioner kroner i avgiftsinntekter. Dette ble delt ut igjen først og fremst i frakttilskudd, noe vi kommer tilbake til i avsnitt 3.2.3.

Tabell 3.2: Samlet utjevningsavgift eller –tilskudd i hver prisgruppe, 1999.

Enhet: 1000 kr

Avgift i + Tilskudd i -	SURE SFM*	IKKE- SFM	SØTE SFM	FERSK OST	MODNET OST	TØRR- MELK	GEITE MELK	SUM MARKED
Dagligvare	34.822	985.411	2.993	14.324	11.008	-503	4.043	1.052.099
Industri	-14	-33.632	0	-5.397	-20.602	-183.933	-3.195	-246.773
Merkevareeksport	0	0	0	0	-160.487	0	-1.452	-161.939
Markedsregulering	0	0	0	0	-22.447	0	0	-22.477
Sum produktgruppe	34.809	951.779	2.993	8.926	-192.558	-184.436	-604	620.911

*SFM = Smakstilsatte flytende melkeprodukter.

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999).

3.2.2 UTJEVNING FOR BRUKEN AV BIPRODUKT (FLØTE OG MYSE)

I tillegg til utjevning av hovedprodukter, foretas det utjevning av biprodukter. Kremfløte og smør er biprodukter fra produksjon av lettmelk, og mysost er et biprodukt fra produksjonen av faste oster. I tabell 3.3 ser vi at fløte til konsum og myse som brukes til mysostprodukter ilegges en biproduktavgift, mens fløte som går til produksjon av smør og tørrmelk får tilskudd.

Tabell 3.3: Biproduktavregning for siste kvartal i 1999.

Enhet: Kr. pr. liter.

BIPRODUKTGRUPPER	Fløte til konsum	Fløte til produksjon	Mysostprodukt
Råvareverdi	25,513	7,941	
Produksjonsfløteverdi	-16,727	-16,727	
Avgift i +/- tilskudd i -	7,907	-8,786	2,464

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

Tabell 3.4 viser de samlede utbetalingene innenfor biproduktgruppen.

Tabell 3.4: Samlet utjevningsavgift eller –tilskudd i hver biproduktgruppe, 1999.

Enhet: 1000 kr.

BIPRODUKTGRUPPER	Avgift i + og tilskudd i –
Fløte til kremfløtevarer	232.087
Fløte til smør	-441.378
Myse	204.063
SUM	-5.227

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

3.2.3 UTJEVNING AV TRANSPORTKOSTNADER

Foruten å sørge for lik melkepris til produsentene uavhengig av melkeanvendelse, skal prisutjevningsordningen også sørge for at lokalisering av produksjonen ikke har innvirkning på melkeprisen. Geografiordningen består av tre tilskuddsformer; inntransport-, distribusjon- og melketetthetstilskudd, og finansieres over prisutjevningsordningen. For å utjevne for ulike kostnader ved transportering, benyttes det innfrakttilskudd for transport av melk fra produsent til meieri, og distribusjonstillegg for å jevne ut ulike kostnader i forbindelse med transport fra meieri til dagligvarekunder. Ordningen med melketetthetstilskuddet er for å utjevne ulike muligheter til å ta ut stordriftsfordeler i meieridriften, og utjevne forskjeller i tilgang på melk mellom områder med stor og liten melkeproduksjon. Inntransport- og distribusjonstilskuddet tildeles med kommunevise satser, mens melketetthetstilskuddet har en sonesats pr. liter

inntransportert melk. Tabell 3.5 viser tilskuddsbeløpet for hver av ordningene og totalt. I 1999 ble det totalt betalt 626,5 millioner kroner i tilskudd til geografiordningen.

Tabell 3.5: Geografiordningen for 1999.

Tilskudd i -	Beløp i 1000 kr.
Inntransporttilskudd	-333.614
Distribusjonstilskudd	-244.685
Melketetthetstilskudd	-48.196
Sum	-626.495

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

Resultatet av prisutjevningsordningen for 1999 viste seg likevel å være negativ til tross for at utjevningen av hovedmelkebruken ga avgiftsinntekter på 620,9 millioner kroner. Da midlene skulle betales ut igjen som tilskudd, viste det seg at ikke alt ble dekket av utjevningsavgiften. Det ble derfor gitt et lån fra omsetnings- og overproduksjonsmidler for å fullføre prisutjevningen. Ut fra tabell 3.6 ser vi at prisutjevningsordningen hadde et negativt resultat på 19,5 millioner kroner i 1999.

Tabell 3.6: Resultatet av prisutjevningsordningen 1999.

Enhet: 1000 kr

Avgift i +, tilskudd i -	1999
Hovedmelkebruk	620.911
Biprodukt	-5.227
Geografiordningen	- 626.495
Tilleggsavregning	293
Administrative kostnader	-9.153
Renteinntekter	149
RESULTAT	-19.522

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

3.3 KVOTEORDNINGEN FOR MELK

Som produksjonsregulerende virkemiddel for melk benyttes det melkekvote, og produksjonen har siden 1983 vært styrt av disse kvotene. Formålet med kvoteordningen er å tilpasse melkeproduksjonen til det produksjonsnivået som er fastsatt i jordbruksavtalen. Kvoteordningen gjennomføres ved at det enkelte bruk hvert år får fastsatt en kvote for hvor stor melkeproduksjon bruket kan ha. For produksjon utover denne kvoten ilegges det en overproduksjonsavgift. Melkekvoteene er i dag fritt omsettelig mellom bøndene, og gjennom ordningen med kjøp og salg kan et bruk som kjøper kvoter oppnå en effektivitetsøkning. Grunnet svikt i etterspørsel og ubalanse i melkemarkedet de siste årene har myndighetene kjøpt opp kvoter.

I 1998 ble det produsert totalt 10,2 millioner liter melk utover kvote, og med en avgift på kroner 2,90 pr. liter, utgjorde dette nærmere 30 millioner kroner i overproduksjonsavgift. I 1999 ble det produsert 8,7 millioner liter melk utover kvote, og med en uforandret overproduksjonsavgift, utgjorde dette nærmere 25 millioner kroner. I tabell 3.7 ser vi at både antall produsenter, kvote og melkeleveranse er redusert de siste årene. Melkeproduksjonen i 1999 var på 1.645 millioner liter melk, som var en nedgang på 25 millioner liter fra året før. Nedgangen skyldes reduksjon i antall melkeprodusenter og solgte kvoter som ble holdt tilbake. Produksjonsvolumet for år 2000 er estimert til rundt 1590-1600 millioner liter, og ifølge TINE vil meierisamvirket få et overskudd på ca. 100 millioner liter melk. TINE har kalkulert at behovet for melk vil nærme seg 1.400 millioner liter melk om få år. Som vi skal se i neste avsnitt, er Norge pålagt visse forpliktelser i forbindelse med WTO-avtalen, og for å oppfylle disse forpliktelsene har det vært helt nødvendig å redusere melkemengden.

Tabell 3.7: Utviklingen i melkeproduksjonen.

År	Antall melkeprodusenter	Kvote i mill liter	Leveranse i mill liter
1983	33.521	1.933,0	1.859,0
1985	32.496	1.960,3	1.823,8
1990	28.151	1.980,2	1.840,9
1995	28.800	1.816,6	1.712,1
1998	24.178	1.778,7	1.670,0
1999	23.156	1.758,9	1.645,4

(Kilde: Omsetningsrådet, Årsrapport for 1999)

3.4 INTERNASJONAL VIRKSOMHET OG WTO-AVTALEN

Internasjonale forhold har en økende betydning for landbruket og handelen av jordbruksvarer, eksemplifisert ved WTO-avtalen, osteavtalen med EU og frihandelsavtalen med EU (RÅK). For oss er det WTO-avtalen som er den mest interessante, siden den er mest omfattende og setter rammer og begrensninger på reguleringsmulighetene i melkesektoren.

Som følge av WTO-avtalen ble det norske importvernet for landbruksprodukter endret fra et vern i form av importforbud, kvote- og lisensordninger til et tollbasert vern. For Norge medførte dette forpliktelser til reduksjon av tollvernet, der tollsatsene gradvis skulle reduseres med 36% i avtaleperioden fra 1995 til 2000. De norske myndighetene valgte å gjennomføre hele tollreduksjonen i 1995. Hensikten med å gå over til et tollbasert importvern var å sikre en mer reell konkurranse mellom norske og importerte matvarer. Innføringen av et tollbasert importvern har imidlertid ikke ført til noen dramatisk endring av importen. Tollsatsene var høye i utgangspunktet og de reduserte tollsatsene som kom i 1995 var fortsatt så høye at de ga markedet en effektiv beskyttelse mot utenlandsk konkurranse. På mange produkter er dagens tollsatser på flere hundre prosent av importverdi.

Som nevnt tidligere har Norge i dag en betydelig eksport av ost. Prisen en får for osten internasjonalt er betydelig lavere enn produksjonskostnadene. Det er derfor nødvendig å gi eksportsubsidier. Eksportsubsidier er støtte til varer som blir eksportert. Det betyr at eksport finansiert med omsetnings- og utjevningssavgift, som er tilfelle for regulerings- og merkevareeksporten, må regnes som eksportstøtte. Så å si alle industriland benytter eksportsubsidier, og dette har gitt svært negative effekter på verdens matvaremarkeder ved at subsidiene fordreier verdensmarkedsprisene. WTO-avtalen forplikter Norge til å redusere bruken av eksportstøtte, og avtalen forutsetter en årlig reduksjon i bruken av eksportsubsidier fra 1995 til år 2000 på til sammen 36% for beløp og 21% for volum i forhold til perioden 1986-90. Formålet med reduksjonene er å rette opp på verdensmarkedsprisene, som er kunstig lave grunnet industrialiserte lands omfattende støtte av jordbruket. Den subsidierte eksporten fra industriland er også med på å utkonkurrere utviklingslandenes eksport.

For norsk landbrukseksport skilles det mellom merkevareeksport og reguleringseksport. Merkevareeksport er ordinær eksport av hovedsakelig osteprodukter til markeder som etterspør disse, og dekkes over prisutjevningssystemet. Reguleringseksporten, omtales

gjør i jordbrukskretser som ”tapsbringende eksport for å avlaste det innenlandske markedet for å opprettholde et tilstrekkelig høyt og målsatt prisnivå”. Bortsett fra at merkevareeksport og reguleringseksport er ført i ulike regnskaper i Omsetningsrådet, er skillet mellom disse kunstig. Begge er subsidiert eksport, og begge rammes av de begrensninger WTO-avtalen setter for eksportsubsidier.

Ifølge WTOs landbruksavtale har Norge forpliktet seg til å redusere bruken av eksportsubsidier på en rekke landbruksprodukter som det tradisjonelt er blitt gitt støtte til. For meieriprodukter utenom ost og smør, er eksporten liten. WTO-avtalen inneholder imidlertid regler om fleksibilitet med hensyn til bruk av ubenyttede subsidier eller subsidiert volum, men det har vært uenighet i WTO om forståelsen av disse reglene. Norge har tolket det slik at dersom eksportert volum eller eksportsubsidier ett år er mindre enn bindingen, kan eksporten økes tilsvarende neste år.

Bestemmelsene i WTO-avtalen gir restriksjoner på hvor store eksportsubsidier som kan utbetales, og legger dermed begrensninger på landbrukspolitikken handlingsrom på dette området. For Norges vedkommende har det vært både viktig og nødvendig å redusere osteeksporten for ikke å komme i konflikt med WTO-forpliktelsene, men det har likevel vært problemer med å overholde subsidieforpliktelsene. Beregninger fra TINE viser at omlag 10% av melkeproduksjonen går til produksjon av ost som omsettes ved hjelp av eksportstøtte. Med begrensninger i bruken av eksportstøtte må overskuddet i større grad omsettes i Norge, som igjen vil virke inn på hvilken pris som kan tas ut i det innenlandske markedet. Derfor er det absolutt nødvendig med ytterligere reduksjoner i melkeproduksjonen for å oppfylle WTO-forpliktelsene og samtidig opprettholde det målsatte prisnivået innenlands.

Tabell 3.8 viser bindingene i kvantum og verdi som WTO-avtalen setter for eksport av smør og ost i avtaleperioden fra 1997 til 2000. Subsidiert eksport av smør skal i denne perioden reduseres med 780 tonn, og subsidiesatsene med 15 millioner kroner. For hvitost skal mengden reduseres med 4063 tonn, og subsidiesatsene med 175 millioner kroner. I hele perioden har det vært problemer med å overholde forpliktelsene for osteeksport, med den største overskridelsen på 80 millioner kroner i 1999. Mens bindingene for ost er begrenset, er det motsatt for smør, og tabell 3.10 viser at faktisk subsidiert eksport av smør ligger langt under bindingene. Grunnet ubalanse i det innenlandske markedet i 1999, ble det brukt 81

millioner kroner i eksportsubsidier for smør, og subsidiebindingen dette året ble oversteget med 23 millioner kroner.

Tabell 3.8: Produkter som kan eksporteres med subsidier fra Norge: Faktisk eksport 1997, 1998, og 1999, og bindingene fra 1997 til 2000 for ost og smør.

		Smør/smørolje	Hvitost
Subsidiert eksport 1997	Subsidier (mill. kr)	28,0	447,0
	Kvantum (tonn)	2.365,9	20.601,2
Binding 1997	Subsidier (mill. kr)	68,2	420,9
	Kvantum (tonn)	6.653,3	20.270,2
Subsidiert eksport 1998	Subsidier (mill. kr)	18,5	425,4
	Kvantum (tonn)	1.800,0	23.068,3
Binding 1998	Subsidier (mill. kr)	63,2	362,5
	Kvantum (tonn)	6.393,0	18.916,0
Subsidiert eksport 1999	Subsidier (mill. kr)	81,4	383,9
	Kvantum (tonn)	5.329,0	20.196,7
Binding 1999	Subsidier (mill. kr)	58,2	304,1
	Kvantum (tonn)	6.133,0	17.562,0
Rapportert jan-sept 2000	Subsidier (mill. kr)	19,6	159,4
	Kvantum (tonn)	1.358,5	9.966,5
Prognose okt-des 2000	Subsidier (mill. kr)	25,5	85,6
	Kvantum (tonn)	1.600,0	6.200,0
Binding 2000	Subsidier (mill. kr)	53,2	245,8
	Kvantum (tonn)	5.872,7	16.207,5

(Kilde: Omsetningsrådet og St.prp nr. 67: Kap. 7: Tollvernet og internasjonale forhold)

3.5 MEIERISAMVIRKETS INTERNASJONALE VIRKSOMHET

Som markedsregulator har meierisamvirket hatt en viktig oppgave med å tilpasse seg de rammevilkår og forpliktelser som WTO-avtalen legger på reguleringsmulighetene. Meierisamvirkets internasjonale virksomhet har også de siste årene vært preget av de restriksjoner avtalen setter. Norge har stort sett klart å overholde forpliktelsene, men det har vært viktig å finne tiltak som reduserte osteeksporten. Meierisamvirkets tiltak for å redusere eksporten har bestått av avvikling av mindre markeder og produkter, samt redusert eksport av Norvegia til Japan. WTO-avtalen har ikke bare skapt begrensninger, men også gitt muligheter for eksport av nye og utradisjonelle produkter, som for eksempel eksport av geitemelkbaserte produkter der det nå eksporteres geitemelkpulver til Taiwan. For øvrig har meierisamvirket

også fått tildelt 2 millioner kroner fra Eksportprogrammet for landbruksprodukter for satsing av nye eksporttiltak. Programmet er finansiert over jordbruksavtalen og forvaltes av Norges Eksportråd. Siktemålet er å bidra til ny og økt eksport fra norsk landbruk.

Tabell 3.9 viser at de viktigste eksportproduktene er hvitost, og da spesielt Jarlsberg, men også brunost og andre mer utradisjonelle produkter eksporteres.

Tabell 3.9: TINEs osteeksport pr. kategori i tonn.

PRODUKTKATEGORI	1997	1998	1999
Jarlsberg	11.026	12.996	11.312
Norvegia	8.211	9.058	7.851
Japanprim	3.208	2.847	2.066
Brunost	465	450	475
Ridder	178	185	161
Snøfrisk	116	146	158
Frozen curd	78	163	123
Andre osteprodukter	100	119	230
TOTALT	24.097	25.964	22.376

Tabell 3.10: Meierisamvirkets totaleksport (tonn).

Produkt	1997	1998	1999
Hvitost	20.397	22.631	19.812
Japanprim	3.208	2.847	2.066
Smør	2.460	1.922	5.971
Melkekonserves	865	874	2.422
Brunost	465	450	475
Andre meieriprodukter	103	644	50
TOTALT	27.498	29.368	30.799

(Kilde: Tine Norske Meierier; Årsmelding og regnskap 1998 og 1999)

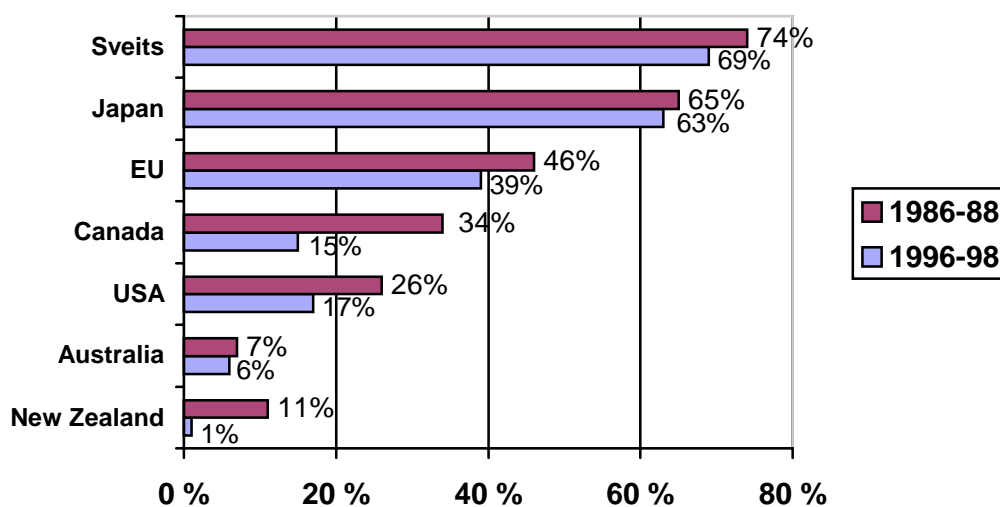
Tabell 3.10 viser meierisamvirkets totaleksport de siste tre årene, og ut fra tabellen ser vi at meierisamvirket hadde en totaleksport i 1999 på 30.800 tonn, som fordelte seg på 22.400 tonn ost, 6.000 tonn smør og 2.400 tonn blandingsprodukter til industriformål. Sammenlignet med året før, ble osteeksporten redusert med 3600 tonn, og reduksjonen har sammenheng med WTO-forpliktelsene. Eksporten kan imidlertid variere fra år til år, avhengig av produksjonssvingninger og avsetningsmuligheter. I 1999 var det som sagt ubalanse i det innenlandske melkemarkedet, og førte til at det ble produsert større mengder med smør og

skummetmelkpulver enn tidligere. Derfor gikk eksporten av disse kraftig opp, spesielt for smør. Eksporten av smør økte fra 1.922 tonn i 1998 til 5.971 tonn i 1999.

4. REGULERINGER AV MELKEMARKEDER I ANDRE LAND

Så å si alle industriland har omfattende støtteordninger av jordbrukssektoren, noe som figur 4.1 nedenfor viser tydelig. Producer Subsidy Equivalents (PSE) måler hvor stor del av produksjonskostnadene som er dekket av subsidier, og brukes ofte til å sammenligne støttenivået mellom ulike land. Som vi ser ut fra figuren var PSE-nivået meget høyt for de fleste OECD-landene på slutten av 80-tallet, men har sunket noe utover 90-tallet. Årsaken til dette er nok at flere land har foretatt restruktureringer av jordbrukssektoren, samt WTO-avtalens begrensninger på støtte- og virkemiddelbruk. Gjennomsnittlig PSE-nivå for OECD-landene lå på 35% i 1998. Til sammenligning lå Norges PSE-nivå på 70% dette året, og er sammen med Sveits, Korea, Japan og Island de OECD-landene som har den mest omfattende jordbruksstøtten.

Figur 4.1: Støtte til jordbruket i ulike OECD-land målt i prosentvis PSE.



Kilde: OECD, 1999.

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på andre lands reguleringsformer, og jeg vil rette søkelyset mot New Zealand, USA og EU. New Zealand er det landet som har foretatt de mest omfattende dereguleringene av melkesektoren og jordbruket generelt. USA foretar reguleringer av melkemarkedet og har ulike støtteordninger til produsentene, men ikke i like utstrakt grad som vi kjenner til i Norge. USA har også på 90-tallet gjennom FAIR Act (se avsnitt 4.2.3) prøvd å gjøre jordbrukssektoren mer markedsorientert. Når det gjelder EU og europeiske land ser vi mye av de samme reguleringsproblemene som Norge sliter med: Høye

overføringer til jordbruket og et beskyttelsesnivå som har ført til problemer med overproduksjon og utstrakt bruk av eksportsubsidier.

4.1 REGULERING AV JORDBRUKET I NEW ZEALAND

Også New Zealands meierisektor har en historie som skriver seg tilbake til 1930-tallet; en periode med lave og ustabile priser i det internasjonale jordbruksmarkedet. Dette førte til press for større kontroll, og på midten av 30-tallet startet myndighetene reguleringer av meierisektoren ved å innføre minstepriser og importrestriksjoner for meieriprodukter. I etterkrigsårene opplevde New Zealand en økonomisk vekst som baserte seg mye på eksport av jordbruksprodukter, spesielt til det britiske markedet. Da Storbritannia gikk inn i den Europeiske Union i 1973, mistet New Zealand sitt nøkkelmarked. Dette førte til at støtten til jordbruket ble intensivert, og det ble satt i gang ulike tiltak både for å holde produksjonen oppe og for å stabilisere bøndenes inntekter. Utover 1960-tallet hadde også prisene på mange innsatsfaktorer som bøndene brukte økt kraftig, og resulterte i økte subsidier. Myndighetenes reguleringsvirksomhet bestod til slutt av ulike tiltak som innsatsfaktorsubsidier, transportstøtte, produksjonssubsidier, minsteprisgarantier og produksjonskontroll, og resulterte i høye jordbrukskostnader for New Zealand.

4.1.1 DEREGULERINGSPROSESSEN

På begynnelsen av 1980-tallet opplevde New Zealand økonomisk tilbakegang. Den innenlandske industrien var både skjermet og meget ineffektiv. Fra 1979 til 1984 lå PSE-nivået for jordbruket i New Zealand på 25%, og eksportsektoren som hovedsakelig var basert på jordbruk, var sterkt subsidiert for å kunne opprettholde en tilstrekkelig høy produksjon.

I 1984 ble det startet en generell økonomisk restrukturering i landet. All støtte til jordbruket ble gradvis fjernet for å forbedre og gi effektivitet til jordbrukssektoren. Men medisinene som ble foreskrevet var tøff. Med det samme jordbrukssektoren ble deregulert falt lønnsomheten, og sysselsettingen ble redusert med omlag 10%. Effektivitetsforbedringen har vist seg først på lengre sikt.

En viktig del av dereguleringsprosessen var liberalisering av det innenlandske melke-markedet. Før dereguleringen var det flytende melkemarkedet i New Zealand (kalt Town Milk) holdt separat fra resten av meieriindustrien. Reguleringen av flytende melk på det innenlandske markedet var basert på et system med produksjons- og priskontroll som førte til en høy melkepris for konsumentene. Reguleringen og kontrollen av det flytende melke-markedet skrev seg fra lovgivningen av Milk Act i 1944, der formålet var å sikre et jevnt tilbud av drikkemelk til konsumentene til en stabil pris hele året. Som følge av dereguleringen i 1984 ble systemet med produksjons- og priskontroll fjernet. I dag er det full konkurranse på det innenlandske markedet, og gitt at visse krav er tilfredsstilt (mht hygiene etc.) kan hvilket som helst meieriselskap tilby melk på det newzealandske markedet i dag.

4.1.2 NEW ZEALANDS MEIERISEKTOR ETTER RESTRUKTURERINGEN

Som følge av reformene på 1980-tallet, opererer New Zealand i dag helt uten subsidier. Resultatet er en effektiv jordbrukssektor som er meget konkurransedyktig internasjonalt. New Zealand eksporterer flere produkter til flere markeder nå enn tidligere, og både produksjonsmengden og produktsammensetningen har økt etter restruktureringen. New Zealand er et eksempel på et land som har fjernet reguleringer innenfor jordbrukssektoren. I så måte er det vel verdt et nærmere studium.

Myndighetene i New Zealand gir i dag ingen støtte til jordbruket. Det forventes at jordbrukssektoren bærer risikoen selv, men ekstreme klimatiske variasjoner eller andre forhold som virker inn på produksjonen i større grad, kan staten gi kompensasjon for. Farmene i New Zealand blir drevet som private foretak som bøndene prøver å gjøre så lønnsom som mulig, og alle avgjørelser om hva som skal produseres og hvor mye blir avgjort av bonden selv.

New Zealand har ingen former for tilbudskontroll. Den viktigste faktoren som er avgjørende for hvor stor melkeproduksjonen skal bli, er hvilken pris som mottas og lønnsomheten i meierisektoren relativt til avkastningen fra alternative tiltak. Høyere lønnsomhet i meierisektoren i forhold til sauehold og kjøttproduksjon har resultert i ekspansjon i melkeproduksjonen de siste årene. I tillegg kan klimatiske forhold ha innvirkning på melkeproduksjonen fra år til år.

New Zealand er en naturlig produsent av melkeprodukter. Det fordelaktige klimaet gjør at melkeindustrien er basert på beitehold med gressende dyr som er ute hele året. Dette resulterer i meget lave produksjonskostnader og en høy konkurransestykke. Minusen er at gressveksten er sesongbetont og meget følsom overfor klimatiske variasjoner. Den geografiske beliggenheten er også et fortrinn for New Zealand, siden høysesongen¹⁴ for melkeproduksjonen ligger utenfor resten av verdens sesong.

New Zealand har vist at det er mulig å gå fra å være et regulert jordbruk til et jordbruk som er fullt markedsdrevet og med ingen former for skjerming. Meierisektoren i New Zealand har fortsatt med å vokse, og er i dag eneste melkeproduserende land med ingen former for statlige intervensjoner i melkesektoren som i tillegg kan tilby melkeprodukter til verdensmarkedspriser. Dereguleringen av melkemarkedet har resultert i at de større meierisamvirkene har overtatt mange av de mindre meieriene. Konkurransen om markedsandelene for melk og meieriprodukter har økt mellom meieriselskapene etter dereguleringen. I dag er det 8 meierisamvirker¹⁵ i New Zealand som produserer for det innenlandske markedet og for eksportmarkedet gjennom New Zealand Dairy Board. Dette er en nedgang fra 75 meierier som var i drift før dereguleringen fant sted.

4.1.3 NEW ZEALAND DAIRY BOARD ; ET LOVGITT EKSPORTMONOPOL

Melkesektoren i New Zealand er altså fullstendig deregulert og blir på ingen måter støttet av statlige midler. Den eneste signifikante innvirkningen staten har i meieriindustrien er gjennom lovgivningen av New Zealand Dairy Board (NZDB). Til tross for omfattende restrukturering av jordbrukssektoren, står de store og mektige produsentorganisasjonene fremdeles sterkt i New Zealand, og påvirker og kontrollerer mesteparten av landets jordbrukseksport. Dette gjelder spesielt for eksport av meieriprodukter som kun foregår gjennom NZDB¹⁶. I henhold

¹⁴ New Zealands høysesong for melkeproduksjon er i fra midten av september til begynnelsen av desember, med produksjonstopp i oktober. Melkeproduksjonen er lavest i mai til juli.

¹⁵ I 1998 ble det foreslått en storfusjon for å slå sammen de 8 meieriselskapene under New Zealand Dairy Board for integrert fremstilling og salg av meieriprodukter, men de to største meieriselskapene som til sammen fremstiller 75% av meieriproduktene satte seg i mot forslaget.

¹⁶ New Zealand har også lignende forhold i andre sektorer, blant annet New Zealand Apple and Pear Marketing Board, -Kiwifruit Marketing Board, -Meat Producers Board og -Wool Board, men som ikke står for 100% av eksporten slik som NZDB.

til Dairy Board Act of 1961 har NZDB en lovgitt makt til å markedsbringe all eksport av meieriprodukter fra New Zealand, og sikrer dermed NZDB salget av alle meieriprodukter fremstilt i New Zealand for det internasjonale markedet. NZDB kjøper opp all eksportproduksjon fra meierisamvirkene til oppkjøpspriser som settes regelmessig basert på eksportprisene¹⁷.

NZDB er et STE (State Trading Enterprise/handelsmonopol), eller retttere sagt et eksportmonopol, og er den mest dominerende enkeltaktøren på verdensmarkedet for meieriprodukter. Et STE kjennetegnes ved at det er gitt spesielle rettigheter og privilegier av myndighetene; i dette tilfellet en salgsorganisasjon som er gitt retten til å være ene-eksportør. NZDB har for øvrig ingen kontroll over det innenlandske markedet eller importen.

(Kilde: U.S Department of Agriculture, Economic Research Service: An Introduction to State Trading in Agriculture)

4.1.4 NZDBs INNVIRKNING PÅ MEIERISEKTOREN I NEW ZEALAND

NZDBs markedsrett er et resultat av myndighetenes lovgivning, og det er blitt hevdet at NZDB som eneksportør av meieriprodukter utnytter sin posisjon for å oppnå monopolmakt. NZDB har ikke direkte kontroll over produksjonen, men siden 90% av meieriproduksjonen bringes ut på det internasjonale markedet og NZDB har ansvaret for å ta i mot produkter for eksport, organisere eksporten og bestemme utbetalingen til produsentene, har NZDB likevel en viss innflytelse og kontroll over pris, kvantum, produktsammensetning og produksjonsbestemmelser.

NZDB er kjennetegnet av å være en monopsonistisk oppkjøper av newzealandske meieriprodukter, og har klare fordeler av å være ene-eksportør. NZDBs eneselgende struktur sikrer at det er kun en aktør fra New Zealand i et hvilket som helst marked, slik at det bare er fokus på de utenlandske konkurrentene. NZDB er bygget opp rundt en kooperativistisk grunnstruktur, der hovedideen er at produsentene trenger å stå sammen for å være sterke, et syn som fremdeles står sentralt. NZDBs målsetning og hovedfunksjon er å øke eksport-

¹⁷ I 1998 ble det innført et nytt utbetalingssystem til melkeprodusentene basert på produktets markedsverdi i stedet for produksjonskostnaden.

avkastningen, oppnå en best mulig tilgang til det internasjonale markedet og maksimere oppnåelig inntekt gjennom verdensomspennende salg av newzealandske meieriprodukter.

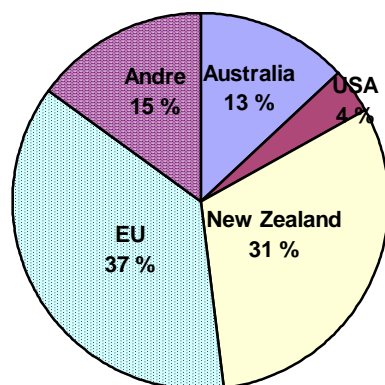
NZDB har mulighet til å opptre som en prisdiskriminerende bedrift i det internasjonale markedet ved å fange opp prisdifferensialer og utnytte forskjeller i etterspørselastisiteter som eksisterer i markedene. NZDB eksporterer enten direkte til verdensmarkedet eller gjennom et nettverk av distributører, og NZDB har etter hvert utviklet seg til å bli et suksessrikt internasjonalt firma med selskaper og forbundsfeller over hele verden som produktene distribueres gjennom. Eksempelvis foregår salget av newzealandske meieriprodukter i USA gjennom selskapet Western Dairy Products, som selger produktene videre til de amerikanske konsumentene. De innenlandske prisene på meieriprodukter i USA ligger over verdensmarkedsprisene, og NZDB utnytter dette ved å selge produktene med fortjeneste til priser som ligger nært opp til markedsprisene i USA.

(Kilde: Dairy Trade Coalition, USA).

4.1.5 HANDELSASPEKTET VED NEW ZEALANDS MEIERIINDUSTRI

New Zealands meieriindustri er som sagt meget eksportorientert der rundt 90% av meieri-produksjonen blir eksportert. Dette gjør New Zealand Dairy Board til landets største enkelteksportør, og verdens største salgsorganisasjon av meierieksport. Til tross for at New Zealand kun står for 2% av verdens melkeproduksjon, kontrollerer New Zealand 31% av verdensmarkedet for meieriprodukter, og er verdens nest største eksportør av meieriprodukter, jfr. figur 4.2.

Figur 4.2: Internasjonale markedsandeler i 1999.



(Kilde: NZDB)

Det er også viktig å ta størrelsen på New Zealand i betraktning. New Zealand er et lite land med 3,6 millioner innbyggere og nesten like mange melkekyr¹⁸ (3,3 millioner i 1999). Gjennomsnittlig består farmene av rundt 230 melkekyr, men det er også noen som har opp til 500 dyr. Før dereguleringen lå gjennomsnittsstørrelsen på rundt 130 melkekyr. Meieriindustrien er meget viktig for landets økonomi, og det er absolutt nødvendig å være konkurransedyktig internasjonalt. Resultatet av dereguleringen er en meieriproduksjon som er meget effektiv og konkurransedyktig, og produksjonen av melk og melkeprodukter har hatt en hurtig vekst de siste årene.

Tabell 4.1: Total melkeproduksjon, antall melkekyr og gjennomsnittlig buskapsstørrelse de siste tyve årene i New Zealand.

År	Total melkeproduksjon i mill. liter	Totalt antall melkekyr	Gjennomsnittlig buskapsstørrelse
1980/81	6.483	2.027.096	126
1985/86	8.009	2.321.012	147
1990/91	7.509	2.402.145	164
1995/96	9.774	2.935.759	199
1996/97	10.648	3.064.523	208
1997/98	10.929	3.222.591	220
1998/99	10.563	3.289.591	229

(Kilde: NZDB og Statistics New Zealand)

New Zealand deler produksjonsåret for meieriindustrien fra 1.juni til 31.mai neste år. Ut fra tabell 4.1 ser vi at den totale melkeproduksjonen for 1998/99 var på over 10,5 milliarder liter melk. Grunnet klimatiske variasjoner viste ikke produksjonsåret 1998/99 like bra resultat som året før.

Tabell 4.2 viser at NZDBs totaleksport for 1999 var på over 1,3 millioner tonn meieri-produkter til 120 markedsdestinasjoner over hele verden. De siste årene har vært preget av etterspørselsnedgang, turbulente økonomiske forhold i enkelte nøkkelmarkeder og fallende internasjonale priser på melkeprodukter. New Zealands eksportinntekt har likevel økt jevnt de siste årene, og fortjenesten for 1999 var på over 4,9 milliarder NZ dollar, eller nærmere 20 milliarder norske kroner. Salget av meieri-produkter til det internasjonale markedet står i dag for rundt 21% av New Zealands totale eksportfortjeneste.

¹⁸ Til sammenligning var det i 1999 totalt 322.800 melkekyr i Norge og gjennomsnittlig 13,8 melkekyr pr. bruk. (Kilde: Årsmelding og regnskap 1999 for Tine Norske Meierier)

Tabell 4.2: New Zealands totale eksportvolum og –fortjeneste.

År	Eksportvolum i 1000 tonn	Eksportfortjeneste, i millioner NZ\$
1994/95	1.076	35.017
1995/96	1.007	37.928
1996/97	1.353	43.256
1997/98	1.346	46.183
1998/99	1.358	49.372

(Kilde: NZDB og Statistics New Zealand)

New Zealands tre største eksportmarkeder i verdi er EU, Japan og USA. Alle disse markedene har sterkt beskyttede melkesektorer med et innenlandsk prisnivå som ligger langt over verdensmarkedsprisene. Storbritannia er New Zealands største smørmarked, og stod for 34% av den totale smøreksporten i volum i 1999. Japan er New Zealands største ostemarked, som står for 28% av den totale osteeksporten, mens USA er den største importøren av kaseinprodukter. Helmelkspulver er New Zealands største eksportprodukt, etterfulgt av ost og smør. Import av smør og ost til New Zealand er ikke tollbelagt, og import av andre meieriprodukter foregår til en meget lav tollsats. Det er verdt å merke seg at New Zealand har en naturlig lav import av meieriprodukter.

(Kilde: NZDB Annual Report 1999 og NZDB on the Web)

Tabell 4.3: New Zealands eksport av meieriprodukter fra 1995/96 til 1998/99

(Enhet: 1000 tonn).

Produkt	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Skummetmelkpulver	138	127	183	166	174
Helmelkspulver	318	278	347	359	362
Ost	153	173	236	232	240
Kasein	80	72	83	94	103
Smør	174	193	250	232	188
Annet	213	164	254	263	291
Total	1.076	1.007	1.353	1.346	1.358

(Kilde: NZDB og Statistics New Zealand)

Tabell 4.4: New Zealands andel av verdensmarkedet for ulike meieriprodukter.

Vareslag	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ost	13,6%	12,8%	12,9%	15,9%	17,5%	23,4%
Smør	33,6%	32,7%	39,1%	38,9%	40,7%	44,5%
Skummetmelkpulver	13,9%	11,1%	15,3%	12,4%	15,7%	18,2%
hmelkspulver	28,4%	27,9%	30,3%	28,4%	25,8%	27,3%

(Kilde: NZDB og World Dairy Policy and New Zealand)

Ut fra tabell 4.4 ser vi at New Zealands andeler av verdensmarkedet for meieriprodukter har vært økende de siste årene, og er forventet å øke også i fremtiden. Det forventes at New Zealand vil vinne markedsandeler på bekostning av EU, som vil få redusert sine verdensmarkedsandeler som følge av nåværende og fremtidige WTO-forpliktelser.

4.1.6 NEW ZEALAND OG WTO

Vi har sett at jordbruket i New Zealand er meget avhengig av internasjonal handel og å ha en god tilgang til verdensmarkedet. Det innenlandske melkemarkedet i New Zealand er allerede basert på handel til internasjonale priser. Med sitt deregulerte jordbruk har New Zealand ingen forpliktelser overfor WTO-avtalens bestemmelser for bruk av internstøtte, eksportsubsidier og importkvoter. WTO-avtalen har bare hatt positiv effekt for New Zealands meieriindustri, og har bidratt til landets eksportvekst. For New Zealand er det meget avgjørende hvordan tilgangen til verdensmarkedet er, og som et lavkostnadsproduserende land vil det tjene på en hver form for liberalisering. New Zealand er et av de få landene som gjennom WTO jobber for en fremtidig liberalisering av verdensmarkedet for melkeprodukter.

4.2 USAs MARKEDSREGULERING

Landbrukspolitikken i USA er fastsatt av myndighetene i ulike landbrukslover. De fleste lovene stammer fra 1930-tallet, og mye av USAs jordbrukspolitiske historie er fra denne tiden med innføring av ulike statlige programmer og reguleringer. Også de amerikanske bøndene ble på denne tiden rammet av jordbrukskrisen med lave produktpriser og en betydelig inntektsnedgang. Med jordbruksloven, Agricultural Adjustment Act i 1933, ble det innført en

rekke tiltak for å høyne produsentprisene og stabilisere jordbruksinntektene. Dette innebar ordninger som prisstøtte, produksjonsregulering, importrestriksjoner og eksportfremmende tiltak. Dagens reguleringssystem av det innenlandske melkemarkedet i USA består hovedsakelig av tradisjonelle virkemidler som prisstøtteordninger, importrestriksjoner og eksportsubsidier. De viktigste komponentene i USAs melkepolitikk i dag er henholdsvis Dairy Price Support Programme, Federal and State Milk Marketing Order og Dairy Export Incentive Program.

Melkekooperativene har tradisjonelt sett hatt en sterk stilling i USA, og melkemarkedet domineres i stor grad av store regionale bondeide kooperativer som til sammen kontrollerer over 80% av melkens førstehåndsomsetning. Kooperativene står for produksjon og foredling av tradisjonelle meieriprodukter, men selger også produksjonsmelk videre til andre fremstillere. I USA er det også innslag av en rekke private selskaper som står for produksjon av mer spesialprodukter og må kjøpe produksjonsmelken fra kooperativene.

Tabell 4.5: USAs melkekooperativer i perioden 1935 til 1994

ÅR	Antall meierier	Ant. samvirke-medlemmer	Kooperativenes andel av melkemarkedet
1935/36	2.270	720.000	48%
1956/57	1.746	777.240	59%
1964	1.244	561.085	67%
1973	592	281.065	76%
1980	435	163.549	77%
1987	296	120.603	76%
1992	265	110.440	82%
1994	247	124.666	86%

(Kilde: U.S Department of Agriculture, Agricultural Statistics)

4.2.1 BRUK AV PRISSTØTTE

Siden 1949 har myndighetene benyttet et prisstøtteprogram for meieriprodukter kalt Dairy Price Support Programme (DPSP). DPSPs hovedformål har vært å sikre bøndenes inntekter og redusere sesongmessige ustabiliteter i melkeprisen. For å hindre store fall i melkepris grunnet overproduksjon, ble det innført en oppkjøpsordning der staten kjøpte opp overskuddet til en fastlagt oppkjøpspris. Dette oppkjøpet fant sted når markedsprisen var lavere enn den

målprisen myndighetene hadde satt. På denne måten støttet myndighetene melkeprisen indirekte ved å kjøpe opp ost, smør og melkepulver til annonserte oppkjøpspriser, og melkeprodusentene ble garantert en minstepris. Programmet fungerte like mye som en støtdemper med oppkjøp i løpet av vårens overproduksjon, som ble sendt ut igjen på markedet om høsten og vinteren. Mye av overskuddet ble også omsatt utenfor det ordinære markedet, hovedsakelig til eksport eller gjennom sosiale ordninger på det innenlandske markedet.

Prisstøtteordningen har imidlertid ført til overproduksjon av melk og melkeprodukter, bidratt til en høyere melkepris og redusert den regionale konkurransen i melkemarkedet. DPSP har siden 1988 hatt en gradvis deregulering, og i FAIR Act fra 1996 ble det vedtatt at prisstøtteprogrammet skal vare ut år 2000, og deretter elimineres. Som en overgangsordning skal den føderale oppkjøpsordningen erstattes med en låneordning slik at meieriene i stedet kan ta opp lån for å opprettholde en viss minstepris.

4.2.2 MELKEPRISKLASSER OG PRISDISKRIMINERING

USA regulerer melkemarkedet ved å dele det inn i ulike regioner, og gjennom Federal and State Milk Marketing Order blir det definert regler og betingelser for melkesalget. Ordningen ble innført på 1930-tallet for å sikre melkeprodusentene tilstrekkelige salgsbetingelser ved å danne et uniformt system med melkeprisklasser, og ved at det ikke skal betales mindre enn en fastsatt melkepris til melkeprodusentene.

Federal Milk Marketing Orders bruk av melkeprisklasser er utviklet til en form for treprisordning, der flytende melk er priset høyest, og produksjonsmelken (melk som nyttes til ost, smør osv.) fastsettes til en adskillig lavere pris. For å opprettholde en tilstrekkelig høy pris på drikkemelk begrenses også leveransene. Prisinnelingen gjør at drikkemelken prises til en klasse I-pris som er den høyeste prisklassen, og mottar nærmest en bonus siden flytende melkeprodukter har den mest uelastiske prisen i forhold til andre meieriprodukter. Melk som går til fremstilling av myke produkter (kremoster, yoghurt etc.) prises til en klasse II-pris, som er lavere enn klasse I, men høyere enn klasse III. Harde produkter (smør, ost) får en klasse III-pris. I tillegg er det innført en ny prisklasse, klasse III-A for melkepulver, som er den laveste prisklassen. Fra diskusjonen i kapittel 3, går det også frem at USA-ordningen med melkeprisklasser har klare paralleller til den norske prisutjevningsordningen.

Når det gjelder utbetaling av melkepris, mottar melkeprodusentene en lik (pooled) pris som er et vektet gjennomsnitt av alle prisklassene som benyttes. Som vi så i kapittel 2, er dette en pris i samsvar med netto gjennomsnittlig inntektsprodukt (NARP). Prisklassene for produksjonsmelk, Klasse II, III og III-A, er like over hele landet og beregnes månedlig av landbruksdepartementet (USDA) basert på de eksisterende markedsforholdene. Klasse I-prisen for drikkemelk varierer fra område til område, og har vært gjenstand for en rekke konflikter de siste årene. Klasse I-prisen består av to komponenter, en fast grunnpris samt et månedlig pristillegg som øker med den geografiske avstanden fra overskuddsområdene (Wisconsin og Minnesota). Klasse I-prisen er blitt kritisert for å være diskriminerende mot de beste produksjonsområdene.

En av intensjonene bak melkesalgsordningen er å sikre et tilstrekkelig melketilbud slik at alle regioner er selvforsynte med flytende melk. Men ordningen gir også rom for prisdiskriminering ved å bruke et klassifisert prisfastsettingssystem basert på melkens anvendelsesverdi. Drikkemelkens relativt uelastiske etterspørsel blir utnyttet ved at den prisen høyest og uten at etterspørselen av de mer elastiske produktene som ost og smør begrenses. Prisdiskrimineringen reflekteres i de forskjellige prisdifferensialene der drikkemelken settes til en høyere pris enn melk som går til foredlingsprodukter, og på dette viset blir ulønnsomme produkter (ost, smør) kryss-subsidiert av de lønnsomme produktene (drikkemelk), som både har høyere etterspørsel og inntjeningssevne. Diskrimineringen mellom melkens anvendelse gir også betraktelige forskjeller i inntekter mellom melk som brukes til drikkemelk og produksjonsmelk, og bidrar til å øke totalinntekten.

4.2.3 FEDERAL AGRICULTURAL IMPROVEMENT AND REFORM (FAIR) ACT

USA reviderte sin landbrukspolitikk i 1996 ved å vedta landbruksloven "Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act of 1996", som er gjeldende for en syv års periode som varer til 2002. Loven blir også kalt "Freedom to Farm", grunnet endringer av landbrukspolitikken i mer markedsorientert retning. For melkemarkedet ble det vedtatt å redusere melkesalgsregionene fra 31 til 11. Med FAIR Act ble det som sagt slutt på støtteprogrammet for melkepris gjennom statlig oppkjøp av overproduksjon, men det vil fortsatt settes minstepriser for meieriprodukter og den føderale oppkjøpsordningen erstattes

med en låneordning for meieriene. På denne måten blir ansvaret med reguleringen av overproduksjonen overført fra myndighetene til meieriene.

4.2.4 USAs EKSPORT OG BRUK AV EKSPORTSUBSIDIER

Også USA sliter med overproduksjon i melkesektoren, og mye av overskuddsproduksjonen dumpes på verdensmarkedet til priser langt under fremstillingskostnadene. USAs bruk av eksportsubsidier går under et eksportprogram med navnet Dairy Export Incentive Program (DEIP). DEIP-subsidiene ble innført i 1985, og er subsidier for at amerikanske meieriprodukter skal kunne konkurrere med andre lands subsidiert jordbrukseksport. Men det er også et virkemiddel for å gjøre noe med overskuddsproblemet. Produkter som går under DEIP-programmet er melkepulver, smør og en del ostevarianter. Det må også påpekes at USA eksporterer enkelte meieriprodukter uten subsidier (iskrem, myse), og det er blitt antatt at denne eksporten vil øke i fremtiden. Til tross for å ha relativt gode forhold for å drive melkeproduksjon er USA en mindre aktør på verdensmarkedet, og står for kun 4% av den internasjonale handelen av melkeprodukter (jfr. figur 4.2). USAs viktigste eksportdestinasjoner for melkeprodukter er Mexico, Japan og Canada. Egentlig har USA et eksportpotensiale for meieriprodukter, men det hemmes foreløpig noe av politikken som føres.

Bruken av eksportsubsidier er blitt redusert de siste årene som følge av WTO-avtalens forpliktelser. Ifølge USDA ble det i 1998 utbetalt litt over 200 millioner dollar i eksportsubsidier, mens det i 1990 og 1994 ble utbetalt henholdsvis 140 og 260 millioner i eksportsubsidier. Som vi ser ut fra tabell 4.6 var det i 1999 en nedgang i både eksportmengde og –verdi for flere meieriprodukter, spesielt for smør og helmelkspulver. Ifølge USDA skyldes denne reduksjonen mye WTO-avtalens restriksjoner på bruk av eksportsubsidier, der spesielt eksport av smør og melkepulver foregår ved hjelp av DEIP-subsidier.

Tabell 4.6: USAs totaleksport av meieriprodukter fra 1996 til 1997 målt i mengde.

Vareslag	Enhet	1996	1997	1998	1999
Skummetmelkpulver	tonn	18.422	62.070	72.916	120.858
Kondensert melk	tonn	39.580	9.344	8.026	4.821
Helmelkpulver	tonn	16.181	48.609	51.294	17.605
Flytende melk	1000 liter	37.296	43.650	32.352	18.280
Yoghurt	blandet	2.983	2.687	2.450	2.522
Smør og melkefett	tonn	20.795	15.025	8.951	3.208
Iskrem	tonn	39.765	36.767	38.206	29.701
Ost	tonn	32.428	37.436	36.848	38.304
Kasein	tonn	3.096	3.927	6.455	5.145
Myse	blandet	4.613.214	2.071.295	2.697.908	2.507.023
Andre produkter	blandet	4.258.266	8.788.205	9.455.645	7.119.221

(Kilde: U.S Department of Agriculture & U.S Bureau of the Census)

Til tross for sin størrelse er USA ingen betydelig eksportør av ost. Ut fra tabellen ser vi at USA eksporterte 38.000 tonn ost i 1999. Til sammenligning hadde Norge en osteeksport på 22.400 tonn og New Zealand 240.000 tonn samme år. Til gjengjeld importerer USA en del ost. Ved en fremtidig liberalisering av verdensmarkedet er det blitt estimert at USA vil kunne gå fra å være nettoimportør til å bli nettoeksportør av ost.

4.2.5 IMPORT OG IMPORTRESTRIKSJONER

I 1935 ble det innført bruk av importkvoter for å hindre at jordbruksimporten skulle utkonkurrere de innenlandske produktene, og USA har benyttet importkvoter helt til ordningen ble opphevet som følge av WTO-avtalens forpliktelser i 1995. En viktig del av USAs melkepolitikk har vært å holde et stabilt inntektsnivå og skjerme de innenlandske produsentene fra konkurranse utenfra, og bruk av importrestriksjoner har bidratt til å opprettholde denne målsetningen. USA er ingen stor importør av meieriprodukter. Det er hovedsakelig ost som importeres og står for nærmere 90% av totalimporten. USA er også en betydelig importør av kasein, som hovedsakelig importeres fra New Zealand.

4.2.6 USA OG WTO

WTO-avtalens internasjonale forpliktelser i form av tollbasert importvern og begrensninger på internstøtte og eksportsubsidier har egentlig ikke hatt så veldig stor innvirkning på USAs melkesektor. USA har heller ikke hatt noen problemer med å oppfylle forpliktelsene. Endringer som følge av avtalen har for USA hovedsakelig vært gjennom importkvoter og eksportsubsidier. Når det gjelder forpliktelsene angående internstøtte, er reduksjonene som er foretatt i FAIR Act fra 1990 og 1996 tilstrekkelig for å oppfylle kravet om reduksjon i internstøtten med 20%. Det er forventet at USA i fremtiden vil komme til å tjene på et mer åpent verdensmarked.

4.3. EUs MARKEDSREGULERING

Det viktigste elementet i EUs markedsregulering er systemet med garanterte minstepriser fra statens side. Systemet som blir nærmere beskrevet i underkapittel 4.3.1, har virket sterkt produksjonsdrivende. Det har også ført til at EU har fått et overskuddsproblem, et overskudd de dumper internasjonalt. Systemet med eksportsubsidier blir beskrevet nærmere i underkapittel 4.3.3.

EUs felles landbrukspolitikk, CAP (Common Agricultural Policy), ble dannet på 1960-tallet med en felles markedsordning for melk- og meieriprodukter i 1968. Med CAP ble det innført en strukturpolitikk med felles pris- og markedsbestemmelser som i kombinasjon med nasjonale tiltak virker inn på struktur og utførelse av EU-landbruket. CAP er den dag i dag et av de største fellespolitiske tiltakene innenfor EU. Det offisielle målet med melkepolitikken var å stabilisere markedene, øke produktivitet og avsetning, sikre bøndernes levestandard og gi et tilstrekkelig tilbud til konsumentene. Dagens politiske virkemidler for EUs melkemarked er basert på tradisjonelle mekanismer som prisstøtte gjennom intervensjonsoppkjøp, produksjonskontroll, importbegrensninger og utstrakt bruk av eksportsubsidier.

Melkeproduksjonen har stor betydning for EU, som har verdens største melkeproduksjon (22%). Innad i EU er melkeproduksjonen den viktigste landbruksaktiviteten i så å si samtlige medlemsland, og stod for 18,4% av EUs totale jordbruksproduksjon i 1998. Melkeproduksjonen for dette året var på 120,5 millioner tonn melkeekvivalenter. Til

sammenligning hadde USA en produksjon på 71,4 millioner tonn og New Zealand 10,6 millioner tonn samme år. De to største produsentlandene Tyskland og Frankrike står for nærmere 45% av melkeproduksjonen, som sammen med Storbritannia, Nederland og Italia utgjør 75% av EUs melkeproduksjon. Ut fra tabell 4.7 ser vi at melkesektoren er spesielt betydelig i de nordligste medlemslandene, der melken utgjør en meget stor andel av landbruksproduksjonen. EUs melkeproduksjon vil synke noe i fremtiden, med en estimert produksjon på 119,4 millioner tonn i 2001 og 118 millioner tonn i 2005.

Når det gjelder størrelsen på melkebrukene i EU er det store strukturelle forskjeller mellom medlemslandene. For hele EU var gjennomsnittlig buskapsstørrelse på 24 melkekyr pr. bruk i 1998. Men når det gjelder hvert enkelt land er det store variasjoner i størrelsene på brukene, og noen av medlemslandene er preget av en del bruk som har mindre enn ti kyr. Dette gjelder spesielt de sydligste medlemslandene som Portugal, Hellas og Spania. Østerrike og Italia har også en del mindre bruk. I Storbritannia, Nederland og Danmark er melkeproduksjonen konsentrert til større bruk. I Storbritannia har 23% av bøndene mer enn 100 melkekyr, og 35% har mellom 50 og 99 dyr. Både Nederland og Danmark er preget av store bruk med buskapsstørrelse over EU-snittet, men andelen som har mer enn 100 dyr er nærmest fraværende. Tyskland befinner seg mer i mellomstøtten med gjennomsnittlig buskapsstørrelse på 23 dyr, men er til gjengjeld det medlemslandet som har flest melkebruk (236.000 i 1993).

Tabell 4.7: Tall for EUs melkesektor (1998).

Medlemsland	Melkens andel av total landbruksproduksjon	Total melkeproduksjon (enhet: 1000 tonn)	Antall melkekyr (enhet: 1000 dyr)	Gj.snittlig melkekyr pr. bruk	Antall melkebruk (enhet: 1000 bruk) ¹
Luxembourg	45,4%	266	47	33	2
Finland	38,1%	2.450	380	10	47
Sverige	34,9%	3.331	471	26	20
Irland	34,7%	5.200	1.276	27	47
Tyskland	26,4%	28.500	4.833	23	236
Danmark	24,2%	4.668	680	40	18
Storbritannia	22,8%	14.612	2.480	69	40
Nederland	22,3%	10.995	1.600	42	43
Østerrike	22,0%	3.256	729	8	116
Frankrike	16,5%	24.717	4.433	27	169
Belgia	15,3%	3.475	634	28	25
Portugal	14,8%	1.831	355	4	99
Hellas	13,4%	755	172	6	39
Italia	11,8%	10.821	2.110	16	147
Spania	7,8%	5.960	1.306	9	148
TOTAL	18,4%	120.837	21.506	24	1.196

(Kilde: Directorate-General for Agriculture og Statistical Office of the European Communities)

4.3.1 EUs PRISSTØTTEORDNING

EUs prisstøttemekanisme består av et system med institusjonelle priser som omfattes av den felles markedsordningen. Hvert år fastsetter myndighetene målpriser eller minstepriser for produktene for å gi stabile markedspriser og sikre produsentenes inntekter. Dette er priser som landbruksministrene mener svarer til et rimelig utbytte for bøndene. For å opprettholde den gitte minsteprisen, foretar myndighetene intervensjonsoppkjøp når markedsprisene faller under minsteprisen. Når dette skjer, foretar myndighetene gjennom nasjonale intervensjonsråd oppkjøp av produktene, og er pliktet til å kjøpe opp de mengder produkter som tilbys til de fastsatte intervensjonsprisene. De oppkjøpte produktene går til offentlig lagring og/eller eksporteres til det internasjonale markedet.

¹ 1993-tall

Myndighetene gir også støtte til lagring slik at sesongmessige ulikheter mellom tilbud og etterspørsel minskes og pris- og markedsstabilitet blir opprettholdt. Det er hovedsakelig snakk om offentlig lagring, men det kan også gis støtte til privat lagring. Støttebeløpet fastsettes på grunnlag av lagringskostnadene og forventet utvikling i markedspris. Lagerbeholdningen av skummetmelkpulver har økt kraftig de siste årene og var oppe i 236.000 tonn i 1999, mens beholdningen av smør var på 50.000 tonn. For å løse noe av overskuddsproblemet med skummetmelkpulver gis det subsidier til skummetmelkpulver som anvendes til dyrefôr og til kaseinproduksjon.

(Kilde: Europakommisjonen. Generaldirektoratet for landbrug: Reformen af den fælles landbrugspolitik: mælk og mejeriprodukter)

4.3.2 PRODUKSJONSKVOTER

I 1984 innførte EU en kvoteordning på melkeproduksjonen for å løse på overskuddsproblemene og de økende kostnadene i forbindelse med opprettholdelse av CAP og felles markedsordning for melk og melkeprodukter. EUs melkesektor har siden 1970-tallet vært preget av overproduksjon, og EU har siden innføringsåret benyttet melkekvoter for å begrense og kontrollere produksjonen. Med innføringen av melkekvoter sank melkeproduksjonen i samtlige medlemsland, unntatt i Portugal. EUs Generaldirektorat for landbruk fordeler melkekvotene mellom medlemslandene, som de enkelte medlemslandene fordeler mellom produsentene (individuelle kvoter). For melk produsert utover kvote blir det, som i Norge, ilagt en overproduksjonsavgift til melkeprodusenten. Kvotene er nasjonalt baserte og kan ikke overføres mellom medlemslandene, men innad i landene er det tillatt med kjøp og salg av kvoter. Melkeproduksjonen har som følge av tilbudskontrollen avtatt med en årlig rate på 0,4% siden 1989. EUs melkesektor er fremdeles karakterisert av et betydelig overskudd der produksjonskvotene har stabilisert melkeproduksjonen til rundt 15% over det innenlandske behovet.

4.3.3 EUs MEIERIEKSPORT OG BRUKEN AV EKSPORTSUBSIDIER

EU er den største aktøren på verdensmarkedet for meieriprodukter, og stod for 37% av markedet i 1999 (jfr. figur 4.2). EU gir eksportsubsidier som blir utbetalt til eksportørene. Prinsippet er at disse skal utligne forskjellen mellom EU-prisene og verdensmarkedsprisene. EUs bruk av eksportsubsidier for håndtering av overskuddsproduksjon har de siste tyve årene krevd store budsjettmessige utgifter. EUs utstrakte bruk av eksportsubsidier er også blitt beskyldt for å forvri verdensmarkedet.

Tabell 4.8: EUs eksport av meieriprodukter (enhet: 1000 tonn) og EU-eksportens andel av verdensmarkedet.

Vareslag	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Smør og smørrolje ¹	242	201	154	228	192	222	168
EUs andel av verdensmarkedet	32,8%	24,5%	20,9%	26,9%	24,5%	25,5%	20,8%
Skummetmelkpulver ¹	390	283	138	371	224	279	174
EUs andel av verdensmarkedet	39,1%	30,6%	16,4%	30,3%	22,5%	24,1%	16,4%
Ost	465	524	510	521	500	453	447
EUs andel av verdensmarkedet	50,5%	52,9%	47,9%	48,8%	45,2%	39,8%	38,8%
Helmelkspulver	581	588	586	596	538	569	588
EUs andel av verdensmarkedet	55,4%	53,8%	51,2%	47,1%	48,1%	45,7%	46,7%
Kondensert melk	343	351	286	338	307	344	322
EUs andel av verdensmarkedet	78,3%	78,5%	77,3%	65,3%	59,4%	62,3%	58,8%
Kasein ²	69	57	50	50	46	43	72

(Kilde: Directorate-General for Agriculture og Statistical Office of the European Communities)

EU har også fortrinn i produksjon av en del spesial- og merkevareprodukter, som forskjellige ostetyper, men den viktigste grunnen til at EU så vesentlig dominerer verdensmarkedet skriver seg fra myndighetenes støttepolitikk. De siste årene har EU hatt en nedgang i verdensmarkedsandeler for meieriprodukter, og det er forventet at EU i fremtiden vil miste markedsandeler til ikke-subsidierende eksportland. Som følge av WTO-avtalen er EU pålagt reduksjonsforpliktelser i bruken av eksportsubsidier. Ut fra en basisperiode (1986-90) har WTO-landene forpliktet seg til å redusere eksportsubsidiene med 36% og eksporten med 21% i volum i løpet avtaleperioden, som utløper i produksjonsåret 2000/2001¹⁹. EU har hatt

¹ Inkludert matvarehjelp.

² Gjelder tall for 12 av medlemslandene.

¹⁹ EUs melkeproduksjonsår løper fra 1.juli til 30.juni neste år.

enkelte problemer med å overholde reduksjonsforpliktelsene for eksportsubsidier, der ost er det produktet som er blitt mest berørt.

Tabell 4.9 viser de bestemmelser som EU er pålagt å følge fra WTOs side. Det deles inn i tre produktkategorier: Ost, smør og skummetmelkpulver. Videre er bruken av eksportsubsidier delt inn i bindinger for kvantum og verdi for hvert år i avtaleperioden, med en gradvis reduksjon hvert år. Valg av basisperiode har også vært avgjørende. For EUs tilfelle var subsidiert eksport av smør i basisperioden meget høy. En sammenligning mellom tabellene 4.8 og 4.9 avslører at smøreksperten hele tiden har lagt under bindingene i avtaleperioden, med den største differansen i 1998/99 da EU hadde en faktisk smørekspert på 168.000 tonn og en kvantumsbinding som tilsa 434.700 tonn. For skummetmelkpulver har situasjonen vært noe annerledes. Etter to år med relativt lav eksport, økte eksporten av skummetmelkpulver til 370.000 tonn i 1995/96, og oversteget kvantumsbindingen som var på 335.000 tonn. Eksporten av skummetmelkpulver har vært under bindingene de andre årene. Når det gjelder osteeksporten har det vært store problemer med å overholde bindingene, med det resultat at eksporten har oversteget bindingene store deler av perioden.

Tabell 4.9: EUs WTO-forpliktelser for bruk av eksportsubsidier.

Enhet: 1000 tonn og mill. euro	Basisperiode	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	Reduksjon
OST								
Kvantumsbinding	406,7	426,5	405,4	384,4	363,3	342,3	321,3	-21%
Subsidiebinding	533,9	594,1	543,6	493,1	442,6	392,1	341,7	-36%
SMØR								
Kvantumsbinding	505,5	487,8	470,1	452,4	434,7	417	399,3	-21%
Subsidiebinding	1481	1392,1	1303	1214,4	1125,6	1036,7	947,8	-36%
SKUMMETMELKPULVER								
Kvantumsbinding	344,9	335	322,5	310	297,5	285	272,5	-21%
Subsidiebinding	430,9	406,2	380,1	354	328	301,9	275,8	-36%

(Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture)

4.3.4 EUs IMPORT AV MEIERIPRODUKTER

EU har vært fullstendig avhengig av å ha et betydelig importvern for å kunne opprettholde et tilstrekkelig høyt innenlandsk prisnivå. Fri handel innen EU, og et relativt sterkt grensevern for meieriprodukter med strenge importrestriksjoner og høye variable importavgifter har gjort import av meieriprodukter til nærmest å være ubetydelig.

Tabell 4.10: EUs import av enkelte meieriprodukter de siste årene (enhet: 1000 tonn).

Vareslag	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Smør og smørrolje	48	65	65	69	85	71	72
Ost	110	109	122	81	89	100	112
Kasein	54	59	87	47	44	43	58

(Kilde: Agriculture in the European Union – Statistical and Economic Information 1999)

4.3.5 RESTRUKTURERING AV EUs FELLES LANDBRUKSPOLITIKK

Reform av EUs felles melkeregime under CAP startet i 1992 med press for redusert statlig støtte. Reformen innebar at støtteprisene for blant annet melk og melkepulver skulle reduseres. Men 1992-reformen av CAP fikk ikke stor innvirkning på melkesektoren. Det ble foreslått en reduksjon i intervensjonsprisene på 15% for smør og 5% for skummetmelkpulver, fordelt over 3 år med forskjellige kompensasjonsordninger for melkeprodusentene. Resultatet ble en reduksjon i intervensjonsprisen for smør på 6% og ingen reduksjon i intervensjonsprisen for skummetmelkpulver.

Som følge av de fremtidige utfordringene EU-landbruket står overfor, og for å kunne imøtekomme nye forhandlingsrunder og krav fra WTO, er det blitt lagt frem en ny reform av landbrukspolitikken, Agenda 2000. Agenda 2000, som også er en videreføring av CAP-reformen fra 1992, er en strukturreform for å effektivisere landbruket og senke utgiftene i forbindelse med gjennomføringen av CAP. Samtidig har WTO-avtalens begrensninger på blant annet bruk av eksportsubsidier gjort det nødvendig med en prisreduksjon for å gjøre EU-landbruket mer markedsorientert og konkurransedyktig for fremtiden.

For melkesektoren innebærer Agenda 2000 en gradvis reduksjon i intervensjonsprisene for smør og skummetmelkpulver, som skal settes ned med totalt 15% i tre like store deler med oppstart i 2005. Alle medlemslandene vil også få en økning i den nasjonale melkeknoten på totalt 1,5% i tre like store steg! Inntektstapet som følge av reduksjonene i intervensjonsprisene skal delvis kompenseres gjennom økt direkte støtte, der kompensasjonen skal utbetales på grunnlag av faktisk melkeproduksjon. Men medlemslandene skal også kunne fordele deler av kompensasjonsstøtten ut fra nasjonale behov, slik at det blir mulig å gjøre spesielle prioriteringer på miljøområdet. Selv om prisstøtten gradvis settes ned, opprettholder reformen intervensjonsordningen som et middel for å stabilisere markedsprisene og sikre produsentenes inntekter.

(Kilde: Generaldirektoratet for landbrug, Reformen af den fælles landbrugspolitik: mælk og mejeriprodukter)

4.3.6 MEIERISAMVIRKENES POSISJON I EU

Landbrukskooperativer og meierisamvirker har generelt en sterk markedsstilling i EU, men det er også enkelte forskjeller fra Norge. For Norges tilfelle har myndighetene gitt samvirkeorganisasjonene ansvar for å oppnå målprisene, og er tillagt det operative ansvaret for produksjonsreguleringen, blant annet ved at produsentene får et økonomisk ansvar for overproduksjon gjennom reduserte produsentpriser og overproduksjonsavgift. I EU garanterer myndighetene minsteprisene (intervensjonsprisene) og har det økonomiske ansvaret med reguleringstiltakene. Innenfor EU er meierisamvirkene meget dominerende. Men det er også konkurranse mellom samvirkene og tilstedeværelse av privat meieridrift. Ut fra tabell 4.11 ser vi at meierisamvirkenes andeler av melkemarkedet er meget store i så å si samtlige EU-land.

Meierisamvirkene i EU er organisert på mange ulike måter, og varierer i både omfang og i størrelse. Stadig økende konkurranse og internasjonalisering har stilt nye og større krav til organisasjonene. Nye organisasjonsstrukturer og samarbeidsformer utvikles, og i noen tilfeller er tradisjonelle kooperativer blitt omdannet til børsnoterte selskaper. Det mest kjente tilfellet er i Irland, som gjorde en slik endring på slutten av 80-tallet, og bøndene/medlemmene har aksjemajoriteten. Dette muliggjorde en kraftig ekspansjon og diversifisering av virksomheten som i dag er bransjeblandet med både meieri- og slakterivirksomhet. Antallet organisasjoner

avtar, og de siste årene har vært preget av mange sammenslåinger og fusjoner der de største kooperativene blir stadig større og tyngre på markedet. Det er også tydelig at organisasjonene er blitt mer internasjonale. Mange meierisamvirker har dannet datterselskaper i andre land, og oppnådd betydelige markedsandeler, som f.eks danske MD Foods i England og nederlandske Campina i Belgia og Tyskland. Det finnes også tilfeller av samvirker som har medlemmer i flere land. Det vanligste er samvirker som ligger i grensetraktene, som for eksempel tysk meieriforening med medlemmer i Luxembourg og Belgia.

Tabell 4.11: Kooperativenes markedsandeler i EU-landene (1997).

Medlemsland	Kooperativenes andel av melkemarkedet
Sverige	99%
Irland ³	99,5%
Finland	97%
Danmark	94%
Østerrike	90%
Portugal ²	83-90%
Nederland ³	83%
Luxembourg ³	81%
Storbritannia ³	67%
Belgia	53%
Tyskland	52%
Frankrike	47%
Italia ¹	40%
Spania	30%
Hellas ²	20%

(Kilde: Directorate-General for Agriculture og Statistical Office of the European Communities)

Jeg skal nå ta nærmere for meg to av medlemslandene; Nederland og Storbritannia. I Nederland er kooperativene meget dominerende i melkemarkedet, men skiller seg ut ved at de diskriminerer mellom melkeprodusentene ved å nekte lavkvalitetsprodusenter å levere melk til meieriet. Storbritannia skiller seg ut ved at de har opphevet sitt nasjonale meierimonopol, Milk Marketing Board, og lagt til rette for dannelse av nye meieriselskaper, både kooperativer og private meierier, slik at melkeprodusentene har flere selskaper å velge mellom.

¹ 1994-tall

² 1995-tall

³ 1996-tall

4.3.7 MEIERISTRUKTUREN I NEDERLAND

Landbrukskooperasjonene er meget sterke og med store markedsandeler i Nederland, og den nederlandske meieriindustrien har en lang tradisjon med å operere via kooperativer. Tre hovedkooperativer kontrollerer over 83% av det innenlandske melketilbudet. Det som gjør at disse melkekooperativene skiller seg ut er at de har en betraktelig diskriminerende makt over de individuelle produsentene, og kan diskriminere mellom medlemmene på bakgrunn av kvalitetsstandarder, der lavkvalitetsprodusenter faktisk kan bli utelukket fra kooperativet. Kooperativene kan altså bestemme om de vil akseptere melken og/eller nye medlemmer i forhold til deres markedsmuligheter og avkastning. Den tradisjonelle kooperativpolitikken med fritt medlemskap og mottakspått av alle melkeleveranser er altså erstattet av en mer markedsorientert politikk med restriksjoner på medlemskap og strengere kvalitetskontroll av produsentene. Disse endringene fra produsentorganisasjon til mer en salgsbedrift har skapt store konflikter blant melkeprodusentene.

(Kilde: OECD 1996, Reforming Dairy Policy)

4.3.8 MEIERISTRUKTUREN I STORBRITANNIA

Sent i 1994 foretok de britiske myndighetene en deregulering av den innenlandske meieriindustrien ved å fjerne Storbritannias Milk Marketing Board (MMB). Dette var den største enkeltendringen av industrien på over 60 år. Milk Marketing Board ble etablert tidlig på 1930-tallet ved at myndighetene ga MMB rett til å opptre som et nasjonalt monopol. Milk Marketing Board var et resultat av melkeprodusentenes kooperativdannelse, og var monopsonistisk oppkjøper av produsentmelken og monopolistisk tilbyder av melk og meieriprodukter. I tillegg opererte Milk Marketing Board med et regulert prissystem der prisfastsettingen ble basert på sluttbruket, og bidro til en relativt lav pris på produksjonsmelken og høy pris på konsummelken. Melkesalgsinntektene ble sammenslått slik at produsentene ble utbetalt en lik pris tilpasset mengde og kvalitet.

Restruktureringen innebar at Milk Marketing Board som eneaktør i melkemarkedet ble opphevet, og tilrettelegging for dannelse av nye meieriselskaper slik at melkeprodusentene kunne velge hvilket selskap de ville levere melken til. I dag er det fem forskjellige

meieriselskaper i Storbritannia som konkurrerer om bøndernes melk. Milk Marque er Milk Marketing Boards oppfølger, og er et kooperaiv med åpent medlemskap som står for 40% av det britiske melkemarkedet. Dereguleringen av Milk Marketing Board er et eksempel på at det lar seg gjøre å kombinere jordbrukspolitisk reform og konkurransepolitikk. Men mye av markedsmakten i sektoren er like vel blitt opprettholdt i og med at det er snakk om produsenteide kooperativer der den største, Milk Marque, til å begynne med kontrollerte 50% av melkemarkedet, men er i dag redusert til 40%. Både produsentprisene og andelen av innenlandske tilbydere har økt etter restruktureringen, og konkurransen mellom meierisamvirkene har ført til en bedre allokering av melken.

(Kilde: OECD 1996, Reforming Dairy Policy)

4.3.9 FREMTIDIGE UTSIKTER FOR EUs MEIERISEKTOR

Fremtidige WTO-forhandlinger tyder på økt liberalisering innenfor jordbrukshandelen med tiltak for å bedre markedstilgangen og åpne verdensmarkedet. Da vil det absolutt være nødvendig med nye og flere tilpasninger i EU-landbruket. EU er en meget viktig melkere-region, og som et eksporterende land har WTO-avtalen stor innvirkning på sektoren. EU er nødt for å begrense eksportsubsidiene og inntektsstøtten. En konsekvens er at produktprisene reduseres kraftig. En eventuell fremtidig handelsliberalisering med åpent verdensmarked vil for EU, som høyt kostnadsland og sterkt beskyttet melkere-region, medføre lavere produktpriser i det innenlandske markedet. Dette vil være til fordel for konsumentene, mens melkeprodusentene vil lide et tap i form av reduserte inntekter.

5. SAMMENFATTENDE VURDERINGER

I teorikapitlet understreket jeg at det er to grunner for at en i et marked preget av kooperativer får en høyere produksjon enn i et frikonkurransemarked. For det første vil en vanskelig kunne unngå at overskuddet til kooperativet blir betalt ut til medlemmene i henhold til hvor mye de produserer. Dette løfter prisen de mottar, noe som virker drivende på produksjonen. I et åpent kooperativ vil disse tendensene bli forsterket. For det andre vil et kooperativ kunne prisdiskriminere, noe som ved en åpen medlemskapspolitikk virker produksjonsdrivende. Dette krever imidlertid enten at kooperativet er et monopol, eller at myndighetene selv støtter opp under prisdiskrimineringsystemet.

I denne rapporten finner en to klare eksempler på land med en prisdiskrimineringspolitikk: Norge og USA. Denne politikken gir en høyere produksjon enn det en ellers ville fått. I begge landene begrunnes den også med henvisning til rettferdighet; dvs. at bøndene skal oppnå lik pris på varene de produserer. I EU og New Zealand er prisdiskrimineringen enten fraværende eller liten. Det er to grunner for det. For det første inngår ikke prisdiskriminering som en del av myndighetenes politikk. For det andre er disse markedene preget av stor konkurranse med mange kooperativer og private aktører i markedet.

Et annet viktig element i den norske markedsreguleringspolitikken er ordningen med reguleringsekspert, finansiert ved omsetningsavgiften. En slik ordning finnes ikke i noen av de andre landene jeg har diskutert i denne rapporten. Men ordningen ligner den en har i EU for eksportsubsidiering. I begge tilfeller er det tale om et system som setter opp målpriser for melkeprodukter. I EU sikres målprisene ved at myndighetene garanterer minstepriser. I Norge har en ikke et fullt så målrettet system. Her er det mer snakk om at tapet ved for høy eksport blir fordelt jevnt ut over bøndene i Norge i henhold til hvor mye de leverer.

Hovedproblemet med den norske produksjonen av meierivarer er at den er for høy. Det mest målrettede virkemiddelet for å ordne opp i dette problemet er at de offentlige kjøper opp melkekvoter. Alternativet er at melkeprodusentene drives ut av næringen ved at subsidiene settes ned, noe som synes å være mer smertefullt. Med lavere produksjon vil behovet for eksport være mindre, noe som vil styrke økonomien til de gjenstående melkeprodusentene. En svakhet ved det norske systemet gjenstår: Prisdiskriminering. Men prisdiskrimineringen kan

reduseres ved å avvikle utjevningssystemet. Dette vil samtidig fjerne mye av finansieringsgrunnlaget for den tapsbringende eksporten, og således gi opphav til betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Referanser:

- Ackerman, K.Z. and Dixit, P.M. (1999): "An Introduction to State Trading in Agriculture". *U.S Agricultural Economic Report No. 783*. Department of Agriculture, Economic Research Service (USDA-ERS). USA.
- Amor, R., and Lattimore, R. (1998): "World Dairy Policy and New Zealand", *Discussion Paper No. 49*. Lincoln University. New Zealand.
- Bell, B., Walker, A.B. (1993): "Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform Since 1984". Ministry of Agriculture and Forestry, New Zealand.
<http://www.maf.govt.nz/MAFnet/articles>
- Brunstad, R., Gaasland, I. og Vårdal, E. (1994): "Markedsbasert omsetning av jordbruksvarer." *SNF-rapport nr. 71*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Brunstad, R., Gaasland, I. og Vårdal, E (1998): "Deregulation of the Norwegian Market for Milk Products." *Working Papers in Economics no. 1298*. Department of Economics, University of Bergen.
- Cotterill, R.W (1997): "The Performance of Agricultural Marketing Cooperatives in Differentiated Product Markets". *Proceedings of NE-165 Conference*. Department of Agricultural and Resource Economics, University of Connecticut. USA.
- Cox, T., Chavas, J-P., Zhu, Y. (1998): "A Spatial Equilibrium Analysis of Trade Liberalization and the U.S Dairy Sector". *Report no. 94-37400-0966*. Department of Agricultural and Applied Economics/University of Wisconsin-Madison. USA
- Cropp, R.A, Dobson, W.A (1995): "Economic Impacts of the GATT Agreement on the U.S Dairy Industry". *Paper No. 50*. University of Wisconsin-Madison. USA
- Dairy Trade Coalition, USA: *State Trading Enterprises*. <http://www.dairytrade.com>

EU-generaldirektoratet for landbrug (1999): *Reformen af den fælles landbrugspolitik: mælk og mejeriprodukter*. <http://europa.eu.int/comm>

Europakommisjonen, Generaldirektoratet for landbrug: *Hvordan forvalter EU landbrug og fiskeri?* <http://europa.eu.int/comm/dg10/publications>

European Commission: Agriculture in the European Union – *Statistical and economic information 1999*. <http://europa.eu.int/comm>

European Commission. Directorate-General for Agriculture (1997): "Situation and Outlook, Dairy Sector". CAP 2000 Working Documents. <http://europa.eu.int/comm>

FAO (1999): *Overview of Developments in the World Dairy Market*. Food and Agriculture Organization. <http://www.fao.org>

Foreign Agricultural Service, U.S Department of Agriculture: *Dairy Production and Trade Developments*. <http://www.fas.usda.gov>

Gaasland, I., Tennbakk, B. og Vårdal, E. (1996): "Deregulering av den norske meierisektoren." *SNF-rapport nr. 21*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Haglerød, A. og Haarberg, K.: "Landbrukspolitik i USA 1930-2000". *NILF-rapport 2000(1)*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Hamm L.G and Wolf C.A (1998): "The Role of Cooperatives in Milk Marketing". American Agricultural Economics Association. *Annual Meeting Selected Paper*. USA

Hoveid, Ø. and Hammond, J. (1994): "Comparative Costs of Dairy Marketing in Norway and the U.S". *Staff Paper Series P94-22*. Department of Agricultural and Applied Economics College of Agriculture, University of Minnesota. USA

LRF (1998): "Lantbrukskooperativ utsikt Bryssel", *Särtryck 1998*. Landbrukarnas Riksförbund, Sverige. <http://www.lrf.se>

Ot. prp. nr. 5 (1996-97): *Om lov om endringer i lov 10.juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror og i lov 25.juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper.* (Ny markedsordning for melk). Landbruksdepartementet. Oslo

Shy, Oz (1995): *Industrial Organization. Theory and Applications.* The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts.

St.meld. nr. 19 (1999-2000): *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Landbruksdepartementet.

St.prp. nr. 82 (1999-2000): *Om jordbruksoppjøret 2000.* Landbruksdepartementet. Oslo

St.prp. nr. 67 (1997-98): *Tollvernet og internasjonale forhold.* Landbruksdepartementet. Oslo

NILF (1999): *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 1999.* Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo

NZDB (1999): *Annual Report. New Zealand Dairy Board,1999.* Wellington, New Zealand.

OECD (1996): *Competition Policy and the Agro-food Sector.* Organisation for Economic co-operation and Development, Paris.

OECD (1996): *The Market of Dairy Products and Dairy Policies in the OECD and Observer Countries: Development Since 1st August 1996.* Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (1996): *Reforming Dairy Policy.* Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Omsetningsrådet (1998): *Årsmelding og regnskaper,1998.* Oslo

Omsetningsrådet (1999): *Årsmelding og regnskaper,1999.* Oslo

Omsetningsrådets sekretariat (1998): *Årsrapport,1998.* Oslo

Omsetningsrådets sekretariat (1999): *Årsrapport, 1999*. Oslo

Statistics New Zealand, on the Web: <http://www.stats.govt.nz>

Statistisk sentralbyrå (1998): *NOS Jordbruksstatistikk 1998*. Oslo

Tennbakk, B. (1996): "Market Behavior of Agricultural Cooperatives". Avhandling (dr.polit), Universitetet i Bergen.

TINE Norske Meierier BA (1998): *Årsmelding og regnskaper, 1998*. Oslo

TINE Norske Meierier BA (1999): *Årsmelding og regnskaper, 1999*. Oslo

Warman, M. (1998): *Agricultural Marketing Cooperatives. Rural Business Cooperative Service*. U.S Department of Agriculture. USA. <http://www.usda.gov>

WTO: *Trade Policies Prior to the WTO*. <http://www.wto.org/wto/>