

Notat 2002–17

Struktur og økonomi ved frøkontroll- virksomheten

Torbjørn Haukås
Lars Johan Rustad

Tittel	Struktur og økonomi ved frøkontrollvirksomheten
Forfattere	Torbjørn Haukås, Lars Johan Rustad
Prosjekt	Struktur og økonomi i frøkontrollvirksomheten (A858)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	48
ISBN	82-7077-462-6
ISSN	0805-9691
Emneord	frøkontroll, såvarer, såvareanalyser, mattilsyn, finansiering, organisering

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

I 2001 ble det bestemt at Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), Statens dyrehelsetilsyn (SDT) og Statens landbrukstilsyn (SLT) skal slås sammen til et nytt tilsyn, «Mattilsynet». Det nye tilsynet skal dekke hele verdikjeden fra jord til bord.

I forbindelse med denne prosessen ønsket Landbrukstilsynet, avdeling såvarer, å vurdere ulike modeller for den framtidige frøkontrollstrukturen i Norge. Til nå har vi hatt en offentlig frøkontroll i Norge som har håndtert hele det norske markedet.

Gjennom dette prosjektet ønsket Landbrukstilsynet en uavhengig vurdering av strukturen for å se på kostnader for næringa og for samfunnet ved de ulike modellene som er beskrevet. Hensynet til habilitet, nærhet til brukerne, analyseomfang i forhold til antall laboratorieenheter, kompetanse og situasjonen for de ansatte, er forhold som er vurdert i dette notatet.

Vi takker alle brukerne av Landbrukstilsynets tjenester som velvillig har svart på telefonintervju, dessuten de nordiske offentlige og private såvarekontrollenhetene som har bidratt med opplysninger og data. Ola Kristian Dille hos Landbrukstilsynet har skrevet deler av kapittel 2 og framskaffet regnskapsdata.

Prosjektleder har vært Torbjørn Haukås og sammen med Lars Johan Rustad, har han skrevet rapporten. Notatet er ferdigstilt for trykking av Anne Bente Ellevold.

Oslo, februar 2002

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mandat for utredningen.....	4
1.3 Metode.....	4
1.4 Avgrensing	5
2 BESKRIVELSE AV FRØKONTROLLVIRKSOMHETEN SLIK DEN FOREGÅR I DAG.....	7
2.1 Historikk.....	7
2.2 Virksomhetsgrunnlag, visjon og hovedmål for Landbrukstilsynet.....	8
2.3 Organisasjon.....	9
2.4 Antall ansatte.....	10
2.5 Omfang.....	10
2.6 Logistikk.....	11
2.7 Prisnivå på analysetjenester	11
2.8 Hvorfor forskjeller mellom Norge og Danmark?.....	12
3 BESKRIVELSE AV ALTERNATIVE MODELLER FOR AKTIVITETEN PÅ FRØKONTROLLOMRÅDET OG VURDERING AV FORDELER OG ULEMPER.....	15
3.1 Videreføre dagens modell inn i Mattilsynet.....	15
3.1.1 Fordeler.....	15
3.1.2 Ulemper.....	17
3.2 Deling av analysevirksomhet og sertifisering (evt. legge analysevirksomhet til en annen offentlig enhet)	19
3.2.1 Fordeler.....	19
3.2.2 Ulemper.....	19
3.3 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell).....	21
3.3.1 Fordeler.....	21
3.3.2 Ulemper.....	22
3.4 Private laboratorier, et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet.....	22
3.4.1 Fordeler.....	22
3.4.2 Ulemper.....	22
3.5 Analyser i utlandet	23
3.5.1 Fordeler.....	23
3.5.2 Ulemper.....	23
3.5.3 Danmarks private laboratorier – firmaenes vurderinger.....	24
3.5.4 Plantedirektoratet i Danmark	25
3.5.5 Situasjonen i Sverige.....	27
3.5.6 Situasjonen i Finland.....	27
3.5.7 Muligheter til å få utført et større antall norske analyser i utlandet.....	28
4 FINANSIERING	29
4.1 Dagens finansieringsmodell.....	29
4.1.1 Analysevirksomheten.....	30
4.1.2 Sertifiseringsenheten.....	31

4.2	Full brukerbetaling av analysevirksomheten.....	32
4.3	Bruk av omsetningsavgift/gebyr	32
4.4	Offentlige tilskudd.....	33
4.5	Hvem tjener og hvem taper på en omlegging av finansieringen.....	33
5	DISKUSJON.....	35
5.1	Hvilke alternativer er realistiske ut fra dagens forutsetninger?.....	35
5.1.1	Videreføre dagens modell inn i Mattilsynet.....	35
5.1.2	Deling av analysevirksomhet og sertifisering.....	36
5.1.3	Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell).....	36
5.1.4	Private laboratorier og et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet	37
5.1.5	Analyser i utlandet	37
5.2	Hva sier brukerne av frøkontrollens tjenester?	38
5.3	Hva sier regelverket?.....	39
5.4	Hva koster de ulike alternativene for samfunnet/næringen?	40
5.4.1	Dagens alternativ	40
5.4.2	Deling av analysevirksomhet og sertifisering.....	40
5.4.3	Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell).....	40
5.4.4	Private laboratorier og et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet	41
5.4.5	Analyser i utlandet	41
6	KONKLUSJON	43
	REFERANSELISTE	45
	VEDLEGG	47

Sammendrag

I forbindelse med at Næringsmiddeltilsynet, Landbrukstilsynet og Dyreverntilsynet er vedtatt slått sammen til ett felles tilsyn, «Mattilsynet», ønsket Landbrukstilsynet, avdeling såvarer, en uavhengig vurdering av den framtidige frøkontrollstrukturen i Norge. Hensynet til rasjonalitet, kostnadseffektivitet, habilitet, ansatte, brukerne og flere andre forhold, er blitt vurdert. Vurderingene omfatter fem ulike modeller for organisering av frøkontrollvirksomhet i Norge:

- Alt i en statlig/offentlig enhet
- Deling av oppgavene i to offentlige enheter
- Private laboratorier og et offentlig laboratorium sammen med sertifiseringsenheten
- Private laboratorier, et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet
- Kjøp av laboratorietjenester i utlandet

I dag er frøkontrollvirksomheten i Norge organisert i en offentlig enhet som i Finland. Det er den samme enheten som også kontrollerer og autoriserer godkjente såvareforretninger som selger analysetjenester til disse. Det er derfor stilt spørsmål ved habilitet rundt dette. Spesielt i arbeidet med sammenslåing til et «Mattilsyn» er det lagt særlig vekt på habilitet.

Deling av virksomheten i to offentlige etater vil løse habilitetskonflikten. En etat vil da selge tjenester til frøforretninger og andre kunder mens en etat står for kontroll og sertifisering av såvarepartiene. Dette vil bli en dyrere og mindre rasjonell løsning. Fagmiljøet vil bli splittet, og arbeidskraften vil trolig ikke kunne utnyttes like effektivt. I dag jobber laborantene i perioder med lavt prøveantall i kontrollfeltene. En leieavtale for arbeidskraft vil kunne oppheve noen av ulempene. Naturlige etater til å overta analysevirksomheten vil være Planteforsk eller en selvstendig laboratorieenhet med utspring i de ulike laboratoriene som i dag sorterer under det framtidige mattilsynet. Landbrukstilsynet kjøper allerede tjenester av Planteforsk, og de har fra før laboratorievirksomhet i Ås-området.

Det norske markedet for såvareanalyser er lite, så ut fra hensynet til rasjonell og kostnadseffektiv drift, vil et alternativ med alle analyser i samme laboratorieenhet være å foretrekke. I valget mellom dagens modell og en splitting i to enheter har vi endt ut med å anbefale at oppgavene fortsatt organiseres i en enhet som i dag. Vi begrunner det med at oppgavene faglig er sterkt knyttet sammen slik at det er naturlig med den tette kontakten som best kan sikres ved dagens organisering. Svakheten ved dette valget er etter vårt syn ikke habilitet, men om en slik virksomhet evner å gå gjennom sin finansierungsstruktur for analysevirksomheten og legge til rette også for private aktører.

Vi tror det er mulig. Også hensynet til de ansatte og delvis brukernes synspunkter taler for at dagens modell er å foretrekke. Våre intervjuer har vist at habilitet innefor en offentlig organisert frøkontroll ikke oppfattes som et aktuelt problem av bransjen. Dette var samtlige av de som er intervjuet enige om.

Enkelte av brukerne var opptatt av konkurranse. De mente at systemet slik det fungerer i dag, ikke er helt tilfredsstillende sett ut fra brukernes synspunkt. En aktør vurderer seriøst å starte opp egen virksomhet i nærmeste framtid, og regelverket åpner for privat frøkontroll med offentlig godkjenning. Av disse grunnene vurderer vi ikke dagens alternativ som det mest sannsynlige på lengre sikt. Vi tror en privat konkurrent etter hvert vil etablere et tilbud for noen av analysene, mest sannsynlig for korn.

Private laboratorier og en offentlig enhet vil medføre at fagmiljøet blir splittet. Oppstartskostnader og mindre rasjonell drift på grunn av mindre volum over flere anlegg, gjør dette alternativet totalt sett dyrere enn all aktivitet samlet på ett sted. Ønske om konkurranse og mer fleksibilitet for brukerne, tilsier likevel at alternativet er aktuelt. Som nevnt vil det trolig relativt snart komme i alle fall en privat aktør på markedet. Erfaringer fra Sverige og Danmark viser at prisene på analyser ikke vil bli vesentlig påvirket av konkurranse, det er muligheten for selv å styre arbeidet som veier tyngst for brukerne. For organisering av den offentlige frøkontrollen gjelder de samme synspunktene på deling som er vurdert ovenfor. Med tanke på prøvevolum er det enda mindre aktuelt å dele den offentlige virksomheten dersom det kommer private aktører på markedet. Etter en samlet vurdering har vi kommet til at dette vil være det beste alternativet.

Private laboratorier, et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet vil være gunstig ut fra konkurransehensyn og habilitet. Ved en slik modell vil fagmiljøet bli delt i tre eller flere enheter, og det vil være en lite rasjonell måte å organisere virksomheten på. Alle argumentene som tidligere nevnt ved deling, vil fortsatt gjelde. I tillegg vil prøveantallet synke for den offentlige frøkontrollen. Det vil derfor være enda mindre aktuelt å dele enheten enn ved dagens situasjon der frøkontrollen har monopol på såvareanalyser.

Å sende alle analyser til utlandet ble ikke vurdert som aktuelt for noen av brukerne av analysetjenester. Det vil ta ekstra frakttid, og nærhet og personlig kontakt vil bli vanskeligere. Språkbarrierer og manglende kompetanse om norske forhold og sorter gjør dette alternativet lite attraktivt for brukerne. På kostnadssiden vil det trolig ikke ha så store konsekvenser. I dag er prisnivået på analysetjenester innenlands betydelig lavere enn i de andre nordiske landene. På lengre sikt vil dette jevnes ut.

Finansiering av analysevirksomheten er sentral i vurderingen av hvilke modeller som er aktuelle. I dag er analysevirksomheten i Norge finansiert ved analyseinntekter, såvaregebyr og offentlige midler. For å gi like konkurransevilkår, må denne fordelingen endres. Analyseinntektene bør etter hvert dekke kostnadene. Prisenivået vil da nærme seg de andre nordiske aktørene.

Et framtidssbilde er slik det blir skissert av et dansk privat firma. De regner med at de offentlige laboratoriene vil bli utkonkurrert. Den offentlige frøkontrollen vil i fremtiden bare ta hand om 10 % kontrollanalyser, og ikke ha kommersiell analysevirksomhet. Skulle dette skje i Norge, vil prøvevolumet bli så lite og kostnadene ved å opprettholde en offentlig kontroll bli så store, at det kan være aktuelt å benytte andre godkjente laboratorier i utlandet. Trolig vil ikke såvarebransjen være tjent med en slik utvikling, selv om tidsforbruket er mindre viktig for kontrollprøver. Bransjen vil derfor ha samarbeid med den offentlige frøkontrollen framover. Mange av kundene ser viktigheten av å ha en offentlig frøkontroll i Norge. Kompetanse, nærhet til brukerne og personlig kontakt er påpekt som viktig. Mange har lagt vekt på dette aspektet når de har vurdert å starte opp egen virksomhet. For de minste kundene vil det heller ikke være noe alternativ å starte opp egen laboratorievirksomhet.

Etter en samlet vurdering har vi kommet til at alternativet med private laboratorier og et offentlig laboratorium sammen med sertifiseringsenheten vil være den beste modellen for framtidig frøkontrollstruktur i Norge. Det er også det mest realistiske ut fra de planer som i dag foreligger om danning av det nye «Mattilsynet» og oppstart av private laboratorier.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I Norge er frøkontrollvirksomheten organisert i en statlig enhet som ligger under Landbrukstilsynet. Dette er den samme enheten som har ansvar for sortsgodkjenning, sortslisting, sertifisering av såvarer, godkjenning av og tilsyn med såvareforretninger, og administrasjon av floghavreregelverket.

Frøkontroll brukes her om laboratorieanalyser av renhet, spireevne og sykdommer/sunnhet hos frø. Resultatene fra disse analysene brukes i produksjonen av såvarer, og som kvalitetsmål ved omsetning av såvarer. I tillegg kan alle leierensier, bønder, gartnere og andre privatpersoner som ønsker det, få utført analyser av egen såvare.

I de fleste europeiske land finnes det både private og statlige frøkontrolllaboratorier (Norge, Finland, Island og enkelte mindre land er unntak). De private laboratoriene kan enten være frittstående og ta oppdrag fra ulike firmaer, eller de kan være knyttet til såvareforretninger. I begge tilfeller vil disse være godkjent /akkreditert og stå under tilsyn av den statlige frøkontrollen. Tilsynet består vanligvis av et system med stikkprøver slik at en viss prosentandel av prøvene (vanligvis 10 %) analyseres både av det private og det offentlige laboratoriet, og resultatene sammenlignes. I tillegg må de private laboratoriene ha et kvalitetssystem som revideres av den offentlige frøkontrollen.

Tilsynet og akkrediteringen gjelder gjennomføring av garantianalyser (resultater som skal framlegges ved salg av såvarepartiet). De private laboratoriene står fritt til å gjøre alle produksjonsanalyser (veiledende prøver som brukes i produksjonen av såvare).

Disse ordningene er i henhold til internasjonale avtaler og regelverk på såvareområdet, og er akseptert og godkjent av OECD som regulerer internasjonal såvarehandel, og av ISTA, den internasjonale frøkontrollorganisasjonen. EU har tilpasset sitt regelverk til dette, og Norge er tilsluttet regelverket via EØS-avtalen.

I mange land er også de offentlige såvarelaboratoriene organisert i en annen enhet enn sertifiseringsvirksomheten. Det vil si at analyseresultatene oversendes til et kontor som sammenholder resultatene av frøanalysene med resultatene fra vekstkontroll og kontroll dyrking, samt såvarens generasjon, og som utsteder sertifikater. Dette er

dokumenter som viser hvilken klasse såvarepartiet er godkjent i, og hvilke resultater som partiet har oppnådd.

1.2 Mandat for utredningen

Landbrukstilsynet ønsket et prosjekt der Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) ut fra et uavhengig ståsted, skal vurdere ulike måter å organisere frøkontroll på her i landet. Rapporten skal være et grunnlagsdokument i en samordningsprosess der Landbrukstilsynet trolig blir slått sammen med Dyrehelsetilsynet og Næringsmiddeltilsynet til et Matvaretilsyn.

Følgende problemstillinger ønskes belyst i prosjektet:

1. Beskrive ulike alternativer (modeller) for hvordan virksomheten med såvareanalyser kan organiseres
2. Analysere fordeler og ulemper ved de forskjellige modellene
3. Vurdere fordeling mellom ulike finansieringskilder

Blant annet ut fra situasjonen i våre naboland er det fire, muligens fem modeller som peker seg ut:

- Alt i en statlig/offentlig enhet (som i Norge og Finland)
- Deling av oppgavene i 2 offentlige enheter
- Private laboratorier og et offentlig laboratorium sammen med sertifiseringsenheten
- Private laboratorier og et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet
- Kjøp av laboratorietjenester i utlandet

Det utarbeides en analyse av fordeler og ulemper ved de forskjellige modellene. Denne analysen skal ha en samfunnsøkonomisk tilnærming, der kostnader ved de ulike modellene beregnes, både for samfunnet og for jordbrukssektoren. Faktorer som habilitet og rasjonalitet skal også vektlegges.

Landbrukstilsynet skal i denne sammenheng bidra med bakgrunnsinformasjon og økonomiske data.

Virksomheten på såvareområdet som omfatter både frøkontroll og sertifisering, finansieres i dag delvis via statsbudsjettet, delvis gjennom såvareavgift på 2 % av all omsatt såvare, og delvis via analyseinntekter.

Fordelingen mellom de ulike finansieringskildene skal vurderes i prosjektet. Endringer her vil ha innvirkning på analyseprisene.

Prosjektet startes opp 1. oktober, og ferdig rapport skal foreligge senest 10. februar 2002.

1.3 Metode

For å kunne besvare de enkelte problemstillingene i dette prosjektet, har vi innhentet data fra forskjellige kilder. Landbrukstilsynet, avdeling såvarer, har bidratt til prosjektet ved å stille regnskapet for de fem siste årene til disposisjon, og har bidratt til å fremskaffe andre nødvendige data for prosjektet. Kostnader ved dagens modell er beregnet ved hjelp av regnskapet og bruk av kapitalberegning. Brukerne av frøkontrollens tjenester er intervjuet på telefon om hvor tilfredse man er med frøkontrollens funksjon i dag, om hvordan de vil forholde seg ved forskjellige typer av endringer i frøkontrollstrukturen. Offentlige og private frøkontrolllaboratorier i Norden er kontaktet for å sammenligne forskjellige modeller som er valgt i våre naboland. De har også svart på erfaringer med privatisering og kapasitet for eventuelt å overta deler

av det norske markedet. Som vedlegg i notatet er vist det utgangspunkt vi brukte for å intervjuer over telefon.

1.4 Avgrensing

Prosjektet er avgrenset til maksimalt to månedsverk. Det begrenser hvor dypt det har vært mulig å gå inn i de aktuelle problemstillingene. De vil derfor ikke bli utført omfattende økonomiske beregninger på de forskjellige modellene. Arbeidet ble i starten noe forsinket på grunn av sykdom.

2 Beskrivelse av frøkontrollvirksomheten slik den foregar i dag

2.1 Historikk

Den første frøkontrollvirksomheten i Norge ble etablert ved Haug landbruksskole i 1884, hvor Bastian R. Larsen ble Norges første «Frøkontrollant». Mens virksomheten de første åra var basert på privat initiativ, kom myndighetene på banen i 1898, og Statens frøkontroll ble opprettet i 1899. Etter en sammenslåing med «Statens kemiske kontrollstation» i 1902, hvor virksomheten fikk navnet Statens kemiske kontrollstation og frøkontrollanstalt i Kristiania, ble de to enhetene skilt igjen i 1924. Dette resulterte i at Statens frøkontroll igjen ble opprettet og virksomheten flyttet til Ås, hvor en etablerte seg ved Norges landbrukshøgskole.

I 1986 ble Statens Frøkontroll slått sammen med de andre kontrollinstitusjonene som den gang var underlagt Landbruksdepartementet. Den nye organisasjonen fikk navnet Statens tilsynsinstitusjoner i landbruket (STIL) som ble etablert som en egen forvaltningsenhet.

Fra 1. januar 1993 ble STIL omgjort til et direktorat direkte underlagt Landbruksdepartementet, og et år seinere ble navnet endret til Statens Landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet). I november 2000 flyttet Landbrukstilsynets enheter på Ås inn i nye lokaler i Ås sentrum.

2.2 Virksomhetsgrunnlag, visjon og hovedmal for Landbrukstilsynet

Virksomhetsgrunnlag:

Landbrukstilsynet er et direktorat som forvalter lover og regelverk om plantehelse og økologisk landbruk, samt innsatsvarene såvarer, plantevernmidler, fôr, gjødsel og tekniske innretninger i landbruket.

På våre fagområder har Landbruksdepartementet fastsatt overordnede mål om en effektiv og miljøvennlig biproduksjon, god plantehelse og et etisk forsvarlig dyrehold. Andre viktige mål er at maten skal være produsert på trygge innsatsvarer og at forbrukerne skal sikres medvirkning.

Visjon:

Trygg framtid for mat og miljø

Formuleringen har relevans både i forhold til forbrukerne, yrkesutøverne i landbruket med tilhørende bransjer, og i forhold til natur- og arbeidsmiljøet.

Hovedmal:

- 1. En landbruksproduksjon med forbrukertillit*
- 2. God plantehelse*
- 3. Innsatsvarer som gir trygg mat*
- 4. Innsatsvarer som ikke skader natur- og arbeidsmiljø*
- 5. Innsatsvarer som har riktig brukskvalitet*

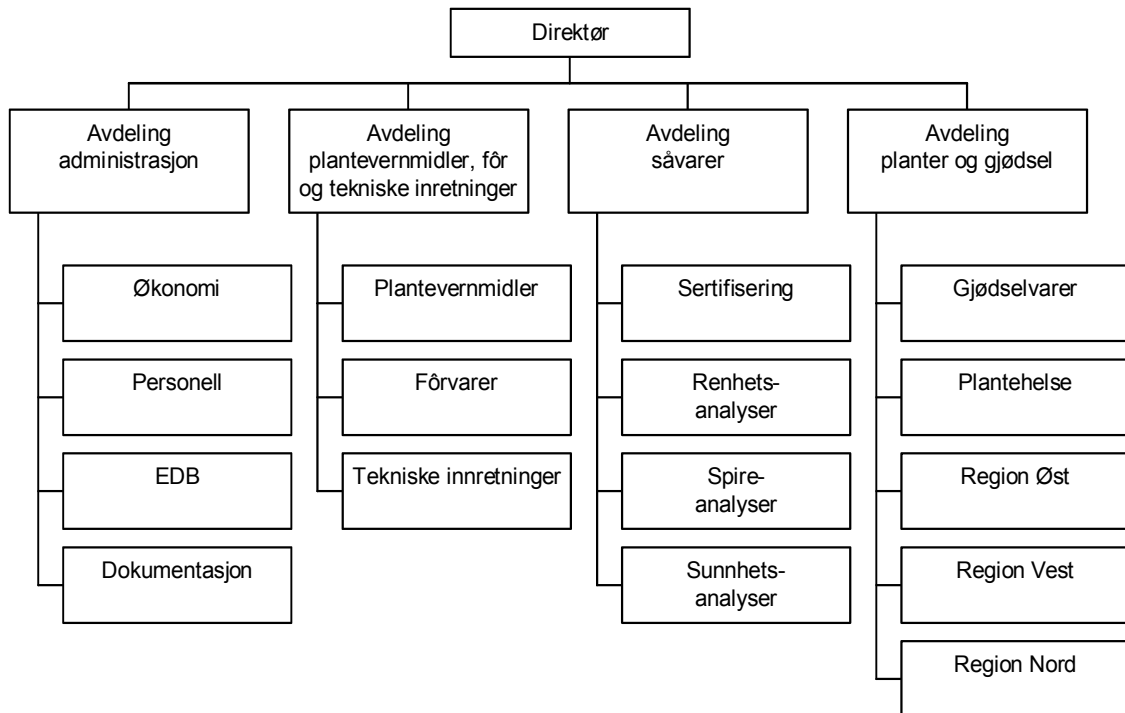
Første hovedmål er rettet mot Landbrukstilsynets rolle i forhold til sluttbrukerne i matkjeden, mens de øvrige målene er rettet mot landbruksproduksjonen og effekten av innsatsvarene som brukes.

I tillegg til hovedmålene er det formulert egne mål for de enkelte faglige virksomhetsområder, og det skal formuleres resultatmål det skal rapporteres etter.

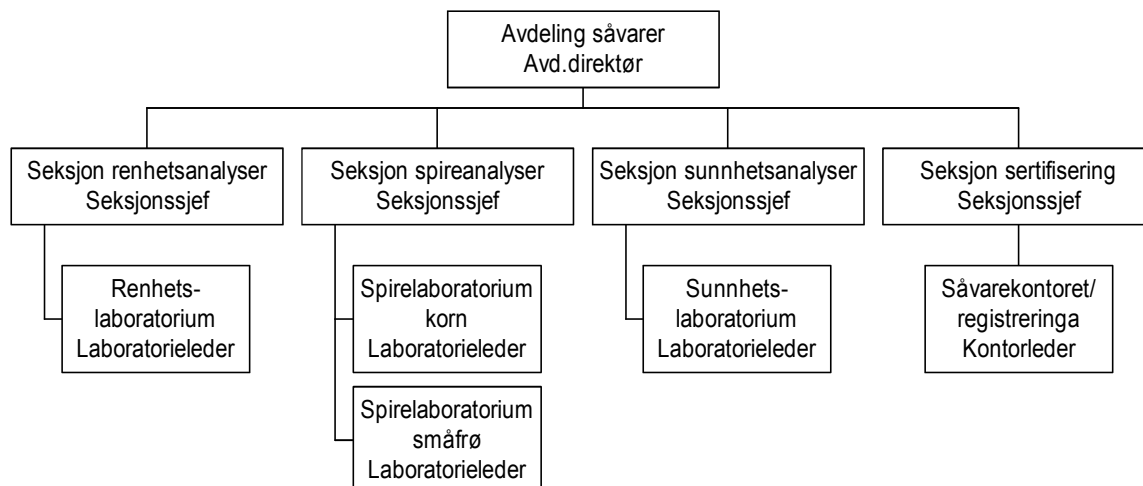
På grunnlag av hovedmål, strategiplan, overordnet virksomhetsplan og utvalgte satsingsområder, utarbeider de enkelte seksjoner sine egne virksomhetsplaner for det enkelte år.

2.3 Organisasjon

Landbrukstilsynet er et direktorat som ledes av en direktør som rapporterer direkte til Landbruksdepartementet, Avdeling matproduksjon og helse. Institusjonen er bygget opp med seksjoner for de ulike fagområdene. Seksjonene er samlet i tre fagavdelinger og en administrasjonsavdeling.



Opgavene vedrørende såvarer og frøkontroll er plassert i avdeling såvarer. Denne avdelingen ledes av en avdelingsdirektør og har fire seksjoner: Seksjon renhetsanalyser, seksjon spireanalyser, seksjon sunnhetsanalyser og seksjon sertifisering.



2.4 Antall ansatte

Landbrukstilsynet har i dag 167 ansatte, hvorav 53 ansatte (fast ansatte og sesonghjelp) er tilknyttet avdeling såvarer. Sesonghjelp engasjeres ved laboratorieseksjonene og deltar i arbeidet med såvareanalyser i høysesongen fra oktober til mars. De 53 ansatte i avdeling såvarer utfører i alt 40,5 årsverk, fordelt på 26 i laborativirksomheten, 9,5 på sertifisering og 5 på administrasjon (tall for 2001).

2.5 Omfang

Laboratoriene ved Avdeling såvarer mottar drøyt 18 000 prøver årlig, det vil si omkring 50 000 enkeltanalyser.

Dette er hovedsakelig prøver fra autoriserte såvareforretninger, godkjente leierenserier og bønder som bruker egenprodusert korn til såvare. I tillegg analyseres prøver av førkorn og importert fuglefrø med tanke på floghavre.

Av disse 18 000 prøvene er:

- 5000 regelverksstyrte prøver av såkorn
- 1000 regelverksstyrte prøver av engfrø
- 500 regelverksstyrte prøver av overliggende vare
- 500 stikkprøvekontroller i forbindelse med tilsyn (som det ikke kreves analyseavgift av)
- 5500 veiledningsprøver gårdbrukere/gartnere
- 400 floghavrediagnoser planter
- 400 floghavrediagnoser fuglefrø/førkorn
- 200 beisekvalitetsprøver leierenserier

De resterende 4500 prøvene er oppdrag for såvarebransjen, det vil si prøver som brukes i deres produksjonsstyring og som utgjør 25 % av det totale prøveantallet.

Årlig brukes det ca. 26 årsverk i analysearbeidet av såvarer. I gjennomsnitt blir det utført omtrent 2000 analyser per årsverk.

2.6 Logistikk

Prøvene som mottas blir først registrert, og hver prøve får et unikt journalnummer. I forbindelse med registreringen blir det også lagt inn hvilke analyser den enkelte prøve skal ha.

Etter registrering blir prøvene klargjort, det vil si delt ned til passe arbeidsprøve som kreves for den enkelte analyse. Alle prøver av «småfrø» må først innom renhetslaboratoriet for en renhetsanalyse eller klargjøring for spiring før de blir lagt ut til spiring. Det samme gjelder prøver av såkorn til sertifisering. Disse prøvene gjennomgår først en renhetsanalyse før de blir lagt til spiring.

Etter at henholdsvis renhetsanalysen, spireanalysen og sunnhetsanalysen er ferdig, blir analyseresultatene påført analysekort og levert såvarekontoret. Der blir resultatene registrert inn i såvareavdelingens datasystem. Deretter blir det skrevet ut analysebevis, påført de enkelte analyseresultatene til den enkelte prøve.

Alle analysebevis til prøver som skal sertifiseres, blir kontrollert og underskrevet av de fagansvarlige ved seksjon sertifisering, før resultatene blir sendt til oppdragsgiver. De øvrige analysebevisene underskrives av medarbeiderne på såvarekontoret.

2.7 Prisniva på analysetjenester

Vi har sammenlignet de offisielle prislister fra forskjellige laboratorier i Norden. For enkelte av laboratoriene var det vanskelig å skaffe priser siden det ikke eksisterte offisielle lister. Type analyser var også vanskelig å sammenligne, spesielt gjelder det analysepakker der det for eksempel inngår flere analyser av samme prøve. Plantedirektoratet i Danmark har en startavgift på DKK 80,- for forberedelse av hver prøve. Denne avgiften har vi fordelt på de aktuelle analysene i sammenligningen. I Norge gis det 10 % rabatt dersom en bestiller både renhet og spiring på samme prøve. Denne rabatten er ikke tatt med i tabellen. Vi har valgt ut en del enkeltanalyser etter «handlekurvmotoden» for å sammenligne prisnivået på analyser av frø i Norden. Etter gjennomgang av prislister sammen med Landbrukstilsynet, mener vi at prisene gir et relativt godt bilde av prisnivået på analyser. Prisene er omregnet til norske kroner.

Tabell 2.1 Prissammenligning mellom forskjellige frølaboratorier i Norden. Alle priser er omregnet til norske kroner (100 NOK = 108 DKK, 85 SEK og 135 FIM)

Art	Analyse	Norge		Danmark		Sverige		Finland	
		Landbrukstils.	Plantedir.	DLF-Trif. ¹⁾	Utsadesk.	AnalyCen	Vaxtkontr.		
Hvete	Renhet	145	123	106	89	127	196		
	Innblanding	0	217	187	179	131	155		
	Spiring	160	175	151	196	194	182		
	Tetrazolium	290	583	503	298	321	502		
	Tusenkorntvekt	60	66	57	34	46	115		
Engsvingel	Renhet	380	497	428	417	390	466		
	Innblanding	0	175	151	442	418	284		
	Spiring	275	259	223	417	338	284		
Sum		1 310	2 095	1 806	2 070	1 965	2 183		

1) Prisene er beregnet ut fra opplysninger per telefon som et forholdstall av Plantedirektoratets priser

Vi ser av tabellen at Landbrukstilsynet i Norge har det laveste prisnivået på disse analysene tilfeldig utvalgt fra prislister. Vi ser også at de private laboratoriene i Sverige og Danmark ligger litt lavere i pris enn de offisielle frølaboratoriene. Laboratoriene i Danmark og Sverige oppga at de hadde full dekning av alle kostnader for analysevirksomheten gjennom analyseinntektene, mens den offisielle frøkontrollen i Finland oppga ca. 85 %. Våre beregninger for Landbrukstilsynet spesifisert i kapittel 4 under finansiering, viser en inndekning på 39 %. Prisen på analysepakken i eksempelet over hadde ved full inndekning vært kr 3 394. Vi må ta forbehold for at vi ikke har gått inn i regnskapene til de enkelte laboratoriene og vurdert om de dekker de samme kostnadene vi har beregnet for Landbrukstilsynet. Både i Sverige og Danmark ble det hevdet at privatisering av laboratoriene ikke hadde medført noe særlig rimeligere prøver. Det man hadde oppnådd, var større fleksibilitet, brukerne hadde større nærhet til analyseavdelingene, og de kunne prioritere selv når det var kapasitetsvansker i sesongen. Til tross for at Landbrukstilsynet ligger lavest i pris på disse analysene i Norden, var det mange av brukerne av tjenestene som mente at prisnivået i dag var alt for høyt, og at de av den grunn var villig til å vurdere andre alternativer. Enkelte av de største brukerne av Landbrukstilsynets tjenester hadde vurdert å starte opp med eget laboratorium for frøkontroll. Ingen har til nå besluttet å starte opp, men spesielt Felleskjøpet Øst Vest og AnalyCen (trolig i samarbeid) vurderer det i høy grad fremdeles.

2.8 Hvorfor forskjeller mellom Norge og Danmark?

På bakgrunn av de opplysningene vi fikk, fant vi det interessant å se på en del størrelser med tanke på inntekter, kostnader og produktivitet. Vi har her sammenlignet Landbrukstilsynet i Norge og Plantedirektoratet i Danmark.

Av tabell 2.2 går det fram at det er flere faktorer som gjør at avviket i resultatet er så stort. Prøveantallet per årsverk er helt identisk. Analyseantallet per årsverk er 45 % større i Danmark. Vi har da regnet 56 000 analyser per år i Norge. Ved nærmere gjennomgang av tallene, viste det seg nemlig at Plantedirektoratet regner innblanding og renhet som 2 analyser mens dette blir regnet som en analyse hos Landbrukstilsynet. Likevel er det mange flere analyser per prøve i Danmark. Analyseinntektene er mindre enn 1/3 i Norge i forhold til Danmark. Gjennomsnittsinntekt per prøve er NOK 289 i Norge mot NOK 827 i Danmark. Det betyr at prisnivået er for lavt i Norge eller at det er mange prøver det ikke blir betalt for. I underkant av 1 000 prøver her i landet er kontrollprøver som ikke blir fakturert. Danskene har langt flere grasprøver i forhold til korn, og de har en større prosent garantiprøver. Begge disse faktorene gjør at det blir flere analyser per prøve. I Norge er det nok en tendens til at det heller kommer flere prøver per parti, der den første gjelder et begrenset antall veiledningsanalyser for såvarefirmaets produksjonsstyring. Vanninnhold blir i Norge analysert av produsenten. I Danmark inngår omtrent 3 000 vanninnholdsanalyser som blir tatt sammen med de andre analysene. Dette påvirker også analyseantallet per prøve. Kostnadsnivået drar i samme retning. Lønnskostnader per prøve er omtrent like mens per analyse er forskjellen stor. Sum kostnader per prøve er noe lavere i Norge, mens sum kostnader pr analyse er langt lavere i Danmark. Sumvirkningen av alle disse faktorene gjør at driftsresultatet viser stor forskjell. Vi har her sammenlignet Landbrukstilsynets kostnader både med og uten kapitalkostnader, siden danskene ikke har alle kapitalkostnader med i sine tall.

Tabell 2.2 Sammenligning av volum, inntekter og kostnader mellom Landbrukstilsynet (2001) og Plantedirektoratet (2000), alt omregnet i norske kroner

	Landbrukstilsynet		Plantedirektoratet
	Alle kostnader	Eksl. kapitalkostnader	Eksl. kapitalkostnader
Antall prøver	18 000	18 000	26 000
Antall analyser	56 000	56 000	119 100
Analyser pr prøve	3,1	3,1	4,6
Antall arsverk	26	26	38
Antall prøver per arsverk	692	692	684
Antall analyser pr arsverk	2 154	2 154	3 134
Analyseinntekter	5 200 000	5 200 000	21 500 000
Inntekt per prøve	289	289	827
Inntekt per analyse	93	93	181
Lønnskostnader	9 500 000	9 500 000	14 600 000
Sum kostnader	13 700 000	11 500 000	21 200 000
Lønnskostnader per prøve	528	528	562
Lønnskostnader per analyse	170	170	123
Sum kostnader per prøve	761	639	815
Sum kostnader per analyse	245	205	178

3 Beskrivelse av alternative modeller for aktiviteten på frøkontrollområdet og vurdering av fordeler og ulemper

I dette kapitlet har vi først kort beskrevet hver modell. For hvert alternativ er det en vurdering av fordeler og ulemper ved modellen. Blant annet følgende forhold er vurdert: Habilitet, nærhet til brukerne, analyseomfang i forhold til antall laboratorieenheter, oppstartkostnader ved nye laboratorier, kompetanse, totalkostnader ved de forskjellige alternativene og situasjonen for de ansatte.

3.1 Videreføre dagens modell inn i Mattilsynet

I Norge er frøkontrollvirksomheten organisert i en statlig enhet som ligger under Landbrukstilsynet. Den samme enheten har også ansvar for sortsgodkjenning, sortslisting, sertifisering av såvarer, godkjenning av og tilsyn med såvareforretninger og administrasjon av floghavrereguleringen.

Dette er i prinsippet samme organisering som en har hatt så lenge det har vært offentlig frøkontrollvirksomhet i Norge. Modellen har vært og er i bruk i en god del andre land, blant annet i Finland. En årsak til at modellen i dag er omdiskutert, er habilitetsvurderinger. Kan en ha tillit til at den samme organisatoriske enheten takler både å ha ansvar for brukerbetalt laboratorievirksomhet på såvareområdet og samtidig ha ansvar for sertifisering av såvarer og godkjenning og tilsyn med såvareforretninger?

3.1.1 Fordeler

Modellen er velkjent og velprøvd. I intervjuer vi har hatt med kunder, har de fleste et godt grunnlag til å vurdere modellen, mens alternativene i mindre grad er gjennomtenkt.

Det velkjente er i utgangspunktet trygt og ønsket blant de ansatte. At mange ansatte føler en viss frykt for omlegging av virksomheten, fikk vi klart inntrykk av etter å ha besøkt Landbrukstilsynet med laboratoriene. Det perspektivet som antakelig fryktes

mest, er en løsning med fysisk flytting av laboratorievirksomheten. Dersom laboratoriene skulle bli flyttet mer enn 3-4 mil, er det rimelig å tro at svært mange av de ansatte ikke vil bli med på lasset. De ansatte oppfatter etter vår vurdering sannsynligheten for flytting som minst dersom en beholder dagens modell. Modellen gir ikke noen garanti mot flytting. Samordning med andre laboratorier i det nye Mattilsynet kan være en mulighet, men vi tror også det blir lite aktuelt.

Det er utvilsomt en fordel samfunnsøkonomisk og for virksomheten å slippe å bygge opp nytt laboratorium og å slippe å lære opp en vesentlig del av personalet på nytt. Laboratoriene i Moerveien er helt nye, slik at argumentene mot flytting står mye sterkere enn om det dreide seg om nedslitte og umoderne laboratorielokaler.

Nærhet til brukerne er en fordel. Spesielt såvarefirmaene vektlegger behandlingstid og korte ekspedisjonstider. Felleskjøpets avdeling på Holstad er den største kunden ved såvarelaboratoriene og representerer om lag halvparten av virksomheten. De har i dag den fordel at de raskt kan kjøre prøver til laboratoriet og på den måten få helt minimal frakttid.

Ut fra de samtale vi har hatt, er det grunn til å regne med at det er stordriftsfordeler i frølaboratedrift. At alle frøanalyser gjøres i samme enhet slik tilfellet har vært i Norge i dag, blir derved en økonomisk rasjonell løsning. Det er mulig å dra en parallell til utviklingen i lufttrafikken. Argumentet for å få konkurranse i flymarkedet var at det ville bli bedre tilbud og lavere priser. Dette skjedde straks markedet ble åpnet. Etter få år førte dette til overkapasitet, store tap og til slutt konkurs for en av aktørene mens den andre ble kjøpt opp av konkurrenten. Argumentasjonen er nå den motsatte, stordriftsfordeler gjør at det vil bli lavere priser på grunn av bedre kapasitetutnyttelse, mer miljøvennlig opplegg etc.

De som arbeider i Landbrukstilsynet forsvare selv dagens modell. De mener dette vil være den beste løsningen også etter at Landbrukstilsynet om ett år sannsynligvis er blitt en del av et nytt Mattilsyn. Vi skal referere argumentene Landbrukstilsynet begrunner sitt syn med, og som er argumenter vi også deler.

De anfører for det første at et statlig laboratorium i utgangspunktet er en god garanti for nøytralitet og uavhengighet i forhold til kundene, i og med at det ikke har noen egeninteresse i analyseresultatene. Da Landbrukstilsynets såvarelaboratorier ble akkreditert internasjonalt, var en viktig forutsetning for denne akkrediteringen at det ikke var noen økonomiske bånd mellom laboratoriet og kundene. Revisorene la da stor vekt på at statlige laboratorier var den beste garantien for slik uavhengighet. Våre intervjuer med kunder som kjøper analysetjenester, viser at de er enige i denne argumentasjonen.

For det andre framhever Landbrukstilsynet at egne laboratorier gir muligheter for å samle kompetanse i et større fagmiljø, noe som kan være positivt også for personer som utfører tilsynsoppgaver. Uansett er det få personer i Norge som jobber innenfor de samme områdene, og oppsplitting gir mindre og mer sårbare fagmiljøer. Dette synet vektlegger også nordiske kolleger av vårt Landbrukstilsyn som vi har snakket med.

En tredje fordel de framhever med egne laboratorier, er at tilsynet har muligheter til å styre analysetilbudet og sikre at de analyser det til en hver tid har bruk for, kan utføres. Analyser som er nødvendige for tilsynsformål kan gis prioritet. Sett fra et brukersynspunkt vil nok en slik prioritering bli sett på som en ulempe.

Som et fjerde argument tror Landbrukstilsynet at en samlet løsning også er den billigste løsningen totalt sett. En grunn til dette er at det i dag skal betales merverdiavgift på kjøp av analysetjenester. Avdeling såvarer er i dag MVA registrert og har både inngående og utgående MVA. Et nytt Mattilsyn (med en sertifiseringsenhet, men uten laboratorier) vil sannsynligvis ikke være MVA registrert, slik resten av Landbrukstilsynet ikke er det i dag. Resultatet i framtida kan dermed bli at en kjøper tjenester med MVA, men ikke vil kunne trekke den fra. En annen grunn er at det totalt

sett vil bli mindre administrasjon og at en unngår kostnader med dublerende kompetanse ved å ha de som utfører analysearbeidet og de som bruker resultatene innenfor samme organisasjon. Likeledes gir det muligheter for en mer fleksibel utnytting av ressursene gjennom året.

3.1.2 Ulemper

- **Habilitet**

Landbrukstilsynet har selv påpekt muligheten for at det kan bli stilt spørsmål om habilitet når en har forretningsdrift i den samme organisasjonen som skal føre tilsyn. Det at de samme personer skal selge tjenester til bedrifter som de også skal føre tilsyn med, kan gi muligheter for misbruk. Mistanker om slike koblinger kan eventuelt føre til redusert tillit hos forbrukerne og andre som bør stole på at tilsynet er uavhengig og nøytralt.

Integritet og habilitet ser ut til å være sterkt vektlagt i arbeidet som nå pågår med sikte på å etablere mattilsynet fra 2003. I et høringsdokument fra Landbruksdepartementet til «referansegruppen Delprogram 2: Nytt mattilsyn» (Landbruksdepartementet, 2002) heter det:

«Forbrukertillit forutsetter høy kompetanse i «mattilsynet» og ryddighet i sin rolle som tilsynsorgan overfor aktørene i kjeden. Det må ikke kunne reises tvil om tilsynets integritet og habilitet når det i ulike sammenhenger skal agere overfor disse. Dette gjelder særlig hvis det her i landet skulle oppstå matskandaler på linje med det en har sett i andre land.

«Mattilsynet» skal, som hovedprinsipp ikke ha forretningsforbindelser med sine tilsynsobjekter. Dette skal gjelde både for tilsynet som organisasjon og for det personellet som har sitt daglige virke i tilsynet.

I forhold til den praksis som utøves innenfor dagens tilsynsorganer, vil full etterlevelse av dette prinsippet i hovedsak ha konsekvenser på to områder:

- Organisering av laboratorievirksomheten
- Distriktsveterinærenes praksis med utøvelse av klinisk virksomhet.»

Vi har spurt en del kunder om de ser noen habilitetsproblemer med dagens organisering. Det er ingen som har hatt slike anmerkninger, og vi kjenner heller ikke til at dette har vært noen problemstilling historisk. Flere uttrykker derimot at de legger stor vekt på at analysene er utført av et offentlig organ.

- **Brukerorientering**

Også ut fra andre argumenter er det i dag sterke krefter som taler for å skille forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman sa i sin redegjørelse for Stortinget 24. januar i år blant annet følgende (Norman, 2002):

«For å imøtekomme brukernes individuelle ønsker vil regjeringen øke den enkeltes valgfrihet, i større grad la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter, utvikle bredere og mer differensierte tilbud, og kreve at statlige etater og tjenesteytere skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser. Bruker-evalueringene skal være en del av den årlige rapporteringen og skal brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag mellom tjenesteytere.

Parallelt med dette må tjenesteproduksjonen omorganiseres. I dag bærer den for sterkt preg av forvaltnings- og styringsystemet. Organisasjons- og ledelses-

former, rapporteringsveier, budsjettssystemer og kontrollrutiner er utformet med utgangspunkt i forvaltningens behov, og med vekt på idealer som åpenhet og innsyn, demokratisk medvirkning og politisk styring. Det som er gode prinsipper for forvaltning, er imidlertid ikke nødvendigvis like gode retningslinjer for personlig tjenesteytelse. En hierarkisk organisasjon er forvaltningsmessig oversiktlig, men er vanskelig å forene med teamarbeid, brukermedvirkning og andre tjenesteytelsesidealer. Åpenhet og innsyn kan komme i konflikt med individets krav på konfidensialitet, og stivbente budsjett- og kontrollsystemer gir liten fleksibilitet til å imøtekomme individuelle ønsker og behov.

Et klarere skille mellom forvaltning og tjenesteytelse gjør det mulig å velge mer fleksible, brukerrettede organisasjonsmodeller for tjenestedelen av offentlig virksomhet, og fristilling gir den enkelte enhet frihet til å utvikle den organisasjonsmodellen som egner seg best.

Større frihet for tjenesteprodusentene og økt individuell tilpasning av tjenestetilbudene vil føre til større differensiering av tilbudene, både mellom individer, grupper og geografiske områder. Det er ikke en ulempe – det er en fordel fordi tilbudene da i større grad vil avspeile forskjeller i ønsker og behov og forskjeller i lokal prioritering.»

Videre sa han:

«For å oppnå større formåls- og kostnadseffektivitet kan man velge én av to veier. Den ene går via sentral styring, store enheter og pene organisasjonskart. Den har vært prøvd, og den har ikke ført til målet. Den andre går via delegering og desentralisering av ansvar og myndighet, økonomiske incitament og uavhengig kvalitetskontroll. Den gir et større mangfold av løsninger, og med det mindre oversiktlige organisasjonskart – men til gjengjeld gir den bedre og billigere tjenester for innbyggerne. Grunnen til det er at innsikten og kompetansen som er nødvendig for å finne frem til bedre løsninger først og fremst finnes i de enkelte kommuner, tjenesteproduserende enheter og statlige etater. Hovedoppgaven for sentrale myndigheter må være å frigjøre denne kompetansen og sørge for at lokale enheter får effektivitetsfremmende rammevilkår kombinert med nødvendig veiledning og opplæring.»

- Profesjonalitet

Et tredje argument mot løsningen er at et forvaltningsorgan i utgangspunktet ikke er en profesjonell laboratoriebedrift. Dersom ikke utvikling av fagkompetanse og fornyelse av utstyr prioriteres, vil det lett kunne bli en negativ utvikling for små laboratorier i en stor institusjon.

- Internprising

Det er sannsynlig at offentlige virksomheter i framtiden i enda større grad blir pålagt å betale og ta seg betalt for spesifisert kjøp av tjenester også seg imellom. Det gamle systemet med offentlig grunnfinansiering eller generell driftsstøtte viker for prising basert på full kostnadsdekning også mellom offentlige virksomhetsgrener. Dagens organisering, der samme avdeling har ansvar både for salg av analysetjenester og tilsynets etterspørsel etter analysetjenester, inviterer ikke til reell internprising mellom disse aktivitetene. Dette problemet blir spesielt tydelig når begge aktivitetene i betydelig grad finansieres via statsbudsjett og såvaregebyr.

- Flytting

Dersom såvareavdelingens laboratorievirksomheten videreføres inn i et nytt Mattilsyn, blir det en egen vurdering å avgjøre fysisk beliggenhet av laboratoriet. Vi tror flytting neppe er aktuelt innenfor en slik modell, men det kan ikke utelukkes siden samlokalisering ofte er et tema når flere institusjoner skal slås sammen. I tilfelle flytting gir dette ulemper som vi kommer inn på i avsnitt 3.2.2.

3.2 Deling av analysevirksomhet og sertifisering (evt. legge analysevirksomhet til en annen offentlig enhet)

Dette alternativet kan være aktuelt å vurdere spesielt med tanke på mulige habilitetsproblemer ved organiseringen slik den er i dag. Et alternativ er at det organisatoriske ansvaret for laboratorievirksomheten på såvareområdet flyttes til en annen eksisterende offentlig virksomhet. Planteforsk kan være en kandidat til å overta ansvaret for aktiviteten. De utfører allerede i dag tjenester for Landbrukstilsynet, og har annen laboratorievirksomhet i Ås-området. Alternativet, og kanskje den mest aktuelle løsningen dersom denne modellen blir valgt, er å opprette et nytt offentlig organ med ansvar for laboratorievirksomhet for hele det nye Mattilsynet. Laboratorier for de lokale næringsmiddeltilsyn ønsker å gå inn i en slik organisasjon.

3.2.1 Fordeler

Fordelen med denne organiseringen er i hovedsak at man løser problemene som er påpekt som ulemper ved dagens modell (se avsnitt 3.1.2). Det innebærer:

- En fjerner eventuell tvil om habilitet og integritet
- Det er i tråd med signalene fra Arbeids- og administrasjonsministeren om å skille klarere mellom forvaltning og tjenesteproduksjon og å skille mellom ansvar for finansiering og selve produksjonen av offentlige tilbud. I følge Norman vil en slik omorganisering medvirke til at brukerne (i dette tilfellet de som kjøper frøanalyser) opplever at deres servicebehov blir sterkere vektlagt på bekostning av forvaltningens behov.
- Sannsynlighet for at det vektlegges sterkere å være en profesjonell laboratoriebedrift. Det innebærer også en sterkere motivasjon for å prise sine tjenester slik at eventuelt nye aktører finner like konkurranseforhold.

3.2.2 Ulemper

I hvor stor grad en slik organisering vil medføre ulemper, er sterkt påvirket av om laboratoriet da blir fysisk flyttet eller ikke. Flytting vil gi store oppstarts- og omstillingskostnader. Ulempene blir altså vesentlige større ved denne modellen dersom man flytter laboratoriet i forhold til å beholde dagens lokaler, men i en annen organisasjonsstruktur. Disse forskjellene vil gjelde situasjonen for de ansatte (omstillingsuro), for opplæringsbehov (fordi et antall ansatte ikke vil flytte med dersom laboratoriet skal flyttes), for nyinvesteringer i laboratorieutstyr og innredning av nye lokaler (oppstartskostnader) og kanskje også for nærhet til brukerne. Det er et moment at Felleskjøpets hovedanlegg på Holstad er den største enkeltkunden. I FKØV-systemet står dette anlegget for 65 % av såkornproduksjonen og nesten hele engfrøproduksjonen.

Sannsynligheten for fysisk flytting av laboratoriet er vanskelig for oss å vurdere. På kort sikt er det opplagt at det har fordeler å beholde laboratoriet som nå er nyetablert i Moerveien 12 uavhengig av hvordan dette blir organisert. Laboratoriet og svært mye av

analyseutstyret, er nytt. En flytting koster i seg selv en del. Det er videre opplagt at kapitaltapet er større når en bryter opp et nytt laboratorium enn et som i stor grad er nedskrevet. Administrative kostnader med å forberede flytting, tilpasse lokaler mv. må i stor grad gjøres på nytt uansett. Teknisk utstyr kan i stor grad la seg flytte.

Indirekte vil flytting ofte gi korttidskostnader i form av uro blant de ansatte med derav følgende produktivitetsnedgang. Dersom flytteavstanden blir stor, vil det i tillegg måtte påregnes stor utskifting av personalet med de ulempene dette vil gi i en overgangsfase. Graden av stedbundethet antas å øke med alderen på medarbeiderne. Den vil også øke med antall familiemedlemmer medarbeideren har å ta hensyn til. Sesonghjelp må videre antas å være mindre villige enn fast ansatte til å pendle langt eller flytte etter sin arbeidsplass. I frølaboratoriene brukes i dag mange sesongmedarbeidere vi må regne med er nokså stedbundne. En lengre flytting geografisk vil etter vår vurdering medføre et stort opplæringsbehov for å vinne tilbake den kompetansen som går ut av frøkontrollvirksomhet.

Den største flyttekostnaden vil trolig være å erstatte tapt kompetanse, og denne kostnaden vil øke med hvor langt det flyttes. I Danmark ble vi fortalt at de regnet med fra et halvt til tre år å lære opp en fullt kvalifisert laborant. Av disse måtte en regne med å miste halvparten relativt raskt, mens resten ofte ble svært stabil arbeidskraft. De fortalte at hovedtendensen var at ungdommen ofte hoppet videre til noe annet relativt raskt, mens de stabile ofte var etablerte kvinner, gift med menn i gode stillinger som ikke er villig til å flytte.

Innenfor denne modellen tror vi det mest naturlige må være at analysevirksomheten og sertifiseringen skilles organisatorisk uten at det medfører fysisk flytting av laboratoriene i Moerveien. Derved unngår en de påpekte ulemper en flytting vil kunne ha. Det bør da ligge an til at sertifiseringsenheten leier arbeidskraft fra laboratoriet for å drive feltkontroll om sommeren. En kan i så fall ikke regne med noen samordningsgevinst med annen laboratorievirksomhet for bedre utnyttelse av personalet i lavsesongperioder.

De ulemper vi i så fall står tilbake med er:

- Utnyttelse av arbeidskraften. Deler av analysepersonalet arbeider nå med kontroll dyrking og andre oppgaver som hører hjemme under «sertifisering» i vekstsesongen (når det kommer inn få frøprøver). Selv om intensjonene er gode, kan en omorganisering gjøre det vanskeligere å utnytte personalet på samme måte som før og fleksibiliteten kan avta. Det kan tenkes at den nye organisasjonsenheten med ansvar for frølaboratoriene har andre oppgaver de vil personalet skal arbeide med i perioder med liten prøveinngang.
- Det er påpekt at samarbeid mellom analyse og sertifisering i dag gir faglige fordeler for begge parter i form av et større fagmiljø. Det er få personer i Norge som jobber innenfor de samme områdene, og oppsplitting gir mindre og mer sårbare fagmiljø. Igjen er det slik at denne faren øker dersom det ikke bare blir en organisatorisk, men også fysisk flytting av analysevirksomheten.
- Tilsynet (sertifiseringsdelen) har behov for deler av den kompetansen som laboratoriene representerer. Denne kompetansen er vesentlig for å kunne bestille nødvendige analyser og for å tolke resultatene på en tilfredsstillende måte. Faren er altså at modellen fører til behov for dublerende kompetanse eller til et mindre kompetent tilsyn.
- Finansieringen av analysevirksomheten må gjennomgås. Det må avklares om det fortsatt skal være slik at deler av såvaregebyret skal gå til å dekke kostnader ved analysevirksomheten og om deler av virksomheten skal dekkes over statsbudsjettet. Analyseprisene vil kunne øke kraftig dersom de øvrige inntektskildene faller bort etter en omorganisering. Finansiering av virksomheten kommer vi tilbake til i kapittel 4, og

vi tror det er sannsynlig at en grundig gjennomgang av finansieringen ganske snart vil komme uansett valg av modell.

3.3 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell)

Det er ingen stor forskjell mellom denne modellen og nåværende modell i Norge og Finland. I Sverige og Danmark er det private laboratorier, men den offentlige frøkontrollvirksomheten er ellers organisert i samme enhet slik som i Norge og Finland.

Norsk regelverk gir anledning til å opprette private laboratorier for frøkontroll. Forskriften sier at analysene skal foretas i Landbrukstilsynets laboratorier eller i laboratorier autorisert av Landbrukstilsynet. Et akkrediteringsopplegg er nødvendig. Til nå er det ingen private aktører som har villet gå inn på en slik ordning.

Etter vår vurdering vil en forutsetning for denne modellen være at finansieringsstrukturen for analysevirksomheten legges om slik at det blir rimelig like konkurransevilkår. Som vi skal se i kapittel 4, betyr inntekter fra såvaregebyr og grunnfinansiering fra Staten i dag så mye for analyseprisene at det neppe lar seg gjøre å etablere et konkurrerende laboratorium.

3.3.1 Fordeler

Konkurransen i et marked blir generelt oppfattet som en fordel. En del kunder påpeker at analysene ved Landbrukstilsynet er for dyre og at de trenger konkurranse. Siden analyseprisene i dag på langt nær gir full kostnadsdekning, tror vi det er tvilsomt om brukeren vil oppleve lavere priser ved denne modellen. Erfaringene fra Danmark er imidlertid at de private laboratoriene etter noen års erfaring sier at de kan utføre analysene billigere enn Plantedirektoratet som er det offentlige laboratoriet. Både i Danmark og Sverige hevder den offentlige laboratorieenheten at alle kostnader dekkes inn gjennom analyseprisene. Når en kommer til poster som avskrivning og forrentning er det litt forskjellige regnemåter mellom landene.

En annen fordel som blir trukket fram, er at flere aktører gir større grad av brukerorientering. Dette innebærer blant annet i større grad å sette inn ekstraressurser når det er behov for dette, slik at kundene slipper å stå i kø. Det bør kunne bli mer driv over analyseproduksjonen uttrykker en av kundene vi har snakket med.

Generelt kortere ekspedisjonstid kan være et viktig argument for et privat frøfirma som satser på eget analyselaboratorium. At analysene tar kort tid, er vektlagt av mange kunder. Dersom et stort frøfirma starter privat analyselaboratorium, vil de selv kunne prioritere hvilken rekkefølge analysene skal gjøres (industritenkning).

I tillegg til analysepris og analysetid er kundene opptatt av å ha tilgang på fagkompetanse dersom det er noe de lurer på i forbindelse med analysene. I hovedsak sier kundene seg godt fornøyd med Landbrukstilsynet også på dette. En sier imidlertid omtrent følgende: «På kompetanse har Landbrukstilsynet et høyt ambisjonsnivå. Noen er flinke, men ikke alle når opp.» Vi har vært i kontakt med et par firmarepresentanter som sier de vurderer å starte privat laboratorium i Norge. Inntrykket er at de ikke ser på kompetanse som noe problem i den sammenhengen, og at de tror de minst skal bli like gode som det de erfarer i dag. De påpeker at de allerede har mye kompetanse på området, og at kompetanse delvis kan kjøpes ved rekruttering eller opplæring. I tillegg regner de med å spille på kompetanse som utenlandske medeiere vil inneha.

Store firmaer kan vektlegge eget laboratorium som en egen konkurranseparameter, nærmest en prestisje å kunne skilte med. Internasjonalt orienterte selskaper som DLF

Trifolium i Danmark, legger ikke skjul på dette momentet. Det å være godkjent til å utstede egne oransje ISTA-sertifikater, rager høyt i bransjen.

3.3.2 Ulemper

Oppsplitting av fagmiljøer blir vi advart mot som den største ulempen ved modellen når vi kontakter de offentlige frøanalyselaboratoriene i de nordiske landene.

En annen ulempe med oppsplitting kan være at en mister de stordriftsfordeler som bør finnes med å ha ett stort laboratorium. En utvilsom kostnad ved privat laboratoriedrift er at en viss andel (antakelig 10 %) av prøvene i tillegg også skal analyseres ved et offentlig laboratorium som kontroll.

På noen områder vil en få dobbeltkompetanse i forhold til situasjonen med alle analyser på ett sted.

3.4 Private laboratorier, et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet

Forskjellen på denne modellen og den forrige modellen vi presenterte er at på offentlig side, er det skilt slik at alle tilsyns- og forvaltningsoppgaver er organisert for seg, mens laboratoriedriften er organisert i en egen enhet. Det innebærer at en innfører det samme skillet som vi så på i avsnitt 3.2. Det nye i forhold til den modellen er at en også har et eller flere private laboratorier. Denne modellen har til nå ikke vært å finne i Norden, men den brukes i andre land. Vi har ikke undersøkt forholdene eller gjort intervjuer i noen slike land.

Modellen er aktuell å diskutere i Norge nå. Dette fordi sterke krefter argumenter prinsippielt for å skille laboratoriedrift fra tilsynsoppgaver. Dernest fordi intervjuene vi har gjort viser at det nå er relativt stor sannsynlighet for at det vil komme et privat analyselaboratorium for såvareanalyser i Norge.

3.4.1 Fordeler

Vi har i avsnitt 3.2.1 sett på fordelene med organisatorisk å skille ut laboratoriedelen som en egen offentlig enhet. Stikkordene var bedre vektlegging av habilitet, brukerorientering og profesjonell drift og disse skal i teorien også gjelde nå, men i diskusjonen under ulemper vil vi begrunne hvorfor de kanskje ikke gjelder i samme grad som uten noen privat konkurrent.

Dernest har vi i avsnitt 3.3.1 snakket om fordeler ved å få inn en privat aktør. Disse vil også være gyldige i denne modellen. Hvorvidt det vil bli noen reell konkurranse, vil naturligvis i stor grad avgjøres av de rammebetingelsene som stilles for laboratoriene (jf. diskusjonen om finansiering av frøanalyser i kapittel 4.) Med et så vidt lite miljø som det her er snakk om, kan det fort bli samarbeidsløsninger og avtaler mellom aktørene. Det kan gå på deling av markedet og på hvordan fagkompetanse skal beholdes og videreutvikles innenfor en slik modell. Mange av aktørene kjenner hverandre godt, og en god del høres ut til å ha tanker ikke bare om egen arbeidsgivers beste, men også et syn for hva som tjener såvarebransjen og jordbruket som helhet. Det virker ikke usannsynlig at partene kan se seg tjent med noe samarbeid.

3.4.2 Ulemper

Ulempene vil i hovedsak være de samme som vi så på i avsnitt 3.2.2 og 3.3.2.

I tillegg vil vi påpeke muligheten av de framtidsutsiktene vi ble forespeilet i Danmark. Med etablering av et privat laboratorium kan en anta at markedet etter hvert kan bli delt

relativt likt mellom de to aktørene. Det offentlige laboratoriet blir antakelig presset til å øke sine analysepriser fordi krysssubsidiert fra sertifiseringsenheten ikke kan fortsette. Det vil måtte bli en diskusjon omkring både i hvilken grad analysevirksomheten fortsatt skal få noen del av såvaregebyret og om det er riktig med noe statlig bidrag til et slikt offentlig laboratorium. Et privat laboratorium vil trolig starte med å tilby de enkleste analysene (veiledningsanalyser på korn) med relativt store volumer. Det offentlige laboratoriet blir sittende tilbake med lovpålagte analyser og må opprettholde kapasitet og kompetanse på hele spekteret av analyser selv om prøvevolumet gradvis går ned. Dette gjør at kostnadene ikke synker tilsvarende nedgangen i analyser som utføres, og prisene må skrus opp igjen. I Danmark spådde de private aktørene at Plantedirektoratet ville bli utkonkurrert, og dette kan også bli framtidsutsiktene i Norge. Det offentlige laboratoriet vil i så fall sitte tilbake med lovpålagte prøver. I Danmark skal 10 % av prøvene de private laboratoriene gjør kontrolleres. I realiteten kan en da være tilbake til at laboratoriet i praksis får en ren tilsynsfunksjon. I så fall er i alle fall deler av argumentasjonen for å skille mellom offentlig laboratorium og sertifiseringsenheten falt bort.

3.5 Analyser i utlandet

Dersom det blir akkreditert private analyselaboratorier i Norge, kan en fort få en situasjon der det offentlige laboratoriet sitter tilbake med stort sett lovpålagte analyseprøver. I tillegg kan det være at en har tilbake en del arbeidskrevende og vanskelige prøver. Prøvevolumet blir lite, og kostnadene ved å opprettholde en offentlig frøkontrollberedskap, kan bli uforholdsmessig store.

I en slik situasjon kan det være et alternativ å sende de prøvene det offentlige sitter tilbake med til et utenlandsk laboratorium.

Også for andre prøver kan utenlandske laboratorier være et alternativ.

3.5.1 Fordeler

En slipper å opprettholde en kostbar offentlig analyseberedskap i Norge for et lite analysevolum.

En kan velge mellom ulike laboratorier i flere land, og på den måten oppnå rimeligere pris og kanskje bidra til å presse ned analyseprisene ved private norske laboratorier.

3.5.2 Ulemper

En vil miste fagmiljø i Norge. Nesten ingen av de kundene vi har snakket med, er villige til å gå så langt som å legge ned den offentlige frøkontrollen i Norge.

Det vil kreve noen dager lengre ekspedisjonstid. For kontrollprøver er ikke ekspedisjonstid så avgjørende, men for prøver firmaene er avhengige av i produksjonen, er ekspedisjonshastigheten svært viktig. Frøprøver må fortsatt sendes fysisk, og postgangen til utlandet er et par dager senere enn innenlands. Analysebevis kan sendes elektronisk tilbake, slik at returen ikke nødvendigvis blir senere.

Mange kunder vektlegger nærhet til kompetansen på analyseresultatene. Over tid bygger mange i såvarebransjen opp et personlig forhold til ansatte ved frøkontrollen. Muligheten til personlig oppmøte, kurs og å være kjent med rutinene, blir verdsatt. Til sammen fører dette til at mange reagerer når vi lufter tanken om å flagge ut virksomheten. De fleste mener at dette må vi ha innenlands fordi avstanden ellers blir, eller vil føles for stor.

På kort sikt virker det som om mange laboratorier i utlandet vil ha problemer med å ta unna et vesentlig antall norske prøver. På lengre sikt vil dette være fullt mulig både i Sverige, Danmark og Finland.

3.5.3 Danmarks private laboratorier – firmaenes vurderinger

I Danmark har de nå 6 private laboratorier som alle er godkjent for et ulikt antall garantianalyser (frøanalyser). Dette er laboratorier knyttet til store eksportorienterte engfrøfirmaer. Til nå har ingen private laboratorier vist særlig interesse for garantianalyser for korn, sannsynligvis fordi korn ikke er noe viktig eksportprodukt. Den første søknaden om slik godkjenning ankom imidlertid Plantedirektoratet 31. januar i år.

Vi har vært i kontakt med de to største private frøfirmaene i Danmark (DLF-Trifolium og Hunsballe Frø AS). DLF-Trifolium er det største. De har en markedsandel på 35 % av engfrø i Europa. De har tre av de seks laboratoriene, med til sammen 35 frølaboranter og et prøvetall på omtrent 10 000 prøver pr. år (nesten alt er engfrø). Slik situasjonen er nå, er kapasiteten fullt utnyttet nesten hele året. De vil utdanne flere laboranter framover, først og fremst for å øke fleksibiliteten. Å kunne ta prøver fra Norge virket ikke aktuelt på kort sikt. I dag gjorde de analyser for et par mindre danske frøfirmaer og forsøksanalyser for Landbrukets rådgivningscenter i tillegg til sine egne prøver.

Fra høsten 2000 ble laboratoriene godkjent for å utstede EU-sertifikater. Dette er tilstrekkelig for eksport til de fleste land i Vest-Europa. Fra 1. juli 2001 ble de ISTA-akkreditert for prøvetaking. I februar i år regner de med at deres tre laboratorier blir ISTA-akkreditert etter at ISTA i desember besøkte de tre laboratoriene og gikk gjennom kvalitetsmanualene.

De kanskje viktigste årsakene til at de har tatt det store arbeidet med å få akkreditering (nærmere ett års arbeid bare for å få ISTA-godkjenningen etter at de var godkjent for å utstede EU-sertifikater), er at det korter ned ekspedisjonstiden. De sier de kan spare 3–5 dager.

Et annet viktig argument er at det er vesentlig billigere. De hevder at Plantedirektoratet kalkulerer inn meget store overheadkostnader på analyseprisene. De hevder at Plantedirektoratet regner et overhead på 45 % (Plantedirektoratet sier selv det er 33–37 %), mens DLF-Trifolium selv regner 25 %. I prisene er innregnet kostnadene til de 10 % som også må analyseres ved Plantedirektoratet. Nettopp av kostnadsgrunner har de til nå også sendt prøver til ISTA-godkjente laboratorier i utlandet (Cambridge i England, Zürich i Sveits, og til Nederland). De fortalte at de utenlandske laboratoriene er vesentlig rimeligere enn Plantedirektoratet som de likevel hadde benyttet mest. De regnet ikke Plantedirektoratet som konkurransedyktig på analyser, og mente det skyldes de omfattende kontrolloppgavene Plantedirektoratet har ansvar for, og at kontrollvirksomheten ble subsidiert av analysevirksomheten. På kontrolliden hevdet de det er mange akademisk utdannede personer det bare er fullt arbeid til deler av året. Hos dem er det mye større fleksibilitet. En annen grunn til at de mente analyseprisene ble høye ved Plantedirektoratet, er at statsbedrifter ikke praktiserer avskrivning på investeringer, men krever inndekning gjennom analyseprisene samme år. Sammenlignet med laboratorier i en del andre europeiske land, mente vedkommende at Danmark er et mer gjennomregulert samfunn der alt skal kontrolleres, samtidig som lønnsnivået er høyt. Med stor grad av kontroll må det bli dyrt. De mente at Plantedirektoratet om få år vil være et rent kontrollorgan (som skal kontrollanalysere 10 % av prøvene) og ikke også et serviceorgan slik de er i dag.

For det tredje vektlegger de private frøfirmaene fleksibiliteten det gir å selv kunne prioritere rekkefølgen prøvene skal analyseres. Når de har analysene i eget hus kan de

vente med analyser til det gunstigste tidspunktet i produksjonsprosessen. Ut fra foreløpige analyser kan de for eksempel ta beslutning om det skal satses på ISTA-sertifisering av partiet. At de vil øke laboratoriekapasiteten, er særlig begrunnet med at de vil øke fleksibiliteten. Det ble antydnet at det tok 6 mnd. å skolere laboranter slik at de kan bestå en eksamen for å gjøre ISTA-analyser.

Ved DLF-Trifolium mente de at minstegrensen for å kunne være tjent med å opprette eget analyselaboratorium i Danmark gikk ved om lag 1000 prøver per år (småfrøprøver).

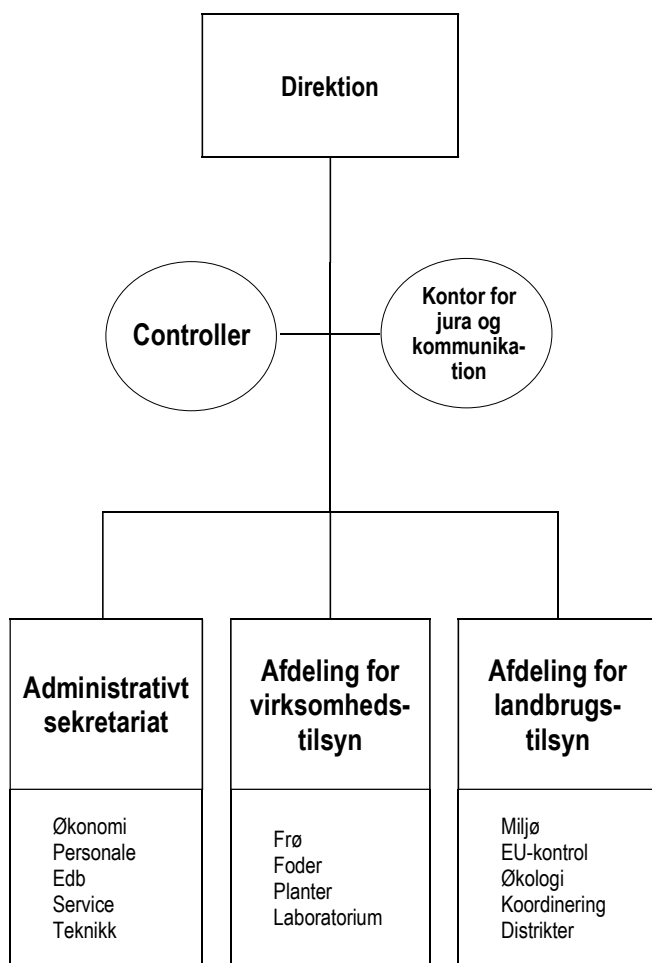
Hvorfor har private frøfirmaene satsset på egne akkrediterte laboratorier? Alle svarer at de tror de kan spare kostnader. Også i Plantedirektoratet har de oppfattet at firmaene tror dette, uten at de selv tror det kan være noe særlig å spare. Plantedirektoratets laboratorium dekker alle sine kostnader gjennom prisene på analysene. Andel av felleskostnader dekkes inn ved at analyseprisene er tillagt en overhead på 33–37 %. Dette opplever frøfirmaene som mye, og de tror de kan gjøre det selv med lavere kostnader. Dessuten vil de spare de høye gebyrene til il-analyser som utgjør snaut 10 % av Plantedirektoratets totale analyseinntekter. Nå gir de bare beskjed om hvilke analyser som skal utføres først. Både i Plantedirektoratet og i frøbransjen framheves den økte frihetsgraden de private føler ved selv å kunne styre hastigheten på analysene og dermed produksjonen. Dette føles som en konkurranseparameter.

De store frøfirmaene i Danmark har gjerne hatt egne firmalaboratorier i mange år der de har gjort produksjonsanalysene sine. Disse analysene har vært grunnlag for avregning av frø overfor frøprodusentene. De beskriver det likevel som et stort løft å bli godkjent til å ta EU-analyser. Det har medført et stort arbeid i å dokumentere hva de tidligere bare gjorde (uten å ha det beskrevet). Det har medført kostnader i oppgradering av utstyr og å skolere personalet slik at de har den nødvendige kompetansen (kurs og eksamener i regi av Plantedirektoratet).

De private firmaene regner arbeidet med akkreditering som en engangskostnad. Noen av dem håper at de i kommende år vil kunne ha en liten fortjenestemargin også på laboratoriedriften. Hunsballe regner derfor med å bruke Plantedirektoratets priser også framover.

3.5.4 Plantedirektoratet i Danmark

I Danmark skjedde det en omorganisering fra siste årsskifte. Noen hadde nok ventet at ansvaret for analyse da hadde blitt skilt fra sertifiseringsansvaret. Fortsatt er imidlertid både laboratorium og sertifisering organisert i Plantedirektoratet og i samme avdeling (avdeling for virksomhetstilsyn). Denne avdelingen er igjen organisert i sektorer. «Sektor for frø- og sædekorn» har blant annet ansvar for sertifisering. Plantedirektoratets laboratorium er en egen enhet i avdelingen. Det viktigste nye fra og med i år var at Plantedirektoratets fire laboratorier ble samlet til en enhet, for å styrke utnyttelsen av personale og andre ressurser og oppnå stordrifts- og synergieffekter. Laboratoriet dekker analyser av frø, fôrstoffer, planter, poteter m.m.



Figur 3.1 Organisering av Plantedirektoratet i Danmark fra 1/1-02

Analyseprisene ved Plantedirektoratet er fastsatt for å gi full kostnadsdekning i gjennomsnitt over år, noe de er pålagt å ha. Prislisten er meget detaljert, og utarbeides på grunnlag av tidsstudier. Fra nyttår ble prislisten ikke justert opp, noe den vanligvis blir. Det har bakgrunn i at den nye regjeringen har frosset alle offentlige takster.

Plantedirektoratet har også priser på autorisasjon og tilsyn med prøvetakning og autoriserte laboratorier. For eksempel koster autorisasjon av analysemedarbeidere 39 000 DKK per person. Deretter koster det om lag 1000 kroner per art for supplerende arter en autorisert laborant vil bli eksaminert i. Videre betales en avgift på 70 DKK per parti analysert av autoriserte analyselaboratorier som en administrasjonsavgift. I tillegg må firmaene betale for alle tilsynsbesøk (timepriser) og kontrollanalyser.

Gjennomsnittskostnaden per analysert såkornprøve ligger ved Plantedirektoratet på omtrent 500 kroner. Tilsvarende tall for småfrøprøver er om lag 750 kroner. De to første årene etter at private laboratorier fra 1. januar 1999 har kunnet bli autorisert til å utføre frøanalyser som grunnlag for den offisielle EU-sertifisering av såvarer, er antall småfrøprøver redusert med 23 % og reduksjonen har fortsatt etter dette. Bemanningen er redusert parallelt med redusert prøveinngang.

I Plantedirektoratet tviler de på at det er penger å spare ved privatisering. De mener hovedproblemet med privatisering er at en sprer kunnskapen. Tyskland ble nevnt som et eksempel. Der har hver delstat sitt laboratorium, og vår kontakt i Plantedirektoratet

mente at denne spredningen var en viktig årsak til at Tyskland aldri har betydd noe særlig internasjonalt på frøkontrollområdet.

3.5.5 Situasjonen i Sverige

I Sverige har man i dag flere laboratorier. Statens Utsädeskontroll (SUK) er den offisielle statlige frøkontrollen. De har to laboratorier, et i Svalöv og et i Landskrona som tar seg av laboratorievirksomheten. I tillegg finnes det to andre laboratorier, Frøkontrollen Mellansverige (FMAB) og AnalyCen. Frøkontrollen Mellansverige er eid av LRF (det svenske Bondelaget) og har akkreditering. AnalyCen er privateid og utfører mange typer laboratorietjenester innenfor områder som landbruk, miljø, næringsmidler, drivstoff og legemiddel. AnalyCen er også medeier sammen med Felleskjøpet Øst Vest i et laboratorium på Kambo som utfører analyser av fôrmidler. Ledelsen i Sverige ga klart uttrykk for at de ville utvide virksomheten i Norge til også å omfatte såvareanalyser i den nærmeste framtid.

Det er i dag fri konkurranse på frøkontrolltjenester i Sverige. Fordelingen mellom de tre aktørene er at AnalyCen og SUK begge har mellom 10 og 15 000 prøver i året. Frøkontrollen Mellansverige har ca. 1/3 av volumet til de to andre. Prisnivået mellom de tre aktørene er omtrent det samme, ved vår prissammenligning lå AnalyCen noen få kroner lavere enn SUK. Vi har ikke fått tilgang til priser fra FMAB.

Da det ble åpnet for privat frøkontroll i Sverige midt på nittitallet, var det på det meste fire private aktører. To av disse er i dag borte, AnalyCen kjøpte opp det ene, mens det andre ble lagt ned og personalet ble overført til SUK. Det er stort sett gode erfaringer med private laboratorier i Sverige. Prisnivået på analyser er det laveste i Norden med unntak av Norge som har annen finansiering av laboratorievirksomheten i tillegg til analyseinntektene.

I år med dårlige klimatiske innhøstingsforhold, er det vanligvis svært mange prøver, og kapasiteten er sprengt ved laboratoriene. De private kan da nekte å ta mot flere prøver enn det de har kapasitet til, mens SUK har pålegg om å ta i mot alle. Utstrakt bruk av overtid og dermed påfølgende ekstrakostnader, er resultatet for SUK. Dette ble nevnt (av SUK) som en ulempe for den strukturen man har valgt for frøkontroll i Sverige i dag.

3.5.6 Situasjonen i Finland

Finland har i dag den samme frøkontrollstrukturen som i Norge. Det er et offisielt organ som står for både laboratoriedrift og sertifisering. Prøveomfanget er om lag det samme som for Utsädeskontrollen i Sverige. Det vil si 11 000 prøver og 30 000 analyser i året. Målsettingen er at analyseaktiviteten skal være selvfinansierende, men i dag ligger nivået mellom 80 og 90 % kostnadsdekning gjennom analyseinntekter.

Det er stadig krav fra frøfirmaene om liberalisering av frøkontrollen, men hittil har ingen private fått akkreditering. Alt neste år vil sannsynligvis en større del av arbeidet bli utført av frøfirmaene, men det blir ikke store endringer. Det ble påpekt fra Finland at det finske markedet for frøkontroll er alt for lite til å deles opp på flere aktører. Det vil bli svært vanskelig for private aktører å gjøre jobben billigere enn den offisielle frøkontrollen dersom de skal følge ISTA-regelverket. Store investeringer må til, og det vil kreve mye å bygge opp kompetanse på fagfeltet. I og med at forholdene er så like i Finland og Norge, tror talsmannen for den finske frøkontrollen at det også er lite å hente på å splitte miljøet i Norge.

3.5.7 Muligheter til å utføre et større antall norske analyser i utlandet

Vi har undersøkt hvilke muligheter som er i Danmark, Sverige og Finland for å overta norske analyser. I tillegg har vi spurt hvilke betingelser som vil gjelde for prøver fra Norge.

I Danmark har vi hatt kontakt med Plantedirektoratet, Bransjeutvalget for frø, og de to største private frøfirmaene med akkreditert laboratorier.

Erfaringen i Danmark har vært at de private frølaboratoriene inntil nylig har brukt Plantedirektoratets priser ved egen analysevirksomhet (ved fakturering til egne dyrkere), og noen gjør det fremdeles. DLF-Trifolium har etter at de ble akkreditert til å ta EU-analyser benyttet lavere analysetakster. De hevder å ligge i alle fall 10–20 % lavere enn Plantedirektoratets priser. Hundsballe har til nå benyttet Plantedirektoratets priser, og mener de med tiden skal tjene penger på analysevirksomheten. De private laboratoriene har i dag som hovedregel ikke anledning til å utføre garantianalyser annet enn for sine egne avlere. Det er imidlertid anledning til å gjøre garantianalyser for andre firmaer dersom en har laget konkrete avtaler om dette med Plantedirektoratet.

De nærmeste 1–2 årene synes det ikke å være kapasitet i Danmark til å ta imot prøver fra Norge. I Plantedirektoratet er analysekapasiteten (bemanningen) trappet ned i takt med en nedgang i antall prøver fordi de private laboratoriene er kommet til. De vil trenge et par år på igjen å øke sin kapasitet. De private laboratoriene har ennå ikke opparbeidet stor nok kapasitet til å ta alle prøver de har ambisjoner om å ta selv. Når egen kapasitet svikter, sender de fortsatt prøver til Plantedirektoratet. Derfor er det ventet en viss overflytting av prøver fra Plantedirektoratet til de private laboratoriene også det nærmeste året.

Dersom horisonten er lengre enn to år, vil det være mulig for danskene å analysere prøver fra Norge. Ingen ville svare eksakt på hvilken pris en fra norsk side måtte betale for analysene, men de svarer at prisnivået sannsynligvis ikke vil bli påvirket.

I Sverige vil det være fullt mulig å ta imot større prøvepartier fra Norge. Den offisielle frøkontrollen, Statens Utsædeskontroll, har i dag to anlegg for frøkontroll. Ved laboratoriet i Svalöv er kapasiteten fullt utnyttet mens avdelingen i Landskrona har god kapasitet. Et prøveantall i størrelsesorden rundt 10 000 vil ikke være umulig også på relativt kort sikt.

I og med at de svenske laboratoriene opererer med full kostnadsdekning på analyseprisen, vil prisnivået for norske kunder kunne forventes i samme leie. Blir det et stort antall prøver, kan en heller ikke se bort fra at prisnivået kan senkes noe.

AnalyCen vurderer det ikke som aktuelt å ta prøver fra Norge til analyse i Lindköping eller ved andre avdelinger. Dersom det blir aktuelt å satse på det norske markedet, vil en bygge opp virksomhet rundt det norske datterselskapet på Kambo like utenfor Moss. De påpekte at den prislisten vi fikk for Sverige, ikke uten videre ville bli benyttet ved et eventuelt laboratorium i Norge.

I Finland er frøkontrollstrukturen den samme som i Norge. Det eneste laboratoriet for frøkontroll er tilknyttet Kontrollcentralen for vâxtproduksjon i Loimaa i Sør-Finland. Finnene opplyser at anlegget har god kapasitet med tanke på fysiske innretninger, men man må bygge opp en større stab for å kunne ta unna særlig større mengder av prøver. Lederen ved frøkontrollen påpekte at det var svært urealistisk å få norske prøver analysert i Finland. Både fysisk avstand, språkbarrierer og mangel på nærhet ville gjøre det lite attraktivt for norske kunder å benytte laboratorier i Finland. Mange misfornøyde kunder ville trolig bli resultatet.

4 Finansiering

Virksomheten på såvareområdet (både frøkontroll og sertifisering) finansieres i dag delvis via statsbudsjettet, delvis gjennom såvareavgift (såvarefirmaene betaler inn en 2 % omsetningsavgift, som igjen tas inn på prisen til såvarekjøper) og delvis via analyseinntekter.

4.1 Dagens finansieringsmodell

Av regnskapet til Landbrukstilsynet, avdeling såvarer de siste fem årene, ser vi at kostnadene i gjennomsnitt har vært 16,9 mill. kr. Av dette er 5 mill. kr. finansiert gjennom analyseinntekter, 6,4 mill. gjennom såvaregebyr (2 % ved omsetning) og 5,5 mill. over statsbudsjettet i form av overføringer til Landbrukstilsynet.

Dagens finansieringsmodell viser at om lag 30 % av inntektene kommer fra analyseinntekter, 38 % kommer fra omsetningsgebyr og 32 % kommer via statsbudsjettet. Det er en tendens til at en stadig mindre del av aktiviteten blir finansiert gjennom analyseinntekter. Vi har i denne analysen av regnskapet gått nøye gjennom alle postene de siste fem årene. Alle investeringer i forbindelse med oppussing og innflytting i nye lokaler er fjernet fra driftsbudsjettet og lagt inn som investering. Felleskostnadene for Landbrukstilsynet er fordelt mellom avdeling såvarer og andre avdelinger etter nøkkel i internbudsjettet (45 %). Da Landbrukstilsynet eier bygningen i Moerveien 12, er husleie kalkulert etter dagens utleiepris for næringsbygg i Ås. I følge Gjensidige Nor eiendom ligger nivået på 800–1 000 kr per m² pr år. Vi har valgt kr 900 per m² som utgangspunkt. Det negative driftsresultatet blir da den delen som er finansiert over statsbudsjettet.

Tabell 4.1 Inntekter og kostnader Landbrukstilsynet, avdeling savarer 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001	Gj.snitt
Analyseinntekter	4 978 568	4 516 690	4 557 500	5 564 966	5 289 798	4 981 504
Oms.gebyr pa savarer	6 032 025	5 442 552	6 539 957	5 991 191	8 086 160	6 418 377
Sum inntekter	11 012 590	9 961 240	11 099 456	11 558 157	13 377 959	11 399 881
Maskiner, inventar, utstyr	300 148	342 644	234 499	264 327	502 187	328 761
Forbruksmaterieil	361 826	381 762	486 483	425 562	378 478	406 822
Reiseutgifter m.m.	761 808	807 268	854 054	849 367	1 089 727	872 445
Kontortjenester	275 920	320 797	362 566	446 744	161 358	313 477
Konsulenttjenester	388 214	322 129	64 928	154 031	576 207	301 102
Drift av bygninger	73 667	35 213	22 188	15 805	62 112	41 797
Felleskostnader	649 183	675 150	702 156	730 241	759 451	703 236
Kalkulert husleie	1 384 200	1 945 600	1 497 600	1 557 692	1 620 000	1 601 018
Kap.kost. teknisk utstyr ¹⁾	0	0	0	771 564	749 060	304 125
Sum kostnader eks.lønn	4 194 966	4 830 563	4 224 474	5 215 334	5 898 580	4 568 658
Lønn	10 930 264	11 721 513	12 240 079	12 887 507	14 024 354	12 360 743
Sum kostnader	15 125 230	16 552 076	16 464 553	18 102 840	19 922 934	16 929 402
Driftsresultat	-4 112 640	-6 590 836	-5 365 097	-6 544 683	-6 544 975	-5 529 520

1) Kapitalkostnader er beregnet av samlede investeringer i teknisk utstyr pa kr 6 429 700, avskrivningstid 20 ar og rentefot pa 7 %

4.1.1 Analysevirksomheten

Analysevirksomheten finansieres i dag delvis gjennom analyseinntekter, omsetningsgebyr og via statsbudsjettet. Vi har etter opplysninger fra Landbrukstilsynet splittet regnskapet for avdeling såvarer i en analysedel og en sertifiseringsdel.

Tabell 4.2 Inntekter og kostnader for analysevirksomheten 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001	Snitt
Analyseinntekter	4 978 568	4 516 690	4 557 500	5 564 966	5 289 798	4 981 504
Maskiner, inventar, utstyr	157 586	181 129	162 506	203 675	363 671	213 713
Forbruksmaterieell	243 789	225 789	362 253	322 960	290 612	289 080
Reiseutgifter m.m.	223 957	317 464	267 273	162 348	312 131	256 634
Kontortjenester	152 983	176 794	190 446	182 201	91 814	158 847
Konsulenttjenester	77 157	266 195	43 614	100 265	288 479	155 142
Drift av bygninger	39 355	35 213	7 884	7 673	0	18 025
Felleskostnader	577 051	600 133	624 138	649 103	675 068	625 099
Kalkulert husleie	1 230 400	1 280 000	1 331 200	1 384 615	1 440 000	1 333 243
Kap.kost. teknisk utstyr ¹⁾	0	0	0	771 564	749 060	304 125
Sum kostnader eks.lønn	2 702 278	3 082 716	2 989 313	3 784 403	4 210 833	3 049 784
Lønn	7 500 535	7 902 521	9 190 826	8 680 299	9 493 758	8 553 588
Sum kostnader	10 202 813	10 985 237	12 180 139	12 464 702	13 704 591	11 603 372
Driftsresultat	-5 224 245	-6 468 547	-7 622 639	-6 899 736	-8 414 793	-6 621 867

1) Kapitalkostnader er beregnet av samlede investeringer i teknisk utstyr på kr 6,5 mill., avskrivningstid 20 ar og rentefot på 7 %

Av tabellen ser vi at analyseinntektene dekker under halvparten av kostnaden til driften av laboratorievirksomheten. Landbrukstilsynet opplyser at spesielt garantianalysene er delvis finansiert av såvaregebyret. En del kontrollanalyser er heller ikke fakturerbare, noe som kan tale for å bruke en del av omsetningsgebyret til å dekke disse.

4.1.2 Sertifiseringsenheten

Denne delen av virksomheten finansieres gjennom omsetningsgebyret på såvarer som for tiden er 2 % av all omsetning av såvarer fra godkjente såvareforretninger.

Tabell 4.3 Inntekter og kostnader ved sertifiseringsenheten hos Landbrukstilsynet

	1997	1998	1999	2000	2001	Snitt
Kontrollavgifter/gebyr	6 032 025	5 442 552	6 539 957	5 991 191	8 086 160	6 418 377
Maskiner, inventar, utstyr	142 562	161 515	71 993	60 652	138 517	115 048
Forbruksmaterieell	118 037	155 974	124 231	102 602	87 866	117 742
Reiseutgifter m.m.	537 851	489 804	586 782	687 020	777 597	615 811
Kontortjenester	122 937	144 004	172 120	264 544	69 544	154 630
Konsulenttjenester	311 058	55 934	21 314	53 766	287 729	145 960
Drift av bygninger	34 312	0	14 304	8 133	62 112	23 772
Felleskostnader	72 131	75 017	78 017	81 138	84 383	78 137
Kalkulert husleie	153 800	665 600	166 400	173 077	180 000	267 775
Sum kostnader eks.lønn	1 492 688	1 747 847	1 235 160	1 430 930	1 687 747	1 518 874
Lønn	3 429 729	3 818 992	3 049 253	4 207 208	4 530 596	3 807 156
Sum kostnader	4 922 417	5 566 839	4 284 414	5 638 138	6 218 343	5 326 030
Driftsresultat	1 109 608	-124 287	2 255 543	353 053	1 867 817	1 092 347

Tabellen viser at omsetningsgebyret og kontrollavgiften har vært 1,1 mill. kr større enn kostnadene til aktiviteten i gjennomsnitt de siste fem årene. Dette blir blant annet brukt til å dekke deler av underskuddet i analysevirksomheten. Overskuddet vil trolig øke framover i og med at gebyret for småfrø ble øket fra 1 til 2 % fra regnskapsåret 2001.

4.2 Full brukerbetaling av analysevirksomheten

Dersom man ønsker konkurranse fra private firmaer i frøkontrollmarkedet, er det nødvendig å endre finansieringsstrukturen. Analysevirksomheten må etter hvert bli selvfinansierende. For å oppnå dette med dagens aktivitetsnivå, må prisene på analyser økes med over 100 %. Dette vil i så fall medføre at prisene på analyser hos Landbrukstilsynet blir klart dyrere enn ved andre laboratorier i Norden. I gjennomsnitt vil prisnivået i så fall ligge om lag 78 % over gjennomsnittet ved Nordiske laboratorier. Vi må her legge til at vi ikke har undersøkt regnskapene til de andre laboratoriene, og at det kan ligge skjulte overføringer i form av betalt husleie, felleskostnader etc. inne i de analyseprisene vi fikk oppgitt som full kostnadsdekning for laboratorievirksomheten. I Danmark får vi oppgitt at man ikke regner inn kapitalkostnader på vanlig måte. De legger inn vedlikehold og tenker at bygningenes verdi dermed opprettholdes.

Flere av brukerne av Landbrukstilsynets tjenester, uttaler at de synes at prisnivået allerede i dag er høyt, og mange uttaler at de vurderer å finne andre alternativ eller starte opp med egen virksomhet på området dersom prisene blir hevet ytterligere. Finansieringen av laboratorievirksomheten med gebyr/budsjettmidler er også en effektiv barriere mot private laboratorier. Det er helt nødvendig at finansiering av analysevirksomheten hos Landbrukstilsynet gradvis blir endret for å skape like konkurransevilkår for eventuelle nye aktører i markedet.

4.3 Bruk av omsetningsavgift/gebyr

En effektiv måte å skaffe midler til kontrollvirksomheten på, er omsetningsgebyret på 2 % av alle såvarer. Det er såvareforretningene som er pålagt å kreve inn gebyret. Flere av såvareforretningene har påpekt at dette gebyret bør legges på all omsetning av korn og ikke bare på såvare. De som i dag benytter eget såkorn, vil med dagens ordning omgå gebyret.

Størrelsen av gebyret ligger på 6,4 mill. kr i gjennomsnitt for de siste fem årene. Dette beløpet er om lag 1,1 mill. kr høyere enn det nivået som er nødvendig for å dekke kostnadene for sertifiseringsenheten. De resterende midlene blir i dag brukt til å skrive ned kostnadene på analysene med de konsekvenser som vi tidligere har omtalt.

Et annet alternativ som har vært oppe i prosessen rundt danningen av det nye Mattilsynet, er en omsetningsavgift på alle matvarer. Denne skal dekke alle kostnader til kontroll for alle aktuelle fagområder. Foreløpig er dette bare et interessant innspill i prosessen. Et slikt avgiftssystem kan være å foretrekke framfor mange ulike avgifter på forskjellige produkter som skal kontrolleres av det nye tilsynet. Det kan likevel stilles spørsmål ved om det er aktuelt å finansiere kontroll av såvarer som ligger i ytterkant av matforvaltningen, ved hjelp av en slik felles avgift.

4.4 Offentlige tilskudd

I følge våre beregninger under kapittel 4.1, har Landbrukstilsynet, avdeling såvarer hatt et offentlig tilskudd på 5,5 mill. kr i gjennomsnitt de siste fem årene. For 2001 har tilskuddet utgjort 6,5 mill. kr. I framtiden vil vi ganske sikkert gå mot en nedtrapping av denne type overføringer. Kontrollinstanser som Mattilsynet vil trolig i stor grad bli finansiert gjennom avgifter. I framtidige opplegg bør man derfor ikke basere driften på overføringer via statsbudsjettet. Som vi tidligere har nevnt, vil det også skape problemer for nye aktører som ønsker å starte opp med laboratorium for frøkontroll dersom Landbrukstilsynets såkontrollaktivitet delvis er finansiert med midler over statsbudsjettet.

Offentlig driftsstøtte kan være aktuelt også i framtiden for å opprettholde et laboratorietilbud private ikke ser seg tjent med å dekke. Innen frøkontrollområdet tilbys det analysetjenester i dag som et privat firma ikke vil finne det regningssvarende å tilby, fordi de er ressurskrevende og etterspørres i lite antall. Spørsmålet blir da om de offentlige tilsynsoppgavene tilsier at en betaler for å beholde dette tilbudet. Dersom svaret er ja, blir neste spørsmål om betalingen skal skje i form av pris mellom offentlige virksomhetsgrener eller som en grunnbevilgning over statsbudsjettet.

4.5 Hvem tjener og hvem taper på en omlegging av finansieringen

Vi har sett at analyseinntektene i dag bare dekker snaut halvparten av kostnadene til laboratoriedriften. Såvaregebyret og grunnfinansiering over statsbudsjettet er altså svært viktige inntektskilder som gjør det mulig å drive laboratoriet med dagens priser. Litt avhengig av regnemåte (med eller uten kapitalkostnader) har såvaregebyret dekket omtrent 10 % av kostnadene, mens mellom 38 og 48 prosent er dekket over statsbudsjettet. Såvaregebyret ble fra og med 2001 hevet til 2 % for alle grupper av såvarer. Økningen var denne gang begrunnet i et krav fra Landbruksdepartementet om at Landbrukstilsynet måtte øke inntektssiden sin. Den gang avgiften ble økt fra 1 % til 2 % på korn, erter og oljevekster, ble hevingen begrunnet med at analysetakstene kunne holdes på et lavere nivå. Etter økningen siste år finansieres nå omtrent 15 % av kostnadene ved analysevirksomheten med inntekter fra såvaregebyret.

Et privat firma som skal starte opp med dagens rammebetingelser, vil ikke kunne regne med noen kostnadsdekning verken gjennom såvaregebyret eller statsbudsjettet. Så lenge dagens finansieringsstruktur for analysevirksomheten opprettholdes, tror vi det vil være vanskelig for private aktører å komme inn på markedet. Det bør ikke være mulig å drive et frølaboratorium dobbelt så effektivt som Landbrukstilsynet gjør i dag.

Et såvarefirma som vurderer å starte eget laboratorium, må fortsatt betale såvaregebyr som altså i noen grad brukes til å holde prisen på analyser ved det offentlige laboratoriet nede. Ved FKØV på Holstad, som vurderer å etablere analyselaboratorium, tenkte de seg da at et fortsatt gebyr kunne forsvares dersom de fikk stikkprøvene (de 10 % som skal kontrollanalyseres) gratis.

Såvarefirmaene betaler altså for analysetjenestene både gjennom prisene som faktureres hver analyse, og delvis gjennom såvaregebyret. I et internt notat fra et utvalg i Landbrukstilsynet datert 21.04.1994, ble det konkludert med at «veiledningsanalyser, som gjøres på oppdrag, bør prissettes slik at inntjeningen dekker alle reelle kostnader. De regelverkpålagte analysene og kontrollene bør subsidieres av såvaregebyr, og utvalget foreslår at disse gis en lavere pris enn det som dekker kostnadene.» Den gang regnet de full inndekning til å gjelde alle variable kostnader. Kostnader til administrasjon, felleskostnader, strøm og husleie ble ikke regnet inn i kalkylene. Såvaregebyret var i 1993 på nesten 7 mill. kr., og de foreslo at 0,5 mill. skulle brukes til

nedskrivning av kostnader ved regelverkpålagte analyser, og 0,3 mill. på å holde stikkprøvene gratis. Dette kan synes rettferdig på den måten at det er de som betaler såvaregebyr som nyter godt av rimeligere analyser. Er rettferdighet målet, kan en imidlertid spørre om det ikke vil være mer treffsikkert å redusere såvaregebyret med den delen som brukes til prisnedskrivning og øke analyseprisene tilsvarende. En ulempe ved en slik omlegging sett fra Landbrukstilsynets ståsted, vil være at antall veiledningsanalyser går ned ved hver prisøkning. Dermed går inntektene ned, og en blir stilt ovenfor den ubehaglige øvelsen å tilpasse kostnadene tilsvarende.

At såvaregebyret i noen grad brukes til nedskrivning av analysepriser, slår ulikt ut for ulike kunder. Et rent hagebruksfrøfirma som Norgro, forteller at de i dag kjøper analyser for 30–50 000 kroner i året (veiledningsanalyser inkludert). De betaler såvaregebyr på 450 000 kroner, altså et 10 ganger større beløp. Dette firmaet får opplagt relativt lite tilbake for prisnedskrivningsordningen. For andre kunder vil forholdet være omvendt ved at de kjøper analyser for et høyere beløp enn de betaler inn i såvaregebyr, og da er de godt tjent med nedskrivningsordningen. For en tredje gruppe kunder blir det omtrent likegyldig om denne delen av kostnadsinndekningen skjer via analysepris eller såvaregebyr.

Felleskostnader ble i 1994 foreslått dekket av såvaregebyret med 3,8 mill. som en «grunnbevilgning» til frøkontrollens drift med følgende begrunnelse: «For å vedlikeholde kompetansen om frøkontroll, og for å ha en beredskap som kan ta i mot prøver fra forretningene og andre innsendere». Denne tankegangen medfører at alle kunder nyter godt av reduserte analysepriser uavhengig av om de betaler såvaregebyr. Bønder som kjøper spireanalyser og beisebehovsanalyser for å vurdere om de kan satse på egenprodusert såkorn, slipper for eksempel helt såvaregebyret, mens de nyter godt av at felleskostnader ikke er regnet inn i analyseprisene.

Eventuelle private frølaboratorier må hente sine inntekter fra analyseinntekter som faktureres såvareprodusentene. Vi har da utelukket den muligheten at noen starter et laboratorium som de aksepterer går med underskudd (noe som kunne tenkes fordi firmaet verdsetter fordeler de oppnår i andre deler av sin virksomhet i form av bedre produksjonsflyt, mindre behov for lager eller lignende). Ut fra dette vil private frølaboratorier være tjent med konkurransemessig likebehandling, det vil si at analyseprisene til Landbrukstilsynet reflekterer kostnadene ved analysene det konkurreres om.

Alle som bruker frøkontrollen, har i dag fordel av at bortimot halvparten av totalkostnadene (kapitalkostnader medregnet) i realiteten betales av det offentlige (alle skattebetalere). Uansett valg av modell for frøkontrollvirksomheten vil det nok ligge et press i retning av å velte mer av denne kostnaden over på jordbruksnæringen, slik økningen av såvaregebyret i 2001 var et uttrykk for. Presset er nok likevel minst så lenge dagens organisasjonsmodell består. Skal forholdene legges til rette for private frølaboratorier, er det vanskelig å komme utenom en kraftig reduksjon i statskassens bidrag til frøkontroll. Jordbruket som helhet vil tape på at statskassen reduserer sitt bidrag. Det virker ikke sannsynlig at private laboratorier kan ha noe å hente i form av generell driftsstøtte fra staten. Eventuelle bidrag vil heller bli som kjøp av analysetjenester.

5 Diskusjon

5.1 Hvilke alternativer er realistiske ut fra dagens forutsetninger?

Etter å ha gjennomgått de forskjellige modellene og vurdert dem ut fra fordeler og ulemper, er det en del alternativer som av forskjellige årsaker ikke er så aktuelle. Undersøkelser blant brukerne av Landbrukstilsynets tjenester og blant andre laboratorier i Norden har også påvirket vårt syn på aktualiteten til alternativene.

5.1.1 Videreføre dagens modell inn i Mattilsynet

Det er mange gode grunner til å foreslå dette alternativet. Frøkontrollen hos Landbrukstilsynet har i dag nye, praktiske lokaler og topp moderne utstyr etter flyttingen i 2000. Volumet i det norske markedet er også såpass begrenset at det er lite å dele på flere aktører. Sett ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det se ut som det beste alternativet. På bakgrunn av de signaler vi fikk fra andre laboratorier, ser dette likevel ut til å være et lite realistisk alternativ. AnalyCen i Sverige ga klart uttrykk for at de ville starte opp virksomhet i Norge, og det er ingen grunn til å tro at dette ikke vil skje. Dersom det kommer private aktører på markedet, er man nødt til å se på finansieringsmodellen for den norske frøkontrollen. Prisene på analysetjenester må økes gradvis, og dermed åpner dette også for større interesse fra flere aktører. Et naturlig første skritt vil være å justere prisene opp til dansk nivå og kanskje litt over. Det vil medføre en inntektsøkning på 44 % og gjøre at inndekningen øker fra 39 % til 56 %. Ser man bort fra kalkulerte kapitalkostnader, vil inndekningen være 66 %. Inngangsbilletten for å starte opp private laboratorier med akkreditering, er imidlertid høy. Tar vi utgangspunkt i Landbrukstilsynets tall, ble det investert for rundt 6,5 millioner kroner i nytt utstyr ved flyttingen fra Fellesbygget til Moerveien 12. For enklere analyser vil investeringsbehovet trolig være vesentlig mindre, men tatt i betraktning at Landbrukstilsynet flyttet med seg en god del utstyr, vil det være et betydelig investeringsbehov ved oppstart av laboratorium. Tar vi med byggekostnader i tillegg, ble det investert vel 16 millioner kroner for avdeling såvarer. Behovet for å skaffe seg/kjøpe kompetanse er også stort. En forsiktig kalkulasjon vil tilsi 3 mill. kr. i teknisk utstyr og 4 mill. i bygningskostnader. Et nytt laboratorium med akkreditering må

påregne å kjøpe kompetanse og/eller nøkkelpersonell fra Landbrukstilsynet. Inngangsbilletten vil derfor bli høy for nye aktører, men de signaler vi har fått, tyder på at det vil bli startet opp privat firma for frøkontroll i forholdsvis nær framtid. Å videreføre dagens modell ser dermed ikke ut til å være et reelt alternativ.

5.1.2 Deling av analysevirksomhet og sertifisering

Ut fra hensynet til habilitet, er det ønskelig å skille ut laboratorievirksomheten fra tilsynet. At samme instans kontrollerer såvarefirmaene og selger dem tjenester, kan stille spørsmål om habilitet. Ingen av brukerne var opptatt av dette. Alle mente at en offentlig institusjon var garanti god nok for at habilitetsspørsmålet ble ivarettatt. Også lederen i prosjektgruppa for det nye tilsynet mente at man måtte vurdere dette spørsmålet opp mot de praktiske og økonomiske konsekvensene ved å dele virksomheten.

Rent praktisk kan en slik deling gjennomføres ved at analysevirksomheten blir skilt ut fra tilsynet og lagt inn under en annen offentlig etat. Mest nærliggende vil det da være å organisere dette under Planteforsk som allerede i dag har betydelig laboratorievirksomhet på Ås. Dette kan gjøres uten å flytte laboratoriet fysisk. En vil da tape fleksibiliteten ved å bruke arbeidskraften på kontrollfeltene om sommeren og til analysevirksomhet om vinteren. En leieavtale om bruk av arbeidskraft vil begrense denne ulempen.

Å skille ut laboratorievirksomheten i en egen enhet under det nye tilsynet, kan også være et alternativ. Man vil da kunne samle hele Mattilsynets laboratorievirksomhet i en enhet, for eksempel i et statlig aksjeselskap. Dette selskapet må da kunne drive uten offentlige midler, og selge tjenester til så vel private som offentlige kunder. Habilitetsspørsmålet er ikke fullstendig løst ved denne modellen, men man har kommet et stykke på vei.

Ut fra de signaler vi har fått, tror vi det vil komme et privat frølaboratorium i Norge relativt snart. Volumet av prøver ved det offentlige laboratoriet vil dermed bli vesentlig redusert. I dette framtidsbildet tror vi at det ikke vil være rasjonelt å dele enhetene i avdeling såvarer, og vurderer heller ikke dette som det mest aktuelle alternativet.

5.1.3 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell)

Samfunnsøkonomisk kan det se ut som om det vil være mest rasjonelt å operere med dagens modell. I Norge har vi et topp moderne anlegg for frøkontroll i Landbrukstilsynet, og det ligger stordriftsfordeler i å ha mest mulig volum over dette anlegget. Det er imidlertid momenter som tilsier at dette bildet ikke er helt entydig. Enkelte av brukerne vi kontaktet, antydte at det var for lite industriell tankegang i laboratorievirksomheten hos Landbrukstilsynet. Fleksibiliteten er for liten, viljen til å jobbe skift og lørdager ved behov, er ikke til stede. En bruker uttalte: «De trenger et spark bak, konkurranse må til for å få ned kostnadene». Våre beregninger viser at kostnadsnivået hos Landbrukstilsynet er høyere enn hos tilsvarende institusjoner i Norden. Vi må her ta forbehold om at vi ikke har tatt noen regnskapsanalyse på andre laboratorier enn Landbrukstilsynet, og at vi har fått korrekte opplysninger fra de andre aktørene. Hva som er årsaken til det høye kostnadsnivået i Norge, kan vi ikke svare sikkert på, men vi har gjort et forsøk på finne forklaringer ved å sammenligne Landbrukstilsynet og Plantedirektoratet. Det kan ligge noe i tankegangen og måten å organisere arbeidet på. Landbrukstilsynet selv uttaler også at de ville gjort enkelte ting annerledes hvis man skulle drevet analysevirksomheten som et privat firma. Enkelte tilbud som finnes i dag og som er kostbare å utføre, ville bli lagt ned.

Fordelene med å ha flere aktører i markedet, er vel kjent. Man skjerper seg med tanke på kostnader, service og kvalitet. Stordriftsfordelene vil imidlertid forsvinne, fagmiljøet vil bli spredt, og behovet for investeringer øker. Vi tror likevel at denne modellen med private firma og en offentlig enhet som tilbyr både analyser og sertifisering, er den mest realistiske også for norske forhold. I den nærmeste framtid vil det trolig komme en privat aktør som vil utføre analyser på korn, kanskje for hele spekteret. For Landbrukstilsynet, avdeling såvarer kan det bety at om lag 2/3 av dagens volum av kornprøver eller halvparten av totalmarkedet, vil gå til det private firmaet. Det vil trolig ikke være økonomisk interessant å starte opp analyser på småfrø for en privat aktør med de volumer det er snakk om innenlands. Det blir sannsynligvis en del dramatik for de involverte, særlig for Landbrukstilsynet og de ansatte der. Det nye laboratoriet vil ligge innenfor pendleavstand for dagens ansatte i frøkontrollen, og totalt sett vil det sannsynlig bli større behov for personell dersom aktiviteten skal deles på to enheter. De andre frøfirmaene vil trolig fortsette å bruke Landbrukstilsynets tjenester så fremt ikke prisnivået blir vesentlig høyere enn hos konkurrenten.

5.1.4 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet

Forskjellen på dette alternativet og det som er vurdert i 5.1.3, er at vi her vil få skilt ut analyseenheten fra kontrollvirksomheten. Hensynet til habilitet er viktigste årsak til at dette alternativet vurderes. På grunn av størrelsen på det norske markedet, fordelene med å ha et samlet fagmiljø og et tydelig uttrykk fra de instanser vi har vært i kontakt med, har vi likevel funnet dette alternativet lite aktuelt. I praksis betyr det at vi deler dagens fagmiljø i tre eller flere enheter. Det blir et dyrt alternativ. Spørsmålet er imidlertid til diskusjon i gruppene som forbereder det nye mattilsynet. I et notat fra sekretariatet i Landbruksdepartementet til referansegruppa for prosjektet heter det (upublisert):

«De krav til habilitet og tillit både hos forbrukerne og tilsynsobjektene som vil måtte stilles til det framtidige tilsynet, tilsier at Mattilsynet som hovedprinsipp ikke i noen form bør drive forretningsvirksomhet overfor sine tilsynsobjekter. Salg av tjenester enten det er i form av konsulenttjenester eller laboratorieanalyser til tilsynsobjektene bør derfor ikke være en aktuell problemstilling.»

Samtidig står det: «Foreløpige vurderinger av framtidig behov sett i sammenheng med krav til rasjonalitet og kostnadseffektivitet og et ønske om en viss grad av nærhet til tilsyn og brukere, tilsier at det neppe vil være grunnlag for to parallelle laboratoriesystemer over hele landet hvor det ene betjener tilsynet og det andre næringen, privatpersoner og kommunene. I mange områder vil det bedriftsøkonomisk sett heller ikke være grunnlag for å opprettholde ett. Dette tilsier at en bør ta sikte på, så langt det er mulig, å dekke så vel tilsynets som næringens analysebehov i de samme laboratoriene.»

Aktualiteten av denne modellen vil i noen grad avhenge av hva som blir besluttet i forbindelse organiseringen av resten av tilsynet. Ut fra våre vurderinger vil ikke dette være et reelt alternativ.

5.1.5 Analyser i utlandet

Å legge ned all frøkontrollvirksomhet i Norge og overføre den til utlandet, er ett av alternativene vi har utredet. Intervjuene med brukerne viste at dette ikke er noe aktuelt alternativ. Det vil ta for lang tid, det vil være for stor avstand mellom brukerne både fysisk og mentalt. Postgang både til Danmark og Sverige tar i praksis 4 dager. Kjennskap til norske sorter og norske forhold ble også nevnt som et problem.

Undersøkelse av kapasitet i Danmark og Sverige viste at det ville være fullt mulig for dem å overta hele eller deler av det norske markedet på litt sikt. Også i Finland hadde man mulighet for dette. Avstand og språkbarriere gjør at Finland vil være et lite aktuelt alternativ. Prisnivået ved bruk av frøkontrollen ved Plantedirektoratet i Danmark vil i utgangspunktet være det samme som i den offisielle prislisten. Ved Statens Utsædeskontroll i Sverige trodde de at det ville være mulig å senke prisene noe hvis man fikk et stort volum fra Norge.

Dersom private firmaer skulle komme til overta store deler av det norske markedet, vil det bli uforholdsmessig dyrt å opprettholde offentlig frøkontroll i Norge. Kompetanse for tilsyn og kontroll vil bli mangelfull, og da kan det bli aktuelt å bruke godkjente utenlandske frøkontroller for kontrollprøver, sertifisering og tilsyn. Det vil være et mindre problem med språk, tid til sending, kjennskap og service enn om alle prøver skulle til utlandet.

Mange av de store aktørene i det norske markedet er klar over denne sammenhengen, og det har vært en medvirkende årsak til at de ikke har startet egen virksomhet. En slik situasjon vil trolig ikke være aktuell på mange år.

5.2 Hva sier brukerne av frøkontrollens tjenester?

For å kunne besvare dette spørsmålet, har vi intervjuet ni av de største kundene til frøkontrollen og stilt en del spørsmål rundt dagens ordning, og hvordan de vil forholde seg dersom det kommer endringer i markedet.

De fleste av de vi spurte, var godt fornøyde med Landbrukstilsynets frøkontrolltjenester. Alle var fornøyde med dagens tjenestetilbud. Service hos frøkontrollen var generelt god, og flere påpekte at det hadde blitt bedre de siste par årene. Høflige og greie var en vanlig karakteristikk. Det var også viktig at de hadde personlig kontakt med faste personer. Når det gjaldt kapasitet, svarte de fleste at den kunne vært bedre i perioder, men mange la til at dette sikkert var et kostnadsspørsmål som man til enhver tid måtte vurdere. En uttrykte som et hovedankepunkt at firmaet måtte stå i samme kø som enkeltbøndene. Kvaliteten på tjenestene ble oppfattet stort sett som god. Svarene varierte noe. Enkelte brukere hadde testet frøkontrollen ved å sende inn flere prøver fra samme parti. Ved enkelte anledninger viste analysene fra det samme partiet store avvik. Konklusjonen var likevel at en kan stole på dokumentene som kommer fra frøkontrollen. Stor tillit til Landbrukstilsynet var en gjennomgående tråd i samtalene med brukerne. De aller fleste uttrykte at det var av vesentlig betydning at det var en offentlig etat som utførte analysene. Dette var særlig viktig med tanke på eventuelle rettssaker i kjølvannet av omsetning av såvarepartier. En uttrykte at han var glad for dagens ordning. Den offentlige kontrollen og sertifiseringen kan firmaet gjemme seg bak. Likevel var han mer opptatt av at frøkontrollen var firmauavhengig enn at den var offentlig.

Spørsmålene som omhandlet framtidig organisering og hvordan brukerne vil forholde seg til ulike framtidbilder, hadde mer nyanserte svar. Å flytte virksomheten til en annen etat på grunn av habilitet, var det ingen forståelse for. En bruker uttalte at det måtte være galskap å flytte etter alle investeringene som er lagt ned på Ås, en måtte ikke en gang tenke i de baner. Andre mente at det ikke betydde noe hvem som utførte tjenestene, bare personalet var kompetente og kunne utføre jobben sin.

En bruker var opptatt av at Landbrukstilsynet i enda større grad må vektlegge arbeidet med overgang til at firmaene får ansvar for egenkontroll (internkontroll) som tilsynet skal revidere på grunnlag av stikkprøver. Han mente enkelte i Landbrukstilsynet fortsatt hang litt fast i gamle skremmebilder om frøfirmaer som lurte kunder ved å selge ubrukbart frø. Slike bilder mente han ikke hadde mye relevans for dagens såvarebransje.

Han sa at såvarefirmaene etter hvert har overtatt mer og mer ansvar for å sikre god kvalitet på såvarene. De har selv ansvar for prøvetaking, de har vært gjennom ISO-sertifisering og har måttet bygge opp kompetanse. Til tross for at stadig flere oppgaver legges over på frøfirmaene, opprettholdes en like stor ressursbruk i Landbrukstilsynet. Denne både-og-mentaliteten var han imot. Her mente han det måtte tas noen valg og han ønsket da at det ble tenkt mer industrialisert, og forventet at det da kunne spares noen ressurser på offentlig kontroll.

Vi spurte om det var aktuelt å starte opp egen analysevirksomhet, og her var svarene som ventet varierende. De store kundene, det vil si tre av Felleskjøpene og en av de private, stilte seg ikke avvisende til det. Vi vet at Felleskjøpet Øst Vest (FKØV) i samarbeid med AnalyCen, har konkrete planer å starte opp med frøanalyser på Kambo (evt. et annet sted nærmere Holstad). Den nye markedsordningen for korn har ført til tettere samarbeid mellom FKØV og AnalyCen. En del kornanalyser (vanninnhold, proteinbestemmelse m.m.) utføres av AnalyCen for FKØV allerede. Kommunikasjonen på datasiden er utbygget, og kompetanse er bygget opp. Også tro på at det vil bli billigere å utføre analysene, er med på aktualisere egen frøkontroll. Også de andre Felleskjøpene (Trondheim og Rogaland Agder) hadde vurdert å starte opp selv. Begge har laboratorier for frøanalyser og FKRA tar også enkle jordanalyser ved sitt laboratorium. Ingen av disse hadde funnet det interessant slik rammevilkårene er i dag, men ved en vesentlig endring i prisnivået, kan de komme til å vurdere saken på nytt. Strand Brænderi sa de var for små til å bygge opp eget analyselaboratorium. De fleste som hadde vurdert å starte opp med egne analyser, tenkte bare på kornprøver. Bare FKØV og FKRA ville vurdere grasfrø i tillegg.

På spørsmål om hva de ville gjøre dersom konkurrenten startet egen frøkontroll, svarte mange at de ville bruke den offentlige kontrollen dersom de ikke ble vesentlig prisforskjell. Noen hadde en pragmatisk holdning til dette, og svarte at de ville bruke det beste alternativet med tanke på pris, service og kvalitet. Noen følte spørsmålet litt hypotetisk og sa det ble en vurdering de måtte ta dersom det skjedde. En mente at et privat alternativ eventuelt burde være noe såvarebransjen i Norge bygget opp sammen. Egentlig mente han et laboratorium i Norge var nok og at det like gjerne kunne være offentlig. Starter AnalyCen/FKØV med frøkontroll, tolker vi svarene slik at det nok kan tenkes at Labnet i samarbeid med konkurrerende frøfirmaer, og muligens i samarbeid med utenlandske partnere, vil vurdere alternative strategier grundigere enn de til nå har gjort.

Svært få hadde særlig tro på å sende prøvene ut av landet for analysering. Først og fremst ble det uttrykt frykt for at hastigheten i analyseproduksjonen da ble satt ned. Nærhet til kundene, kjennskap til norske sorter og forhold, var viktige momenter. Bare et par svarte at det kunne være aktuelt dersom pris, service og kvalitet var god nok. Noen frøfirmaer importerer i stor grad frø fra utlandet, og en bruker så for seg at prøvene i enda større grad kan gjøres før frøet sendes til Norge.

Til slutt stilte vi spørsmålet om vi bør ha en offentlig frøkontroll i Norge. Her var det ingen tvil. Alle svarte entydig ja på dette. For enkelte av brukerne hadde dette vært et medvirkende argument for de beslutningene de hadde tatt til nå.

5.3 Hva sier regelverket?

Norsk regelverk på såvareområdet (Lov om såvarer av 04.12.70 og Forskrift om såvarer av 13.09.99) gir anledning til å opprette private frøkontroller i Norge. Forskriften sier at analysene skal foretas i Landbrukstilsynets laboratorier eller i laboratorier autorisert av Landbrukstilsynet. Et akkrediteringsopplegg er nødvendig. Til nå er det ingen private aktører som har gått inn på en slik ordning.

5.4 Hva koster de ulike alternativene for samfunnet/næringen?

I dette prosjektet har vi ikke kunnet gå inn på detaljerte beregninger på hva de andre alternativene vil koste. Vi må nøye oss med å vurdere de andre modellene skjønnsmessig opp mot dagens alternativ. Dagens alternativ er kostnadsberegnet ut fra regnskap og markedspriser på areal og kapital.

Oppskrift og definisjon på en mer komplett beregning enn vi har hatt ressurser til å gå inn på, er gitt i NOU 1998: 16. Der heter det blant annet: «I en fullstendig nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle effekter i kroner og øre. Kroneverdiene brukes så til å veie betydningen av de ulike konsekvensene mot hverandre. Dersom en legger sammen den beregnede verdien av alle konsekvensene ved et tiltak, og summen blir positiv, sier en at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.» (NOU, 1998, side 11). Vi mener imidlertid å ha beskrevet de viktigste konsekvensene ved hver modell.

5.4.1 Dagens alternativ

Vi har i kapittel 4 beskrevet hva dagens alternativ koster. Frøkontrollvirksomheten inkludert tilsynet har kostet vel 16,9 mill. kr i gjennomsnitt de siste fem årene, i 2001 vel 19,9 mill. kr. Da er alle kostnader tatt med, administrasjon, kapitalkostnader, utgifter og lønn. Dagens alternativ koster i 2001 næringen 13,4 mill. kr og det offentlige 6,5 mill. kr. Ser vi isolert på frøkontrolldelen, altså laboratorieaktiviteten, kostet denne 11,6 mill. kr i gjennomsnitt de siste fem årene, og 13,7 mill. kr. i 2001. Fordelingen her er 7,2 mill. kr. for næringen og 6,5 mill. kr. for det offentlige. Tilsynsoppgavene finansieres med andre ord i sin helhet av næringen gjennom såvaregebyret.

5.4.2 Deling av analysevirksomhet og sertifisering

I denne modellen er det tenkt at alle funksjoner vil være plassert der de er i dag. Det vil derfor ikke bli behov for nye investeringer, opplæring av nytt personell etc. Modellen vil medføre en del administrative endringer. En egen laboratorievirksomhet i tilsynet eller overføring av laboratorievirksomheten til Planteforsk, vil medføre at en kanskje mister en del fleksibilitet i arbeidsstokken. Som vi har vært inne på før, vil dette kunne løses i form av utleie av arbeidskraft mellom enhetene. Administrasjonskostnadene vil øke noe, kanskje også kostnader til lønn. Det er alltid en del ekstra kostnader ved en slik omorganisering/overføring, utgifter til organisasjonsutvikling, nye logoer, trykksaker etc. Slik vi tenker oss dette gjennomført, vil det bli en relativt liten startkostnad, mens framtidige driftskostnader vil bli tilnærmet uforandret.

5.4.3 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og sertifisering i en enhet (svensk og dansk modell)

Dette alternativet vil medføre større konsekvenser. Inngangsbilletten for et nytt laboratorium lik dagens i Moervn. 12, er beregnet til 6,5 mill. kr i teknisk utstyr. I tillegg kommer byggekostnad på 8,9 mill. kr (kjøp av bygget og tilpassing til aktiviteten). Regner vi kapitalkostnader på dette, ender vi opp med ett årlig beløp på rundt 2 mill. kroner. Dette kommer i tillegg til årlige utgifter som en vil ha ved å drive et laboratorium. Det er lite trolig at en privat aktør vil satse på å etablere en aktivitet i denne størrelsesorden. Mest sannsynlig vil en privat bedrift satse på den mest lønnsomme delen av frøkontrollvirksomheten. Det vil si kornanalyser, og kanskje bare veiledningsprøver i første omgang. For å kunne gå i gang med en slik aktivitet, er investeringsbehovet bare en del av det nevnte beløp. Et anslag gjort ut fra opplysninger fra Landbrukstilsynet, tilsier ca 7–8 mill. kr. Det vil si en årlig kapitalkostnad på rundt 1 mill. kr. Dersom det finnes lokaler fra før som enkelt kan

omgjøres til formålet, vil det redusere kostnadene ytterligere. Hvis man driver laboratorievirksomhet fra før, kan man også benytte noen av laborantene i frøsesongen. Opplæring av nye laboranter tar fra seks måneder til tre år i følge DLF i Danmark. Kompetanse får man lettest ved å kjøpe det fra frøkontrollen innen man går i gang. En del oppstartskostnader vil det være, men det er vanskelig å beregne hva det vil koste dersom en skal trekke inn alle kostnader for bedriftene, næringen og samfunnet.

5.4.4 Private laboratorier og et offentlig laboratorium og en offentlig sertifiseringsenhet

Som vi har vurdert tidligere, vil dette være et kostbart alternativ. Vi får en deling av dagens fagmiljø i frøkontrollen på mange enheter. Det vil være behov for dublerende kompetanse på mange områder. Utnytting av personalet ved laboratoriet blir vanskeligere selv om dette kan avhjelpest ved utleieavtaler. Hensynet til rasjonalitet og kostnadseffektivitet bør veie tungt her. Habilitet i forbindelse med arbeidet i frøkontrollen har vi vurdert, og ikke funnet tungtveiende nok i forhold til de andre argumentene.

5.4.5 Analyser i utlandet

Dette alternativet kan falle gunstig ut for brukerne økonomisk på lengre sikt. Ved å bruke laboratorier i Sverige, vil en ha et gunstig prisnivå. Sammenlignet med dagens priser hos Landbruksstilsynet, er det noe dyrere (+43 %). Vi mener at prisene i Norge må økes ut fra tidligere begrunnelse, og da vil analyser i utlandet være prisgunstig. Andre årsaker som nærhet, sikkerhet for rask levering, kunnskap om norske forhold og sorter, gjør at dette alternativet ikke er særlig aktuelt. Dersom prøveantallet hos den norske frøkontrollen skulle bli svært lavt etter at private firma kommer på markedet, kan det bli uforholdsmessig dyrt å opprettholde en offisiell frøkontroll i Norge. Da kan det bli aktuelt å benytte andre offisielle frøkontroller i Norden. Dette vil trolig ikke bli en aktuell problemstilling på mange år.

6 Konklusjon

Vi har vurdert fem alternativer for framtidig organisering av frøkontrollen i Norge. Etter en samlet vurdering mener vi at det beste alternativet er å velge modell nummer tre, private laboratorier og en offentlig enhet med analyser og kontroll samlet. Begge enheter for den offentlige kontrollen bør ligge inne i det nye tilsynet. Hensynet til rasjonalitet og kostnadseffektivitet bør veie tyngre enn hensynet til habilitet. Ingen av de vi kontaktet, verken kunder eller andre instanser, hadde merknader med hensyn til habilitet. At frøkontrollen var en offentlig etat, gav grunnlag for tillit og upartiskhet.

Hensynet til rasjonell drift skulle tilsi at alternativ en var det beste. Større grad av brukerorientering, mer industriell tankegang og økt tempo i analyseproduksjonen i den hektiske sesongen, vil være positive effekter for de analysetilbudene der det blir konkurranse. Dette er argumenter som taler for at private firma uansett bør få slippe til i tillegg til den offisielle frøkontrollen. En privat aktør planlegger egen frøkontrollvirksomhet i nærmeste framtid. Mulighet for bedre fleksibilitet, ha kontroll over prioriteringene og tro på at en kan gjøre jobben billigere og mer effektivt, er drivkrefter bak dette. Noen av brukerne vi kontaktet, mente at det var nødvendig med konkurranse.

For å skape like konkurransevilkår er det nødvendig å endre på finansieringsnøkkelen til Landbrukstilsynet. Prisene på analysetjenester vil måtte økes for dekke større deler av kostnadene uansett hvilket alternativ som blir valgt. Dette vil medføre at det blir mer attraktivt å starte opp med egen virksomhet. Vi tror ikke konkurranse i dette markedet vil føre til lavere priser på kort sikt. Tvert om tror vi prisene uansett organisering, vil øke de nærmeste årene. Årsaken er at vi tror staten vil redusere sin finansieringsandel. Kravet om inntektsøkning som førte til økning av såvaregebyret i fjor, er et tegn på det. Konkurrenter som vil etablere privat frøkontroll vil arbeide for det samme fordi de ønsker likeverdige konkurransevilkår. Også i forarbeidene med å organisere Mattilsynets framtidige laboratoriebehov er like konkurransevilkår vektlagt. På lengre sikt, og etter at prisene først er etablert på et høyere nivå, tror vi at konkurranse kan bidra til å dempe ytterligere prisvekst og øke fleksibiliteten.

Nedgang i prøvevolumet vil gjøre det vanskeligere for Landbrukstilsynet å få full dekning av kostnadene til analysevirksomheten gjennom analyseinntekter. En del

krysssubsidiering mellom analysevirksomhet og sertifisering kan forsvares ut fra at en god del kontrollanalyser må gjennomføres uten at de kan faktureres. Prisene på analysetjenester bør likevel økes gradvis opp til nivået i de andre nordiske landene, og på sikt må analyseaktiviteten tilpasses slik at analysevirksomheten i alle fall dekker de løpende utgiftene.

Alternativ tre ser ut til å være det beste sett ut fra en samlet vurdering. Det er også det mest realistiske med tanke på de prosesser som er i gang både med danning av det nye «Mattilsynet», og de planer som foreligger fra private firma om oppstart av egen frøkontroll.

Referanser

- Landbruksdepartementet. *Anmodning om synspunkt fra referansegruppen. Delprogram 2: Nytt mattilsyn*. Internett: <http://odin.dep.no/ld/norsk/Ansvarsomraader/020071-990017/index-dok000-b-n-a.html> 08.01.2002
- Landbrukstilsynet 2001. Prislister for Landbrukstilsynet Avdeling såvarer. Internett: <http://www.landbrukstilsynet.no/vedlegg/prisliste%202001.doc>
- Lovdata. Forskrift om autorisasjonsavgift for såvareforretninger og avgift ved omsetning av såvare. LD 2000-08-13 869 Internett: <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-20000813-0869.html>
- Lovdata. Forskrift om såvarer. LD 1999-09-13 1052 Internett: <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/ld-19990913-1052.html>
- Lovdata. Lov om såvarer. 1970-12-04 nr 82 Internett: <http://www.lovdata.no/all/hl-19701204-082.html>
- NOU 1998: 16. *Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*, Statens forvaltningstjeneste, 1998. Internett: <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006005-020019/index-hov002-b-n-a.html> 07.02.2002
- Norman, Victor D. *Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for stortinget 24.01.02. Internett: <http://www.dep.no/aad/norsk/p30000541/index-b-n-a.html>
- Plantedirektoratet 2001. Prislister for serviceydelser. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Vedlegg

Telefonintervju med brukere av frøkontrollens tjenester

Bruker _____

Dagens opplegg

1. Er du fornøyd med dagens tjenestetilbud fra frøkontrollen?
2. Er service fra frøkontrollens medarbeidere tilfredsstillende?
3. Er kapasiteten hos frøkontrollen god nok i høysesongen?
4. Er dagens kvalitet på tjenestene god nok hos frøkontrollen

Framtidig opplegg

5. Dersom dagens analysevirksomhet skulle flyttes fra Landbruksstilsynet, ville det være naturlig å legge den til en annen offentlig etat?
6. Hvilken etat ville da være mest naturlig?
7. Er det aktuelt for deres bedrift å starte egen analysevirksomhet?
8. For hvilke prøver vil det være aktuelt å starte egen analysevirksomhet for?
9. Dersom en av konkurrentene deres startet eget analyselaboratorium, ville det da være aktuelt å benytte dette?
10. Dersom en av konkurrentene startet egen analysevirksomhet, ville de da vurdere å gjøre det samme?
11. Dersom all offentlig analysevirksomhet ble lagt til utlandet, f.eks. Danmark, ville det da være aktuelt å starte opp med egen virksomhet?
12. Er det et aktuelt alternativ å flytte analysevirksomheten ut av landet dersom dette blir et mye rimeligere alternativ?
13. Er det aktuelt å fjerne omsetningsgebyret på såvarer mot å betale høyere analyseavgifter?
14. Bør vi ha en offentlig frøkontroll i Norge?

Spørreskjema for utenlandske analyselaboratorium

1. Eksisterer en fullstendig prislister over alle analysetjenester?
2. Er analysetjenestene selvfinansierende?
3. Hvis ikke, hvor mye ville de ha kostet for å få full dekning?
4. Hvordan er prisnivået på analysetjenestene sammenlignet med private alternativer?
5. Navn på private aktører i markedet som kan være aktuelle?
6. Vil dere ha kapasitet til å overta analyser for det norske markedet (18.000 prøver)?
7. Hvilken pris ville da være aktuell å operere med for analysene?
8. Inntekter/utgifter/antall prøver/antall analyser i 2000?
9. Erfaringer fra etablering av private laboratorier i landet?
10. Internettsider