

Landbruks- og matdepartementet
postmottak@lmd.dep.no
nils-oyvind.bergset@lmd.dep.no
Kopi: Stortingets Næringskomité

Deres ref: 12/356

Oslo, 13.03.2013

Vår ref: Harald J. Andersen/ 13-6672

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL JUSTERINGER I PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK

Virke viser til høringsbrev av 1. februar 2013 med høringsnotat av 29. januar og utkast til endringsforskrift. Virke viser videre til NHO Mat og Drikke sin høringsuttalelse som vi støtter fullt ut og som i hovedsak er gjenspeilet i det følgende.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) bygger i høringsnotatet på SLFs evaluering av de konkurransepolitiske tiltakene i PU, offentliggjort i rapport-nr: 22/2012 av 31.10.2012. Departementet legger dessuten til grunn at Regjeringens formål med disse tiltakene ved innføringen i 2007, vedtatt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 77 (2006-2007), per definisjon skal regnes som oppnådd; *"Regjeringen mente at disse tiltakene samlet sett ville legge godt til rette for økt konkurranse i markedet for meierivarer innenfor forutsigbare rammer. Ved å dimensjonere avgifter og tilskudd slik som foreslått, ble Tine BA som dominerende aktør, stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører. Dette var i seg selv et sterkt og virksomt konkurransepolitisk tiltak."*

Etter Virkes vurdering er det i dag *ikke* konkurranse på like vilkår i det norske meierimarkedet. LMDs forslag vil ytterligere svekke mulighetene for konkurranse på like vilkår. Tine har i vesentlig grad de siste årene styrket sin posisjon i meierimarkedet. Ingen av de uavhengige meieriselskapene har hatt eller har evne til å investere i den takt Tine har gjort i perioden etter at melkeforliket ble inngått. Det er derfor all grunn til å forvente at Tine blir en enda mer dominant aktør i tiden fremover. I en slik situasjon er det ikke akseptabelt at LMD starter opp med en nedtrapping av uavhengige meieriers rammevilkår. Vi er redd for at dette er begynnelsen på slutten til en nødvendig innenlands konkurranse til Tine.

Svak evaluering svekker høringsgrunnlaget

Virke er av den oppfatning at utgangspunktet for departementets høringsnotat er mangelfullt og at det ikke utgjør et egnet grunnlag for å evaluere konkurransesituasjonen i meierimarkedet slik Stortingets vedtak forutsatte. Hvorvidt de konkurranserettede tiltakene etablerer *"en strengere økonomisk akkord"* for Tine *"relativt til andre aktører"*, må evalueres i kombinasjon med hvorvidt den grunnleggende råvareprisen på melk er fastsatt konkurransenøytralt, og dermed hvorvidt den er **egnet til å etablere like konkurransevilkår som basis for konkurranserettede tiltak som ytterligere skal fremme konkurransen.**

Det er bare gjennom en grundig evaluering av melkeprisen som Tine som dominerende aktør og markedsregulator fastsetter, at det vil være mulig å kvalitetssikre at denne prisen etablerer reelt like råvarekostnader som grunnlag for de konkurrerende foredlingsvirksomhetene innenfor og utenfor

Hovedorganisasjonen
Virke

Besøksadresse:

Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo

Postadresse:

P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo

Tel +47 22 54 17 00

Fax +47 22 56 17 00

E-post

info@virke.no

Bankgiro

6030.05.18543

Org nr.

970 134 646 MVA

www.virke.no

meierisamvirket. Så lenge en slik analyse mangler, kan vi ikke se at det er grunnlag for å trekke slike konklusjoner som landbruksmyndighetene synes å gjøre. Det er dermed heller ikke grunnlag for å hevde at de tiltakene som ble iverksatt på skjønnsmessig grunnlag etter melkeforliket i 2007, virkelig har gitt det resultatet som var tilsiktet. Virke var derfor av den oppfatning at evalueringen skulle ha en helhetlig tilnærming til PU-ordningen, og ikke begrenses til de regelverksendringene som ble foretatt i 2007.

Vår generelle posisjon med krav om konkurranse på like vilkår er fremholdt både i forkant av SLFs evaluering og på høringsmøtet for SLFs rapport. Virke har, som vi har informert departementet om tidligere, sammen med Synnøve Finden bedt noen av landets fremste økonomiprofessorer gjennomføre en uavhengig analyse av konkurransesituasjonen i meierimarkedet, basert på Stortingets premisser. Vi ønsker i den anledning å vise til utredningen "*Like vilkår - Prinsipielle og praktiske betraktninger om fastsettelse av pris på melk som råvare*".¹ Med Tines posisjon i råvaremarkedet for melk, er det som det her fremgår vesentlig at tilgangsprisen på melk underlegges en offentlig regulering. I dag står Tine helt fritt til å fastsette melkeprisen til andre aktører (noteringsprisen) under målprisens maksimalnivå, uavhengig av hva Tine selv tar ut av markedet gjennom sine egne ferdigvarepriser. Dette er en situasjon som ikke er forenlig med forutsetningen om like vilkår.

I tillegg til den manglende evalueringen av riktig og reelt lik pris på råvaren melk, mener Virke at evalueringen har feil og mangler både i tallgrunnlag og analyser, og at dette har medført misvisende konklusjoner også vedrørende de økonomiske resultater hos Tines konkurrenter. Det er bl.a. helt nødvendig for å kunne evaluere konkurransesituasjonen i meierivirksomheten at de berørte selskapenes sidevirksomheter og andre ekstraordinære poster blir skilt ut i regnskapsanalysen. De store svakhetene i SLFs evaluering medførte at Virke også ba professorgruppen kommentere SLFs rapport. Vi viser til rapporten "Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk – kommentarer til rapport fra SLF".²

Evalueringsrapporten fokuserer ensidig på muligheter for å avkorte de feilrettingstilskudd som ved melkeforliket ble gitt til uavhengige meierier, og synes ikke å legge vekt på det faktum at Tine etter 15 år med konkurranse fortsatt er en dominerende aktør i så godt som alle produktgrupper og markeder, har tredoblet sitt resultat etter at de konkurransepolitiske tiltak ble satt inn i 2007, og har i perioden etter inngåelse av melkeforliket mer enn doblet sine investeringer i anlegg, linjer og marked. Spørsmål om hvordan dette kan henge sammen med forutsetningen om en "strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører", og hvordan dette ytterligere vil slå ut i forhold til uavhengige aktørers fremtidige konkurransekraft, er heller ikke berørt i evalueringen.

Begrenset mulighet for konkurranse på like vilkår med dagens system

Konkurransepolitiske tiltak må være enkle, forutsigbare, permanente, rettferdige og transparente. Grunnprinsippet i reguleringsordningen er at uavhengige aktører skal kunne etablere lønnsom virksomhet innenfor en eller flere av PU-ordningens produktgrupper, og at alle aktører skal ha tilgang på råvare til reelt lik pris. Slik er det ikke i dag.

¹ Rapport utarbeidet september 2012 av professorene Trond Bjørnenak (NHH) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO).

² Rapport utarbeidet januar 2013 av professorene Trond Bjørnenak (NHH), Espen Moen (BI), Christian Riis (BI) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO).

Inntil en tilstrekkelig tilgangsprisregulering og øvrige nødvendige tiltak³ kan sikre like konkurransevilkår, må de konkurranserettete tiltakene som ble innført med melkeforliket, gjelde for samtlige av Tines konkurrenter som var omfattet av dette. Like konkurransevilkår, både når det skal realiseres gjennom reelt lik tilgangspris på melk som råvare, og gjennom andre konkurransepolitiske tiltak, må bygge på en realistisk estimering av markedsmessige foredlingskostnader, herunder kapitalkostnader basert på nødvendig kapitalbinding i foredlingsvirksomheten til gjenanskaffingsverdi, og et markedsmessig avkastningskrav som gjør det mulig å finansiere denne kapitalen. De konkurranserettete tiltakene må betraktes som feilrettingstiltak som skal kompensere for manglende like vilkår i et umodent konkurransemarked. Ut fra ordningens premisser og formål, er det langt lettere å begrunne bruk av midler til å reparere manglende like vilkår, enn at ordningen årlig gir tilskudd til store kvanta TINE Jarlsbergost til eksport, finansiert av avgifter som må betales av norske forbrukere.

Dagens spesielle kapitalgodtgjørelse til uavhengige meierier som henter melk hos egne melkeprodusenter er i dag utilstrekkelig. Dette skyldes både at beregningen av denne godtgjørelsen klart undervurderer kapitalkostnadene og at den kun gis ved kjøp direkte fra bonde, selv om problemstillingen med kapitalavkastning i melkeprisen i mangel av tilgangsprisregulering også gjelder prisen ved kjøp fra Tine. Virke er av den oppfatning at beregningen av relevante kapitalkostnader må bygge på gjenanskaffelsesverdi og et reelt krav til kapitalavkastning, dersom en konkurransenøytral tilgangspris på melk skal gi like investeringsincentiver. Like vilkår må bety at alle skal ha lik mulighet til fremtidig avkastning på investert kapital. Departementets forslag som ikke inneholder noen prinsipielle endringer i ordningen, står derfor i motstrid til hvordan Virke mener ordningen må innrettes.

Videre er det slik at dagens særskilte distribusjonstillegg er et resultat av varierende ordninger som historisk var knyttet til Q-Meierienes situasjon ved oppstart. I dagens situasjon er konkurranseulempen på distribusjon i særlig grad tilknyttet behovet for mellomfrakt. Med sin arv fra det tidligere salgsmonopolet under Riksoppgjøret, sitter Tine i dag som dominerende aktør med en historisk anleggsstruktur som gir vesentlige konkurransefortrinn på fraktkostnader, særlig fra produksjonsanlegg til distribusjonssentral. Inntil en fungerende konkurransesituasjon er etablert, der Tines konkurrenter er store nok til å ha tilsvarende anleggsstruktur som Tine, vil det derfor være behov for en ordning som utligner den historisk betingede fordelene Tine har overfor alle eksisterende aktører som er omfattet av melkeforliket. Riktig dimensjonering vil variere mellom ulike produkter. LMDs forslag om redusert sats og ingen utvidelse av produktomfanget, fremstår som ubegrunnet. Når satsene for innfrakttilskuddet i PU er økt med 39 % gjennom en femårsperiode (til tross for færre hente plasser), er det for oss uforståelig at man skjønnsmessig reduserer distribusjonstillegget med 25 %.

Differensierte avgifter og tilskudd i PU med sats 25 øre/liter melk, er av daværende regjering og av Stortinget begrunnet med behovet for å stille Tine overfor *"en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører"*, dvs. som en ren konkurransepolitisk ordning. Vi er enige med LMD i at en indeksjustering ikke ville bygge på noe prinsipielt faglig grunnlag. Faktum er imidlertid at Tine i evalueringsperioden har investert 8,5 milliarder kroner, mens konkurrentene ikke opplever overskudd som kan forsvare tilsvarende investeringer. Dette er en sterk indikasjon på at Tine står overfor en lempeligere økonomisk akkord relativt til konkurrentene, ikke en strengere. Det er da vanskelig å

³ Korrekt tilgangsprisregulering gir riktig melkepris ved kjøp fra Tine. Ved kjøp fra egne melkebønder må kapitalelementet i Tines pris til bonde kompenseres gjennom et særskilt tilskudd på varig basis. Andre nødvendige tiltak vil være knyttet til Tines dominerende posisjon og historisk betingede anleggsstruktur som følge av salgsmonopolet i det tidligere Riksoppgjøret. Varighet for slike konkurranserettete tiltak vil avhenge av hvordan konkurransesituasjonen utvikler seg.

forstå at departementet ikke ser behov for å styrke det eneste konkurransepolitiske tiltaket som skal utgjøre en positiv stimulans til økt konkurranse.

De tidligere utredningene "Like vilkår - Prinsipielle og praktiske betraktninger om fastsettelse av pris på melk som råvare", og "På like vilkår - Overvåking av marginskvis i markedet for meieriprodukter"⁴, som begge bygger videre på tidligere utredninger utført på oppdrag for NHO Mat og Drikke basert på Stortingets mål om like vilkår, løfter frem investeringsperspektivet og Tines mulighet til opportunistisk adferd. Ved å se bort fra dette perspektivet, og heller ikke analysere Tines reelle kapitalkostnader, er det vår oppfatning at departementet, i stedet for konkurranse på like vilkår, legger til rette for at Tine kan bygge sin dominerende posisjon videre ut.

Forslaget vil svekke muligheten for konkurranse på like vilkår ytterligere

LMDs forslag til endringer i de konkurranserettete tiltakene, som sågar ligger på eller under de utilstrekkelige minimumsforslag som SLF foreslo, vil ikke etablere like konkurransevilkår i meierimarkedet. I stedet styrkes Tines posisjon både i dagens marked og ikke minst i det grunnlaget som legges for fremtidig konkurranse. Tines konkurrenter tappes for konkurranse- og innovasjonskraft. Det er forbrukerinteressene som i siste instans vil bære ulempene ved dette, gjennom lavere effektivitet i foredlingen, mindre produktbredde og færre innovasjoner, og med et antatt høyere prisnivå som følge av en gjeninnføring av et melkemonopol.

Virke er bekymret over at LMD ikke synes å registrere at Tine vesentlig har styrket sin posisjon i meierimarkedet både nå og fremover. Ingen av de uavhengige meieriselskaper har hatt eller har evne til å investere i den takt Tine har gjort i perioden etter at melkeforliket ble inngått. Både ut fra Tines egne vurderinger og vårt skjønn, er det all grunn til å forvente en langt mer konkurransekraftig og enda mer dominant aktør i tiden fremover. I en slik situasjon er det ikke akseptabelt at LMD starter opp med en nedtrapping av uavhengige meieriers rammevilkår. Vi er redd for at dette er begynnelsen på slutten til en nødvendig innenlands konkurranse til Tine. Ved en relansering av Tine-monopolet vil forbrukernes krav til mangfold og innovasjon kun bli tilfredsstillet gjennom importkonkurranse.

Virke anbefaler igangsettelse av ny evalueringsprosess

Virke anmoder LMD om å sette inn nødvendige midlertidige ordninger som gir uavhengige meierier den midlertidige kompensasjon de trenger, samtidig med at evalueringsprosessen gjøres mer grundig. Det må i evalueringsprosessen også tas hensyn til ovennevnte perspektiver og problemstillinger. Vi oppfordrer i denne forbindelse departementet til å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe blant de berørte aktører og deres organisasjoner, forsterket med økonomifaglig ekspertise slik det har blitt gjort tidligere. Arbeidsgruppens mandat bør være innrettet på å finne varige ordninger i tråd med prinsipper som er nedfelt innenfor andre sektorer som i senere tid er blitt konkurranseutsatt. Virke bidrar gjerne aktivt til å finne varige løsninger innenfor en sektor som er svært viktig både for norsk landbruk og for norsk matforsyning, og der matindustrien møter stadig sterkere importkonkurranse ikke minst på RÅK-området.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Harald J. Andersen og Johanne Kjuus

⁴ Rapport utarbeidet september 2012 av professorene Trond Bjørnenak (NHH) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO) og notat utarbeidet 21.6.2010 av professor Trond Bjørnenak (NHH).

EVALUERING AV
KONKURRANSEPOLITISKE TILTAK I
PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK

KOMMENTARER TIL RAPPORT FRA SLF

TROND BJØRNENAK
NORGES HANDELSHØYSKOLE

ESPEN R. MOEN
HANDELSHØYSKOLEN BI

CHRISTIAN RIIS
HANDELSHØYSKOLEN BI

OG

NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR
UNIVERSITETET I OSLO

BERGEN/OSLO – JANUAR 2013

FORORD

Virke har gitt oss i oppdrag å foreta en vurdering av Statens landbruksforvaltning sin rapport «Evaluerings av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk», rapport 22/2012.

Vi har også tidligere arbeidet med denne type problemstillinger. Som professorer ved henholdsvis Norges handelshøyskole, Handelshøyskolen BI og Universitetet i Oslo har vi skrevet en rekke vitenskapelige arbeider innenfor feltet. Trond Bjørnenak ledet i 2004-6 et ekspertutvalg som vurderte tilgangspris og konkurranseforhold i meierisektoren, og i perioden 2008-11 var han oppnevnt av Konkurransetilsynet for å vurdere prisfastsettelse for elektroniske betalingstjenester. Nils-Henrik von der Fehr var i 1997-8 medlem av et ekspertutvalg oppnevnt av Konkurransetilsynet som vurderte konkurranseøkonomiske analysemetoder, og i 2004-2005 ledet han et ekspertutvalg som vurderte konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet for Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet, der Trond Bjørnenak også deltok. Espen R. Moen og Christian Riis har deltatt i og ledet flere utredninger om effektiv ressursallokering og effektiv konkurranse i skjæringsflaten mellom privat og offentlig sektor, Riis ledet i 1999 et ekspertutvalg oppnevnt av Konkurransetilsynet for vurdering av sanksjonering under konkurranseloven. Vi har alle hatt andre rådgivningsoppdrag for offentlige og private aktører, inkludert Konkurransetilsynet, Synnøve Finden og TINE. Disse engasjementene har gitt innsikt i de aktuelle spørsmål, men har selvsagt ikke vært førende for konklusjonene i denne rapporten.

Under arbeidet med rapporten har vår kontaktperson i Virke vært Johanne Kjuus. Arbeidet er basert på informasjon fra oppdragsgiveren, samt de skriftlige kilder som er opplistet i referanselisten. Vi har ikke hatt mulighet for en fullstendig verifikasjon av dette materialet, men har måttet legge til grunn at det er fullstendig og nøyaktig. Alle synspunkter står for vår regning og deles ikke nødvendigvis av oppdragsgiveren.

Oslo/Bergen, januar 2013

Trond Bjørnenak Espen Moen Christian Riis Nils-Henrik M. von der Fehr

INNHold

<u>BAKGRUNN</u>	<u>1</u>
<u>MÅLSETNINGEN FOR KONKURRANSEPOLTISKE TILTAK</u>	<u>2</u>
<u>AKTØRENEs ØKONOMISKE SITUASJON</u>	<u>5</u>
Manglende korrigering for forhold som er gitt i årsberetningen	5
Sammenblanding av virksomhetsområder	6
Manglende normalisering av resultater	8
Manglende analyser av fremtidsutsikter	10
Oppsummering av den økonomiske analysen	11
<u>MARKEDSUTVIKLINGEN</u>	<u>12</u>
<u>OPPSUMMERING</u>	<u>13</u>
<u>REFERANSER</u>	<u>16</u>

BAKGRUNN

Prisutjevningsordningen for melk (PU) ble innført 1. juli 1997 og har som formål å regulere prisdifferensiering av melk som råvare til ulike anvendelser. I 2007 ble det innført en del konkurranserettete tiltak for å bidra til økt konkurranse i sektoren:

- Tiltak med differensierte avgifter/tilskudd, med en sats på 25 øre pr. liter melk til uavhengige aktører og et tidsavgrenset tiltak over 4 år på 12 øre pr. liter melk til Synnøve Finden og Q-meieriene.
- Særskilt distribusjonstilskudd for Q-meieriene på bakgrunn av at selskapet hadde etablert en egen distribusjonsordning.
- Spesiell kapitalgodtgjørelse som kompensasjon for at melkeprodusenter mister den kapitalgodtgjørelse som er innbakt i melkeprisen i TINE-systemet når de flytter over til et annet meieriselskap. Tilskuddet har til nå bare vært gitt til Q-meieriene, selv om problemstillingen er den samme for andre virksomheter som kjøper melk av TINE (se nedenfor).

De konkurranserettete tiltakene skulle evalueres etter 5 år. Statens landbruksforvaltning (SLF) fikk i oppdrag å foreta en slik evaluering og la 31. oktober 2012 frem sin evalueringsrapport (SLF, 2012). SLF konkluderer med følgende:

- Markedet for meieriprodukter har økt.
- Meieriselskaper utenom TINE SA har økt sine andeler
- Meieriselskaper som mottar tilskudd, har forbedret sin lønnsomhet og sin økonomiske stilling.

Basert på dette hevdes det at *"isolert sett kan dette tilsi at en kan vurdere å redusere de konkurranserettete tiltakene gradvis for eksempel i takt med at*

utfordrerselskapene tar ytterligere markedsandeler og/eller at de økonomiske resultatene for disse selskapene blir ytterligere forbedret" (SLF, 2012, s. 8).

SLF mener imidlertid at markedsandeler og/eller de økonomiske resultatene ikke er bærekraftige og anbefaler derfor følgende tiltak:

- Videreføring av differensierte avgifter/tilskudd, med justert sats fra 25 til 27 øre pr. liter melk (prisnivåjustering).
- Redusert distribusjonstilskudd til Q-meieriene.
- Videreføring og oppdatering av kapitaltilskuddet til Q-meieriene.

Formålet med denne rapporten er å vurdere validiteten av konklusjonene i SLFs rapport. Vi har delt våre kommentarer i tre hovedgrupper. Neste avsnitt belyser målsetningen for de konkurransepolitiske virkemidlene. Deretter tar vi for oss SLFs vurdering av den økonomiske situasjonen til uavhengige aktører, eksemplifisert med analysen av Synnøve Finden. I det neste siste avsnittet diskuterer vi markedssituasjonen og utviklingen i markedsandeler. Avslutningsvis gir vi en oppsummering av våre kommentarer.

MÅLSETNINGEN FOR KONKURRANSEPOLITISKE TILTAK

Et av premissene som legges til grunn i vurderingen, er at de konkurranserettede tiltakene skal stille *"TINE overfor en strengere økonomisk akkord innenfor prisutjevningen relativt til andre aktører"* (SLF, 2012, s. 14). Tiltakene representerer således en ordning som skal tilrettelegge for bedre vilkår for uavhengige aktører enn de TINE står overfor.

Det særskilte distribusjonstillegget synes basert på skjønn og er et resultat av melkeforliket, mens kapitalgodtgjørelsen skal gi like vilkår for en uavhengig aktør. Den positive forskjellsbehandlingen ligger derfor i det særskilte tiltaket "differensierte avgifter/tilskudd" på 25 øre pr. liter melk, samt det midlertidige tiltaket på 12 øre pr. liter melk. Det er imidlertid viktig å merke seg at kompensasjonen på 12 øre ble koblet til saker i rettsapparatet som nettopp dreide

seg om like vilkår. Det eneste reelle konkurranseforbedrende tiltaket for de andre aktørene er derfor de 25 øre pr. liter melk i differensierte avgifter/tilskudd.

Konkurranseforbedringen forutsetter imidlertid at konkurransen i utgangspunktet er på like vilkår, altså at aktører som er like eller mer effektive enn dem som allerede opererer på markedet, kan etablere seg på forretningsmessige vilkår, det vil si forvente å få en normal avkastning på kapitalen når de investerer i anlegg. Dette fremgår eksplisitt av Stortingets behandling (Innst.S.nr.345 (2000-2001):

”Komiteen understreker de senere års brede landbrukspolitiske enighet om å legge til rette for mer konkurranse i matvarekjeden. Økt åpenhet omkring reguleringssystemene er en viktig rammebetingelse for å etablere likeverdige konkurransebetingelser for alle aktører, særlig innenfor meierisektoren. Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet.”

Like vilkår innebærer at man har like muligheter for avkastning på investert kapital, herunder investeringer i fysiske anlegg og i markedstiltak (for eksempel merkevarebygging). Man forutsetter derfor at TINE gir en avkastning på all kapital, også eventuelle merverdier knyttet til fysiske og immaterielle eiendeler. SLF tar hensyn til slike merverdier i forbindelse med kapitalgodtgjørelsen til Q-meieriene, men unnlater å trekke parallellen til all anvendelse av melkeråvare. Dersom avkastningen på kapitalen i TINE - inkludert den bokførte egenkapitalen og merverdiene utover den bokførte kapitalen - utbetales gjennom melkeprisen til melkeprodusentene (patronasje), vil dette gi en for høy melkepris til at konkurrentene kan konkurrere på like vilkår. Konkurrentene er jo ikke eiet av melkeprodusentene, og er derfor avhengig av å kunne betale utbytte til eierne av det overskuddet som gjenstår etter at melkeråvaren er betalt; hvis avkastningen i TINE er inkludert i melkeprisen - og alle må betale samme melkepris - må konkurrentene betale dobbelt opp.

TINE beskriver patronasjen slik i sitt årsregnskap for 2011:

SAMVIRKE

En effektiv og ansvarlig foretaksform

I et samvirke får eierne del i overskuddet gjennom omsetningen de har med foretaket, og ikke gjennom avkastning på innskutt kapital slik det er i et aksjeselskap.

Organisering i samvirke i Norge er i dag særlig utbredt innen detaljhandel, landbruk, bolig og fiskeri. Men samvirkeformen finnes også innen barnehager, energiverk, taxi og annen transport. Det store bruksområdet for samvirke viser at det er en foretaksform som er velegnet enten det gjelder effektiv organisering av næringsvirksomhet eller forbrukerinteresser.

I et samvirkeselskap sikres eierne kontroll videre i verdikjeden. Fortjenesten føres tilbake til eierne, for eksempel gjennom økt melkepris, lavere boligkostnader eller bedre barnehage tilbud. Dette har gjort samvirke til

en effektiv og konkurransedyktig organisasjonsform både i Norge og resten av verden. I landet vårt bidrar også TINEs samvirkemodell til et godt samspill mellom regional og nasjonal styrke.

Melkeprodusenter, som er medlemmer og leverer melk til TINE, er TINEs eiere. TINEs eiere får sin del av resultatet gjennom betalingen de får for melken de leverer. Hvert medlem har en andel i TINE. TINEs langsiktige resultater og konkurransekraft gjør at TINE har stor oppslutning blant melkeprodusentene.

Kilde: Årsrapport for TINE 2011 (s. 20).

Like vilkår betyr ikke at TINE skal vise en normalavkastning eller høyere på bokført egenkapital. Like vilkår betyr at uavhengige aktører står overfor samme investeringsincitament. Spørsmålet er derfor om marginene er tilstrekkelige til å gi en normalavkastning på TINEs investeringer, for eksempel det nye Jær-meieriet.

Problemstillingen med patronasje er omtalt i ECON (2003), som SLF legger til grunn. Størrelsen på dette forholdet er belyst i et tidligere notat (Bjørnenak, Johnsen, Moen og Riis, 2005). At patronasje, det vil si at avkastning på deler av kapitalen betales ut gjennom melkeprisen, foreligger, er derfor ikke kontroversielt. Størrelsen på kapitalelementet er imidlertid mer usikkert.

SLF konkluderer med at *"en kan vurdere å redusere de konkurranserettede tiltakene gradvis for eksempel i takt med at utfordrerselskapene tar ytterligere markedsandeler og/eller at de økonomiske resultatene for disse selskapene blir ytterligere forbedret"*. Sett fra et effektivitetsperspektiv, er dette problematisk. Dersom de konkurranserettede tiltakene bare jevner ut noen av manglene som gjenstår for å oppnå konkurranse på like vilkår, vil det innebære et potensielt effektivitetstap dersom man legger en begrensning på andre aktørers markedsandeler og/eller økonomiske resultater. Målet er jo ikke å regulere utfordrernes overskudd eller markedsandeler, men å sikre at de oppnår rimelig avkastning når de foretar riktige investeringer; hvor store overskuddene og markedsandelene blir, vil avhenge av hvor dyktige de er, i konkurransen med TINE og hverandre.

I tillegg til kapitalavkastning er det en rekke andre sider ved reguleringen av melkeprisen som er av betydning for konkurransen, for eksempel knyttet til fordeling av kostnader mellom produkter og produktgrupper. Disse er nærmere beskrevet i Bjørnenak, m.fl. (2005) og Bjørnenak og von der Fehr (2012).

AKTØRENE ØKONOMISKE SITUASJON

SLF analyserer den økonomiske situasjonen til uavhengige aktører basert på ulike mål for lønnsomhet, soliditet og likviditet. Analysen baseres på offisielle ukorrigerede regnskaper hentet fra Brønnøysundregistrene. Det er imidlertid store svakheter ved analysen. Disse kommenteres i det følgende.

MANGLEDE KORRIGERING FOR FORHOLD SOM ER GITT I ÅRSBERETNINGEN

En grunnleggende forutsetning i regnskapsanalyse (se for eksempel Tofteland, 2011, eller Palepu, Healy og Peek, 2010) er at man justerer for forhold som gir et misvisende bilde av den økonomiske situasjonen. Noen enkle eksempler kan illustrere de problemer mangelfull korrigering reiser i den aktuelle sak.

I årsberetningen til Synnøve Finden for 2011 heter det: *"Synnøve Finden har fått et likvidasjonsutbytte fra Cardinal Foods på 59.5 millioner kroner, hvorav 31,7 millioner kroner er resultatført som gevinst i 2011"*. Et slikt likvidasjonsutbytte er

helt frikoblet fra osteproduksjonen og kunne for eksempel ligget i et annet selskap. Likevel trekker ikke SLF ut denne effekten ved beregning av nøkkeltall. Årsresultatet og egenkapitalrentabiliteten er av den grunn vesentlig for høyt, og resultatforbedringen (som SLF kommenterer) er hovedsakelig knyttet til forhold som ikke har noe med meieridriften å gjøre. SLFs konklusjoner, som *"de senere år må Synnøve Findens egenkapitalrentabilitet vurderes som god, med 21,1 prosent i 2010 og 38,9 prosent i 2011"* gir derfor liten mening sett i lys av formålet med analysen, som er å si noe om lønnsomheten for meierivirksomheten. Det samme gjelder vurderingen av gjennomsnittstall.

En rekke andre forhold burde man også tatt hensyn til, for eksempel salg av anleggsmidler og korrigeringer som skyldes periodiseringer av tilskudd og etterbetaling.

Legg merke til at dette er forhold som kan korrigeres uten at man henter inn informasjon fra selskapene. Forholdene er også revisorgodkjent. Disse korrigeringene er vesentlige og helt grunnleggende for en meningsfull analyse av lønnsomheten i meierivirksomheten.

SAMMENBLANDING AV VIRKSOMHETSOMRÅDER

SLFs analyse foretas på selskapsnivå, uten at det skilles mellom ulike virksomhetsområder. Den eneste unntagelse er Kraft Foods, der man baserer seg på tall for meieridriften. Det er ikke klart hva som er årsaken til at man ikke har innhentet tilsvarende tall for andre aktører.

Det er verdt å legge merke til at dersom man rendyrker meierieresultatet, får man samtidig korrigert for forhold som ikke har med driften å gjøre (slike som omtalt ovenfor). For Synnøve Finden har vi fått følgende driftsjusterte tall:

Synnøve Finden	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Driftsinntekter	693 186	1 251 361	817 226	830 408	861 383	953 778	956 683	1 030 318
Driftskostnader	689 023	1 250 706	958 290	831 422	801 255	914 566	882 445	935 424
Driftsresultat (før skatt)	4 163	655	-141 064	-1 014	60 128	39 212	74 238	94 894
Driftsresultat annen virksomhet	3 443	13 396	2 232	8 719	9 335	11 155	19 752	30 459
Driftsresultat meieri	720	-12 741	-143 296	-9 733	50 793	28 057	54 486	64 435
Driftsresultat meieri etter skatt	518	-9 174	-103 173	-7 008	36 571	20 201	39 230	46 393
Eiendeler meieri	447 309	573 015	564 422	582 975	594 266	594 961	533 786	630 703
Eiendeler gjennomsnitt		510 162	568 718	573 698	588 620	594 613	564 373	582 244
Driftsrentabilitet etter skatt		-1,80 %	-18,14 %	-1,22 %	6,21 %	3,40 %	6,95 %	7,97 %
Driftsmargin meieri etter skatt		-0,73 %	-12,62 %	-0,84 %	4,25 %	2,12 %	4,10 %	4,50 %
Omløpshastighet drift		2,45	1,44	1,45	1,46	1,60	1,70	1,77

Kilde: regnskapsmessig skille foretatt av Synnøve Finden, avstemt mot årsregnskap for 2004-2011.

"Driftsresultat annen virksomhet" inkluderer lønnsomheten av andre virksomhetsområder (for eksempel juiceomsetning) og gevinst av salg av annen virksomhet (for eksempel salg av Nordic Lunch og anlegg i Enebakk i 2011). Justeringen til etter skatt er basert på en skatteprosent på 28 prosent. Driftsrentabiliteten er basert på driftsresultat etter skatt og driftsrelaterte eiendeler for meierivirksomheten; denne fremkommer som produktet av driftsmarginer og omløpshastigheten for driftsmidler (driftsinntekter dividert med driftsrelaterte eiendeler). Vi ser at driftsrentabiliteten etter skatt øker både på grunn av en økning i driftsmarginene og fordi omløpshastigheten øker. Dette kan skyldes at driften av virksomheten øker gjennom bedre marginer og økt omsetning i forhold til virksomhetens kapital. Merk imidlertid at dersom en virksomhet ikke opprettholder sitt investeringsnivå, vil man normalt få samme effekt (se for eksempel Gjesdal og Johnsen, 1999). Dette skyldes at med lave investeringer vil alt annet like avskrivningene reduseres i forhold til omsetningen (marginer går opp) og de bokførte driftsmidlene vil reduseres (balansen reduseres i forhold til omsetningen) noe som gir økt omløpshastighet. Man kan derfor ikke konkludere med at lønnsomheten av driften i 2011 er bedre enn lønnsomheten i 2008. Dersom investeringsnivået er lavt (hvilket det har vært i Synnøve Findens tilfelle, som diskutert nedenfor), vil det motsatte kunne være tilfelle.

Dersom man ønsker å få bekreftet det regnskapsmessige skillet, er dette noe som relativt enkelt kan gjøres av et revisjonsselskap, tilsvarende det man gjør for Telenor eller Posten. En slik rendyrking burde også kreves av TINE, for å få sammenlignbare størrelser.

MANGLENDE NORMALISERING AV RESULTATER

Formålet med SLFs analyse av regnskapene er å beregne et mest mulig normalt resultat for meierivirksomheten, med og uten tilskudd. Dersom noen av resultatpostene er på et unormalt nivå, bør de derfor justeres.

Vi har innhentet korrigeringsposter fra Synnøve Finden. De viktigste postene er markedsføring og for lave bokførte verdier. Vi skal se nærmere på disse nedenfor.

Når det gjelder markedsføring, har vi mottatt følgende tall fra Synnøve Finden:

MARKEDSKOSTNADER 2004-2011	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Normaliserte markeds kostnader (media)	23 000 000	24 000 000	25 000 000	26 000 000	27 000 000	28 000 000	29 000 000	30 000 000
Bokførte mediakostnader	17 524 269	19 190 228	7 673 723	18 367 617	16 595 482	19 369 411	20 234 152	10 021 578
Under-spend marketing før skatt	5 475 731	4 809 772	17 326 277	7 632 383	10 404 518	8 630 589	8 765 848	19 978 422

Kilde: Opplysninger gitt av Synnøve Finden sammen med grunnlagsmateriale fra Nielsen Media Research

Normaliserte markedsføringskostnader er hva selskapet har innhentet av informasjon om nødvendig markedsføringskostnader knyttet til opprettholdelse av merkeverdi. Tallene tar utgangspunkt i Nielsens vurderinger av «share of voice», det vil si vurdering av brutto markedsinnsats for ulike ostemerker. Gruppen har fått tilgang til denne rapporten. Synnøve Findens har basert på dette gjort en vurdering av hva som er nødvendig for å opprettholde markedsandelen for merkevaren. Vi har ikke kompetanse for å ta stilling til riktigheten av disse tallene, men vi merker oss at markedsføringskostnadene for 2011 ligger på et svært lavt nivå i forhold til tidligere år og sammenlignet med normaliserte kostnader. Synnøve Finden har også, som kommentert av SLF, tapt vesentlige markedsandeler i merkevaremarkedet. Dette er i overensstemmelse med at man har redusert markedsføringskostnadene.

Et av hovedpoengene i tidligere rapporter om meieriene i Norge har vært at de bokførte verdiene er vesentlig lavere enn gjenanskaffelsesverdier. For Synnøve Finden har man følgende tall for anleggsmidler og avskrivninger i den relevante perioden:

Synnøve Finden	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Varige driftsmidler	206 738	246 461	226 310	254 989	266 477	269 605	267 402	256 983
Avskrivninger	19 288	20 766	19 832	21 540	25 048	26 273	29 672	35 110

Kilde: Synnøve Findens årsregnskap (2004-2011)

Vi ser at avskrivningen har økt til tross for lavere bokførte verdier. Dette skyldes trolig at investeringene er gjort i anleggsmidler med kort levetid, og at anleggsmidler med lang levetid er ytterligere redusert, noe som indikerer en undervurdering av bokført verdi sammenlignet med gjenanskaffelsesverdier. Totale varige driftsmidler er på samme nivå i 2007 som i 2011. Forsikringsverdiene for anleggene er imidlertid langt høyere enn de bokførte verdiene. Lave investeringer og verdier langt under forsikringsverdiene viser at avskrivningene trolig ligger langt under et normalt nivå for å kunne opprettholde driften, det vil si for å kunne gjenanskaffe anleggene. Dette støttes av analyser av økningen i TINEs varige driftsmidler (se analyse senere i notatet). TINE har reinvestert og dermed også økt sine avskrivninger til et langt høyere nivå.

For å illustrere effekten av de nevnte forhold, har vi beregnet et driftsresultat før skatt for Synnøve Finden korrigert for markedsføringskostnader og for lave avskrivninger. Korreksjonen for markedsføringskostnader er basert på Synnøve Findens/Nielsens anslag for nødvendig markedsføring, mens avskrivningene er skjønnsmessig økt med 50 prosent. Sistnevnte estimat er et relativt forsiktig anslag på gjenanskaffelsesverdier for anlegg relativt til bokført verdi dersom man sammenligner med økningen som følge av reinvesteringer i TINE. Basert på anslag fra Synnøve Findens oppdeling av balansen, er 84 prosent av de økte avskrivningene henført til meierivirksomheten. Dette gir følgende resultatutvikling i perioden:

Synnøve Finden	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Driftsinntekter	693 186	1 251 361	817 226	830 408	861 383	953 778	956 683	1 030 318
Driftskostnader	689 023	1 250 706	958 290	831 422	801 255	914 566	882 445	935 424
Driftsresultat (før skatt)	4 163	655	-141 064	-1 014	60 128	39 212	74 238	94 894
Driftsresultat annen virksomhet	3 443	13 396	2 232	8 719	9 335	11 155	19 752	30 459
Driftsresultat meieri	720	-12 741	-143 296	-9 733	50 793	28 057	54 486	64 435
Korrigerings avskrivninger	8 101	8 722	8 329	9 047	10 520	11 035	12 462	14 746
Korrigerings markedsføring	5 476	4 810	17 326	7 632	10 405	8 631	8 766	19 978
Korrigert driftsresultat inkl tilskudd	-12 857	-26 272	-168 952	-26 412	29 868	8 391	33 258	29 710
Tilskudd				17 702	42 063	41 622	40 717	36 005
Korrigert driftsresultat uten tilskudd	-12 857	-26 272	-168 952	-44 114	-12 194	-33 231	-7 460	-6 294

Med en slik korreksjon endres driftsresultatet vesentlig; i perioden frem til 2007 snus et lite overskudd til et underskudd, mens fra 2008 blir overskuddene bortimot halvert; hadde det ikke vært for tilskuddene, ville selskapet gått med underskudd i hele perioden.

Vi har ikke tilgang til tilsvarende tall for Q-meieriene. I SLFs rapport viser resultatutviklingen for Q-meieriene en positiv trend. Rentabiliteten er imidlertid svak og ville vært negativ uten tilskuddsordningene. Selv med dagens tilskuddsordninger gir ikke resultatet grunnlag for langsiktige investeringer.

MANGLENDE ANALYSER AV FREMTIDSUTSIKTER

Den økonomiske situasjonen for en aktør er nært knyttet til fremtidsutsiktene, som avhenger av hvilke ressurser man har tilgang til. Vi har tidligere vist at Synnøve Finden har brukt begrensede midler på markedsføring, og at selskapets fremste merkevare har tapt posisjon. Dette indikerer at selskapet har lav tro på lønnsomheten av investeringer i bygging av egen merkevare.

En annen avgjørende faktor for fremtidig konkurransesituasjon er gjennomførte anleggsinvesteringer. Når det gjelder slike investeringer, har SLF begrenset seg til noen få kommentarer knyttet til kontantstrømanalysen. En enkel oppsummering av investeringene for de tre viktigste aktørene viser følgende:

KS Investeringer	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011	Andel
Tine	803 630	583 756	625 766	545 547	850 922	986 286	1 684 651	2 293 883	6 361 289	97,6 %
SF	61 973	72 326	61 178	-61 315	36 422	29 204	27 300	-3 340	28 271	0,4 %
Q-meieriene	30 349	175 138	6 738	3 554	14 124	18 274	35 662	59 076	130 690	2,0 %
SUM	895 952	831 220	693 682	487 786	901 468	1 033 764	1 747 613	2 349 619	6 520 250	

Kilde: Summering av data fra SLF sin rapport, tabell 28, 32 og 36.

Tallene viser at 97,6 prosent av nettoinvesteringene er foretatt i TINE. Vi ser også at investeringsnivået har vært særlig stort de siste årene. Størrelsen på investeringene må selvsagt sees i forhold til størrelsen på virksomheten i utgangspunktet. Det kan derfor være interessant å se på utviklingen i varige driftsmidler i den perioden som SLF analyserer:

Utvikling i						Økning	Økning	Andel av
Varige driftsmidler	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011	prosent	økningen
Tine	3 675 519	3 990 437	4 325 340	5 261 884	6 870 512	2 880 075	78,4 %	98,0 %
Synnøve Finden	254 989	266 477	269 605	267 402	256 983	1 994	0,8 %	0,1 %
Q-meieriene	154 536	151 949	153 119	171 962	211 138	56 602	36,6 %	1,9 %
SUM	4 085 044	4 408 863	4 748 064	5 701 248	7 338 633	2 938 671	71,9 %	

Vi ser at TINE har økt sine andeler av de samlede verdier gjennom store investeringsprogrammer. Hele 98 prosent av økningen i varige driftsmidler er i

TINE, og balanseverdiene er økt med hele 78 prosent. TINE omtaler investeringsprogrammene i årsrapportene, hvor det fremkommer at man bygger ut og rehabiliterer 84 000 kvadratmeter for foredling av rundt 400 millioner liter melk:

Store utbygginger og moderniseringer

Investerer for 3,7 milliarder

OSLO
Stor utbygging og modernisering av TINE Meieriet Oslo er i full gang. Det bygges lager for ferdigvarer, emballasje og ingredienser til produksjon. Det nye lageret vil få høy grad av automasjon. Totalt areal som bygges ut, inklusive rehabilitering og ombygging, er på rundt 60.000 kvadratmeter. Anlegget bygges for en produksjon på ca. 190 millioner liter i året og en distribusjon på ca. 220 millioner liter i året. I tillegg bygges det ca. 80 kontorarbeidsplasser. Det nye meieriet skal være i full drift i løpet av 2013.

JÆREN
Et helt nytt meieri, TINE Meieriet Jæren, bygges i Kviamarka i Hå kommune. Det nye meieriet skal erstatte de fire meieriene på Voll, Kleppe, Nærbø og Vikeså som legges ned.

Selve byggearbeidet startet høsten 2009, og prøveproduksjonen startet i november 2011. Meieriet kjøres gradvis i gang utover i 2012. TINE Meieriet Jæren har en grunnflate på 24.000 kvadratmeter og skal foredle rundt 200 millioner liter melk i året. Hovedproduksjonen ved det nye

meieriet blir Jarlsberg, Norgeia, mozzarella, smør, Brelett, prim og tørkede myseprodukter.

Når ett nytt meieri erstatter fire gamle, gir det i seg selv en stor energi- og utslippsgevinst. I tillegg oppnår TINE ytterligere miljøgevinst gjennom et samarbeid med andre bedrifter i Kviamarka.

VERDAL
Meieriet i Verdal bygges ut til et moderne produksjonsanlegg for hvitost, fettproduksjon og myseforedling. Utbyggingen gjøres trinnvis, og første byggetrinn var melkemottaket. Dette sto ferdig i april 2010. Byggetrinn to var et nytt kjernerier for produksjon av smør og Bremykt. Det nye kjerneriet ble kjørt i gang fra juni 2011. «Tørka», som er siste byggetrinn, er nå under bygging og settes i drift senhøstes 2012.

TUNGA
Ved TINE Meieriet Tunga i Trondheim bygges et nytt automatlager. Det betyr at mye av det manuelle arbeidet nå erstattes med automatiske løsninger. Innkjøring av det nye anlegget skjer fram mot påske 2012.

 Les mer på tine.no

Kilde: TINEs årsrapport for 2011 (s. 20).

OPPSUMMERING AV DEN ØKONOMISKE ANALYSEN

Vi deler SLFs oppfatning om at det har vært en positiv regnskapsmessig utvikling for Synnøve Finden og Q-meieriene, dog fra et nivå med betydelige

underskudd. Det er også riktig at de to største, uavhengige aktørene har vært og er helt avhengig av tilskuddene de får. Den økonomiske situasjonen er imidlertid langt svakere enn det som fremkommer i SLFs analyse. TINE har styrket sin fremtidige posisjon gjennom betydelige investeringer, mens de andre aktørene har fått svekket sine posisjoner tilsvarende. Det samme synes å være tilfelle når det gjelder markedsføring i ostemarkedet. Til tross for tilskuddene har altså vilkårene for de uavhengige aktørene ikke vært tilstrekkelig gode til at de har funnet det formålstjenlig å gjennomføre investeringer; tvert i mot er verdiene deres gradvis erodert.

MARKEDSUTVIKLINGEN

SLF viser til at konkurransen har økt på de fleste markeder for bearbeiding av melk. Vi har konsentrert oss om ostemarkedet, som er omtalt i rapportens avsnitt 3.2.2. Konklusjonen her er:

"SLFs vurdering er at det er økende konkurranse innenfor norsk produksjon av ost, samtidig som norskprodusert ost møter økende importkonkurranse i dagligvarehandelen. Det har imidlertid ikke vært noen bred utvikling i konkurransesituasjonen mellom norske aktører siden 2007, da den merkbare konkurransen for TINE innenfor modnet ost i PU i stor grad er begrenset til en aktør".

SLF baserer sin konklusjon på andelene av totalt anvendt melk. Her hadde TINE en andel på 78,0 prosent og Synnøve Finden 21,5 prosent før de konkurranserettete tiltakene ble innført i 2007 (tabell 49), mens andelen var 76,6 prosent for TINE og 20,7 prosent for Synnøve Finden i 2011. Det siste året har Synnøve Finden og andre tatt noen markedsandeler fra TINE. Det påpekes at markedet har vokst, og at TINE i omsetningsverdi har beholdt sin andel.

Nielsens data fra norsk dagligvarehandel kommenteres også i SLFs rapport. Disse viser at Synnøve Findens andel av omsetningen av ost i dagligvarehandelen er redusert fra 13,3 prosent til 10,0 prosent i perioden, det vil si med nesten en

fjerdedel. Synnøve Finden, som SLF karakteriserer som den eneste reelle konkurrent til TINE, har altså svekket sin stilling som merkevareprodusent i perioden.

Konklusjonen om økt konkurranse er altså basert på forbruk av melk, ikke markedsposisjon eller omsetningsverdier. Synnøve Finden har i perioden 2006 til 2011 redusert sin andel av anvendt melk, og i tillegg har melkeanvendelsen i større grad gått til produksjon av egne merkevarer for dagligvarekjedene (private label).

Vår vurdering av markedsutviklingen i ostemarkedet er derfor vesentlig forskjellig fra SLFs. Dette baserer vi på følgende:

- TINEs viktigste konkurrerende merkevare (Synnøve Finden) er svekket i perioden.
- Importost har ikke overtatt for Synnøve Finden i dagligvaremarkedet.
- Synnøve Finden har overtatt markedet for dagligvarekjedenes egne merkenavn (private label). Totalt har denne delen av markedet fått redusert sin omsetningsverdi i 2011 i forhold til i 2010 (s. 42-43 i SLF sin rapport).

Det synes derfor som at man har fått en todeling i markedet. Synnøve Finden øker i produksjon for kjedene, mens TINE opprettholder sin markedsandel målt i omsetningsverdi. Det er rimelig å anta at dekningsbidraget i produksjon for eget merkenavn er høyere enn i produksjon av andres merker, og at TINE derfor har økt sin lønnsomhet både absolutt og relativt til Synnøve Finden og andre i markedet. SLFs konklusjon om økt konkurranse i ostemarkedet virker derfor misvisende.

OPPSUMMERING

SLF konkluderer med at det er behov for å videreføre konkurranserettede tiltak for de uavhengige aktørene til tross for den positive utviklingen disse aktørene har opplevd de siste årene. Vi deler synet om at en slik ordning er nødvendig for at dagens to hovedkonkurrenter, Q-meieriene og Synnøve Finden skal kunne overleve i markedet.

Vi kan ikke se at det er dokumentert at dagens ordning stiller TINE overfor en strengere økonomisk akkord enn de andre aktørene. Differensierte avgifter/tilskudd representerer isolert sett en forskjellsbehandling, men må sees i sammenheng med de ulemper som andre aktører har relativt til TINE. Spesielt må tilskuddet sees i sammenheng med kalkulatorisk kostnad på merverdier utover bokførte verdier. Er denne ulempen større enn satsen for differensierte avgifter/tilskudd, har TINE en lempeligere akkord, ikke en strengere.

Vi er enig med SLF i at de regnskapsmessige resultatene er forbedret for de to uavhengige aktørene. Analysen av den økonomiske situasjonen er imidlertid misvisende i det en rekke ulike forhold som ikke har med meieridrift å gjøre, er trukket inn. Det økonomiske resultatet er bedre, men lønnsomheten er svak, selv med konkurranserettete tiltak.

Et annet viktig moment knyttet til utviklingen i markedet er investeringsnivået. TINE har investert betydelig de siste årene, både absolutt og relativt til de andre aktørene. Effekten av disse investeringene kommer i årene fremover. De økonomiske fremtidsutsiktene for konkurrentene er derfor vesentlig svekket.

Vi er uenig med SLF i at konkurransen i ostemarkedet har økt. SLF benytter bruk av melk for mål av markedsandeler, men verdien av det man selger, er et bedre mål. Synnøve Finden har i perioden redusert sin andel av forbrukt melk og i tillegg tapt nær 25 prosent av sin markedsandel for egen merkevare. TINE har derfor styrket sin posisjon som den dominerende merkevaren i dagligvarehandelen.

Kombinasjonen av redusert markedsføring og svekket merkevareomsetning i Synnøve Finden og store investeringer i TINE gjør at framtidsutsiktene for TINEs største konkurrent er vesentlig svekket. For Q-meieriene er situasjonen noe bedre, i og med at de mottar en kompensasjon for kapitalgodtgjørelsen. Selskapet er, som også SLF sin analyse viser, helt avhengig av tilskuddsordningene. I tillegg har heller ikke Q-meieriene opprettholdt sin andel av investeringene i perioden.

Det er slik sett vanskelig å se at SLF har godtgjort en påstand om at de konkurransepolitiske tiltakene har virket etter hensikten. Landbruks- og matdepartementet skriver i siste melding til Stortinget (Meld. S. nr. 9 (2011-2012):

"Prisutjevningsordningen er en meget sentral del av markedsordningen for melk. Det ble sist gjort omfattende endringer i ordningen fra 1.7.2007. Siktemålet var å legge ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer. Dette ble fulgt opp av landbruksmyndighetene ved å stille Tine SA som dominerende aktør, overfor en strengere økonomisk akkord innenfor prisutjevningen relativt til andre aktører. Rammebetingelsene synes nå å være slik at konkurransen i dette markedet utvikler seg tilfredsstillende, samtidig som viktige landbrukspolitiske hensyn fortsatt blir ivaretatt på en god måte. Som lagt til grunn i St.prp. nr. 77 (2006–2007), legger Regjeringen opp til at erfaringene med omleggingen skal evalueres når de har vært virksomme i fem år, dvs. 1.7.2012.

Kort oppsummert er situasjonen som følger. Det har ikke vært noen egentlige nyetableringer i perioden, og TINE møter konkurranse bare fra tre aktører, Normilk, Synnøve Finden og Q-meieriene. På tørrmelkmarkedet har det i realiteten ikke skjedd noe; Normilk produserer jevnt og trutt for full kapasitet, tilsynelatende uten ambisjoner om å utfordre TINE ytterligere. På ostemarkedet er Synnøve Finden i klar tilbakegang; selskapets merkevarer taper terreng, selskapet investerer lite, og det er i stor grad blitt en leverandør av dagligvarekjedenes egne merkevarer, i det nederste sjiktet både når det gjelder verdi og kvalitet. Det eneste lille lyspunktet måtte være Q-meieriene, som har introdusert enkelte nye produkter og økt produksjonen noe, men har investert lite. TINE derimot, investerer tungt, vokser og synes å ha en sterkere stilling enn på lenge.

Det er vanskelig å se at denne situasjonen kan karakteriseres med at *"konkurransen ... utvikler seg tilfredsstillende"*, eller at man har lyktes med å stille TINE *"overfor en strengere økonomisk akkord innenfor prisutjevningen relativt til andre aktører"*. Det er i hvert fall sikkert at Stortingets mål om *"økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet"* ikke er oppfylt.

REFERANSER

- Bjørnenak, Trond, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik M. von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2005), På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og private foretak, Skrifter fra Konkurransetilsynet 1/2005.
- Bjørnenak, Trond, Thore Johnsen, Espen Moen og Christian Riis (2005), Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk - betraktninger rundt konkurranse på like vilkår med vekt på s kapitalkostnader, Rapport for Næringsmiddelbedriftens Landsforbund.
- Innstilling til Stortinget nr. 345 (2000-2001), Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2001 - endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.
- Melding til Stortinget nr. 9 (2011–2012), Landbruks- og matpolitikken - velkommen til bords, Landbruks- og matdepartementet.
- Palepu, K. G., P.M. Healy og E. Peek (2010), Business Analysis and Valuation IFRS edition, Second Edition. South-Western Cengage Learning.
- SLF (2012), Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk, rapport 22/2012, Statens landbruksforvaltning.
- St.prp. nr. 77 (2006-2007), Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007, Landbruks- og matdepartementet, 25. mai 2007.
- Tofteland, A. (2011), Finansregnskap - vurdering og analyse, 3. utgave. Fagbokforlaget.

LIKE VILKÅR

PRINSIPIELLE OG PRAKTISKE BETRAKTNINGER OM FASTSETTELSE AV PRIS PÅ MELK SOM RÅVARE

TROND BJØRNENAK

NORGES HANDELSHØYSKOLE

OG

NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR

UNIVERSITETET I OSLO

BERGEN/OSLO – SEPTEMBER 2012

FORORD

Virke har gitt oss i oppdrag å foreta en overordnet analyse av hva ”like vilkår” må innebære i meierisektoren, herunder betydningen av riktig pris på melkeråvaren og behovet for regulering. Analysen er basert på økonomisk teori og empiriske undersøkelser.

Vi har også tidligere arbeidet med denne type problemstillinger. Som professorer ved henholdsvis Norges handelshøyskole og Universitetet i Oslo har vi skrevet en rekke vitenskapelige arbeider innenfor feltet. Trond Bjørnenak ledet i 2004-6 et ekspertutvalg som vurderte tilgangspris og konkurranseforhold i meierisektoren, og i perioden 2008-11 var han oppnevnt av Konkurransetilsynet for å vurdere prisfastsettelse for elektroniske betalingstjenester. Nils-Henrik von der Fehr var i 1997-8 medlem av et ekspertutvalg oppnevnt av Konkurransetilsynet som vurderte konkurranseøkonomiske analysemetoder, og i 2004-2005 ledet han et ekspertutvalg som vurderte konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet for Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet, der Trond Bjørnenak også deltok. Vi har også hatt andre rådgivningsoppdrag for offentlige og private aktører, inkludert Konkurransetilsynet, Synnøve Finden og TINE. Disse engasjementene har gitt innsikt i de aktuelle spørsmål, men har selvsagt ikke vært førende for konklusjonene i denne rapporten.

Under arbeidet med rapporten har vår kontaktperson i Virke vært seniorrådgiver Johanne Kjuus. Arbeidet er basert på informasjon gjort tilgjengelig av oppdragsgiveren, samt de skriftlige kilder som er opplistet i referanselisten. Vi har ikke hatt mulighet for en fullstendig verifikasjon av dette materialet, men har måttet legge til grunn at det er nøyaktig og fullstendig. Det har vært gjennomført møter med oppdragsgiveren der problemstillingene har vært diskutert. Alle synspunkter står for vår regning og deles ikke nødvendigvis av oppdragsgiveren

Oslo/Bergen, 19. september 2012

Trond Bjørnenak

Nils-Henrik M. von der Fehr

INNHold

Sammendrag	1
Innledning.....	2
Like vilkår	3
Markedspris versus internpris	5
Relevante priser og kostnader	8
Kapitalkostnader	9
Fordeling av kostnader mellom produkter	14
Regulering og overvåking av ordningen	15
Konklusjon	18
Referanser.....	18

SAMMENDRAG

Kravet om like vilkår er begrunnet utfra et verdiskapningshensyn; konkurranse på like vilkår gir størst mulig verdiskapning. Dersom noen aktører stilles overfor dårligere vilkår enn andre, risikerer man at de ikke blir i stand til å utvikle og drive sin virksomhet, til tross for at de har bedre produkter eller er mer kostnadseffektive enn sine konkurrenter.

Når det gjelder melk som råvare, er kravet om like vilkår knyttet til at de som driver foredling skal ha fri tilgang til melk til én og samme pris. Dersom melkemarkedet hadde vært organisert som et ordinært marked med velfungerende konkurranse både på tilbuds- og etterspørselssiden, ville vilkårene blitt de samme for all aktører. Slik fungerer ikke melkemarkedet i Norge, der melkeprisen bestemmes i et samspill mellom markedsmessige og politiske forhold.

Organiseringen av melkemarkedet reiser to problemstillinger som er av vesentlig betydning for etableringen av like vilkår i foredlingen av melken: den vertikalt integrerte strukturen i melkesamvirket; og mangelen på et kostnadmessig grunnlag for melkeprisen.

Melkesamvirket er organisert med to vertikalt relaterte enheter - TINE Råvare og TINE Industri. Selv om de to enhetene er administrativt og regnskapsmessig separert, er melkeprisen å betrakte som en internpris både for morselskapet og for konsernet. Slik sett har den prisen TINE Industri betaler for melken, ingen betydning for det økonomiske resultatet til TINEs eiere. For TINEs konkurrenter stiller det seg naturligvis annerledes; den prisen de betaler for melken, er en reell kostnad, og en høyere melkepris gir seg direkte utslag i deres økonomiske resultat.

En radikal løsning ville være å kutte forbindelsen mellom råvarehåndtering og videreforedling fullstendig, ved å la en uavhengig aktør forestå råvarehåndteringen. Det er bare en slik fullstendig løsrivelse - der melkebøndene ikke har direkte eierinteresser i videreforedlingen - som kan sikre fullstendig like vilkår i videreforedlingen.

En mellomløsning ville være en mer eksplisitt og uavhengig *ex post* regulering av melkeprisen etter modell av den tidligere etterkontrollen, slik man også finner i andre sektorer der det kreves tilgang til en essensiell råvare eller infrastruktur. Det ville kreve opprettelsen av en særskilt reguleringsmyndighet med en eksplisitt modell for beregning av melkeprisen.

For å sikre effektivitet i videreforedlingen av melk måtte melkeprisen fastsettes som den høyeste råvarepris TINE kan tåle uten å drive ulønnsomt; mer effektive konkurrenter vil kunne tåle en slik råvarepris, men det vil ikke mindre effektive konkurrenter. Melkeprisen skal med andre ord beregnes ved å ta utgangspunkt i TINEs produktpriser og så trekke fra kostnadene i videreforedlingen. Denne beregningsmåten kalles gjerne for "pris-minus", fordi den kalkulerer råvareprisen som en residual fra ferdigvareprisen.

Selv om prinsippet for så vidt er enkelt, er beregningen beheftet med en rekke praktiske problemer. Disse er knyttet til utvalget av produkter, beregning av priser, beregning av totale kostnader og fordeling av disse kostnadene på produktene. Følgende prinsipper vil bidra til en løsning av disse problemene:

- Utgangspunktet for produktregnskapet bør være fullfordelte kostnader (selvkost).
- Balansen bør (re)vurderes til gjenanskaffelsesverdi, som grunnlag for beregning av reelle avskrivninger og rentekostnader.
- En kalkulatorisk rentekostnad for all sysselsatt kapital fordeles i utgangspunktet til produkter. Avkastningskravet baseres på etablerte kriterier for vurdering av risiko og alternativ avkastning.
- Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon.

INNLEDNING

Virke har gitt oss i oppdrag å skrive et kort notat som redegjør for hvorfor melkeprisen må reguleres for å oppnå like vilkår for dem som opererer i konkurranse med TINE. Bakgrunnen for og formålet med oppdraget beskrives slik i mandatet:

"Det har vært mange utredninger tilknyttet endringer i markedsordningen for melk etter at Riksoppgjøret og Tines salgsmonopol falt i 1997 etter at Stortinget hadde vedtatt konkurranse på like vilkår i meierisektoren, jf. St.prp. nr 61 (1994-95), St.prp. nr 72 (1995-96), Ot.prp. nr 5 (1996-97), Innst. O nr 19 (1996-97) og St.prp. nr 70 (1996-97). Ny markedsordning for melk ble iverksatt 1. januar 2004, der hovedformålet med endringen var å bidra til økt konkurranse i meierivaremarkedet. I 2007 ble regelverket for prisutjevningsordningen i markedsordningen for melk ytterligere endret. De konkurransepolitiske tiltakene i prisutjevningsordningen for melk ble fra dette tidspunkt:

- *Differensierte avgifter for ulike aktører på områder der TINE SA er dominerende aktør.*
- *Endring i særskilt distribusjonskostnad for Q-meieriene.*
- *Videreføring av særskilt kapitalgodtgjørelse (til Q-meieriene AS)*

LMD har med brev av 22.5.2012 bedt SLF iverksette en evaluering av markedsordningen for melk, 5 år etter melkeforliket, jf. St.prp. nr 77 (2006-2007). I den forbindelse ser Virke et behov for at det igangsettes en utredning som kan gi

både økonomifaglig fundament og politisk forankring for en konkurransesituasjon i meierimarkedet basert på reelt like vilkår i foredlingsleddet. Utredningen vil måtte foregå i flere faser, dels forut for og dels parallelt med den offentlige evalueringen. Første fase vil være et notat som kort redegjør for hva like vilkår innebærer, hva som er hovedutfordringene og hvorfor melkeprisen må reguleres for å oppnå konkurranse på like vilkår overfor Tine.

Virke ønsker at det første notatet dekker følgende temaer:

- *Like vilkår i meierisektoren.*
- *Behov for regulering, valg av regulator og regulators rolle.*
- *Betydningen av riktig tilgangspris på råvare.*
- *Kapitalkostnader i et pris-minus reguleringsregime.*

Notatet skal ta sikte på å utgjøre en pedagogisk, prinsipiell begrunnelse for hva "like vilkår" må innebære, i meierisektoren som i andre sektorer med tidligere monopoler, jf. post, tele, jernbane, herunder en overordnet begrunnelse for hvorfor tilgangspris på basisråvarer, basis infrastruktur etc. i slike tilfeller må reguleres".

Vi har lagt opp notatet på følgende måte. Nedenfor gir vi først en prinsipiell diskusjon av begrepet like vilkår og hvilken betydning dette får for prisen på melk. Deretter diskuterer vi hvordan prisen på melk skal fastsettes, herunder hvordan de relevante kostnadene skal beregnes og hvordan de skal fordeles til ulike produktgrupper. Vi avslutter med en diskusjon av behovet for regulering og hvordan reguleringen bør innrettes.

LIKE VILKÅR

Kravet om like vilkår kan begrunnes direkte, ut fra et rettferdighetshensyn; i en moderne rettsstat bør alle aktører kunne forvente å bli behandlet på samme måte. Det kan således betraktes som urettferdig dersom noen aktører gis fordeler fremfor andre. Spesielt er det urettferdig dersom noen meierier må betale en høyere pris for melkeråvaren enn den andre betaler.

Kravet om like vilkår er som regel begrunnet mer indirekte, ut fra et verdiskapningshensyn, eller det økonomer kaller et effisienshensyn; konkurranse på like vilkår gir størst mulig verdiskapning. Dersom noen aktører stilles overfor dårligere vilkår enn andre, risikerer man at de ikke blir i stand til å utvikle og drive sin virksomhet, til tross for at de har bedre produkter eller er mer kostnadseffektive enn sine konkurrenter. Spesielt vil et forøvrig veldrevet og produktivt meieri kunne bukke under dersom det må betale en høyere melkepris enn andre meierier. Det var en slik tankegang som lå til grunn når Stortinget mente at markedsordningen for

melk skulle legge til rette for ”meieridrift utenfor samvirkesystemet på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår” (Ot.prp. 5 (1996-97)).

Mer spesielt innebærer konkurranse på like vilkår at aktører som er like eller mer effektive enn dem som allerede opererer på markedet, kan etablere seg på forretningsmessige vilkår, det vil si forvente å få en normal avkastning på kapitalen når de investerer i anlegg. Dette fremgår også eksplisitt av Stortingets behandling (Innst.S.nr.345 (2000-2001):

”Komiteen understreker de senere års brede landbrukspolitiske enighet om å legge til rette for mer konkurranse i matvarekjeden. Økt åpenhet omkring reguleringssystemene er en viktig rammebetingelse for å etablere likeverdige konkurransebetingelser for alle aktører, særlig innenfor meierisektoren. Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet.”

Dette er i tråd med konkurransepolitikken på området, der det overordnede formålet er å sikre høyest mulig effektivitet i foredlingen av melkebaserte produkter. Det er også utgangspunktet for konkurranseøkonomiske analyser, der man som regel legger til grunn det tradisjonelle kriterium for effisient ressursutnyttelse, slik det gjerne anvendes i samfunnsøkonomiske analyser og i tråd med den fremherskende tolkning av formålet med konkurransepolitikken (se f.eks. von der Fehr og Sørgard, 2004). Effisient ressursutnyttelse krever at produksjonen er kostnadseffektiv, og at prisene reflekterer de relevante kostnader. Konkurranse anses ikke som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å oppnå effisiens (se også Bjørnenak m.fl. 2005).

En mer effektiv aktør er en aktør som produserer mer verdifulle produkter med samme ressursinnsats eller som bruker mindre ressurser (kostnader) på å produsere tilsvarende produkter. Forskjeller i effektivitet kan stamme ikke bare fra selve produksjonen, men fra hele virksomheten; fra innhenting av råvare til distribusjon av de ferdige produktene.

Det er vanlig å skjelne mellom statisk effektivitet på den ene side og dynamisk effektivitet på den andre. Statisk effektivitet knytter seg til hvordan man produserer og distribuerer produktene på et gitt tidspunkt, mens dynamisk effektivitet knytter seg til innovasjon, i hvilken grad man forbedrer produkter og prosesser.

Prinsippet om like vilkår gjelder enten man ser effektivitet fra et statisk eller et dynamisk synspunkt. Spesielt krever en effektiv utvikling at aktører slipper til med nye produkter eller prosesser som er overlegne dem som finnes der allerede. Etter arbeidene til økonomen Joseph Schumpeter omtales gjerne dette som ”kreativ destruksjon”; det gamle må vike, for at det nye skal få vokse frem. Like vilkår er nødvendig for å forhindre at etablerte interesser står i veien for nye og dermed undergraver den kreative destruksjon som gir omstilling og vekst i verdiskapningen.

Det følger at like vilkår må gjelde på alle områder, ikke bare på noen. Det hjelper ikke om enkelte forhold ligger godt tilrette, dersom nye aktører møter konkurranseulempen på andre måter.

I prinsippet kunne man tenke seg å kompensere for dårlige betingelser på enkelte områder med tilsvarende forbedringer på andre. Et problem med en slik strategi er at tiltakene raskt blir kompliserte og uoversiktlige. I prinsippet er det både enklere og bedre å angripe ulikhetene direkte enn å forsøke å korrigere for dem indirekte, gjennom kompenserende tiltak.

En tilsvarende problemstilling finner vi i ønsket om å favorisere dynamisk fremfor statisk effektivitet. St.prp. nr. 77 (2006-2007) legger opp til at det bør gis bedre vilkår for nye aktører for å oppnå høyere dynamisk effektivitet når man krever at *"Tine BA som dominerende aktør [bør bli] stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører"*. Fra et effisienssynspunkt er det ingen grunn til å gi dynamisk effektivitet forrang fremfor statisk effektivitet; det er vel så viktig at dagens produksjon er effektiv som at fremtidens er det. I praksis er det også svært vanskelig å finstyre rammebetingelsene slik at man treffer en bestemt avveining mellom dynamisk og statisk effektivitet. Slike særskilte konkurranserettete tiltak bør derfor gjøres tidsavgrensede og begrunnes eksplisitt ut fra politiske formål som for eksempel å fremskynde reell konkurranse. Som varige tiltak vil slike ordninger neppe gi effisiens.

Med like vilkår er det de mest effektive aktørene som vinner frem. Det er ikke nødvendigvis de samme som myndighetene ønsker skal vinne. Det kan med andre ord være en konflikt mellom effektivitet og fordeling eller andre politiske hensyn.

I Norge har myndighetene målsetninger for melkebøndernes inntekter. I og med at melkebøndene eier TINE, kunne man tenke seg å beskytte bøndernes inntekter ved å begunstige TINE. Det har Stortinget imidlertid valgt ikke å gjøre. Istedenfor har Stortinget lagt tilrette for konkurranse på foredlingsleddet. Tanken er at selv om TINEs markedsandel blir mindre, vil den samlede verdiskapningen øke så mye at melkebøndene alt i alt vinner. Det bønderne taper i mindre andel av inntektene fra videreforedlingen, kan de med andre ord vinne gjennom høyere verdiskapning og dermed større betalingsevne for melkeråvaren. Konkurranse på foredlingsleddet gir bedre betaling for melken.

I neste avsnitt diskuterer vi hvordan man fra prinsippet om like vilkår kan utlede en riktig melkepris.

MARKEDSPRIS VERSUS INTERNPRIS

Når det gjelder melk som råvare, er kravet om like vilkår knyttet til at de som driver foredling skal ha fri tilgang til melk til én og samme pris.

Dersom melkemarkedet hadde vært organisert som et ordinært marked med velfungerende konkurranse både på tilbuds- og etterspørselssiden, ville vilkårene blitt de samme for all aktører. Det ville etablert seg en likevektspris på markedet som sikret balanse mellom tilbud og etterspørsel; til denne prisen ville kjøperne få kjøpt, og selgerne få solgt, den melken de måtte ønske. Alle aktørene - så vel kjøperne som selgerne - ville stått overfor like vilkår.

Slik fungerer ikke melkemarkedet i Norge. Riktignok er det en viss konkurranse om melkeleveransene - Q-meieriene har for eksempel direkte avtale med en del melkebønder - men den er begrenset; både av økonomiske og andre årsaker har de fleste melkebønder valgt å forbli i samvirkeorganisasjonen TINE.¹

Melkeprisen bestemmes i et samspill mellom markedsmessige og politiske forhold.² I egne kvoteforhandlinger fastsettes melkekvoter til bøndene som begrenser produksjonen (kvoteregulering). I forbindelse med de årlige jordbruksoppgjørene fastsettes en målpris for melk. Målprisen fungerer som et mål for hvor stor andel av melkebøndenes inntekter som skal hentes fra markedet. TINE er pålagt et reguleringsansvar der hovedoppgaven er å oppnå en råvarepris (noteringspris) lik målprisen. Reguleringsansvaret innebærer også en plikt til å motta all melk fra bøndene, og en forsyningsplikt på nærmere fastsatte vilkår overfor andre meieriaktører.

Hovedmålet om råvarepris lik målpris søkes oppnådd gjennom ulike markedsreguleringstiltak, herunder å eksportere det eventuelle overskudd av melk som ikke finner sin avsetning innenlands til en pris opp mot målprisen. I praksis oppnår som regel TINE en pris på melken innenlands som i gjennomsnitt tilsvarer målprisen.

Selv om det er betydelige innslag av politikk i fastsettelsen av melkeprisen, er den også underlagt markedsmessige vilkår; man er nødt til å sette prisen slik at melkeproduksjonen finner sin avsetning. Adgangen til eksport gir mulighet til å heve prisen over det nivået som ville gitt balanse på det innenlandske markedet isolert sett, men denne muligheten er begrenset (gjennom WTO avtalen); melkeprisen er således sterkt påvirket av innenlandske markedsvilkår (og de politiske bestemte melkekvotene).

Organiseringen av melkemarkedet reiser imidlertid to problemstillinger som er av vesentlig betydning for etableringen av like vilkår i foredlingen av melken:

- den vertikalt integrerte strukturen i melkesamvirket, og
- mangelen på et markedsbasert kostnadsmessig grunnlag for melkeprisen (ingen likevektspris på råvaren fra et fungerende råvaremarked).

Melkesamvirket er organisert med to vertikalt relaterte enheter - TINE Råvare og TINE Industri. TINE Råvare er ansvarlig for håndtering av melken fra bøndene og selger den videre til TINE Industri og andre meierier som er omfattet av forsyningsplikten på melk. TINE Industri driver meierier og annen matvareproduksjon, herunder produksjon som ikke er basert på melk som råvare.

Selv om de to enhetene i TINE SA (morselskapet i TINE-konsernet) er administrativt og regnskapsmessig separert og dette skillet overvåkes av Statens

¹ Medlemmer som forlater samvirket, får blant annet ikke utløst noe av den egenkapital som ligger i selskapet. Mange steder finnes det heller ikke noe realistisk apparat for å bringe melken fra bonden til et annet meieri.

² Prisdannelsen for melk er nylig debattert i von der Fehr (2010, 2011) og Tretteteig og Lilleborge (2011).

Landbruksforvaltning i tråd med ”TINE-avtalen” (inngått mellom myndighetene og TINE SA), er melkeprisen å betrakte som en internpris både for morselskapet og for konsernet. Det som er en utgift for TINE Industri, er en inntekt for TINE Råvare. For TINE SA og konsernet sett under ett, spiller det ingen rolle hvor høy pris TINE Industri betaler til TINE Råvare - en høyere melkepris gir høyere kostnader for TINE Industri, men tilsvarende høyere inntekter for TINE Råvare. Slik sett har den prisen TINE Industri betaler for melken, ingen betydning for overskuddet i TINE og dermed for det økonomiske resultatet til TINEs eiere; økonomisk sett er det likegyldig for dem om overskuddet opptjenes på råvareleddet eller industrileddet. Overskuddet i TINE Råvare kan også overføres til TINEs eiere i form av høyere råvarepris (patronasje) uten at dette påvirker verdien for eierne. Hverken overskuddet i TINE Industri eller i TINE Råvare kan derfor brukes som grunnlag for å si om prisen er riktig satt.

For TINEs konkurrenter stiller det seg naturligvis annerledes; den prisen de betaler for melken, er en reell kostnad, og en høyere melkepris gir seg direkte utslag i deres økonomiske resultat.

Denne asymmetrien mellom TINE og dets konkurrenter ville ikke spilt noen rolle dersom melkeprisen ble dannet i et velfungerende marked og således reflekterte de faktiske kostnader ved å produsere selve melken, altså bøndenes kostnader på gården. For TINE og dets eiere, melkebøndene, er jo den reelle kostnaden for melken det det koster å produsere den. Dersom melkeprisen var lik kostnaden ved å produsere melken, og det var velfungerende konkurranse på tilbudssiden, ville derfor TINE og dets konkurrenter stå over for den samme reelle råvarekostnad.

Slik er det imidlertid ikke. Som følge av reguleringer, subsidieordninger og andre offentlige inngrep i melkeproduksjonen er det ikke velfungerende tilbudskonkurranse, og derfor ingen direkte sammenheng mellom bøndenes kostnader og melkeprisen. Over tid må det naturligvis være en viss sammenheng mellom de inntekter melkebøndene får (totalt inkl. tilskudd) og de kostnader de pådrar seg ved å produsere melk, men sammenhengen mellom kostnader og melkepris er i beste fall svært løs - på et gitt tidspunkt må den anses som ikke-eksisterende.

Det betyr at det i beste fall er svært komplisert å finne et kostnadmessig grunnlag for å fastsette en riktig melkepris. Skal man etablere en melkepris som gir like vilkår i foredlingen av melk, må man derfor ikke starte nedenfra - fra kostnadene i melkeproduksjonen - men ovenfra - fra prisen på det bearbeidede produktet.

Hvis vi går tilbake til prinsippet for like vilkår - at like effektive konkurrenter skal kunne oppnå normal avkastning - kan vi avlede en måte å operasjonalisere prinsippet på: Prisen på melk skal settes slik at TINE akkurat får dekket sine kostnader i foredlingen (inklusive normal avkastning på den investerte kapital) dersom man kalkulerer råvarekostnadene i henhold til denne melkeprisen. Stilt overfor en slik melkepris vil mer effektive aktører oppnå (minst) normal avkastning; enten de får en høyere pris for sine produkter, eller produserer dem til lavere kostnader enn TINE, vil de få dekket sine kostnader (og kanskje vel så det). Det vil imidlertid ikke være plass for mindre effektive konkurrenter; de vil ikke kunne få

dekket sine kostnader dersom de skal betale denne melkeprisen og samtidig selge sine produkter i konkurranse med TINE.

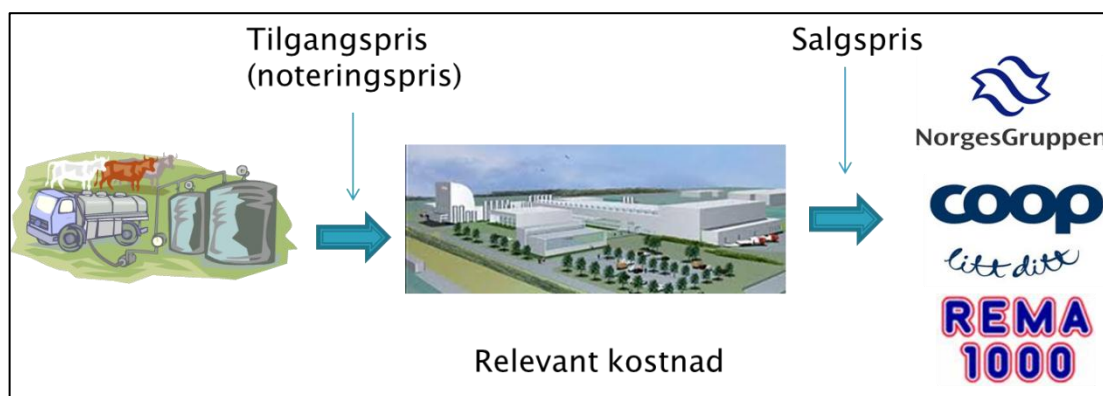
Sagt på en annen måte skal melkeprisen fastsettes som den høyeste råvarepris TINE kan tåle uten å drive ulønnsomt. Mer effektive konkurrenter vil kunne tåle en slik råvarepris, men det vil ikke mindre effektive konkurrenter. Prisen sikrer derfor effektivitet i videreforedlingen av melk.

Melkeprisen skal med andre ord beregnes ved å ta utgangspunkt i TINEs produktpriser og så trekke fra kostnadene i videreforedlingen. Denne beregningsmåten kalles gjerne for "pris-minus", fordi den kalkulerer råvareprisen som en residual fra ferdigvareprisen.

I neste del diskuterer vi hvordan en slik melkepris kan fastsettes i praksis.

RELEVANTE PRISER OG KOSTNADER

Tilgangspris for melk skal altså fastsettes på grunnlag av TINEs kostnader ved å foredle melkebaserte produkter, samt prisene TINE oppnår ved salg av disse. Dette kan illustreres med følgende figur:



Figur 1: Verdikjeden og relevante kostnader i foredling av melk

Selv om prinsippet for så vidt er enkelt, er beregningen beheftet med en rekke praktiske problemer. Disse er knyttet til utvalget av produkter, beregning av priser, beregning av totale kostnader og fordeling av disse kostnadene på produktene.

Grunnlaget for konkurransen i produksjonen av melkebaserte produkter ligger i differansen eller marginen mellom prisen foredlingsleddet oppnår og tilgangsprisen for råmelken levert til produksjonsleddet. I prinsippet kunne man tenke seg å beregne marginer for hvert eneste produkt, men i praksis er det svært komplisert. Man er derfor henvist til å definere produktgrupper og beregne gjennomsnittspriser for disse. Beregningene av slike produktgrupper krever betydelig skjønn og avveininger. Vi kan ta ost som eksempel. Skal ost utgjøre en egen gruppe, eller burde man dele den opp i flere grupper, for eksempel med faste, hvite oster som en egen gruppe?

Beregningen av priser reiser tilsvarende problemstillinger. Skal man ta utgangspunkt i et standardprodukt innenfor gruppen (slik som hvitost i standardforpakning), eller skal man inkludere flere varianter (som f.eks. ost i ulike forpakkingsstørrelser, ost i skiver, revet ost og ost av ulike kvaliteter)? Hvordan skal man håndtere det faktum at varen selges til forskjellige priser i forskjellige salgskanaler (dagligvare, industri osv.) og til forskjellige avtagere (f.eks. ulike dagligvarekjeder)? Og hvordan skal man håndtere at samme vare selges til forskjellige priser på forskjellige tidspunkter (f.eks. på grunn av tidsbegrensede rabattordninger)?

Hvordan man velger å avgrense produktgruppene og beregne prisene er med på å bestemme hvor nye aktører kan finne lønnsomme produktnisjer og salgskanaler.

Produktinndelingen danner også utgangspunktet for å beregne relevante kostnader for produksjon av den enkelte produktgruppen. Grovt sett kan man inndele kostnadene i kapitalkostnader, lønnskostnader og andre driftskostnader. Tilgangsprisen fastsettes da på følgende måte:

$$\begin{array}{l} \text{pris grossist} \\ - \text{ lønnskostnader} \\ - \text{ kapitalkostnader} \\ - \text{ andre driftskostnader} \\ = \text{ tilgangspris} \end{array}$$

Man starter med den prisen TINE oppnår for hver produktgruppe. Deretter trekker man ut lønns-, kapital- og andre driftskostnader som man har identifisert for den aktuelle produktgruppen og ender opp med den tilgangsprisen som skal gi like vilkår. Har en annen aktør lavere kostnader eller oppnår høyere priser på produktene, vil de oppnå et overskudd etter denne modellen. Det er derfor avgjørende at man får frem de relevante kostnadene i kalkylen for å sikre nettopp dette.

Lønnskostnadene og andre driftskostnader er i utgangspunktet relativt enkle å behandle, selv om det knytter seg utfordringer til blant annet beregning av pensjonskostnader og hvordan man skal fordele kostnadene til ulike produkter.

Kapitalkostnadene er adskillig mer problematiske å beregne. Kapitalkostnadene er også de som er vanskeligst å fordele på produktgrupper; det skyldes at anleggene ofte benyttes til produksjon av flere forskjellige produktgrupper (tilsvarende problemer har man når det gjelder andre kostnader, som indirekte lønn til administrasjon, salgsapparat osv.).

I de to neste delene diskuterer vi nærmere problemstillinger knyttet til beregning av kapitalkostnader og fordeling av kostnader på produktgrupper.

KAPITALKOSTNADER

Kapitalkostnader er av særlig betydning for en pris-minus beregning av tilgangspris på melk, og dermed også for om man skal kunne oppnå Stortingets

målsetning om økt konkurranse og bedre utvalg. Årsaken til dette er at enhver ny aktør vil måtte investere for å komme inn på markedet. Dersom denne investeringen ikke forventes å gi en avkastning på investert kapital som kan måle seg med et normalt avkastningskrav i andre plasseringer, vil man naturlig nok ikke investere. Det er også kapitalinvesteringen som ofte låser en aktør inn i en bransje. Når Synnøve Finden og Q-meieriene eller andre har investert i produksjonsanlegg, har de låst kapital for en lengre periode. Nøkkelen til en effektiv konkurranse er derfor å håndtere investeringsincentiver og kostnader knyttet til kapital på en ikke-diskriminerende måte.

Kapitalkostnader består av to elementer:

- rentekostnader - som utgjør prisen på tilgang til kapital, og
- avskrivninger – som utgjør årlig slitasje på og foreldelse av de anskaffede kapitalobjektene.

Størrelsen på de årlige kapitalkostnadene avgjøres av to faktorer. Den første er rentenivået, eller avkastningskravet som stilles til investeringen. Den andre faktoren er selve kapitalgrunnlaget, det vil si hvilket kapitalvolum som skal ligge til grunn for både renteberegning og avskrivning. Kapitalkostnaden som skal inngå i beregningen for nødvendig margin for en konkurrent til TINE er således:

$$\text{kapitalkostnad} = \text{avskrivning} + \text{avkastningskrav} * \text{kapitalgrunnlag}$$

Beregning av kapitalkostnader dreier seg således om periodisering av kostnader over tid. Når man investerer i materielle og immaterielle driftsmidler, vil kostnadene fordeles over driftsmidlenes økonomiske levetid.

Resultatet i en bestemt periode avhenger av prinsipper og metoder for periodisering av kostnader. De valgte prinsipper og metoder leder ofte til en systematisk undervurdering av kapitalkostnadene.

- For det første er de bokførte verdiene normalt lavere enn gjenanskaffelsesverdiene. Det betyr at de bokførte verdiene må justeres, dersom de kostnader man skal beregne, skal legge grunnlag for at nye aktører skal kunne etablere konkurranse overfor en tidligere monopolvirksomhet.
- Videre utgiftsfører man av og til investeringer med fremtidige økonomiske fordeler. Det betyr at slike kostnader utgiftsført det enkelte år, må tilbakeføres til en aktivering som avskrives og som det beregnes rentekostnad for, dersom kostnadene skal reflektere det nivået en ny aktør som ikke har gjort slike tidligere anskaffelser, vil oppleve.
- Dessuten benyttes også ofte en avskrivningsplan som over tid gir en for lav gjennomsnittlig kapitalbinding. Det betyr at det må vurderes korrigering for eventuell for rask avskrivning.

Beregningen av relevante kapitalkostnader er som påpekt avhengig av hvilket avkastningskrav som skal benyttes. Dette avkastningskravet skal reflektere

alternativverdien på den anvendte kapitalen. Dersom man antar at virksomheten forøvrig er den samme, skulle man i utgangspunktet ikke tenke seg at kravene til avkastning var forskjellige. Det er viktig å merke seg at det at TINEs eiere kan ta ut kapitalavkastning i form av høyere melkepris, ikke i seg selv betyr at man har et lavere krav, men at avkastningen tas ut på en annen måte. Andre aktører kan ikke ta ut kapitalavkastning på samme måte og vil dermed ha en konkurranseulempelse dersom man tillater at kapitalavkastningen legges i prisen på melk.

For at forholdene skal være like, må man derfor forutsette at TINEs eiere krever en avkastning på all kapital. Denne avkastningen må ikke sammenblandes med finanskostnaden i TINEs regnskap, som kun er renter på lån, ikke en avkastning på den egenkapitalen som eierne har skutt inn i virksomheten. Det er summen av lånekostnaden og egenkapitalkostnaden som er den relevante avkastningen³.

Den mest sentrale problemstillingen ved beregning av relevante kapitalkostnader er likevel hvilket kapitalgrunnlag som skal legges til grunn. Dette påvirker både avskrivningskostnaden og avkastnings- eller rentekostnaden. Et høyere kapitalgrunnlag vil derfor både gi høyere avskrivninger og en høyere kalkulert rentekostnad på den bundne kapitalen.

Et nærliggende utgangspunkt er å bruke bokførte verdier som grunnlag for beregningen av kapitalkostnader. Ofte vil dette gi feilaktig lave kapitalkostnader og ikke grunnlag for riktige investeringsincentiver (se for eksempel Gjesdal og Johnsen, 1999). Spesielt gjelder dette dersom beregningen av kapitalkostnader tar utgangspunkt i de bokførte verdiene hos en etablert aktør med anlegg som i stor utstrekning er avskrevet.

Årsaken til problemet ligger i at de bokførte verdiene er basert på investeringer som ble foretatt langt tilbake i tid. Når man investerer i nye anlegg, vil kapitalbindingen (rentekostnaden) og avskrivningene øke. Et typisk tilfelle er at aktører med eldre anlegg har lave kapitalkostnader, og at disse øker vesentlig når man foretar nyinvesteringer. I en pris-minus modell for fastsettelse av tilgangspris på melk innebærer dette at prisen blir for høy (fordi kostnaden er for lav) når kapitalbasen domineres av gamle anlegg og tilsvarende for lav når man nylig har investert. Bruk av bokførte verdier kan derfor gi for lave kapitalkostnader og dermed for lave marginer for at en ny aktør vil velge å investere i melkebasert produksjon når de skal konkurrere med et TINE som stort sett har eldre anlegg. Marginene vil først bli store nok når TINE selv har investert i nye anlegg.

TINEs investering i det nye Jærmeieriene kan illustrere dette poenget.⁴ Antar man at nyinvesteringen på 1,6 milliarder kroner i dette anlegget (merk at her er det

³ Et annet moment er om det er noen karakteristiske trekk som skulle tilsi forskjellige krav for en investering. Finanst teori tilsier at mer diversifiserte eiere skulle ha et lavere avkastningskrav. Man kunne for eksempel tenke seg at melkebønder som investerer i foredling av melkeprodukter, er mindre diversifisert enn investorer som for eksempel et livselskap eller Statens Pensjonsfond Innland (tidl. Folketrygdfondet), og dermed at melkebønder har et høyere avkastningskrav enn slike investorer. Dette skulle, alt annet like, tilsi at mer diversifiserte investorer etablerte seg som eiere på industriellet, fordi disse bedre kan spre det som kalles usystematisk risiko på flere ulike investeringer (aksjeposter).

⁴ Se http://jbl.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=26890, og <http://www.tine.no/om-tine/aktuelt-og-media/nyheter/tine-meieriet-j%C3%A6ren-%C3%A5pnes-i-dag> hvor det legges opp til en kapasitet tilsvarende 200 millioner liter melkeåvare etter en investering på 1,6 milliarder kroner.

en kombinasjon av utstyr og bygningsmasse) avskrives lineært (dvs. med samme beløp hvert år) over 20 år, blir den årlige avskrivningen 80 millioner kroner. Antar man videre at det legges til grunn et avkastningskrav på 10 prosent, gir dette en rentekostnad på 160 millioner kroner det første året. Den samlede kapitalkostnaden blir da på 240 millioner kroner. Det tilsvarer en kapitalkostnad pr. liter melk på 1,20 kroner dersom man foredler 200 millioner liter melk.

Når man investerer i nye anlegg vil man erstatte eldre anlegg som enten er helt eller delvis avskrevet. Merk at de anleggene som legges ned, ofte ble anskaffet for svært mange år siden, og at byggekostnaden da var en helt annen. Dersom man antar at det nye anlegget dels erstatter utstyr og bygninger som er avskrevet fullt ut (ingen kapitalbinding), og dels erstatter anlegg som ble anskaffet for 400 millioner kroner med en gjennomsnittlig gjenværende levetid på 5 år (av 20 år), vil anleggets bokførte verdi være 100 millioner kroner (5/20 av 400 millioner kroner). Avskrivningene baseres på anskaffelsesverdien fordelt over hele levetiden, det vil si 20 millioner kroner (400 millioner kroner over 20 år). Den kalkulerte rentekostnaden blir nå kun 10 millioner kroner, det vil si 10 prosent av den bokførte kapitalen på 100 millioner kroner. Den årlige kalkulerte kapitalkostnaden med de gamle anleggene ville da være 30 millioner kroner (20 millioner kroner i avskrivninger og 10 millioner kroner i rentekostnader). Med det opprinnelige anlegget blir altså total kapitalkostnad per liter melk 0,15 kroner (30 millioner kroner delt på 200 liter melk). Forskjellen kan da uttrykkes slik:

	Nytt anlegg	Gammelt anlegg
Avskrivning, mill. kr.	80	20
Rentekostnad, mill. kr.	160	10
Total kostnad		
- mill. kr.	240	30
- pr. liter melk	1,20	0,15

Tabell 1: Forskjell i kapitalkostnader som følge av nyinvestering.

Forskjellen mellom et nytt anlegg og et nedskrevet anlegg utgjør 1,05 kroner pr. liter melk. Forskjellen kan dels tilskrives at kapitalkostnadene før investeringen var for lave, og dels at de etter investeringen blir for høye.

For å kunne anslå om dette er en relevant problemstilling for TINE, kan man benytte to tilnærmingsmåter. Den ene er å se på TINEs faktiske balanseverdier og utviklingen i disse verdiene. I note 10 til TINEs årsregnskap for 2011 finner vi følgende oversikt over utvikling i anleggsmidler:

TINE SA	Tomter/boliger/hytter	Bygg/bygg-innredning	Maskiner/inventar	Transportmidler	Sum 2011
Anskaffelseskost 01.01	106 003	3 990 215	6 929 691	939 353	11 965 262
Tilgang (+) i året	5 911	1 225 854	964 534	53 753	2 250 052
Avgang (-) i året	-879	-1 910	-255 911	-223 615	-482 315
Anskaffelseskost 31.12	111 035	5 214 159	7 638 314	769 491	13 732 999
Akkumulerte av- og nedskrivninger 31.12	-1 375	-2 053 778	-4 826 373	-524 751	-7 406 277
Bokført verdi 31.12	109 660	3 160 381	2 811 941	244 740	6 326 722
Årets avskrivninger	-728	-120 948	-402 721	-71 621	-596 018
Årets nedskrivninger	-	-10 200	-24 612	-	-34 812
Økonomisk avskrivningsperiode	10 år	20-30 år	3-15 år	5-10 år	

Tabell 2: Utvikling i driftsmidler for TINE. Kilde: TINE årsregnskap 2011.

Vi ser her at nyinvesteringen øker kapitalgrunnlaget bygg og maskiner vesentlig. Investeringene i Jærmeieriene er hovedforklaringen. Tilgangen er over 2 milliarder kroner, mens avgangen er mindre enn 300 millioner kroner. Det at tilgangen er vesentlig større enn avgangen (uten at produksjonsvolumet øker tilsvarende), viser at bokførte verdier er vesentlig lavere enn gjenanskaffelsesverdier, og at når man har basert marginene på bokførte verdier, så har dette gitt en undervurdering av kapitalkostnadene. Bemerk også at i en modell der TINEs bokførte kapitalkostnader legges til grunn for beregning av tilgangspris på melk, vil marginene i form av redusert tilgangspris først øke etter at anleggene kommer i bruk (og dermed inngår i beregningsgrunnlaget). Dessuten er det en asymmetri etter hvem som gjør investeringene; når TINE gjør dem, vil de gi større marginer over tid; gjør andre dem, vil dette ikke gi utslag på marginene (gitt at marginene er beregnet med utgangspunkt i TINEs kostnader). Isolert sett betyr dette at investeringer fremstår som mindre attraktive for andre aktører. Merk også at selv om TINE investerer, vil balansen fremdeles bestå av en rekke eldre anlegg.

En annen tilnærmingstype for å identifisere merverdiene i TINE, er å bruke markedsobservasjoner for tilsvarende virksomheter. Det kan gjøres ved å kartlegge gjennomsnittlig undervurdering av kapitalverdier i bransjen. Man tar da markedsvurderingene av verdiene og sammenligner dem med bokførte verdier (såkalte pris/bok-modeller).

Basert på en slik tilnærmingstype beregnet ECON på oppdrag fra Landbruksdepartementet kapitalgrunnlaget i TINE til 1 588 millioner kroner utover bokført kapital (ECON, 2003). En ekspertgruppe oppnevnt av Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) viste til vesentlig feil i disse beregningene og konkluderte med at merverdiene lå i størrelsesorden 3,1 til 4,5 milliarder kroner, der 3,1 milliarder kroner var å betrakte som et gulv for verdifastsettelsen (Bjørnenak m.fl., 2005). En oppdatert bransjevurdering basert på internasjonale tall fra Damodaran ved Stern School of Business at New York University antyder tall som kan være enda høyere (Damodaran, 2012).

Selv om utvikling i balanseverdier og en tilnærming basert på markedsverdier synes å trekke i samme retning, bør man ta utgangspunkt i TINEs reelle verdier eller i en modellering av et nytt anlegg, ikke børsbaserte merverdier. Årsaken til dette er at det er få virksomheter som er direkte sammenlignbare med TINE Industri, og at det er vesentlige forskjeller i markedsforhold i ulike land. Dette betyr at en regulering av melkeprisen enten bør bygge på realiserte gjenanskaffelsesverdier fra TINEs investeringer, konkret taksering av eksisterende TINE-anlegg til gjenanskaffelsesverdi, eller - der begge disse mangler – tekniske kalkyler basert på bransjekunnskap. For ost er det vanskelig å se for seg bedre validerte verdivurderinger enn kostnadsrammen for det nye Jærmeieriet. For andre produktgrupper må det vurderes konkret hvilke data som foreligger fra andre investeringsprosjekter i TINE, og alternativt gjennomføre verdivurderinger av eksisterende anlegg eller tekniske kalkyler.

Bruk av faktiske anleggsverdier samsvarer også med det som gjøres i andre sektorer. For eksempel er NSBs offentlige kjøpsavtale - det vil si det staten betaler for kjøp av transporttjenester - basert på gjenanskaffelsesverdier for togmateriell. Hadde man ikke gjort dette, ville ikke NSB kunnet reinvestert i nytt materiell; overgangen til denne beregningsmetoden innebar at kapitalkostnadene økte med 350 millioner kroner (Bjørnenak, 2000). Tilsvarende justeringer med utgangspunkt i bokførte verdier er foretatt i helseforetakenes inntektsfordelingsmodell, for kostnader i elektrisitetsnettet og for reguleringen av tilgang i telenettet. Felles for disse sektorene er at de bokførte verdiene ikke gir et godt grunnlag for fastsettelse av det kapitalgrunnlag som skal inngå i en prisregulering. Dette har klare likhetstrekk med forholdene for pris på melk.

FORDELING AV KOSTNADER MELLOM PRODUKTER

For å kunne beregne riktige marginer, må man i et regime der TINE skal sette akkorden for nye konkurrenter, ha tilgang til et produktregnskap der TINEs kostnader (inkl. reelle kapitalkostnader) er fordelt på ulike produktgrupper. Generelt bør man i et produktregnskap:

- Henføre de kostnader som er direkte henførbare til produkt eller produktgruppe.
- Fordele indirekte kostnader basert på den faktor som er dimensjonerende for kostnadene.
- Tilordne de kostnadene som ikke lar seg fordele basert på et årsaksforhold, basert på en på forhånd valgt fordelingsnøkkel. Endring av denne fordelingsnøkkelen bør kun gjøres unntaksvis.

Disse prinsippene samsvarer med anbefalingene fra en ekspertgruppe som i sin tid ble nedsatt av Moderniseringsdepartementet (Bjørnenak m. fl, 2005) og tilsvarende krav som i dag stilles innen for eksempel post- og teleområdet. Ekspertgruppen argumenterte også for at gjennomsnittskostnaden (selvkostnaden) er et rimelig utgangspunkt for den relevante kostnaden.

Oppsummeringsvis bør følgende momenter legges til grunn for TINEs produktregnskap (jfr. Bjørnenak m.fl., 2005):

- Utgangspunktet for produktregnskapet bør være fullfordelte kostnader (selvkost).
- Hovedprinsippet for fordeling av kostnader er kausalitet, der man stiller krav om at fordelingen er basert på de faktorer som er, eller bør være, dimensjonerende for virksomheten. Kostnader uten en kausal relasjon til produktene belastes i henhold til en på forhånd fastlagt fordelingsplan basert på bransjekunnskap. Ledig kapasitet bør fordeles proporsjonalt med annen utnyttelse av ressursen.

- Spesifikke krav til mottaksplikt og kostnader drevet av dette må etterprøves.
- Balansen bør (re)vurderes til gjenanskaffelsesverdi, som grunnlag for beregning av reelle avskrivninger og rentekostnader.
- En kalkulatorisk rentekostnad for all sysselsatt kapital fordeles i utgangspunktet til produkter. Avkastningskravet baseres på etablerte kriterier for vurdering av risiko og alternativ avkastning.
- Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon.
- Produktregnskapet skal være godt dokumentert og endringer skal beskrives løpende.

REGULERING OG OVERVÅKING AV ORDNINGEN

Beregningen av tilgangspriser for melk er altså beheftet med en rekke praktiske problemer som krever betydelig skjønn. Problemene forsterkes ved at den regulerte aktøren - i dette tilfellet TINE - ikke nødvendigvis har incitamenter til å innrette seg i overensstemmelse med målsetningene om like vilkår.

Ved etablering av Markedsordningen for melk i 1997, ble en slik tilgangspris – kalt forsyningspris – fastsatt av det daværende Omsetningsrådets sekretariat. Forsyningsprisen var beregnet på grunnlag av data i all hovedsak basert på TINEs bokførte kostnader. Dette ga opphav til mye strid om beregningene. Fra 2000 overtok Statens Landbruksforvaltning prisfastsettelsen. Tilgangsprisen skiftet navn til overføringspris, men var fortsatt i all hovedsak basert på det samme grunnlagsmaterialet. Samtidig iverksatte myndighetene en etterkontroll, det vil si regulering *ex post*.

Fra 2004 opphørte myndighetenes *ex ante* regulering av tilgangsprisen på melk. I den nye markedsordningen som ble iverksatt 1. januar 2004, ble det overlatt til TINE alene – som markedsregulator – å fastsette en såkalt noteringspris kun begrenset oppad av jordbruksavtalens målprisbestemmelser. Sektormyndighetenes direkte regulering av tilgang til råvaren melk på ikke-diskriminerende vilkår opphørte følgelig fra samme dato.

Som forklart ovenfor, er tilgangsprisen en internpris for TINE, det vil si en pris på en intern leveranse. Dette innebærer at selv om marginene mellom salgspris og internpris ikke er tilstrekkelige til at en investering er lønnsom, kan TINE allikevel velge å foreta investeringen. Årsaken er at for TINE og dets eiere er det summen av fortjenesten i foredlingsleddet og internprisen som er avgjørende. En høyere internpris tilfaller eierne og kan være en like effektiv måte å ta ut fortjenesten på som å ta den ut gjennom et overskudd på foredlingsleddet (fenomenet med en kontantstrøm som bærer i seg godtgjørelse for flere innsatsfaktorer, her melk og kapital, kalles ofte *patronasje*). Dersom målet er å maksimere TINEs markedsandel, eller å minimere konkurransen, vil det derfor være ønskelig med en høyest mulig

tilgangspris, fordi dette gir lavere marginer og dermed mindre investeringsincentiver for (potensielle) konkurrenter. En høyere tilgangspris vil også inndra (deler av) eventuelle overskudd hos konkurrentene til fordel for TINE og dets eiere.

En ekstern myndighet som skal regulere tilgangsprisen på melk, vil møte den utfordring at det er asymmetrisk informasjon mellom den som utformer grunnlaget for beregningene, og den som kontrollerer det. I en rekke tilfeller vil det være svært vanskelig å etterprøve de valgte fordelingsnøkler og satser som anvendes, samtidig som den regulerte aktøren har incitamentener til opportunistisk adferd. I praksis kan dette simpelthen skje ved at den regulerte aktøren tester ut ulike plausible fordelingsnøkler, og velger dem som gir det mest fordelsaktige resultat for en selv.

For å redusere denne typen problemer, bør en innføre kontrollsystemer som blant annet inneholder:

- Dokumentasjonskrav for hvilke prinsipper som ligger til grunn for kalkylen, og åpen drøfting av disse i bransjen.
- Revisorbekreftelse av produktregnskapet. Dette kravet har Posten, NSB, Telenor og flere andre regulerte aktører. Det er vanskelig å se at ikke tilsvarende krav bør gjelde for TINE.
- En uavhengig aktør bør gå gjennom kapitalgrunnlaget i TINEs anlegg.

Ved første revisjon av Markedsordningen for melk, i år 2000, ble da også TINE underlagt den såkalte Etterkontrollen i regi av Statens landbruksforvaltning (SLF). Etterkontrollens formål var *”å undersøke om markedsregulators faktiske og samlede (gjennomsnittlige) råvareverdiuttak per pris- og biproduktgruppe er i samsvar med de forutsetninger som er satt i jordbruksavtalen og forskrift om prisutjevningsordningen for melk”* (forskrift 1395 av 5. desember 2001 om beregning av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk). Kontrollen innebar at TINE sendte sin interne pris- og salgsstatistikk samt kostnadsgrunnlaget i sine egne produktkalkyler (ABC-kalkyler) til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), som på grunnlag av dette og de gitte forutsetningene beregnet hvilken pris (råvareverdi) TINE oppnådde på melk som råvare i hver enkelt av de ulike melkeanvendelsene. Disse verdiene ble for hver gruppe i prisutjevningen sammenlignet med summen av TINEs råvarepris ved salg til andre aktører og de aktuelle prisutjevningssatser. Avvikene ble sendt til Statens landbruksforvaltning, som etter gitte retningslinjer etteravregnet avvik overfor aktørene. Det ble utbetalt betydelige beløp til TINEs konkurrenter på grunnlag av etterregning av melkeprisen for perioden 2000-2007.

Gjennom denne kontrollen med etteravregning ble i realiteten tilgangsprisen på melk, først i form av myndighetenes egen overføringspris (fra 2000 til 2004) og senere TINEs noteringspris (fra 2004 til 2007), regulert *ex post*. Kontrollen var kontroversiell, ikke minst på grunn av stor strid om størrelsen på kapitalkostnadene. Etter hvert normerte Statens landbruksforvaltning kapitalkostnadene via en egen modell utredet i samarbeid med Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og ECON Analyse, uten at striden ble bilagt av den grunn. Statens landbruksforvaltnings vedtak ble av TINEs konkurrenter flere ganger påklaget til

Landbruksdepartementet med det resultat at prinsippene for beregning av kapitalkostnader og andre elementer ble korrigert, men uten at klagerne fikk fullt medhold i prinsippene om markedsmessige kapitalkostnader etter gjenanskaffingsprinsippet. Ved flere tilfeller ble staten saksøkt både av Synnøve Finden og Q-Meieriene for det som i realiteten ble oppfattet som en for høyt fastsatt tilgangspris på melk. En av rettssakene (vedr. feil kapitalkostnader og enkelte andre elementer i perioden 1997-2000) ble behandlet for domstolene før myndighetene inngikk forlik i alle sakene med Melkeforliket i 2007.

Som påpekt ble myndighetenes *ex ante* regulering av tilgangsprisen opphevet i 2004. Med Melkeforliket ble etterkontrollen – og dermed også *ex post* regulering av tilgangspris – opphevet fra 1. juli 2007. Dermed står TINE i utgangspunktet fritt til å fastsette en råvarepris for melk til sine konkurrenter, uten at noe sektorpolitisk organ innenfor landbrukspolitikken regulerer denne prisen utover hva maksimalavgrensningen i jordbruksavtalens målprisbestemmelser innebærer. Melkeforliket ble nedfelt i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2007, og da ble oppgaven med å overvåke konkurransen på videreforedlingsleddet overført til Konkurransetilsynet. I St.prp. nr. 77 (2006–2007) heter det således:

”Ut over dette vil det være konkurransemyndighetene sitt ansvar å kontrollere at konkurransen i videreforedlingen av meierivarer skjer i henhold til øvrige lover og regler, slik de har for markedene i andre sektorer både innenfor landbruket og ellers.”

Konkurransetilsynet skal således overvåke TINEs marginer med utgangspunkt i den noteringspris TINE fastsetter og de priser som TINE oppnår i sluttbrukermarkedet. I praksis skal det svært meget til for at Konkurransetilsynet vil gripe inn, blant annet fordi konkurranseloven gir betydelig tolkningsrom for hva som vil være en riktig tilgangspris.

Reguleringen av meierimarkedet avviker således fra det man finner i en del andre sektorer, der tilgang til en essensiell innsatsfaktor eller infrastruktur er nødvendig for å kunne drive virksomheten, så som i kraftforsyning, jernbane og telekommunikasjon.

I disse sektorene har man ofte innført en fullstendig oppdeling mellom de som har anledning til å drive den essensielle innsatsfaktoren og de som driver virksomhet med basis i denne. Det gjelder spesielt jernbane (der Jernbaneverket utelukkende er ansvarlig for skinnegangen) og kraftforsyning (der forholdene riktignok varierer noe, men der bevegelsen går i retning av full uavhengighet for dem som er ansvarlig for strømmettene). Telekommunikasjon utgjør en unntagelse fra denne regelen (Telenor driver både selve telenettet og produserer tjenester med utgangspunktet i dette), men her finnes det til gjengjeld konkurranse mellom alternative infrastrukturer (f.eks. mellom mobilnett og fastnett og mellom ulike mobilnett).

For disse sektorene er det også opprettet særskilte reguleringsmyndigheter som er ansvarlig for å overvåke - og tildels fastsette - priser for tilgang til essensielle innsatsfaktorer. Lengst har man gått i kraftforsyningen, der Norges vassdrags- og energidirektorat fastsetter tariffene i strømmettet basert på en meget detaljert og sofistikert modell.

KONKLUSJON

Reguleringen av tilgangsprisen for melk til videreforedling har historisk vært kontroversiell. Det er ikke så overraskende, gitt at reguleringen byr på store utfordringer, både av prinsipiell og praktisk karakter. Landbruksmyndighetene har respondert på disse problemene med å oppheve både *ex ante* og *ex post* regulering av tilgangspris, noe som i praksis stiller TINE sektorpolitisk fritt til å sette en råvarepris på melk uten å være direkte forpliktet til å opptre ikke-diskriminerende overfor sine konkurrenter. Disse utfordringene har ikke åpenbare svar, men den nokså begrensede graden av konkurranse på videreforedlingsleddet tyder på at det er behov for forbedring av reguleringsregimet.

En radikal løsning ville være å kutte forbindelsen mellom råvarehåndtering og videreforedling fullstendig, ved å la en uavhengig aktør forestå råvarehåndteringen. Det er bare en slik fullstendig løsrivelse - der melkebøndene ikke har direkte eierinteresser i videreforedlingen - som kan sikre fullstendig like vilkår i videreforedlingen.

En mellomløsning ville være en mer eksplisitt og uavhengig *ex post* regulering av melkeprisen etter modell av den tidligere etterkontrollen, slik man også finner i andre sektorer der det kreves tilgang til en essensiell råvare eller infrastruktur. Det ville kreve opprettelsen av en særskilt reguleringsmyndighet med en eksplisitt modell for beregning av melkeprisen etter de prinsipper som er skissert ovenfor, spesielt når det gjelder produktregnskap og kapitalkostnader.

REFERANSER

Bjørnenak, Trond (2000), ABC in Norwegian State Railway's Passenger Transport, i T. Groot og K. Lukka, K (red.) Management Accounting Practices in European Companies. Prentice Hall.

Bjørnenak, Trond, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik M. von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2005), På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og private foretak, Skrifter fra Konkurransetilsynet 1/2005.

Bjørnenak, Trond, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik M. von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2006), På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og private foretak, Økonomisk Forum 2006 (1), 7-15.

Bjørnenak, Trond, Thore Johnsen, Espen Moen og Christian Riis (2005), Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk - betraktninger rundt konkurranse på like vilkår med vekt på s kapitalkostnader, Rapport for Næringsmiddelbedriftens Landsforbund.

Damondaran (2012) Data er offentlig tilgjengelig på <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

ECON (2003), rapport 2003- 053 – rev. 3.

- Innst. S. nr. 345 (2000-2001), Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2001 - endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (2010), TINE-saken – regulering, prisdannelse og dominans, Samfunnsøkonomen 2010 (9), 13-23.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (2011), Regulering, prisdannelse og dominans - svar til Tretteteig og Lilleborge, Samfunnsøkonomen 2011 (8), 20-21.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. og Lars Sørgard (2006), Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp, i Kåre Petter Hagen, Agnar Sandmo and Lars Sørgard (red), Konkurransen i samfunnets interesse – festskrift til Einar Hope, Bergen: Fagbokforlaget, 2004.
- Gjesdal, Frøystein og Tore Johnsen (1999), Kravsetting, lønnsomhetsmåling og verdivurdering. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Ot.prp. 5 (1996-97), Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer og i lov 25. juni 1936 nr 4 om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper (Ny markedsordning for melk), Landbruksdepartementet, 11. oktober 1996.
- St.prp. nr. 77 (2006-2007), Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007, Landbruks- og matdepartementet, 25. mai 2007.
- Tretteteig, Lars og John Lilleborge (2011), Om dominans, regulering og prisdannelse i meierimarkedet - tilsvaret til von der Fehr, Samfunnsøkonomen nr. 9 2010, Samfunnsøkonomen 2011 (4), 4-8.

Notat

Bergen 21/6 2010

På like vilkår:

Overvåking av marginskvis i markedet for
meieriprodukter

Av

Professor Trond Bjørnenak

Notatet er et arbeidsnotat og utarbeidet på forespørsel fra Synnøve Finden. Forfatteren er imidlertid alene ansvarlig for de vurderinger og analyser som er gjennomført.

Bakgrunn

Stortinget har de siste årene ønsket å legge til rette for ordinær konkurranse i melkesektoren. Markedsordningen for melk skulle legge til rette for "meieridrift utenfor samvirkesystemet på likeverdige og åpent sammenlignbare vilkår" (se for eksempel Ot.prp 5 1995-96). Econ og en ekspertgruppe oppnevnt av Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) la frem flere rapporter som viser at konkurransen ikke var på like vilkår og at dagens system systematisk og vesentlig gav fordeler til samvirkesystemet.

Konkurranse på like vilkår innebærer at aktører som er like effektive eller mer effektive enn Tine må kunne etablere seg på forretningsmessige vilkår, dvs. forvente å få en normal avkastning på kapitalen. En mer effektiv aktør er en som produserer produkter som gir høyere priser med samme ressursinnsats eller som bruker mindre ressurser (kostnader) på å produsere tilsvarende produkter. En sentral innsatsfaktor er kapital. Konkurranse på like vilkår forutsetter derfor at man også i Tinesystemet krever en avkastning på den reelle kapitalbindingen i meirvirksomheten. Dette er lite kontroversielt og i 2003 fastsatte ECON (rapport 53-rev 3) et anslag for kapitalbindingen i Tine. Dette anslaget la man senere til grunn for reguleringen.

NBL satte i 2004 ned en ekspertgruppe (heretter kalt Ekspertgruppen) bestående av fire professorer fra Norges Handelshøyskole og Handelshøyskolen BI for å vurdere om reguleringen gir grunnlag for konkurranse på like vilkår. Forfatteren av dette notatet ledet gruppen som i alt la frem 4 rapporter. Konklusjonen av arbeidene var at man legger til grunn en for lav kapitalkostnad og at konkurrentene til Tine ikke kan forvente å overleve selv om de er like eller noe mer effektive enn Tine.

Etterregningsordningen i prisutjevningsordningen for melk ble fjernet 1. juli 2007. Dette var kontrollordningen for å sikre at Tines eiere ikke tok ut patronasje i form av for høye tilgangspriser for melk og på den måten hindret konkurranse i foredlingsleddet gjennom en marginskvis. Dersom marginene i ettertid viste seg å være for små skulle ordningen sikre en etterbetaling til Tines konkurrenter. Kapitalberegningene i ordningen var kompliserte, men besto av fem sentrale parametere, herunder kapitalvolum, avkastningskrav, krav til kapasitetsutnyttelse og justeringer av driftsresultatet. Ekspertgruppens vurdering av systemet var at det gav en systematisk og vesentlig forskjellsbehandling. Systematisk fordi alle feil og vurderinger trakk i samme retning, nemlig til fordel for Tine. Kapitalvolumet ble satt for lavt, avkastningskravet ble satt for lavt, krav til kapasitetsutnyttelsen ble satt for lavt og korrigeringsene av driftskostnadene var direkte feil. Feilene var vesentlig fordi de var av en størrelsesorden som er avgjørende for konkurrentenes muligheter for å overleve.

Etter at den tidligere etterkontrollen i Statens Landbruksforvaltning sin regi ble opphevet 1.7. 2007, har konkurransemyndighetene hatt ansvar for å kontrollere konkurransen i meierimarkedet, jfr. St.prp. nr. 77 (2006–2007) Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m. at:

” Ut over dette vil det være konkurransemyndighetene sitt ansvar å kontrollere at konkurransen i videreføringen av meierivarer skjer i henhold til øvrige lover og regler, slik de har for markedene i andre sektorer både innenfor landbruket og ellers.”

Konkurransetilsynet vil således overvåke Tines marginer i dette markedet med utgangspunkt i den noteringspris Tine fastsetter og de priser som Tine fastsetter i sluttbrukermarkedet. Det påpekes at den noteringsprisen som fastsettes av Tine Råvare til Tine Industri kun er en internpris i et vertikalt integrert samvirkeforetak. Denne prisen utgjør ikke Tines reelle råvarekostnad, noe som imidlertid er tilfelle for Synnøve Finden.

Det er også gjennomført korreksjoner i prisutjevningsordningen som i praksis reduserer tilgangsprisen for melkeråvare til Tines konkurrenter. Hensikten er å få *”Tine BA som dominerende aktør stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører”* (se St.prp. nr. 77 (2006–2007), kap. 9). Formålet med disse tiltakene er uttalt *”å legge til rette for økt konkurranse som forutsettes å bidra til lavere priser og kostnader, og økt utvalg av meierivarer”*.

Dette notatet er skrevet på bakgrunn av tidligere notater i Ekspertgruppen samt basert på en gjennomgang av Konkurransetilsynets rapporter for overvåking av meierisektoren. *Formålet er å si noe om ordningen legger opp til konkurranse på like vilkår, herunder om dagens overvåking gir en god kontroll på om det foregår marginskvis i meierimarkedet.* Notatet er skrevet på forespørsel fra Synnøve Finden, men forfatteren står alene ansvarlig for de vurderinger som gjøres i notatet.

Hva er målet?

Det overordnede målet for overvåkingen av konkurranse er å sikre at høyest mulig effektivitet i foredlingen av melkebaserte produkter. I analysen av denne typen problemstillinger legger man normalt til grunn det tradisjonelle kriterium for effisient ressursutnyttelse, slik det gjerne anvendes i samfunnsøkonomiske analyser og i tråd med den fremherskende tolkning av formålet med konkurransepolitikken (se f.eks. von der Fehr og Sørgard, 2004). Effisient ressursutnyttelse krever at produksjonen er kostnadseffektiv og at prisene reflekterer de relevante kostnader. Konkurranse anses ikke som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å oppnå effisiens (se også Bjørnenak m.fl. 2005).

En type tap i effektivitet har man når en dominerende aktør ikke slipper til mer effektive aktører i et marked. Det er dette som hensikten med kravet til konkurranse *på like vilkår*. Forskjeller i effektivitet kan stamme fra produksjon, distribusjon eller innovasjon. Statisk effektivitet knytter seg til at man produserer og distribuerer dagens produkter mest mulig effektivt, mens dynamisk effektivitet sikter mot innovasjon i produktspekter og prosesser. Merk at St.prp. nr. 77 (2006-2007) (jf. forrige avsnitt) legger opp til at det *bør gis bedre vilkår for nye aktører* for å oppnå høyere dynamisk effektivitet.

Det er også viktig å merke seg at for å sikre effektivitet kan man ikke bare fokusere på avkastningen til aktørene i tidligere perioder, man må også sørge for å sikre riktige investeringsincentiver.

Følgende forhold må være til stede for at man skal sikre effektivitet:

- En eksisterende aktør som er like effektiv som den dominerende må sikres normal avkastning på kapital for å kunne opprettholde sitt aktivitetsnivå. Resultatene til Synnøve Finden for 2009 var 18 millioner for meierivirksomheten. Med en kapitalbinding på mellom 250 og 300 millioner gir dette en avkastning på 6-7%, noe som er lavere enn et normalt avkastningskrav for denne typen virksomhet. Det er også rimelig å anta at anslaget for kapitalbinding er lavt vurdert og at avkastningen derfor er enda lavere. Merk at dette ikke er en tilstrekkelig analyse for å kunne konkludere mht til marginer, men *en indikasjon* på at SF enten må være mindre effektiv enn den dominerende aktør eller har for små marginer.
- Etablerte konkurrenter, som for eksempel SF, må gis riktige investeringsincentiver for å kunne gjennomføre lønnsomme investeringer i nye anlegg og produkter. Dersom den dominerende aktør bestemmer marginer, totalt og fordelt på produktgrupper, må disse marginene være predikerbare for de andre aktørene. Investeringsbeslutningen for en aktør er basert på antakelser om fremtidige marginer, samt på behovet for kapasitet i markedet.

Dersom den dominerende aktør setter marginer opp først etter at den selv har gjennomført en investering vil dette kunne hindre mer effektive aktører i å investere.

- Nye aktører på markedet. Et system basert på etterkontroll av marginer vil kunne ha samme effekt for potensielle aktører. Dersom marginene settes opp etter at investeringer er foretatt kan det hindre at nye aktører slippes til. Om de likevel investerer basert på marginsignaler, kan dette også gi effektivitetstap i form av overkapasitet.

Det er i dag svært begrenset konkurranse i markedet og betydelige investeringer /-splaner i ny kapasitet hos den dominerende aktør¹. Som en følge av dette vil den bokførte kapitalbindingen i Tine øke vesentlig, noe som kan indikere at marginene vil måtte settes opp i ettertid. Basert på opplysningene om Jær meieriene kan man anslå kapitalkostnadene pr liter melk. Størrelsen vil avhenge av en rekke forhold, som antatt levetid, rentenivå og valg av avskrivningsprofil.

Forutsetninger:

Levetid (gjennomsnitt på investeringene): 20-30-40 år

Kapitalkostnad: 10 – 12 – 14 % avkastningskrav til totalkapitalen før skatt

Investering: 1,4 mrd og volum 200 millioner liter

Med *annuitetsberegninger* får vi da følgende kapitalkostnader pr liter melk:

Rente	10 %	12 %	14 %
Levetid			
20	kr -0,82	kr -0,94	kr -1,06
30	kr -0,74	kr -0,87	kr -1,00
40	kr -0,72	kr -0,85	kr -0,99

Dersom man anvender en nominell lineære metode vil dette gi følgende kapitalkostnader pr liter melk (første år etter investering):

Rente	10 %	12 %	14 %
Levetid			
20	kr 1,05	kr 1,19	kr 1,33
30	kr 0,93	kr 1,07	kr 1,21
40	kr 0,88	kr 1,02	kr 1,16

¹ Et eksempel på dette er Tines investeringer i Jær meieriet, se <http://www.nationen.no/landbruk/article3504447.ece?service=print> og <http://www.tine.no/page?id=3078&key=98210> hvor det legges opp til en kapasitet tilsvarende 200 millioner liter melkeråvare og en investering på nær 1,4 milliarder kroner.

Vi ser at kapitalkostnadene varierer med forutsetninger mellom 0,72 kr og 1,33 kr pr liter. Dersom dagens marginer ikke gir rom for slike kapitalkostnader, må man enten dokumentere reduserte driftskostnader tilsvarende økningen i kapitalkostnader eller justere marginene opp. Merk også at tidspunktet for en slik justering er vesentlig. En proaktiv overvåking vil være å sjekke om marginene er tilstrekkelige til å forsvare større nyinvesteringer og ikke bare dekker kapitalkostnader basert på eldre avskrevne anlegg. Dette kan gjøres ved at man anslår størrelsen på investeringen og fordeler ut kapitalkostnadene på produksjonen, noe som gir et grovt anslag på om dagens marginer forsvarer investeringene.

Hva er trusselen mot effektivitet?

Trusselen mot effektivitet er knyttet til marginskvis og det som i Konkurranselovens §11 betegnes som et foretaks utilbørlige utnyttelse av din dominerende stilling. For å vurdere trusselen er det naturlig å ta utgangspunkt i mulighetene en dominerende aktør har til opportunistisk å utnytte marginvariasjon. Følgende forhold bør derfor overvåkes:

- At den dominerende aktørs totale margin er tilstrekkelig til å gi normal avkastning
- At den dominerende aktør ikke utnytter variasjoner i marginer over tid. Dvs. at man setter opp marginer etter at man selv har gjennomført andre etableringshindrende tiltak, for eksempel investering i ny kapasitet, eller setter ned marginer når en konkurrent har etablert konkurrerende kapasitet
- At den dominerende aktør ikke utnytter variasjoner i marginer mellom produkter, dvs. at man ikke setter ned marginer på de mest konkurranseutsatte produktene og opp marginer på de mindre konkurranseutsatte produktene

Disse forholdene diskuteres i tilknytning til dagens løsning i neste avsnitt.

Hva er problemet med dagens løsning?

Vurderingen av dagens kontrollordning er basert på overvåkingsrapportene for 2008. Basert på diskusjonen av formål og trusler synes følgende forhold å ha vesentlig innvirkning på vurderingen av dagens konkurransesituasjon.

1. Feil i beregning av avkastningskrav

I overvåkingsrapporten redegjøres det for fastsettelse av Tines avkastningskrav. Her er gjort en feil. Ved beregning av egenkapitalavkastningskravet er kravet før og etter skatt blandet sammen. Risikofri rente og fremmedkapitalkravet er nominelt før skatt. Risiko- og likviditetspremie er etter skatt. Nominelt (N) til egenkapital (EK) etter skatt (ES) er som følger:

$$NEKES = r_f * (1-s) + (E[r_M] - (1-s)*r_f) * \beta_{EK} + L$$

hvor

1. r_f er risikofri rente
2. s er skattesatsen
3. Risikokompensasjon for systematisk risiko bestående av
 - a. Markedsporteføljens meravkastning, $(E[r_M] - (1-s)*r_f)$
 - b. Egenkapitalbeta β_{EK}
4. Likviditetspremien, L

Avkastningskravet nominelt til egenkapitalen før skatt er $NEKFS \cong NEKES / (1-s)$

Dette gir en økning i kravet til totalkapitalen på ca 1 %-poeng for 2008.

I tillegg kommer at det er faglig grunnlag for å legge til et tapstillegg i avkastningskravet for forventet deregulering innenfor meierisektoren. Et slikt tapstillegg vil være skjønnsmessig, men er bør ikke være null. Tillegget ble anslått av Ekspertgruppen til 1-2 prosentpoeng på totalkapitalen. Et tapstillegg ble også lagt til grunn av daværende Landbruksdepartementet i den tidligere etterregningsordningen. I departementets vedtak 29.11.2002 ble tapstillegget begrunnet bl.a. som følger:

"Press mot importvernet og andre reguleringer i norsk landbruk kan i prinsippet medføre risiko for fremtidige tap for meieribedriftene, som følge av at meierienes rammevilkår forverres. [...] Departementet vil imidlertid understreke at det er svært lite å støtte seg til når det gjelder å tallfeste et slikt tapstillegg for meieribransjen i Norge, og tallfesting vil dermed innebære en betydelig skjønnsutøvelse. Dette er i samsvar med ECONs vurdering i rapport 44/02 vedrørende tallfesting av størrelsen på tapsrisikoen, og Moen og Riis er også inne på at beregningen er forbundet med betydelig grad av skjønn. Departementet legger til grunn vurderingen i Notat 2002-29 der NILF/ECON mener at egenskaper ved Tine og det norske markedet for meierivarer tilsier at tapstillegget er lite. Foredling av melk i Norge er imidlertid i betydelig grad påvirket av importvernet og andre reguleringer, blant annet knyttet til internasjonale handelsavtaler. Slike avtaler vil være gjenstand for periodiske revisjoner og reforhandlinger, noe som innebærer at det vil være en viss reguleringsrisiko knyttet til disse rammebetingelsene. Ut fra dette mener departementet at det er grunnlag for et tapstillegg.

Landbruksdepartementet legger skjønnsmessig til grunn et tapstillegg i avkastningskravet på egenkapital på 1,5 prosentpoeng."

2. Bruk av bokførte verdier

Dette har vært et av hovedtemaene i tidligere rapporter fra Ekspertutvalget og er trolig langt viktigere. Ekspertgruppen har tidligere anslått merverdiene i Tine til å være vesentlige og anbefalt en revurdering av balansen. Effekten av historisk kapitalbinding kan illustreres med følgende eksempel:

Anta at man investerer i et anlegg til 1000 og at dette har en levetid på 10 år. Anta at dette avskrives lineært (100 pr år). Anta videre at investeringen gir et driftsresultat før avskrivninger på 200 pr år og at vi hvert år beregner rentabiliteten basert på bokførte verdier.

Vi får ta følgende tallrekke:

					ÅR					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Driftsresultat før avskrivninger	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Avskrivninger	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Driftsresultat	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Kapital	1000	900	800	700	600	500	400	300	200	100
Rentabilitet (IB)	10 %	11 %	13 %	14 %	17 %	20 %	25 %	33 %	50 %	100 %

Som vi ser her vil rentabiliteten øke over tid dersom man selger samme volum med samme marginer. Dette samsvarer med det som beskrives i Gjesdal og Johnsen (1999)². Antar man at den dominerende aktør ønsker å vise samme rentabilitet hvert år, må man tilpasse marginene (gitt at volumet holdes fast). Dette kan illustreres med følgende eksempel:

					ÅR					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Driftsresultat før avskrivninger	250	235	220	205	190	175	160	145	130	115
Avskrivninger	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Driftsresultat	150	135	120	105	90	75	60	45	30	15
Kapital	1000	900	800	700	600	500	400	300	200	100
Rentabilitet (IB)	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %

Som vi ser av tabellen over så reduseres krav til driftsresultat før avskrivninger de siste 6 årene, mens det øker de første 4 årene. Dersom man innfører prisstigning i eksempelet øker problematikken ytterligere. Effekten av dette er som følger:

- Marginene vil bli presset dersom dominerende aktør har eldre anlegg og det gis ikke rom for at like effektive aktører oppnår tilstrekkelig fortjeneste
- Det vil kunne hindre rasjonelle investeringer, både hos den etablerte aktøren (som har incentiver til å utsette investeringer) og hos potensielle konkurrenter (som ikke får riktige investeringssignaler)
- Marginene går ikke opp før *etter at den* dominerende aktør har investert. En slik investering vil i seg selv kunne hindre andre i å investere og dermed hindre effektiv etablering av konkurranse. Den dominerende aktør vil i et etterregningssystem ha klare fordeler med hensyn til timing av investeringer

Løsningen med etterregning av marginer basert på historiske kostnader gir derfor den dominerende aktør en vesentlig mulighet for marginskvis. I tillegg vil det ved prisstigning ikke gi tilstrekkelig lønnsomhet for en like effektiv etablert aktør.

² Konkurransetilsynet viser også til Gjesdal og Johnsen i sin rapport.

3. Fordeling av kostnader på ulike produktgrupper

Utgangspunktet for en overvåking av marginskvis er at det må foreligge et produktregnskap hvor den dominerende aktørs kostnader (inklusive kapitalkostnader) er fordelt på ulike produktgrupper. I slike tilfeller er det viktig at man utarbeider klare retninger for prinsipper og metoder for beregning av produktkostnader. Det er særlig tre forhold som bør vektlegges i en overvåking:

Den første problemstillingen gjelder fordeling av kostnader på ulike produkter. Her bør det legges vekt på at man i størst mulig grad:

- Henfører de kostnader som er direkte henførbare til produkt eller produktgruppe
- Fordeler indirekte kostnader basert på den faktor som er årsaken til dimensjoneringen av kostnadene
- De kostnadene som ikke lar seg fordele basert på et årsaksforhold bør tilordnes basert på en på forhånd valgt fordelingsnøkkel. Endring av denne fordelingsnøkkel bør kun gjøres unntaksvis.

Disse prinsippene samsvarer med anbefalingene i rapporten "På like vilkår" (Bjørnenak m. fl, 2005) og tilsvarer krav som i dag stilles innen for eksempel post- og teleområdet. I denne rapporten argumenteres det også for at gjennomsnittskostnaden (selvkostnaden) er et rimelig utgangspunkt for den relevante kostnaden. Dette gjelder også for Tine. Hovedargumentet er at en ved neddimensjonering vil kunne kvitte seg med de minst produktive delene av produksjonsanleggene først. Dette taler for at gjennomsnittskostnaden er en undervurdering av de relevante kostnadene. På den annen side er det rimelig å anta at det eksisterer både samdrifts- og stordriftsfordeler i produksjonen. Selvkostkalkulasjon er også vanligst i andre sektorer. For ytterligere argumentasjon og redegjørelser vises det igjen til rapporten "På like vilkår" (Bjørnenak m. fl, 2005).

Et annet problem er knyttet til periodisering av kostnader over tid. Når man investerer i materielle og immaterielle driftsmidler, vil kostnadene fordeles over driftsmidlenes økonomiske levetid, mens reguleringen normalt baseres på observasjoner hvert enkelt år. Resultatet i en bestemt periode avhenger av prinsipper og metoder for periodisering av kostnader. De valgte prinsipper og metoder leder ofte til en systematisk undervurdering av kapitalkostnadene. For det første er de bokførte verdiene normalt lavere enn gjenanskaffelsesverdiene. Videre utgiftsfører man ikke alle investeringer med fremtidige økonomiske fordeler, og man har en avskrivningsplan som over tid gir en for lav gjennomsnittlig kapitalbinding. Alle disse momentene synes spesielt aktuelle for Tines virksomhet.

Det tredje problemet er knyttet til asymmetrisk informasjon mellom den som utformer produktregnskapet, og den som kontrollerer det. I en rekke tilfeller vil det være svært vanskelig å etterprøve de valgte fordelingsnøkler og satser som anvendes, samtidig som den regulerte aktøren har incitamenten til opportunistisk adferd. Et eksempel er at den regulerte aktøren tester ut ulike plausible fordelingsnøkler, og velger dem som gir det mest formålstjenelige resultat. Følgende kontrollsystemer bør innføres for å hindre opportunistisk adferd:

- Dokumentasjonskrav for hvilke prinsipper som ligger til grunn for kalkylen
- Revisorbekreftelse av produktregnskapet. Dette kravet har Posten, NSB, Telenor og flere. Det er vanskelig å se at ikke tilsvarende krav bør gjelde for Tine.
- En uavhengig aktør bør gå gjennom kapitalgrunnlaget i Tines anlegg.

I tråd med rapporten "På like vilkår" bør følgende momenter legges til grunn for Tines produktregnskap

- Utgangspunktet for produktregnskapet bør være fullfordelte kostnader (selvkost).
- Hovedprinsippet for fordeling av kostnader er kausalitet, der man stiller krav om at fordelingen er basert på de faktorer som er, eller bør være, dimensjonerende for virksomheten. Kostnader uten en kausal relasjon til produktene belastes i forhold til en på forhånd fastlagt fordelingsplan basert på bransjekunnskap. Ledig kapasitet bør fordeles proporsjonalt med annen utnyttelse av ressursen.
- Spesifikke krav til mottaksplikt og kostnader drevet av dette må etterprøves
- Balansen bør (re)vurderes til gjenanskaffelsesverdi.
- En kalkulatorisk rentekostnad for all sysselsatt kapital fordeles i utgangspunktet til produkter. Avkastningskravet baseres på etablerte kriterier for vurdering av risiko og alternativ avkastning.
- Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon.
- Uansett revisorgodkjennelse vil handlingsrommet for fordeling og manipulering være betydelig. Man bør derfor gi andre aktører innsyn i Tines produktregnskap.
- Produktregnskapet skal være godt dokumentert og endringer skal beskrives løpende.

Konklusjon

Dagens overvåking av konkurransen gir vesentlige fordeler for den dominerende aktør fordi:

1. De har muligheten til å styre investeringene i tid og omfang
2. De har mulighetene for å skvise marginer

For å få sikre en effektiv konkurranse bør man overvåke marginskvis ved at man sikrer marginer som gir en tilstrekkelig avkastning på den dominerende aktørs kapitalbinding. Man må sørge for at avkastningskravet justeres for skatt, at den reelle kapitalbindingen kommer frem og at kostnader (inklusive kapital) fordeles til produktene etter etablerte prinsipper. Alt dette er i tråd med vilkårene beskrevet i rapporten "På like vilkår".

For å få en indikasjon på marginskvis kan man ta utgangspunkt i investeringsplaner og lønnsomhetsvurderinger av disse basert på dagens marginer.

Et annet sentralt virkemiddel er en åpen presentasjon av produktregnskapet, dvs. at man gir andre aktører innsyn i produktregnskapet for de områdene der man ønsker konkurranse. Det er betydelige muligheter for en dominerende aktør til å velge prinsipper som gir en fordeling av marginer som samsvarer med ønsker i forhold til konkurransesituasjonen. En åpen kalkyle vil kunne motvirke slike uheldige incentiver og samtidig legitimere ordningen. På den annen side vil man selvsagt også kunne argumentere med at dette er konkurransesensitiv informasjon. Dersom man imidlertid ønsker effektivitet i sektoren er det vanskelig å se at dette argumentet kan tillegges vesentlig betydning.

Referanser

Bjørnenak, T, Dalen, D.M., M. Van der Fehr, N-H.M., Olsen, T.E. og Torsvik, G. (2006) På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og private foretak, Økonomisk Forum, nr. 1, s. 7-15.

Bjørnenak, T., Johnsen, T., Moen, E. og Riis, C. (2005) Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk. Betraktninger rundt konkurranse på like vilkår med vekt på Tines kapitalkostnader. Rapport for Næringsmiddelbedriftens Landsforbund.

Bjørnenak, T, Dalen, D.M., M. von der Fehr, N.H., Olsen, T.E. og Torsvik, G. (2005) På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og private foretak, Skrifter fra Konkurransetilsynet 1/2005.

M. von der Fehr, N-H. og Sjørgard, L. (2006) Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp, i K. P. Hagen, A. Sandmo and L. Sjørgard (red), *Konkurranse i samfunnets interesse – festschrift til Einar Hope*, Bergen: Fagbokforlaget, 2004.

Gjesdal, Frøystein og Tore Johnsen (1999), *Kravsetting, lønnsomhetsmåling og verdivurdering*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.