

PRISREGULERING INDENFOR KONSUMMÆLKHANDELEN

AF G. THOMASSEN

VED lov af 5. august 1940 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde blev der givet handelsministeren bemyndigelse til at rationalisere handelen med konsummælk i byerne og de bymæssigt bebyggede områder for derved at gennemføre en nedbringelse af forskellen mellem producent- og forbrugerpris på mælk.

Opgavens løsning i praksis blev overladt de kommunale myndigheder efter handelsministeriets nærmere direktiver, og byrådene (i Storkøbenhavn et fællesudvalg for kommunerne) fik i denne forbindelse overdraget kontrollen med mælke- og flødepriserne; for landdistrikternes vedkommende skulle mælkepriserne fortsat være underlagt priskontrolrådet.

I flertallet af landets byer er mælkehandelen nu ordnet efter et koncesionssystem, der giver et enkelt eller et fåtal af engrosmejerier eneret i en vis periode på behandling og engrossalg af konsummælk, og detailhandelen er ligeledes i praksis forbeholdt et begrænset antal butikker og vogne. Ved centraliseringen af mælkens behandling og simplificeringen af det tidligere helt desorganiserede fordelingssystem er der opnået en reduktion af marginen mellem producentpris og forbrugerpris på gennemsnitligt omkring 7 øre pr. liter mælk svarende til 25—30 % af behandlings- og fordelingsomkostningerne. En nærmere redgørelse for rationaliseringen i almindelighed skal iøvrigt ikke gives her.

Eneretssystemet nødvendiggør en gennemført priskontrol i alle handelsled, altså med producent-, engros- og detailpriser på mælk og fløde. En række særlige prisproblemer er her opstået og vil fortsat være tilstede, idet rationaliseringsforanstaltningerne ikke er »krigsfødte restriktioner«, men tilsigter en varig omlægning af erhvervet i helt nye baner.

Producentprisen på konsummælk må i Danmark, hvor kun ca. 15 % af mælkeproduktionen går til direkte konsum i byerne, blive bestemt af, hvad mælken kan udbringes i ved produktion af smør, ost m. v. og ved anvendelse til foderbrug. Nærmere bestemt vil smørprisen angive mælkens fedtværdi, og ostpriserne og udnyttelsesmulighederne til svineproduktion m. v. vil være afgørende for værdien af den fedtfrie del af mælken, skummet-

mælken. Til den paa denne måde beregnede produktionsmælkspris må gøres et vist tillæg som betaling for de særlige omkostninger, der er forbundet med levering af konsummælk, herunder opfyldelsen af sundhedsvedtægternes krav.

Forsåvidt de koncessionerede bymejerier står som købere på et frit mælkemarked, skulle nogen særlig kontrol med producentprisen ikke være nødvendig. Imidlertid er mælkeproducenternes organisationer i stand til at påvirke priserne, og i en række byer er mælkesalget overdraget til et andelsmejeri, som ikke indkøber mælk, men som på anden måde må have fastsat en afregningspris til producenterne (andelshaverne). Når hertil kommer, at man ikke kan regne med, at de koncessionerede bymejerier i almindelighed vil være særligt tilskyndede til at indkøbe mælken billigst muligt, idet udsalgspriserne reguleres i overensstemmelse med indkøbspriserne, er kontrol med producentprisen nødvendig.

I de gældende mælkeordninger i byerne findes sædvanligvis en — dog ofte ukoncis — bestemmelse om, at producentprisen er undergivet byrådets kontrol. For Storkøbenhavns vedkommende er producentprisen, Københavns mælkenotering, tillige fastsat som maximalpris i henhold til prislovens § 1. Medens der kan anføres gode argumenter for, at kontrollen med engros- og detailpriser er overdraget kommunerne, som kan tage de særlige lokale forhold i betragtning, må det anses for heldigst, om kontrollen med leverandørpriserne blev overdraget et centralt organ (priskontrolrådet), som kan have et større overblik over markedet, end det vil være muligt for det lokale byråd. Hensigten med mælkehandelens rationalisering var, at forbrugerne skulle have fordel af de indvundne besparelser; erfaringerne synes at vise, at leverandørerne til en række provinsbyer har opnået en del af den besparelse, som efter loven burde være tilfaldet konsumenterne.

Engrospriserne og — forsåvidt mejeriet sælger direkte til forbrugerne — *detailpriserne* på mælk og fløde baseres på de regnskaber og regnskabsmæssige oplysninger, som mejerierne afgiver til kommunerne. Grundlaget for prisansættelserne er dog flere steder — navnlig i de mindre byer — ret utilfredsstillende, idet en løbende kontrol med mejeriernes regnskaber savnes. Specielt vil andelsmejeriernes regnskaber ofte være meget svært gennemskuelige for byrådene, idet den pris, som andelshaverne har opnået, vil være påvirket af en række faktorer, der ikke direkte vedrører konsummælkssalget, f. eks. produktion af ost, iscreme m. v., omfanget af tilbagelevering af skummetmælk til andelshaverne m. v.

Ved en rationel prisansættelse bør tilstræbes, at det enkelte koncessionerede mejeri bliver tilskyndet til at gennemføre den bedst mulige økonomi med hensyn til mælakens behandling og distribution. Hvor man i en by har

flere koncessionerede mejerier, og prisansættelsen sker på grundlag af det gennemsnitligt opnåede udbytte, vil det enkelte mejeri fortsat være tilskyndet til at søge sin egen drift tilrettelagt på den mest økonomiske måde, men med hensyn til de udgifter, som mejerierne i fællesskab påtager sig, behøver dette ikke at være tilfældet. Og hvor man i en by kun har et enkelt koncessioneret mejeri, kan der være fare for, at dettes drift belastes med unødige omkostninger. Den kommunale kontrol vil næppe — ej heller i de større byer — være så indgående, at den er i stand til i alle tilfælde at skønne over nødvendigheden af afholdte udgifter.

Ønsket om at fremme det enkelte mejeris interesse i driftsmæssige forbedringer kunne tænkes opnået ved en overgang til det regnskabssystem, som kendes i de norske *mælkecentraler*. Disse mælkecentraler er sammenslutninger af mejerier (andelsmejerier) indenfor et lokalt område. Sammenslutningen hviler på det princip, at mælkeproducenterne uanset beliggenhed og leveringsmåde skal opnå samme pris for mælken, hvad enten den anvendes til smør og ost m. v. eller til konsum, samtidig med, at det enkelte mejeris driftsmæssige selvstyre søges bevaret. Baggrunden for ønsket om denne prisudjævning var, at der bestod en meget stor prisforskel på mælk, der anvendtes til produktion, og mælk anvendt til konsum, og dette medførte uholdbare konkurrenceforhold mellem de to mælkeanvendelser. I praksis løses mælkecentralernes opgave på den måde, at de tilsluttede mejeriers mælkemængde regnskabsmæssigt går gennem centralen. Mejerierne godskrives for den pris, de skal betale leverandørerne, og denne pris er i princippet ens over hele landet, medens mejerierne til gengæld regnskabsmæssigt belastes med hele indtægten af salget af mælk og andre produkter med fradrag af de af mælkecentralen ansatte beregnede driftsomkostninger, der varierer for de forskellige mælkeanvendelser. Disse driftsomkostninger, de såkaldte driftsmarginer eller omsætningsmarginer, fastsættes med periodiske mellemrum under hensyn til, hvad et mejeri med normale driftsforhold må antages at bruge.

Det vil ses, at dette udjævningssystem i princippet er en udjævning mellem de forskellige mælkeanvendelser, hvorved konkurrencen mellem de enkelte mejerier forsåvidt elimineres, men metoden har den fordel, at god og dårlig drift ikke udjævnes. Det mejeri, som kan arbejde billigere end de ansatte marginer, får selv fordelene herved og kan altså udbetale sine leverandører tilsvarende højere pris.

Dette system måtte antagelig kunne overføres på danske konsummælke-mejeriers forhold, således at der fastsattes visse normer for størrelsen af de forskellige omkostninger til varmebehandling, aftapning, distribution til butikker o. s. v., og således at de lokale myndigheder indenfor de rammer, der var angivne af en central myndighed, kunne fastsætte de nødvendige afvigelser fra normerne, som de lokale forhold måtte begrunde.

Systemet forudsætter en meget indgående driftsstatistik for konsummejerier som grundlag for ansættelsen af driftsmarginerne, og en sådan mejeridriftsstatistik findes ikke her i landet. Men der bør arbejdes på en standardisering af mejeriernes regnskaber, således at en rationel driftsstatistik med tiden kan tilvejebringes, og dermed gøre det muligt at realisere et system i retning af det norske, der giver større sikkerhed for, at det lokale monopol ikke bliver en sovepude for det enkelte mejeri, men at god drift belønnes og dårlig drift straffes.

Betydelige vanskeligheder er dog knyttet til udformningen af en rationel driftsstatistik for danske konsummælkmejerier, dels fordi salget er opdelt i en række forskellige sorter, mellem hvis priser der opretholdes en betydelig uligevægt (høj flødepris og lav mælkepris), dels fordi salgsformerne varierer betydeligt fra by til by og dels endelig også, fordi mejerierne er kombinerede konsummælk- og produktionsmejerier.

Noget rationelt kriterium for, hvilken fortjeneste man burde tillade de mejerier, som ved mælkehandelens centralisering opnåede eneret, har kommunerne faktisk ikke haft. Hvor et andelsmejeri har eneretten, må man sammenligne det, som andelshaverne har opnået for mælken, med hvad andre landmænd opnår; hvor bymejerierne er privatmejerier har man almindeligvis ansat priserne således, at de kunne dække alle nødvendige omkostninger, herunder de af skattemyndighederne godkendte afskrivninger, 5 % forrentning af den bogførte egenkapital, en beregnet driftslederløn til indehaverne samt endelig herudover et vist beløb i »avance«. Det sidste beløb, der vel nærmest må betragtes som beregnet til den konsolidering, sunde virksomheder normalt foretager, har i Storkøbenhavn årligt udgjort ca. $\frac{1}{2}$ øre pr. liter solgt mælk i gennemsnit for samtlige mejerier, men beløbet er ikke i og for sig anerkendt, som noget mejerierne kan have krav på.

Fra mejeriernes side har der været tilbøjelighed til under prisforhandlingerne at fæstne sig ved de fortjenester, som er opnået i andre brancher indenfor handel og industri, men overse, at de former, hvori mælkehandelen nu drives, har elimineret en meget væsentlig del af den risiko, som er forbundet med forretningsdrift i frie brancher. Konsummælkerhvervet har som helhed opnået stigende fortjeneste som følge af rationaliseringen; en forbedring af erhvervets kår måtte også anses for rimelig, men det må på den anden side være de kommunale prismyndigheders opgave at se til, at der ikke ydes betaling for en risiko, der som følge af koncessionssystemet ikke længere består.

Prisreguleringen måtte forventes at volde særlige vanskeligheder i Storkøbenhavn, hvor man har 15 koncessionerede mejerier, af hvilke det mindste kun har ca. 1 % af det samlede salg og det største omtrent 25 %, og hvor 3 mejerier har knapt 75 % af salget, medens 12 mejerier kun har godt

25 %. Tilmed er der — også bortset fra størrelsen — betydelige forskelle mellem disse mejerier med hensyn til beliggenhed, driftsform m. v. Når priserne ansættes ud fra en vurdering af gennemsnitsudbyttet, må det overvejende blive de 3 store mejerier, der bliver prisbestemmende, og da stordriftens fordele i mejeribruget er almindeligt anerkendt, kunne man forvente, at de mindre mejerier ville have vanskeligheder ved at klare sig.

Omend der har været betydelige forskelle i det opnåede udbytte, har ulighederne dog ikke været større, end at alle 15 mejerier har kunnet bestå. De store mejeriers fortrin med hensyn til lavere behandlingsomkostninger har kunnet opvejes bl. a. af noget mindre distributionsomkostninger på de mindre mejerier. I denne forbindelse må tages i betragtning, at de 3 store mejerier har en uheldig indbyrdes placering.

Nogen løsning på spørgsmålet om den økonomisk set mest hensigtsmæssige bedriftsstørrelse for et konsummælkmejeri har de under priskontrollen efter rationaliseringen indvundne erfaringer endnu ikke bragt. Hvad produktionsmejerierne angår, viser Danmarks mejeri-statistik, der omfatter ca. 800 andelsmejerier, stigende udbytte for mejerier med omsætning indtil ca. 5 mill. kg mælk årligt. Antallet af mejerier over denne størrelse er så ringe, at man ikke véd med sikkerhed, om udbyttet fortsat er voksende over denne grænse. De foreliggende erfaringer fra københavnske konsummælkmejerier synes at vise, at mejerier med 2—3 mill. kg mælk årligt arbejder dyrere end mejerierne med 8—10 mill. kg. Springet fra de største af de mindre mejerier til de 3 store, som har en omsætning på 40—50 mill. kg årligt, er imidlertid for stort til, at den stigende bedriftsstørrelses betydning kan belyses. At dømme bl. a. efter planer, der har foreligget til et nyt mejeri, er der en meget væsentlig forskel mellem driftsomkostningerne i et mejeri, som straks fra starten anlægges til en omsætning af 40—50 mill. kg, og et mejeri, der — som de 3 store i København — oprindeligt er bygget til en langt ringere omsætning, men som i tidens løb er udvidet ved stadige om- og tilbygninger. Disse mejerier synes kun at have realiseret en begrænset del af de stordriftsfordele, som selve deres nuværende omsætning kunne betinge.

Detailavancerne på mælk blev ved de trufne rationaliseringsordninger nedsat med beløb, der ansattes under hensyn til, hvilken meromsætning detailhandlerne kunne påregne ved den centralisering, som gennemførtes. Større forskydning i detailavancerne har i almindelighed ikke fundet sted siden, idet de stigende udgifter har kunnet kompenseres ved den omsætningsforøgelse, som butikker og detailvogne har opnået i kraft af det stærkt forøgede mælkeforbrug. Omsætningsstigningen er sikret detailhandlerne derved, at nye butikker og vognruter normalt ikke er tilladt oprettet.

Kontrol med detailhandlernes indtjeningsforhold er i Storkøbenhavn

etableret dels ved undersøgelser af et større antal butiktsregnskaber, dels ved undersøgelse af butiksindehavernes skatteindtægter. Disse undersøgelser har dog kun kunnet give en vis vejledning med hensyn til, om avancerne for mælk og fløde var rimelige, dels fordi mælkebutikkernes omsætning for ca. to trediedele vedkommende er andre varer end mælk og fløde, dels fordi mælke- og flødesalget stiller særlige krav med hensyn til udbringning, butikernes åbningstider m. m.

Detailpriserne på mælk og fløde i Storkøbenhavn er *faste*, d. v. s. på samme tid minimal- og maximalpriser. Årsagen hertil er dels, at man ved mælkeordningens indførelse ville imødekomme detailhandlernes interesse i at sikre sig mod de før ordningen herskende tilstande, hvor enkelte butikker solgte mælk som reklamevare til tabgivende priser, dels at prisforskelle indenfor det storkøbenhavnske område måtte give anledning til utilfredshed hos forbrugerne, der som følge af opdelingen af byen i salgsområder er henvist til at købe et bestemt mejeris produkter.

Blandt mælkeordningens nydannelser indenfor detailhandelen var de såkaldte *budpenge*, der gælder i Storkøbenhavn og en del provinsbyer, og som går ud på, at priserne på tilbragt mælk og fløde er 2 à 3 øre højere pr. flaske (uanset størrelsen) end priserne på den mælk og fløde, som kunderne henter i butikken. Det har ikke været tanken ved ansættelsen af budpengebeløbet, at dette skulle dække den fulde udgift til udbringningen, idet man har regnet med, at en vis udbringningsudgift hviler som en art fast udgift på butikkerne. Budpengene har i praksis virket uden at have givet hverken handlende eller forbrugerne anledning til klager.

Endelig skal som et særligt forhold nævnes, at der ved handelsministeriel bekendtgørelse er fastsat en *returafgift* på mælk og fløde, der er udleveret til detaillister, idet disse ved returnering af varer til leverandørerne må lide et fradrag i prisen på 10 %. Denne returafgift har haft en særdeles gavnlig virkning i retning af at formindske de før mælkehandelens rationalisering meget store returer, der, som følge af at returvarerne var stærkt forringede i værdi, ja ofte helt uanvendelige, betød en væsentlig belastning af mælkehandelens omkostninger. Den ulempe, som returafgiften kan have ved i visse tilfælde at føre til overdreven forsigtighed i detailhandlerens dispositioner, således at han ikke har mælk nok til kunder, der først indfinder sig i butikken umiddelbart før lukketid, er i hvert fald ringe sammenlignet med de besparelser, som er opnået ved, at returmælken nu kun andrager et minimalt kvantum.

Et særligt prisreguleringsspørgsmål opstår med hensyn til at forhindre, at den stigende omsætning og dermed normalt stigende fortjeneste, som både engros- og detailmejerier har opnået i kraft af rationaliseringen, giver sig udslag i forhøjede *afståelsessummer* for disse forretninger ved salg. Det må

her være naturligt, at kommunerne udøver en kontrol, der tilsigter at forhindre, at den opnåede monopolstillings fordele indregnes i salgspriserne.

Engrosvirksomhedernes antal er ikke stort, og flertallet af disse virksomheder drives i selskabsform; salg af disse virksomheder er derfor ikke noget hyppigt fænomen. I de tilfælde, der har foreligget i Storkøbenhavn siden rationaliseringens gennemførelse, har det kommunale mælkeudvalg ladet bygninger, maskiner m. v. vurdere efter samme principper, som blev anvendt overfor de ved rationaliseringen nedlagte virksomheder, og har kun tilladt en afståelsessum, der ikke oversteg denne vurdering. Hvad betalingen for goodwill angår, har man principielt begrænset denne til det, som den pågældende mejeriejer ville have opnået efter erstatningsordningen for de nedlagte mejerier, men har altså ikke tilladt ejeren at beregne goodwill for den omsætningsforøgelse, som blev tillagt hans virksomhed ved selve rationaliseringsordningen.

I modsætning til, hvad der gælder for engrosmejerierne, finder der blandt detailforretningerne meget hyppige ejerskifter sted. I de senere år er der i op imod 10 % af mælkeudsalgene årligt sket ejerskifte; før rationaliseringen var ejerskifterne endnu hyppigere.

Ved rationaliseringen i København skete der ikke nogen større begrænsning i antallet af mælkeudsalg, idet det blev fastsat, at den nødvendige reduktion af antallet i hovedsagen skulle ske successivt ved ejerskifter. Fra magistratens side fulgte man, hvilke priser, der blev betalt for de udsalg, der opnåede tilladelse til salg, og da afståelsessummerne syntes at udgøre en stigende procent af omsætningen, fastlagde man i 1945 en højeste grænse for den goodwill, der måtte betales. Beløbet sattes til 7 % af omsætningen, hvilket svarede til de priser, der på daværende tidspunkt faktisk var de gældende. Denne grænse er siden fastholdt.

I praksis vil det være meget vanskeligt at kontrollere, at der ikke betales overpriser ved salg af mælkebutikker, idet der er adskillige måder, hvorpå sådanne overpriser kan camoufleres. Det må dog antages, at den kontrol, som både i København og i provinsbyerne føres med afståelsessummerne, har en vis virkning i retning af at holde priserne nede, og at kontrollen navnlig tjener til beskyttelse for en vis kategori af godtroende købere. I København har mælkebutikker gennem mange år været efterspurgt dels af provinsboere, som føler sig tiltrukket af storbyen, dels af andre, som regner med, at sådanne forretninger kan drives uden faglig viden og give et let og behageligt levebrød. Tilskyndet af entreprenante såkaldte »kommissionærer«, der lever af at sælge den slags små butikker, er der ofte betalt urimelige priser og lidt store skuffelser til skade for de pågældende selv, for branchen som helhed og for kunderne, som bliver dårligt betjent gennem en stadig skiftende kreds af ukvalificerede butiksindehavere.

En betydelig og tiltrængt sanering af denne handel med småbutikker er

opnået ved kommunens kontrol med overdragelsen af mælkebutikker, og de dårligste og mindste butikker er nedlagt. Et andet spørgsmål er dog, om de anvendte midler har været rationelle. Formentlig kunne man have opnået gode resultater i retning af en forbedret butikshandel indenfor mælkebranchen ved at have pålagt mælkebutikkerne en koncessionsafgift på f. eks. 1000 kr. pr. butik uanset størrelse, en afgift, som så kunne være reguleret under hensyn til de skiftende indtjeningsmuligheder for branchen.