



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
V/ Steinar Hauge
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

ARB.- OG ADMINISTRASJONSDEPT.
ARKIVKODE 008 2D
EKSP.
16 APR. 2003 KPA1/HAS
SAKSB.
SAKSNR. 20030708-4

Deres ref.:

Vår ref.: 2003/315
MA1-M1 SIGH 410.1

Saksbeh.: Sigrid Helland

Dato: 14. april 2003

■ Høring - modell for finansiering av matforvaltningen

Konkurransetilsynet viser til brev av 9. april 2003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der det vises til brev av 21. og 25. mars 2003 fra Landbruksdepartementet vedlagt høringsnotat om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen. Høringen inngår i en felles sak fra Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet om den framtidige organiseringen av matforvaltningen, jf. vår høringsuttalelse av 24. mars 2003 (vedlagt).

I tidligere høringsnotater i saken går det fram at det skal etableres et felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet). Viktige mål bak denne reformen er å skape en kvalitativt bedre og mer kostnadseffektiv forvaltning på matområdet. På den bakgrunn er det behov for å gjennomgå dagens finansieringsmodell slik at den blir konsistent i forhold til de mål og strategier som reformen legger opp til. I høringsnotatet legges det fram hovedprinsipper for den framtidlige finansieringen av matforvaltningen og forslag til bestemmelse i den nye matloven som hjemler bruk av avgifter og gebyrer innenfor matlovens virkeområde.

Dagens modell

Den samlede ressursbruken som inngår i Mattilsynet i 2003 anslås til ca. 1 mrd. kroner, hvorav om lag 590 mill. kroner stammer fra inntekter fra vel 40 ulike gebyr- og avgiftsordninger som innkreves langs hele matproduksjonskjeden. Hovedtyngden av inntektene fra disse ordningene kommer fra næringsmiddelavgift og kjøttkontrollavgift. Inntekter fra avgifter og gebyrer tilsvarer således om lag 60 pst. av dagens samlede tilsynsvirksomhet. I høringsnotatet beskrives dagens system som rigid og lite egnet til å understøtte målene om et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tilsyn. Videre stilles det spørsmål ved om de kostnader som brukerne påføres i form av gebyrer står i et rimelig forhold til de "tjenester" som forvaltningen utfører.

Hovedprinsipper for den framtidige finansieringsmodellen

Konkurransetilsynet merker seg at følgende prinsipper legges til grunn for valg av modell:

- En finansieringsmodell som framstår som *enklere og mer oversiktlig for bruker og forbruker*.
- En finansieringsmodell som gir *lave administrative kostnader*, m.a. at innkreving av gebyr skal kunne gjennomføres *kostnadseffektivt*.

I høringsnotatet er det en klar oppfatning at de oppgavene i matforvaltningen som er relatert til brukere eller brukergrupper i utgangspunktet bør kunne brukerfinansieres. Der det foreligger en entydig og klar sammenheng mellom tjenesten som utføres og vedkommende bruker som mottar tjenesten foreslås det gebyrlegging. Der hvor det ikke foreligger en slik klar sammenheng, men oppgaven like fullt er relatert til brukere/brukergrupper, vil det være aktuelt å benytte brukerfinansiering i form av øremerkede avgifter. Videre legges det opp til at de oppgaver som ikke kan knyttes til brukere/brukergrupper skal finansieres over statsbudsjettet.

Konkurransetilsynet merker seg at avgrensingen som er gjort i notatet innebærer at anslagsvis 90 pst. av matforvaltningens virksomhet vil kunne finansieres med gebyrer/avgifter, dvs. at *andelen* av virksomheten som brukerfinansieres dermed øker betydelig i forhold til dagens modell.

Forslagene i høringsnotatet vil i følge departementet føre til en effektiviseringsgevinst i form av kostnadsbesparelser for så vel forvaltningen som næring. Et bidrag for å nå ovennevnte mål er å avvikle gebyrordninger hvor de administrative kostnadene er høye i forhold til de beløp som kreves inn. I skissen til modell er antall ordninger som finansieres ved gebyr og avgifter halvert i forhold til i dag. Til tross for reduksjon i antall ordninger, legges det imidlertid ikke opp til noen reduksjon i *nivået* på inntektene fra gebyr/avgifter, jf. anslag gitt under pkt. 8.2.1. Vi forstår det derfor slik at effektiviseringsgevinsten i første omgang skal tas ut gjennom reduserte bevilgninger til virksomheten over statsbudsjettet.

Konkurransetilsynets generelle kommentarer til forslaget

Ut fra et perspektiv om samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse stiller Konkurransetilsynet seg generelt sett positiv til prinsippene som legges til grunn for den fremtidige finansieringsmodellen. For å oppnå forespeilet effektiviseringsgevinst og effektiv ressursutnyttelse mener vi det vil være svært viktig at følgende blir ivaretatt i utformingen av den nye modellen:

- Ved bruk av gebyrer er det avgjørende at *bruker bare betaler for den faktiske tjenesten* som mottas og at dette gjenspeiles i det grunnlaget som benyttes for å fastsette gebyret. Vi er enig med departementet i at dette vil redusere muligheten for at forvaltningen påvirker konkurranseforholdene i de berørte markedene på en uheldig måte gjennom en tilfeldig gebyr- og avgiftspolitik. Videre vil Mattilsynet bli nødt til å ta hensyn til alle relevante kostnader ved fastsettelse av gebyr/pris på sine tjenester og prissettingen vil således i større grad måtte svare til produksjonskostnadene ved de ulike tjenestene.
- I og med at Mattilsynet vil være delvis finansiert med offentlige midler og inntekter fra gebyr/avgifter på tjenester, vil det være en viss fare for *krysssubsidierting* mellom de selvfinansierende oppgavene og øvrige oppgaver som dekkes over statsbudsjettet. For å redusere faren for krysssubsidierting mellom disse (og internt mellom ulike selvfinansierte



ordninger) vil det være avgjørende at det utvikles systemer som synliggjør sammenhengene og skiller ulike typer tilsynsinnsats og inntektskilder.

Vi har for øvrig ingen merknader til høringsnotatet.

Med hilsen

Anders Halvorsen (e.f.)
fung. seksjonssjef

Sigrid Helland
rådgiver

Vedlegg: Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 24. mars 2003

Kopj: Landbruksdepartementet V/ Rolf-Ivar Gran, Postboks 8007 Dep, 0030 Oslo



Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Ved: Steinar Hauge
Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Deres ref: 200301206- Vår ref: 2003/173
4/200301202-
4/HAS

Saksbeh: Signd Helland

Dato: 24 mars 2003

■ Høring - om ny matlov og framtidig organisering av laboratorietjenestene

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets to brev av 12. mars 2003 vedlagt Landbruksdepartementets høringsbrev av 20. og 28. februar 2003 om hhv. organisering av laboratorietjenestene på matområdet og lov om overtakelse av formuesposisjoner ved endret ansvarsfordeling i matforvaltningen. Videre viser vi til brev av 14. februar 2003 fra Helsedepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet vedlagt høringsnotat om ny lov på matområdet.

Ovennevnte høringer inngår i en felles sak fra Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet om den framtidige organiseringen av matforvaltningen. På den bakgrunn har Konkurransetilsynet foretatt en felles vurdering av høringsnotatene.

Regjeringen tar sikte på å fremme en proposisjon om ny matlov for Stortinget i løpet av våren 2003. I høringsnotatet om ny matlov går det bl.a. fram at det skal etableres et felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet). En sammenslåing av Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), de kommunale næringsmiddeltilsynene (KNT), Statens dyrehelsetilsyn (Dyrehelsetilsynet), Statens landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet) og Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, vil utgjøre det nye Mattilsynet. Det legges opp til en sentral enhet, åtte regionale kontorer og i størrelsesorden 50-65 lokalkontorer.

Konkurransetilsynet har merket seg at et av målene for å etablere et felles tilsyn for all matproduksjon er en mer kostnadseffektiv forvaltning enn hva tilfellet er i dag. Ut fra et perspektiv om samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse stiller Konkurransetilsynet seg derfor svært positiv til omorganiseringen. Videre vil vi vise til vår tidligere høringsuttalelse av 4. april 2002 der vi peker på at en statliggjøring av KNT kan bidra til en mer enhetlig praktisering av regelverket slik at man unngår eventuelle konkurransevridninger mellom markedsaktørene (tilsynsobjektene). Høringsuttalelsen er vedlagt.



I høringsnotatet om *framtidig organisering av laboratorietjenester på matområdet* legger Landbruksdepartementet fram en vurdering av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for en statlig politikk på dette området. Vurderingene er gjort på bakgrunn av føringer fra Stortinget og en utredning foretatt av Agenda Utredning og Utvikling AS. Stortinget har bl.a. gitt sin tilslutning til at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av Mattilsynet. Konkurransetilsynet er enig i at laboratorievirksomheten og Mattilsynet bør organiseres som eiermessig og økonomisk uavhengige enheter. Det er vår oppfatning at ved å skille den konkurranseutsatte virksomheten fra forvaltningsmyndighetene, vil faren for konkurransekadelig kryssubsidiering i virksomheten begrenses. Vår vurdering av dette er nærmere utdypet i vårt brev av 4. april 2002, der det bl.a. pekes på at dagens organisering av laboratorietjenesten som en integrert del av KNT i så måte er å betrakte som uheldig.

Av høringsnotatet går det fram at i tillegg til faglige og habilitetsmessige mål, skal konkurransepolitiske mål og føringer om kostnadseffektivitet ivaretas i vurderingene av hvordan laboratorietjenestene skal organiseres. Det legges derfor opp til at de framtidige tjenestene i betydelig større grad enn tidligere skal være markedsstyrt. Dette ser vi svært positivt på. Konkurransetilsynet er videre enig med Landbruksdepartementet i at en forutsetning for å lykkes med en markedsrettet styringsmodell er at det foreligger muligheter for å etablere et velfungerende marked, dvs. at betingelsene for virksom konkurranse er til stede. For å bidra til å skape et slikt marked, samt løse de oppgaver som markedet ikke kan ta hånd om, foreslår departementet at det tas i bruk følgende virkemidler:

- Det forelås å *konkurranseutsette* egnede deler av analyseporteføljen til statlige institusjoner som i dag utfører laboratorietjenester for matforvaltningen.
- Områder der det ikke vil være grunnlag for å skape velfungerende markeder (for eksempel miljøer som driver forskning og ivaretar beredskapshensyn) organiseres slik at grunnlaget for offentlig *kryssubsidiering* ikke lenger er til stede. Dette sikres ved å skille ut virksomheten i aksjeselskap som skal drive etter ordinære forretningsmessige prinsipper. Samtidig etableres det et regelverk for prissetting av tjenester utført av disse institusjonene.
- Gjennom sin *innkjøpspolitikk* og *håndtering av anbud* skal Mattilsynet ha en rolle som styringsredskap for å utvikle markedet i ønsket retning.

Konkurransetilsynet stiller seg generelt positiv til ovennevnte tiltak. Konkurranseutsetting/anbud kan etter vår vurdering være velegnede virkemidler for å bidra til at det etableres et marked for produksjon av offentlige tjenester. I følge høringsnotatet har det over tid bygd seg opp en betydelig overkapasitet innenfor laboratorievirksomheten (Agenda anslår denne til 80-100 årsverk). Gjennom ulike former for konkurranseeksponering vil man derfor kunne oppnå effektiviseringsgevinster i form av reduserte kostnader (reduisert overkapasitet) som igjen vil kunne medvirke til mer effektiv bruk av offentlige ressurser.


I den nye modellen vil Mattilsynet inneha betydelig kjøpermakt og får derigjennom avgjørende innflytelse for hvordan tilbudssiden i markedet for laboratorietjenester vil utvikle seg. For å oppnå målet om økt konkurranse og kostnadseffektivitet vil vi understreke at det vil være avgjørende at Mattilsynets innkjøpspolitikk og håndtering av anbudskonkurranser innrettes slik at det bidrar til å stimulere til konkurranse og nyetablering.



Høringsnotatet om *lov om overtakelse av formuesposisjoner* inneholder i hovedsak forslag til et rettslig grunnlag for overføring av formuesposisjoner og tvisteløsning i forbindelse med at oppgaver som i dag utføres av kommunene vil bli overført til staten ved Mattilsynet fra 1. januar 2004. Forslaget berører således i liten grad konkurransemessige problemstillinger. Vi har på den bakgrunn ingen merknader til høringsnotatet som legges fram.

Vi har for øvrig ingen merknader til høringsforslagene.

Med hilsen


Mona Ljunggren (f.)
seksjonssjef


Sigrid Helland
rådgiver

Vedlegg:

Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 4. april 2002

Kopi:

Helsedepartementet v/ Tone Martheson, Pb. 8011 Dep, 0030 Oslo
Landbruksdepartementet v/ Helge Aske og Rolf Ivar Gran, Pb. 8007 Dep, 0030 Oslo
Fiskeridepartementet, Pb. 8118 Dep, 0032 Oslo