

Anne Moxnes Jervell
Institutt for økonomi og samfunnsfag,
Norges Landbrukshøgskole
P.b. 5033, 1432 ÅS

Samhold og spenning i norsk melkesektor anno 1994

Sammendrag

Stilt overfor muligheten av et EU medlemskap har spenninger innad i meierisamvirket og i forholdet til omgivelsene kommet til uttrykk. Et enhetlig og gjennomorganisert system opplever trusselen om store endringer i rammebetingelser. Med bakgrunn i tidligere forskning, samt intervjuer med infomasjonsrike aktører, drøftes spenningsfaktorer og forhold som kan virke til fortsatt samhold i sektoren. Konklusjonen er at vi vil komme til å se raskere endringer i struktur og allianser og en større variasjon i koblinger produsent/market.

Innledning

"To a social researcher, the restructuring that is now taking place is exciting because it gives us entry into understanding the relationships that remain hidden in a stable system. Therefore we must follow the movements of the major actors closely: Why is this happening , and why is it happening right now ? At the same time we should be posing questions to the authorities who are to regulate the restructuring of the food sector. "

(Almås & Ward, 1994)

Mange mennesker er involvert i norsk melkeproduksjon og meieriindustri. På mer enn 26 tusen gårdsbruk er det kyr på båsen og like mange familier har ordnet livet sitt rundt de krav daglig fjøsstell stiller. Alle melkeprodusenter er medlemmer og eiere i norske melkeprodusenters landsforbund (NML). Atten meieriselskap med tilsammen 90 meierianlegg og 5-6 tusen ansatte tar imot, foredler og distribuerer ca 1750 mill liter melk, en produksjon som har som mål å produsere melkeprodukter i alle varianter for å dekke behovet blant Norges drøyt 4 millioner konsumenter. I en global sammenheng er norsk melkeproduksjon liten, preget av småskallasstruktur og svært enhetlig organisert (se for eksempel Grant, 1991).

Dette nasjonale systemet står nå overfor utsiktene til å åpnes, kanskje sprenges. Det kan bli lekkasje på flere nivå. Produsenter kan lekke ut, i et mye større omfang enn hittil hvis det nasjonale utjevningssystemet og støttesystemet bryter sammen og økonomien svikter. Antall meierianlegg og antall ansatte kan synke dramatisk fortere enn før. Konsumentene kan komme til å melde seg som kunder til andre systemer og produkter. Presset utenfra kan komme til å sprengre det nasjonale systemet i ulike deler, med eller uten allianser med utenlandske aktører.

Dramatikken og usikkerheten er så stor fordi det tett sammenvevde systemet på melkesektoren er bygget opp ved og svært avhengig av politisk og økonomisk støtte. Enkeltprodusenter er økonomisk avhengig av tilskudd for å ha inntjening av en melkeproduksjon hvis rammevilkår i lang tid har vært politisk styrt. Meierisamvirkets sterke posisjon er dels basert på lovgivning, dels på økonomiske tilskudd formidlet gjennom samvirket. Systemet har vært legitimert gjennom styringsmulighetene det gir. Melkeforsyningen, pris til forbruker, regional fordeling og strukturen i primærproduksjonen har kunnet reguleres. Tilskudd har vært differensiert for å utjamne inntekt mellom bruk med ulik størrelse og ulike naturgitte vilkår. Kraftforbruk og ytelse har også vært på tale som styringsparametre.

Hva vil skje hvis styringsambisjonene oppgis til fordel for budsjettkutt, hvis målet om nasjonal forsyning oppgis og markedet åpnes for konkurrenter eller hvis EU regler skal overstyre nasjonale beslutninger? Hvordan er dagens tett sammenvevde system rustet til å møte store endringer? Hvilke oppfatninger og strategier gjør seg gjeldende pr. i dag?

Bakgrunn og tilnærming

Min bakgrunn for å ta opp disse spørsmålene er studier av kvoteregulering på melkesektoren. Jeg har studert utviklingen av og tilpasningen og holdninger til det norske kvotesystemet og hatt muligheten til å sammenligne dette med kvotesystemer i andre land. Det er karakteristisk at mens man i andre land har vært opptatt av og bekymret for kvotenes hemmende virkning på strukturutviklingen, noe som har kunnet oppveies ved ulike former for kvoteomsetning, har den norske debatten dreiet seg om rettferdig fordeling av kvote. Målet i norsk landbrukspolitikk har aldri vært billigst mulig produksjon. Mens vi i Norge har hatt en relativt beskjeden avgang av melkeprodusenter i kvoteperioden fra ca 31 til ca 27 tusen bruk, har Danmark i løpet av ti år med kvoter halvert antall melkeprodusenter og de gjenværende har øket sin kvote tilsvarende til i dag gjennomsnittlig 280 tusen liter. Norske leverandører leverer snau 70 tusen liter.

I St.prp. 8 om den nye landbrukspolitikken snakkes det om en robust produksjon. Mange tolker det som en produksjon som er mindre avhengig av offentlig støtte. En produksjon med høyt støttenivå kan vise seg å være lite robust. I et prosjekt under Landbrukspolitisk forskningsprogram som jeg er tilknyttet har vi kunnet slå fast på bakgrunn av regnskapsdata at norsk produksjon er dyr i forhold til produksjonen i andre land, også i forhold til våre nordiske naboland Norge og Sverige (Jervell 1994). I en videreføring av prosjektet går vi nærmere inn på kostnadsvariasjonen mellom bruk og variasjon i finansielle forhold av betydning for overlevelse og omstillingsmuligheter. Regjeringen signaliserer at produksjonskapasiteten på eksisterende bruk må utnyttes bedre for å få ned kostnadene. Vi gjør også en undersøkelse av overkapasitetens betydning for kostnadene og muligheten for å redusere disse ved bedre kapasitetsutnyttelse. Alle undersøkelser hittil viser at det særlig er strukturen og derigjennom arbeidskostnadene som gir de største utslag. Melkeproduksjonsbruk er gjennomgående familiebruk og familiens arbeidsinnsats varierer lite med produksjonsomfanget.

Kostnadssammenligninger som disse betyr å tyne informasjon ut av datas om historisk tilpasning. De sier relativt lite om mulige tilpasninger til store endringer. En ny situasjon er ikke bare en situasjon med nye priser og tilskudd (jfr. modellberegninger om tilpasning til EF vilkår, Nersten et al. 1992.) Det vil også være snakk om endringer i organisasjoner, institusjoner, i

lovverk og sosiale rammebetingelser. Produsentene er avhengige av det politiske system og det er en gjensidig avhengighet mellom produsenter og industri.

For å få et mer fullstendig bilde av situasjonen i norsk melkesektor akkurat nå - og mulige scenarier framover har jeg valgt å utvide tilnærmingen til problemstillingen omstillingsevne.

I et relativt ustrukturert intervju/samtaleprogram har jeg tatt for meg noen få sentrale, informasjonsrike aktører. Tanken er å få ulike organisasjonssynspunkter, ulike interesser, landsdeler og posisjoner representert så vel som synspunkter fra sentrale myndigheter. Jeg bruker samtalene/intervjuene til å bekrefte/avkrefte egne oppfatninger, dels basert på informasjon fra aviser og tidsskrifter, såvel som til å skaffe ny informasjon. I tillegg til ulikheter i vurdering av situasjonen er det interessant å se hvor langt ulike aktører er villig til å gå i vurderinger av ulike mulige scenarier. Det jeg presenterer her er tanker og funn fra en prosess som ikke er avsluttet.

Samhold og spenning

Uttrykkene samhold og spenning bruker jeg dels fordi de brukes av aktørene selv. Som det heter i en uttalelse fra årsmøtet i NML: "Norske melkeprodusenter har stått og står samlet om et felles marked, markedsregulering og utjevning av melkeprisen." Ordene solidaritet og lojalitet uttrykker noe av det samme. Eller gjør de det? Hvis det er slik at "solidariteten strekker seg ikke lenger enn man har gjensidig nytte" er det da solidaritet? Bak samhold kan det ligge både rene nyttevurderinger og verdistandpunkt.

Foreløpig holder sektoren sammen, og vi kan ikke snakke om splittelse. Men presset mot ordningene og mot melkeproduksjonens lønnsomhet, skaper spenninger i tillegg til de konfliktene som måtte være der fra før. Det er spenninger som inneholder "sprengkraft" som Kirsten Værdal uttrykte det. Ikke alle spenninger kommer til uttrykk som åpen konflikt, fortsatt gjelder det "å holde sammen og å holde tett". Om ikke alt taes opp i interne dokumenter, fra talerstolen eller i pressen er det stadig flere alternative vurderinger og strategier som sirkulerer i korridorene. Noen av disse har jeg forsøkt å få tilgang til fra min relativt nøytrale utenfor posisjon.

I det følgende vil jeg ta for meg noen spennings og samholdsfaktorer innen meierisektoren, uten å gjøre forsøk på å vurdere styrken og betydningen av dem. Jeg vil også se på noen spenningsfaktorer i forhold til omgivelsene som ser ut til å øke.

Samhold og spenning innen meierisamvirket.

1. Spenning mellom regioner.

I eventuelle endringer i støtteordninger og i en fortsatt markedssvikt/økende konkurranse om markedet ligger kimen til konflikt mellom regioner. Det er store skjevheter regionalt i forholdet mellom produksjon og konsum av melk og melkeprodukter. I dag produseres bare 5% av melka i Oslo og Akershus - der 25% av befolkningen bor. Signaler om økt kapasitetsutnyttning og strukturutvikling kan ha positive elementer i seg for bruk med store ressurser nær befolkningssentra. I disse områdene, som lenge har mistet volum, har produsentene lenge gått inn for regionale kvoter. I tiden framover kan de komme til å gå imot et tilsvarende krav fra andre regioner, som frykter "rekanalisering" av melkeproduksjon til Østlandet.

Et EU scenario med nordlig støtte og redusert støtte forøvrig øker konfliktene rundt et margin og utjevningssystem som innebærer at alle bære kostnadene ved en småskala struktur med

tildels lange avstander. Det kan komme krav om at produsentene i større eller mindre grad må bære kostnadene ved inntransport selv. Dette vil ramme produsenter i områder med lange avstander og lang avstand til meieri.

2. Spenning mellom de som vil satse og de som regner med å måtte gi opp.

At noen må oppgi produksjonen åpner muligheter for andre. Kanskje særlig innen et EU scenario da vi har en nasjonal kvote men et lavere prisnivå vil rask avgang åpne muligheter for relativt rask ekspansjon for de som kan og vil satse på å overleve under hardere vilkår. Avhengig av hvordan kvotesystemet utvikles, og jeg regner med at argumentene for å tilpasse systemet slik at det så langt mulig opprettholder samme nasjonale produksjonsvolum står sterkt, kan det for første gang på mange år bli åpning for investeringer og utvidelser av produksjonen. Hvis ikke meierisamvirket kan opprettholde produksjonen hos eksisterende produsenter vil de ha interesse av utvidelser hos noen for i størst mulig grad å kunne opprettholde det samlede volumet og utnytte kapasiteten.

Det kan skapes et handlingsrom som allerede i dag skimtes av enkelte. Kvoter og usikkerhet har bremsert investeringslysten kraftig men enkelte aktører kan ha muligheten til å reise den nødvendige kapital (muligens med offentlig støtte) for å delta i konkurransen også etter år 2000.

3. Spenning lokalt-sentralt.

Spenningen mellom det nasjonale samvirke som tar beslutninger ut fra nasjonale vurderinger og aktørene rundt lokale meieriselskap og meierianlegg er gammel og kan komme til å øke. En utvikling som den nevnt i punkt 1 gjør lokale produsenters frykt om at nedlegging av lokale meieri i neste omgang vil ramme vilkårene for lokal melkeproduksjon, mer berettiget enn før. Konkurransepresset mot den nasjonale organisasjonen øker kravet om å senke kostnader og redusere overkapasitet i anleggsstrukturen. Med et krympende marked og reduserte overføringer via samvirket nasjonalt kan lokale aktører få større grunner til å bryte ut og færre incitament til å slutte opp om nasjonale beslutninger.

4. Samhold overfor sterke aktører i dagligvarehandelen.

Spenningsfaktorene som kunne bidra til å sprengte det nasjonale samvirket motvirkes av nødvendigheten av å opptre som storaktør overfor de få store aktører som omsetter melkeprodukter. Eventuelle utbrytere lokalt ville ha små muligheter til å komme inn i kjedene uten å kunne tilby stort volum og fullt sortiment. Som Bernt Aas, org. sjef i Fellesmeieriet uttrykte det om mulighetene på Østlandet: "Umulig uten å gå i kompaniskap med utenlandske selskap som Arla eller MD Foods".

5. Samhold om å beholde markedet.

Norske meierier har vunnet priser for sin markedsføring og etableringen av merkevaren "Tine". "Colakrigen" er melkeprodusentene med på. Det gjelder å beholde melkas posisjon som drikkevare og næringsmiddel. Truslene kommer fra mange hold; aggressiv markedsføring og priskonkurranse fra substitusjonsprodukt, helsemessige innvendinger mot melk og særlig melkefett og endrede spisevaner. Mange ønsker økt innsats på forskning og på markedsføring. Dette koster imidlertid og bidrar til høye kostnader i Norske meierier. Satsing på "Godt norsk" kampanjen, der meieriene var tidlig ute med merket, er nok et tiltak for å bevare norske forbrukeres lojalitet når utenlandske produkter forventes å innta hyllene.

I felles front mot norsk EU medlemskap forsøker man å bevare kontrollen over nye aktørers inntreden på markedet. NML bruker midler og medarbeidere i denne kampen, noe som ikke bare har gitt positive effekter i opinionen (se punkt B).

B. Spenning i forholdet til markedet.

1. Spenning i forholdet bonde/forbruker (produsent/konsument).

Etter folkeavstemningens nei til EF i 1972 kunne norske bønder høste støtte. "Det var småbrukeren, sliteren som har hatt sympati, dem hadde du veldig mang av i 1972. Nå har du hatt et ensidig kjøp på kornbøndene på Østlandet, med 600 tusen i tilleggslønn år etter år i mange år. Og dem har itt nå sympati."

I år har meierienes standpunkt i EU saken og sterke satsing på Nei kampanjer fått fram reaksjoner som oppfordringer til melkestreik i mediene. Bøndene oppfattes som en ressurssterk og velorganisert gruppe, ikke en gruppe det i utgangspunktet er synd på. Andre grupper i samfunnet har opplevd gjeldsproblemer, arbeidsledighet, sviktende inntekt og trusler om reduserte offentlige overføringer. Til tross for kampanjer av typen levende bygder (som forøvrig også er beskyldt for å være ulovlig reklame for et nei til EU standpunkt) har landbruket vært mest fokusert i forbindelse med matvarepriser.

Som en av det sterkeste motgruppene **kan** bøndene - og NM oppleve å få noe av "skylden" for et nei i folkeavstemningen og negative holdninger fra en sterk minoritet.

2. Spenning mellom de som har kvote og de som er utestengt fra melkeproduksjon.

Siden 1991 har melkeproduksjonen vært stengt for nyetablering. I en undersøkelse mot slutten av 1989 fant jeg sterk skepsis (blant de som hadde kvote) mot å stenge produksjonen. Siden produsenter som var misfornøyd med egen kvote i større grad støttet etableringsstopp forutså jeg at en innstramning av kvotene ville redusere skepsisen. Samtidig kan flertallets ønske om å unngå etableringsstopp forklares både ved verdier om bønders råderett over gård og ressurser og antagelig viktigere, en berettiget bekymring for muligheten til å opprettholde støtten til en produksjon preget av privilegier. (Jervell 1993).

I neste omgang kan dette føre til en redusert vilje til å skjerme melkeproduksjonen, selv om den er den viktigste produksjonen for sysselsetting i distriktene. I Landbruksdepartementet observerte jeg uttalelser som at "Melkeproduksjonen har vært skjermet i forhold til St.prp. nr. 8, det er rimelig at de nå tar sin del."

Hvis dagens melkeprodusenter skulle oppnå muligheter for å utvide produksjonen ved å utnytte eksisterende kapasitet eller nybygg vil dette ikke bare være en følge av dårligere økonomi men også gi opphav til det ved 1) krav om omfordeling av støtte 2) press fra andre om å starte i produksjonen hvis økonomien er rimelig god.

Tilsynelatende er det samhold om symbolene. I bondelagets kampanje "Levende bygder" er det nettopp kua som er kjørt fram som pappdyr. Hva betyr det at vi ser kyr i kornåkrene rundt Oslo? (Mye av kampen om politisk støtte og konsumentenes penger foregår i mediene. Melkekartongene er nok en arena og det later til å råde forvirring om hvorvidt bildene på melken skal oppfattes som realistiske og nåtidige bilder eller som symboler. TINE har utstyrt traktorene med hytter men ikke syklistene med hjelm? Tror vi på pappen som et bilde av virkeligheten eller skal bildene bare vekke gode assosiasjoner? Ville vi drikke like mye melk om kartongene på frokostbordet viste bilder av forsvunne barn?)

3. Spenning mellom ny og gammel politikk

Det er et enormt spenn mellom ambisjonene om styring av melkesektoren tidlig på åttitallet og de signaler om kostnadsreduksjon og strukturendring som gis i dag. Differensierte tilskudd og kvoteregulering av produksjonen lyktes i stor grad med å fordele produksjon og overføringer. Samtidig er det sannsynlig at så sterke inngrep i produksjonen og beslutningene hos den enkelte produsent bare kunne aksepteres gjennom relativt sterk smøring av systemet. Siden forbindelsen produksjon/pris ble kuttet ble det også mulig å gi store overføringer uten at dette ble for tydelig i form av overproduksjon. Forbindelsen mellom marked og produsent ble svak. Lønnsomheten i melkeproduksjonen har øket relativt til andre produksjoner. Dette samtidig med fjerning av forbrukersubsidier og høyere melkepris virkning på konsumet har gitt et økende misforhold mellom latent melkeproduksjon og etterspørselen i markedet. Sektoren er derfor, på grunn av tilpasning til tidligere politikk, dårlig rustet til å møte en konkurransesituasjon i markedet. En direkte overgang til konkurranse vil være enorm, kostbar og smertefull. Det er vanskelig å tro at en slik situasjon vil komme, og i Landbruksdepartementet brukes det fortsatt ord om å opprettholde melkeproduksjonen i distriktene, samtidig som det snakkes om kapasitetsutnyttning og strukturendring. Usikkerheten om hva som menes og hva som vil ligge i en ny politikk - i eller utenfor EU - er enorm. Også de som ser at endringene kommer uansett regner med at når omfanget og omstillingskostnadene blir åpenbare vil man innenfor en nasjonal sammenheng få motreaksjoner. I et EU scenario vil mulighetene for motreaksjon være begrenset. Hvor store omlegginger er politisk mulig innenfor et kort tidsrom ?

Avslutning

I dagens situasjon preges mange melkeprodusenter av en vente og se holdning i forhold til disposisjoner på eget bruk. Avgangen fra melkeproduksjon har vært liten, tross økonomisk stimulans i form av en oppkjøpsordning. Foreløpig er det økonomi i å produsere og inntektene holdes oppe ved å redusere investeringene. Melkekvoter er et knapt og verdifullt gode som kan vise seg å få en omsetningsverdi også i framtiden. Hvor mange som spekulerer i mulighetene til å satse, bygge ute og eventuelt skaffe seg kvote er vanskelig å anslå. Hvilke vilkår framtidens produsenter kan få er også høyst uklart. Det som er sannsynlig er at endringene i regulering på sektoren, i struktur og i allianser vil gå med raskere takt.

Vi kan komme til å se en mye mindre enhetlig sektor med variasjoner ikke bare i produksjonsomfang, produksjonssystem og inntekt men også en variasjon i forbindelsene mellom produsent og marked. Marginaliserte bønder kan komme til å satse på nisje produkter og direktesalg (f.eks. økologisk melk), produksjoner som det har vært lite rom for innen dagens gjennomorganiserte samvirke, mens andre satser på å konkurrere med danske storprodusenter på massemarkedet.

Referanser:

Almås, R. & N. Ward 1994: *The Norwegian Agro-Food Industry: Problems and Prospects*. Conference paper to the International Conference "Restructuring the Agro-Food System: Global Processes and National Responses." T.heim May 2-4. 1994.

Grant, W 1991: *The Dairy Industry. An International Comparison*. Dartmouth.

Jervell, A.M. 1993: *Farmer's Attitudes to Milk Quota Policy in Norway*. Sociologia Ruralis Vol. XXXIII (3/4), pp.365-382.

Jervell, A.M. 1994: *Mulighetene for norsk melkeproduksjon. Konkurranssevne og kostnadssammenligninger*. Landbrukspolitisk forskningsprogram. NLH Ås: Arbeidsrapport nr. 31.

Nersten, N.K., H. Aass, J. Løyland 1992: *Strukturtilpasning til EFs landbrukspolitikk*. Landbrukets utredningskontor. Oslo: Rapport 2/92.