

7 Behovet av veterinärtjänster

7.1 Allmänna utgångspunkter

En grundläggande faktor för efterfrågan på veterinärtjänster är givetvis antalet djur. Vilka djurarter som finns och hur blandningen av arter (nöt, gris och hund) och djurslag (lantbruksdjur och sällskapsdjur) förändras över tiden har också betydelse. För vissa djurslag efterfrågas mer djursjukvård för än andra. Mjölkkor kräver t.ex. betydligt större veterinära insatser än am- och dikor. De senare kräver större insatser än köttproducerande nöt.

Förekomsten av försäkringslösningar är en faktor som har stor betydelse för efterfrågan på djursjukvård för sällskapsdjur. Försäkringssystemet anses spela en mindre roll beträffande lantbruksdjuren. Enligt djurförsäkringsbranschen är försäkringssystemen den viktigaste orsaken till att konsumtionen av veterinärtjänster för sällskapsdjur procentuellt ökat betydligt mer än det samlade antalet sällskapsdjur.

Lantbrukets strukturförändringar kan påverka veterinärernas arbetssituation. Från veterinärhåll har framförts att färre och större gårdar leder till ett bättre resursutnyttjande och en högre effektivitet i verksamheten. Djurens behov av djursjukvård kan också öka eller minska beroende på formerna för djurhållningen. Fler djur kan i kombination med större och färre gårdar leda till ett minskat behov, i vart fall av vissa veterinärtjänster. Organiserade program för djurhälsovård, som förekommer inom lantbruket för t.ex. mjölkkor, gris och fjäderfä, leder också till en minskad efterfrågan på djursjukvård för de djur som får tillgång till sådan djurhälsovård.

I det följande skall några av dessa faktorer beskrivas närmare. Slutligen skall något beröras hur behovet av veterinärer har bedömts i de analyser som gjorts under senare tid. En nulägesanalys är en viktig utgångspunkt för prognoser. Mot den bakgrunden skall först något beröras vilka djurunderlag som för närvarande bär upp veterinära verksamheter av olika slag.

7.2 Underlag för veterinär verksamhet

I det föregående har framgått att antalet lantbruksdjur kan antas minska, att antalet hästar sannolikt inte förändras nämnvärt samt att sällskapsdjuren, med en hög grad av sannolikhet, kommer att bli fler i framtiden. Denna utveckling påverkar behovet av veterinärer på olika sätt.

En bedömning av hur efterfrågan kan utvecklas kan ta utgångspunkt i hur många djur det för närvarande finns i genomsnitt per veterinär. I en sådan beräkning bör viss hänsyn tas till veterinärernas inriktning. Det finns ingen anledning att beräkna antalet katter per hästveterinär.

I det följande görs en enkel beräkning av antalet djur av respektive slag delat med det ungefärliga antal veterinärer som är verksamma med det aktuella djurslaget inom öppen primär djursjukvård. Denna omfattar i princip öppenvård vid veterinärstationer och djurkliniker samt vid djursjukhus i den del som inte är specialistvård.

Veterinärer inom specialiserad djursjukvård, som kräver slutenvård vid djursjukhus, eller som är verksamma med remitterad öppenvård vid specialistmottagningar ingår således inte i tabellgrupperna.

Tabell 7.1 Antal djur av olika slag per veterinär inom öppen primär djursjukvård för respektive djurslag

Djurslag	Antal djur 2005	Antal veterinärer verksamma med djurslaget	Antal djur per veterinär
Mjölkkor	393 000	600	655
Köttprod. nöt	1 212 000	600	2 020
Grisar	1 811 000	600	3 018
Hästar	283 000	150	1 886
Hundar	730 000	800	900
Katter	1 300 000	800	1 625

Källa: SCB och Jordbruksverket

Skattningen av antalet veterinärer sysselsatta med lantbruksdjur har gjorts med hänsyn till att det finns drygt 300 distriktsveterinärer och ungefär lika många privatpraktiker, som till djursjukdata-systemet rapporterat minst 10 behandlingar på lantbruksdjur under 2005. Summan har avrundats nedåt för att utesluta de privatpraktiker som har det minsta antalet lantbruksdjur i verksamheten.

Här skall också noteras att vissa veterinärer är verksamma med enbart ett djurslag. Så är ofta fallet med hästveterinärer och veterinärer vid renodlade smådjurskliniker. Ett ganska stort antal veterinärer, inte minst distriktsveterinärerna, är däremot allmänpraktiserande och möter flera olika djurslag i sin verksamhet. Det finns också stora regionala variationer i djurtäthet. Det innebär att uppgifterna i tabellen skall nalkas med viss försiktighet. De kan emellertid tjäna som en grov, allmän utgångspunkt för bedömningar av underlaget för en ekonomiskt hållbar veterinärverksamhet.

7.2.1 Veterinärutredningens bedömning

Veterinärutredningen har uppdragit åt utredningens experter, med erfarenhet av praktisk veterinär verksamhet i privat regi, att göra en skattning av hur många djur av olika slag som utgör ett kundunderlag, tillräckligt för en bärkraftig veterinärverksamhet. Skattningen har skett för tre olika typer av verksamhet,

- fältverksamhet åt mjölkkor i en veterinärstation med fyra veterinärer som har organiserad jour,

- ensam hästveterinär och
- smådjursklinik med två veterinärer.

Bedömningarna har skett utifrån experternas egna erfarenheter och affärsmässiga överväganden och utan kännedom om nyss redovisade uppgifterna om antal djur per veterinärkategori.

Resultaten av skattningarna visar att en veterinärstation med fyra veterinärer kräver ett djurunderlag om ca 80 mjölkbesättningar av genomsnittlig storlek för att en verksamhet med enbart mjölkkor skall vara lönsam. En genomsnittlig besättningsstorlek är för närvarande ca 46 djur. Det innebär sammanlagt 3 680 mjölkkor för att ett tillräckligt djurunderlag skall föreligga. Antalet mjölkkor i underlaget, uppdelat mellan de fyra veterinärerna i den fiktiva veterinärstationen, ger drygt 900 mjölkkor per veterinär. Detta avviker uppåt från det faktiska genomsnittliga antalet djur per veterinär, men det skall då beaktas att få veterinärer är uteslutande verksamma med mjölkkor. I regel omfattar verksamheten även häst och sällskapsdjur.

Enligt en motsvarande bedömning för en ensam hästveterinär, bör det krävas ca 2 000 hästar inom upptagningsområdet för att verksamheten skall bli lönsam. Det stämmer väl med uppgiften om antalet hästar delat med antalet hästveterinärer inom öppen primärvård för häst. Här skall också tilläggas att hästveterinärer vanligen arbetar uteslutande eller i allt väsentligt med häst.

För sällskapsdjuren har skattningen gjorts utifrån storlek på ort. Här bedöms att en smådjursklinik med två verksamma veterinärer behöver ett kundunderlag motsvarande en tätort med ca 15 000 invånare och dessutom en omgivande landsbygd med ungefär lika många invånare. En förutsättning är att upptagningsområdet har en genomsnittlig djurtäthet. Ett sådant kundunderlag bedöms generera omkring 40 smådjurspatienter per vardag och ca 3 akutfall per dygn under helger. I ett upptagningsområde med 30 000 invånare finns statistiskt sett 2 400 hundar och 4 300 katter. Om det statistiska patientunderlaget delas mellan de båda veterinärerna på kliniken ger det 1 200 hundar och 2 150 katter per veterinär. Det är något mer än vad som erhålls om antalet hundar och katter slås ut på de veterinärer som verkar inom öppen primärvård åt sällskapsdjur.

Här skall också understrykas att djurtätheten avseende hund och katt varierar över landet. I Stockholms län, med det lägsta antalet hundar per invånare, finns 21 hundar per 1 000 invånare. I

Jämtland, som är det hundtätaste länet, finns 57 hundar per 1 000 invånare.

Av dessa tre kategorier av veterinärrättningar bedömer utredningens privatpraktiserande experter att mjölkkveterinärerna har de bästa utsikterna till lönsamhet. Det beror på det inte krävs någon dyrbar utrustning för verksamheten. En hästveterinär behöver ha en liten mottagning med utrustning för bl.a. ultraljud och röntgen. Smådjurskliniken behöver ha tillgång till en ganska omfattande utrustning och dessutom en anställd assistent. De flesta veterinärrättningar är dock utrustade för sjukvård åt sällskapsdjur, eftersom det i få områden finns så mycket lantbruksdjur att dessa kan utgöra den enda basen för den veterinära verksamheten.

7.3 Lantbrukets strukturförändringar

I kapitel 6 har visats att omvärldsförändringar leder till ett minskat antal lantbruksdjur. Det är inte den enda effekten. Samtidigt som antalet lantbruksdjur minskar blir besättningsstorlekarna större och företagen mer specialiserade.¹ Som en viktig orsak till detta brukar framhållas den ökande konkurrensen från EU-länderna.

Sedan EU-inträdet har priserna på kött och animaliska livsmedel långsiktigt sjunkit. Det beror till viss del på att momsen på mat sänktes i mitten av år 1996, men den ökade konkurrensen har också spelat en viktig roll. Denna innebär att kostnader måste pressas i den svensk produktion och distribution av livsmedel. Större enheter medföra i regel skalfördelar.

EU:s utvidgning innebär att ett antal länder, med låga produktionskostnader och ett stort jordbruk, anslutits till unionen. Jordbruket sker där ofta i föråldrade former. Litauen, Ungern, Polen och Slovenien har t.ex. alla under 10 kor i snitt per mjölkbesättning. Kommissionen har bedömt att det krävs betydande insatser för att modernisera och omstrukturera jordbrukssektorn i de nya medlemsländerna. Det är en del av bakgrunden till att dessa stegvis, under en tioårsperiod, fasas in i gemenskapens system för jordbruksstöd.

För den svenska livsmedelsindustrin bedöms utvidgningen medföra både för och nackdelar. Utvidgningen uppfattas dock inte

¹ Jordbruksverkets rapport (2003:15) Stordrift, specialisering och djurtäthet – animalieproduktionens strukturutveckling 1980 – 1999

som ett hot.² Bl.a. kan kostnader pressas genom import eller genom etablering av produktions- eller packningskapacitet i de nya medlemsländerna. Med hänsyn till att svensk animalieproduktion är förhållandevis effektiv jämfört med de nya medlemsländerna, bedöms EU:s utvidgning inte ge några betydande konsekvenser för svensk djurhållning. I senare led i produktionskedjan ger utvidgningen större effekter t.ex. genom att förädling och packning av livsmedel flyttas utomlands. Sådan produktion avser dock ofta kött från djur som fötts upp i Sverige.

Det genomsnittliga antalet kor per besättning har ökat kraftigt under lång tid. År 1980 fanns 15 kor i en genomsnittlig besättning. År 1990 fanns i snitt 22 kor per besättning. År 2005 hade det genomsnittliga antalet mer än fördubblats jämfört med år 2000 och uppgick till 46 kor per besättning. Enligt Svensk Mjölks analyser kommer denna utveckling att fortsätta, parallellt med att det samlade antalet mjölkkor minskar. Svensk Mjolk bedömer att en medelstor besättning år 2015 kommer att omfatta ca 85 mjölkkor. Det är ungefär samma genomsnittliga antal som i Danmark år 2005. För närvarande, år 2007, finns det över 100 kor i en genomsnittligt dansk mjölkkobesättning.

Veterinärer som Veterinärutredningen intervjuat menar att det blir lättare att planera arbetet om man är en hel dag på t.ex. en stor mjölkgård än när man tvingas åka runt till flera mindre besättningar, kanske med långa avstånd emellan. Denna uppfattning vinner stöd i den enkätstudie utredningen genomfört bland landets praktiserande veterinärer. Dessutom underlättas en systematiskt genomförd förebyggande djurhälsovård, som i förlängningen också leder till ett minskat behov av akut djursjukvård.

² Jordbruksverkets rapport (2005:2) Utvidgningens effekter – främst för den svenska livsmedelsbranschen

7.4 Skillnader i vårdbehov och efterfrågan

Det är viktigt att redan här slå fast att avlivning av sjuka eller skadade djur praktiskt taget alltid är en fråga från djurskyddssynpunkt godtagbar åtgärd. I själva verket är den i många fall bättre i ett djurskyddsperspektiv än behandling, eftersom djuret inte behöver lida.

Av Veterinärutredningens enkätstudie framgår att det bland lantbruksdjuren i första hand är nötkreaturen som är föremål för djursjukvård. Det gäller särskilt mjölkkor. Efterfrågan på sjukvård kan dock även för dessa djurslag antas minska med tiden.

En viktig drivkraft bakom denna utveckling är den tilltagande kostnadspressen i lantbruket, som i sin tur är en följd av ökande internationell konkurrens i kombination med MTR-reformens effekter. Denna måste mötas med effektiviseringar. Som ett led i effektiviseringen, och för att motverka negativa effekter av växande besättningsstorlekar, har de organiserade programmen för djurhälsovård fått allt större betydelse. Sådana program leder, som berörs i kapitel 4, avsnitt 4.2.4, till friskare djur och en högre produktion per djur.

7.4.1 Mjölkkor

En uttalad strävan hos mjölkproducenterna är att minska djursjukvården till ett minimum. Det gäller framför allt oplanerade veterinärbesök, i synnerhet utryckningar på jourtid. Istället vill djurägarna själv kunna ge djuren vård med stöd av delegerad läkemedelsanvändning. Det är för närvarande inte möjligt inom mjölkproduktionen, inte heller för kalvar som ännu inte börjat producera mjölk.³ En delegerad läkemedelsanvändning skulle kunna avlasta veterinärerna, spara kostnader hos producenten och minska behovet av förrättningar på jourtid. Det finns också betydande invändningar mot en utvidgning av den delegerade läkemedelsanvändningen till att omfatta även mjölkkor. Problemet antibiotikaresistens är den viktigaste faktorn. Som framgått är också avlivning en godtagbar lösning från djurets utgångspunkter. Det är också, enligt lantbrukets företrädare, ofta en fråga från produktionsekonomiska utgångspunkter bättre åtgärd än vård.

Den vanligaste diagnosen bland mjölkkor är juverinflammation. Denna har ofta en dålig prognos. Det är svårt att med läkemedel

³ Se kapitel 3, avsnitt 3.2.5

helt bli av med smittämnet. Mjolk från smittade kor får inte säljas vidare. Branschföreträdarna har också uppgett att sådana tillstånd i regel kan vänta till dagen därpå, om inte djuret avlivs av ägaren. Det kan, menar branschföreträdarna, mot den bakgrunden ifrågasatts om jour under vardagsnätter verkligen är en nödvändig service, i andra fall än när det handlar om t.ex. komplikationer vid kalvning och akut avlivning, som av något skäl inte kan utföras av djurägaren själv.⁴

7.4.2 Övriga lantbruksdjur

För övriga nötkreatur gäller i huvudsak samma förhållanden som för mjölkkor. De är mer sällan förekommande i djursjukvård, men organiserade djurhälsoprogram finns även för t.ex. köttproducerande nöt, får och gris. När djursjukvård efterfrågas gäller det ofta problem vid kalvning etc. Även här finns en uttalad ambition att dra ned på djursjukvård för att istället sätta in behandling med stöd av delegation eller avliva djur som drabbas av allvarliga, akuta sjukdomstillstånd.

Sammanfattningsvis kan sägas att behovet av veterinärer för akut djursjukvård åt lantbruksdjur i vart fall inte kommer att öka. Snarare kommer detta behov, och med beaktande av det vikande antalet djur, att minska med uppskattningsvis 5–10 procent på medellång sikt. Det förutsätter att de ambitioner branschföreträdarna redovisat förvekligas. Det innebär en minskning med uppskattningsvis 30–50 veterinärtjänster under de närmaste fem åren inom segmentet djursjukvård åt lantbruksdjur.

Däremot bedöms behovet av veterinärer inom den förebyggande djurhälsovården öka med ungefär lika många heltidstjänster i samma tidsperspektiv. Svensk Mjolk bedömer att 40–60 veterinärtjänster behövs för detta ändamål enbart inom mjölkproduktionen. Ett trettio-tal veterinärer är i huvudsak sysselsatta med djurhälsovård inom övriga delar av lantbrukssektorn. Även där kan efterfrågan antas öka. För närvarande arbetar sammanlagt ett sextio-tal veterinärer inom den organiserade djurhälsovården. Vi bortser här från distriktsveterinärers och privatpraktikers mer tillfälliga engagemang med förebyggande åtgärder.

⁴ Representanter för Svensk Mjolk vid Veterinärutredningens hearing om kundaspekter på veterinärtjänster den 8 september 2006.

Slutsatsen blir att nedgången i djursjukvård för lantbruksdjur bara delvis balanseras av en ökad efterfrågan på veterinärer i den förebyggande verksamheten. En minskad belastning på jouren, som kan bli betydande, kommer dock med all säkerhet att bli följd av den förändrade efterfrågan. Det är inte osannolikt att det genomsnittliga antalet jourförrättningar med lantbruksdjur kommer att minska med upp till en femtedel inom den närmaste tioårsperioden.

7.4.3 Sällskapsdjur och häst

Efterfrågan på djursjukvård åt sällskapsdjur har ökat avsevärt. Denna ökade efterfrågan beror inte bara på att sällskapsdjuren blivit allt fler. En minst lika viktig faktor är att antalet vårdinsatser per djur ökat dramatiskt under en lång följd av år. Detta kan utläsas ur Jordbruksverkets djursjukdatabaser för sällskapsdjur och häst. Utvecklingen under en längre period bakåt visar på en stark uppgång. Samma resultat visar försäkringsbranschens redovisning av antal försäkringsfall för hund och katt.

Orsakerna till denna utveckling är flera. Antalet sällskapsdjur ökar och nya kategorier av djurägare tillkommer, som saknar erfarenhet av djuräggande. Dessa kan antas ha andra attityder till djuren och djuräggandet än övriga.

Det finns en tydlig trend i samhället att sällskapsdjuren mer ses som jämbördiga familjemedlemmar än tidigare. Utomlands, både i USA och i Europa, ökar efterfrågan på olika kringtjänster för sällskapsdjur. Det gäller t.ex. kläder, smycken och leksaker till djuren. Även efterfrågan på olika tjänster som vattengymnastik, spa-behandlingar, manikyr, päls- och skönhetsvård för djuren ökar. Begreppet "furry kids" (barn i päls) används allt oftare i USA.

Sådana trender sprider sig numera snabbt i informations- och mediasamhället. Hälso- och sjukvård är ett mer grundläggande behov för djuren än de nämnda aktiviteterna. Efterfrågan på djursjukvård påverkas därmed också av den pågående trenden. Härtill kommer att praktiserande veterinärer har framfört till utredningen att djurägare numera generellt sett har sämre kunskaper om djuren än tidigare. Sammantaget innebär detta att djurägarna blir allt mer benägna att söka vård för sina djur när de är sjuka.

Det finns också, och mot bakgrund av det nyss anförda, en klar tendens med en ökad efterfrågan på kvalificerad djursjukvård för sällskapsdjur. Till nyligen fördes svenska hundar som hade behov

av pacemaker utomlands för att få en sådan inopererad. År 2006 genomfördes det första ingreppet av detta slag i Sverige.

Även efterfrågan på hästsjukvård ökar. För både häst och sällskapsdjur gäller att försäkringar är en viktig förutsättning för att djuren skall få sjukvård. Det finns därför anledning att se närmare på villkoren för de vanligaste försäkringstyperna.

7.5 Försäkringslösningar

Djurförsäkringsbranschen har volymmässigt växt under senare år och nya aktörer har kommit till. Den största aktören är Agria Djurförsäkring AB, som är ett helägt dotterbolag till Länsförsäkringar. Agria har en marknadsandel om ca 65 procent av marknaden för djurförsäkringar. Det finns ytterligare tre aktörer på marknaden, IF och Folksam och Sveland. Försäkringar för djur kan grovt indelas i veterinärförsäkringar, besättningsförsäkringar och katastrofförsäkringar. De förra avser att täcka kostnader för djursjukvård. Besättningsförsäkringar täcker kostnader vid förlust av djur. Katastrofförsäkringar ger ett tillskott, utöver den statliga ersättningen, vid slakt på grund av epizootier etc.

7.5.1 Lantbruksdjur

Det finns en rad djurförsäkringar för lantbruksdjur. De flesta är besättningsförsäkringar, som ger ersättning vid dödsfall eller stöld. Dessutom förekommer s.k. katastrofförsäkringar, som ger ersättning vid större sjukdomsutbrott och liknande händelser. Gemensamt för dessa försäkringsprodukter är att de ger ersättning vid förlust av djuren genom spontan död eller avlivning i anledning av skador eller sjukdom. De täcker däremot inte veterinära insatser som syftar till rehabilitering av sjuka djur. Det finns emellertid även veterinärvårdsförsäkringar för lantbruksdjur. Enligt företrädare för kött- och mjölkproducenter är dessa i regel aktuella endast för djur som hålls för avelsändamål.

Villkoren för besättningsförsäkringarna innebär att hela besättningen försäkras. Ersättning från försäkringen betalas ut då djur dör, blir så svårt sjuka eller skadade att det måste slaktas eller då djur försvinner genom stöld, tjuvslakt eller på annat sätt. Detta

gäller besättningsförsäkringar för mjölkkor. Liknande villkor gäller för t.ex. köttproducerande nöt- och grisbesättningar.

Veterinärvårdsförsäkringar för lantbruksdjur ersätter kostnader för sjukbesök av veterinär på gården med anledning av sjukdom eller olycksfall. Ett vanligt villkor är att samtliga djur i besättningen är försäkrade. Maxersättning räknat per år är i regel mindre än i motsvarande försäkringar för sällskapsdjur. Försäkringen täcker normalt inte rutinåtgärder som normal kastration, besiktning-kostnader, vaccination och annan förebyggande behandling eller kostnader recept och receptförskrivna medicin.

Sammantaget bedöms försäkringssystemet för lantbruksdjur inte påverka efterfrågan på djursjukvård. Däremot är det för flera försäkringar ett villkor att djuren blir föremål för förebyggande djurhälsovård. Försäkringslösningarna kan i det sammanhanget bidra till en ökad efterfrågan på veterinärtjänster i denna del.

7.5.2 Häst och sällskapsdjur

I motsats till vad som gäller för lantbruksdjuren är en ganska stor andel av sällskapsdjuren och hästarna veterinärvårdsförsäkrade. Enligt branschföreträdare är numera omkring 80 procent av hundarna försäkrade. Andelen ökar dessutom. För några år sedan angavs andelen försäkrade hundar uppgå till två tredjedelar. När veterinärvårdsförsäkring finns betalar djurägaren en summa motsvarande självriskan till vårdgivaren. Resten av kostnaden för vårdinsatsen betalar försäkringsbolaget till vårdgivaren.

Veterinärförsäkringar har stor betydelse för huruvida djuren skall få tillgång till vård eller avlivas. Det förekommer att även oförsäkrade djur behandlas akut. I huvudsak är det dock de försäkrade djuren som får tillgång till djursjukvård.

Även antalet reglerade skadefall, dvs. antalet sjukdomsfall för vilka försäkringen utnyttjas, har ökat. Det är en förväntad utveckling med hänsyn till det ökade antalet försäkrade djur. Mer iögonfallande är att antalet reglerade skadefall per djur också ökat kraftigt. Mellan 1995 och 1999 ökade antalet reglerade skadefall per 10 000 försäkrade djur med 36 procent för hund, 37 procent för katt och med 50 procent för häst. Det innebär att djurägarna med tiden blivit avsevärt mer benägna att söka sig till en veterinär då djuren är sjuka. Förklaringarna härtill har berörts i det föregående.

7.6 Jordbruksverkets prognos

År 2004 analyserade Jordbruksverket på uppdrag av regeringen den veterinära situationen och hur arbetsmarknaden för veterinärer kommer att utvecklas fram till år 2020. Underlaget för analysen bestod i huvudsak av tre olika enkäter; till veterinärer, veterinärstudierande respektive till arbetsgivare som anställer veterinärer.⁵

Jordbruksverket konstaterade att det fanns en brist på veterinärer på arbetsmarknaden inom de flesta områden. Arbetsgivarna såg generellt framför sig en ökad efterfrågan på veterinär arbetskraft. Däremot förväntade sig de privatpraktiserande veterinärerna med praktik på flera djurslag inom de privata veterinärstationerna en minskning av arbetskraftsbehovet. Detsamma gällde inom den organiserade förebyggande djurhälsovården.

År 2003 uppgick det totala uppskattade behovet av veterinär arbetskraft till knappt 1 700 heltidstjänster. Med enkätdata som underlag bedömde Jordbruksverket att det samlade behovet kommer att öka till drygt 2 000 heltidstjänster fram till år 2015 och med ytterligare ett par hundra tjänster till år 2020.

Arbetsgivarna i enkäten uppger att antalet veterinärer med inriktning mot häst och sällskapsdjur kommer att öka fram till år 2010. Inom hästsjukvård förutses under perioden ett ökat behov motsvarande 60–70 tjänster och inom smådjurssegmentet sammanlagt ca 160 tjänster, varav något mer än hälften inom smådjursjukhusen och resten bland smådjurskliniker. De privata veterinärstationerna bedömer att behovet av veterinärer kommer att minska inom deras verksamhetsområden. Orsaken är framför allt det minskande antalet lantbruksdjur och en försämrad lönsamhet inom den veterinära fältverksamheten. Drygt ett tiotal heltidstjänster bör försvinna bland de privata veterinärstationerna enligt de arbetsgivare som svarat på enkäten. Distriktsveterinärerna däremot, redovisar ett ökat behov av veterinär arbetskraft. Där förutses en ökning med ca 50 heltidstjänster fram till år 2010 och med ytterligare ett åttioal under perioden fram till år 2020.

⁵ Jordbruksverkets rapport (2004:4) Analys av den veterinära situationen – med en arbetsmarknadsprognos fram till år 2020.

7.7 Samlad bedömning

Det är vanskligt att bedöma efterfrågan på veterinärtjänster i framtiden. Det är däremot möjligt att ge en bild av vilka faktorer som påverkar detta behov och ungefär med vilken styrka det sker. I tabell 7.2 visas schematiskt de huvudfaktorer som berörts i det föregående samt i vilken riktning och med vilken styrka de verkar beträffande efterfrågan på djursjukvård respektive djurhälsovård i kategorierna lantbruksdjur och sällskapsdjur inklusive häst.

Tabell 7.2 Schema över olika faktors betydelse för efterfrågan på djursjukvård och djurhälsovård i Sverige

Faktor	Djursjukvård	Djursjukvård	Djurhälsovård	Djurhälsovård
	lantbruksdjur	sällskapsdjur	lantbruksdjur	sällskapsdjur
Djurutvecklingen	--	+++	-	+
Veterinärförsäkringar	=	+++	=	+
Besättningsförsäkringar	=	=	+	=
Större besättningar	--	=	+	=
Jordbrukspolitiken	-	=	+	=
Summa	-5	6	3	2

Varje faktor är bedömd i en sjugradig skala mellan tre minus (---), som innebär stor negativ påverkan och tre plus (+++) som innebär stor positiv påverkan på efterfrågan. Om faktorn inte kan förväntas leda några förändringar i aktuellt marknadssegment markeras detta med likhetstecken.

Djurutvecklingen är en negativ faktor bland de flesta slag av lantbruksdjuren, men antalet sällskapsdjur ökar. Därigenom är djurutvecklingen en positiv faktor för sällskapsdjuren. Sällskapsdjuren konsumerar mer sjukvård än lantbruksdjuren. Antalet försäkrade sällskapsdjur ökar och försäkringen tas i anspråk allt oftare för varje enskilt djur. Det leder till att den positiva påverkan förstärks. Det innebär också att det antal sällskapsdjur, som krävs för en lönsam veterinärverksamhet bör minska något, i förhållande till vad som angivits i avsnitt 7.2.

Faktorn *jordbrukspolitik* innefattar som huvudkomponent MTR-reformen. Denna påverkar inte bara antalet djur och besättningsstorlekarna, som är två av de övriga av faktorerna, utan också förut-

sättningarna för djurhållning i stort, genom en allmänt ökande kostnadspress på animalieproducenterna.

Schemat visar att den samlade efterfrågan på veterinärtjänster för lantbruksdjur kan antas bli i stort sett oförändrad eller minskar något. Det samlade behovet av veterinärtjänster för sällskapsdjur kan däremot antas öka signifikant i framtiden. Förebyggande djursjukvård för sällskapsdjur, t.ex. vaccination av hund eller katt, ökar också, men mindre än beträffande djursjukvården. Den samlade uppgången i efterfrågan på veterinärtjänster åt sällskapsdjur och häst kan, om den pågående utvecklingen inte ändrar riktning, antas bli större än nedgången i lantbrukets efterfrågan på veterinärtjänster.

Sammantaget bör detta leda till att behovet av veterinärer inom segmenten djursjukvård och djurhälsovård ökar med mellan 200 och 300 heltidstjänster fram till år 2015 jämfört med dagens nivå. Detta stämmer väl med de bedömningar som de veterinära arbetsgivarna gjorde år 2004 i Jordbruksverkets analys av det framtida behovet av veterinärtjänster. Därefter har reformen med gårdsstöd genomförts och de förväntade effekterna av den har kunnat analyseras närmare. Slutsatserna om utvecklingen inom lantbruket och behovet av veterinärer för djursjukvård respektive djurhälsovård bör därför vara något säkrare nu än när Jordbruksverkets analys gjordes. En skillnad i förhållande till tidigare analyser är t.ex. att efterfrågan på förebyggande djurhälsovård nu bedöms öka.

Den samlade ökningen av efterfrågan på djursjukvård kommer dock i stort sett uteslutande att ske inom segmentet sällskapsdjur och häst, särskilt beträffande sällskapsdjur. En ökad efterfrågan på kvalificerat och specialiserad djursjukvård åt dessa djurslag kan också förutses. Det är en effekt av växande hund- och kattpopulationer, försäkringssystemens utveckling och, sannolikt, även förändrade attityder hos djurägarna.

8 Veterinärsektorn

8.1 Veterinärsektorn i huvuddrag

Till *djursjukvårdssektorn* i vid mening kan räknas företag och verksamheter som erbjuder hälso- och sjukvård åt djur samt läkemedel, sjukvårdsutrustning och annan materiel som behövs inom djursjukvård, förebyggande djurhälsovård och rådgivning i djurhälsofrågor. Djursjukvårdssektorn sysselsätter, förutom veterinärer, även bl.a. djursjukvårdare, veterinärassistenter, tekniska assistenter, djurskötare, och hovslagare. I det följande utgår vi från ett veterinärperspektiv och fokuserar på de verksamheter i den snävare avgränsade del av djursjukvårdssektor som kräver veterinärkompetens. Låt oss kalla den *veterinärsektorn*.

Hälso- och sjukvård för djur tillhandahålls i huvudsak i privat regi. Det finns drygt 1 000 företag i den svenska veterinärsektorn. Samtliga aktiebolag i denna sektor omsatte ca 1 664 miljoner kronor år 2005. I gruppen aktiebolag finns både små och stora företag, med eller utan anställda. Här finns också ATG:s hästkliniker.

Distriktsveterinärerna, som är en statlig aktör i förvaltningsform på marknaden för veterinärtjänster, omsatte år 2005 drygt 400 miljoner kronor.

Härtill kommer de privatpraktiserande veterinärer som bedriver sin verksamhet i form av enskilda firmor, handels- eller kommanditbolag. Det finns ca 750 enskilda veterinärfirmor i landet. Den samlade omsättningen i dessa var år 2005 ca 225 miljoner kronor. Företagen i veterinärsektorn kan således, utifrån tillgängliga data, beräknas omsätta något under 2,5 miljarder kronor per år i Sverige.

8.1.1 Grundläggande indelningar

Många olika marknadssegment kan urskiljas, även om gränserna inte är helt tydliga. Veterinärer är inte sällan verksamma inom flera av segmenten. Grundläggande indelningar kan t.ex. ske utifrån djurslag, djursjukvårdens kvalifikationsgrad, utifrån distinktionerna mellan myndighetsutövande veterinärverksamhet och praktisk djursjukvård eller mellan djursjukvård och förebyggande djurhälsovård.

Primär djursjukvård

Grundläggande distinktioner finns mellan *primär djursjukvård* och *specialistvård* respektive mellan *öppen* och *sluten* djursjukvård. Dessa begrepp, som här används för att skapa struktur och förståelse för olika roller och ansvarsområden inom djurens hälso- och sjukvård, har en motsvarande betydelse som inom humansjukvården.

Därmed skulle begreppet ”primär djursjukvård”, enligt mönster från 5 § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), kunna definieras på följande sätt. ”Den primära djursjukvården skall, som en del av den öppna vården, svara för djurens behov av sådan grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver djursjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens.” Eftersom det inom djursjukvården finns mycket begränsad tillgång till inrättningar som motsvarar humansjukhusens akutmottagningar, omhändertas även akut- och olycksfall ofta i den primära djursjukvården. Det gäller särskilt de stora djurslagen.

Öppen och sluten djursjukvård

Sluten vård avser vård av ineliggande patienter. Vård i samband med sjukbesök, av eller hos en veterinär, är *öppen vård*. Den öppna vården sker i regel inom den primära djursjukvården, som är den första länken i vårdkedjan, men öppen specialistvård förekommer också.

Djursjukvård och förebyggande djurhälsovård

En indelning från en annan infallsvinkel gäller distinktionen mellan *djursjukvård* och *förebyggande djurhälsovård*. Dessa båda tjänstetyper kan i princip avse alla djurslag, men förebyggande djurhälsovård riktas företrädesvis mot lantbruksdjur. Förebyggande djurhälsovård bedrivs, som berörs i kapitel 4, ofta i organiserade, delvis statsfinansierade, program för bl.a. nötkreatur, fjäderfä och gris. Sådana program kan vara frivilliga eller obligatoriska. En stor andel av den förebyggande djurhälsovården bedrivs av de tre organisationerna Svensk Mjölk, Svensk Fågel och Svenska Djurhälsovården AB. Även husdjursföreningar och hushållningssällskap är verksamma inom programmen och med rådgivning i djurhälsofrågor. Förebyggande djurhälsovård erbjuds också av distriktsveterinärer och av privatpraktiker. Verksamheten kan då avse även häst och sällskapsdjur.

Till förebyggande djurhälsovård i vid mening räknas, förutom kontrollåtgärder i de organiserade programmen, även rådgivning, allmänna hälsokontroller, vaccinationer och andra åtgärder, som inte är direkt avsedda att behandla ett sjukdomstillstånd.

Veterinär fältverksamhet och veterinär mottagning

Begreppet *veterinär fältverksamhet* förknippas i hög grad med lantbrukets djur, men det tycks inte ha någon helt entydig definition. Det används vanligen för att beteckna den ambulerande veterinärverksamhet, som i samband med gårds- eller hembesök bedrivs utanför den ordinarie kliniken eller veterinärmottagningen.

Den veterinära fältverksamheten är en del av den primära djursjukvården och en viktig länk i vårdkedjan, eftersom det i regel är svårt eller omöjligt att transportera stora djur, som hästar och kor,

till en veterinärmottagning. Veterinär fältverksamhet är därmed i praktiken synonymt med djursjukvård för lantbruksdjur och häst.

Veterinär fältverksamhet bedrivs i stor utsträckning av *besättningsveterinären*, dvs. den veterinär som tillgodoser det löpande behovet av veterinärtjänster i en djurbesättning. Besättningsveterinären gör besättningsgenomgångar, skriver ut läkemedel för delegerad läkemedelsanvändning och bistår med uttryckningar vid akuta sjukdomsfall i besättningen. Besättningsveterinären kan vara en enskild privatpraktiker, en distriktsveterinär eller en veterinär vid en privat veterinärstation.

Mindre djur, såsom sedvanliga sällskapsdjur, behandlas i regel vid *veterinär mottagning* på en klinik, ett djursjukhus eller vid en veterinärstation.

8.2 Den veterinära arbetsmarknaden

Av Sveriges ca 2 600 veterinärer med verksamhet inom landet är ca 1 400 sysselsatta med djursjukvård inom primär- eller specialistvårdssegmenten. Av dessa är omkring ca 330 distriktsveterinärer och omkring 500 egna företagare. Övriga drygt 600 veterinärer är anställda i privat sektor vanligen vid djurkliniker och djursjukhus. Som framgått finns det betydligt fler enskilda firmor än egenföretagare. Det beror dels på att ett antal enskilda firmor inte är aktiva, dels på att det är ganska vanligt med bisysslor bland anställda veterinärer. Sådan bedrivs i regel i form av en enskild firma.

Ett femtiotal veterinärer arbetar huvudsakligen med förebyggande djurhälsovård. Omkring 200 veterinärer är anställda i offentlig förvaltning bl.a. inom Jordbruksverket, Djurskyddsmyndigheten och länsstyrelserna. Det finns ett femtiotal länsveterinärer och biträdande länsveterinärer.

En särskild kategori är veterinärer verksamma inom forskningen och veterinärutbildningen och andra utbildningar inom djursjukvården. Knappt 200 veterinärer arbetar med sådana uppgifter, varav de flesta inom Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Ca 85 veterinärer finns inom Livsmedelsverkets besiktningsveterinärorganisation.

Tabell 8.1 Den veterinära arbetsmarknaden, antal veterinärer i olika verksamheter i september 2006.

	Män	Kvinnor	Totalt
Statlig förvaltning	43	63	106
Länsveterinärer	19	26	45
Veterinärutbildningen vid SLU	59	129	189
SVA	22	34	56
SLV, Besiktningsveterinärer	46	39	85
Förebyggande djurhälsovård	24	20	44
Industri	30	21	51
Distriktsveterinärer	125	207	332
Privat sektor, ej djursjukhus	187	230	417
Privat sektor, djursjukhus	221	411	632
Obefordrade, nyutbildade	84	225	309
Utlandstjänst	103	193	296
Övriga	43	37	80
Totalt	1 006	1 635	2 641

Källa: Jordbruksverket

Kategorin *övriga* i tabell 8.1, omfattar t.ex. militärveterinärer, laboratorieveterinärer utom SVA, stadsveterinärer eller veterinärer som arbetar inom områden utan koppling till veterinär verksamhet.

Veterinärer är inte sällan specialiserade inom ett visst djurslag, inom vissa sjukdomar eller inom livsmedelshygien. Det finns knappt 400 specialistutbildade veterinärer. Härav har ca 240 veterinärer specialistutbildning inom hund och katt och ca 70 inom hästsjukvård. Ett knappt hundratal är specialister inom nöt- och grissjukvård. För närvarande utbildas ca 200 veterinärer i programmet med inriktning mot hund och katt och ett trettiotal är under specialistutbildning med inriktning mot häst. Specialistprogrammen för nöt, gris och livsmedel startade den 1 januari 2002. De första specialisterna inom dessa discipliner beräknas vara färdigutbildade under år 2007.

Det är också vanligt att verksamheten vid de olika vårdinrättningarna har en huvudsaklig inriktning mot någon av djurkategorierna lantbruksdjur, sällskapsdjur eller häst. Inriktning mot sällskapsdjur är vanligast. En blandad verksamhet med flera djurslag är också vanligt förekommande.

Av landets ca 70 hästspecialister finns mer än en tredjedel inom ATG Hästklinikerna AB, som är kedja av vårdinrättningar inom hästsjukvård med stor täckning över landet. Ett antal veterinärrättningar, bl.a. de statliga och de privata veterinärstationerna, kan betecknas som veterinärföretag med allmänpraktik och åtar sig såväl lantbruksdjur som sällskapsdjur och häst. Det gäller också en del av de veterinärer som bedriver verksamhet som enmansföretagare.

8.3 Strukturen i veterinärsektorn

Enligt SCB:s företagsregister fanns det år 2005 sammanlagt 1 069 företag som angivit att de uteslutande eller i huvudsak bedriver veterinär verksamhet. Här ingår samtliga företag med SNI-kod 86200, såväl enskilda firmor som bolag och statliga aktörer. Av dessa hade merparten, eller 668 företag, ingen anställd. Det är i första hand de enskilda firmorna som saknar anställd personal.

Sammanlagt 269 företag hade mellan en och fyra anställda och 106 företag hade fler än fyra anställda. Ett företag (distriktsveterinärorganisationen) har fler än 200 anställda och 26 företag har fler än 20 men färre än 200 anställda.

Överlag kännetecknas veterinärsektorn av många mycket små företag. De tjugonde största aktiebolaget, räknat i antal anställda, hade 19 anställda år 2005. Sammanlagt sex aktiebolag, hade mer än femtio anställda. Av dessa är samtliga djursjukhus med undantag för ATG Hästklinikerna AB. Medelantalet antal verksamma personer i de svenska veterinärföretagen är, om vi bortser från distriktsveterinärerna, 1,2 personer inklusive ägaren.

Tabell 8.2 Antal veterinärföretag (SNI 86200) i alla företagsformer, storleksklasser, antal anställda år 2005

Antal Anställda	0	1-4	5-9	10-19	20-199	200-	Totalt
Antal veterinärföretag	668	269	68	37	26	1	1 069

Källa: SCB

En majoritet av företagen, ca 750 stycken, är enskilda firmor. Knappt 300 företag bedrivs i aktiebolagsform. Antalet aktiebolag

har dock ökat från ca 250 år 2004. Ett mindre antal bedrivs i form av handels- eller kommanditbolag. De fyra största företagen i branschen är, vid sidan av distriktsveterinärorganisationen, ATG-häst-klinikerna med ca 110 anställda, Regiondjursjukhuset i Strömsholm AB med ett hundratal anställda, Blå Stjärnan Djursjukhus AB med ett åttiotal anställda samt Regiondjursjukhuset i Bagarmossen AB med drygt 70 anställda. Distriktsveterinärorganisationen (DVO) har ca 380 anställda varav drygt 330 är veterinärer. De största företagen har blivit större under senare tid och de minsta har blivit mindre. Det gäller både räknat som antal anställda och i fråga om omsättningen.

8.3.1 Aktörerna

Vårdinrättningar för djursjukvård finns av olika storlek, med olika inriktning och med varierande grad av service och specialisering. Sådana variabler kan också tjäna som utgångspunkt för en indelning i olika marknadssegment.

De mest kvalificerade vårdresurserna finns vid landets fyra *regiondjursjukhus* i Göteborg, Helsingborg och Stockholm samt i Strömsholm mellan Västerås och Köping. I Helsingborg och Strömsholm finns även speciella regiondjursjukhus för häst.

Det finns, utöver regiondjursjukhusen, ett tjugotal *djursjukhus* i Sverige. Öppen djursjukvård erbjuds, förutom av djursjukhusen, också av djurkliniker och veterinärstationer samt av enmansföretagande veterinärer. Kapacitet för sluten djursjukvård finns i regel bara vid djursjukhusen.

Delvis är denna indelning ett resultat av de krav som ställs för medlemskap i branschorgan, t.ex. Svenska Djursjukhusföreningen. I andra delar kan avgränsade kategorier urskiljas genom studier av marknaden. I huvudsak kan veterinärföretagen indelas i kategorierna *regiondjursjukhus*, *djursjukhus*, *veterinärkliniker*, *veterinärstationer* och *enskilda privatpraktiker*.

Kategorierna överlappar delvis varandra. Enskilda privatpraktiker kan bedriva en egen verksamhet i form av bolag eller enskild firma, och samtidigt ingå i ett samarbete med en veterinärklinik eller en veterinärstation.

Företag inom alla kategorier kan ha en varierande spridning i verksamheten ifråga om djurslag och när det gäller utbud av dia-

agnostiska och behandlande åtgärder. Ett stort antal veterinärinrättningar av alla slag erbjuder allmänpraktik på sällskapsdjur.

Branschnormer för klassificering

De flesta djursjukhus och ett stort antal djurkliniker är medlemmar i Svenska Djursjukhusföreningen. Föreningen har fastställt normer för vilka krav som skall ställas på en vårdinrättning för att den skall kunna klassificeras som *regiondjursjukhus*, *djursjukhus* respektive *djurklinik*.

Klassificeringen av de olika vårdinrättningarna avser verksamheten inom en och samma fastighet. Filialer bedöms separat. Om verksamhet bedrivs med både stordjur, t.ex. häst och ko, och med sällskapsdjur, bedöms dessa verksamheter separat, även om de bedrivs på samma fastighet. Klassificeringen sker efter skriftlig ansökan från en djursjukvårdsinrättning. Ärendet avgörs av Svenska Djursjukhusföreningens Normkommitté. Utförliga data om sökandens verksamhet, utrustning och driftförhållanden inhämtas bl.a. via ett omfattande frågeformulär. Inspektion av alla anläggningar skall ske minst en gång under varje femårsperiod. Medlemsföretagen är skyldiga att anmäla förändringar i verksamheten av sådant slag att de kan föranleda en ändrad klassificering.¹

Regiondjursjukhus

Med *regiondjursjukhus* avses, enligt Svenska Djursjukhusföreningens normer, ett djursjukhus med öppen och sluten djursjukvård avseende smådjur eller stordjur, som har särskilda resurser i form av kompetens, personalstyrka, lokaler och utrustning samt erbjuder särskilt hög servicenivå och grad av kontinuitet. Ett regiondjursjukhus skall genom sin höga samlade kompetens utgöra ett regionalt, veterinärmedicinskt centrum och vara en naturlig remissinstans för andra veterinärinrättningar i regionen.

Regiondjursjukhuset skall bedriva kvalificerad diagnostik och behandling inom ett flertal veterinärmedicinska specialområden, t.ex. kirurgi, ortopedi, neurologi, oftalmologi, dermatologi, urologi, kardiologi, onkologi, anestesi, intensivvård och patologi. Kompetens inom de viktigaste specialområdena skall finnas tillgänglig dyg-

¹ Se Djursjukhusföreningens hemsida, www.djursjukhusforeningen.com

net runt. Sjukhuset skall ha minst fem veterinärer med specialistexamen (steg I). Laboratoriekapacitet skall finnas inom hematologi, klinisk kemi, cytologi, parasitologi och bakteriologi. Den nationella och internationella veterinärmedicinska utvecklingen inom de olika specialområdena skall följas noggrant och ligga till grund för fortbildning av veterinärer och annan personal.

Djursjukhus

Även djursjukhusen skall ha både öppen och sluten verksamhet, men det ställs lägre krav på utrustning, personal och specialisering än på regiondjursjukhusen. Ett djursjukhus skall kunna erbjuda kvalificerad kirurgisk och allmänmedicinsk verksamhet. Det ställer bl.a. krav på radiologiska och anestesilogiska resurser av hög standard samt tillräcklig utrustning för behandling av livshotande tillstånd. Verksamheten skall bedrivas dygnet runt, men det ställs inte krav på att alla specialiteter skall kunna erbjudas med full kontinuitet. Djursjukhus för smådjursjukvård skall ha minst fyra veterinärtjänster på heltid, varav minst två skall ha specialistexamen (steg I). Vid djursjukhus för stordjur, såsom häst och nöt, krävs minst tre heltidsanställda veterinärer, varav minst en med specialistexamen.

Djursjukhus är alltså specialiserade på häst och andra stordjur, alternativt på sällskapsdjur. Inte sällan finns vårdresurser för stordjur och sällskapsdjur inom samma organisation, men mot bakgrund av klassificeringskraven skiljs de åt begreppsmässigt. Ett exempel är Regiondjursjukhuset Strömsholm i Strömsholm och Regionhästdjursjukhuset Strömsholm på samma ort. Ett annat exempel är Djursjukhuset i Skara, som från och med den 1 januari 2004 delats i två enheter. Smådjursverksamheten har överlåtits till stiftelsen Blå Stjärnan, medan hästverksamheten vid samma vårdinrättning övertagits av ATG-hästklinikerna AB.

Djurkliniker

Med djurklinik avses en anläggning för öppen djursjukvård för ett eller flera djurslag. Det krävs inte resurser för sluten vård. Däremot skall stationär vård kunna erbjudas under den tid då kliniken hålls

öppen. Vissa krav ställs på utrustningen. Det skall bl.a. finnas möjlighet till röntgenundersökningar och anestesi.

Verksamheten skall bedrivas året runt, men kliniken får hålla semesterstängt under högst 30 dagar per år, förutsatt att samordning sker med annat medlemsföretag dit kunderna kan hänvisas då kliniken är semesterstängd. Det skall finnas minst en veterinärtjänst på heltid med specialistexamen (steg I). Djurkliniker som saknar jour eller beredskap skall hänvisa kunderna till djursjukhus eller annan inrättning som upprätthåller jour. Med sådana vårdinrättningar skall ett samarbetsavtal finnas för att säkerställa att patienterna kan hänvisas utan störningar.

Veterinärstationer

Begreppet "veterinärstation" är inte närmare definierat, i vart fall inte i Svenska Djursjukhusförningens normer. Begreppet används av tradition för att beteckna en veterinärinrättning i landsorten, som tillhandahåller veterinär fältverksamhet och har en blandad verksamhet i övrigt. I regel erbjuds allmän veterinärpraktik åt sällskapsdjur vid stationens fasta mottagningsställe samt ambulerande verksamhet med häst.

Kännetecknande för veterinärstationer är dessutom att de som regel upprätthåller dygnstäckande jour. De enskilda veterinärerna vid stationen har då ofta jour en helg per månad samt en eller två vardagsnätter per vecka enligt den modell för jourhållning som tillämpas av distriktsveterinärerna. Helgjouren påbörjas klockan 17 00 på fredag kväll och avslutas klockan 08 00 på måndag morgon. Samma klockslag gäller vid nattjour under arbetsveckor. Veterinärstationer är i regel bemannade med 3–5 veterinärer. Jordbruksverket bedömer att det krävs minst 4 veterinärer för att jourtjänstgöringen inte blir för betungande för veterinärerna och för att sårbarheten vid sjukskrivningar och ledighet skall minimeras.

Den största aktören på riksnivå är Distriktsveterinärstationerna, som drivs av Jordbruksverket. Distriktsveterinärerna har en liten andel, ca 14 procent, av den samlade veterinärmarknaden, men är i delar av landet en dominerande aktörer på de lokala marknaderna för djursjukvård, inte bara åt lantbruksdjur. Verksamheten i DVO beskrivs närmare i det följande.

I samband med 1995 års omorganisation av den statliga veterinärverksamheten valde ett hundratal veterinärer att starta egen

verksamhet i former som liknar de statliga veterinärstationerna.² I regel är de verksamma inom samma distrikt som tidigare. Följden har blivit att vissa delar av landet kan liknas vid en ”mosaik”, där vissa veterinärdistrikt bemannas med statliga veterinärer och andra, intilliggande distrikt, bemannas med privatpraktiserande veterinärer.

I sammanlagt ett tjugotal veterinärdistrikt upprätthålls veterinärservice för lantbrukets djur, inklusive jour, av privatpraktiker. Det gäller t.ex. i Katrineholm, Eksjö, Jönköping, Tranås, Vetlanda, Kalmar, Öland, Hemse, Smedstorp, Hörby, Ulricehamn, Vara, Hallstahammar m.fl. I många fall är de privata veterinärstationerna omgivna av veterinärdistrikt med statliga veterinärstationer. I andra fall, såsom i Kalmar län, förses ett större sammanhängande område med fältveterinärtjänster genom privata aktörers försorg. Det gäller veterinärdistrikten i Kalmar, Oskarshamn och på Öland. Gemensamt för de privata veterinärstationerna är att de finns i djurtäta län och ofta i djurtäta områden inom länen.

Enmansföretag

Ungefär 15 procent av de privatpraktiserande veterinärerna bedriver en verksamhet utan regelbundet samarbete med kollegor i någon av de former som nyss berörts. Verksamheten, och den utrustning som finns, svarar kanske inte mot de krav som ställs för att klassificeras som djurklinik. Den motsvarar inte heller det som traditionellt avses med en veterinärstation. Inriktningen avser ofta sällskapsdjur, men det förekommer också allmänpraktik som även kan omfatta lantbruksdjur och häst och en varierande grad av jour.

”Hundlådor”

En variant av enmansföretag är veterinärverksamheter som bedrivs i liten eller mycket liten skala. Även sådan verksamhet avser i regel sällskapsdjur, men kan också omfatta häst och lantbruksdjur. Inte sällan bedrivs verksamhet på deltid. Ibland är den bisyssla till en anställning vid t.ex. en klinik, ett djursjukhus eller en statlig myndighet. Sådana bisysslor förekommer både bland privatanställda och offentliganställda veterinärer.

² Se nedan under rubriken Distriktsveterinärerna

Verksamheten kan också vara den enda veterinärverksamhet som bedrivs och kan då, genom den mindre omfattningen, svara mot önskemålen att kombinera yrkesutövningen med barnpassning eller med utövande av någon hobby etc. Ofta bedrivs verksamheten i bostaden, t.ex. i avgränsade utrymmen i den egna villan. Inom veterinärkåren kallas sådana verksamheter ibland "hundlådor".

8.3.2 Strukturen utifrån djurslag

En indelning av marknaden kan ske utifrån inriktning mot djurslag. Traditionellt har man skiljt mellan *lantbruksdjur* och *sällskapsdjur*. Hästar hänförs ibland till sällskapsdjuren, men utifrån veterinärväsendets organisation och kraven på särskild kompetens, är det antagligen riktigare att tala om hästsjukvård som ett eget marknadssegment.

Lantbruksdjur

Sjukvård för lantbruksdjur, eller veterinär fältverksamhet, erbjuds både av distriktsveterinärer och av privatpraktiserande veterinärer. Även de senare är ibland, liksom distriktsveterinärerna, organiserade i veterinärstationer och bedriver en verksamhet som i allt väsentligt liknar den vid distriktsveterinärstationerna. Det finns också egenföretagare som erbjuder en blandad verksamhet som också omfattar djursjukvård för lantbruksdjur. I sådana fall förekommer inte sällan en viss jourverksamhet, men det är av uppenbara skäl svårt för en veterinär, att utan joursamarbete med andra veterinärer, upprätthålla ständig jour. Det är mycket sällsynt att lantbruksdjur vårdas vid djursjukhus eller annars blir föremål för kvalificerade och kostsamma vårdinsatser.

Häst

Djursjukvård för häst ges vid djursjukhus och djurkliniker och i samband med veterinär fältverksamhet. Denna kan utövas både av distriktsveterinärer och av privatpraktiserande veterinärer. Dessutom är ATG Hästklinikerna en stor aktör på denna marknad genom den kedja av hästkliniker av varierande storlek som bolaget driver med god spridning över landet. Det finns också ett antal en-

skilda veterinärer och veterinärkliniker som erbjuder hästsjukvård. Dessa är i huvudsak belägna i Skåne och Västra Götaland.

Enligt bedömningar av ATG omsätter marknaden för hästsjukvård mellan 400 och 500 miljoner kronor årligen. Därav bedöms ca 300 miljoner kronor avse vård vid hästkliniker och djursjukhus och 100 – 150 miljoner avse veterinär fältverksamhet för häst. Storleken av det senare marknadssegmentet har uppskattats utifrån Jordbruksverkets data om distriktsveterinärernas verksamhet med häst samt utifrån ATG:s egna bedömningar mot bakgrund av bolagets branschkännedom.

Sjukhusvård för häst erbjuds, vid regionhästjursjukhusen i Strömsholm och Helsingborg, vid Hälsinglands djursjukhus i Hudiksvall, Hästsjukhuset Solvalla utanför Stockholm och av Universitetsdjursjukhuset Ulltuna i Uppsala.

De viktigaste aktörerna utgörs således av de fem djursjukhus med specialisering på häst, distriktsveterinärstationerna, privata veterinärstationer, övriga privatpraktiserande veterinärer som erbjuder hästsjukvård samt ATG:s egna hästkliniker. ATG-klinikerna beskrivs närmare i det följande.

Sällskapsdjur

Sällskapsdjur, av vilka hund och katt är helt dominerande, kan erbjudas vård vid nästan alla veterinärinrättningar i landet med undantag för dem som är specialiserade på hästsjukvård och andra stordjur. Det gäller t.ex. vissa privatpraktiserande egenföretagare, ATG-klinikerna och de speciella hästsjukhusen. I övrigt erbjuder de flesta djurkliniker och veterinärstationer sjukvård för sällskapsdjur. Undantag finns även bland veterinärstationerna. Den privata veterinärstationen i Kalmar uppger sig vara helt inriktad på lantbruksdjur. Både privatpraktiker och distriktsveterinärer åtar sig sällskapsdjur.

8.3.3 Driftformer och ägarförhållanden

Distriktsveterinärorganisationen är en del av Jordbruksverket och bedrivs således i form av offentlig förvaltning.

Privat veterinärverksamhet bedrivs endera i bolagsform eller som enskild firma. Veterinärer i den privat sektor är i nästan lika hög

grad anställda (29 procent), som företagare (31 procent). De anställda återfinns i första hand inom den specialiserade djursjukvården vid djursjukhusen. En mindre andel är anställda vid djurkliniker i primär djursjukvård.

Det är inte ovanligt att anställda veterinärer bedriver viss företagsverksamhet som bisyssla, t.ex. klinisk djursjukvård eller konsultverksamhet. Klinisk djursjukvård är den vanligaste typen av bisyssla.

De större företagen i veterinärsektorn, t.ex. djursjukhusen, är nästan alltid aktiebolag. Det gäller i regel även bland djurklinikerna. Bland de privatpraktiserande veterinärer som är egenföretagare är bolag och enskild firma ungefär lika vanliga företagsformer för den *huvudsakliga* verksamheten. Som framgått i det föregående finns det ca tre gånger så många enskilda firmor som bolag i veterinärsektorn. I omkring 200 enskilda firmor bedrivs dock ingen verksamhet. Enskild firma är också en vanlig företagsform för bisysslor.

Knappt hälften av de egenföretagande privatpraktikerna bedriver huvuddelen av sin verksamhet i enskild firma och drygt hälften i bolag. Aktiebolag är den vanligaste bolagsformen. Av privatpraktikerna uppger 44 procent att veterinärverksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Sju procent uppger att verksamheten bedrivs i ett handels- eller kommanditbolag.³

Ägarförhållanden

Djursjukhus och djurkliniker

Djursjukhus och djurkliniker har ofta koncerngemenskap med ett mindre antal andra, liknande aktörer. Ett holdingbolag äger då ofta de företag där den operativa verksamheten bedrivs. Holdingbolagen ägs, i sin tur, i många fall av en stiftelse. Ibland är stiftelsen huvudman för verksamheterna i bolagen. Exempel på sådana stiftelser är Stiftelsen Blå stjärnan med tre djursjukhus i Västsverige och stiftelsen Djursjukhuset Strömsholm, som är huvudman för de båda djursjukhusen i Strömsholm och dessutom för flera olika djurkliniker i Västerås, Köping, Eskilstuna och Strängnäs.

TVå av de tre djursjukhusen i Stockholmsregionen, Bagarmossen och Albano, ägs av Stiftelsen Djursjukhus i Storstockholm. Det tredje, Södra djursjukhuset, är ett eget aktiebolag. Djursjukhusen i

³ Veterinärutredningens enkät, se kapitel 9 och bilaga 3.

Malmö och Landskrona samt regiondjursjukhuset i Helsingborg ägs av holdingbolaget Svenska Djursjukhus AB (DJURAB), helägt av Stiftelsen svensk djursjukvård. Liknande ägarförhållanden gäller för djursjukhus och djurkliniker i övriga delar av landet.

Veterinärstationer

Som framgått är en knapp tredjedel av de kliniskt verksamma veterinärerna företagare. Det gäller i regel även om de bedriver sin verksamhet i samarbete med andra veterinärer exempelvis i en veterinärstation. I sådana fall utgör själva stationen ofta ett eget aktie- eller handelsbolag, där de vid stationen verksamma veterinärerna är delägare. Man kan säga att samarbetet institutionaliserats genom stationsbolaget. Sådana stationsbolag omsätter sällan några större penningssummor.

För varje behandling debiteras i regel en *stationsavgift*, som går till stationsbolaget. Resten av intäkten från veterinärtjänsten tillfaller veterinärernas respektive egna företag. Det förekommer också att vissa försäljningsintäkter, t.ex. för djurfoder och djurtillbehör, tillfaller stationsbolaget. Huvuddelen av den operativa verksamheten bedrivs emellertid i de verksamma veterinärernas respektive egna företag. Det finns också exempel på veterinärstationer som bedriver all verksamhet i ett samlat bolag.

8.3.4 Regionala variationer i strukturen

Driftförhållandena för veterinär verksamhet är i första hand beroende av att det finns husdjur i tillräcklig mängd och i tillräcklig närhet. Djur- och befolkningstätheten varierar mycket mellan olika delar av landet. För hela landet är kotätheten räknat som antal mjölkkor per 100 kvadratkilometer ca 9. Gristätheten är ca 3,5 utifrån samma kriterier. Sverige har i genomsnitt 22 invånare per kvadratkilometer. Det finns i Sverige genomsnitt 0,6 veterinärer per 100 kvadratkilometer och 28 veterinärer per 100 000 invånare. Detta kan jämföras med t.ex. Danmark, som i genomsnitt har 10 gånger fler veterinärer per ytenhet än i Sverige och 46 veterinärer per 100 000 invånare. De övriga nordiska länderna liknar Sverige i dessa avseenden.

Ett riksgenomsnitt ger dock inte en god bild av kundunderlagen i olika delar av landet. Stora variationer finns. Lantbruk och djurhållning är, som visats i kapitel 6, verksamheter som är koncentrerade södra Sverige. Där bor också den största delen av befolkningen. Efterfrågan på veterinärtjänster och därmed antalet veterinärer är, som belyses i kapitel 7, en funktion av befolknings- och djurtätheten i en region.

De olika länen kan, utifrån befolknings- och djurtäthet, delas in i tre kategorier. Dessa är *djur- och befolkningstäta* län, *mellanlän* och *djur- och befolkningsglesa* län. De täta länen kan endera, såsom i Stockholms län, ha en koncentration av smådjur och häst, men ganska få lantbruksdjur eller, vilket är vanligast, ha en jämnare blandning av häst sällskapsdjur och lantbruksdjur. Exempel på sådana djur- och befolkningstäta län är Skåne, Västra Götaland, Halland och Kalmar län. De djur- och befolkningsglesa länen utgörs i huvudsak av norrlandslänen och Värmland. Övriga län är i huvudsak mellanlän. Exempel på sådana län är Örebro-, Uppsala- Östergötlands och Västmanlands län.

I det följande belyses geografiska variationer i veterinärsektorns struktur i den del som avser primär djursjukvård i några regioner.

Aktörerna på länsnivå

På riksnivå är antalet privatpraktiker med en verksamhet som även omfattar veterinär fältverksamhet, dvs. djursjukvård för lantbruksdjur ungefär lika stort som antalet distriktsveterinärer. År 2005 hade sammanlagt 312 privatpraktiker redovisat 10 eller fler behandlingar på lantbruksdjur i djurhälsoregistret.

Data från Jordbruksverket om antal veterinärer av olika slag ute i länen visar emellertid ett ganska tydligt mönster. Generellt gäller att andelen privatpraktiker med veterinär fältverksamhet är mindre i mellersta och i norra Sverige och större söderut i landet. I motsvarande mån ökar andelen distriktsveterinärer i regioner norrut.

I själva verket saknar distriktsveterinärerna praktiskt taget konkurrenter i stora delar av Norrland. Det gäller i vart fall på marknaden för primär djursjukvård och i synnerhet i fråga om veterinär fältverksamhet. I Västerbotten och i Norrbotten finns, enligt uppgift från länsveterinärerna, inga privatpraktiker alls som bedriver verksamhet med lantbruksdjur. Även antalet privatpraktiker med annan verksamhet är litet. Däremot finns ett djursjukhus i Luleå,

som bör svara för en förhållandevis stor andel av omsättningen på den *samlade marknaden* för veterinärtjänster, dvs. inklusive specialistvård, sluten vård och andra insatser som inte kan hänföras till primär djursjukvård.

Skåne län

Skåne omfattar ca 11 000 kvadratkilometer, motsvarande 2 procent av Sveriges areal. Befolkningsstätheten uppgår till 101 invånare per kvadratkilometer. Skåne är det enda län som har förutsättningar för veterinär verksamhet som liknar de danska förhållandena. I Skåne finns, enligt Jordbruksverket och läsveterinärerna, 23 distriktsveterinärer vid sammanlagt fem distriktsveterinärstationer.

Vid ytterligare tre, privata, veterinärstationer är sammanlagt 11 veterinärer verksamma. Dessa driver en verksamhet som i allt väsentligt motsvarar distriktsveterinärernas. De upprätthåller bl.a. en dygnstäckande jourservice. Dessutom finns ytterligare 11 privatpraktiker med en blandad verksamhet, som i varierande grad omfattar lantbruksdjur, men som inte bedrivs inom ramen för ett etablerat stationssamarbete.

Det finns i Skåne ett hundratal veterinärer som uteslutande eller i huvudsak ägnar sig åt sällskapsdjur. Ett trettiotal veterinärer, inklusive ATG:s hästveterinärer, är verksamma med i huvudsak hästsjukvård.

Av distriktsveterinärernas samtliga förrättningar i Skåne år 2005, avsåg ca 45 procent sällskapsdjur och drygt 30 procent häst. Antalet sällskapsdjur i verksamheten har ökat med ca 3 procent under 2000-talet. Härav, och med hänsyn till antalet statliga respektive privata veterinärer, kan dras slutsatsen att distriktsveterinärerna och privatpraktikerna bör ha ungefär lika stora marknadsandelar på den samlade marknaden för fältveterinärtjänster för lantbruksdjur i Skåne. Efterfrågan på djursjukvård för sällskapsdjur och häst tycks tillgodoses av privatpraktiker i högre grad än av distriktsveterinärer.

Västra Götalands och Hallands län

Västra Götalands och Hallands län tillhör efter Skåne de mest djurtäta länen i Sverige. I Västra Götalands län finns 10 distriktsveterinärstationer med ett fyrtiotal distriktsveterinärer. Veterinär fältverksamhet erbjuds också av tre privata veterinärstationer med sammanlagt 13 veterinärer och dessutom av lika många ensamföretagande privatpraktiker med en blandad verksamhet. Här uppges att de senare företrädesvis arbetar med lantbruksdjur. Mellan 80 och 90 veterinärer är huvudsakligen verksamma med sällskapsdjur och 26 arbetar med häst inklusive veterinärer vid ATG:s kliniker.

I Halland finns 15 distriktsveterinärer vid 4 stationer och fem privatpraktiker vid två privata stationer med en verksamhet som liknar distriktsveterinärernas. Ytterligare 8 privatpraktiker arbetar i huvudsak med lantbruksdjur, men inte inom ramen för ett stations-samarbete. Ett femtiotal privatpraktiker erbjuder enbart eller huvudsakligen djursjukvård för sällskapsdjur. I Halland finns 16 hästveterinärer.

Jönköpings- och Kalmar län

I Jönköpings län finns en distriktsveterinärstation med fem veterinärer och en privat veterinärstation med 3 veterinärer. I Kalmar län finns två distriktsveterinärstationer med vardera fem veterinärer. Dessutom finns i detta län tre privata veterinärstationer med sammanlagt 19 veterinärer. I de båda länen arbetar sammanlagt fem veterinärer med en blandad verksamhet, som i varierande grad omfattar lantbruksdjur. Sammanlagt ett femtiotal veterinärer är uteslutande eller huvudsakligen sysselsatta med sällskapsdjur.

Andelen sällskapsdjur i distriktsveterinärernas verksamhet är ca 53 procent i Kalmar- och 38 procent i Jönköpings län. Antalet förrättningar med sällskapsdjur hos distriktsveterinärerna i Kalmar län har ökat dramatiskt, från drygt 700 behandlingar år 2000 till nästan 3 400 behandlingar år 2005. I Jönköpings län har antalet sådana behandlingar ökat procentuellt betydligt mindre, men ändå nästan fördubblats under samma period. I Kalmar län tycks ganska klart att distriktsveterinärerna svarar för mindre än hälften av den samlade marknaden för veterinär fältverksamhet. Det är oklart hur det förhåller sig med övriga segment. Antalet privatpraktiker, som

bedriver en verksamhet liknade distriktsveterinärernas, är mer än dubbelt så stort som antalet distriktsveterinärer i länet.

Norrlandsläna och Värmland

Norrlandsläna svarar för mer än hälften av Sveriges yta. Enbart Norrbotten upptar mer än en femtedel av arealen. I Norrbotten finns i genomsnitt 3 invånare per kvadratkilometer. De två nordligaste läna, Norrbotten och Västerbotten, svarar tillsammans för ungefär en tredjedel av den svenska landarealen. Omkring 80 procent av befolkningen i detta område finns i en smal kustremsa med tätorter som Umeå, Boden, Piteå och Luleå. I övrigt präglas läna av glesbygd, långa avstånd och en mycket gles djurhållning.

I den tredjedel av Sverige som utgör de två nordligaste läna finns, enligt länsveterinärerna, inga privata veterinärstationer eller andra Privata veterinärrättningar med verksamhet för lantbruksdjur. Däremot finns ett fåtal veterinärer, sju i Västerbotten och nio i Norrbotten, som erbjuder primär djursjukvård för sällskapsdjur. Några hästveterinärer finns också, i ATG Hästklinikerna. Ett drygt tjugotal distriktsveterinärer är verksamma vid fem stationer i Västerbotten och ett knappt tjugotal veterinärer vid 6 distriktsveterinärstationer i Norrbotten. Ytterligare några mottagningsställen finns, som kan liknas vid filialer.

På marknaden för veterinär fältverksamhet, inklusive jourhållning för lantbruksdjur, har distriktsveterinärerna i praktiken monopol. De är klart dominerande i övriga segment inom primär djursjukvård, men inte inom specialiserad och sluten djursjukvård.

Antalet lantbruksdjur är litet i Sveriges nordligaste tredjedel. Det innebär att andelen sällskapsdjur är hög i den veterinära verksamheten. I Norrbotten avsåg år 2005 knappt 80 procent av distriktsveterinärernas förrättningar sällskapsdjur och 13 procent lantbruksdjur. Motsvarande värden för Västerbotten var 62 respektive 25 procent. I Norrlandsläna sammantaget uppgick samma år andelen sällskapsdjur hos distriktsveterinärerna till ca 70 procent och andelen lantbruksdjur till ca 20 procent.

Övriga norrlandslän har förhållanden som ligger närmare ”mellanläna”. Särskilt i Jämtland liknar förhållandena situationen i t.ex. Västmanlands- eller Örebro län med en ganska gles veterinärtäckning utanför tätorterna, en viss, i regel mindre, privat djur-

sjukvård för lantbruksdjur, som dock kan ha inslag av ”öar” med privat fältveterinärverksamhet.

Tabell 8.3 Antal veterinärstationer och veterinärer efter inriktning och huvudmannskap i vissa län

Län	DV antal stationer och veterinärer		Privata, antal stationer och veterinärer		Privata sällskapsdjur	Privata – häst	Privata - blandad verksamhet
	St.	Vet.	St.	Vet.	Vet.	Vet.	Vet
<u>Djurtäta län</u>							
Skåne	5	23	3	11	95	27	11
V. Götalands	10	39	3	13	90	26	13
Hallands	4	15	2	15	49	16	8
Kalmar	2	10	3	19	27	4	2
<u>Mellan län</u>							
Jönköpings	1	5	1	3	21	0	3
Östergötland	6	26	0	0	31	12	3
Örebro	2	10	1	2	11	5	4
<u>Djurglesa län</u>							
Värmlands	5	16	0	0	23	6	5
Västmanlands	1	2	1	4	37	8	4
Västernorrlands	4	18	0	0	14	6	0
Västerbottens	5	23	0	0	5	2	0
Norrbottens	6	19	0	0	8	1	0

Källa: Jordbruksverket och länsveterinären i respektive län

Samlad bedömning

Strukturen på de olika marknaderna för veterinärtjänster i en region är direkt beroende av befolknings- och djurtätheten i regionen. Det gäller både veterinärtätheten och vilka aktörer som finns. Ju färre djur det finns i en region, och ju mer glesbefolkad regionen är, desto mer dominerande är distriktsveterinärerna. I sådana regioner är sällskapsdjur och häst de klart dominerande djurslagen i distriktsveterinärernas verksamhet med t.ex. 79 procent sällskapsdjur och 8 procent häst i Norrbottens län.

8.4 Ekonomin i veterinärsektorn

I MMPs branschrapport om veterinärsektorn redovisas data om samtliga veterinärföretag som bedrivs i form av aktiebolag.⁴ Ett stort antal företag är enskilda firmor och data om dessa har inhämtats från Skatteverket. Ekonomiska data för distriktsveterinärorganisationen redovisas i avsnitt 8.5.1.

Som framgått i det föregående svarar dock aktiebolagen för ungefär tre fjärdedelar av den samlade omsättningen i veterinärsektorn. Privatveterinär fältverksamhet bedrivs både i aktiebolagsform och som enskilda firmor, men alltid i små företag.

8.4.1 Omsättning och anställda

Veterinäraktiebolagen omsätter mest i Stockholms län, sammanlagt ca 420 miljoner kronor. Det motsvarar nästan en tredjedel av den samlade omsättningen bland svenska veterinäraktiebolag. I fyra län överstiger omsättningen 100 miljoner kronor. Det gäller, förutom Stockholms län, Skåne län med ca 250 miljoner, Västra Götaland med ca 196 miljoner och Västmanlands län med ca 115 miljoner kronor. De större djursjukhusen kan slå igenom kraftigt i data om omsättning i länen. Det skall t.ex. noteras att det i Strömholm i Västmanland finns regiondjursjukhus för både häst och sällskapsdjur. I norrlandslänen, inklusive Gävleborg och Dalarna, omsatte veterinäraktiebolagen totalt 160 miljoner kronor, varav ca 44 miljoner i Jämtland och ca 30 miljoner vardera i Dalarna och Gävleborg.

⁴ Svenska Market Management Partner AB, Branschrapport Veterinärer www.mmp.se

Tabell 8.4 Antal veterinäraktiebolag, totalt antal anställda i bolagen samt bolagens samlade nettoomsättning i miljoner kronor per län år 2004 och 2005.

Län	Antal aktiebolag		Antal anställda		Nettoomsättning i mkr	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Stockholms	50	48	438	475	419	490
Skåne	58	63	287	309	251	281
Västra Götalands	44	48	257	268	196	211
Västmanlands	13	13	136	151	115	129
Hallands	16	17	80	94	86	102
Kalmar	12	10	84	69	59	47
Värmlands	9	9	59	65	56	54
Östergötlands	15	17	73	74	51	61
Jämtlands	3	3	15	15	44	22
Uppsala	18	22	40	44	42	44
Dalarnas	8	8	40	43	32	35
Jönköpings	9	9	39	42	31	35
Gävleborgs	9	8	41	28	30	25
Kronobergs	4	3	23	25	24	24
Södermanlands	6	6	27	27	22	26
Norrbottnens	3	2	24	12	21	9
Västernorrlands	4	4	21	22	17	19
Örebro	7	8	23	23	17	18
Västerbottens	8	8	20	20	16	17
Blekinge	1	2	14	14	7	7
Gotlands	2	2	6	9	3	7
Summa	281	310	1 747	1 829	1 539	1 664

Källa: Svenska Market Management Partner AB

Den lägsta omsättningen på länsnivå finns i Gotlands län med sammanlagt knappt tre miljoner kronor och i Blekinge län med knappt 7 miljoner kronor. Notera att antal anställda i tabell 8.4 omfattar samtliga anställda i bolagen. I de små veterinärföretagen kan veterinärerna antas vara den största yrkeskategorin, ibland den enda. I de större företagen, t.ex. i djursjukhusen, utgör veterinärerna ofta en minoritet bland de anställda.

8.4.2 Ekonomiska nyckeltal

Aktiebolagen

I gruppen aktiebolag med fler än fyra anställda återfinns djursjukhusen och de stötte veterinärkliniker. Dessa är i huvudsak inriktade mot sällskapsdjur och, i andra hand, mot hästsjukvård. I gruppen aktiebolag med högst fyra anställda finns bl.a. djurkliniker och privatpraktiker med smådjurs- eller hästpraktik eller med en blandad verksamhet.

Spridningen är ganska stor i fråga om ekonomiska nyckeltal bland veterinärföretag i aktiebolagsform. Ett undantag är antalet anställda. Övre kvartilen för antal anställda är fem personer. Det innebär att en fjärdedel av företagen har fem eller fler än fem anställda. En stor majoritet av aktiebolagen i veterinärsektorn har således mellan noll och 4 anställda.

Tabell 8.5 Ekonomiska nyckeltal för samtliga aktiebolag i veterinärsektorn år 2005

	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Totalt,
Antal anställda	1	2	5	1 829
Löner, ersättningar, tkr	153	508	1 417	527 mkr
Nettoomsättning, tkr	810	1 925	5 488	1 664 mkr
Nettoomsättning/anställd, tkr	634	798	991	
Kostnad per anställd, tkr	226	351	426	
Rörelseresultat, tkr	-4	79	341	109 mkr
Resultat efter finansiella poster, tkr	1	104	376	118 mkr
Summa tillgångar, tkr	641	1 214	3 014	895 mkr
Justerat eget kapital, tkr	200	504	1 294	344 mkr
Avkastning på eget kapital	1,6 %	10,4 %	19,7 %	
Rörelsemarginal	-0,1 %	4,5 %	11,8 %	
Soliditet	24 %	44 %	64 %	
Kassalikviditet	81 %	128 %	216 %	
Förändring i nettoomsättning sedan föreg. år	- 3 %	7 %	18 %	

Källa: Svenska Market Management Partner AB

De veterinärer som tillhandahåller veterinär fältverksamhet finns i den senare gruppen och bland de enskilda firmorna. Det finns mot den bakgrunden anledning att se närmare på de ekonomiska förhållandena i de minsta aktiebolagen i veterinärsektorn.

Tabell 8.6 Ekonomiska nyckeltal för de minsta aktiebolagen i veterinärsektorn (0 – 4 anställda) år 2005

	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Totalt,
Antal anställda	1	2	2	345
Löner, ersättningar, tkr	62	327	567	78 mkr
Nettoomsättning, tkr	586	1 292	2 074	382 mkr
Nettoomsättning/anställd, tkr	544	790	1 036	
Personalkostnad per anställd, tkr	171	318	415	
Rörelseresultat, tkr	-15	42	174	35 mkr
Resultat efter finansiella poster, tkr	-2	59	293	47 mkr
Summa tillgångar, tkr	503	871	1 757	346 mkr
Justerat eget kapital, tkr	151	348	857	184 mkr
Avkastning på eget kapital	0,7 %	8,7 %	18,0 %	
Rörelsemarginal	-1,4 %	-4,5 %	13,9 %	
Soliditet	29 %	51 %	67 %	
Kassalikviditet	91 %	155 %	303 %	
Förändring i nettoomsättning sedan föreg. år	- 9 %	5 %	20 %	

Källa: Svenska Market Management Partner AB

Bland de minsta aktiebolagen har tre fjärdedelar 0-2 anställda. En intressant iakttagelse är att de minsta företagen genomgående har en högre likviditet och soliditet än i gruppen samtliga aktiebolag. Kostnaden för arbetskraft per anställd är genomgående lägre än i gruppen samtliga. Spännvidden mellan de företag som går bäst och de företag som går sämst har ökat avsevärt under senare år. Det gäller både bland de minsta bolagen och för samtliga bolag i veterinärsektorn. I 2004 års räkenskaper från de minsta aktiebolagen framgår att undre kvartilen för rörelseresultat var -3 och den övre kvartilen 163 miljoner kronor. Den undre kvartilen för nettoomsättning var 619 000 kronor och den övre kvartilen 2,1 miljoner kronor år 2004. Ett år senare hade spännvidden i nettoomsättning

ökat till 539 (nedre kvartil) respektive knappt 2,1 miljoner (övre kvartil). Motsvarande gäller rörelsemarginalen vars undre kvartil var 0 procent och vars övre kvartil var 13,4 procent år 2004. Ett år senare var den nedre kvartilen för rörelsemarginal -1,4 procent och den övre kvartilen 13,9 procent.

Värdena för nettoomsättning och personalkostnader visar att det handlar om tjänsteproducerande kunskapsföretag utan större omsättning av varor. Det gäller särskilt de allra minsta bolagen. De genomsnittliga personalkostnaderna är i själva verket anmärkningsvärt låga. Det gäller i alla företagsstorlekar i denna grupp och bör innebära att det vid sidan av veterinärpersonalen också finns assistentpersonal, som i många fall kan antas arbeta deltid. Verksamheterna är inte kapitalkrävande om man jämför med småföretag i många andra branscher, t.ex. privata tandläkare, bilverkstäder eller tekniska konsulter.

De enskilda firmorna

Som framgått är en klar majoritet, ca tre fjärdedelar av företagen i veterinärsektorn, enskilda firmor. De svarar för en liten andel, omkring 10 procent, av den samlade omsättningen i veterinärsektorn. Drygt 700 av dessa företag saknade anställda år 2005. I knappt 200 av de registrerade enskilda firmorna bedrevs ingen verksamhet.

Samma år var 140 personer anställda i enskilda veterinärfirmor. Det största antalet anställda fanns i Stockholms län och i Skåne län med 28 respektive 26 anställda per län. Det handlar dock om deltidsanställningar eller mycket tillfälliga anställningar. Den genomsnittliga personalkostnaden per anställd i enskilda veterinärfirmor uppgick år 2005 till 15 290 kronor på årsbasis. Företagarnas egen bruttolön i de enskilda firmor som bedrev verksamhet uppgick samma år till i medeltal 262 880 kronor. Maxvärdet för egen bruttolön bland de enskilda firmorna var detta år drygt 1,9 miljoner kronor. Det minsta värdet för egen bruttolön uppgick till 115 kronor.⁵

Veterinärverksamhet i en enskild firma är inte sällan en bisyssla till en huvudsaklig veterinärverksamhet i annan form. Av Veterinärutredningens enkätundersökning framgår att 37 procent av de anställda veterinärer, som inte är distriktsveterinärer, bedriver klinisk djursjukvård som bisyssla. Sju procent av distriktsveterinärerna uppger att de bedriver klinisk djursjukvård som bisyssla vid

⁵ Enligt Skatteverkets beräkningar i september 2006 på uppdrag av Veterinärutredningen

sidan av sin anställning som distriktsveterinär. Av samtliga som har bisysslor, bedriver 27 procent sin bisyssla i form av enskild firma. När de gäller bisysslor som avser klinisk djursjukvård kan denna andel antas vara högre.

8.5 De största aktörerna

Som framgått är strukturen på den svenska veterinärmarknaden ganska heterogen med aktörer av många olika slag och storlek, organiserade i olika driftformer och med varierande ägarstruktur.

Privatpraktiserande egenföretagare är inte en enskild aktör utan en stor grupp av mycket små aktörer. Dessa bedriver ofta sin verksamhet i konkurrens med distriktsveterinärerna och, inom hästsjukvården, även med ATG Hästklinikerna AB. Det finns därför anledning av se närmare på verksamheten hos de två största aktörerna i veterinärsektorn.

Distriktsveterinärerna är en rikstäckande aktör på marknaden för primär djursjukvård, med en blandad verksamhet för alla djurslag, som även omfattar veterinär fältverksamhet och jour. ATG Hästklinikerna bedriver verksamhet på marknaden för primär djursjukvård för häst. Verksamheten liknar i viss mån distriktsveterinärernas. ATG är, genom sin kedja av hästkliniker, representerad på många orter med stor spridning i landet.

8.5.1 Distriktsveterinärerna

Uppdraget

Av regleringsbrev för Jordbruksverket skall verket inom ramen för verksamhetsgrenen *Rikstäckande djurhälsovård*

- tillhandahålla en kostnadseffektiv rikstäckande akut djursjukvård och djurhälsovård,
- leva upp till skyldigheten att oavsett tidpunkt på dygnet utöva djursjukvård för alla djur om det finns djurskyddsskäl eller där annan veterinärvård inte kan anvisas,
- som främsta prioritet när det gäller djurhälsovård ansvara för lantbrukets djur och för hästar inom jord- och skogsbruket,
- utföra s.k. officiella uppdrag inom ramen för Sveriges EU-medlemskap samt handel med tredje land samt att

- säkerställa att den förebyggande djurhälsovården och epizootiberedskapen är god och att deltagandet i kontroll- och bekämpningsprogram i samarbete med näringen är effektivt.

Uppdraget fullgörs inom Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation. Distriktsveterinärerna är organiserade i veterinärstationer och finns representerade i samtliga län. Distriktsveterinärorganisationen hade år 2005 drygt 380 anställda. Av dessa var drygt 330 veterinärer. Distriktsveterinärerna är i huvudsak allmänpraktiker med en blandad verksamhet. Det förekommer också att veterinärer med särskilt intresse eller kompetens för t.ex. smådjur anställs, om marknaden efterfrågar det.

Marknadsandelar

Distriktsveterinärerna svarade år 2005 för ca 14 procent av omsättningen i den samlade veterinärsektorn. Denna andel har sjunkit efterhand. Det är dock inte särskilt meningsfullt att mäta marknadsandelen på detta sätt. Det leder lätt till felaktiga slutsatser.

Den geografiska aspekten har, som framgått i det föregående, stor betydelse. I det perspektivet är distriktsveterinärerna i många fall en betydande aktör på de regionala marknaderna och kan, på vissa relevanta marknader, i praktiken vara den dominerande eller den ende aktören.

I det föregående har t.ex. visats att distriktsveterinärerna i praktiken upprätthåller ett monopol på marknaderna för veterinär fältverksamhet i stora delar av Norrland. I större delen av landet är distriktsveterinärerna en dominerande aktör på denna marknad. Organisationen är en betydande aktör på många regionala marknader för primär djursjukvård för sällskapsdjur.

Det saknas dock underlag för närmare bedömningar av marknadsandelar i olika delar av landet. Sådana bedömningar skulle kräva sammanställning, genomgång och analys av räkenskaperna från ett mycket stort antal privata veterinärföretag, som först sorteras in i rätt kategori av marknadsaktör. Det finns i Sverige ungefär lika många distriktsveterinärer som privatpraktiker med åtminstone viss veterinär fältverksamhet. Mot den bakgrunden bör, med en hög grad av sannolikhet, kunna dras slutsatsen att distriktsveterinärerna svarar för minst hälften av marknaden för veterinär fältverksamhet,

sannolikt mer. Som visats i föregående avsnitt finns också stora regionala variationer.

Verksamheten

Distriktsveterinärerna har för närvarande verksamhet i 71 veterinärstationer från Kiruna i norr till Sjöbo i Söder. På ytterligare ett tjugotal orter finns filialer. I regel är minst fyra veterinärer anställda vid en veterinärstation, men det finns stationer som bemannas med tre veterinärer, i vart fall periodvis. Den största koncentrationen med distriktsveterinärstationer, och de flesta distriktsveterinärerna, finns i områden med många lantbruksdjur. Kravet på geografisk täckning leder dock till att antalet stationer inte är en bra mätare på geografisk koncentration. I djurglesa områden är antalet distriktsveterinärer totalt sett färre.

Distriktsveterinärerna arbetar i huvudsak inom verksamhetsgrenarna, djursjukvård, förebyggande djurhälsovård och offentliga uppdrag. De senare avser t.ex. utfärdande av exportintyg och tävlingsveterinäruppdrag. Det är i första hand distriktsveterinärer som anlitas i samband officiella uppdrag. Distriktsveterinärerna upprätthåller jour dygnet runt, året runt i hela landet.

Djursjukvården

Genom sin rikstäckande verksamhet kan distriktsveterinärerna avläsa trender och förändringar i den svenska djurhållningen och i efterfrågan på olika slags veterinärtjänster. Den utveckling som beskrivits i kapitel 6 och 7 återspeglas även i data från distriktsveterinärernas verksamhet. Det samlade antalet förrättningar har inte förändrats på något betydande sätt under perioden mellan 2000 och 2005. Antalet förrättningar med lantbruksdjur varierar mellan åren, men den långsiktiga trenden innebär att antalet sådana behandlingar minskar. En tydlig trend är också att antalet förrättningar med sällskapsdjur och häst ökar. Under 2005 utfördes totalt 370 000 förrättningar, varav 42 000 på jourtid.

Tabell 8.7 Antal behandlingar inom djursjukvård per djurslag hos distriktsveterinärerna 2000 - 2005

Djurslag	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lantbruksdjur	188 551	183 303	178 655	182 679	185 051	166 541
Sällskapsdjur och häst	217 995	228 274	239 739	268 213	292 438	297 140
Ej angivet djurslag	40 721	33 130	36 186	988	723	1 656
Summa	447 267	444 707	454 180	451 880	478 212	465 337

Enligt Jordbruksverket beror ökningen av antalet diagnoser på sällskapsdjur och häst i första hand på att efterfrågan på djursjukvård för dessa djurslag överlag ökar i Sverige. Motsatt förhållande, dvs. en minskningen efterfrågan, ligger bakom att antalet diagnoser på lantbruksdjur går ned. Som framgår tabell 8.7 och 8.8 förändras dock inte inriktningen av verksamheten på något dramatiskt sätt över tiden. Det handlar snarare om en ganska långsam, men långsiktig, glidning från lantbruksdjur till sällskapsdjur och häst.

Även det samlade antalet diagnoser minskade år 2005 i förhållande till år 2004. Detta beror, enligt Jordbruksverket, på att animalieproduktionen, som en direkt följd av att antalet mjölkproducenter blivit färre, dragits ned i sådan grad att det slår igenom på det totala antalet diagnoser. Denna nedgång har inte fullt ut kompensrats av det ökade antalet förrättningar med sällskapsdjur. Fördelningen av nedlagd tid visar dock att lantbruksdjuren tar mer tid i anspråk per förrättning än vad som är fallet med sällskapsdjuren.

Det finns också stora regionala skillnader när det gäller inriktningen mot djurslag. I norra Sverige svarar sällskapsdjuren för nästan två tredjedelar av det samlade antalet förrättningar. I södra Sverige är andelen sällskapsdjur mindre än hälften och i landets mellersta delar drygt 50 procent. Den samlade andelen häst och sällskapsdjur är ca 80 procent i norra Sverige. Denna andel uppgår i Norrbotten till nästan 90 procent.

Tabell 8.8 Andelen djur av olika slag i distriktsveterinärernas verksamhet i södra, mellersta och norra Sverige 2000-2005, procent

Djurslag	Lantbruksdjur			Häst			Sällskapsdjur		
År	2000	2003	2005	2000	2003	2005	2000	2003	2005
Södra Sverige	45	41	35	16	19	21	39	41	44
Mellersta Sverige	35	26	22	23	21	22	43	53	56
Norra Sverige	29	23	20	10	10	10	61	67	70
Hela riket	39	33	28	16	17	19	45	50	53

Jourverksamheten

Jourverksamheten är en del av verksamheten med djursjukvård. Det är också en del av det statliga uppdraget till distriktsveterinärerna. Det åligger distriktsveterinärerna att upprätthålla en dygnstäckande jour i hela landet.

Antalet förrättningar under jourtid har, i motsats till det samlade antalet förrättningar, minskat något under 2000-talet. Med jourtid menas vardagar kl. 1700-0800 samt helger mellan fredag kl. 1700 och måndag kl. 0800.

Tabell 8.9 Andel av samtliga förrättningar hos distriktsveterinärerna som utförts under jourtid 2000-2005, procent

	2000	2003	2005
Södra Sverige	15	14	12
Mellersta Sverige	15	12	12
Norra Sverige	13	11	10
Hela riket	15	13	11

Källa: Jordbruksverket

Från och med år 2003 redovisas också hur många jourfall som inträffar under dag- respektive under nattjour.⁶ Den klart övervägande andelen jourförrättningar utförs under dagjour. År 2003

⁶ Med dagjour (jour 1) avses vardagar kl. 06 00–08 00 och kl. 17 00–20 00 samt lördag och söndag kl. 06 00–20 00. Med nattjour (jour 2) avses alla nätter kl. 20 00–06 00.

utfördes 11 procent av samtliga förrättningar i landet under dagjour och 2 procent under nattjour. Andelen förrättningar under nattjour var lika stor år 2005 som år 2003. Andelen jourförrättningar under dagjour minskade däremot något under perioden till nio procent av det samlade antalet förrättningar.

År 2005 inträffade sammanlagt 8 554 jourfall under nattjour och 33 866 under dagjour. Det innebär att en distriktsveterinär igenomsnitt hade ca 25 jourfall under nattjour år 2005, dvs. ungefär ett fall varannan journatt. Antalet förrättningar under dagjour, dvs. helgdagar mellan 0600 och 20 00 samt kvällar och morgnar vardagar, uppgick samma år till i genomsnitt 112 per distriktsveterinär.

Förebyggande djurhälsovård

Enligt regleringsbrevet är förebyggande djurhälsovård, främst åt lantbrukets djur, en prioriterad verksamhet inom DVO. Inom denna verksamhetsgren ges framför allt rådgivning till djurägare.

Antalet lantbruksdjur inom den förebyggande djurhälsovården har varit ganska konstant. En smärre nedgång av antalet diagnoser inom den förebyggande verksamheten inträffade år 2005 i förhållande till år 2004. Antalet diagnoser inom verksamheten med förebyggande djurhälsovård har dock ökat i ett längre tidsperspektiv. En tydlig trend är att antalet hästar och sällskapsdjur ökar kraftigt, även i förebyggande djurhälsovård, och svarar för nästan hela den samlade uppgången i verksamhetsgrenen.

Tabell 8.10 Antal diagnoser i förebyggande djurhälsovård per djurslag hos distriktsveterinärerna 2000 - 2005

Djurslag	2001	2002	2003	2004	2005
Lantbruksdjur	31 269	32 169	32 882	32 901	30 231
Hästar	37 000	38 352	42 200	46 312	50 119
Sällskapsdjur	65 282	69 192	75 740	85 164	83 353
Totalt	133 551	139 713	150 882	164 377	163 703

Offentliga veterinäruppgifter

Att utföra offentliga veterinäruppgifter, som innefattar myndighetsutövning är, vid sidan av uppgiften att upprätthålla en riks- och dygnstäckande jour, en del av det statliga uppdraget till distriktsveterinärerna. Denna verksamhet är dock långt mindre omfattande än jourverksamheten.

Den vanligaste offentliga uppgiften avser uppdrag att vara *officiell veterinär*, men det förekommer också att distriktsveterinärer åtar sig uppdrag att t.ex. vara ban- och tävlingsveterinär. Bland de officiella veterinäruppgifterna svarar intygsskrivning, särskilt exportintyg, för den klart övervägande delen.

De offentliga uppdragen svarar för en liten del, omkring 2 procent, av den samlade verksamheten. Vissa variationer förekommer dock över landet. I södra Sverige är andelen offentliga uppgifter i verksamheten högre än i norra Sverige. Det beror på att exportintyg, som är det klart vanligaste offentliga uppdraget, ska utfärdas inom viss tid, 24 eller 48 timmar, före avresan. Intygen utfärdas då, av praktiska skäl, ofta på gårdar eller uppsamlingsplatser i närheten av utskeppningshamnarna i Göteborg och Helsingborg.

Tabell 8.11 Andel av samtliga förrättningar hos distriktsveterinärerna som avser offentliga uppdrag i södra, mellersta och norra Sverige 2000-2005, procent

	2000	2003	2005
Södra Sverige	4	3	3
Mellersta Sverige	3	2	2
Norra Sverige	2	2	1
Hela riket	3	3	2

Källa: Jordbruksverket

Det största antalet offentliga uppdrag förekommer i Skåne- och Västra Götalands län. Flest uppdrag, 1 814 st, utfördes år 2005 i Skåne. Det motsvarar knappt 7 procent av distriktsveterinärernas samtliga förrättningar i Skåne detta år. Både antal och andel offentliga uppdrag har dock minskat i Skåne under 2000-talet från 2 252 uppdrag (10 procent) år 2000. I Västra Götaland utfördes 1 345 offentliga uppdrag år 2005. Det motsvarar 2,3 procent av det samlade antalet uppdrag i länet. Även här de offentliga uppdragen minskat i antal sedan år 2000, då 1 924 offentliga uppdrag utfördes. Det

motsvarade då 3,7 procent av samtliga förrättningar i Västra Götaland.

I några län har antalet offentliga uppdrag ökat något. Det gäller t.ex. Kronobergs, Värmlands och Örebro län. Antalet offentliga uppdrag varierar i dessa län mellan ca 100 och 300 per år. I övrigt har den offentliga verksamheten minskat i nästan hela landet. Mest dramatisk har minskningen varit i Norrbotten, om både antal uppdrag och den procentuella förändringen beaktas. Där minskade antalet offentliga uppdrag från 714 uppdrag år 2000 till 534 år 2003 och 254 uppdrag år 2005. Det innebär att de offentliga uppdragens andel av det totala antalet förrättningar minskat från drygt tre procent till knappt län en procent i Norrbotten under 2000-talet. Även i Västerbottens har den offentliga verksamheten mer än halverats, från 203 uppdrag år 2000 till 95 uppdrag år 2005.

Den centrala organisationen

Distriktsveterinärorganisationens centrala ledningen består av avdelningschef, biträdande avdelningschef och avdelningssekreterare. Även *Distriktsveterinärenheten* (DV-enheten) är centralt placerad. Enheten består av 26 personer, varav 5 män och 21 kvinnor. Enheten hanterar all administration inom organisationen. En viktig uppgift för enheten är att utveckla och effektivisera arbetsmetoder och processer i verksamheten.⁷

DV-enheten finansieras helt med det statliga anslaget 42:2. En del av anslagsmedlen används för köp av tjänster, t.ex. stödfunktioner såsom upphandlings- och IT-stöd, av Jordbruksverket. Via pålägg bidrar DV-avdelningen även till att täcka kostnader för centrala verksamheter i Jordbruksverket, såsom kostnader för verksamhetsledning och lokaler.

Personalfunktion

Personalenheten handlägger rekryteringsärenden och hanterar arbetsmiljöfrågor, rehabiliteringsärenden, förhandlingar, avtal och alla andra förekommande personalrelaterade frågor. Enheten ansvarar

⁷ Framställningen i detta avsnitt bygger på ett skriftligt underlag från Jordbruksverkets DV-avdelning.

också för löneadministration för samtliga anställda i distriktsveterinärorganisationen.

Ekonomifunktionen

Ekonomienheten hanterar all ekonomiadministration, dvs. redovisning, budget, resultat och uppföljning både på central nivå och för veterinärstationerna. Enheten sköter också det fortlöpande arbetet med bokföring av ekonomiska transaktioner såsom fakturering av kunderna, inbetalningar, kravhantering, leverantörsfakturahantering och utbetalningar.

IT-utveckling och support

Enheten ansvarar för samordning och utveckling av IT-hjälpmedlen. Enheten äger och förvaltar bl.a. det fakturerings- och journalföringssystem som används av veterinärer och veterinärassistenter i fältverksamheten. Enheten ansvarar också för yttre IT-support som en service till fältverksamheten i veterinärstationerna.

Kommunikation och information

Kommunikationsenheten ansvarar för och utvecklar kommunikationen inom organisationen men även i förhållande till kunderna. Arbetet består bl.a. i att utveckla informationsvägarna inom organisationen för att säkerställa att de anställda har rätt information vid rätt tillfälle, vilket är extra viktigt vid t ex ett utbrott av smittsam sjukdom.

Kompetensutveckling

Enheten ansvarar för kompetensförsörjningen inom organisationen, dvs. kartlägger kompetensbehov, fördelar medel för kompetensutveckling samt utarbetar utbildningsinsatser. Enheten tar bl.a. fram utbildningar i egen regi där föreläsare rekryterats dels inom organisationen, dels externt. I kompetensutvecklingen ingår även kompetensförsörjningen i fråga om ledarskap. Ett antal år har ledarskapsutbildningar för organisationens chefer anordnats.

Utöver de verksamhetsområden som beskrivs ovan utförs en mängd arbetsuppgifter på enheten, såsom utredningsarbete, skadeståndshandling, upphandlingsarbete, lokalförsörjning, inköp av div utrustning etc. Vid utbrott av smittsamma sjukdomar, typ AI och salmonella, arbetar enheten intensivt med de praktiska uppgifterna i smittskyddsarbetet. Avdelningen arbetar även med rekrytering av personal till smittskyddsarbete samt praktiska frågor som logi, utrustning, resor etc. till berörda veterinärer.

Verksamhetens finansiering och resultat

Verksamhetens finansiering

Den samlade kostnaden för distriktsveterinärverksamheten var år 2005 ca 403 miljoner kronor. Härav avser 366 miljoner kronor kostnader i stationsverksamheten ute i landet och 37 miljoner kronor kostnader för den centrala verksamheten, bl.a. central administration, IT-kostnader och fortbildning. Vissa av dessa kostnader berör i första hand stationsverksamheten, men av skäl som närmare redovisas i det följande, har dessa kostnader direktfinansierats med anslagsmedel och belastar inte veterinärstationernas ekonomiska resultat.

Distriktsveterinärernas verksamhet ute i veterinärstationerna finansieras i första hand med avgifter. I den mån dessa inte räcker för att täcka kostnaderna, tillförs medel från det statliga anslaget 42:2. Det statliga anslaget används också för direkt finansiering av centrala kostnader för Jordbruksverkets DV-avdelning med 26 anställda.

Av anslaget, som år 2005 totalt omfattade drygt 94 miljoner kronor, användes ca 43 miljoner kronor till förlusttäckning i den operativa verksamheten i stationerna och ca 33 miljoner till personalkostnader och andra centrala kostnader i Jordbruksverket, t.ex. löner i DV-avdelningen och ett verksinternt bidrag för att täcka DV-avdelningens andel av kostnaderna för verksledning och administration. Övriga anslagsmedel användes bl.a. för bidrag till avlägset boende djurägare och till kompetensutveckling.

Tabell 8.12 visar hur det statliga anslaget till distriktsveterinärerna har använts under 2000-talet. Samtliga kostnader med undantag för posten "stationer" är "centrala kostnader" enligt de kriterier

som beskrivs nedan. Posten ”stationer” avser bidrag till stationsverksamheten för att täcka underskotten i denna del.

Tabell 8.12 Användningen av anslag 42:2 under 2000, 2003 och 2005, tkr

	2000	2003	2005
Anslag 42:2, totalt	75 669	89 392	94 152
Avlägset boende	-6 354	-7 091	-6 627
Stationer (förlusttäckning)	-40 096	-42 586	-43 381
IT-kostnader	-2 439	-7 612	-5 218
Kompetensutveckling	-4 478	-4 147	-5 397
Personalkostnader	0	-1 489	-1 236
Lönekostnader i DV-enheten	-9 486	-10 280	-11 345
Administrativt pålägg i DV-enheten (verksledning m.m.)	-4 835	-4 622	-5 314
Övriga centrala kostnader	-13 938	-14 668	-15 917
Ändrad redovisning av kundförluster		3 000	
Retroaktiva SPV-kostnader		-3 534	
Retroaktiv semesterlöneskuld		-2 276	
Resultat	-5 957	-5 913	-282

Källa: Jordbruksverket

Redovisningsprinciper

I den interna redovisningen delas kostnader och intäkter upp mellan *stationsverksamheten* och den *centrala verksamheter*. En ytterligare fördelning sker inom stationsverksamheten. De direkta intäkter och kostnader, som bokförs på stationerna, delas upp i tre resultatblock (verksamheter) där resultaten mäts. Det möjliggör inbördes jämförelser mellan de olika stationerna och bedömningar av hur de utvecklas över tiden. Stationscheferna följer upp resultatet för respektive station och tar fram budget utifrån centralt fastställda mål. Ett sådant mål är att stationsblocket och reseblocket ska ge överskott. För arvodesblocket finns inga eko-

nomiska mål uppställda. Stationerna har vissa möjligheter att råda över hur utfallet i den egna stationen blir.

Tabell 8.13 Blockindelningen i DV-avdelningens ekonomiska redovisning på stationsnivå

Block	Intäkt/kostnad	Exempel
Stationsblock	Intäkter	Stationsavgift Läkemedel Materialavgifter
	Kostnader	Assistenten Hyrer Läkemedel Avskrivningar
Reseblock	Intäkter	Avgifter för resor Anslag avlägset boende
	Kostnader	Drivmedel Avskrivningar Ersättning för egna bilar
Arvodesblock	Intäkter	Veterinärarvoden Anslag avlägset boende
	Kostnader	Personalkostnad för veterinärer

Bara den del av anslaget som används för resebidrag till avlägset boende djurägare fördelas på stationerna, men medlen bokförs även i denna del centralt. Det finns, som framgått, en rad ytterligare kostnader som inte fördelas på stationsnivå. Dessa beslutas, administreras och bokförs i DV-enheten centralt. Sådana kostnader delas efter olika centrala verksamhetsområden, där respektive ansvarig lägger budget och följer upp resultaten. De kostnader som bokförs centralt avser i huvudsak följande poster.

- Personalkostnader för administrativ personal
- Pålägg SJV (verksledning m.m.)
- Övriga kostnader för central administration t.ex. fakturering och kundförluster
- Stationsgemensamma kostnader t.ex. vissa vikariekostnader, inventarier etc.
- IT-kostnader för hårdvara, utveckling och förvaltning
- Kompetensutveckling av veterinärer och assistenter
- Personalkostnader avseende rehabilitering och hälsovård

- Rekryteringskostnader för veterinär- och assistentpersonal.

Enligt DV-enheten finns flera skäl till att de nu berörda kostnaderna inte fördelas på stationsnivå utan direktfinansieras med anslagsmedlen. En sådan faktor, som framhållits för Veterinärutredningen, är att de är av *indirekt* eller *övergripande* karaktär. En fördelning på stationsnivå skulle kräva ett antal fördelningsnycklar, eftersom de olika kostnadsslagen berör de stationerna i varierande grad. Faktureringskostnader kan t.ex., enligt Jordbruksverket, fördelas utifrån storlek på stationens omsättning, alternativt utifrån antalet förrättningar vid respektive station. Vikariekostnader och kompetensutveckling kan fördelas efter direkt användning eller, möjligen, utifrån lönekostnader.

Enligt Jordbruksverket skulle det inte vara rättvist att belasta de enskilda stationerna med vissa typer av kostnader, t.ex. kostnad för kompetensutveckling och för kostsamma rehabiliteringsfall. Jordbruksverkets DV-avdelning har också anfört att administrationskostnaderna skulle bli orimligt höga om de centrala kostnaderna fördelas på stationsnivå. Det beror på att det är resurskrävande att ta fram fördelningsnycklar för ett så stort antal resultatenheter. Härtill kommer att stationerna för närvarande bara har ett begränsat resultatansvar. De har t.ex. inte rätt att själva anställa personal. De har inte heller möjlighet att köpa inventarier för mer än små belopp, om inte utgiften först godkänts på central nivå.

Verksamhetens resultat

Med de principer för fördelning av kostnader mellan å ena sidan administration och centrala kostnader och, å andra sidan, operativ verksamhet som nu tillämpas, är det ganska svårt att få en uppfattning om det faktiska ekonomiska resultatet. Det gäller inte minst ute i landets olika regioner.

Utredningen har efterfrågat närmare data om den ekonomiska situationen på stationsnivå. Enligt Jordbruksverket skulle det emellertid vara omöjligt att dra några slutsatser av en sådan redovisning, eftersom en mängd brister leder till att den bild som skulle framträda blir missvisande. Det är därför, enligt verkets bedömning, inte meningsfullt att se närmare på sådana stationsspecifika data. De huvudsakliga bristerna är, enligt Jordbruksverket, följande.

- Endast vissa direkta kostnader kan fördelas på stationerna. Detta innebär att resultatjämförelser stationer emellan omöjliggörs.
- Endast direkta intäkter och intäkter för den del av anslaget som gäller ersättning till avlägset boende djurägare kan fördelas på stationerna. Redovisningsprinciperna har förändrats över tiden. Olika intäkts- och kostnadsslag har bokförts olika över åren. Ackumulerade överskott och underskott på stationsnivå existerar inte. Särskilda omständigheter och extraordinära händelser har stor genomslagskraft, eftersom stationerna skulle vara relativt små resultatenheter. Om t.ex. en station drabbats av personalbrist eller ett visst år byggt om lokalerna så får detta stor inverkan på resultatet.
- Stationerna har helt olika förutsättningar vilket gör att eventuella resultatmål inte kan sättas generellt. Sådana omständigheter kan vara geografi, djurtäthet, personalsituation m.m. Det är omöjligt att göra resultatjämförelser stationer emellan utan att närmare känna till deras förutsättningar.
- Idag förekommer mycket samarbete mellan stationer och en fullständig kostnads- och intäktsfördelning sker då inte mellan enheterna.

Däremot bedömer verket att ekonomiska data på *länsnivå* kan belysa variationer över landet i verksamhetens ekonomi. Svängningar i resultat över tiden till följd av personalomsättning, lokala investeringar och de övriga faktorer som nyss redovisats, påverkar resultatet betydligt mindre på länsnivå än på stationsnivå.

Om Distriktsveterinärorganisationen ses som ett samlat företag står det klart att verksamheten visat tämligen stora underskott, omkring sex miljoner per år i början av 2000-talet. År 2005 minskade underskottet till 282 000 kronor. Intäkterna från avgifter respektive anslag ökade med vardera ca 25 procent under 2000-talets första hälft. De samlade kostnaderna ökade under samma tid med ca 23 procent. Personalkostnaden är den klart största kostnadsposten. Dessa kostnader ökade med under perioden med ca 20 procent till ca 269 miljoner kronor.

Tabell 8.14 Distriktsveterinärernas årsresultat 2000, 2003 och 2005, tkr

Kostnad/intäkt	2000	2003	2005
Verksamhetens intäkter			
Avgiftsintäkter	254 392	303 305	317 473
Intäkter av anslag	75 669	89 392	94 147
Finansiella intäkter	376	599	1 152
Summa intäkter	330 437	393 296	412 772
Verksamhetens kostnader			
Personalkostnader	225 102	270 035	269 070
Lokalkostnader	8 189	10 312	12 587
Övriga driftskostnader	91 465	103 906	118 031
Finansiella kostnader	1 719	1 545	911
Avskrivningar m.m.	9 919	13 411	12 455
Summa kostnader	336 394	399 209	413 054
Årets resultat	-5 957	-5 913	-282

Källa: Jordbruksverket

Bidraget till avlägset boende

Sedan lång tid har ett särskilt bidrag utgått till avlägset boende djurägare vid förrättningar avseende lantbruksdjur. Bidraget finansieras genom anslag 42:2, varav högst 7,3 miljoner kronor får utnyttjas till resebidraget år 2005. Djurägaren har möjlighet att få bidrag för att täcka veterinärens reskostnader i den del som överstiger 80 kilometer tur och retur. Fram till halvårsskiftet 2005 gällde 60 kilometer. Ändringen gjordes för att djurägare skall kunna få bidrag även för privatpraktiserande veterinärers resor i samband med sjukbesök hos lantbruksdjur inom oförändrade anslagsramar.

I själva verket har resebidraget utnyttjats mindre än tidigare år. År 2004 användes 7,2 miljoner kronor till resebidrag och år 2004 6,6 miljoner kronor av den totala anslagsramen om 7,3 miljoner kronor. Minskningen beror på att bidraget inte utnyttjats i samband med privatpraktikers förrättning i den utsträckning som förväntats. År 2005 års avsåg 60 000 kr förrättningar genom privatpraktiker. Nedgången i antalet förrättningar med lantbruksdjur är en annan orsak till att bidraget utnyttjats mindre än tidigare.

Stationsresultat på länsnivå

I nästan alla län går verksamheten i stationerna med underskott. Enbart i Stockholms och i Västmanlands län uppvisas ett smärre överskott från de tre verksamhetsblocken sammantaget. I Stockholm låg kostnadstäckningsgraden strax över 100 procent år 2005 och i Västmanland motsvarade intäkterna samma år 123 procent av kostnaderna. Det ekonomiska resultatet i respektive verksamhetsblock på länsnivå redovisas också i bilaga 2.

Tabell 8.15 Kostnadstäckningsgrad för distriktsveterinärstationer länsvis, procent

Län	2000	2003	2005
Stockholms	94	102	101
Skåne	84	94	94
Västra Götalands	86	90	92
Västmanlands	82	124	123
Hallands	86	92	91
Kalmar	96	98	98
Värmlands	82	81	82
Östergötlands	95	98	95
Jämtlands	74	71	72
Uppsala	78	87	89
Dalarnas	81	86	86
Jönköpings	82	86	81
Gävleborgs	88	90	84
Kronobergs	81	81	80
Södermanlands	91	88	86
Norrbottnens	76	75	76
Västernorrlands	78	79	84
Örebro	82	83	87
Västerbottens	81	84	89
Blekinge	87	82	91
Gotlands	83	99	97
Hela riket	84	87	88

Källa: Jordbruksverket

De västmanländska stationerna omsatte mindre än 2 miljoner kronor och stationerna i Stockholms län drygt 11 miljoner kronor 2005. Det finns två stationer i vardera länet, Sala och Eskilstuna i

Västmanland och Finsta och Vårsta i Stockholm län som går med vinst. I resten av landet bedrivs verksamheten med förlust.

Här skall dock observeras att de redovisade resultaten endast avser de kostnader och intäkter som ingår i stationsverksamhetens tre block enligt tabell 8.13. Från ett företagsekonomiskt perspektiv bör därmed noteras att Jordbruksverket "bjuder på" en del service, t.ex. personalfunktion, central administration, kompetensutveckling och IT-funktioner inklusive datasupport. Kostnaderna för dessa servicefunktioner, som dock nyttiggörs stationsverksamheten, dras direkt från anslaget utan att belasta det ekonomiska resultatet i stationerna. Om så däremot skulle ske, ökar underskotten ytterligare. Det är framförallt de negativa resultaten i *arvodesblocket* som slår igenom och ger ett samlat underskott. Arvodesblocket visar underskott i nästan alla län. Motsatt förhållande gäller för stationsblocket som med få undantag ger överskott i stationerna. Reseblocket ger överskott i de flesta län. Detta skall ses mot bakgrunden att det ekonomiska målet med överskott endast gäller stationsblocket och reseblocket. Verksamheten tycks därmed drivas i enlighet med de ekonomiska mål och riktlinjer som för närvarande gäller. Av tabell 8.15 framgår också att ganska små förändringar skett över tiden. En tydlig trend är att graden av kostnadstäckningen långsamt ökar i de flesta län, liksom på riksnivå.

Ganska stora skillnader finns mellan länen när det gäller organisationens storlek. Störst är verksamheten i Västra Götaland, där den omsätter nästan 50 miljoner kronor. Härfter kommer Västerbotten och Östergötland med vardera ungefär 28 miljoner kronor. I Skåne, som vid sidan av Västra Götaland har flest lantbruksdjur, omsattes år 2005 ca 25 miljoner kronor.

Rekryteringsfrågan

Enligt Jordbruksverket har det under en följd av år varit besvärligt att rekrytera nya distriktsveterinärer. Det gäller såväl anställningar tills vidare som längre och kortare vikariat. Svårigheterna har ökat under senare tid.

Det finns flera orsaker till rekryteringsproblemen. Personalrörligheten inom organisationen är relativt hög.⁸ Under senare tid har ovanligt många distriktsveterinärer gått i pension. Den vikti-

⁸ Personalrörligheten bland tillsvidareanställda inom Distriktsveterinärorganisationen var 11 procent under 2005.

gaste orsaken är, enligt Jordbruksverket, den brist på veterinärer som nu präglar den veterinära arbetsmarknaden. Verket vill här också framhålla att allt fler unga kvinnor blir distriktsveterinärer. Det leder till ett stort behov av vikarier på grund av många föräldraledigheter. Denna utveckling sammanfaller med att efterfrågan på veterinära tjänster i samhället ökat. DVO har gjort har vidtagit flera åtgärder för att rekrytera utländska veterinärer, bl.a. en årligen återkommande rekryteringsaktivitet i Köpenhamn i samarbete med arbetsförmedlingen. Sommaren 2005 hade fem danska och tre norska veterinärer kortare vikariat. År 2005 var ca 15 danska och norska veterinärer anställda tills vidare eller på längre vikariat.

Problemen med nyrekrytering förekommer över hela landet, men de är, enligt DV-avdelningen, svårast att lösa i landets norra delar och i andra glesbygdsområden, exempelvis i Värmland.

8.5.2 ATG Hästklinikerna AB

Bakgrund

AB Trav och galopp (ATG) startade år 1979. ATG ägs av Svenska Travsportens Centralförbund (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent). Verksamheten med hästsjukvård är ett uttryck för en strävan i hästsektorn att ta ett större, samlat ansvar för en god och adekvat hästsjukvård, i första hand åt trav- och galopphästar.

Som ett led i denna strävan inrättades år 1980 de första hästklinikerna samt infördes ett särskilt utbildningsprogram för veterinärer, som ville bli specialister i hästsjukvård. Sammantaget har ett sextiotial av landets totalt ca 70 hästspecialister fått specialistutbildning vid ATG:s hästkliniker. Av dessa arbetar för närvarande ca 25 inom bolaget. Övriga bedriver egen verksamhet eller är anställda vid något av de fem djursjukhus, som är specialiserade på hästsjukvård. Utbildningsprogrammet löper under tre år. Examination sker genom Sveriges Veterinärmedicinska sällskap efter särskilt bemyndigande från Jordbruksverket.⁹

I början av 2000-talet överfördes verksamheten med hästsjukvård från ATG till ett nybildat bolag, ATG Hästklinikerna AB, som till en början helägdes av ATG. Bolaget överläts den 1 januari 2004 till NS Horse AB, ägt av Nationella stiftelsen för Hästhållningens främjande (NS).

⁹ Se kapitel 4.

Verksamheten

Verksamheten med hästkliniker har successivt byggts ut och omfattar nu 24 kliniker och ett hästsjukhus i Skara. Klinikerna är i regel belägna i anslutning till landets trav- och galoppbanor.

Den geografiska närheten till travet präglar alltjämt verksamheten, eftersom en stor del av besöksunderlaget vid klinikerna utgörs av travhästar med rörelsestörningar. Andelen ridhästar ökar dock och även i denna kategori är ortopediska problem vanliga besöksorsaker. Andra vanliga besöksorsaker är luftvägssjukdomar, kastrering, försäljningsbesiktningar och sårskador.

Klinikerna är utrustade med digitalröntgen, ultraljudsutrustning, EKG-apparat och utrustning för videoendoskopi. För friska hästar erbjuds tjänster som vaccinationer, utfärdande av hästpass, hälsokontroller och tandvård. ATG Hästklinikerna AB äger sedan år 2004 den del av Skara djursjukhus, som behandlar hästar. Här finns landets enda utrustning för magnetresonanstomografi (MRT) med kapacitet för häst samt ett bilddiagnostiskt centrum, som drivs i samarbete med Blå Stjärnans djursjukhus i Skara. Detta samarbete sker inom ett av parterna samägt bolag, Bilddiagnostik i Skara HB. Under 2006 har ett flertal av ATG:s kliniker, 19 stycken, kopplats samman i ett digitalt nätverk för bilddiagnostik.

ATG-klinikerna bemannas med veterinärer, tekniska assistenter och, vid utvalda kliniker, även med hovslagare. På vissa kliniker, företrädesvis i norra Sverige, tjänstgör en ensam veterinär. I södra och mellersta Sverige bemannas klinikerna i regel med två eller flera veterinärer. Sammanlagt har bolaget ca 130 anställda, varav knappt 50 är veterinärer.

Resultat och finansiering

Tabell 8.16 visar den ekonomiska utvecklingen i ATG Hästklinikerna AB exklusive finansiella intäkter och kostnader. Årets resultat blev knappt två miljoner kronor år 2005 och drygt en miljon kronor år 2004 när de finansiella posterna, såsom koncerninterna transaktioner och räntor, beaktas. Notera att bolaget startade den 1 juli år 2003. Det första räkenskapsåret omfattar därför sex månader.

Tabell 8.16 Viktigare intäkter och kostnader i ATG Hästklinikernas rörelse samt rörelse resultat 2003 – 2005, tkr

Intäkt/kostnad	2003 ¹⁰	2004	2005
Arvoden	22 728	57 144	67 561
Kostnadsersättningar	10 223	26 412	32 219
Anslag från ATG	0	8 442	8 390
Anslag från SLU	0	4 100	4 130
Övriga intäkter	863	2 795	4 816
Summa rörelseintäkter	33 814	98 894	117 118
Personalkostnader	19 847	51 906	61 612
Varuinköp	6 644	16 879	20 844
Övriga kostnader	7 360	26 451	31 293
Summa rörelsekostnader	33 851	95 236	113 749
Rörelseresultat	- 37	3 757	3 368

Källa: ATG Hästklinikernas årsredovisningar 2003 - 2005

Externa anslag

Posterna anslag från ATG respektive från SLU avser driftstöd för viss verksamhet. Anslaget från ATG används dels till att ge driftstöd till kliniker i hästglesa områden i glesbygd främst i norra Sverige, dels till fortbildning i hästsjukvård för veterinärerna inom organisationen. Anslaget fördelas ungefär lika, ca 4 miljoner kronor vardera, mellan de två användningsområdena. I samband med budget för det kommande året budgeteras även kostnader för att hålla klinikerna i hästglesa områden öppna samt för utbildning. För år 2004 budgeterades kostnaden för driftstöd till kliniker till 5,1 miljoner kronor och kostnaden för utbildning till 4 miljoner kronor. Utfallet blev ca 4 miljoner för vardera verksamheten.

För närvarande utgår driftstöd bl.a. till klinikerna i Boden, Umeå, Östersund, Rättvik, Solänget (Örnsköldsvik), Gävle, Borlänge och Visby. Stödet motsvarar, för varje klinik, skillnaden mellan de samlade intäkterna och kostnaderna på kostnadsstället (klinikern). Till klinikens egna kostnader läggs även klinikens andel av overheadkostnaderna för central administration. Denna beräknas utifrån klinikens andel av de samlade kostnaderna i verksamheten. Ett normalt värde på en sådan andel är ca 3 procent.

¹⁰ Bolaget startade den 1 juli 2003, varför det första räkenskapsåret omfattar sex månader.

Det statliga anslaget från SLU avser bl.a. kostnader för utbildning av hovslagare vid Hovslagarskolan i Skara. Det statliga anslaget för hovslagarutbildningen uppgick år 2004 till 3,2 miljoner kronor. ATG Hästklinikerna AB har under 2004 dessutom erhållit 900 000 kronor från SLU som kostnadsersättning för bolagets åtaganden i samband med utbildning av djursjukvårdare vid SLU:s djursjukvårdarprogram. Anslaget i denna del var även avsett att täcka vissa övergångskostnader i samband med att ATG Hästklinikerna övertog driften av Hovslagarskolan. Hovslagarskolans verksamhet bedrivs i anslutning till ATG Hästklinikernas hästsjukhus i Skara.

Samarbetsavtal

ATG Hästklinikerna har två avtal med Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation. Innebörden av det ena avtalet är att ATG Hästklinikerna köper veterinärtjänster av Distriktsveterinärerna. Avtalet gäller viss tjänstgöring vid ATG Hästklinikerna i Solänget utanför Örnsköldsvik och i Östersund. Det bakomliggande syftet är att upprätthålla en adekvat hästsjukvård, även i glesbygd, på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det andra avtalet avser hyra av en lokal vid ATG Hästkliniken i Sollefteå.

9 Verksamheten med primär djursjukvård

9.1 Inledning

Den primära djursjukvården är den första vårdkontakten mellan djurägare och en veterinär. Den veterinära fältverksamheten, som är en del av den primära djursjukvården, erbjuds av både statliga distriktsveterinärer och av privatpraktiker. Frågan är då vilka skillnader som finns mellan de statliga och de privata veterinärerna när det gäller verksamheten och dess villkor. I det följande skall dessa frågeställningar belysas närmare. Fokus ligger på den öppna vård som bedrivs utanför djursjukhusen, i synnerhet den veterinära fältverksamheten.

Underlag för att beskriva den primära djursjukvården är tämligen bristfälligt. Jordbruksverket samlar in vissa kvantitativa uppgifter om svenska veterinärer och deras huvudsakliga inriktning. Veterinärutredningens erfarenheter visar att dessa data inte alltid är aktuella. Kunskapen om de statliga distriktsveterinärernas verksamhet är, av naturliga skäl, större genom Jordbruksverkets huvudmannaskap. Däremot finns få data i aggregerad form om privatpraktikernas villkor och driftförhållanden. Till detta kommer att veterinär fältverksamhet i privat sektor överlag tillhandahålls av små veterinärföretag.

9.2 Veterinärenkäten

Veterinärutredningen har mot den beskrivna bakgrunden genomfört en omfattande enkätstudie bland Sveriges praktiserande veterinärer.¹ Såvitt utredningen kan finna har någon studie med liknande inriktning, omfattning och bredd inte tidigare genomförts i Sverige. Syftet med undersökningen är att samla ny kunskap om den

¹ Enkätstudien har genomförts av ARS Research AB på uppdrag av Veterinärutredningen. Slutrapporten från enkätstudien med resultatredovisning och tekniska data återges i bilaga 3.

primära djursjukvården, särskilt när det gäller inriktning, omfattning, jourförhållanden, offentliga uppdrag och skillnader mellan olika veterinärkategorier. Framställningen i detta kapitel bygger i huvudsak på data från veterinärenkäten och, i viss mån, på offentliga uppgifter från Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Fokus ligger genomgående på de små företagens situation. Parallellt med resultaten av privatpraktikernas enkätsvar redovisas också, för jämförelsens skull, motsvarande data från distriktsveterinärerna och från övriga anställda veterinärer.

9.2.1 Metod

Undersökningen har genomförts med kvantitativ metod i form av en postal enkät med tre påminnelser. Frågeformuläret har utarbetats av Veterinärutredningen. Utredningens experter har aktivt medverkat vid enkätens utformning. Enkätens funktion har före utskick testats på ett tiotal, slumpvis utvalda praktiserande veterinärer, som lämnat synpunkter och förslag till förbättringar. Undersökningen genomfördes mellan den 24 mars och den 16 maj 2006.

Urval

Urvalet av respondenter utgörs av samtliga yrkesverksamma veterinärer i Sverige med undantag för veterinärer inom undervisning och offentlig förvaltning. Länsveterinärer och besiktningsveterinärer har dock ingått i undersökningen. Urval har skett från Jordbruksverkets veterinärregister och med hänsyn till undersökningens syfte. Exempel på kategorier som *inte* ingått i undersökningen är veterinärer vid SLU och veterinärer med centrala förvaltningsuppgifter inom t.ex. Jordbruksverket.

Svarsfrekvensen uppgår till 78 procent. Det är en mycket hög svarsfrekvens i undersökningar av denna typ. Det indikerar att intresset för de frågor som berörts och för undersökningens syfte har varit stort.

9.3 Resultat

9.3.1 Veterinärkategorier

Veterinärutredningen har i undersökningen använt en delvis annorlunda kategoriindelning än de s.k. resurskategorier Jordbruksverket tillämpar. Det hänger främst samman med undersökningens syfte. De kategorier som här använts är avsedda att belysa strukturella variationer snarare än skillnader från veterinärmedicinska eller resursrelaterade utgångspunkter.

Resultaten visar att ungefär en fjärdedel av de praktiserande veterinärerna är distriktsveterinärer. En knapp tredjedel, eller drygt 30 procent är företagande privatpraktiker. Ungefär hälften av dessa har ett organiserat samarbete med andra veterinärer vid t.ex. smådjurs- eller hästkliniker eller i privata veterinärstationer. Övriga företagande veterinärer bedriver verksamhet på egen hand och utan närmare samarbete med kollegor.

En ungefär lika stor andel, ca 30 procent av de praktiserande veterinärerna, är privatanställda. De flesta i denna grupp, 18 procent av samtliga, är anställda vid djursjukhus. I samma grupp ingår också anställda vid ATG Hästklinikerna AB och övriga privatanställda veterinärer med klinisk verksamhet t.ex. vid smådjurskliniker. Sammantaget tillhör omkring 60 procent av veterinärerna i undersökningen den privata sektorn med ungefär lika fördelning mellan privatanställda och företagare.

Tabell 9.1 visar hur Sveriges praktiserande veterinärer, enligt undersökningsresultaten, fördelar sig mellan olika kategorier utifrån verksamhetsform och arbetsgivare. Resultaten bygger på en enkätfråga där respondenterna fått ange sin *huvudsakliga sysselsättning* under år 2005 utifrån angivna kategorier.

Tabell 9.1 Andel veterinärer i olika kategorier av samtliga i undersökningen, procent

Veterinärkategori enligt enkäten	Andel
Anställd av Jordbruksverket som distriktsveterinär	24
Anställd vid djursjukhus	18
Anställd av Livsmedelsverket som besiktningsveterinär	4
Anställd av bolag/organisation inom djurhälsovård	4
Anställd av länsstyrelse som länsveterinär	3
Anställd vid ATG-klinik	2
Anställd i smådjursklinik	5
Privatpraktiserande ensamföretagare	15
Privatpraktiserande med samarbete i klinik, veterinärstation eller liknande	16
Annat eller ej svar	9
Totalt	100

Källa: Veterinärutredningen

Regelbundet samarbete mellan privatpraktiserande egenföretagare sker oftast mellan *två* kollegor. Ungefär nio procent av samtliga uppger att de samarbetar regelbundet med en specifik kollega. Något mer sällan förekommer samarbete i en grupp av kollegor, t.ex. vid en klinik med fler än två veterinärer eller vid en privat veterinärstation. Fem procent av samtliga uppger att de är egenföretagare med sådant, mer utvidgat, samarbete. Oavsett om samarbetet sker med en eller flera kollegor, består det ofta i att veterinärerna delar lokaler och utrustning med varandra.

En liten grupp, ca 2 procent av samtliga, uppger att de är delägare i en klinik eller veterinärstation, men bedriver verksamhet på annan ort. Dessa benämns ibland ”satelliter”.

9.3.2 Verksamheternas inriktning

Resultaten ger också underlag för bedömningar av vilka djurslag som veterinärer i de olika kategorierna arbetar med och i vilken omfattning. Av särskilt intresse är att analysera vilka grupper som erbjuder djursjukvård åt lantbruksdjur. Respondenterna har därför ombetts uppskatta hur många förrättningar de haft i genomsnitt per dag med olika djurslag under 2005.

Lantbruksdjur uppges förekomma något oftare hos distriktsveterinärerna än bland de företagande privatpraktikerna. De senare sysslar dock också, i inte obetydlig omfattning, med lantbruksdjur. Omkring hälften av landets företagande privatpraktiker, eller drygt 300 veterinärer, redovisar minst tio förrättningar med lantbruksdjur om året. En tredjedel har minst en förrättning med lantbruksdjur varje dag och en knapp femtedel av de företagande privatpraktikerna har fyra eller fler dagliga förrättningar med lantbruksdjur.

Tabell 9.2 Uppgivet genomsnittligt antal dagliga förrättningar per djurslag i olika veterinärkategorier, antal förrättningar²

Djurslag	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Företagande privatpraktiker	Samtliga
Lantbruksdjur	3,4	0,4	2,4	2,8
Hästar	2,3	1,5	3,1	2,6
Sällskapsdjur	4,1	11,4	7,3	6,4
Totalt	9,8	13,3	12,8	11,8

Källa: Veterinärenkäten

Gruppen "övriga anställda veterinärer" omfattar i huvudsak veterinärer vid djursjukhus. En mindre andel utgörs av privatanställda veterinärer vid veterinärkliniker, inklusive ATG-klinikerna. Företagande privatpraktiker utgörs av båda kategorierna privatpraktiker i tabell 9.1.

I skogslänen redovisas färre förrättningar per dag med lantbruksdjur och häst än i övriga delar av landet. Särskilt stor är skillnaden när det gäller hästförrättningar, där veterinärerna i skogslänen redovisar i genomsnitt 1,9 förrättningar per dag. I djurtäta områden är genomsnittet 2,5 och mellanområden 2,8 hästförrättningar per dag. Däremot uppger sig veterinärerna i skogslänen genomföra ungefär lika många förrättningar med sällskapsdjur per dag som veterinärer i övriga landet.

Av tabell 9.2 framgår att privatanställda och privatpraktiker uppger sig ha i genomsnitt fler förrättningar per dag totalt sett än de statligt anställda veterinärerna. Detta resultat bör nalkas med försiktighet. Det säger inte så mycket om den samlade prestationen.

² Begreppet förrättningar har definierats i fråga 4 och följande i bilaga 3.

Distriktsveterinärerna sysslar mer med lantbruksdjur än veterinärer i övriga kategorier och den genomsnittliga tidsåtgången för sådana förrättningar är högre än för sällskapsdjur.³ Däremot ger resultatet tydliga indikationer på hur de olika djurslagen fördelar sig mellan veterinärkategorierna.

Vid djursjukhusen förekommer sällan lantbruksdjur. Det klart dominerande djurslaget bland de privatanställda veterinärerna, varav de flesta finns vid djursjukhusen, är sällskapsdjur. Ett mindre antal djursjukhus är inriktade mot hästsjukvård, liksom ATG-klinikerna. Detta visar sig i resultaten genom att i snitt 1,5 förrättningar per dag avser häst i kategorin privatanställda veterinärer.

Distriktsveterinärerna är i högre grad än de företagande privatpraktikerna sysselsatta med lantbruksdjur, men skillnaden är inte påfallande stor. I genomsnitt har distriktsveterinärerna 3,4 förrättningar per dag, som avser lantbruksdjur, medan privatpraktikerna i genomsnitt har 2,4 sådana förrättningar per dag. I snitt uppger sig distriktsveterinärerna dagligen prestera en extra förrättning med lantbruksdjur i förhållande till de privatpraktiserande kollegorna. De företagande privatpraktikerna uppger sig dock behandla sällskapsdjur i mycket större utsträckning än distriktsveterinärerna, i genomsnitt 7,3 förrättningar per dag. Det skall jämföras med distriktsveterinärernas 4,1 dagliga förrättningar med sällskapsdjur.

Data från Jordbruksverket, som bygger på djursjukdatarapporteringen, visar också att skillnaden är ganska liten mellan distriktsveterinärer och privatpraktiker när det gäller omfattningen av verksamheten med lantbruksdjur. Härav framgår att distriktsveterinärerna år 2004 utförde ca 92 000 och år 2005 ca 86 000 förrättningar med nötkreatur. Privatpraktikerna utförde samma år 92 000 respektive 77 000 förrättningar med nötkreatur.⁴ När det gäller nötkreaturen, som är den vanligaste patientgruppen bland lantbruksdjuren, svarar distriktsveterinärer och privatpraktiker alltså för ungefär lika stora andelar.

Lantbruksdjuren

Som framgått i kapitel 6 kan antalet lantbruksdjur respektive sällskapsdjur förväntas utvecklas på olika sätt i framtiden. Regionala skillnader finns också. Norrlandslänen väntas tappa fler lantbruks-

³ Se Jordbruksverkets årsredovisning för år 2005, sidan 52

⁴ Se bilaga 6 tabell 3.4.a och 3.4.h

djur än södra Sverige. Det finns därför anledning att se närmare på i vilken utsträckning olika slag av lantbruksdjur förekommer i den veterinära verksamheten.

Om resultaten för lantbruksdjur i tabell 9.2 bryts ned på olika slagen av lantbruksdjur, står det klart att nötkreaturen är den helt dominerande patientgruppen i kategorin lantbruksdjur. Det gäller både bland distriktsveterinärer och bland de privatpraktiserande veterinärerna. Får och getter, framförallt får, är det näst vanligaste lantbruksdjuret i den veterinära verksamheten, men de förekommer i betydligt mindre omfattning än nötkreaturen.

Tabell 9.3 Uppgivet antal dagliga förrättningar per slag av lantbruksdjur i olika veterinärkategorier, antal förrättningar

Djurslag	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Företagande privatpraktiker	Samtliga
Nötkreatur	3,2	0,4	2,1	2,6
Grisar	0,5	0,1	0,4	0,4
Får/get	0,8	0	0,3	0,5
Fjäderfä	0,2	0	0,1	0,1
Ren och hägnat vilt	0,2	0	0,1	0,2
Räv, mink och övrigt	0,1	0	0,1	0,1
Totalt	5,0	0,5	3,1	3,9

Källa: Veterinärenkäten

I genomsnitt håller distriktsveterinärerna, enligt egen bedömning, 3,2 förrättningar per dag med nötkreatur och 0,8 förrättningar med får. De företagande privatpraktikerna uppger sig ha i genomsnitt 2,1 förrättningar per dag med nötkreatur och 0,3 med får.

Samtliga kategorier uppger sig även ha förrättningar som avser gris. Distriktsveterinärerna har i snitt en förrättning varannan dag med gris. Det är ungefär samma omfattning som bland de företagande privatpraktikerna. Övriga lantbruksdjur förekommer sällan.

Även i denna del visar resultaten att de privatanställda vid djursjukhus och djurkliniker sällan kommer i kontakt med lantbruksdjur. När det förekommer så handlar det i regel om nötkreatur och i enstaka fall om gris.

Det kan synas egendomligt att det genomsnittliga antalet förrättningar med lantbruksdjur blir högre när uppskattningen görs per djurslag än när de bedöms som en samlad kategori. Som nyss framhållits är resultaten i denna del inte ägnade att mäta det totala antalet förrättningar eller den samlade prestationen. Respondenterna tycks överskatta antalet förrättningar. Det kan dock antas att överskattningen är lika stor i alla kategorier. Syftet är också att klargöra vilka mönster som framträder i den inbördes fördelningen av djurslag mellan olika veterinärkategorier. I detta avseende ger resultaten tydliga indikationer på sådana skillnader och likheter.

Även i denna del finns klara skillnader mellan djurtäta län, mellanområden och skogslän. I skogslänen uppges i genomsnitt 2,6 dagliga förrättningar med nötkreatur medan veterinärerna i de djurtäta länen uppges i genomsnitt 3,2 förrättningar. Det genomsnittliga antalet grisförrättningar per dag anges i skogslänen till 0,2 och i de djurtäta länen till 0,4. För två kategorier av djur, som generellt sällan förekommer inom djursjukvården, får och getter respektive ren och hägnat vilt, ligger värdena för skogslänen något över landet i övrigt.

9.3.3 Jour

Av samtliga praktiserande veterinärer i undersökningen uppger drygt hälften att de har organiserad jour enligt schema eller jourplan.⁵ Ytterligare en fjärdedel har jour, men inte i organiserade former. Sådan mer sporadisk jour kan t.ex. avse att veterinären finns tillgänglig per telefon och gör hembesök mer eller mindre ofta. Här återfinns i huvudsak de veterinärer som driver enmansföretag och saknar organiserat journalsamarbete med andra veterinärer.

Nästan tre fjärdedelar av samtliga anger att de har en ambulerande verksamhet och gör jourbesök med bil. Nästan alla distriktsveterinärer, 97 procent, gör jourbesök med bil. Bland företagande privatpraktiker uppger 57 procent att de gör jourbesök med bil. Det skall understrykas att detta inte är detsamma som att veterinären håller heltäckande jour enligt den modell som förekommer vid veterinärstationer. Resultatet kan därmed inte tolkas längre än att ambulerande verksamhet *förekommer* bland dem som uppgett att de gör jourbesök med bil.

⁵ Begreppet jour används här i den betydelse som är vanlig i veterinärsektorn och innefattar således både jour och beredskap se kapitel 1, avsnitt 1.4.1.

Jourfallen

Respondenterna har också fått bedöma hur många förrättningar de hade med olika djurslag under en normal jourhelg år 2005. En sådan jourhelg förutsattes börja klockan 17 00 en fredag och sluta klockan 08 00 påföljande måndag. Frågan har bara ställts till de veterinärer som uppgivit att de har jour.

Även under jourtid är nötkreaturen det vanligast förekommande djurslaget. Distriktsveterinärerna uppskattar att de har något mer än 5 förrättningar med nötkreatur under en normal jourhelg.⁶ De företagande privatpraktikerna har i genomsnitt 4 förrättningar med nötkreatur en normal jourhelg. Det innebär att distriktsveterinärerna uppger sig prestera en extra förrättning med nötkreatur per tidsenhet (normal jourhelg) i förhållande till privatpraktikerna. Det är ungefär samma skillnad som under den ordinarie arbetstiden, men då med en annan tidsenhet (normal arbetsdag).

Tabell 9.4 Uppgivet antal förrättningar med olika djurslag under en normal jourhelg 2005 bland veterinärer som har jour, antal förrättningar

Djurslag	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Företagande privatpraktiker	Samtliga
Nötkreatur	5,4	0,7	4,0	4,7
Övriga lantbruksdjur	1,1	0,1	0,3	0,7
Hästar	3,6	0,5	0,3	0,7
Sällskapsdjur	3,3	5,1	2,2	2,9
Totalt	9,8	13,3	12,8	11,8

Källa: Veterinärenkäten

Även i övrigt framträder ungefär samma mönster som under normal arbetstid. De anställda veterinärerna, varav de flesta arbetar med sällskapsdjur på djursjukhus, har i genomsnitt fem förrättningar per helg med sällskapsdjur, men mycket få förrättningar med lantbruksdjur. Även här skall anmärkas att frågan inte är avsedd att mäta den samlade prestationen.

I kapitel 8 har visats att en distriktsveterinär har i genomsnitt ca 140 jourförrättningar per år. Med ca 10 förrättningar per jourhelg

⁶ Denna förläggning av helgjouren tillämpas av distriktsveterinärerna och vanligen även vid de privata veterinärstationerna.

bör nästan hela denna kvot fyllas enbart under helgerna. Det tyder på att frågan, som den formulerats, lätt leder till att antalet förrättningar även i denna del överskattas. Liksom i de föregående frågeställningarna kan antas att resultaten indikerar skillnader mellan grupperna när det gäller *inriktningen* mot djurslag.

Onödiga uttryckningar

Mer än hälften av samtliga instämmer i påståendet att det förekommer "en hel del" jourfall, som lika gärna skulle kunna vänta till ordinarie arbetstid.⁷ En knapp femtedel instämmer helt och en dryg tredjedel instämmer delvis i påståendet. En knapp fjärdedel tar avstånd från påståendet. Det är alltså en ganska allmänt utbredd uppfattning bland veterinärerna att det görs "en hel del" jourutryckningar som inte varit påkallade utifrån djurens intresse. Det finns inga större skillnader mellan veterinärkategorierna när det gäller uppfattningen om onödiga jourförrättningar.

Veterinärernas inställning till jour

En majoritet av veterinärerna i alla kategorier menar att jour hålls som en service till djurägarna och att den inte är lönsam. Av samtliga respondenter instämmer drygt 70 procent i påståendet att jour inte är lönsamt utan upprätthålls bara av serviceskäl. Distriktsveterinärer och privatpraktiker har samma uppfattning i denna del.

Distriktsveterinärerna är dock mycket mer positiva till att hålla jour än övriga veterinärer. En dryg tredjedel av distriktsveterinärerna har gärna jour *utöver* ordinarie arbetstid, medan 40 procent gärna har jour, men bara inom ramen för den ordinarie arbetstiden.

En fjärdedel av privatpraktikerna har gärna jour utöver ordinarie arbetstid och en knapp femtedel är positiva till jour, förutsatt att det samlade antalet arbetstimmar inte överstiger 40 timmar per vecka. En fjärdedel av samtliga, sex procent av distriktsveterinärerna och 25 procent av privatpraktikerna, är direkt negativa till jour och vill absolut inte delta i ett journalschema.

På vissa håll finns en oro för att en nedlagd eller inskränkt jour skulle leda till etablering av en ny, konkurrerande, veterinärinrätt-

⁷ Påståendet lyder: "Det förekommer en hel del fall på jourerna, som lika gärna kunnat vänta till ordinarie arbetstid." Se bilaga 3 fråga 27.

ning med jour, t.ex. en ny distriktsveterinärstation. Av privatpraktikerna instämmer 15 procent, och 5 procent instämmer helt, i påståendet att jour delvis upprätthålls för att motverka att en sådan konkurrerande verksamhet etableras i området. Liknande tankgångar finns också hos distriktsveterinärerna, men i mindre utsträckning.

9.3.4 Offentliga och officiella veterinäruppdrag

Med offentliga uppdrag avses här alla uppdrag som kan innefatta *myndighetsutövning* och som veterinärerna utför i egenskap av företrädare för en myndighet och inte som en del i den verksamheten med djursjukvård.⁸ Huvuddelen av distriktsveterinärernas verksamhet avser djursjukvård och djurhälsovård mot betalning och på uppdrag av kunder. Verksamheten i denna del innefattar inte myndighetsutövning och den utövas inte i egenskap av myndighetsföreträdare. Den utövas som företrädare för en marknadsaktör även när aktören, såsom i distriktsveterinärernas fall, bedriver sin verksamhet inom ramen för offentlig förvaltning.

Som framgått i kapitel 4, avsnitt 4.2.3 krävs att en veterinär är anställd av en myndighet för att kunna komma ifråga för offentliga uppdrag. En sådan anställning kan vara tillfällig och avse en viss avgränsad uppgift eller, som beträffande de flesta av distriktsveterinärerna, avse en tillsvidareanställning. En viktig uppgift för distriktsveterinärerna är, att vid sidan av den kommersiella verksamheten, utföra offentliga uppdrag som innefattar myndighetsutövning.

Av enkätresultaten framgår att både distriktsveterinärer, anställda veterinärer och företagande privatpraktiker utför offentliga uppdrag. Sådana uppdrag förekommer dock oftare bland distriktsveterinärerna än bland de företagande privatpraktikerna. Det finns också skillnader ifråga om vilka typer av uppdrag som utförs i de olika veterinärkategorierna.

Det vanligaste offentliga uppdraget bland privatpraktiker gäller att vara ban- eller tävlingsveterinär. Privatpraktikerna uppger sig avsätta i genomsnitt 5-6 dagar per år för sådana uppdrag. Distriktsveterinärerna uppger sig i genomsnitt ägna sig 2-3 dagar per år åt ban- och tävlingsveterinäruppdrag.

⁸ Om begreppet myndighetsutövning, se kapitel 4, avsnitt 4.2.3

Däremot har distriktsveterinärerna jämförelsevis många uppdrag som avser hälsointyg i samband med internationell handel med djur och djurprodukter. Nästan åtta dagar per år ägnar, enligt enkätresultaten, en distriktsveterinär i genomsnitt åt sådana uppdrag. Inspektion av mjölkkanläggningar enligt mjölkdirektivet förekommer nästan lika ofta. I genomsnitt uppger sig distriktsveterinärerna använda sju dagar per år till sådana inspektioner. Dessa båda uppdragstyper är sällsynta bland de företagande privatpraktikerna. Knappt en dag per år används för att utfärda hälsointyg. Inspektioner enligt mjölkdirektivet förekommer praktiskt taget inte alls i denna veterinärkategori. Det är också intressant att smittskyddsutredningar sällan förekommer bland privatpraktikerna.

Tabell 9.5 Uppgivet antal dagar som veterinärer i respektive kategorier uppskattar att de använt till olika offentliga uppdrag år 2005, antal dagar

Uppdragstyp	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Företagande privatpraktiker	Samtliga
Ban- och tävlingsveterinär	2,5	5,6	5,5	3,5
Smittskyddsutredning	2,8	0	0,8	2,4
Djurhälsointyg	7,7	4,2	0,8	6,3
Djurskyddsärenden	1,2	2,4	1,0	2,1
Mjölkdirektivet	7,1	0,6	0,1	5,7
Besiktningsveterinär	2,8	0	3,8	3,5
Karantänsveterinär	1,0	0	0,9	0,9
Annat	2,0	0	2,0	1,9
Summa	27,1	12,8	14,9	26,3

Källa: Veterinärutredningen

Besiktningsveterinäruppdrag tycks dock förekomma i något större omfattningen bland privatpraktikerna än bland distriktsveterinärerna. Resultaten i denna del vinner stöd av data från Livsmedelsverket. År 2005 anlätades ett fyrtiotal privatpraktiker och veterinärer från 34 distriktsveterinärstationer för tillfälliga besiktningsveterinäruppdrag. Uppdrag att vara karantänsveterinär och djurskyddsärenden är också ungefär lika vanliga bland distriktsveterinärer som bland privatpraktiker.

Intressekonflikter och hotfulla situationer

De myndighetsutövande uppdragen utövas inte sällan i förhållande till egna kunder. Sådana situationer kan leda till intressekonflikter. Det finns t.ex. en risk att en veterinär ”ser genom fingrarna” i den myndighetsutövande verksamheten, för att säkerställa en god relation till en kund eller en potentiell kund. Om det sker, eller hur ofta det sker, är svårt att mäta. Däremot går det att mäta hur ofta veterinärerna enligt egen mening utövar myndighet över sina kunder.

Drygt 20 procent av privatpraktikerna uppger att det förekommer att de utövar myndighet över egna kunder. En liten andel anser att det förekommer ofta och knappt 20 procent menar att det förekommer ibland. Distriktsveterinärerna tycks oftare än privatpraktikerna komma i situationer med myndighetsutövning över egna kunder. Nästan hälften, 49 procent, uppger att sådana situationer uppstår ibland och 12 procent uppger att de ofta utövar myndighet över egna kunder. Sammantaget menar en klar majoritet av distriktsveterinärerna att de då och då kommer i situationer där de skall skriva protokoll eller utfärda intyg och därigenom godkänna eller underkänna olika förhållanden med ekonomisk betydelse för en kund. Det finns också en koppling mellan myndighetsåtgärden och den djursjukvårdande verksamheten. Veterinären skall t.ex. utfärda hälsointyg för djur han eller hon vårdat.

Resultaten i denna del skall ses mot den bakgrunden att distriktsveterinärer och privatpraktiker har olika profil på den offentliga verksamheten. Distriktsveterinärerna är i första hand officiella veterinärer och utfärdar hälsointyg m.m. som behövs enligt EG:s regler. Privatpraktikerna är i första hand ban- och tävlingsveterinärer.

Av samtliga respondenter instämmer en knapp tredjedel i påståendet att kunderna blir mer benägna att anlita en viss veterinär, om veterinärer också utför eller kan utföra officiella uppdrag hos kunden. Något färre, ungefär en fjärdedel, tar avstånd från påståendet.

Hotfulla situationer

I Veterinärutredningens förstudie, som genomfördes med hjälp av djupintervjuer, berättade de praktiserande veterinärerna om obehagliga eller hotfulla situationer i samband med offentliga veterinäruppgifter eller myndighetsingripanden där veterinären medverkar.⁹ Ett exempel är medverkan vid omhändertagande av djur med stöd av djurskyddslagen. I sådana fall är det inte veterinären som utövar myndighet, men veterinären kan vara den som anmält fallet och kan i egenskap av sakkunnig vara med vid förrättningen.

Frågan är då hur vanligt det är att obehagliga och hotfulla situationer uppstår? Av resultaten från veterinärenkäten framgår att det är just i samband med omhändertagande av djur som obehagliga situationer är vanligast. Sammanlagt 43 procent av samtliga har erfarenhet av situationer som blivit hotfulla eller obehagliga i samband med sådana åtgärder. Distriktsveterinärerna möter oftare (59 procent) än övriga (43 procent) sådana situationer. Det indikerar att distriktsveterinärerna oftare än övriga anlitas när djur skall omhändertas av djurskyddsskäl.

I andra hand lyfts uppdrag som ban- och tävlingsveterinär fram och en dryg femtedel av samtliga har erfarenhet av hotfulla eller obehagliga situationen i samband med sådana uppdrag. Hotfullhet och obehag är minst vanligt i samband med smittskyddsarbete, där 10 procent uppger att de har sådana erfarenheter.

9.3.5 Konkurrensförhållanden

Ett antal frågor har ställs för att mäta de praktiserande veterinärernas uppfattning av konkurrensförhållandena. Frågorna har formulerats som påståenden, till vilka respondenterna fått ange i vilken grad de instämmer eller tar avstånd.¹⁰ Det finns tydliga skillnader, men också likheter, i hur distriktsveterinärerna och privatpraktikerna uppfattar konkurrensförhållandena.

Distriktsveterinärerna upplever ingen konkurrens från andra distriktsveterinärer. Däremot instämmer de i hög grad i påståendet att konkurrens förekommer från privatpraktiker. Det gäller alla djurslag, men främst på marknaden för sällskapsdjur.

⁹ Veterinärutredningens rapport (2006:01) Privat veterinär fältverksamhet

¹⁰ Exempel på en sådan frågeställning är: "Det finns en statlig veterinärstation i sådan närhet att konkurrens förekommer eller kan uppstå när det gäller behandling av sällskapsdjur." Se bilaga 3, fråga 17.

Privatpraktikerna upplever också att konkurrensen från andra privatpraktiker är mer intensiv än den från distriktsveterinärerna. Det gäller på marknaden för djursjukvård för sällskapsdjur. På marknaden för djursjukvård för häst och lantbruksdjur uppfattar privatpraktikerna att konkurrensen från distriktsveterinärer, respektive andra privatpraktiker, som ungefär likvärdig.

Sällskapsdjur

Tre fjärdedelar av distriktsveterinärerna instämmer i påståendet att de känner konkurrens på marknaden för djursjukvård för sällskapsdjur från privata veterinärer. Mer än hälften instämmer helt i detta påstående. Privatpraktikerna upplever i något mindre utsträckning att det finns konkurrens från andra privatpraktiker på denna marknad. Sammanlagt 65 procent av privatpraktikerna menar att det finns sådan privat konkurrens på sällskapsdjursmarknaden. Knappt hälften av privatpraktikerna instämmer helt i påståendet.

Konkurrensen från distriktsveterinärerna upplevs av privatpraktikerna som mindre påtaglig än konkurrensen från andra privatpraktiker på marknaden för sjukvård åt sällskapsdjur. Sammanlagt 56 procent av privatpraktikerna instämmer och 44 procent instämmer helt i påståendet att de känner konkurrens från distriktsveterinärerna på denna marknad.

Få distriktsveterinärer upplever konkurrens från andra distriktsveterinärstationer. Bara 15 procent av distriktsveterinärerna instämmer i påståendet att det förekommer konkurrens med en annan statlig station i sällskapsdjurssegmentet. Åtta procent instämmer helt.

De äldre veterinärerna är genomgående mer benägna att instämma i att konkurrens förkommer från statliga stationer än de yngre. Detsamma gäller veterinärer i djurtäta områden, som oftare känner konkurrens än veterinärer i t.ex. skogslänen.

Häst och lantbruksdjur

Genomgående uppfattar veterinärerna konkurrensen som svagare på marknaderna för djursjukvård för häst och lantbruksdjur än på marknaden för djursjukvård åt sällskapsdjur. Det gäller både distriktsveterinärer och privatpraktiker. Drygt 70 procent av distrikts-

veterinärerna och drygt 40 procent av privatpraktikerna upplever konkurrens från privata/andra privata veterinärer på marknaden för veterinärtjänster för lantbruksdjur och häst. Av distriktsveterinärerna instämmer 55 procent helt i påståendet att det finns konkurrens från privatpraktikerna på dessa marknader. Bland privatpraktikerna instämmer 26 procent helt i påståendet att konkurrens förekommer med andra privatpraktiker på stordjursmarknaderna medan 15 procent tar avstånd från påståendet.

ATG Hästklinikerna upplevs inte ge lika mycket konkurrens som allmänpraktiserande veterinärer. Av samtliga praktiserande veterinärer instämmer 32 procent, och 19 procent instämmer helt, i påståendet att de upplever konkurrens från en ATG-klinik på marknaden för hästbehandling. Ungefär lika många, 30 procent, tar avstånd från påståendet.

Kundernas rörlighet

Svenska veterinärer anser att kunder med lantbruksdjur inte är benägna att byta veterinär. Av samtliga respondenter tar knappt hälften avstånd från påståendet att sådana kunder är benägna att byta veterinär och 13 procent instämmer. Bara tre procent instämmer helt i påståendet. Hästägare är rörligare och allra mest benägna att byta veterinär är, enligt veterinärerna själva, ägare av sällskapsdjur. Hälften av respondenterna anser att hästägarna är benägna att byta veterinär och 57 procent menar att detsamma gäller katt- och hundägare.

Distriktsveterinärernas kunder tycks vara mindre trogna än privatpraktikernas. Distriktsveterinärerna instämmer betydligt oftare i påståendet att kunderna är benägna att byta veterinär än privatpraktikerna. På smådjursmarknaden instämmer 66 procent av distriktsveterinärerna och 50 procent av privatpraktikerna i detta påstående. På marknaden för hästsjukvård menar 65 procent av distriktsveterinärerna och 43 procent av privatpraktikerna att kunderna är benägna att byta veterinär. Nästan dubbelt så många distriktsveterinärer som privatpraktiker, 19 respektive 10 procent, anser att ägare av lantbruksdjur är benägna att byta veterinär.

9.3.6 Attityder till egenföretagande

Samtliga respondenter har fått ange hur de ser på möjligheten att driva en egen privat verksamhet om tre år och i så fall om denna verksamhet skulle kräva stöd utifrån för att gå ihop ekonomiskt.

Av distriktsveterinärerna är mer än en tredjedel generellt positiva till egen privat verksamhet. Knappt hälften, 44 procent av distriktsveterinärerna, är generellt negativa till privatpraktik, eftersom en sådan verksamhet inte intresserar dem eller inte passar deras privata förhållanden. En knapp femtedel bedömer att djurunderlaget är tillräckligt för driva en privatpraktik utan särskilda stödåtgärder. Ytterligare en femtedel är i och för sig positiva till att öppna en egen veterinärpraktik, men anser att det då skulle krävas bidrag om verksamheten skall gå ihop.

Privatpraktikerna och de privatanställda veterinärerna är generellt betydligt mer positiva till egenföretagande (även) om tre år än distriktsveterinärerna. I den förra gruppen är 80 procent positiva och skulle, enligt egen bedömning, klara sig utan bidrag. Ytterligare 10 procent är positiva, men anser sig behöva bidrag. En procent av privatpraktikerna är negativa till egenföretagande.

Behovet av bidrag

De veterinärer som i och för sig är positiva till egen verksamhet, men som samtidigt bedömt att de skulle behöva bidrag, har också fått uppskatta hur stort bidrag som skulle behövas per veterinär och år. De har själva fått föreslå ett belopp i frågeformuläret. I denna grupp menar en fjärdedel att det räcker med ett belopp som är mindre än 100 000 kronor per veterinär och år. Sammanlagt 12 procent anser att det skulle räcka med ett belopp mellan 150 000 – 200 000 och lika många har angivit belopp som överstiger 200 000 kronor. Det genomsnittliga värdet uppgår till 179 000 kronor per veterinär och år. Här skiljer sig bedömningarna åt mellan privatpraktiker och distriktsveterinärer. De senare uppskattar att bidragsbehovet i genomsnitt uppgår till 206 000 kronor per veterinär och år. Privatpraktikerna bedömer i genomsnitt att bidragsbehovet är 140 000 kronor per veterinär och år.

Frågan har varit svår att besvara. Nästan hälften, 47 procent av dem som fått frågan, har svarat att de inte kan bedöma bidragsbehovet. Det innebär att underlaget är litet och att resultatet i

denna del skall nalkas med försiktighet. Det kan också antas att frågeställningen lätt leder till att bidragsbehovet överskattas eftersom det är ett ”önskemål” som skall anges.

9.3.7 Fortbildning

Nästan alla veterinärer deltar i kurser, konferenser och kongresser som avser fortbildning. Nästan 90 procent av samtliga veterinärer deltog i någon sådan aktivitet år 2005. Distriktsveterinärerna deltar något oftare (93 procent) än privatpraktikerna (85 procent). Privatanställda veterinärer deltar lika mycket som distriktsveterinärerna. Frågan är då vad kurserna och konferenserna handlar om.

Tabell 9.6 Andel veterinärer som år 2005 deltagit i fortbildning med angiven huvudinriktning, procent

Ämnesområde	Andel
Sällskapsdjurens sjukdomar/behandling	63
Hästens sjukdomar/behandling	39
Lantbruksdjurens sjukdomar/behandling	31
Epizootier/zoonoser och smittskydd	21
Datoranvändning	19
Djurskyddsfrågor	12
Att vara offentlig/officiell veterinär	11
Allmän hälso- och sjukvårdslära för djur	10
Seminverksamhet	9
Administration	9
Egenföretagande och dess villkor	8
Annat	9
Ej svar	2

I tabell 9.6 visas hur stor andel av veterinärerna som deltagit i kurser, kongresser och liknande aktiviteter inom respektive ämnesområde. Basen utgörs av samtliga veterinärer som deltagit i någon aktivitet av angivet slag. De veterinärer som svarat på frågan har i genomsnitt deltagit i 2,4 aktiviteter under 2005. Klart vanligast är aktiviteter som avser djurens sjukdomar och behandling av sådana sjukdomar. En stor majoritet av landets veterinärer har vidareut-

bildat sig i djursjukdomar under senare tid. Bland dessa aktiviteter är de som handlar om sällskapsdjurens sjukdomar klart vanligast.

Skillnader i fortbildningens inriktning

Även när det gäller fortbildning finns stora skillnader mellan de olika veterinärkategorierna. Det tycks främst gälla inriktningen mot aktiviteterna och inte omfattningen av dem, även om fler privatpraktiker (14 procent) än distriktsveterinärer (6 procent) uppger att det inte fått någon fortbildning alls under 2005.

Distriktsveterinärerna deltar mycket oftare än veterinärer i övriga kategorier i utbildning om smittskydd, dvs. epizootier och zoonoser och om beredskap inför sådana sjukdomar. Distriktsveterinärerna får också oftare utbildning i lantbruksdjurens sjukdomar än övriga veterinärkategorier. Detsamma gäller utbildning i rollen att vara officiell eller offentlig veterinär samt utbildningar i djurskyddsfrågor, datoranvändning och administration.

Tabell 9.7 Andel veterinärer i olika kategorier som uppgivit att de under 2005 deltagit i utbildning inom respektive område, procent

Utbildningens inriktning	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Företagande privatpraktiker
Smittskydd, epizootier m.m.	38	7	10
Hästsjukdomar	47	9	37
Sällskapsdjurens sjukdomar	53	91	67
Lantbruksdjurens sjukdomar	54	7	15
Officiell/offentlig veterinär	24	0	2
Seminverksamhet	7	5	11
Datoranvändning	40	0	5
Administration	16	0	5
Djurskydd	21	5	6
Egenföretagande	1	0	15

Mer än nio av tio privatanställda veterinärer har under 2005 genomgått utbildning i sällskapsdjurens sjukdomar. I övrigt förekommer inte särskilt mycket fortbildning i denna veterinärkategori. En

knapp tiondel har fått utbildning om hästens sjukdomar. En liten andel har också deltagit i utbildning i att driva eget företag. Detta kan ses i ljuset av att anställda veterinärer inte sällan bedriver egen verksamhet med djursjukvård vid sidan av den ordinarie anställningen.

Också bland de företagande privatpraktikerna är utbildning i sällskapsdjurens sjukdomar vanlig och mer än en tredjedel har fått utbildning i hästsjukdomar under 2005. Var tionde privatpraktiker har samma år fått utbildning i smittskydd, vilket kan jämföras med att nästan 40 procent av distriktsveterinärerna samma år fick sådan utbildning. Detta skall ses mot bakgrund av att privatpraktikerna i nästan lika hög grad som distriktsveterinärerna bedriver verksamhet med djursjukvård för lantbruksdjur.

Distriktsveterinärerna skiljer sig även på andra sätt från övriga kategorier när det gäller fortbildning. Bredden på aktiviteterna är mycket större än i övriga kategorier. Inriktningen och bredden återspeglar sannolikt distriktsveterinärernas uppdrag. När det gäller djursjukdomar fördelar sig utbildningsinsatserna ganska jämnt mellan lantbruksdjur, häst och sällskapsdjur med en viss, men inte statistiskt säkerställd, övervikt för lantbruksdjurens sjukdomar. Andelen distriktsveterinärer som fått datautbildning tyder på att datorn betraktas som ett strategiskt arbetsredskap i verksamheten. Detta tycks inte, i samma grad, gälla bland egenföretagande och privatanställda veterinärer.

Veterinärer i skogslänen har i högre grad än övriga deltagit i utbildning under 2005. Särskilt stor är skillnaden i förhållande till veterinärer i de djurtäta länen. I djurtäta län uppger en tre gånger så stor andel (15 procent) att de *inte* deltagit i utbildning som i skogslänen (5 procent). En rimlig förklaring kan vara att distriktsveterinärerna, som oftare än övriga deltar i utbildning, är överrepresenterade i skogslänen.

Veterinärer i skogslänen uppger oftare än övriga att de fått smittskyddsutbildning. Där uppger 42 procent av samtliga att de fått utbildning i smittskydd. Motsvarande andel för djurtäta län är 16 procent och för övriga, mellanområden, 18 procent. Orsaken är, med en hög grad av sannolikhet, även här att distriktsveterinärerna är överrepresenterade i de djurglesa länen. Det antagandet stöds också av att utbildning i att vara officiell veterinär är dubbelt så vanlig i skogslänen som i övriga landet. Det gäller också utbildning i djurskyddsfrågor, som 23 procent av veterinärerna i skogslänen, men bara 12 procent av övriga, deltagit i under 2005.

Det finns även ett tydligt samband mellan uppgiven bruttoinkomst och utbildningsaktivitet. I inkomstklassen över 350 000 kronor per år deltog 92 procent av veterinärerna i utbildning år 2005 medan 72 procent av veterinärerna i den lägsta inkomstklassen (under 150 000 kronor per år) samma år deltog i utbildning.

Råd och möjlighet till fortbildning

Veterinärerna har tillfrågats om vilken utsträckning de anser sig ha ekonomiska möjligheter att fortbilda sig och i så fall om det finns andra faktorer som hindrar deltagande i fortbildningsaktiviteter.

Det är mycket sällsynt att veterinärer inte över huvudtaget anser sig ha råd och möjlighet att delta i fortbildning. Här finns inga påtagliga skillnader mellan veterinärkategorierna. Enbart två procent av samtliga uppger att fortbildning är utesluten av ekonomiska skäl. Något fler privatpraktiker än distriktsveterinärer har dock markerat detta alternativ. Däremot uppger privatpraktikerna i mycket högre grad än distriktsveterinärerna att de måste hushålla med utbildningsresurserna. En knapp tredjedel i denna kategori, och sju procent av distriktsveterinärerna, menar att ekonomin bara räcker till fortbildning i undantagsfall.

En tredjedel av privatpraktikerna anser att de i och för sig har råd med den utbildning de behöver. De skulle vilja ha möjligheter att delta i mer utbildning än som varit praktiskt möjligt. Sammanlagt 63 procent av distriktsveterinärerna och 53 procent av de privatanställda veterinärerna delar denna uppfattning och skulle vilja ha mer utbildning.

En ganska stor grupp veterinärer, 28 procent av privatpraktikerna och 41 procent av distriktsveterinärerna, är fullt tillfreds med fortbildningen. De anser att de har råd och möjlighet att gå de kurser som behövs och att de också fått den utbildning som krävs för att de skall kunna hålla sig uppdaterade om utvecklingen inom det veterinära yrkesområdet. Å andra sidan kan resultatet, sammantaget, tolkas så att privatpraktikerna i ungefär dubbelt så hög grad som distriktsveterinärerna anser att de inte får den utbildning som behövs för att de skall kunna hålla sig ajour med utvecklingen i veterinäryrket. Det innebär också att en stor majoritet av privatpraktikerna får mindre fortbildning än de anser sig behöva.

9.3.8 Lokaler, utrustning och investeringar

Det finns, när det gäller utrustning och lokaler, en stor spännvidd i den primära djursjukvården mellan enkla mottagningsfaciliteter i form av en "hundlåda" och det större djursjukhusets samlade resurser.

För att belysa dessa skillnader har Veterinärutredningen undersökt vilka mottagningsmöjligheter veterinärerna har, vilken typ av utrustning som veterinärer av olika slag förfogar över samt hur investeringsaktiviteten ser ut i olika typer av veterinärföretag.

Mottagningsmöjligheter

I enkäten har mätts i vilken utsträckning veterinärerna har tillgång till en egen mottagning respektive delar mottagning med andra veterinärer i olika konstellationer. Frågeställningen täcker också in arbetsgivarens mottagning för olika kategorier av anställda veterinärer.

De privatanställda veterinärerna och distriktsveterinärerna har givetvis i hög grad tillgång till mottagningsresurser, som arbetsgivaren tillhandahåller. Knappt en tiondel av de privatanställda veterinärerna har också tillgång till en annan mottagning än arbetsgivarens, som de i de flesta fall själva disponerar. Detta hänger samman med förekomsten av bisysslor i denna grupp.

Av privatpraktikerna uppger 9 procent att de inte har tillgång till någon mottagning överhuvudtaget. Hälften av privatpraktikerna har en egen mottagning, 28 procent är delägare i en mottagning där de kan ta emot kunder och 10 procent hyr eller delar en mottagning med en annan veterinär.

Utrustning

Veterinärerna har även fått markera vilken utrustning de normalt har tillgång till i sin verksamhet. Begreppet "normalt tillgång till" kan eventuellt ha tolkas lite olika av respondenterna. Svaren tyder på det. Resultaten i denna del skall därför ses som en övergripande indikation på i vilken utsträckning veterinärer i olika kategorier normalt har tillgång till utrustning.

Tabell 9.8 Utrustning som veterinärer i olika kategorier normalt har tillgång till, procent

Typ av utrustning	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Egenföretagande privatpraktiker
Bil i verksamheten	88	10	38
Röntgenutrustning	43	58	43
Digitalröntgen	2	31	10
Datorstöd för journalhantering	95	86	47
Datorstöd för djursjukdatabaser	76	5	9
Ultraljud	56	80	54
Fiberendoskop	20	58	31
Narkosapparat	20	81	38
Blodanalysutrustning	64	92	46
Värmeskåp	100	58	59
Autoklav	90	95	58

Nio tiondelar av distriktsveterinärerna har normalt tillgång till bil för sjukbesök och uttryckningar. Detsamma gäller en dryg tredjedel av privatpraktikerna. En del av den utrustning som används för vanliga diagnostiska åtgärder, t.ex. röntgen och ultraljud, finns i ungefär samma utsträckning hos distriktsveterinärer som hos privatpraktiker. Privatpraktiker har dock i högre grad än distriktsveterinärer tillgång till digital röntgen. Fiberendoskop och narkosapparat förekommer också oftare hos privatpraktiker, men distriktsveterinärerna har oftare än privatpraktiker tillgång till blodanalysutrustning. Metoderna för sterilisering av instrument tycks variera bland privatpraktikerna. Någon form av steriliseringsutrustning måste dock finnas. Resultaten på denna punkt kan därför inte tolkas på annat sätt än att knappt hälften av privatpraktikerna nöjer sig med torrsterilisering eller annat alternativ till autoklavering. Övriga använder autoklav.

Mer iögonfallande är skillnaderna i datoranvändning. Bland distriktsveterinärerna är datorstöd för journalhanteringen dubbelt så vanligt som bland privatpraktikerna. Skillnaden är ännu större i fråga om datorstöd för djursjukdatabaser. Alla veterinärer skall rapportera sina förrättningar till Jordbruksverket. För lantbrukardjuren skall rapporteringen ske fortlöpande. Förrättningar

med häst och sällskapsdjur behöver bara summarapporteras vid ett tillfälle per år. Det senare är en faktor som kan förklara en del av skillnaden. Andelen privatpraktiker som bedriver verksamhet med lantbruksdjur är dock betydligt större än 9 procent. Omkring hälften har minst tio förrättningar med lantbruksdjur om året. En tredjedel har minst en förrättning med lantbruksdjur varje dag och en knapp femtedel har fyra eller fler dagliga förrättningar med lantbruksdjur. Det är oklart varför dessa veterinärer inte använder datorstöd vid sin fortlöpande djursjukdatarapportering, utan istället väljer det tidsödande arbetet med att fylla i och posta blanketter. En tänkbar anledning är att Jordbruksverket systematiskt, och för medel som inte belastar stationernas resultat, förser distriktsveterinärerna med datorer, programvara och utbildning i datoranvändning. Sådana investeringar belastar verksamheten direkt i privata veterinärföretag.

I en allmän attitydfråga har mätts i vilken utsträckning veterinärerna anser att distriktsveterinärerna generellt sett är bättre utrustade än privatpraktikerna. En dryg tiondel av samtliga instämmer i att det är så. En fjärdedel tar helt avstånd och 10 procent tar delvis avstånd från påståendet. Hälften vill varken instämma eller ta avstånd. Den mest utbredda uppfattningen bland Sveriges veterinärer är således att distriktsveterinärerna *inte* är bättre utrustade än privatpraktikerna.

Investeringar

Veterinärerna har i enkäten uppskattat hur mycket som investerats i den verksamhet de bedriver eller i vilken de är anställda. Investeringsnivåerna har mätts i tre olika kategorier,

- kvalificerad utrustning för djursjukvård,
- datorutrustning inklusive programvara samt
- ny- om- och tillbyggnad av byggnader och lokaler inklusive större renoveringar

och för två olika perioder om vardera tre år,

- 2000-2002 och
- 2003-2005.

Respondenterna har själva fått fylla i belopp, men uppmanats att avrunda till jämna tiotusen kronor.

Tabell 9.9 Genomsnitt av de belopp exklusive moms som uppges ha investerats för olika syften och perioder i enskilda företag/stationer, kronor

Investering/period	Distriktsveterinärer	Egenföretagande privatpraktiker
<u>Sjukvårdsutrustning</u>		
2000-2002	83 000	260 000
2003-2005	97 000	301 000
<u>Datorutrustning</u>		
2000-2002	42 000	54 000
2003-2005	35 000	47 000
<u>Byggnader</u>		
2000-2002	98 000	363 000
2003-2005	255 000	342 000
Genomsnittlig, samlad investering 2000-2005	101 600	227 800

Resultaten för distriktsveterinärerna skall nalkas med stor försiktighet. Det finns flera samverkande skäl till det. En viktig orsak är att distriktsveterinärerna är anställda och inte företagsledare. Deras huvuduppgift är att bedriva hälso- och sjukvård för djur och inte att planera och genomföra investeringar i verksamheten. En annan faktor är att de enskilda distriktsveterinärstationerna inte har möjlighet att göra några investeringar på egen hand. Större investeringar, med vilket här menas belopp över 5 000 kronor, skall godkännas eller genomföras av Jordbruksverket centralt. En stor del av overheadkostnaderna i stationsverksamheten, bl.a. datorkostnader, betalas som framgått i föregående kapitel också av Jordbruksverket centralt med medel från statsanslaget och belastar inte de enskilda stationernas ekonomi. Det är mot den bakgrunden resultaten skall ses. Det är med andra ord svårt för enskilda distriktsveterinärer att göra en uppskattning av investeringsnivåerna, som kan antas ligga i närheten av de faktiska.

Med de företagande privatpraktikernas bedömningar förhåller det sig annorlunda. Dessa bör ligga betydligt närmare de faktiska beloppen än distriktsveterinärernas uppskattningar.

Ett annat resultat, som kan betraktas som säkert, är att investeringsnivåerna är mycket högre i djurtäta regioner än i djurglesa. Den genomsnittliga investeringsnivån för byggnader uppgick, räknat på alla företagskategorier (inklusive djursjukhusen), till 780 000 kronor i djurtäta områden och 97 000 kronor i skogslänen under perioden 2000–2002. Under perioden 2003–2005 var skillnaden mindre, men genomsnittet för investeringar i byggnader var alltså jämt mer än dubbelt så stort i de djurtäta länen som i skogslänen.

Liknande, betydande skillnader, finns i investeringar i sjukvårdsutrustning. Skillnaderna mellan djurtäta och djurglesa län är mindre när det gäller investeringar i datorutrustning, men de uppgivna genomsnittliga investeringarna är även i denna del större i djurtäta län än i skogslänen.

9.3.9 Lönsamheten

I syfte att mäta veterinärernas uppfattningar om hur lönsam verksamheten är, har en fråga ställts om hur långt intäkterna räcker. Frågan har ordagrant lånats från den s.k. lantbruksbarometer, som Lantbrukarnas riksförbund vid återkommande tillfällen genomför bland sina medlemmar.

En vanlig uppfattning bland distriktsveterinärerna är att verksamheten oftast går med förlust. En tredjedel anser det medan 14 procent anser att verksamheten nätt och jämt går ihop ekonomiskt. Bara 12 procent av distriktsveterinärerna menar att inkomsterna från kunderna räcker till löpande utgifter, lön och nödvändiga investeringar. Det är, som framgått i föregående kapitel, en något för optimistisk uppfattning. Bara i två län går verksamheten ihop, men då sannolikt förutsatt att vissa kostnader inte belastar stationsresultatet.

Privatpraktikerna är mer optimistiska än distriktsveterinärerna. Drygt hälften i denna grupp menar att intäkterna räcker till löpande utgifter, lön och investeringar och ytterligare 28 procent anser att intäkterna räcker till löpande utgifter och lön, men inte till investeringar. En tiondel av privatpraktikerna anser att företaget nätt och jämt går ihop ekonomiskt och en procent anger att företaget går med förlust.

9.3.10 Bisysslor

Många anställda veterinärer har bisysslor vid sidan av sin ordinarie anställning. Bisysslor är vanligast hos anställda veterinärer som inte är distriktsveterinärer, t.ex. anställda vid djursjukhus. I denna kategori har nästan hälften någon bisyssla. Den vanligaste bisysslan är att bedriva djursjukvård på fritiden. Knappt 40 procent av de privatanställda veterinärerna uppger att bedriver djursjukvård vid sidan av sin anställning. I andra hand kommer offentliga uppdrag, varav det vanligaste är uppdrag som ban- eller tävlingsveterinär. Bisysslorna är, i de grupper där de förekommer, lika vanliga över hela landet. Omkring sju procent av distriktsveterinärerna bedrev år 2005 privat verksamhet med djursjukvård vid sidan av sin anställning. Denna privata verksamhet gäller främst sällskapsdjur, men också häst och lantbruksdjur.

De veterinärer (utom distriktsveterinärer) som uppgivit att de bedriver djursjukvård som bisyssla, uppgav i genomsnitt att 33 förrättningar med sällskapsdjur, 18 med häst och 10 förrättningar med lantbruksdjur skett inom bisysslan under 2005. I genomsnitt används drygt en kväll alternativt en halv helgdag per månad för bisysslor.

Distriktsveterinärer med djursjukvård som bisyssla genomförde år 2005 få förrättningar inom ramen för bisysslan, i genomsnitt 10 med sällskapsdjur, fem med häst och någon enstaka med lantbruksdjur. I distriktsveterinärernas fall verkar det som om respondenterna som bisysslor räknat enstaka insatser på fritiden, kanske åt släkt, vänner eller grannar. Bisysslor är i vart fall sällsynta bland distriktsveterinärerna och av liten omfattning när de förekommer.

Nästan ingen distriktsveterinär bedriver bisyssla i organiserad företagsform. Annorlunda är det med privatanställda veterinärer. Bland veterinärer med bisysslor i denna grupp hade 40 procent en enskild firma där bisysslan bedrevs. Knappt 10 procent bedrev bisysslan i ett aktie- handels- eller kommanditbolag. En fjärdedel bedrev bisysslan som anställd eller förordnad av en annan arbetsgivare än huvudarbetsgivaren.¹¹

¹¹ Se bilaga 3, frågorna 35-39

9.3.11 Bakgrundsvariabler

Examensår

I den svenska veterinärkåren tog 45 procent av veterinärerna sin examen år 1985 eller tidigare. Privatpraktikerna har äldre examina än distriktsveterinärerna. Nästan två tredjedelar av privatpraktikerna tog examen år 1985 eller tidigare mot 32 procent av distriktsveterinärerna. Det beror sannolikt på att många yngre veterinärer får sin första anställning, ofta ett vikariat, hos distriktsveterinärerna.

Var tionde veterinär i Sverige har utländsk veterinärexamen. Av veterinärer med utländsk examen tog hälften sin examen i ett EU-land utanför Norden. Knappt hälften har examen från ett annat nordiskt land än Sverige och en procent från länder utanför EU-/EES-området. Sammantaget fem procent av de svenska veterinärerna har utomnordiskt ursprung.

Tabell 9.10 Socioekonomiska data om veterinärkåren, procent

	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Egenföretagande privatpraktiker
Andel kvinnor	63	67	52
Utomnordisk examen	7	7	3
Utomnordiskt ursprung	5	5	5
Gift/sambo	77	78	80
Arbetar heltid eller mer	80	72	73
Arbetar halvtid eller mindre	8	9	15
Barn < 1 år	5	7	2
Barn 1-7 år	22	24	17
Barn 8-16 år	25	28	30

Tabell 9.10 visar en sammanställning av de bakgrundsvariabler, utom inkomst, som undersökts. Resultaten visar smärre skillnader mellan de olika veterinärkategorierna, men snarare på ganska stora likheter. Distriktsveterinärerna anger i högre grad än privatpraktiker att de arbetar mer än heltid. Ett rimligt antagande är att respondenterna här beaktat jourtiden. Privatpraktikerna anger också

att de i högre grad än distriktsveterinärer och andra anställda arbetar deltid. Familjeförhållandena är likartade för alla kategorier. Ungefär en femtedel av landets veterinärer är ensamstående.

Inkomstförhållandena visar att distriktsveterinärerna igenomsnitt tjänar bättre än privatpraktikerna och 60 procent av distriktsveterinärerna har bruttoinkomster över 400 000 kronor per år. Ungefär lika stor andel av privatpraktikerna, 58 procent har en bruttoinkomst mellan 200 000 och 400 000 per år. Färre än var tionde privatpraktiker når över en halv miljon kronor per år i bruttoinkomst. Bland distriktsveterinärerna har 22 procent en bruttoinkomst som överstiger detta belopp.

Tabell 9.11 Bruttoinkomster i olika veterinärkategorier, procent

Inkomstklass	Distriktsveterinärer	Övriga anställda veterinärer	Egenföretagande privatpraktiker
Bruttoinkomst under 100´	0	1	5
Bruttoinkomst 100´-200´	4	2	11
Bruttoinkomst 200´-300´	7	13	26
Bruttoinkomst 300´-400´	26	38	32
Bruttoinkomst 400´-500´	38	28	12
Bruttoinkomst över 500´	22	17	9
Ej svar	3	5	1

10 Veterinärmarknader i vår omvärld

10.1 Inledning

EG:s regler om officiella veterinärkontroller av djur, djurprodukter och av livsmedel gäller i alla medlemsländer. Länderna har också i regel en marknadsordning som skall garantera att det finns tillgång till djursjukvård även nattetid och på helger. Inte sällan betraktas lantbrukets behov av veterinära tjänster som särskilt viktigt att tillgodose. Även i länder utanför unionen finns liknande system. Det finns därför anledning att se närmare på hur den veterinära verksamheten har organiserats i några utvalda länder.

Av särskilt intresse är länder med förhållanden som liknar de svenska när det gäller djurtäthet, klimat, geografi, befolkningsunderlag och lantbruksproduktionens inriktning. Sådana länder är bl.a. de nordiska grannländerna Norge och Finland. Danmark kan också vara av intresse, även om de danska förhållandena avviker avsevärt från de svenska. De nordiska länderna, inte minst Sverige och Finland, har också en gemensam historisk betingad förvaltningstradition. I Norden har framför allt Norge under senare tid ägnat mycket möda åt att reformera myndighetsstrukturen inom jordbruks- och livsmedelssektorn, inklusive den veterinära organisationen. Detta har skett inom ramen för en större förvaltningsreform, som också innefattat sammanslagning en rad myndigheter. Ett viktigt mål med reformen har varit att skapa klarare rollfördelning mellan myndigheterna och marknaderna. Mot den bakgrunden ägnas särskild uppmärksamhet åt det norska systemet och de erfarenheter som reformerna givit i Norge t.ex. när det gäller veterinär jour. Även situationen i Storbritannien har intresse i sammanhanget.

Tillgången på data skiljer sig något mellan de olika länderna. Bland annat är standarden varierande när det gäller tillgänglighet till offentliga dokument, såsom offentliga utredningar, lagtexter och föreskrifter. Detta innebär att redovisningen av förhållandena i de

olika länderna inte kan bli helt konsistent. Veterinärutredningen har dock så långt möjligt, genomgående sökt redovisa de nationella förhållandena utifrån allmänna bakgrundsdata om bl.a. geografi, lantbruk och veterinärväsende samt, därefter, institutionella förhållanden regelverken för veterinär verksamhet, inklusive jour-systemet och ansvaret för offentliga veterinäruppgifter samt smittskydd.

10.2 Danmark

10.2.1 Bakgrund och utvecklingstendenser

Danmark är en halvö omgiven av flera större öar. Den folkrikaste ön är Själland som omfattar Köpenhamnsområdet. Danmarks samlade yta uppgår till ca 43 000 kvadratkilometer. Det är mindre än en tiondel av Sveriges areal. Befolkningen uppgår till ca 5,3 miljoner invånare, vilket innebär ca 120 invånare per kvadratkilometer. I Sverige är befolkningstätheten drygt 20 invånare per kvadratkilometer. I stort sett hela Danmarks yta utgörs av jordbruksmark, varav den största delen används för blandat jordbruk med både animalie- och vegetabilieproduktion. I de ostligaste delarna av Jylland och Själland förekommer huvudsakligen slättjordbruk med vegetabilieproduktion.

De viktigaste djurslagen i danskt lantbruk är nöt och gris. År 1968 hade ca 90 procent av de danska lantbruken en blandad verksamhet med såväl vegetabilieodling, främst spannmål, som djurhållning. De flesta lantbrukare hade i slutet av sextiotalet både nöt och gris i verksamheten. År 2004 var ungefär hälften av jordbruken specialiserade på vegetabilieproduktion och övriga på djurhållning. En kraftigt ökad fokusering mot endera nöt eller gris har även skett i lantbruksföretag med djurhållning. Antalet lantbruksföretag har halverats sedan mitten av 1980-talet. År 2004 fanns i snitt 89 nötkreatur (inklusive mjölkkor) respektive 160 grisar per besättning.

En tydlig trend är att nötkreaturen blivit betydligt färre och att antalet slaktsvin ökat avsevärt sedan år 1980.

Tabell 10.1 Utvecklingen av antalet lantbruksdjur av olika slag i Danmark 1980 – 2004.

Djurslag	1980	2003	2004
Nöt, totalt	2 960 926	1 724 409	1 645 764
Varav mjölkkor	1 039 623	596 034	563 454
Grisar totalt	9 956 800	12 948 944	13 233 235
Varav slaktsvin	2 449 211	3 528 735	3 666 796
Höns och kyckling, totalt	14 243 000	17 152 000	16 136 000

Källa: Danmarks Statistik, www.dst.dk

10.2.2 Veterinärmarknaden i Danmark

Det finns ungefär lika många veterinärer i Danmark som i Sverige, sammanlagt ca 2 500. Knappt 600 veterinärer är sysselsatta med statliga förvaltnings- och tillsynsuppgifter. Ca 250 veterinärer arbetar inom utbildningssektorn. Knappt 350 är privat anställda utom klinisk verksamhet, t.ex. i läkemedelsföretag och inom forskningen. Härav arbetar ett femtiotal inom lantbrukets organisationer. I Danmark tillhandahålls ingen djursjukvård eller djurhälsovård av offentliga institutioner. Marknaden för hälso- och sjukvård åt djur präglas helt av privata aktörer. Antalet veterinärer med verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård uppgick år 2004 till drygt 1 200.

Danska veterinärföreningen (DDD) har analyserat hur veterinärmarknaden kommer att utvecklas fram till år 2014. Av analysen framgår att antalet statliga veterinärer kommer att öka måttligt, främst som en följd av ökade insatser mot smittsamma djursjukdomar. Antalet veterinärer sysselsatta med lantbruksdjur kommer att minska. Efterfrågan på djursjukvård åt sällskapsdjur ökar. Sammantaget bedöms att det finns ytterligare mellan 400 och 500 veterinärer år 2014 jämfört med år 2004.

Tabell 10.2 Ungefärligt antal praktiserande veterinärer med olika inriktning och totalt i Danmark år 2004 samt prognos för år 2014.

	Nöt	Gris	Häst	Sällskapsdjur	Totalt
2004	400	150	100	575	1 225
2014	310	110	110	660	1 190

Källa: Den Danske Dyrlægeforening

DDD bedömer att minskningen i efterfrågan på veterinärtjänster inom lantbrukssektorn inte fullt ut kompenseras av den ökade efterfrågan på veterinärtjänster åt sällskapsdjur och häst. Att det totala antalet veterinärer ändå förväntas öka relativt mycket förklaras med att betydligt fler veterinärer än idag kommer att vara verksamma med andra arbetsuppgifter än traditionella veterinäruppgifter.¹

10.2.3 Gällande rättsregler

Frågor om veterinärlegitimation och återkallelse av legitimation, veterinärers allmänna skyldigheter samt sanktioner och tillsyn över veterinär verksamhet regleras i lag om veterinärer.² I djurhållningslagen finns regler för hur djur av olika slag skall hållas.³

Lag om veterinärer

Med veterinär verksamhet avses enligt 2 § att behandla djur, eller djur från en besättning, som lider av anmälningspliktig, smittsam djursjukdom, att behandla djur som någon annan äger för *annan* sjukdom än anmälningspliktig, smittsam sjukdom, att behandla djur med eller förskriva receptbelagda veterinära läkemedel samt att utöva livsmedelskontroll och tillsyn där den veterinära kompetensen är av betydelse.

Automatisk registrering av verksamheten

Den som bedriver veterinärpraktik, eller är anställd som praktiserande veterinär, skall registrera sin verksamhet i det offentliga Veterinärregistret (6 §). Detta, liksom avregistrering och ändring av uppgifter i registret, sker via en automatisk, webbaserad Internetjänst med inloggningsfunktion. Något särskilt tillstånd, utöver registrering och legitimation, krävs inte för att verksamheten skall få bedrivas. Försummad registrering kan leda till bötesstraff (38 §).

¹ Behovet av Dyrilage 2004-2014 – en prognos, Rapport från Den Danske Dyrilageforening, mars 2004

² Lov om dyrlæger (Lov 433 af 09/06/2004)

³ Lov om hold av dyr (Lov 432 af 09/06/2004)

Grundläggande veterinära skyldigheter

Under rubriken "Dyrlägers förpliktelser" stadgas vissa grundläggande skyldigheter för praktiserande veterinärer, som bedömts ha sådan betydelse att bör lagfästas. Där framgår t.ex. i 8 § 1 stycket att en veterinär skall utöva sitt yrke med omsorg och samvetsgrannhet. I andra stycket framgår att veterinärer skall tillrättavisa djurägare om djuren inte hålls på ett sätt som är förenligt med djurskyddsbestämmelserna eller vid överkonsumtion av läkemedel, bristande hygieniska förhållanden eller andra faktorer som har betydelse för livsmedelssäkerheten. Om tillrättavisningen inte efterlevs, vilket alltså måste följas upp i det enskilda fallet, är veterinären skyldig att anmäla bristerna till ansvarig myndighet. Överträdelse av 8 § kan straffas med böter eller fängelse i högst två år.

Varje praktiserande veterinär är enligt 9 § skyldig att erbjuda nödhjälp till skadade och sjuka djur. Skyldigheten avser vissa utpekade tillstånd, nämligen *allvarligt skadade djur*, djur med *smärtsymptom* eller sjukdomstillstånd som ger upphov till lidande samt djur med *födelsestörningar*. Skyldigheten förutsätter att snabb hjälp av veterinär, utifrån tillgängliga upplysningar, får anses påkallad från medicinsk synpunkt eller från allmän djurskyddssynpunkt. Veterinären skall vara befriad från skyldigheten att ge nödhjälp om det finns laga förfall eller någon annan veterinär, som utifrån omständigheterna lämpligen bör anlitas i första hand. Den veterinär som utan giltiga skäl underlåter att ge nödhjälp när det är påkallat kan straffas med böter (38 §).

I 10 § finns bestämmelser om skyldigheter att bistå i smittskyddsarbete. Var och en som utövar praktisk veterinärverksamhet är skyldig att inom sitt normala praktikområde åta sig veterinära arbetsuppgifter som utgör led i offentlig bekämpning av smittsamma djursjukdomar. För sådant arbete utgår särskild ersättning, vars storlek fastställs i föreskrifter. Även i detta fall kan, enligt 38 §, en veterinär som undandrar sig skyldigheten att bistå med lagstadgade insatser straffas med böter. Istället för böter kan fängelse i högst två år utdömas om brottet är grovt. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas om veterinären handlat uppsåtligen eller grovt oaktsamt. Vidare skall beaktas om brottet orsakat skador på djurs eller människors hälsa eller framkallat risk för sådan skada samt om veterinären fått, eller avsett att få, en ekonomisk vinning genom sin underlåtenhet. Motsvarande regler om straffskärpning i vissa fall gäller även vid brott mot 9 § (nödhjälpskyldigheten).

I 11 § stadgas skyldigheter om rapportering till myndigheterna av olika data från verksamheten. Regeringen har bemyndigats att utfärda närmare föreskrifter om sådan rapportering. En veterinär är t.ex. skyldig att på anmodan av behörig myndighet lämna allmänna upplysningar, som myndigheten efterfrågar, om verksamhetens omfattning och inriktning. Alla läkemedel som förskrivits, utlämnats eller använts skall bokföras. Alla uppgifter och rapporter skall grundas på ett tillfredsställande underlag och dokumentation.

Tillsyn över veterinär verksamhet

Varje veterinär är enligt 32 § skyldig att underkasta sig tillsyn genom behörig myndighet eller genom en person myndigheten har förordnat. Denna skyldighet gäller inte veterinärer vid statliga forsknings- och undervisningsinstitut. Övriga veterinärer skall, enligt 32 § 3 st, på tillsynsmyndighetens anmodan lämna alla upplysningar myndigheten behöver för sin tillsyn samt, utan ersättning, bistå myndigheten med undersökningar, inspektioner, provtagningar och andra åtgärder så att tillsynen kan utövas på ett effektivt sätt. Det gäller även tillsyns- och kontrollåtgärder som kan följa av EG:s regler. Den som underlåter att lämna tillfredsställande upplysningar eller bistånd enligt 32 § 3 st. kan dömas till böter enligt 38 §.

Tillsynspersonalen har enligt uttryckligt stadgande i 33 §, mot uppvisande av legitimation, rätt till tillträde till såväl offentliga som privata fastigheter, lokaler och fordon. Sådana besök behöver inte aviseras i förväg. Tillsynsmyndigheten har en uttrycklig rätt att ta del av alla dokument och all bokföring, inklusive elektroniskt lagrad information. Ingen ersättning utgår till veterinären för tidsspillan eller olägenhet i samband med tillsynsbesök eller för handlingar och annat material som tas i beslag. Om det behövs är polismyndighet skyldig att bistå tillsynsmyndigheten då tillsyn utövas.

Djurhållningslagen

Syftet med djurhållningslagen är att säkerställa att all djurhållning sker på ett ansvarsfullt sätt och att främja livsmedelssäkerheten, människors och djurs hälsa och en effektiv produktion. Lagen skall också främja en hög kvalitet i produktion och avel. Djurhållnings-

lagen innehåller i första hand en lång rad bemyndiganden för regeringen att utfärda närmare föreskrifter inom de områden lagen reglerar, bl.a. inom smittskydd, livsmedelskontroll, djurskydd, husdjursavel, import och export av djur samt när det gäller avgifter för kontroll- och tillsyn inom lagens område. Vissa uttryckliga stadganden om bl.a. veterinärers skyldigheter att göra anmälningar och vidta omedelbara åtgärder i samband med misstanke om sjukdomsutbrott finns också. Dessa bestämmelser överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande regler i den svenska epizootilagen.

Det finns också regler om rätt för tillsynsmyndigheterna att få tillgång till lokaler, handlingar m.m., som liknar de ovan redovisade, samt straffrättsliga sanktioner för djurhållare och andra producenter som bryter mot vissa av förhållningsreglerna i lagen. Det gäller t.ex. en djurägare som inte följer veterinärs anvisningar om medicinering av djur eller djurägare som underlåter att tillkalla veterinär, då det finns anledning misstänka att smittsam djursjukdomar brutit ut.

10.2.4 Institutionella förhållanden

I den danska statliga förvaltningsmodellen är departementen en del av större sammanhållna ministerier, som också omfattar myndigheter med operativa uppgifter. Ansvar för jordbruks- och livsmedelsfrågor delas mellan *Fødevareministeriet* och *Familie- och forbrugerministeriet*. Ansvarsgränserna är inte helt klara. Det senare ministeriet ansvarar för livsmedelsfrågor inklusive frågor kopplade till djurhållning och veterinära frågor. Justitieministeriet ansvarar för djurskyddsfrågor, men *Fødevareministeriet* svarar för djurskyddslagstiftningens efterlevnad. *Fødevareministeriet* ansvarar också för jordbruksfrågor i stort, bl.a. för att skapa ramar för en samhälls-ekonomiskt effektiv livsmedelsproduktion och ett framtidorienterat jordbruk genom forskning och administration av jordbruksstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Frågor om landsbygdsutveckling hanteras också inom ministeriet. Plantedirektoratet, som bl.a. ansvarar för foder till lantbruksdjur etc., är en del av *Fødevareministeriet*.

Familie- och forbrugerministeriet ansvarar för livsmedelssäkerhet, konsumentfrågor och andra områden som berör hushållens och konsumenternas situation i Danmark. Förutom ett centralt departement omfattar ministeriet tre myndigheter, *Fødevarestyrel-*

sen, Forbrugerstyrelsen och Familjestyrelsen. Den operativa tillsynen och kontrollen av djur och animaliska livsmedel ”från jord till bord”, liksom tillsynen inom veterinärsektorn, utförs av Fødevarestyrelsen.⁴

Fødevarestyrelsen

Fødevarestyrelsen är centralt, regional och lokalt kontrollorgan inom djurhållning och livsmedel och frågor med koppling till dessa områden, t.ex. veterinära frågor. De huvudsakliga verksamhetsområdena är

- kartläggning och övervakning,
- kontroll och tillsyn,
- beredskap och bekämpning vid oförutsedda allvarliga händelser samt
- Information, rådgivning, kost- och livsmedelsupplysning.

Styrelsen är central behörig myndighet inom livsmedels- och djurhållningsområdet. Styrelsen utfärdar och återkallar legitimation (auktorisering) för veterinärer, utövar tillsyn över veterinär yrkesverksamhet samt administrerar det officiella, men ej offentligt tillgängliga, veterinärregistret (*VetReg*).

VetReg innehåller uppgifter om alla veterinärer som har dansk veterinärlegitimation, t.ex. data som veterinären uppgivit i samband med ansökan om legitimation. Registret innehåller också data om vilken typ av praktik veterinären bedriver, t.ex. egenföretagare, delägare eller anställd. Styrelsen ansvarar för att uppgifterna om legitimation är aktuella. Det åligger däremot de enskilda veterinärerna att på eget initiativ uppdatera uppgifterna om verksamhetsinriktning och driftformer. Det sker efter inloggning med elektronisk signatur i registret, som är webbaserat.⁵

Fødevarestyrelsen svarar för kontroller och provtagningar på djur och för smittskyddsorganisationens funktion. Styrelsen utfärdar, genom de officiella veterinärerna, intyg i samband med internationell handel med djur och djurprodukter. Styrelsen ansvarar också för veterinära kontroller före och efter slakt och för djurskyddet både vid djurhållning, djurtransporter och i samband med slakt. Varje år görs oanmälda djurskyddsinspektioner i 5 procent av

⁴ Se www.minff.dk/4/ respektive www.fvm.dk/

⁵ Se www.foedevarestyrelsen.dk/Kontrol/Dyrlaeger/Dyrlaegerregistret/forside.htm

landets besättningar med lantbruksdjur och häst, som omfattar mer än 10 djur.

Organisation

Fødevarerstyrelsens nationella huvudkontor finns i Mørkhøj utanför Köpenhamn. Huvuddelen av verksamheten bedrivs dock i tre tillsynsregioner, nord, syd och öst med var sitt regionkontor och flera lokala tillsynskontor. De tre regionerna är resultatet av en sammanslagning av 10 mindre regioner. Den nya organisationen tillämpas från och med den 1 januari 2006.

Huvudkontoret ansvarar för central samordning, ledning, utveckling och uppföljning, internationella kontakter och för föreskriftsarbete. Regionkontoren ansvarar för det operativa arbetet ute i landet med tillsyn och kontroller i djurbesättningar, på slakterier och produktionsplatser och i grossist- och detaljhandel.

De viktigaste verksamhetsområdena i regionerna, som framhålls i styrelsens årsrapport för år 2005, avser att svara för det lokala arbetet med att

- hålla beredskap för bekämpning av smittsamma djurssjukdomar,
- utöva tillsyn över veterinärväsendets funktion inklusive tillsyn över veterinär yrkesutövning samt
- utöva tillsyn och kontroll över livsmedel från jord till bord, dvs. alla led från uppfödning/odling till färdiga produkter i butiksdiskar eller på restaurangbord.

Styrelsen har egen veterinärpersonal vid gränskontrollstationer för import och export till tredje land bl.a. vid flygplatserna i Köpenhamn och Billund och vid hamnarna Århus och Aalborg.

Kontrollsystemet är, utifrån EG:s hygienregler, uppbyggt med utgångspunkten att det är den enskilde näringsidkaren/producenten, som har det primära ansvaret för att regelverket efterlevs och för att livsmedlen håller en hög kvalitet och är säkra att använda. Det innebär ett stort inslag av egenkontroll, som utförs med hjälp av kontrollmanualer. Styrelsens uppgift är att genom riskbaserad kontroll och inspektioner säkerställa att systemet fungerar. En viktig del av Styrelsens arbete i regionerna avser därför framtagning av verktyg för egenkontroll, vägledning och information till djurhållare och andra producenter i livsmedelssektorn.

Verksamheten indelas i huvudområdena *djurhälsa* och *livsmedelssäkerhet*. Verksamhetsområdet *djurhälsa* omfattar bl.a. beredskap inför smittsamma djursjukdomar, provtagningar och kontroller med anknytning till denna beredskap samt djurskyddstillsyn, läkemedelsfrågor och tillsyn över veterinär verksamhet. Verksamhetsområdet *livsmedelssäkerhet* omfattar kontroller och tillsyn av hygien inom produktion och distribution av livsmedel, bl.a. köttkontrollen.

Verksamheten i Fødevarestyrelsen kostade år 2005 knappt 1,1 miljarder danska kronor, varav knappt hälften finansierades med avgifter. Antalet årsarbetskrafter uppgick samma år till 1 879. Det är något färre än året före.⁶ De flesta veterinära myndighetsuppgifter utförs med ordinarie personal. Det förekommer även att privatpraktiker anställs för att svara för veterinär myndighetsutövning.

Drygt 550 veterinärer är anställda i styrelsen. Omkring 150 veterinärer arbetar inom djurhälsoområdet, varav de flesta i regionerna. Knappt 400 veterinärer är verksamma inom området livsmedelssäkerhet, varav ca 300 i regionerna. Till detta kommer ett antal årsarbetskrafter, främst inom köttkontrollen, som tillförs genom tillfällig anställning av privatpraktiker.

Sammantaget kan sägas att Fødevarestyrelsen svarar för de uppgifter inom djurhållning, livsmedelstillsyn och veterinärväsende som i Sverige hanteras av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Detta sker i Danmark i en samlad organisation, som har en central och en regional/lokal nivå. Ytterligare en viktig skillnad är att djurskyddsfrågorna, från föreskriftsarbete till tillsynsbesök, hanteras inom den samlade statliga organisationen. Kommunerna har inte, som i Sverige, någon roll att spela i denna del.

10.2.5 Smittskyddet

Som framgått har alla djurägare en skyldighet att tillkalla veterinär vid misstanke om smittsam djursjukdom. Tillkallad veterinär är skyldig att anmäla en kvarstående misstanke till Fødevarestyrelsen. För detta ändamål upprätthåller styrelsen jour till kl. 20 00 i hela landet. Utom kontorstid finns en särskild jourtelefon med två vaktkretsar som täcker hela landet. Om det finns skäl till det vidtar

⁶ Fødevarestyrelsens årsrapport 2005, not 1

styrelsen de åtgärder och utfärdar de påbud, anvisningar och förbud som situationen kräver. Det kan t.ex. handla om avspärrning av djurbesättningar. Styrelsen hanterar också information till andra djurägare och till allmänheten.

Det praktiska arbetet ute i organisationen utförs till stor del av styrelsens egen personal. Det finns också en allmän, straffsanktionerad, möjlighet att vid behov rekvirera privatpraktiker för arbete med smittskyddsutredning och åtgärder i anledning av sjukdomsutbrott.

10.2.6 Det danska Joursystemet

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för veterinärer att hålla jour i Danmark. Det finns inte heller någon offentlig aktör som upprätthåller jour med djursjukvård, eller någon annan samlad organisationslösning för sådan jour. Däremot anses jour vara en naturlig del av villkoren för veterinär verksamhet. Detta är en följd av tradition och praxis. Denna praxis har dokumenterats i Den danska veterinärföreningens (DDD) etiska regler.

Av de etiska reglerna framgår, under rubriken "Vagtforpliktelse", att det anses vara god sed att varje veterinär, som utövar en för allmänheten tillgänglig veterinärpraktik, dygnet runt och året runt skall, på ett eller annat sätt, säkerställa att kunderna har tillgång till assistans av veterinär i en omfattning som med hänsyn till situationen är nödvändig och som svarar mot behovet i det enskilda fallet. Det innebär i praktiken, så som regeln får tolkas, att en lägre servicenivå kan godtas under jourtid än under ordinarie arbetstid. Enligt huvudregeln skall en besättningsveterinär själv åta sig ansvaret för jourhållningen. Om så inte kan ske, skall veterinären ordna med att någon annan veterinär åtar sig jouransvaret för de egna kunderna. Sådana arrangemang skall vara avtalade i förväg mellan veterinärerna. Att utan föregående överenskommelse hänvisa till andra veterinärer, oavsett om dessa är i tjänst och håller jour, är oförenligt med god veterinärsed på den danska veterinärmarknaden. Den veterinär med vilken en sådan överenskommelse träffas, skall vidare finnas i geografisk närhet till kunderna.

I fall där en kund anlitar flera olika veterinärer, skall jourplikten åvila den veterinär som utför huvuddelen av arbetet åt kunden eller, i förekommande fall, den som i avtal förbundit sig att vara besättningsveterinär. I sådana avtalsförhållanden gäller en högre service-

nivå i jouren och denna service skall, oavsett om den nämns i avtalet, anses ingå i veterinärens åtagande.

I de etiska reglerna ges exempel på förfaranden som är oförenliga med god veterinärsed. Ett sådant exempel är om en praktiserande veterinär, oavsett om praktiken enbart är en bisyssla, inte i förväg uttryckligen förklarat för sina kunder vart de skall vända sig i händelse av jourfall.

Den danska jouren bygger alltså på en marknadslösning vars reglering skett genom branschinitiativ. Marknadens aktörer organiserar jouren på olika sätt utifrån kundernas preferenser och egna önskemål och behov. En dansk veterinär, som Veterinärutredningen intervjuat, berättar att flera veterinärstationer och kliniker samarbetar om jouren i det område där hon är verksam. Det praktiska ansvaret för jourhållningen har därmed delats upp mellan de lokala aktörerna. Den som behandlar ett djur på jourtid, men åt en annan kliniks kund, fakturerar kundens klinik för jourkostnaden. Med jämna mellanrum sker sedan avräkning mellan de veterinärrättningar som ingår i joursamarbetet. Kunderna hålls, genom ett jourschema, informerade om vilken veterinärrättning som från tid till annan ansvarar för jouren.

10.3 Finland

10.3.1 Bakgrund och utvecklingstendenser

Finland har en yta på ca 338 000 kvadratkilometer. Det är ungefär tre fjärdedelar av den svenska landarealen. Det finns bara jordbruksmark i södra delen av landet. Däremot finns skog i hela Finland. Finland har en befolkning om ca 5 miljoner invånare och en befolkningstäthet på i genomsnitt 17 invånare per kvadratkilometer. Det är något färre än i Sverige.

Finland är världens nordligaste land med förutsättningar att producera merparten av sina livsmedel inom landet. Detta har möjliggjorts genom att finskt lantbruk under flera hundra år målmedvetet arbetat med att ta fram raser, växtsorter och metoder som är anpassade till klimatet. Trots detta är det finska jordbrukets konkurrenskraft och produktivitet, genom klimatet, begränsad vid en jämförelse med andra EU- och EES-länder inklusive de nordiska grannländerna. Strukturen i det finska lantbruket bygger ännu i hög grad på små familj jordbruk. Dessa är mindre än EU-genomsnittet.

Sedan EU-inträdet har antalet gårdar minskat med flera tusen per år och uppgår nu till ca 90 000. Härav är två procent större än 100 hektar.

Viktiga produktionsområden i Finland är mjölkproduktion och spannmålsodling. Under perioden 1999-2004 minskade antalet mjölkkor från ca 373 000 till ca 318 000. Antalet hästar har under samma period ökat från ca 55 000 till ca 60 000.

Proportionellt sett är det framför allt de små, östfinska husdjursgårdarna som lagt ned produktion. Den genomsnittliga besättningsstorleken har ökat, men produktiviteten har trots strukturförändringarna varit i stort sett oförändrad.

Tabell 10.3 Utvecklingen av antalet djur av olika slag i Finland 2000-2004

Djurslag	2000	2002	2004
Nötkreatur	1 035 100	1 011 700	951 900
Varav mjölkkor	357 900	343 100	317 900
Grisar	1 455 500	1 422 800	1 435 000
Varav slaktsvin	526 100	546 200	532 500
Höns och kyckling, totalt	4 707 100	4 509 900	4 443 700

Källa: Statistikcentralen

10.3.2 Veterinärmarknaden i Finland

Den finska veterinärmarknadens är på flera sätt annorlunda än den svenska. En viktig skillnad är att det finns få privatpraktiker och i stort sett inga som erbjuder fältveterinärtjänster. Av tradition har djursjukvård utövats av *kommunalanställda veterinärer*. De första privata veterinärklinikerna upprättades under 1970-talet. Fram till dess var djursjukvård i praktiken uteslutande en kommunal uppgift. För närvarande är omkring en femtedel av de finska veterinärerna privatpraktiker. Dessa arbetar enbart med häst och sällskapsdjur. Lantbruksdjuren är alltjämt kommunalveterinärernas ansvar.

Sammanlagt finns ungefär 1 750 veterinärer i Finland. Av dessa är ca 400 kommunalveterinärer. Finska staten sysselsätter ca 230 veterinärer. Dessa arbetar vid Livsmedelssäkerhetsverket, Veterinärmedicinska fakulteten vid Helsingfors universitet och i Jord- och skogsbruksministeriet.

Varje år utexamineras ca 50 nya veterinärmedicine licentiater från Veterinärmedicinska fakulteten vid Helsingfors universitet. De

flesta av de yngre veterinärerna är kvinnor och kvinnornas samlade andel i yrkeskåren överstiger nu 60 procent. År 2004 var drygt 90 procent av veterinärstudenterna kvinnor.

Arbetsmarknaden är god för veterinärer i Finland, trots att arbetslösheten i det finska samhället i övrigt är hög. Detta kan delvis förklaras med att de yngre veterinärerna ofta är mycket rörliga och åtar sig kortare uppdrag och anställningar var som helst i landet. De saknar i regel privat mottagning.⁷

10.3.3 Institutionella förhållanden

Ytterst ansvarig för jordbrukspolitikens genomförande i Finland är *Jord- och skogsbruksministeriet*. Ministeriet, som också är högst ansvarig för den veterinära verksamheten, har omkring 500 anställda. Organisationens storlek beror främst på att många förvaltningsuppgifter, som i Sverige hanteras av Jordbruksverket och Livsmedelsverket, i Finland sköts inom ministeriet. Ministeriet är behörig myndighet enligt EG:s livsmedelslagstiftning och är indelat i fem sakavdelningar. De veterinära frågorna handläggs främst inom avdelningens för livsmedel och hälsa enhet för djurens hälsa och välbefinnande. Inom avdelningen finns ytterligare tre enheter, enheterna för livsmedelssäkerhet respektive för växtproduktion och djurfoder samt en juridisk enhet.

Ministeriets *livsmedels- och hälsoavdelning* handlägger ärenden enligt lagen om utövande av veterinäryrket. En viktig uppgift är att frågor om legitimation och befullmäktigande av veterinärer att tillfälligt utföra veterinära arbetsuppgifter. Avdelningen prövar också frågor om disciplinära åtgärder, såsom indragning av legitimation.

Avdelningen har det centrala tillsynsansvaret för att flera av de viktigare regelverken med anknytning till djur, animaliska livsmedel och veterinär verksamhet efterlevs. Avdelningen ansvarar t.ex. för den centrala övervakningen av den veterinära organisationens funktionssätt och utövar den högsta ledningen av tillsynen över efterlevnaden av lagen om medicinsk behandling av djur, bl.a. reglerna om läkemedelshantering. Detsamma gäller tillsyn av djurskyddslagens efterlevnad, som sker inom enheten för djurens välbefinnande. Gränskontrollen sker genom veterinärer som är anställda vid eller direkt bemyndigade av jord- och skogsbruksministeriet.

⁷ Finlands veterinärförbunds hemsida, www.sell.fi/Pages/svenska.htm

Veterinärmedicinska skadenämnden

Veterinärmedicinska skadenämnden startade sin verksamhet den 1 mars 2002. Nämnden är ett opartiskt, veterinärmedicinskt expertorgan med uppgift att pröva om veterinärer begått fel eller misstag vid behandling av djur. Närmare bestämt skall nämnden pröva om det finns ett orsakssamband mellan en veterinärs åtgärd, alternativt en underlåten åtgärd, och en skada som uppstått på ett djur. Nämnden lämnar ett utlåtande, som dock inte har någon självständig rättskraft. Däremot kan det utgöra underlag för förlikning mellan parterna eller åberopas som bevisning i en civilrättslig rättegång om t.ex. skadestånd.

Till skadenämnden kan djurets ägare eller innehavare, en veterinär eller en veterinärs arbetsgivare vända sig för att få en ifrågasatt felbehandling prövad.

Veterinärmedicinska skadenämnden har inga uppgifter när det gäller tillsyn av veterinär yrkesutövning eller i fråga om disciplinära åtgärder. Sådana ärenden hanteras centralt av Jord- och skogsbruksministeriet och, beträffande tillsyn, regionalt av länsstyrelserna.

Livsmedelssäkerhetsverket (EVIRA)

Den 1 januari 2006 började det nya Livsmedelssäkerhetsverket (EVIRA) sin verksamhet. Det nya verket skall hantera alla frågor om tillsyn, kontroll och uppföljning enligt principen ”från jord till bord”. Flera tidigare myndigheter, såsom Livsmedelsverket, Forskningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel och Kontrollcentralen för växtproduktion, upphörde i samband med tillkomsten av EVIRA.

Det nya verket har till uppgift att säkerställa livsmedlens säkerhet, främja djurens hälsa och välmående samt sörja för att förutsättningarna för växt- och djurproduktion och för växtsundhet är goda. EVIRA utövar tillsyn och utför inspektioner vid produktionsanläggningar i olika led av produktionen. EVIRA bedriver forskning inom sitt område, bl.a. om djursjukdomar och om diagnostik av sådana. EVIRA förfogar över ett eget referenslaboratorium.

EVIRA har centralt fyra operativa avdelningar varav avdelningen för kontroll av livsmedel och veterinärvård hanterar veterinära upp-

gifter inom livsmedelsproduktionen, bl.a. köttkontrollen genom verkets besiktningsveterinärer. Forskning och laboratorieanalyser sker vid avdelningen för forskning i djursjukdomar och livsmedel. Sammantaget har EVIRA ca 750 medarbetar varav ca 500 arbetar vid huvudkontoret i Vik. De övriga arbetar vid någon av verkets 32 regionala kontor och vid slakterier.⁸

Många av kontrolluppgifterna delas dock, i en vertikal dimension, mellan flera olika centrala, lokala och regionala myndigheter. Ett exempel är fördelningen av ansvaret för köttbesiktning, som är mer splittrat än i Sverige. I 43 § finska livsmedelslagen (2006/43) stadgas t.ex. följande. ”Den kommunala tillsynsmyndigheten utför köttbesiktningar i små slakterier och i inrättningar för vilthantering samt övervakar dessa. En veterinär som är anställd av länsstyrelsen besiktar köttet vid renslakterier och övervakar renslakterierna. Livsmedelsverket utför köttbesiktningar vid andra slakterier samt övervakar dessa slakterier och de livsmedelslokaler för hantering av kött som finns i anslutning till dem. Vid köttbesiktningen och övervakningen kan kommunalt eller statligt anställda besiktningsassistenter som utbildats för ändamålet anlitas som hjälp. Vid fjäderfäslakterier och små fjäderfäslakterier kan också den personal som är anställd av livsmedelsföretagaren anlitas som hjälp i köttbesiktningen och övervakningen.”

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna utgör en del av Finlands centralförvaltning. Inom länsstyrelsen finns, liksom i Sverige, en läsveterinär som bl.a. ansvarar för tillsynen över den veterinära yrkesutövningen i länet. I de fem finska länen finns sammanlagt ett tjugotal läsveterinärer. Länsstyrelsen kan även assisteras i sina myndighetsuppgifter av särskilda av länsstyrelsen förordnade veterinärer.

Länsstyrelserna har det regionala tillsynsansvaret för flera lagar inom djurskyddet, livsmedelssäkerheten och medicinsk behandling av djur inklusive användning och överlåtelse av veterinära läkemedel. Länsstyrelsen ansvarar för att det finns en nödvändig beredskap inför utbrott av smittsamma djursjukdomar. Länsstyrelsen beslutar om tillstånd till verksamhet med försöksdjur och om verksamhetstillstånd för icke offentliganställda djurskyddsövervakare.

⁸ Se www.evira.fi/portal/se/

Det tillhör länsstyrelsens uppgifter att styra och övervaka verksamheten med livsmedelskontroll i Finland enligt anvisningar som meddelats av EVIRA. Länsstyrelsen är också den myndighet som godkänner renslakterier och ansvarar för köttbesiktning av renkött.

Kommunalveterinärer

Sjukbesök, rådgivning och uppföljande undersökningar i *djurbesättningar* handhas nästan uteslutande av s.k. kommunalveterinärer. Kommunalveterinärernas främsta uppgift är ta hand om djursjukvård och förebyggande djurhälsovård för lantbruksdjuren. Kommunalveterinärerna svarar självständigt för arbetet från början till slut; undersökningar, provtagningar, vård och operativa ingrepp.

Kommunalveterinären skall också övervaka djurskyddet inom sitt ansvarsområde. Det finns ca 400 kommunalveterinärer i Finlands knappt 450 kommuner. En kommunalveterinär kan verka i flera olika kommuner och län. Kommunalveterinärerna är också basorganisation inom smittskyddet och kan fungera som officiell veterinär. I Finland används för övrigt ofta begreppet *tjänsteveterinär* som en samlingsbeteckning för offentligt anställda veterinärer.⁹ Kommunalveterinärerna är alltså, utifrån ett svenskt synsätt, både näringsidkare och tjänsteveterinärer som har tillsynsuppgifter och kan utöva myndighet.

Smittskyddsorganisationen

Vid allvarliga utbrott av smittsamma djursjukdomar kan, liksom i Sverige, en latent krisorganisation aktiveras. Vi utgår i det följande från ett tänkt utbrott av fågelinfluensa. Högst ansvarig för de operativa insatserna är Jord- och skogsbruksministeriet. Statsrådet har det övergripande krisledningsansvaret i förhållande till den samlade statsförvaltningen.¹⁰ Liksom i Sverige kan krisledningscen-

⁹ Se t.ex. Jord- och skogsbruksministeriets beslut om utfärdande av myndighetsintyg för djur och animaliska produkter på Europeiska gemenskapens inre marknad. Där definieras i 2 § begreppet tjänsteveterinär så som "läns- eller kommunalveterinär, statens besiktningsveterinär, gränsveterinär samt annan veterinär som Jord- och skogsbruksministeriets Veterinär- och livsmedelsavdelning har förordnat".

¹⁰ Med *statsrådet* avses generellt Finlands regering som består av statsministern och ett antal andra ministrar. Med statsrådet avses här snarast det *organ för beslutsfattandet* som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

traler på nationell och regional nivå inrättas beroende på behov. Den nationella krisledningscentralen leder de regionala kriscentralerna och svarar för nödvändig information till parter i Finland och utomlands.

Regional kriscentral inrättas i det eller de län där smitta påträffats. Centralen leds av länsveterinären. Det finns, liksom i Sverige, mellan en och fem länsveterinärer i de finska länsstyrelserna. Av de ca 400 kommunalveterinärerna har ett sjuttiotal specialutbildats i bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Dessa kallas i samband med sjukdomsutbrott *beredskapsveterinärer*. Beredskapsveterinärerna vidtar, i enlighet med länsveterinärens anvisningar, de åtgärder som krävs för att bekämpa utbrottet. Vid behov kan dessutom vilken veterinär som helst under 50 års ålder rekvideras och åläggas att delta i smittskyddsarbetet. Det gäller för övrigt även veterinärmedicine studeranden. I varje län finns beredskapsupplag med provtagningsförnödenheter, desinfektionsmedel, skyddsutrustning och annan behövlig utrustning i en mängd som motsvarar det initiala behovet.

10.3.4 Regelverken

Den samlade lagstiftningen för veterinärsektorn omfattar sju olika lagar samt förordningar föreskrifter och beslut som kompletterar dem. De viktigaste lagarna är veterinärvårdslagen (685/1990), lag om behandling av djur (617/1997), lag om utövning av veterinäryrket (409/1985), lag om djursjukdomar (55/1980) och djurskyddslagen (247/1996).

Lag om utövning av veterinäryrket

Lagen om utövande av veterinäryrket innehåller regler om behörighet och legitimation och om återkallelse av legitimation. Dessutom finns särskilda regler om veterinärers skyldigheter.

Av 3 kap 13 § framgår att veterinärer i sin yrkesutövning skall upprätthålla och främja djurens hälsa och välbefinnande, förebygga och bota sjukdomar bland djuren, lindra deras lidande samt bibehålla folkhälsan och eftersträva säkra livsmedel. Veterinärer skall tillämpa allmänt godtagna och beprövade, motiverade metoder i en-

lighet med sin utbildning som han eller hon fortlöpande skall söka komplettera.

I 14 § samma kapitel finns en nödhjälpsregel. Där stadgas att en veterinär är skyldig att bistå ett djur i samband med olycksfall eller annan jämförbar händelse, om djuret lider avsevärt och bistånd är påkallat av djurskyddsskäl. Det finns också bestämmelser om t.ex. journalföring, tystnadsplikt och intygsskrivning. I 4 kap. 1 § stadgas att ministeriet styr och övervakar utövarna av veterinäryrket och att länsstyrelsen styr och övervakar utövarna av veterinäryrket som är verksamma inom dess område.

Veterinärvårdslagen

Veterinärvårdslagen (685/1990) innehåller allmänna bestämmelser om veterinärvårdens organisation i Finland. Under rubriken "Förvaltning" stadgas i 2 kap 4 § att den allmänna planeringen och styrningen av veterinärvården i Finland och tillsynen över den ankommer på Jord- och skogsbruksministeriet. Styrningen och tillsyn i länen ankommer på länsstyrelserna. Kommunerna har ett viktigt ansvar för grundläggande djursjukvård åt lantbruksdjur (nyttodjur). Varje kommun skall enligt 2 kap. 6 § inom sitt område planera och genomföra veterinärvården enligt vad som närmare framgår i 3 kap.

I 1 kap. 3 § definieras veterinärvård som "hälso- och sjukvård som gäller djur samt annan veterinärhjälp, köttbesiktning, mjölkkontroll, övervakning och kontroll av hygien vid primärproduktion av animaliska livsmedel och vid djurhållning, bekämpning och förebyggande av djursjukdomar samt djurskydd." Begreppet veterinärvård utgör således en samlingsbeteckning för i princip alla typer av veterinär yrkesutövning, oavsett inriktning och huvudman. I Finland skiljer man mellan *kommunal* och *privat* veterinärvård. Med kommunal veterinärvård avses, med undantag för djurskyddet, veterinärvård inom primärproduktionen, alltså för nyttodjur. Om djurskyddet för nyttodjur finns särskilda bestämmelser i djurskyddslagen. Med *nyttodjur* avses produktionsdjur och andra husdjur som hör samman med näringsverksamhet i anslutning till gårdsbruk.

Det åligger enligt 3 kapitlet kommunarena att anordna *basveterinärservice* åt nyttodjur samt sådan veterinärservice som anses nödvändig för behandling av sjukdomar hos andra husdjur (8 §). Med

basveterinärservice avses 1 kap. 3 § 6p. tjänster som en veterinär, under rådande förhållanden och med tillgång till lämplig utrustning, kan tillhandahålla utifrån de kunskaper och färdigheter han förvärvat genom veterinär grundexamen. Kommunen ansvarar också för att det finns veterinärer på jourtid.

Kommunerna skall också ordna med övervakning och kontroll av hygien vid primärproduktion av animaliska livsmedel och vid djurhållning i den mån denna övervakning inte regleras i lagen om djursjukdomar. Kommunen kan inrätta en eller flera tjänster som *kommunalveterinär* i syfte att fullgöra sina skyldigheter enligt veterinärvårdslagen. En sådan tjänst kan vara gemensam för flera kommuner. Det åligger kommunen att ordna med den utrustning och de lokaler som behövs för att de kommunala veterinära skyldigheterna skall kunna fullgöras.

Kommunen skall, med tillämpning av självkostnadsprincipen, ta ut en klinikavgift vid djursjukvård i lokaler som kommunen tillhandahåller. Beträffande nyttodjuret finns speciella regler om kommunala subventioner av veterinärvårdskostnaderna, om resa till mottagningen, eller kommunalveterinärs resa till djurägaren, överstiger 15 kilometer. En kommunalveterinär har rätt att i sin verksamhet få handräckning av statliga eller kommunala myndigheter, t.ex. polis.

Privata veterinärer skall anmäla sin verksamhet till länsstyrelsen och till kommunens hälsovårdsnämnd. Privata veterinärer skall ha en *ansvarig föreståndare* som skall ha finsk veterinärlegitimation. Länsstyrelsen och hälsovårdsnämnden skall underrättas om vem som är ansvarig föreståndare. Verksamheten skall bedrivas i ändamålsenligt utrustade lokaler. Om det inom privat veterinär verksamhet påvisas avsevärda brister kan Jord- och skogsbruksministeriet avbryta verksamheten tills bristerna avhjälpes.

Djurskyddslagen

Djurskyddslagen (247/1996) innehåller en rad materiella bestämmelser om djurhållning, behandling av djur, djurtävlingar, förvaring och transport av djur m.m., som i stora drag inte avviker från de svenska bestämmelserna. Däremot finns skillnader när det gäller hur tillsynen och övervakningen är organiserad.

I 3 kap. 34-38 §§ stadgas att Jord- och skogsbruksdepartementet leder, styr och utövar allmän tillsyn över lagens efterlevnad. Mot-

svarande gäller länsstyrelserna inom sina respektive områden. Kommunalveterinären, kommunal hälsovårdsmyndighet samt polisen övervakar att lagen följs i kommunerna. Motsvarande tillsynsuppgifter har besiktningsveterinärer och gränskontrollveterinärer inom sina respektive ansvarsområden.

Länsstyrelsen kan också utse s.k. *djurskyddsövervakare*. Dessa skall ha genomgått särskild av ministeriet föreskriven utbildning och har rätt att verkställa djurskyddsinspektioner enligt 4 kap. 39 §. Sådan inspektion får, enligt nämnda lagrum, verkställas av en tillsynsmyndighet enligt ovan, eller av en djurskyddsövervakare, om det finns anledning misstänka att ett djur sköts, behandlas, används eller transporteras i strid med djurskyddslagstiftningen. Polisen och besiktningsveterinärer har även utan misstanke om lagbrott rätt att inspektera djurtransporter. Detsamma gäller övriga tillsynsorgan inklusive djurskyddsövervakare beträffande vissa särskilt utpekade tillsynsobjekt, t.ex. cirkusar, djurgårdar, permanenta eller ambulera djurutställningar och djurtävlingar. Det är inte obligatoriskt med tävlingsveterinär i Finland, men länsstyrelsen kan vid behov och på arrangörens bekostnad förordna att en veterinär skall närvara vid tävlingen. I övrigt åligger det arrangören att anordna med tävlingsveterinär, om det kan antas att djur vid tävlingen blir utsatta för smärta, plåga eller oskäligen påfrestning.

10.3.5 Veterinär jour i Finland

Enligt 8 § veterinärvårdslagen är en kommun skyldig att anordna en *basveterinärservice* för nyttodjurens (lantbruksdjurens) hälso- och sjukvård samt den veterinärservice som anses nödvändig för behandling av sjukdomar hos andra husdjur eller för tillhandahållande av normal hälsovårdsservice.

Av förarbeten till veterinärvårdslagen framgår att kommunen skall "som en till veterinärvården tillhörande förpliktelse anordna också en *veterinärjour*". Denna skyldighet gäller både nyttodjur och andra husdjur. Kommunernas skyldigheter i veterinärvårdslagen angående nyttodjur är dock mer omfattande än de veterinära skyldigheterna för andra husdjur.¹¹

Högsta förvaltningsdomstolen bedömde i ett mål år 1994 hur lång kommunens skyldighet att anordna veterinärjour skall sträcka

¹¹ Se Finska regeringens proposition RP 252/1989.

sig.¹² I fallet hade förbundsstyrelsen i kommunalförbund för folkhälsoarbetet i Inari-Utsjoki beslutat att upphöra med veterinärjour under veckosluten. Rätten konstaterade dock att i enlighet med veterinärvårdslagens 8 § 1 st., har kommunen, eller i detta fall ett kommunalförbund, en skyldighet att anordna veterinärverksamhet samt att denna skyldighet omfattar även basveterinärservice för behandling av nyttodjurens hälso- och sjukvård och veterinärservice som anses nödvändig för behandling av sjukdomar hos andra husdjur eller för tillhandahållande av normal hälsovårdsservice. Enligt beslutet är anordnandet av *veterinärjour* en sådan förpliktelse som avses i veterinärvårdslagens 8 § 1 st. och inte en fråga om ändamålsenlighet. Närmare bestämmelser än så om anordnandet av veterinärjouren finns inte i det finska regelverket.

I Finland finns ingen samordnad, rikstäckande jour med djursjukvård av den typ som förekommer i Norge eller Sverige. Ett djursjukhus, universitetsdjursjukhuset i Helsingfors, håller jour för alla djurslag dygnet runt, året runt. I övrigt bestämmer kommunerna självständigt, men inom nyss redovisade ramar, i vilken utsträckning och på vilket sätt veterinär jour skall upprätthållas. Det förekommer att flera kommuner samarbetar om en eller flera jourhavande kommunalveterinärer. I sådana fall redovisas ofta jourlistan med kontaktuppgifter på kommunens eller kommunernas hemsidor.

10.4 Norge

10.4.1 Bakgrund och utvecklingstendenser

Den norska landarealen omfattar 304 000 kvadratkilometer eller 387 000 kvadratkilometer inklusive Svalbard och Jan Mayen. Landet är långsmalt med 1 752 km mellan den sydligaste och den nordligaste punkten. Kustlinjen är 2 650 km lång fågelvägen och 10 gånger så lång om man inkluderar fjordarna.

Den nordligaste delen av Norge är smal, bara 6,3 km på det smalaste stället. Söder om Trondheimsfjorden breder landet ut sig och är 430 km som bredast. Här är Norge delat av höga fjäll (Langfjellen) mellan Vestlandet och Østlandet. Ca 20 procent av landytan ligger 900 meter över havet eller högre. Hälften av den totala arealen ligger över barrskogsgrensens. Mindre än 3 procent är odlad

¹² Högsta förvaltningsdomstolens beslut i ärende nr 3/1/1994

jord och ca 25 procent är täckt av skog. Ett tjugotal fjordar, mellan 60 och 200 kilometer långa, skär in i landet från atlantkusten och delar den smala landremsan i öst-västlig riktning. Norge har 4,6 miljoner invånare och en befolkningstäthet om ca 15 invånare per kvadratkilometer.

Strukturuomvandlingen har fortgått i riktning mot färre och större besättningar. Under perioden 1969–1999 minskade det totala antalet lantbruk med 55 procent till ca 71 000. Antalet gårdar med lantbruksdjur minskade under samma period med närmare 80 procent. År 2006 fanns 36 381 gårdar med lantbruksdjur kvar. Antalet gårdar med mjölkkor har nästan halverats sedan år 1995. Antalet nötkreatur, särskilt mjölkkor, har också stadigt minskat. Denna utveckling kommer att fortsätta i framtiden.¹³

Tabell 10.4 Utvecklingen av antalet lantbruksdjur av olika slag i Norge 1992 – 2006

Djurslag	1992	1998	2006
Nötkreatur, totalt	1 007 539	1 045 574	918 490
Varav mjölkkor	335 996	322 791	266 116
Grisar, totalt	1 302 538	1 467 887	1 535 279
Varav slaktsvin	1 214 701	1 378 443	1 433 559
Värphöns	3 653 248	3 113 209	3 329 637

Källa: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Den norska djurhållningen är mycket småskalig jämfört med den svenska. Även om den genomsnittliga besättningsstorleken för mjölkkor ökat, har det skett från mycket låga nivåer. En norsk mjölkkobesättning hade i genomsnitt 12,8 djur år 1995 och 17,6 djur år 2006. Samma år var motsvarande genomsnitt i Sverige ca 45 djur och i Danmark omkring 85 djur.

En särskild, specifikt norsk, produktionsgren utgörs av fiskodling, främst av lax och öring. Denna har haft en närmast explosionsartad utveckling under de senaste 20 åren. Den samlade produktionen av odlad lax och öring har ökat från knappt 20 000 ton i början av 1980-talet till drygt 640 000 ton år 2005. Härtill kommer odlad torsk, som nyligen introducerats, och varav 7 000 ton producerades år 2005.

¹³ En närmare beskrivning av den norska djurhållningens utveckling i strukturella och tekniska avseenden finns i Stortingsmelding nr 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd.

departementet och Norsk veterinärförening. I avtalet stadgas att staten skall ha det övergripande ansvaret för att det upprättas en heltäckande jourverksamhet i hela Norge, som avser både djursjukvård och offentliga uppgifter. En särskild ersättning utgick till veterinärerna för den olägenhet det innebar att vara tillgänglig under jourtid. Privatpraktiker som ingick i systemet fick, under jourtid, automatiskt status som distriktsveterinärer med de skyldigheter och rättigheter som följde med denna titel.

De allra flesta uppdrag under jourtid avsåg dock djursjukvård och inte offentliga uppgifter. Systemet fungerade länge bra trots ett tilltagande missnöje med ersättningsnivåerna. Mot slutet av 1990-talet uppstod en situation där allt fler privatpraktiker avstod från att förnya avtalet om deltagande i joursystemet. Detta är en viktig bakgrund till den översyn av det norska systemet för veterinär jourverksamhet, som genomfördes i början av 2000-talet.

Ungefär hälften av Norges drygt 2 000 veterinärer är privatpraktiker. De övriga är i huvudsak offentliganställda, varav den största gruppen arbetar inom Mattilsynet.

10.4.3 Institutionella förhållanden

Det yttersta ansvaret för den norska jordbrukspolitikerna ligger hos Landbruks- och matdepartementet. Myndighetsstrukturen på lantbruks- och livsmedelsområdet har nyligen varit föremål för en betydande reformering. Viktiga målsättningar med reformen var en *förenklad myndighetsstruktur* med färre myndigheter, en *tydligare gränsdragning* mellan statens och företagets ansvar, en ny organisation för *vetenskapligt stöd* till myndigheterna och en *ny livsmedelslagstiftning*.

Tidigare fanns ett antal myndigheter som hade olika, avgränsade ansvarsområden inom lantbruk, stödsystem, veterinär organisation och livsmedelhygien, t.ex. Statens landbrukstillsyn, Statens näringsmiddelstillsyn (SNT) med ett centralt och 89 lokala tillsyns- och kontrollkontor, Fiskeridirektoratet och Statens dyrehelsetillsyn. Landbrukstillsynet och SNT kunde närmast jämföras med Jordbruksverket och Livsmedelsverket i Sverige.

Mattilsynet

Sedan den 1 januari 2004 hanteras de statliga myndighetsfunktionerna inom jordbruks- och livsmedelsområdet, och delvis inom fiskerinäringen, i en samlad organisation inom *Mattilsynet*. Den nya myndigheten är ett statligt, rikstäckande förvaltningsorgan, vars övergripande målsättning är att säkerställa att konsumenterna har tillgång till säkra livsmedel, inklusive dricksvatten, med en hög kvalitet. Mattilsynen skall också främja folkhälsa, plant- och djurhälsa, ett gott djurskydd, miljövänlig produktion samt en djur- och fiskhållning som är etiskt försvarbar. Mattilsynet har också viktiga kontrollfunktioner inom kosmetikatillverkning och läkemedelsindustri samt utövar tillsyn över veterinär yrkesverksamhet i Norge. En allmän uppgift är att stimulera värdetillväxt i berörda näringar. Mattilsynet skall utföra sina uppgifter genom föreskriftsarbete och svara för en riskfokuserad tillsyn inom sina tillsynsområden. En viktig del av arbetet är att genom informationsinsatser sprida kunskap om gällande regler och risker inom verksamheterna. Mattilsynet skall också hålla en rikstäckande beredskap inför extraordinära händelser, t.ex. utbrott av smittsamma djursjukdomar. För sådana situationer finns bl.a. en särskild administrativ beredskapsplan (ABP). Extraordinära situationer definieras såsom

- en akut kritisk händelse, som har betydelse för säkerheten i fråga om livsmedel, insatsvaror, plant- eller djurhälsa eller djurskydd,
- en händelse som *kan få* betydelse i något av ovan nämnda avseenden eller
- en händelse som av *allmänheten kan uppfattas* som kritisk i ovan nämnda avseenden.

Mattilsynet skall också fungera som regeringens expertorgan inom lantbruk, fiskeri och livsmedelssäkerhet och i första hand bistå Lantbruks- Fiskeri- och Handelsdepartementen med beslutsunderlag och analyser.

Exempel på konkreta arbetsuppgifter vid Mattilsynet är att utarbeta de kontrollprogram för lantbruksdjur avseende förekomst av djursjukdomar som krävs enligt EES-avtalet. Kontrollprogrammen genomförs i huvudsak genom provtagningar, som i regel utförs av Mattilsynets lokala personal, men som också kan utföras av djurägaren eller av privatpraktiserande veterinärer. Närmare instruktioner för kontrollprogrammen och för provtagning kan laddas ned

från Mattilsynets hemsida.¹⁵ Analys av prover sker hos Norska Veterinärinstitutet, som i allt väsentligt har samma uppgifter som Statens veterinärmedicinska anstalt i Sverige.

Mattilsynet är ansvarig myndighet för försörjningen med veterinärtjänster, bl.a. för att en fungerande jourverksamhet kan upprätthållas i hela landet enligt vad som beskrivs närmare nedan.

Organisation

Mattilsynets organisation har en central, en regional och en lokal nivå. Huvudkontoret i Oslo består av fyra avdelningar, avdelningen för konsumentfrågor och djurskydd, avdelningen för enhetlig tillsyn, avdelningen för hälsa och hygien samt en administrativ avdelning. Den regionala nivån består av de åtta regionkontoren i

- Hedemark och Oppland,
- Oslo och Akershus,
- Buskerud, Vestfold och Telemark
- Rogland och Agder,
- Hordaland med Sogn och fjordarna
- Trøndelag, Møre och Romsdal,
- Nordland samt
- Troms och Finnmark.

Under vart och ett av regionkontoren finns ett varierande antal lokalkontor, sammanlagt 63 stycken. Därutöver finns fem nationella centra, som hanterar specifika serviceuppgifter åt den samlade organisationen. Dessa är

- Centrum för IT och dokumentation i Brumunddal
- Centrum för plantor och vegetabilier i Ås
- Centrum för djur och animalier i Sandnes
- Centrum för fisk och maritima livsmedel i Bergen samt
- Centrum för ekonomifunktion, avgiftsuttag och löneredovisning i Sortland.

¹⁵ www.mattilsynet.no under fliken "övervakning og kartlegging". Under fliken "Smittevern og bekjempelse" finns föreskrifter och instruktioner för myndighetsföreträdare, djurägare och veterinärer i fråga om bekämpning av olika djursjukdomar.

Distriktsorganisationen

Den lokala organisationen i distrikten utgör basen i Mattilsynets operativa verksamhet och här utförs i praktiken allt operativt tillsynsarbete, oavsett om det gäller vegetabilieodling, djurskydd, veterinär verksamhet, livsmedelstillsyn eller provtagningar och officiella veterinäruppgifter. Distriktsorganisationen är, inte minst genom sin dygns- och rikstäckande s.k. förvaltningsjour, också en viktig beståndsdel i smittskyddsorganisationen.

Inför starten av verksamheten bedömde Mattilsynet att bl.a. följande kriterier för den lokala organisationen bör tillämpas: Minibemanningen vid distriktskontoren bör uppgå till 10–12 personer, för att en tillräcklig samlad kompetens och en effektiv tillsyn skall kunna uppnås. Med hänsyn till att variationerna mellan antal tillsynsobjekt och tätheten mellan tillsynsobjekten i olika delar av landet är betydande, bör dock dimensioneringen i vissa fall kunna vara mindre respektive större än så. I syfte att reducera de olägenheter som långa resvägar för personalen kan innebära, bör det i många fall vara lämpligt att påbörja respektive avsluta vissa arbetsdagar fält i kombination med ett visst mått av distansarbete. Detta sker med hjälp av bärbara datorer, som också kan användas i fältarbetet. En bärande princip i Mattilsynet är att tillsynspersonalen, som huvudregel betraktat, inte skall ha några som helst affärsrättsliga relationer med tillsynsobjekten eller dess företrädare. Inte ens en sträng tillämpning av denna princip bör dock hindra att tillsynspersonalen utövar viss näringsverksamhet, ifall det i enskilda fall finns tungt vägande samhällsskäl för detta.¹⁶

Mattilsynet har sammantaget drygt 1 350 anställda varav ca 130 vid huvudkontoret och ca 240 vid de åtta regionala kontoren. De flesta, ca 1 000 personer, är anställda vid de 64 distriktskontoren. Den nya organisationen har inneburit att det samlade antalet anställda kunnat minska något i förhållande till föregående myndighetsorganisation. Sammantaget har reformen dock inte ännu fullt ut lett till de effektiviseringar med åtföljande kostnadsbesparingar som var ett av målen med reformen. Detta beror delvis på att medel avsedda för löpande drift har tagits i anspråk för att täcka kostnader för omställningen. Mattilsynet är i slutet av år 2006 i slutfasen av ett arbete med en genomgång av vilka organisatoriska förändringar som kan göras för att öka effektiviteten och organisa-

¹⁶ Mattilsynets förslag till lokal organisering per 5.6.2003, bilaga till brev till Landbruks- og Matdepartementet av den 5 juni 2003, ref 03/00048

tionens förmåga att hantera krävande uppgifter. Under 2007 skall Mattilsynet även få i uppdrag att följa upp effektiviseringsarbetet.

Mattilsynet har en budget om ca 1,13 miljarder norska kronor år 2006. Enligt förslag för år 2007, ökar budgeten med knappt 1,5 procent till ca 1,15 miljarder norska kronor. Härav avser en särskild post om 88 miljoner norska kronor, kallad *tillskott till veterinärberedskap*, kostnader för veterinär jourverksamhet enligt de system som beskrivs närmare nedan. Andelen avgiftsfinansiering beräknas minska från ca 65 procent år 2006 till ca 63 procent år 2007. Detta beror huvudsakligen på att en rad tidigare avgiftsbelagda tjänster tagits bort som en följd av de nya kontrollsystemen för bl.a. köttkontrollen som är en följd av hygienreglerna.¹⁷

Veterinärmedicinska rådet

Veterinärmedicinska rådet är ett veterinärmedicinskt expertorgan, som på myndigheternas eller sakägares uppdrag eller på eget initiativ uttalar sig om fackmässigheten i veterinärers yrkesutövning i enskilda fall. Förutom myndigheter och sakägare kan även ombud i rättsliga tvister, försäkringsbolag, och domstolar begära rådets utlåtande.

Rådet skall bestå av sju ledamöter som utses för en ämbets tid om 5 år. Ordförande och vice ordförande utses av departementet. En av ledamöterna skall vara jurist. Av övriga sex ledamöter skall fyra vara veterinärer med forskningsbakgrund samt två vara veterinärer med erfarenhet av praktisk veterinär yrkesverksamhet.

10.4.4 Regelverken

Djurhälsopersonallagen

Grundläggande regler för veterinär verksamhet finns i lagen 2001–06–15 nr. 75 om veterinärer och annan djurhälsopersonal (djurhälsopersonallagen). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2002. Bakgrunden till den nya lagstiftningen var de omfattande förändringar av lantbrukets struktur och produktionsförutsättningar, som skett sedan den föregående lagen om veterinär verksamhet infördes år 1948.

¹⁷ Stortingsproposition nr 1 (2006–2007) programområde 15, Landbruk og mat (budgetpropositionen)

Syftet med den nya lagen är att bidra till en hög kvalitet i den veterinära verksamheten, ett gott djurskydd, säkra livsmedel och ett gott miljöskydd. Inledningsvis slås också fast att staten har det övergripande ansvaret för ett fungerande veterinärväsende i hela landet. (1 §, 2 st).

För att utöva veterinär verksamhet, eller verksamhet som fiskhälsobiolog, krävs *auktorisation* (4 §). Auktorisation meddelas efter ansökan av Mattilsynet efter bemyndigande av regeringen. Auktorisation förutsätter relevant examen vid Norsk eller utländsk högskola. I det senare fallet skall, innan auktorisation meddelas, yttrande över utbildningen inhämtas från norsk högskola. Den som inte fyller kraven för auktorisation kan istället få *licens* att utöva veterinär verksamhet under begränsad tid (5 §).

Veterinärernas lagstadgade plikter

En veterinär skall inom sitt yrkesområde arbeta för välmående och sunda djur. Det gäller i tillämpliga delar även vilda djur. Veterinärer skall medverka till en etiskt och miljömässigt hållbar djurhållning. Veterinärer har också en allmän skyldighet att värna samhället mot faror och skador som kan orsakas av djursjukdomar eller av livsmedel och produkter med animaliskt ursprung (12 §).

Enligt en särskild *nödhjälpsregel* i 14 § är en veterinär skyldig att bistå med djursjukvård då det utifrån tillgängliga upplysningar kan antas att omedelbart bistånd är påkallat. En sådan situation kan t.ex. avse ett lidande, trafikskadat djur. Plikten faller bort om veterinären har giltigt förfall eller om annan personal kan anlitas. För den nödhjälp som en veterinär utövar enligt 14 § 1 stycket kan, enligt 14 §, 2 stycket, skälig ersättning utgå från staten i fall djurägaren, den person som rekvirerat nödhjälp eller den som annars är betalningsansvarig inte efter krav fullgör sitt betalningsansvar.

Endast veterinärer har, enligt huvudregeln i 17 §, rätt att rekvirerar receptpliktiga veterinära läkemedel. Ett undantag från denna regel avser fiskhälsobiologer, som får rekvirera receptpliktiga läkemedel till fisk och andra i vatten levande djur. Apotek skall, med brytande av tystnadsplikten, meddela berörda myndigheter om det finns anledning misstänka att en veterinär missbrukar vissa läkemedel eller rekvirerar förbjudna läkemedel.

Endast den som är veterinär har rätt att behandla djur om behandlingen kräver veterinärkompetens. Detsamma gäller, oavsett

behandlingens kvalifikationsgrad, om djuret kan misstänkas lida av en smittsam djursjukdom. Det krävs också veterinär kompetens för att använda undersöknings- och behandlingsmetoder som ställer krav på särskilda kunskaper. Hit räknas t.ex. operativa ingrepp, injektioner eller annan perforering av hud eller slemhinna samt fullständig eller lokal bedövning. Endast veterinär får sätta in behandling med receptpliktiga läkemedel. Som en särskild syssla där veterinär kompetens krävs anges att vara föreståndare vid köttkontroll.

Alla veterinärer skall enligt 23 § i sin yrkesutövning

- hålla sina relevanta veterinära färdigheter och kunskaper aktuella,
- vara medvetna om egna kunskapsmässiga och praktiska begränsningar,
- säkerställa kvaliteten på sina tjänster och att de planläggs och utförs i enlighet med allmänt accepterade medicinska och etiska normer och krav och enligt lagar och föreskrifter,
- att, i fall patientens tillstånd kräver en speciell behandlingsmetod som veterinären inte själv behärskar tillfredsställande, hänvisa till annan veterinär som har nödvändiga kunskaper och hjälpmedel samt att
- hålla sig underrättad om och följa gällande regler för den egna verksamheten.

Journaler, rapporter och tillsyn

Alla veterinärer skall till berörda myndigheter anmäla sin bostadsadress, om de bedriver veterinär verksamhet som privatpraktiker och, i så fall, vilken inriktning denna verksamhet har. Det åligger också veterinärer att föra journal enligt god yrkessed. Journalerna skall omfatta fullständiga uppgifter om patienterna och vilken behandling som utförts. Veterinärer skall också i övrigt avge de rapporter och anmälningar som myndigheterna beslutar.

Veterinärer är skyldiga att ge tillsynsmyndigheten tillgång till lokaler där verksamheten utövas och ge alla de upplysningar som kan krävas för att tillsynen skall kunna utövas. Veterinärer skall, utan hinder av tystnadsplikten, inge de handlingar, ljud- och bildupptagningar eller liknande, som tillsynsmyndigheten inforrdar. En djurägare, eller dennes företrädare, har rätt att ta del av alla journaler och andra handlingar som avser egna djur. Detsamma gäller

andra veterinärer eller djurkliniker om uppgifterna krävs för djurets vidare behandling.

Klinisk veterinärjour

Av 26 § följer att det skall etableras ett jourssystem för veterinärer i hela landet. Deltagandet skall baseras på frivillighet och departementet skall efter förhandlingar ingå avtal med berörda veterinärorganisationer om villkoren för deltagande i juren och om dess närmare organisation.

Om det inte genom frivilliga åtaganden går att täcka alla områden med tillfredsställande jour, kan departementet beordra praktiserande veterinärer att delta i jourssystemet i sådana områden. I sådana fall skall de avtalade villkoren tillämpas. Plikten att delta skall begränsas till verksamhet av det slag veterinären normalt bedriver.

Beordrad tjänstgöring i krissituationer

Vid allvarliga krissituationer kan departementet, eller den myndighet departementet bemyndigar, ålägga praktiserande veterinärer särskild tjänsteplikt. För sådan tjänstgöring, som t.ex. kan ifrågakomma vid allvarliga utbrott av smittsam djursjukdom, utgår särskild ersättning till veterinären. Tjänsteplikten faller bort vid giltigt förfall.

Straff och sanktioner

Departementet eller Mattilsynet kan utfärda *varning* för veterinärer som avsiktligt eller av oaktsamhet överträder sina förpliktelser enligt djurhälsopersonallagen. Detta förutsätter att överträdelsen är ägnad att medföra fara för säkerheten i den veterinära verksamheten, oskäligen belastningar för djurägare eller onödigt lidande för djuren. Varning är ett allmänt sanktionsmedel i norsk förvaltningsrätt och närmare bestämmelser om användning av varning finns i den norska förvaltningslagen.

Departementet kan återkalla en auktorisation eller en licens om veterinär är oförmögen att utöva sitt yrke på grund av t.ex. hög ålder, sjukdom, långa uppehåll i yrkesutövningen, grövre brister i

yrkesutövningen eller missbruksproblem. Istället för indragning kan auktorisation eller licens begränsas till viss verksamhet. I sådana fall skall särskilda villkor utfärdas. Möjligheten att rekvirera läkemedel kan också dras in eller begränsas om rekvireringen varit oförsvarlig eller annars skett i stridit med reglerna.

Den veterinära verksamheten sker ytterst under straffansvar. Enligt 37 § kan en veterinär, som överträder lagen, eller villkor och bestämmelser utfärdade med stöd av lagen dömas till böter eller fängelse högst tre månader. Medverkan straffas på samma sätt. När det gäller överträdelse av vissa centrala skyldigheter, t.ex. kravet på att endast veterinär får behandla djur med smittsam djursjukdom, kan, om brottet bedöms som grovt, dömas till högst sex månaders fängelse.

Regeringen kan i föreskrift bestämma att veterinärföretag som omfattas av lagen skall betala avgift för tillsyn, kontroll och utfärdande av vissa intyg.

Djurskyddslagstiftningen

Regler om djurskydd finns i den norska djurskyddslagen (dyrevaernsloven). Reglerna är i materiellt hänseende jämförbara med de svenska. Stora skillnader finns dock när det gäller utformningen av tillsynen. Ansvar för tillsyn över djurskyddslagens efterlevnad åligger Mattilsynet, men beslutande organ är de lokala djurskyddsnämnderna. Enligt 24 § norska djurskyddslagen skall det i vart och ett av Mattilsynets 64 distrikt finnas minst en djurskyddsnämnd. Ansvarigt departement har utfärdat föreskrifter om sammansättning av djurskyddsnämnderna och om ersättning till ledamöterna.

10.4.5 Det norska journalsystemet

Som nämnts i det föregående skall det finnas en s.k. *klinisk veterinärjour* dygnet runt i hela landet. Dessutom finns en *offentlig veterinärjour* för offentliga veterinäruppgifter inklusive smittskydd. Tills nyligen fanns också en särskild *specialistjour för sällskapsdjur*. Den kliniska veterinärjouren och specialistjouren för sällskapsdjur har, mot särskild timersättning, bemannats med privatpraktiker. Den offentliga veterinärjouren är bemannad med statsanställda veterinärer och annan personal från Mattilsynet, som inte är syssel-

satta med klinisk djursjukvård. Det ställs dock inga särskilda kompetenskrav för att ingå i den offentliga jouren.

Klinisk veterinärjour

Staten har enligt 26 § djurhälsopersonallagen ett övergripande ansvar för att det finns en riks- och dygnstäckande jour för djursjukvård och att den fungerar. Den närmare organisationen och villkoren för den kliniska veterinärjouren förhandlas fram mellan norska staten och berörd yrkesorganisation på veterinärområdet, för närvarande Norsk veterinärförening (DNV). Den viktigaste orsaken till denna ordning är att det bedömts nödvändigt för staten att i vissa lägen kunna *beordra* veterinärer att ha jour. Det har mot den bakgrunden ansetts oskäligt om inte företrädare för veterinärerna också får ett inflytande över villkoren för jouren.

Enligt nu gällande avtal skall jour upprätthållas i sammanlagt 161 jourdistrikt. Dessutom följer av avtalet att 60 säsongstillägg á en månad skall fördelas. Med säsongstillägg avses en utökning av jourbemanningen i ett distrikt med en veterinär i förhållande till vad som normalt gäller i distriktet.

Jouren avser djursjukvård åt alla djur, men när det gäller sällskapsdjur och häst finns en möjlighet för jourhavande veterinär att få särskilt bistånd av specialister inom systemet med specialistjour åt sällskapsdjur. Denna beskrivs närmare nedan. Den kliniska veterinärjouren är indelad i 4 block varav

- block 1 avser vardag kväll kl. 1600-2400,
- block 2 avser vardag natt kl. 2400-0800,
- block 3 avser lördag, söndag dagtid kl. 0800-1600,
- block 4 avser lördag och söndag kvälls- och nattetid dvs. kl. 2400-0800 och 1600-2400 samt
- Block 5, slutligen, avser hela dygn under storhelg kl. 2400-2400.

Jul- och nyårsafton skall räknas som storhelg endast mellan kl. 1200 och kl. 2400.

I block 1 och 3 skall det finnas en jourhavande veterinär i vart och ett av de 161 distrikten. I övriga block skall det, enligt huvudregeln, finnas en veterinär per två distrikt. Från denna regel finns undantag i avtalet. Där stadgas att full bemanning skall gälla även under block 2, 4 och 5 i minst 35 jourdistrikt, där det är svårt för en veterinär att hålla en tillfredsställande jourservice på grund av långa

avstånd eller begränsade transportmöjligheter. Det är t.ex. inte ovanligt att fjällpass vintertid stängs på grund av snöhinder. Detta kan leda till avsevärt förlängda resor. För närvarande är ett fyrtiotal jourdistrikt undantagna och har därmed alltid full bemanning. Undantaget innebär att antalet veterinärer med jour i block 2, 4 och 5 uppgår till fler än hälften av de veterinärer som har jour i block 1 och 2 och överstiger normalt 100 veterinärer.

Även distrikten skall på sikt delas in i klasser, preliminärt tre klasser, utifrån arbetsbelastning och hur mycket intäkter veterinären kan få till den egna verksamheten under jourtid. Prissättningen är fri och alla arvoden tillfaller veterinären. Det gäller även under jourtid. De flesta distrikt kommer att återfinnas i klass två. Som underlag för bedömningen skall veterinärerna registrera och rapportera alla jourfall. Om registrering saknas eller är ofullständig placeras jourdistriktet automatiskt i den klass som ger lägst ersättning. Innan tillräckligt underlag för indelning i klasser föreligger skall ersättningen beräknas enligt tabell 8.x.

Tabell 10.5 Timersättning under jourtid i olika block för klass 2 (ordinärt jour distrikt) t.o.m. den 1 november 2006, norska kronor

Klass	Block 1 - 2	Block 3-4	Block 5
2, Ordinärt jourdistrikt	67,90	96,15	110,95
Säsongstillägg	45,25	64,05	73,50

Moms betalas inte på statliga ersättningar inom systemet med klinisk veterinärjour. Däremot är veterinärarvodena momspliktiga.

Deltagande i jourssystemet är frivilligt. Den enskilde veterinär som vill delta i den kliniska veterinärjouren, ansöker om detta hos Mattilsynet och ges, efter en enkel prövning, tillträde till systemet. Deltagandet dokumenteras i ett avtal som löper med tre månaders uppsägningstid, såvida inte flertalet veterinärer i jourssystemet godtar en kortare uppsägningstid.

Av det centrala avtalet följer en rad omständigheter som tidvis kan frita veterinären från skyldigheten att hålla jour. Exempel på sådana omständigheter är sjukdom och graviditet efter sju månader. Ett annat undantag gäller veterinärer med barn under 12 år, om barnen inte kan få tillfredsställande tillsyn under jourtid.

I avtalet fastslås också vilka närmare skyldigheter som skall åligga deltagande veterinärer. Förutom den allmänna och lagstadgade skyldigheten att bistå med veterinär nödhjälp, skall veterinärer

under jourtid bistå med sådan djursjukvård som inte bör kunna anstå till nästkommande vardag, om det finns djurskydds- eller djurhälsomässiga skäl eller om näringsmässiga hänsyn talar för det. Det åligger också veterinärerna att stå till förfogande för att tillvarata offentliga intressen, inklusive att utföra enstaka frivilliga eller beordrade tjänster åt myndigheterna. Detta sker mot ersättning som avtalas i särskild ordning.

Mattilsynet har det operativa ansvaret för den kliniska veterinärjourens funktionssätt. Mattilsynet skall i samråd med de deltagande veterinärerna i ett jourdistrikt utforma ett journalschema som avser minst en kalendermånad i taget. Jourrapporter skall inges till Mattilsynet senast två veckor efter avslutad kalendermånad. Deltagarna skall även dokumentera omfattningen av resor och kliniskt arbete på jourtid under representativa perioder, som bestäms efter överenskommelse mellan parterna. Denna dokumentation skall inges till Mattilsynet samtidigt som jourrapporterna.

För det fall ingen skulle anmäla sig i ett område kan staten, som en yttersta åtgärd, beordra en veterinär att hålla klinisk veterinärjour. Sådant åläggande kan bara avse jourtjänstgöring i det egna området och endast inom ramen för veterinärens normala praktik. En veterinär som enbart är sysselsatt med häst kan alltså inte tvingas ta emot sällskapsdjur med stöd av åläggandet. Plikten att delta i juren faller också bort vid giltigt förfall, t.ex. sjukdom. Hittills har möjligheten till åläggande av jourplikt inte utnyttjats i något enda fall. Det innebär dock inte att alla distrikt alltid varit bemannade på jourtid. Systemet har, med undantag för lägen med avtalslösa perioder, dock fungerat på frivillighetens grund. Under avtalslösa perioder, då veterinärerna i stor utsträckning underlåtit att hålla jour har dock, som närmare berörs i det följande, svåra påfrestningar uppstått för såväl myndigheterna som för djuren och djurägarna.

Jourkrisen år 2005

År 2004 sade DNV upp det centrala avtalet med staten att upphöra att gälla från och med den 1 januari 2005. Något nytt avtal kunde inte tecknas före årsskiftet. De förhandlingar som påbörjades i anledning av uppsägningen, ledde först den 4 februari år 2005 till ett nytt centralt jouravtal. Under tiden uppstod stora problem med att bemanna jourerna.

I slutet av 2004 fick Mattilsynet i uppdrag av det ansvariga departementet att veckovis rapportera statusen för verksamheten med klinisk veterinärjour. I rapporten för vecka 1, av den 7 januari år 2005, rapporterade Mattilsynet att det i 152 av de då 162 distrikten inte fanns någon jourhavande veterinär. I merparten av de 10 bemannade distrikten finns bara en veterinär tillhands under jourtid. Mattilsynet anförde i sin veckorapport härutöver i huvudsak följande: En följd av situationen är att det i stora delar av landet är mycket svårt eller omöjligt att få tag på en veterinär utom ordinarie arbetstid. Det har lett till att allmänheten istället vänder sig till Mattilsynets lokala veterinära förvaltningsjour, som inte har några reguljära möjligheter att bistå enskilda djurägare med djursjukvård. En viktig uppgift för förvaltningsjouren är dock att hänvisa till veterinärer med klinisk verksamhet, vilket i rådande situationen blivit praktiskt taget omöjligt. Däremot omfattar nödhjälpskyldigheten i 14 § djurhälsopersonallagen alla auktoriserade veterinärer. Den gäller alltså även Mattilsynets veterinärer inom systemet med förvaltningsjour. Dessa bedriver dock inte någon klinisk veterinärverksamhet och saknar därför i regel både mediciner och redskap för sådan verksamhet. De har också varierande kliniska färdigheter. Sammantaget har situationen blivit i det närmaste ohållbar för Mattilsynets personal. Den leder också till att den eftersträvade uppdelningen mellan offentlig verksamhet (t.ex. förvaltningsjour) och privat verksamhet (t.ex. klinisk djursjukvård inklusive klinisk veterinärjour) hotas. Bristen på klinisk veterinärjour har också lett till mycket negativa konsekvenser för djurens välfärd i Norge. Mattilsynet ser allvarligt på detta och vill understryka att situationen kommer att försämrats ytterligare i samband med att säsongerna för kalvning och lammning börjar. Mot den beskrivna bakgrunden vill Mattilsynet uppmana parterna att så snabbt som möjligt söka uppnå en ny förhandlingsöverenskommelse.

Det nya avtalet, som alltså gäller från den 4 februari 2005, innebär en ökning av statens direkta kostnader för ersättningar inom den kliniska veterinärjouren med ca 11 miljoner norska kronor. Dessutom gjordes vissa ändringar när det gäller principerna för bemanning och differentieringar av ersättningens storlek utifrån arbetsbelastning. För att säkerställa ett gott underlag för differentiering av ersättningar innebär avtalet även att veterinärer med jour skall registrerar allt aktivt arbete under jourtid. Sammantaget ökade norska statens kostnader för den kliniska veterinärjouren med

drygt 13 miljoner norska kronor eller med ca 23 procent i förhållande till 2004 års nivåer.¹⁸

Erfarenheterna av den norska krisen i jourssystemet visar även att nödhjälpsregeln i praktiken inte fungerat helt tillfredsställande. Alla veterinärer har i och för sig en skyldighet att bidra med nödhjälpen, men den omfattar inte en skyldighet att hålla jour och har inte heller ansetts innebära att en veterinär måste finnas tillhands för att kunna ta emot information om behovet av nödhjälpen i ett enskilt fall.

För att begränsa de ekonomiska skadorna för djurägare som drabbats av utebliven jour, och med hänsyn till att ansvaret för en fungerande jour ytterst är en statlig uppgift, infördes en tillfällig ersättningsordning. Denna innebar att djurägare, som under tiden mellan den 25 januari och den 4 februari 2005 förlorat lantbruksdjur eller häst på grund av utebliven jour, kunde få ersättning av staten. Detta förutsatte att djurägaren dels försökt få tag i en veterinär på jourtid men misslyckats, dels även kontaktat Mattilsynets veterinära förvaltningsjour medan djuret ännu levde. Den samlade kostnaden för dessa ersättningar uppgick till ca 300 000 norska kronor.

Specialistjour för sällskapsdjur

Vid sidan av den kliniska veterinärjouren fanns fram till år 2006 även en specialistjour för sällskapsdjur. Villkoren för denna följer av ett separat avtal av den 2 juni 2002 mellan DNV och norska staten. Specialistjouren innebär att det på 13 platser i Norge, framförallt vid djursjukhus, upprätthålls en särskild jour för sällskapsdjur. Företag eller enskilda veterinärer som håller specialistjour skall i enlighet med avtalet

- svara för kvalificerad rådgivning till praktiserande veterinärer runt om i landet när det gäller behandling av sjuka och skadade sällskapsdjur,
- undersöka och behandla sjuka och skadade sällskapsdjur som kräver sådan kvalificerad djursjukvård som inte kan vänta till nästkommande vardag samt

¹⁸ Stortingsproposition nr 47 (2004-2005) Om klinisk veterinärvakt og endringen av kapittel 1115 – Mattilsynet på statsbudjettet for 2005 under Landbruks – og matdepartementet

- tillvarata offentliga intressen, inklusive att utföra enstaka frivilliga eller beordrade tjänster åt myndigheterna. Detta sker mot ersättning som avtalas i särskild ordning.

För veterinärer som deltar i specialistjouren utgår av statliga medel en ersättning om 14 700 norska kronor per vecka. Denna verksamhet finansieras genom en särskild avgift på djurmat till sällskapsdjur. Ursprungligen var denna avgift, som inbringar drygt 20 miljoner norska kronor årligen, öronmärkt för specialistjouren. Denna koppling är numera borttagen. Kostnaden för specialistjouren uppgår år 2006 till ca 10 miljoner norska kronor.

Genom det avtal om klinisk veterinärjour m.m. som gäller från den 1 juli 2006, har specialistjouren för sällskapsdjur avvecklats i sin organiserade form. Det innebär att det inte längre utgår någon statlig ersättning till veterinärer som upprätthåller sådan jour. Enligt uppgift finns dock alltjämt veterinärer som håller specialistjour för sällskapsdjur på privat basis.

Mattilsynets förvaltningsjour

Det åligger Mattilsynet att upprätthålla en veterinär beredskapsjour, s.k. *förvaltningsjour* i hela landet. Förvaltningsjouren skall tillgodose det allmännas behov av veterinär kompetens utanför ordinarie arbetstid. Därmed skall säkerställas att en tillfredsställande beredskap upprätthålls i fall av extraordinära situationer och andra oönskade händelser, t.ex. utbrott av smittsamma djursjukdomar och så att effekterna av dessa kan förebyggas eller begränsas. Vissa regionala skillnader finns, men i huvudsak är förvaltningsjouren organiserad på följande sätt:

- Jour upprätthålls på distriktsnivå i totalt 27 av de 64 distrikten från den tidpunkt då distriktskontoret stänger och fram till kl. 2200 på vardagar och kl. 0800-2200 på helgdagar.
- Jour upprätthålls även på regional nivå inom fyra av de totalt åtta regionkontoren alla nätter kl. 2200-0800.
- Dessutom upprätthålls kontinuerlig jour dygnet runt på central nivå vid Mattilsynets huvudkontor.

I samband med 2004 års förvaltningsreform på livsmedelsområdet underströks att det inte får förekomma några ekonomiska eller andra kopplingar mellan Mattilsynet och tillsynsobjekten. Ett

viktigt mål var också ett renodla det statliga ansvaret. Denna renodling skulle återspeglas i organisationen. Mattilsynet som myndighet har därför, bortsett från funktionsansvaret för den kliniska veterinärjouren, ingen självständig roll när det gäller att förse allmänheten med veterinärtjänster.

I den mån det behövs, t.ex. vid extraordinära händelser, skall Mattilsynets förvaltningsjour förstärkas med praktiserande veterinärer från den öppna veterinärmarknaden. Att så kan ske, och att det finns en skyldighet för privatpraktiserande veterinärer att bistå i sådana situationer, följer såväl av 27 § djurhälsopersonallagen som av de båda avtalen om klinisk veterinärjour respektive specialistjour. Som huvudregel skall den veterinära förvaltningsjouren ombesörja

- omedelbara åtgärder i samband med utbrott av smittsamma djur- och fisksjukdomar (A- B- och C-sjukdomar),
- hantering av akuta djurskyddsärenden,
- mottagnings- och avsändarkontroll av djur i samband med import och export,
- vägledning av personal inom den kliniska veterinärjouren om regelverk och myndighetsfrågor samt
- upprätthålla kontakt med polis- och tullmyndigheter

10.5 Storbritannien

10.5.1 Bakgrund och utvecklingstendenser

Storbritannien är till ytan något mer än hälften så stort som Sverige och har en befolkning om ca 60 miljoner invånare. I juni 2005 motsvarade den samlade jordbruksmarken knappt 80 procent av landets yta. Omkring 27 procent av jordbruken i England är större än 100 hektar. I Wales och Skottland är 4 respektive 9 procent av jordbruken större än 100 hektar.

De flesta slag av lantbruksdjur har långsiktigt minskat i antal i Storbritannien. Antalet köttproducerande nötkreatur har dock ökat, långsamt men stadigt, sedan år 2002. Storbritannien är Europas största producent av fårkött, följt av Spanien, Frankrike och Grekland. Storbritannien svarar för omkring 30 procent av den samlade fårköttproduktionen i EU-25.

Tabell 10.6 Utvecklingen av antal lantbruksdjur av vissa slag i Storbritannien 2001 – 2005

Djurslag	2001	2003	2005
Nötkreatur totalt	10 602 000	10 517 000	10 414 000
Varav mjölkkor	2 251 000	2 192 000	2 065 000
Får	36 716 000	35 846 000	35 517 000
Grisar, totalt	5 845 000	5 047 000	4 864 000

Källa: DEFRA

Animalieproduktionen på de brittiska öarna, särskilt verksamheten med köttproducerande nöt, drabbades hårt av utbrotten av BSE i början 1990-talet. Kulmen på epidemin nåddes år 1992. De senaste årens ökning av antalet köttproducerande nötdjur är i själva verket en återhämtning efter den ganska stora nedgång, som inträffade som en följd av BSE-krisen.

Liksom i Sverige har andelen sällskapsdjur i den kliniska veterinära verksamheten ökat och andelen lantbruksdjur minskat. Mellan 1998 och 2002 nästan halverades andelen nötkreatur från 14 till 7,5 procent. Andelen får minskade från 4 till 1,3 procent och andelen häst från 11 till 8,4 procent. Det är sammantaget en betydligt större nedgång än som kan motiveras enbart av det minskade antalet djur. Under samma period ökade andelen sällskapsdjur från 66 till 73,5 procent.¹⁹

På uppdrag av House of Commons har den veterinära situationen utretts och analyserats inom dess kommitté för livsmedelsmiljö- och landsbygdsfrågor. Kommitténs slutsatser av analysen är att det för närvarande (2003) finns tillräckligt med veterinärer, men att lantbrukets förändrade ekonomiska förhållanden, och strukturella förändring, leder till veterinärer kommer att anlitas i allt mindre utsträckning. Efterfrågan på kliniska veterinärtjänster kommer därför att minska i lantbrukssektorn. Det innebär i sin tur att det blir mindre attraktivt för veterinärer att välja en inriktning mot t.ex. stordjursmedicin. Samtidigt, slog kommittén fast, innebär de djurhälso- och övervakningsstrategier som nu införs, att det i framtiden krävs ökade veterinära insatser inom den förebyggande verksamheten med hälsoövervakning.²⁰

¹⁹ Royal College of Veterinary Surgeons (2002) A Survey of Employment in the UK Veterinary Profession in 2002, Se www.rcvs.org.uk.

²⁰ House of Commons, Environment, Food and Rural affairs Committee, Sixteenth report of session 2002-2003, Vets and Veterinary Services

Animal Health and Welfare Strategy

I Storbritannien har ett arbete bedrivits med att ta fram gemensamma riktlinjer för olika aktörer, inklusive djurägare, veterinärer och allmänheten, när det gäller djurens hälsa och välbefinnande. Syftet med den nya strategin är att utveckla ett nytt partnerskap inom vars ramar hållbara och långsiktiga förbättringar i husdjurens levnadsförhållanden och hälsa kan uppnås och så att samhället, samhällsekonomin och miljön kan skyddas mot allvarliga djursjukdomar.²¹ Ett bärande tema i strategin är utvecklade partnerskap mellan olika aktörer. Bland andra som har viktiga roller i strategin utpekats, alla djurägare, veterinärer, alla intressenter som är inblandade i livsmedelsindustrin med framställning av animaliska livsmedel, landsbygds- miljövårds- och djurrättsorganisationer, friluftsmänniskor och andra som rör sig i naturen och där kommer i kontakt med djur, forsknings- utbildningsanstalter, enskilda konsumenter och myndigheter.

10.5.2 Institutionella förhållanden

Den brittiska förvaltningsmodellen kännetecknas av ett stort antal centrala, regionala och lokala förvaltningsorgan och icke statliga aktörer med vissa förvaltningsuppgifter. Gemensamma organ, där staten och industrin samverkar, förekommer också.

Ansvarigt departement för livsmedel, jordbruk och miljö är Departement for Environment Food and Rural Affairs (Defra). Departementets övergripande vision är att säkerställa förutsättningar för en hög livskvalitet idag och i framtiden. Ansvaret spänner över såväl traditionella jordbruksfrågor, t.ex. implementering av CAP, som livsmedelssäkerhet, djurskydd, lantbrukets ekonomi, och miljöfrågor i ett brett perspektiv. Frågor om veterinär yrkesutövning, djurhälsa och djurskydd hanteras inom avdelningen för djurhälsa och djurskydd under ledning av Storbritanniens Chief Veterinary Officer (CVO).

De operativa myndighetsuppgifterna inom veterinärsektorn hanteras inom ett antal centrala myndigheter inom DEFRA (Executive Agencies). Visa uppgifter, såsom utfärdande av legitimation, disci-

²¹ Animal Health and Welfare Strategy for Great Britain, informationsmaterial från Defra, 2004, se www.defra.gov.uk

plinära åtgärder och tillsyn över veterinär yrkesverksamhet handhas av Royal College of Veterinary Surgeons.

Royal College of Veterinary Surgeons (RCVS)

RCVS är statlig regleringsmyndighet för veterinärer i Storbritannien. RCVS svarar för att veterinär verksamhet håller en hög standard, bl.a. genom att utfärda föreskrifter, utfärda legitimationer och upprätthålla ett lagstadgat offentligt register över veterinärer, som har rätt att utöva yrket i landet.

Registret omfattar enbart namn och adress, vilket framhållits som en brist. RCVS saknar t.ex. i stor utsträckning uppgifter om de enskilda veterinärernas inriktning på arbetsmarknaden. Dessutom upprätthålls ett icke författningsreglerat register över djursjukvårdare. RCVS följer också utvecklingen på veterinärmarknaden genom återkommande undersökningar av verksamhetsförhållandena bland brittiska veterinärer. RCVS är klagomålsinstans för veterinärsektorn och prövar inom sin "Professional Conduct Departement" ärenden om veterinärernas yrkesutövning.

State Veterinary Service (SVS)

SVS är en ny central myndighet inom Defra. I själva verket är verksamheten inte ny. Den har tidigare och i annan form bedrivits under beteckningen "Ministry Vets". Den nya statusen innebär att SVS nu är ett separat centralt förvaltningsorgan under Defra. Denna åtgärd är ett led i regeringens strävan att skilja mellan central, policyskapande verksamhet och operativ verksamhet i syfte att öka fokus mot prestationer och effektivitet.

SVS huvuduppgifter är att övervaka djurhälsoläget i avseende på smittsamma djursjukdomar och säkerställa ett gott djurskydd. I detta syfte utfärdas föreskrifter. SVS skall t.ex. säkerställa att höga standarder upprätthålls för djurskyddet i besättningar och under transporter. I verksamhetsplanen för år 2007 ligger att genomföra kompletterande åtgärder för djurskydd vid transporter, bl.a. nya rutiner för godkännande av djurtransportörer. Sjukdomsövervakning, med särskilt fokus på fågelinfluensa är också prioriterade områden för verksamhetsåret 2006/07.²² SVS är ansvarig myndighet

²² SVS Business Plan April 2006-March 2007

för kontrollprogrammen avseende smittsamma sjukdomar, t.ex. bovin tuberkulos (TB), scrapie och BSE. SVS utfärdar också intyg vid internationell handel med djur och djurprodukter. Redovisningen av SVS verksamhet genomsyras, dels av väl utvecklade former för sådana samarbeten, dels av en genomgående strävan att, vid sidan av huvudmålsättningarna, verka för ett fungerande näringsliv i hela produktionskedjan ”från jord till bord”.²³

SVS har 25 regionala kontor med spridning över hela Storbritannien inklusive Skottland och Wales.

Inför verksamhetsåret 2006/07 har bl.a. följande målsättningar fastställts.

- Att bidra till implementering av ”the Animal Health and Welfare Strategy” genom att tillämpa kontroll- och övervakningsprogram enligt standardiserade metoder.
- Införa särskilda djur- och folkhälsopolicies för vissa sjukdomar, t.ex. scrapie, BSE och bovin TB.
- Förstärka beredskapen inför smittsamma djursjukdomar, bl.a. genom fler större beredskapsövningar, som involverar andra aktörer.
- Utfärda 95 procent av de hälsointyg som krävs vid export av djur inom gällande tidsgränser.
- Följa upp anmälningar om allvarliga brott mot djurskyddslagen genom gårdsbesök inom en dag.
- Genom benchmarking följa upp kundernas syn med myndighetens prestationer och mäta i vilken utsträckning de motsvarar offentliga standarder för servicenivåer i offentlig förvaltning.

En del av det operativa arbetet med provtagningar, övervakning och intyg utförs av egen personal. Det finns även genomarbetade planer för samverkan med andra myndigheter och aktörer, t.ex. jordbrukets organisationer. SVS har ett nära samarbete med ca 7 000 praktiserande veterinärer i hela landet, både i den löpande verksamheten med kontroller, provtagningar och intygsskrivning och i samband med extraordinära händelser, såsom sjukdomsutbrott. En inte obetydlig andel av de veterinära myndighetsuppgifterna ute i fält genomförs av privatpraktiker, på uppdrag av SVS. Det gäller särskilt i områden som har de mest utbredda problemen med tuberkulos, nämligen sydvästra England och södra Wales. Det gäller också glesbefolkade områden där avstånd och resvägar talar för att

²³ SVS Corporate Plan April 2005-March 2007

en lokal veterinär bistår myndigheten. Dessa uppdrag till privatpraktiker har hittills givits fortlöpande under hand. Vissa myndighetsuppgifter har utförts av privatpraktiserande veterinärer och betalats direkt av kunden. Detta förfarande skall nu ses över i syfte att skapa större systematik samt säkerställa kvalitet och rättsäkerhet. Bland annat skall mer långsiktiga kontrakt tecknas med veterinärföretag och andra producenter av veterinärtjänster. Alltjämt kommer dock att en del av myndighetsuppgifterna att utföras av privata aktörer på uppdrag av SVS.

SVS första budget för verksamhetsåret 2005/06 omfattade 102,4 miljoner brittiska pund. Det motsvarade i oktober 2006 drygt 1,4 miljarder svenska kronor. Härav avsåg drygt 30 procent insatser mot bovin TB, scrapie och BSE, 14 procent övrig sjukdomsövervakning och kontroll, 7 procent insatser för underhåll av krisberedskapen inför sjukdomsutbrott samt 5 procent djurskyddsarbete. Officiella uppgifter i samband med export av djur och djurprodukter svarade för 1,6 procent av omsättningen.

10.5.3 Meat Hygiene Service

Meat Hygiene Service (MHS) är operativt ansvarig för köttkontroll och livsmedelshygien inom animalieområdet. MHS bildades år 1995 som del av det dåvarande departementet för jordbruk, fiskeri och livsmedel. Dessa departementsuppgifter hanteras nu inom Defra. När MHS bildades övertogs köttkontrollen från sammanlagt ca 300 lokala kontrollmyndigheter. MHS är nu en del av Food Standards Agency (FSA), som är en fristående myndighet under regeringen med författningsmässig grund i the Food Standards Act från år 2000.²⁴

FSA svarar för övergripande frågor inom folkhälsa och djurskydd med anknytning till framställning av animaliska livsmedel i Storbritannien. FSA tillämpar lagar och föreskrifter inom sitt område. En viktig del avser, genom MHS, godkännande av produktionsanläggningar, t.ex. slakterier, stycknings- och packningsanläggningar, samt de veterinära kontroller före, under och efter slakt, som skall utföras enligt EG-förordningarna inom den nya hygienlagstiftningen. MHS ansvarar, enligt sin instruktion, för att dessa tjänster är tillgängliga för marknadens aktörer dygnet runt och året runt i såväl England som i Skottland och Wales.

²⁴ Se www.food.gov.uk

10.5.4 Veterinary Laboratories Agency

Veterinary Laboratories Agency (VLA) är en "Executive Agency" inom Defra. VLA fungerar som en "paraplyorganisation" eller ett regionalt nätverk för sammanlagt 16 veterinärmedicinska laboratorier runt om i Storbritannien. Härav finns två laboratorier i Skottland och ett i Wales. VLA förser alla delar av veterinärsektorn med tjänster inom laboratorieanalyser, diagnostik, övervakning, rådgivning och veterinärmedicinsk forskning.

VLA beskrivs, på myndighetens hemsida, som världens största organisationen i sitt slag, med internationellt ansedd, förstklassig expertis inom det veterinärmedicinska området. VLA har referenslaboratorier inom Storbritannien, och inom World Organisation for Animal Health (OIE) för en rad djursjukdomar och är referenslaboratorium inom EU för fågelinfluensa, Newcastle-sjukan och TSE. VLA är också referenscentrum för FN-organet Food and Agriculture Organisation (FAO) inom vissa djursjukdomar, bl.a. fågelinfluensa och har ett nära samarbete med World Health Organisation (WHO)²⁵

10.5.5 Veterinärmarknaden

I Storbritannien fanns, den 31 mars år 2006, sammanlagt 21 619 veterinärer i RCVS veterinärregister. Av dessa var knappt 13 000 kliniskt verksamma. Knappt 800 arbetade inom statlig förvaltning, varav ca 400 inom Defra. De flesta av dessa, drygt 300 veterinärer, arbetar inom SVN:s fältverksamhet. Inom Food Standards Agency fanns 72 veterinärer varav knappt 60 var verksamma med köttkontroll inom Meat Hygiene Service.

Omkring 660 veterinärer var verksamma inom veterinärutbildningarna i t.ex. Bristol, Cambridge, London, Dublin och Edinburgh. Knappt 2 600 veterinärer hade ingen verksamhet. Omkring 2 000 veterinärer arbetade utomlands. Ca 300 veterinärer var verksamma inom industrin och ungefär lika många inom välgörenhetsorganisationer och liknande sammanslutningar.²⁶ Antalet registrerade veterinärer ökade med drygt 400 år 2006 jämfört med år 2005. Det flesta av de nytillkomna veterinärerna bedriver klinisk verksamhet. Antalet veterinärer inom statlig förvaltning och under-

²⁵ Se www.defra.gov.uk/corporate/vla/

²⁶ Enligt statistik från Royal College of Veterinary Surgeons

visningssektorn är i stort sett oförändrat. Knappt 600 veterinärer har examen från annat EU-land. Störst i gruppen är polska veterinärer, som ökat avsevärt från 28 till 104 mellan 2005 och 2006. Polska veterinärer kunde först från och med år 2005 bli verksamma i Storbritannien. Två veterinärer med svensk examen var verksamma i Storbritannien under år 2006.

Av RCVS undersökning av veterinärmarknaden år 2006 framgår att knappt 90 procent av de veterinärer som arbetar i en verksamhet som kräver veterinärexamen ägnar sig åt klinisk djursjukvård. Knappt en fjärdedel arbetar med andra uppgifter t.ex. inspektioner på uppdrag av myndigheter. Summan härav blir mer än 100 procent, vilket beror på att många privatpraktiker, vid sidan av sin praktik, även utför uppgifter på uppdrag myndigheter i egenskap av Local Veterinary Inspectors (LVI:s).

Hälften av de privatpraktiserande veterinärerna arbetar i en verksamhet med en eller flera partners. Knappt 30 procent bedriver en egen verksamhet utan sådant partnerskap och 17 procent är anställda i företag som bedriver praktisk veterinärvård. Här skall anmärkas att några statliga eller kommunala aktörer inte finns på marknaden för primär djursjukvård i Storbritannien. Mot den bakgrunden används begreppet ”praktiker” och inte ”privatpraktiker” i de brittiska källorna. Däremot förekommer, som framgått, att dessa praktiker även arbetar med statliga kontroll- och övervakningsuppgifter företrädesvis inom SVS.²⁷

10.5.6 Gällande rättsregler

Det brittiska rättssystemet är uppbyggt på ett annorlunda sätt än i de nordiska länderna. En avgörande skillnad är tillämpningen av case law, som innebär att mycket av den gällande rätten utgår från praxis och inte från lagstiftning.

För veterinär verksamhet gäller för närvarande The Veterinary Surgeons Act från år 1966. Denna behandlar främst kvalifikationskrav för att få verksamma som veterinär och Royal College of Veterinary Surgeons organisation och myndighetsroller på veterinärmarknaden. Närmare bestämmelser om hur veterinär verksamhet skall bedrivas utifrån bl.a. etiska utgångspunkter finns i föreskrifter från RCVS genom dess ”Guide to professional conduct”.

²⁷ The UK veterinary profession in 2006 – The findings of a survey of the profession Conducted by the Royal College of Veterinary Surgeons, juni 2006

Här behandlas en rad olika frågor om veterinär verksamhet, bl.a. frågan om de enskilda veterinärernas skyldighet att upprätthålla jour och hur denna skall utformas. Regelverken för jour beskrivs närmare nedan.

The Veterinary Surgeons Act är för närvarande under omarbeting. Bakgrunden är att regelverken blivit föråldrade och att lagen redan kompletterats ett stort antal gånger. Ett syfte med översynen är att anpassa lagstiftningen till senare tiders utveckling av veterinärmarknaden. En viktig åtgärd i det perspektivet är att införa nya regler om vilka åtgärder som kräver veterinärbehörighet. Syftet med detta är att en stor del av dessa åtgärder kan utföras av annan personal med relevant utbildning, t.ex. djursjukvårdare.

10.5.7 Veterinär jourverksamhet

Praktiskt taget alla brittiska veterinärer har jour, i vart fall i någon form och i någon utsträckning. Det gäller såväl kliniskt verksamma praktiker som statsanställda veterinärer, veterinärer inom handel och industri, forskningsinstitutioner, laboratorier och välgörenhetsorganisationer. Enligt det brittiska synsättet är jour en naturlig del av veterinäryrket och den som funderar på att bli veterinär vet, att om man gör det yrkesvalet, väljer man också att ha jour.

Av Royal College of Veterinarian Surgeons (RCVS) föreskrifter om veterinär verksamhet framgår under rubriken "Your responsibilities to your patients" att alla veterinärer som bedriver praktiskt veterinärbete av något slag skall vidta de åtgärder som krävs för en dygnstäckande jour skall kunna upprätthållas för djur av de typer som normalt behandlas vid kliniken eller mottagningen. Detta innebär inte, som skall belysas nedan, att alla veterinärer håller ständig jour. Istället anordnas jour enligt schema i samarbete mellan olika lokala veterinärrättningar.

Obligatorisk "Emergency Cover"

I RCVS regler skiljs mellan "Emergency Cover" och "Emergency Service". Emergency Service betyder att veterinären eller kliniken upprätthåller samma servicenivå under dygnets alla timmar. Detta är inte obligatoriskt. Det är däremot Emergency Cover. Denna innebär en beredskap för åtminstone akuta första hjälpen-insatser

samt smärtlindring och avlivning. Sådan service kan, förutsatt att arrangemanget i förväg reglerats i ett skriftligt avtal mellan deltagande parter, tillhandahållas i ett samarbete mellan två eller flera veterinärer eller veterinärrättningar.

Under Emergency Cover får en veterinär inte utan giltiga skäl vägra att tillhandahålla första hjälpen, avlivning eller smärtlindring åt

1. djur av de slag som normalt behandlas av veterinären under ordinarie arbetstid,
2. andra djurslag än i punkt ett fram till dess att en veterinär som normalt behandlar djur av det aktuella slaget tar över vårdansvaret för djuret.

En veterinär som normalt behandlar djur av det aktuella slaget, får inte utan giltiga skäl vägra att överta ansvaret för första hjälpen, avlivning eller smärtlindring från en kollega som vidtagit inledande åtgärder enligt punkt två. Enbart telefonjour är inte tillräckligt för att de nu beskrivna skyldigheterna skall uppfyllas. Det åligger åtminstone veterinären att göra en professionell bedömning av vilket behov av vård som finns och hur brådskande fallet är samt att agera utifrån dessa bedömningar.

RCVS kräver inte att varje enskild veterinär själv håller beredskap för Emergency Cover dygnet runt. Tvärtom uppmuntras veterinärerna att samarbeta om en rimlig fördelning av ansvaret för Emergency Cover. Sådant samarbete kan t.ex. ske i en krets av lokala veterinärer, veterinärstationer och kliniker. Ett annat sätt att anordna servicen, som pekas ut i föreskrifterna, är att en särskild klinik eller veterinärstation, som håller Emergency *Service*, utses att hålla jour dygnet runt inom ett visst område. I sådana fall skall parterna ha träffat en skriftlig överenskommelse om arrangemangets innebörd, innan patienter får hänvisas till jourkliniken. Alla veterinärer är skyldiga att på förfrågan tillhandahålla skriftlig information om hur jourservicen har lösts i det område där kunden bor eller håller sina djur. Informationen skall omfatta relevanta och aktuella telefonnummer, vägbeskrivningar, samt uppgifter om ungefärliga kostnaderna för de olika typer av åtgärder, som kan bli aktuella inom ramen för Emergency Cover.

Kunder vid andra veterinärrättningar får i första hand hänvisas dit, men vissa akuta åtgärder, t.ex. smärtlindring, kan behöva utföras omedelbart. Veterinärerna skall också beakta att turister och

andra tillfälliga besökare, samt nyblivna djurägare, kanske inte har ett upparbetad kundförhållande med en veterinärmottagning på orten. Veterinären måste själv ta ställning till om en åtgärd är nödvändig utifrån djurets hälsotillstånd, behov och andra omständigheter. Om veterinären bedömer att första hjälpen, smärtlindring eller avlivning inte behövs genast, får patienten avvisas och åtgärderna skjutas upp till ordinarie arbetstid.

Ansvarsfrågor

Det primära ansvaret för ett husdjurs hälsa och välbefinnande ligger hos den person som äger djuret eller som har det i sin vård. Vid den tidpunkt då en djurägare vänder sig till en veterinär i anledning av ett förmodat sjukdomsfall, har veterinären ansvaret för de veterinärmedicinska bedömningar och beslut som efter undersökning är relevanta. Med utgångspunkt i denna undersökning och med eventuell tidigare kännedom om djuret eller utifrån vad djurägaren kan berätta, skall veterinären bedöma om insatser av något slag krävs omgående eller om de kan skjutas upp till ordinarie arbetstid. Om veterinären inte har möjlighet att undersöka djuret, t.ex. vid en telefonpåringning från djurägaren, måste veterinären ta ställning utan undersökning.

Stora djur och glesbefolkade områden

Normalt har lantbrukare goda kunskaper om djuren och om djurhållning enligt RSVC. Det skall dock understrykas att det också finns hobbybesättningar där ägaren inte håller djur som ett led i yrkesutövningen. Detta måste, enligt regelverket, beaktas när Emergency Cover för lantbruksdjur tillhandahålls.

Enligt föreskrifterna kan servicen inte alltid upprätthållas på samma sätt och med samma nivå i avlägsna och glesbefolkade delar av landet som i tätorter. I sådana områden kan det bli nödvändigt att ”se mer pragmatiskt på servicen med Emergency Cover”. Detta förutsätter att djurägarna är fullt informerade och införstådda med arrangemangen i denna del. Det framgår inte av materialet från RCVS vad en sådan mer pragmatisk syn kan innebära i praktiken.

Betalning för åtgärder under jourtid

Kostnaderna för veterinärvård under jourtid kan bli mycket höga. Mot den bakgrunden finns i RCVS föreskrifter också viss råd om hur denna fråga skall hanteras. Det är tillåtet för veterinären att begära en viss summa i förskott. Däremot får en veterinär eller någon annan anställd vid mottagningen inte vägra att utföra åtgärder hänförliga till Emergency Cover enbart av det skälet att kunden inte har möjlighet att genast betala för åtgärderna på plats.

Frågan om betalning bör diskuteras i ett tidigt skede, men brådskande motiverade åtgärder med första hjälpen och smärtlindring får inte fördröjas för att formerna för betalning inte är klarlagda. Av föreskrifterna framgår uttryckligen att avlivning bör rekommenderas om det står klart att kunden inte har möjlighet att betala de åtgärder som krävs för behandling av djuret.

Statistiska data om den brittiska veterinärjouren

Av RCVS kartläggning av veterinärmarknaden framgår att drygt 60 procent av privatpraktikerna *själva anordnar jourservice* av något slag. Detta behöver alltså inte innebära jour av den typ som tillhandahålls de svenska distriktsveterinärerna. Detta kan t.ex. gälla telefonjour, men med möjlighet att hänvisa till annan veterinär ifall det är motiverat i det enskilda fallet.

Drygt 20 procent av privatpraktikerna använder sig av en extern "out of hours service" t.ex. genom en veterinärklinik som har Emergency service och 11 procent håller jourservice i samarbete med en eller flera andra veterinärer eller kliniker. Jour tillhandahålls på marknadsmässiga villkor. Det finns, som framgått, ingen organiserad, statsfinansierad jour av den typ som förekommer i Norge eller Sverige.

De brittiska veterinärerna tillhandahåller jour i hög grad. I den refererade undersökningen fick veterinärerna skatta hur mycket tid de ägnar åt olika aktiviteter, bl.a. jour (on call time) under en normal arbetsvecka. Av resultaten framgår att mest jourtid, drygt 31 timmar per vecka, förekommer hos veterinärer med blandad verksamhet (så som vid veterinärstationer) och hos hästveterinärer. Även veterinärer med huvudsaklig inriktning mot lantbruksdjur uppger sig ha relativt mycket jourtid, drygt 25 timmar per normal arbetsvecka i genomsnitt under ett år. Veterinärer med praktik för

sällskapsdjur (här definierade som smådjur/exotiska djur), har jour i genomsnitt 14,5 timmar per vecka enligt egen bedömning. Här skall tilläggas att även statsanställda veterinärer inom t.ex. SVS har förhållandevis mycket jourtid. Veterinärerna i denna kategori uppger att de en normal arbetsvecka arbetar 39 timmar under ordinarie arbetstid och håller jour i genomsnitt drygt 8 timmar.

De brittiska praktikerna uppger i undersökningen att sällskapsdjuren sammantaget svarar för 70 procent av arbetstiden under ordinarie öppettid och 64 procent av arbetstiden under jourtid. Beträffande häst är proportionerna omvända. Knappt 14 procent av jourtiden och 9 procent av den ordinarie arbetstiden åtgår till djursjukvård åt häst. Ungefär samma relation mellan jourtid och ordinarie arbetstid gäller för nötkreaturen. Drygt 8 procent av den ordinarie arbetstiden och 14 procent av jourtiden ägnar brittiska praktiserande veterinärer åt nötkreatur. Sammantaget lägger veterinärerna knappt 10 procent av sin tid på lantbruksdjur. Det innebär ganska exakt en halvering jämfört med år 1998.²⁸

Detta hänger nära samman med den tilltagande kostnadspresen i det brittiska lantbruket. Under perioden 1973-2002 ökade också veterinärkostnadernas andel av de samlade kostnaderna i brittiskt jordbruk från knappt 0,5 procent till 2,5 procent.²⁹ Den brittiska intresseorganisationen för mjölkbönder, Royal Association of British Dairy Farmers, menar att ”de flesta mjölkbönder, 75 procent eller så, använder veterinärer enbart för ’brandkårsutryckningar’ och inte för så mycket annat”. Man menar också att ”De nuvarande inkomstnivåerna bland mjölkbönderna ger en direkt, negativ, effekt på användningen av veterinärtjänster”.³⁰

10.6 Samlad bedömning

Veterinärutredningen har närmare studerat förhållandena i fyra olika länder, varav tre är nordiska grannländer. Resultaten visar på stora skillnader i hur myndighetsstrukturen, den veterinära jouden och tillsynen över veterinär verksamhet har organiserats. Det finns också mycket stora skillnader mellan de olika länderna när det gäller förutsättningarna för djurhållning och veterinär verksamhet. När nyckeldata om dessa förutsättningar och om de olika organisa-

²⁸ The UK veterinary profession in 2006 – The findings of a survey of the profession Conducted by the Royal College of Veterinary Surgeons, juni 2006

²⁹ Defra, Agriculture in the United Kingdom 2002

³⁰ House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, a.a. sid. 10

toriska lösningarna redovisas i sammanställd form, framträder ett ganska tydligt mönster.

Länderna kan utifrån data i tabellen delas in i två kategorier. En första kategori omfattar länder med en hög befolkningstäthet och ett intensivt jordbruk, som också bedrivs över hela eller nästan hela landytan. Dessa länder är Storbritannien och Danmark. Båda länderna kännetecknas också av ett gynnsamt klimat och en hög veterinärtäthet räknat per ytenhet. I Danmark finns sex och i Storbritannien nio veterinärer per 100 kvadratkilometer. Det är, i Danmarks fall, ungefär tio gånger så många som i Sverige, Norge och Finland. I Storbritannien är veterinärtätheten per ytenhet ca femton gånger så hög som i Sverige, Norge och Finland.

Tabell 10.7 Nyckeldata om veterinärsektorn i undersökta länder

	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Storbritannien
Veterinärtäthet 1 (/100 000 invånare)	46	36	43	28	36
Veterinärtäthet 2 (/100 km ²)	6	0,5	0,7	0,6	9
Befolkningstäthet	120	17	15	22	245
Kotäthet (mjölkkor)	156	10	10	9	83
Gristäthet	307	4	5	3,5	20
Offentliga inslag i djursjukvården	Nej, enbart privata aktörer	Ja, genom ca 400 kommunveterinärer	Nej, enbart privata aktörer	Ja, genom ca 330 DV	Nej, enbart privata aktörer
Lantbruksdjurens utbredning	Mycket intensiv djurhållning i hela landet	Gles djurhållning, viss koncentration i sydost	Gles djurhållning i hela landet i befolkade delar	Gles djurhållning med koncentration i landets södra hälft	Intensiv djurhållning på 2/3 av landytan, viss koncentration i syd.
Myndighetsutövning genom praktiserande veterinärer	Ja, genom timanställning av privata praktiker	Ja, genom kommunalveterinärerna	Nej, strikt uppdelning offentligt/privat.	Ja, i huvudsak genom DV	Ja, privata praktiker anlitas genom avtal.
Joursystem	Ej lagstadgat, följer av DDD:s etiska regler. Fullgörs av privata aktörer.	Lagstadgat ansvar för kommunerna, fullgörs genom kommunveterinärer.	Lagstadgat ansvar för staten, fullgörs genom privata aktörer med statliga bidrag.	Ej lagstadgat, följer av statligt uppdrag till SJV. Fullgörs av DV.	Ej lagstadgat, följer av RCVS:s etiska regler. Fullgörs av privata aktörer.
Myndighetsstruktur	Strikt samlad organisation, både horisontellt och vertikalt	Samlad organisation inom djur- och livsmedelsområdet, vertikalt splittrad.	Strikt samlad organisation, både horisontellt och vertikalt	Splittrad organisation, både horisontellt och vertikalt.	Samlad organisation inom djur- och livsmedelsområdet.

Källa: Nordiska Rådet, www.norden.org och Veterinärutredningen

I den andra kategorin, som omfattar Sverige, Norge och Finland, råder helt andra förhållanden. De tre länderna kännetecknas av låg befolkningstäthet, stora områden med mycket gles djurhållning, långa transportavstånd och ett jämförelsevis strängt klimat.

Transportförhållandena i Norge är speciellt svåra genom de geografiska förutsättningarna. De många fjordarna, som skär långt in i landet, måste passeras med färja. Att köra runt fjorden kan ofta innebära en omväg på 300 – 400 kilometer, fram och åter, för att nå ett mål som fågelvägen ligger på några kilometers avstånd. Fjällvägar, som kan vara den kortaste vägen mellan två tätt befolkade dalar, är ofta stängda tidvis på vintern på grund av snöhinder. Det norska vägnätet medger generellt inte lika snabb trafik som i Sverige eller i Finland.

Underlaget är litet, men det är ändå tydligt att det finns kopplingar mellan å ena sidan befolknings- djur- och veterinärtäthet och jordbrukets utbredning och, å andra sidan, hur länderna valt att reglera den veterinära jouden och andra veterinära frågor. I Danmark och Storbritannien finns inga offentliga aktörer på marknaden för primär djursjukvård. Den veterinära jouden sköts uteslutande av privatpraktiker utan ersättning från det allmänna. Det författningsmässiga underlaget är i båda länderna obefintligt eller svagt. I Finland och Sverige finns offentliga veterinära aktörer som är statliga eller kommunala. Det är ett offentligt tjänsteåliggande för dessa aktörer att upprätthålla jour. Detta följer endera av lag eller av ett direkt uppdrag från regeringen till en central statlig myndighet. Även i Norge är en riks- och dygnstäckande jour ett lagstadgat statligt ansvar. Den primära djursjukvården tillhandahålls i Norge dock uteslutande av privatpraktiker. Många av dessa ingår i ett organiserat, statsfinansierat jourssystem, där villkoren utgör ett resultat av förhandlingar mellan staten och den norska veterinärorganisationen. Det norska joursystemet är större och dyrare än det svenska och det finska, med mer än dubbelt så många jourdistrikt som i Sverige. En viktig orsak till detta bör vara de speciella geografiska förhållanden som råder i Norge. En mer fragmentiserad djurhållning med många små lantbruk kan vara en bidragande faktor.

Det finns också stora skillnader mellan länderna ifråga om hur myndighetsarbetet har organiserats. Här går dock skiljelinjen inte

mellan de nyss berörda kategorierna. Det tycks inte finnas något klart samband mellan å ena sidan jordbruksaktivitet, befolknings- och veterinärtäthet och, å andra sidan, den statliga organisationslösningen. Däremot skall noteras att den privata jourlösningen i Norge kombinerats med en mycket omfattande decentraliserad statlig organisation för bl.a. sjukdomsberedskap.

Two huvudtyper av organisationslösning kan iakttas. Den första modellen kännetecknas av en *samlad, statlig organisation* inom hela djur- livsmedels- och veterinärområdet. Ingen primär djursjukvård bedrivs i organisationen. Denna lösning utesluter inte att praktiserande veterinärer kan användas som en kompletterande resurs för viss veterinär myndighetsutövning eller statliga förvaltningsuppgifter. Kännetecknande för en sådan organisationslösning är dels att den omfattar en *horisontell dimension*, dvs. den täcker in en rad sidoordnade sakområden från jord till bord, såsom livsmedelshygien i alla led, djurskydd, veterinärlegitimationer, gränskontroll, tillsyn över veterinär verksamhet, officiella veterinäruppgifter och kostfrågor, dels en *vertikal dimension*. Den vertikala dimensionen innebär att alla nivåer, centralt, regional och lokalt, hanteras inom en sammanhållen statlig organisationslösning. Detta utesluter inte att det inom organisationen kan finnas olika nivåer i ett vertikalt perspektiv. Tvärtom har alla lösningar av denna typ vi studerat, utöver den centrala förvaltningen, även en regional/lokal nivå. Denna nivå svarar för huvuddelen av resursanvändningen och där utförs praktiskt taget allt operativt tillsyns- och kontrollarbete.

Den svenska myndighetsmodellen är ett exempel på den andra, och motsatta, kategorin av organisationslösning. I ett horisontellt perspektiv är ansvaret för djur- respektive livsmedelsfrågorna delat mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Inom köttbesiktningen använder Livsmedelsverket i viss utsträckning Jordbruksverkets personal. Jordbruksverket har dock inte ett samlat ansvar för djurfrågorna. Det centrala ansvaret för *djurskyddet* har under en tid legat hos Djurskyddsmyndigheten men överförs fr.o.m. den 1 juli 2007 till Jordbruksverket. I samband med statsbudgeten för år 2007 aviserades att Djurskyddsmyndigheten skall läggas ned och att Jordbruksverket skall överta de centrala djurskyddsfrågorna. Detta innebär ett steg i riktning mot en samlad statlig organisation i det horisontella perspektivet.

Den svenska modellen är dock splittrad även i ett vertikalt perspektiv. Det gäller inom flera, sidordnade ansvarsområden, t.ex. djurskydd, livsmedelshygien och tillsyn över veterinär verksamhet. Länsstyrelserna beslutar i djurskyddsärenden, men kommunerna ansvarar för den operativa djurskyddstillsynen. Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn över veterinär yrkesutövning. Jordbruksverket är centralt ansvarig för denna tillsyn. På liknande sätt är Djurskyddsmyndigheten centralt ansvarig för djurskyddsfrågor, t.ex. föreskriftsarbete, kartläggning och uppföljning. Jordbruksverket ansvarar för hygienfrågor i primärproduktionen ute på gårdarna. Livsmedelsverket svarar för livsmedelshygien före och efter slakt. Butiksdiskar, bagerier och restaurangkök ligger däremot inom kommunernas ansvarsområde.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är den norska lösningen. Norge har konsekvent drivit en linje med en strukturell separation mellan statlig och privata arbetsuppgifter i veterinärsektorn. Jouren sköts i institutionaliserad form av privatpraktiker. Statlig ersättning utgår för den olägenhet det innebär att hålla jour. För att säkerställa ett effektivt smittskydd och beredskap inför sjukdomsutbrott finns dels en riksomfattande, mycket decentraliserad statlig förvaltningsorganisation, dels en lagstadgad skyldighet för privatpraktiker att vid behov och mot ersättning delta i smittskyddsarbete. En viktig svaghet i det norska systemet är att dess funktion är beroende av konsensus mellan veterinärernas yrkesorganisation och den norska regeringen när det gäller storleken på den statliga ersättningen och andra villkor. De norska erfarenheterna visar att jourssystemet i det närmaste helt upphört att fungera under tider då villkoren varit föremål för omförhandling.

11 Konkurrensen i veterinärsektorn

11.1 Inledning

Frågan om konkurrensen i veterinärsektorn har varit ständigt närvarande i utredningsarbetet. Veterinärutredningen har fått ett hundratal brev, telefonsamtal och synpunkter via e-post och hemsida från marknadens aktörer. Fokus ligger nästan uteslutande på frågan om det statliga engagemanget i veterinärmarknaden. I några fall gäller synpunkterna den, i någon mån statsfinansierade, verksamhet som ATG-hästklinikerna AB bedriver med hästsjukvård. I ett par fall har förhållandena inom den organiserade djurhälsovården uppmärksammas. Erfarenheterna från förstudien är liknande.

Det är uppenbart att konkurrensfrågan är viktig för många av aktörerna, som driver små företag. Marknaden för primär djursjukvård kännetecknas, som framgått i kapitel 8, av ett myller av små företag och en stor statlig aktör. Utredningens huvuduppgift är att finna en organisationslösning som kan förbättra marknadens funktionssätt. En konkurrensneutral lösning skall eftersträvas. Utredningen kan därför, och mot bakgrund av direktiven, inte förbise konkurrensfrågorna i detta sammanhang

Vid sidan av offentlig verksamhet på olika marknader finns dock en mängd olika företeelser som i varierande grad påverkar konkurrensen. Frågan om det statliga engagemanget bör därför inte ses som en isolerad företeelse, utan analyseras i ett bredare konkurrensperspektiv.

En allmän utgångspunkt är att svag konkurrens leder till stor marknadsmakt. Ett monopolföretag som tillhandahåller nödvändiga tjänster kan utnyttja sin marknadsmakt för att t.ex. höja priserna. Faktorer som påverkar konkurrensen på en marknad är bl.a. marknadens naturliga förutsättningar, tjänstens speciella egenskaper, konsumenternas möjlighet att byta leverantör, offentliga regleringar och aktörernas egna ageranden.

I det följande beskrivs först i generella termer några av de faktorer som har betydelse för marknadens funktionssätt från konkurrenssynpunkt. Särskild uppmärksamhet ägnas de effekter en i offentlig regi och med allmänna medel subventionerad verksamhet kan få på en marknad. Därefter redovisas i avsnitt 11.3 några iakttagelser av veterinärmarknaden från ett konkurrensperspektiv.

11.2 Allmänt om faktorer som påverkar konkurrensen

En marknad med en fungerande konkurrens är i ständig förändring. På en sådan marknad finns en blandning av små och stora företag. Nya företag tillkommer och andra konkurreras ut eller köps upp. Aktörerna söker på olika sätt värva nya kunder för att kunna expandera och de strävar efter att minimera sina kostnader och maximera sina vinster genom ett effektivt resursutnyttjande och en optimal produktionsvolym. En marknad med fungerande konkurrens kännetecknas av dynamik.

Om konkurrensen får ett fritt spelrum kommer företagens vinster också att pressas ned efterhand. Den ständiga strävan att vinna nya kunder, och behålla de gamla, leder till en press på priserna, som inte alltid fullt ut kan mötas med motsvarande kostnadsminskningar.

En viktig drivkraft för konkurrensen är kunder, i marknadens alla led, som aktivt söker tillgodose sina intressen utifrån pris och kvalitet vägda mot varandra. Det förutsätts att kunderna har faktiska möjligheter att göra rationella konsumtionsval och inte störs av t.ex. vilseledande marknadsföring och bristande marknadstransparens.

I ekonomisk teori leder en fungerande konkurrens till samhälls-ekonomisk effektivitet. Det kan beläggas empiriskt. Resurserna allokeras effektivt. Marknaden ställer in sig i ett jämviktsläge, där efterfrågan och utbud balanserar varandra. På en sådan marknad är det kundernas behov och betalningsvilja som avgör vad som skall produceras, till vilket pris och i vilken mängd. Det innebär att konkurrensen inte är ett mål i sig, utan ett medel att uppnå samhälls-ekonomisk effektivitet.

Sådana väl fungerande konkurrensmarknader är inte särskilt vanliga. I själva verket finns ingen marknad med perfekt konkurrens i den mening som avses i ekonomisk teori. Därför bör begreppet

”perfekt konkurrens” användas med stor försiktighet. I bästa fall är konkurrensen fungerande.

På alla marknader finns i varierande grad faktorer som motverkar en fungerande konkurrens. Sådana faktorer brukar kallas *marknadsimperfectioner*. De kan liknas vid ”grus i konkurrensmaskineriet” och leder till att marknadskrafterna inte förmår att styra produktionen på ett från samhällsekonomiska utgångspunkter optimalt sätt.

Det finns också marknader som fungerar mest effektivt i form av monopol. Ett exempel är s.k. *naturliga monopol*. Dessa utmärks av att verksamheten förutsätter tillgång till en kapitalkrävande infrastruktur. Ett exempel är transport av el i elnäten. I ett sådant fall är det inte lönsamt från samhällsekonomiska utgångspunkter att driva två parallella och konkurrerande nät.

Marknadsmaktens effekter

Bristande konkurrens innebär att företagen får en stor marknadsmakt i förhållande till konsumenterna. Marknadsmakt kan uppstå, eller skapas, på flera olika sätt som skall belysas i det följande. Marknadsmakt leder, typiskt sett, till en omotiverat stor *omfördelning av resurser* från konsumenterna till producenterna. Andra typiska effekter är *allokeringsineffektivitet* och *teknisk ineffektivitet*.

Omfördelningseffekten beror på att ett företag med stor marknadsmakt kan ta mer betalt för sin prestation än ett företag med svag eller måttlig marknadsmakt. I ett monopol är konsumenterna hänvisade till ett specifikt företag. Dit får de vända sig eller avstå från köp. Det kan innebära att konsumenterna ibland avstår från att köpa en produkt, även om den i och för sig behövs. Därmed har företaget missat försäljning, som skulle kunna ha kommit tillstånd vid en lägre prisnivå. Det är detta fenomen som kallas *allokeringsineffektivitet*. Marknadsmisslyckandet leder till att färre varor produceras än som kan säljas, till nackdel för både företaget och konsumenterna.

Allokeringsineffektivitet innebär att samhällets resurser inte allokeras på ett effektivt sätt. Produktionen blir mindre än den skulle ha varit vid en fungerande konkurrens. Från samhällets utgångs-

¹ Beträffande den teoretiska underbyggnaden för detta avsnitt, se Bergman, Mats, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering (Ds 2002:21).

punkter uppstår en förlust, genom konsumenternas värdering av den uteblivna produktionen är högre än produktionskostnaden. Därmed hämmas också den ekonomiska tillväxten.

Den *tekniska ineffektiviteten*, som också kan vara en följd av stor marknadsmakt, sammanhänger med allokeringsineffektiviteten. Den innebär en svag kostnadspress i produktionen, genom att höga kostnader för insatsvaror, personal och produktionsmedel utan svårighet kan vältras över på konsumenterna.² Om det är möjligt att utan problem föra kostnaderna vidare till nästa led, saknas incitament till effektivisering i produktionen. En låg priskänslighet, som i regel hänger samman med hur nödvändig konsumenterna bedömer att varan är, underlättar kostnadsöverväring. Ökar kostnaden, eller minskar försäljningen, kan företaget då ofta obehindrat höja priset. Detta skedde i byggsektorn under 1990-talet. I samband med den stora nedgången i byggandet minskade efterfrågan på installationsprodukter inom el- och vvs-marknaderna. Grossisterna höjde därför priserna kraftigt för att kompensera den minskade efterfrågan. På grund av ett svagt konkurrenstryck, beroende bl.a. på hög marknadskoncentration, och andra strukturella faktorer och en låg priskänslighet, fortsatte kunderna att handla till de högre priserna.³

11.2.1 Inträdesbarriärer

Om det är svårt eller dyrt att etablera en ny verksamhet, som skall konkurrera med de redan existerande, föreligger en inträdesbarriär. Den motverkar konkurrens genom att hindra nya aktörer att få tillträde till marknaden. I själva verket kan också "utträdesbarriärer" vara en konkurrensbegränsande faktor. De senare uppstår då investeringar, som gjorts för att möjliggöra inträde på marknaden, inte kan nyttiggöras för andra ändamål om aktören av något skäl inte vill eller kan vara kvar på marknaden. Ett exempel är investeringar i dyrbara produktionsanläggningar, som är så specialiserade att de bara kan användas för produktion av den aktuella pro-

² Efter elmarknadens avreglering 1996 konstaterade Nätmyndigheten vid Nutek att nätverksamheten i elnätföretagen i många fall belastades med onödigt höga kostnader, som inte hade kunnat bäras i en konkurrensutsatt verksamhet. Det handlade t.ex. om insatsvaror för stora belopp, som köptes in slentrianmässigt och utan upphandling i konkurrens. Det var också vanligt med dyrbara tekniska lösningar, som inte ledde till ökad effektivitet eller bättre kvalitet.

³ Lutz, J och Gabrielsson, E, Byggsektorns struktur och utveckling, Byggkommissionen 2002, se www.byggkommissionen.com

dukten.⁴ Andra exempel avser prospekteringskostnader för olja eller gas, som kan vara både höga och omöjliga att i förhand bedöma.

Dessa resonemang är relevanta också från ett småföretagarperspektiv. Om man jämför de initiala kostnaderna för att sätta upp t.ex. en tandläkarmottagning med vad det kostar att starta en revisionsbyrå, bör den tidigare verksamheten kräva ett avsevärt större startkapital än den senare. Inträdesbarriären är således högre för tandläkare, som vill bedriva privatpraktik, än för revisorer, som vill starta revisionsbyrå. Ibland krävs också olika slag av avgifter för försäljningstillstånd, auktorisation och liknande för att en verksamhet skall få bedrivas. Det har t.ex. anförts att de kraftigt höjda kommunala avgifterna för tillstånd till torghandel, korvkiosker etc., som införts i flera kommuner under senare tid, på ett skadligt sätt hämmar konkurrensen på respektive marknad. Dessa utgör barriärer mot inträde på marknaden i förhållandevis kapitalsvaga verksamheter. Här tangeras gränsen till en annan företeelse som kan begränsa konkurrensen, nämligen offentliga regleringar.

11.2.2 Regelverkens betydelse

Med regleringar avses främst författningar såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Sådana kan i vissa fall hämma konkurrensen. Ett yttersta exempel på detta är en marknad där prissättningen och andra villkor för aktörerna är reglerade. Så var tidigare fallet i t.ex. taxibranschen. Regleringen innebar att aktörerna inte själva fick bestämma priserna och de var förbjudna att verka utanför sina respektive distrikt. Det var t.ex. inte tillåtet att ta upp passagerare utanför det egna distriktet om de ville åka till en adress utanför detta distrikt. Även standarder, etiska regler och andra branschspecifika regelverk kan ge hämmande effekter på konkurrensen.

Ofta framhålls att den mängd regler som måste följas av små företagare i sig har en hämmande effekt på konkurrensen. Regelverken utgör en pålaga för de existerande företagen och de motverkar att nya aktörer kommer in på marknaden. Detta gäller inte minst skattelagstiftningen. Många små företagare behöver anlita

⁴ Ett extremt exempel är produktionsanläggningar för cement och betong samt stålverk. En bilfabrik däremot, kan i regel ställas om för andra typer av industriell verksamhet även om det är kostsamt.

kvalificerad hjälp med bokföring, deklaration etc. Erfarenheten visar att många, i och för sig livskraftiga, små företag försvunnit för att de inte förmått hantera regelverken. Skatteskulder och avgifter av olika slag har då lett till obeståndssituationer.⁵

11.2.3 Produktens och marknadens egenskaper

Marknadens naturliga förutsättningar kan vara ägnade att motverka konkurrens. Så är fallet vid naturliga monopol och i liknande situationer. En marknad kan också vara så liten att det inte finns utrymme för mer än en aktör. Ett sådant *marknadsmislyckande* uppstår ofta som en effekt av en kombination av köparunderlagets begränsade storlek och förekomsten av inträdesbarriärer, t.ex. kostnaderna för att producera varan eller tjänsten.

11.2.4 Konsumenternas beteende

Konsumenternas strävan att söka de bästa alternativen utifrån faktorer som pris och kvalitet är en viktig drivkraft för konkurrensen. På många marknader har visats att det är svårt för konsumenterna att ställa de olika konsumtionsvalen mot varandra. Det kan t.ex. bero på produkternas eller marknadens komplexitet och att det behövs sakkunskap för att kunna göra jämförelser. Ett exempel är de finansiella marknaderna. Konkurrensverket och Konsumentverket har t.ex. visat att konsumenterna anser att alla banker är lika och att det inte finns något att vinna på att byta bank. Av samma studie framgår tvärtom att hushållen kan ha ett stort ekonomiskt utbyte av att söka sig en ny bankkontakt.⁶

⁵ Se t.ex. Konkurrensverkets rapport (1999:5) Konkurrensnedvidande skatteregler, sid. 55f

⁶ Konsumentverket och Konkurrensverket i Konkurrensverkets rapportserie (2001:5) Konsumenttrörligheten på de finansiella marknaderna.

11.2.5 Aktörernas beteenden

Marknadens aktörer kan av olika skäl uppträda på marknaden på ett sätt som hämmar konkurrensen eller helt sätter den ur funktion. Det yttersta exemplet på sådana beteenden är *karteller*. En kartell är en överenskommelse mellan två eller flera aktörer om att sätta konkurrensen ur spel. En kartell kan innebära att priserna på marknaden bestäms av företagen gemensamt, att den utbudna volymen begränsas eller att marknaden delas upp mellan aktörerna från geografiska utgångspunkter eller utifrån andra kriterier.

Det finns vissa marknadskaraktäristika som anses öka risken för karteller. En koncentrerad marknad har redan berörts. En sådan marknad underlättar för företagen att kontrollera varandra, bilda en kartell och övervaka att kartellöverenskommelsen efterlevs av parterna. Ju mer lika företagen är när det gäller produktions- och efterfrågeförhållanden, tjänsteutbud och prissättningspolicy, desto lättare blir det att komma överens om prisnivåer och utbudsvolymer. Det samma gäller produkter som liknar varandra. Ju mer identiska de konkurrerande produkterna är, desto lättare är det att bilda och vidmakthålla en kartell. Sådana produkter är t.ex. bensin och asfalt och på dessa marknader har de största, hittills avslöjade, kartellerna förekommit under senare tid.

11.2.6 Strukturella förhållanden och skråtänkande

Skråtänkande och gamla, traditionella strukturer på en marknad är faktor som också kan hämma konkurrensen. Även här kan byggsektorns installationssegment tas som exempel på en marknad där sådana effekter kunnat iakttas och där de lett till högre bygg- och boendekostnader än som varit nödvändigt. De traditionella distributionskanalerna har värnats på olika sätt. Installatörerna har vägrat installera produkter de inte själva fått tillhandahålla inom ramen för entreprenaden. En installatör som ändå åtar sig att installera produkter, som tillförts vid sidan av de traditionella distributionskanalerna, kan straffas med leveransvägran i framtiden osv. Att tillföra varor på nya sätt, t.ex. genom att beställaren själv importerar dem, har varit praktiskt taget omöjligt.⁷

⁷ Se betänkande av regeringens byggkommission (SOU 2002:115) Skärpning gubbar! sid. 120 ff.

Skråtänkande kan t.ex. innebära att en yrkesgrupp, som av tradition utfört en viss uppgift, som i och för sig inte kräver yrkesgruppens speciella kompetens, kraftfullt motverkar att nya aktörer eller yrkesgrupper ges möjlighet att utföra uppgiften.

Skråtänkande och traditionella strukturer tenderar att försvåra marknadsinträde för ”uppstickare”, som erbjuder konkurrerande produkten i nya former, i ett nytt sammanhang eller i kombination med andra produkter på ett sätt som inte tidigare förekommit. Ett exempel är fastighetsmäklarbranschen, där en alternativ och billigare mäklartjänst, med ett visst mått av eget arbete för säljaren, snabbt motades ut från marknaden. I det fallet användes också nätverkseffekterna av de etablerade internetbaserade marknadsföringskanalerna för bostäder, se nästa avsnitt.⁸

Om det vid sidan av marknadsstrukturen och skråtänkandet också finns ett omfattande internt samarbete mellan de etablerade aktörerna genom t.ex. branschorganisationer, standardiseringskommittéer, samrådsföretag, nätverk och liknande företeelser, ökar risken för en försvagad konkurrens. Även risken för karteller ökar då. Båda riskerna förstärks ytterligare om samarbetena inte är öppna för offentlig insyn. En öppenhet kan åstadkommas genom att stadgar, protokoll och liknande dokument offentliggörs.

11.2.7 Nätverkseffekter

Med nätverkseffekter menas de effekter som kan uppstå till följd av hur nätverket, t.ex. bankomatsystemet eller en internetportal, hanteras av ägarna. Om affärsbankerna, som äger och driver bankomatsystemet, motar bort konkurrenter genom prissättningen på tillträde till nätverket eller rent av nekar tillträde, motverkas konkurrens. Tillträde till nätverket är i många fall en avgörande faktor för en tillkommande aktör skall lyckas. När det gäller bankomatsystemet fanns misstankar om att de nya s.k. nischbankerna inte erbjöds tillträde på skäliga villkor. Tillträde var vik-

⁸ Ett företag ville erbjuda kunderna tre varianter av mäklartjänst där den billigaste omfattade rådgivning och annonsering via Internet. Kostsamma moment, som att visa objektet för spekulanterna, fick kunden själv ta hand om. Detta innebar att försäljningskostnaderna kunde pressas avsevärt jämfört med en traditionell mäklartjänst. Genom att de etablerade aktörerna utnyttjade ”nätverkseffekter” (företaget fick inte tillträde till de viktigaste internetportalerna för mäklartjänster) kunde den nya aktören inte genomföra sin affärsplan.

tigt för de nya aktörerna, om deras tjänster skulle kunna fullt ut utnyttjas av bankkunderna.⁹

Ett annat exempel avser internetportaler för mäklartjänster. På kort tid har dessa blivit de mest betydelsefulla marknadsföringsinstrumenten för fastighetsmäklare. De har i stor utsträckning övertagit den roll som tidningsannonser traditionellt haft. Det har emellertid förekommit klagomål på att nya aktörer, som vill komma in på marknaden för mäklartjänster med delvis nya servicekoncept, inte givits tillträde till nätverk som t.ex. hemnet.se. På så vis kan de etablerade aktörerna skydda sig mot konkurrens från nya aktörer.¹⁰

11.2.8 Offentliga aktörer på marknaden

Det allmänna, genom stat och kommun, konkurrerar med privata företag på många marknader. År 2005 redovisade Ekonomistyrningsverket att de statliga myndigheterna och affärsverken sålde varor och tjänster för ca 53 miljarder kronor på olika marknader. Härav svarade kunder utanför statsförvaltningen för 36 miljarder kronor.

Värdet av de statliga myndigheternas avgiftsintäkter, exklusive affärsverken, uppgick år 2005 till 45 miljarder kronor. Det innebär en ökning med 3,4 miljarder mellan åren 2005 och 2004. Exempel på myndigheter med en stor uppdragsverksamhet är Vägverket och Banverket. Här finns också Jordbruksverkets verksamhet på veterinärmarknaden, som samma år omsatte ca 0,4 miljarder kronor.¹¹

Att offentlig verksamhet i konkurrens med privata aktörer skapar konkurrensen är väl känt sedan lång tid. Problematiken har belysts i ett mycket stort antal rapporter, analyser och betänkanden från senare tid.¹²

⁹ Se konkurrensverkets rapport (2006:01) Tillträdesvillkor för betalsystem – skillnader mellan stora och små aktörer, sid. 91 f.

¹⁰ Se Konkurrensverkets ärende med Dnr 178/2006, i vilket företaget Allt Om Bostad menar att Hemnet missbrukar en dominerande ställning genom att hota utesluta företaget från Hemnets marknadsplats ifall Allt Om Bostad försöker bygga upp en konkurrerande webbaserad marknadsplats för bostäder.

¹¹ Ekonomistyrningsverkets rapport (2006:14) Avgifter 2005.

¹² Se betänkandena Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005: 80), Skog till nytta för alla? – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SOU 2005: 39), Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111) och Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117); Statskontorets rapporter Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata (2005:19), Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3), Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration – förutsättningarna för en ombildning av Statens pensionsverk från myndighet till bolag

Statskontoret analyserade t.ex. år 2000 på uppdrag av regeringen riskfaktorer för konkurrensen inom 140 olika områden med statlig konkurrerande verksamhet. Veterinärmarknaden ingår i Statskontorets analys.¹³ Enligt Statskontoret behöver inte all statlig kommersiell verksamhet vara skadlig från ett konkurrensperspektiv. Sju olika riskfaktorer för konkurrensen kan identifieras. Ju fler faktorer som är aktuella, desto större är riskerna för konkurrensen skadas. Dessa är faktorer är

1. att myndigheten bedriver verksamhet på en marknad som är konkurrensutsatt,
2. att myndigheten verksamhet på marknaden finansieras delvis med anslag (risk för korssubventionering),
3. att myndigheten bedriver en omfattande verksamhet i konkurrens,
4. storleken på de företag med vilka myndigheten konkurrerar (små företag utgör en speciell riskfaktor),
5. att det förekommer myndighetsutövning inom myndigheten, som berör de företag med vilka myndigheten konkurrerar,
6. att myndigheten har tillgång till strategisk infrastruktur samt att
7. myndigheten har en inköparroll på den marknad där konkurrerande verksamhet bedrivs.

Med små företag avser Statskontoret i punkt fyra företag som har färre än 50 anställda. När det gäller riskfaktorn i punkt tre innebär statliga verksamheter som omsätter mer än 30 miljoner kronor per år en riskfaktor. Risken ökar med en ännu större statlig omsättning på marknaden. På motsvarande sätt ökar risken successivt ju mindre de konkurrerande företagen är.

Frågan är då på vilket sätt riskfaktorerna ger effekter. En grundläggande skillnad mellan offentligt och privat huvudmannaskap är att den offentliga verksamheten ytterst garanteras av skattemedel. Det innebär att den finansiella risken är obetydlig i den statliga verksamheten, men påtaglig i den privata. Riskkapital kan garanteras till ett lägre pris i staten än i privata verksamheter. I regel finns

(2001:19) och Staten som kommersiell aktör (2000:16); Riksrevisionens rapport Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet (RiR 2004:8); Riksdagens revisorers rapporter Arkeologi på uppdrag (2002/03:3) och Bilprovningen, fordonskontrollen och trafiksäkerheten (2000/01:2) samt Konkurrensverkets rapporter Myndigheter och marknader (2004:4) och Vårda och skapa konkurrens (2002:2; avsnitt 8.3)

¹³ Staten som kommersiell aktör Statskontorets rapport 2000:16

heller inga klart definierade avkastningskrav i myndigheterna eller så är de lågt satta. Detta gäller i första hand myndigheterna. De statliga bolagens agerande liknar i högre grad det som kännetecknar de privata konkurrenterna.

Korssubventionering innebär t.ex. att resurser inom vissa anslagsfinansierade delar av myndighetens verksamhet utnyttjas i den konkurrensutsatta delen. Det behöver inte handla om direkta penningöverföringar, även om sådana också kan förekomma. Snarare kan en korssubvention uppstå om olika servicefunktioner i myndigheten utnyttjas utan att den konkurrensutsatta verksamheten belastas med kostnaderna för nyttjandet. Exempel på servicefunktioner kan vara stöd i personalfrågor, datasupport, administrativt stöd, juridisk rådgivning, ekonomiadministration och liknande service. Även inom ett företag kan korssubventionering förekomma om företaget dels bedriver verksamhet med legalt eller faktiskt monopol, dels konkurrensutsatt verksamhet. På så sätt *skulle* t.ex. Apoteket AB kunna subventionera sina produkter på den öppna marknaden, tandborstar, hudkrämer etc., med medel från den reglerade marknaden för receptbelagda läkemedel. Ett antal risker för korssubventionering mellan konkurrensutsatt elhandel och nätmonopolen på elmarknaden har också beskrivits.¹⁴ En aktör som enbart verkar på marknader med reell konkurrens har inte motsvarande möjlighet att korssubventionera mellan sina produkter.

Det finns också en risk för sammanblandning av rollerna som myndighetsutövande organ respektive som marknadsaktör. Den risken är särskilt påtaglig när myndighetsutövningen sker på en marknad där myndigheten också är aktör. Exempel på verksamheter där sådana risker föreligger är t.ex. Svensk bilprovning, som utför både kontrollbesiktningar (myndighetsutövning) och konkurrensutsatta kvalitetskontroller i det egna bolaget Test och Information AB. Andra exempel är verksamheter inom räddningstjänsten och Lantmäteriet. Det leder till förtoendeförluster som kan minska effektiviteten i den myndighetsutövande verksamheten. I sådana fall uppstår också lätt oklarheter bland kunderna om var den myndighetsutövande verksamheten slutar och den kommersiella börjar. Redan det förhållandet att bara en aktör kan utföra både myndighetsutövning och kommersiella tjänster, såsom distriktsveterinärerna kan utföra både officiella veterinäruppdrag och

¹⁴ Se NUTEK:s rapport 1997-10-01 Korssubventionering på elmarknaden.

erbjuda djursjukvård, kan göra det attraktivt för kunderna att välja den statliga aktören för samtliga uppdrag.

Till detta skall läggas att myndigheterna ofta har ett informationsövertag i förhållande till privata konkurrenter, som i många fall är små företag. Exempel på sådan information är tillgång till offentliga register och kunddatabaser. Myndighetsrollen kan även innebära att myndigheten har tillgång till viktig information om konkurrenterna. Det finns en risk för att sådan information vidareförmedlas till den konkurrensutsatta delen av verksamheten.¹⁵

Riktlinjer för den statliga förvaltningen

I de förvaltningspolitiska styrdokumenterna finns klara riktlinjer för den statliga verksamheten, inte minst från ett konkurrensperspektiv. I den konkurrenspolitiska propositionen anges följande övergripande inriktning av konkurrenspolitiken.¹⁶

- Konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens skall väga tungt när offentliga regler som påverkar konkurrensen utformas.
- Andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka.
- På nya marknader skall strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens.
- När offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sätt så att de privata aktörerna hämmas; myndighetsuppgifter skall separeras från kommersiell verksamhet.
- Statligt ekonomiskt stöd får inte snedvrider konkurrensen.

Då statliga och privata företag är aktörer på samma marknad är, enligt propositionen, en viktig förutsättning för en fungerande konkurrens att lika villkor gäller för alla, såväl statliga som privata företag. Närvaron av offentliga aktörer kan hämma etableringar av privata företag och ge undanträngningseffekter. Det motverkar nyetablering och utgör tillväxthinder på en marknad. I ett särskilt avsnitt om konkurrens i offentlig sektor sägs att det fortsatta

¹⁵ Förutom i nämnda rapport från Statskontoret utvecklas problematiken utförligt i Konkurrensverkets rapport (2004:4) Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat

¹⁶ Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, prop. 1999/2000:140

arbetet med att utveckla alternativa styr- och driftformer för statlig verksamhet bör drivas vidare.

Den konkurrenspolitiska propositionen antogs av riksdagen år 2000, varvid riksdagen särskilt framhöll att offentlig verksamhet på en marknad inte får bedrivas så att privat företagande hämmas.¹⁷

Tillämpliga rättsregler

Konkurrenslagen

Syftet med Konkurrenslagen (1993:20) är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i handeln med varor, tjänster och andra nyttigheter. De viktigaste bestämmelserna i lagen är förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten (6 §) och mot missbruk av dominerande ställning (19 §).

De konkurrensproblem som följer av att myndigheter har dubbla och delvis motstridiga roller, dvs. att sammanblandning sker mellan förvaltnings- och myndighetsutövning och konkurrensutsatt uppdragsverksamhet kan enligt Konkurrensverkets erfarenheter inte normalt lösas med tillämpning av konkurrenslagstiftningen. Sådana konkurrensproblem är nämligen i regel inte en följd av missbruk av dominerande ställning eller otillåtna samarbeten. Det förekommer också att myndigheten inte utgör företag i konkurrensrättslig mening. Myndighetsutövning omfattas t.ex. inte av konkurrensreglerna. Detta utvecklas närmare bl.a. i Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor mellan offentligt och privat sektor (SOU 2000:117) och i Konkurrensverkets tidigare nämnda rapport Myndigheter och marknader (2004:4). Konkurrensverket har även framhållit att det inte är särskilt ändamålsenligt att med stöd av konkurrenslagstiftning försöka ändra en myndighets organisation i aktuella avseenden. Det är då, enligt verkets mening, mer ändamålsenligt att myndighetens affärsverksamhet helt separeras från myndighetsutövningen.

¹⁷ Bet. 2000/01:NU4, rskr. (2000/01:16)

Transparanslagen

Transparanslagen (2005:590) gäller från den 1 augusti 2005. Syftet med lagen är att underlätta insyn i de ekonomiska förhållandena hos större aktörer för att motverka konkurrensproblem. Lagen omfattar både privata och offentliga företag. För offentliga företag gäller lagen oavsett om företagsverksamheten bedrivs i en myndighet, i ett bolag eller i någon annan form. Såväl statliga som kommunala och landstingskommunala verksamheter omfattas av lagens regler, förutsatt att de bedriver företagsverksamhet. Lagstiftaren har inte närmare definierat vad som skall avses med företagsverksamhet utan överlämnat denna fråga till rättstillämpningen.

Förenklat uttryckt ställer lagen krav på att ett företag i sin redovisning skall särskilja verksamheten i olika delar och att överföring av medel i alla former mellan de olika delarna redovisas. De olika delarna är

- verksamhet som inte är företagsverksamhet, t.ex. sedvanlig offentlig förvaltning,
- konkurrensutsatt företagsverksamhet och
- konkurrensskyddad företagsverksamhet.

Mellan verksamhet som inte är företagsverksamhet och de båda typerna av företagsverksamhet skall en öppen redovisning ske. Mellan de båda slagen av företagsverksamhet skall en separat redovisning ske.

Lagen skall bara tillämpas på företagsverksamhet vars *nettoomsättning* överstiger 40 miljoner euro. Med nettoomsättningen avses alla intäkter från försäljning av varor och tjänster med avdrag för rabatter, moms och andra skatter som är direkt kopplade till omsättningen.

Statsstödsreglerna

För Sveriges del innebära EG:s regler begränsningar i regeringens och myndigheternas möjlighet att ge stöd till kommersiell verksamhet. I artikel 87 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen anges vilka typer av stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden, eller som kan vara det.

Det är kommissionens uppgift att tolka reglerna och avgöra om de stödprogram som medlemsstaterna vill införa kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. Länderna måste därför föränmäla de stödprogram som de vill införa. För de stödprogram som kommissionen godkänt, eller som anmälts, krävs sedan en årlig redovisning av hur stora belopp som lämnas i stöd. I Kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 fastslås ett tröskelvärde för att stöd skall behöva anmälas. Enligt dessa minimiregler skall ett stöd till ett enskilt företag inte räknas som statligt stöd enligt artikel 87 om de sammanlagda stödbeloppen under en treårsperiod är mindre än 100 000 euro. Sverige har anmält stödet till statlig veterinär verksamhet och rapporterar årligen aktuella stödbelopp. Därmed är stöden tillåtna enligt statsstödsreglerna även om ett uttryckligt godkännande inte föreligger, vilket heller inte är fallet.

Särskilda regler gäller för tjänster med s.k. *allmänt ekonomiskt intresse*.¹⁸ Sådana är undantagen från tillämpningen av art. 86.2 i EG-fördraget statliga stöd till sådana tjänster behöver därmed inte anmälas eller godkännas av Kommissionen.

För att det skall vara fråga om tjänster allmänt ekonomiskt intresse krävs enligt EG-domstolens dom i det s.k. Altmarkmålet

1. att företaget som mottar stöd utför klart definierade uppgifter som det ålagts,
2. att kriterierna för ersättningen är fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt,
3. att ersättningen inte överstiger vad som krävs för att täcka de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla tjänsten, med avdrag för intäkter som har erhållits och med tillägg av en rimlig vinst på verksamheten samt,
4. att, när det företag som skall tillhandahålla tjänsten inte har upphandlats, storleken på ersättningen fastställas på förhand.

¹⁸ Se t.ex. EG-domstolens dom i juli 2003 i mål nr C-280/2000 i det s.k. Altmarkmålet. Se även Kommissionens beslut 2005/842/EG

Kommissionen har efter domen i Altmarkmålet meddelat ett beslut om tillämpning av artikel 86.2 i EG-fördraget som gäller ersättning till företag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som inte uppfyller de nyss nämnda kriterierna. Enligt beslutet är ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse undantagna från den anmälningsskyldighet som annars gäller enligt statsstödsreglerna under vissa i beslutet närmare angivna förutsättningar.¹⁹

Även de internationella regler som administreras av Världshandelsorganisationen WTO begränsar användningen av stöd och subventioner till näringslivet. I artikel 25 av The WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures krävs att medlemsländerna öppet redovisar vilka stödprogram som förekommit och vilka stödbelopp som utbetalats. Näringsdepartementet och Jordbruksdepartementet ansvarar för att det svenska statliga stödet sker i enlighet med reglerna och de hanterar de svenska anmälningarna av stöd till EU-kommissionen.

11.3 Veterinärsektorn från ett konkurrensperspektiv

Veterinärmarknaden är ingen koncentrerad marknad betraktad som en sammantagen helhet. Tvärtom är den, med undantag för de statliga distriktsveterinärernas verksamhet, ovanligt fragmentiserad. Däremot kan på lokala marknader förekomma såväl oligopol som monopol. I själva verket tyder de data som redovisats i kapitel 8 och 9 snarast på att veterinärmarknaderna i stora delar av landet kännetecknas av oligopol. Inom den veterinära fältverksamheten tycks också en struktur som närmast påminner om ett monopol vara vanligt förekommande. Detta sammanhänger bl.a. med den distriktsindelning som tillämpas och som skall beskrivas i det följande.

De effekter som kan följa av statlig inblandning i marknader kan antas förekomma även i den veterinära verksamheten. Det finns också andra konkurrensbegränsande faktorer.

¹⁹ Kommissionens beslut 2005/842/EG

11.3.1 Kostnader för inträde på marknaden

Några inträdesbarriärer av betydelse tycks inte föreligga. Kravet på veterinärlegitimation är givetvis en slags inträdesbarriär i sig. Det är svårt att komma in på veterinärutbildningen och kön av sökande är lång. Bortsett från detta krävs inga stora insatser för att upprätta en veterinärpraktik om man jämför med småföretagande i andra branscher såsom bilreparationer, detaljhandel, frisersalonger eller verksamheter i restaurangbranschen.

Enligt utredningens experter, med insyn i veterinärverksamhetens villkor, krävs inte särskilt mycket utrustning för veterinär fältverksamhet. En ambulering veterinär behöver en bil, en mobiltelefon, ett kontor med dator och journalföringsprogram, ett kylskåp för mediciner, ett medicinskåp samt den mobila utrustningen som i basutförande kostar ca 30 000 kronor. Om veterinären sysslar mycket med häst så kan utrustning för ultraljudsdiagnostik vara bra att ha. En sådan kostar ca 80 000 kronor. Sammantagen kostnad för nyinvestering uppgår således till mellan 300 000 och 400 000 kronor. Avskrivningstiden kan beräknas till i genomsnitt ca 5–7 år. Datorer skrivs av på 3 år medan huvuddelen av veterinärutrustningen kan behållas mer än 10 år.

På en veterinärmottagning för sällskapsdjur behövs en lokal med väntrum, toalett, kylskåp, steriliseringsutrustning för instrument, enklare operationsutrustning för sårskador etc., samt kontorsfaciliteter. Investeringskostnaden för en sådan klinik bör uppgå till ca 600 000–800 000 kronor. En veterinärstation med fyra heltidsverksamma veterinärer kräver en investering om ca 1,5–2 miljoner kronor.

Några offentliga regleringar som på något sätt av betydelse motverkar eller försvårar nyetablering har inte kunnat identifieras.

11.3.2 Kundernas agerande

Veterinärutredningens förstudie visar att kunderna inte är särskilt rörliga på marknaden för fältveterinärtjänster. Det innebär att de är obenägna att byta veterinär. I betydligt högre grad är hästägare, och i ännu något högre grad ägare av sällskapsdjur, benägna att byta veterinär. Samma resultat visar sig i Veterinärutredningens enkätstudie.²⁰

²⁰ Se bilaga 3, fråga 17 f-h.

I riksdagen revisorers undersökning från år 2002 uppgav 70 procent av de intervjuade lantbrukarna att de anlita samma veterinär under de senaste två åren.²¹ De flesta i den minoritet som hade bytt veterinär uppgav att det skett tillfälligt i samband med att den ordinarie veterinären var ledig eller inte var anträffbar av annat skäl. En tredjedel av lantbrukarna uppgav att det finns alternativa veterinärer de kan anlita och en femtedel uppgav att det saknas alternativa veterinärer. Nästan hälften av lantbrukarna i studien kände inte till om det fanns någon alternativ veterinär de kunde anlita. Detta talar sammantaget för att lantbrukskunderna inte är benägna att byta veterinär. Ungefär hälften i den senare undersökningen har inte ens orienterat sig om huruvida sådana möjligheter finns.

11.3.3 Veterinärernas agerande

Veterinärutredningens förstudie visar att marknaden för fältveterinärtjänster i undersökta delar är geografiskt uppdelad i distrikt. Under utredningsarbetet har senare bekräftats att detta är vanligt förekommande i hela landet när det gäller den veterinära fältverksamheten. Distriktsveterinärerna arbetar inom formella distrikt vars avgränsningar staten fastställt. De privatpraktiserande fältveterinärerna kan i och för sig konkurrera fritt över distriktsgränserna, men tillämpar de ändå de äldre distriktsgränser, som drogs då verksamheten var statlig. Ett stort antal privatpraktiker i den veterinära fältverksamheten har tidigare varit verksamma som statliga distriktsveterinärer.

De veterinärer som intervjuats i utredningen menar att det är skarpa gränser mellan de olika distrikten och att man inte vill värva kunder från konkurrenterna, som för övrigt hellre benämns *kollegor* än konkurrenter. Attityden fångas i ett uttalande från en veterinär vid en privat veterinärstation: *”Man försöker att inte klampa in i varandras områden. Där har vi nog en tyst överenskommelse att vi jobbar inte i varandras områden. Annars skulle det bli konflikt.”*

Av intervjuerna framgick också att jourverksamheten skulle bli för betungande med ytterligare kunder och att det också kan leda till att transportavstånden i den dagliga fältveterinärverksamheten skulle bli för stora. Dessutom framhålls att kunderna föredrar att ha kontinuerlig kontakt med en bestämd veterinär. Värvningskampanjer skulle därmed vara ineffektiva och bara väcka irritation

²¹ Riksdagens revisorers rapport (2002/03:4) Villkoren för veterinär verksamhet

hos veterinärer i angränsande distrikt. Veterinärerna tycks alltså inte vara intresserade av att utöka antalet kunder med lantbruksdjur.

11.3.4 Det statliga engagemanget

Den statliga veterinärverksamheten svarar mot flera av de kriterier som enligt Statskontoret utgör riskfaktorer då en statlig aktör är aktör på en marknad. Verksamheten är betydande. Den bedrivs i konkurrens med privata aktörer som är både många och små. Myndigheten har både allmänna förvaltningsuppgifter och uppgifter som innefattar myndighetsutövning på den marknad där myndigheten också är aktör. Mycket av den information som samlas in om marknaden inom ramen för förvaltningsverksamheten skulle kunna användas för att skapa konkurrensfördelar i förhållande till konkurrenterna. Distriktsveterinärernas verksamhet är bara en liten del av Jordbruksverkets samlade verksamhet. Olika administrativa resurser utanför distriktsveterinäravdelningen kan användas, och används som framgått i kapitel 8, för att bistå myndighetens affärsverksamhet. För sådana utnyttjanden betalas ersättning till Jordbruksverket centralt enligt varierande principer beroende på tjänst. Bland annat betalas ca 20 miljoner kronor per år som ersättning för DV-avdelningens andel av verksamhet och andra centrala funktioner. Ersättningen tas direkt från anslaget. Det är dock oklart hur ersättningen skall bedömas i förhållande till omfattningen av de tjänster DV-avdelningen utnyttjar.

Härtill kommer de statliga anslaget till distriktsveterinärerna. Detta är avsett som en ersättning för att distriktsveterinärerna utför vissa samhällsnyttiga veterinärtjänster men det går, vilket också redovisats i kapitel 8, inte att utreda i vilken utsträckning detta sker, eller om medlen också används för övrig verksamhet, t.ex. sjukvård för sällskapsdjur och häst och försäljning av djurmat, hundkoppel och andra djurtillbehör.

Riksrevisionen har efterlyst klarare kriterier för hur anslaget används och pekat på behovet av en tydligare verksamhetsplanering som underlag för styrning och uppföljning. Vidare bör, enligt Riksrevisionen, Jordbruksverket precisera utifrån vilka kriterier respektive stations ekonomiska resultat ska bedömas. Riksrevisionen har

också rekommenderat Jordbruksverket att utreda om transparanslagen skall tillämpas på den aktuella verksamheten.²²

11.3.5 Marknadens egenskaper

Förutsättningarna för veterinär verksamhet av olika slag varierar kraftigt över landet. Mot bakgrund av vad som redovisats i kapitel 6 och 7 kan dras slutsatsen att det i stora delar av landet bara finns underlag för en veterinär eller en veterinärstation på den relevanta marknaden. Det innebär i praktiken ett lokalt monopol. Med hänsyn till vad som anförts i det föregående om djurägarnas och veterinärernas attityder och ageranden kan antas att det är svårt att bryta sådana monopol genom att anlita veterinärer i angränsande områden. Detta gäller i första hand den veterinära fältverksamheten med lantbruksdjur och i mindre grad övriga djurslag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla tillgängliga data pekar mot att konkurrensen på veterinärmarknaden är svag. Det gäller i särskilt hög grad på landsbygd och i glesbygd och i första hand på marknaden för veterinär fältverksamhet. Dessa slutsatser stämmer också väl med resultaten av den analys Statens livsmedels-ekonomiska institut (SLI) genomfört på uppdrag av Veterinärutredningen.²³ Orsakerna står att finna i traditionella strukturer och sätt att organisera verksamheten i veterinärdistrikt samt i både kunders och veterinärers agerande. SLI har även visat att såväl kundernas som veterinärernas känslighet för förändringar i priset är låg. Det innebär att kunderna kommer att fortsätta efterfråga veterinärtjänster även om priset stiger. Det innebär också att veterinärföretagen har en betydande marknadsmakt. De lokala marknadernas litenhet är en viktig bidragande faktor. Den statliga verksamheten på veterinärmarknaden är således bara en av flera konkurrensbegränsande faktorer. Det är dock en faktor som går att påverka. Den statliga verksamheten minskar också underlaget för privata aktörer och kan därigenom få en hämmande effekt på privata veterinär näringsverksamhet. Några etableringshinder av betydelse, förutom kravet på veterinärlegitimation, har inte identifierats.

²² Riksrevisionens revisionspromemoria 2005-11-21 med Dnr 32-2005-0748

²³ Se SLI:s rapport Konsekvenser av en privatisering av distriktsveterinärorganisationen, bilaga 6, sid. 13 ff. och 68 ff.

Det finns inga inträdesbarriärer av betydelse, bortsett då från att en lokal marknaden kan vara så liten att denna begränsande faktor i sig utgör en slags inträdesbarriär. Däremot är både kundernas bristande vilja att byta veterinär och veterinärernas begränsade ambition att skaffa nya kunder faktorer som ger ett svagt konkurrenstryck. Till detta kommer distriktsindelningen som fortlöpande upprätthålls av aktörerna. Om veterinärföretagen dessutom kan upprätthålla en gemensam prispolitik kan de ytterligare begränsa djurägarnas incitament att byta veterinär. En gemensam prispolitik underlättas om det är möjligt att kontrollera kollegornas beteende. Eftersom antalet veterinärer är begränsat, är möjligheterna att hålla reda på hur kollegorna beter sig goda. Det innebär att risken för karteller är förhöjd på veterinärmarknaden.

Den statliga veterinärverksamheten motverkar privata etableringar av veterinärkliniker för alla typer av djur genom att den omfattar veterinär verksamhet av alla slag. Det gäller alltså även för hund- och kattkliniker, och för hästveterinärer, där smittskyddet inte direkt föranleder ett statligt engagemang. Detta bidrar till att konkurrensen fungerar dåligt, men det är som framgått långt ifrån den enda bakomliggande orsaken.

12 Allmänna överväganden

12.1 Allmänna utgångspunkter

Målet för djurpolitiken är ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst. Viltstammarna skall förvaltas så att vilda djur inte orsakar oacceptabla skador på människor och egendom. Dessa mål följer av budgetpropositionen och ligger alltså fast.¹

Ett viktigt medel för att uppnå de djurpolitiska målen är en effektiv smittskyddsorganisation, där Jordbruksverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt för närvarande har ett övergripande ansvar och centrala roller. Kontrollprogram avseende smittsamma djursjukdomar som genomförs i samarbete mellan myndigheterna och näringen har också stor betydelse. Detsamma gäller en god tillgång till veterinärer med en allsidig kompetens i hela landet dygnet runt, som kan erbjuda hälso- och sjukvård för djur, övervaka djurhälsoläget och svara för offentliga veterinära uppgifter som innefattar myndighetsutövning. En effektiv tillsyn över efterlevnaden av relevanta regelverk är ett annat viktigt djurpolitiskt instrument.

De djurpolitiska strävandena har även kommit till uttryck i djurskyddslagstiftningen. Där framgår att djur skall skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djur skall vidare hållas i en god och hälsosam djurmiljö där de kan bete sig naturligt.

Av direktiven till Veterinärutredningen (Dir. 2005:71), som nära ansluter till de djurpolitiska målen, framgår att det även i framtiden skall finnas ett fungerande veterinärväsende i former som främjar samhällsekonomisk effektivitet. Veterinärväsendet skall kunna tillhandahålla veterinär fältverksamhet för lantbruksdjur i hela landet dygnet runt.

Vidare framgår av direktiven att veterinärerna skall utgöra en viktig basresurs vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Veteri-

¹ Prop. 2006/07:1

närorganisationen skall ha beredskap för att upptäcka sådana sjukdomar och kunna larma och vidta åtgärder, som förhindrar eller motverkar sjukdomsspridning. Veterinärkåren, eller delar av den, skall också kunna fungera som en beredskapsstyrka och i den rollen aktivt ingå i smittskyddsorganisationen. Veterinärväsendet skall kunna svara för veterinära förvaltningsuppgifter, som innefattar myndighetsutövning, i sådana områden och i sådan omfattning att störningar i produktion och handel inte uppstår och så att Sverige kan uppfylla sina internationella åtaganden. De djurpolitiska målen förutsätter härutöver att tillsynen över regelverken är effektiv och kan bedrivas i ömsesidigt förtroende mellan tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten.

För närvarande åligger det, med vissa undantag, distriktsveterinärorganisationen (DVO) att ta ett samlat ansvar för produktionen av samhällsviktiga veterinärtjänster bl.a. smittskydd och veterinär jour. Av budgetpropositionen (2006/07:01) framgår att DVO är avpassad främst för att tillgodose behovet av sjuk- och hälsovård hos djur inom animalieproduktionen och hos hästar inom jord- och skogsbruket. Om det finns djurskyddsskäl, eller när annan veterinärvård inte kan anvisas, är distriktsveterinärerna även skyldiga att tillhandahålla djursjukvård åt övriga djur. DVO skall, i samarbete med den av lantbruksnäringen organiserade hälsokontrollverksamheten, medverka vid sjukdomsförebyggande åtgärder, delta i kontroll- och bekämpningsprogram samt utföra officiella veterinäruppgifter.²

Utredningen skall eftersträva en lösning som främjar konkurrensneutralitet mellan olika veterinärkategorier på marknaden. Det sammanhänger med önskemålet om en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Utredningen skall analysera hur den veterinära myndighetsutövningen och tillsynen över veterinär yrkesutövning fungerar och se över tillsynsorganisationen. Mot den bakgrunden bör, som direktiven får tolkas, en viktig utgångspunkt vara att effektiviteten och ändamålsenligheten på marknaden och i den statliga kontroll- och tillsynsapparaten skall öka.

För närvarande är en klinisk veterinärverksamhet i statlig regi ett centralt verktyg för att uppnå de djurpolitiska målen. Samtidigt är, sedan lång tid, en bärande princip i statlig förvaltning att staten inte utan starka skäl skall uppträda som aktör på en marknad och där erbjuda varor och tjänster i konkurrens med privata aktörer. Den

² Prop. 2006/07:01, utgiftsområde 23, sid. 46

statliga verksamheten skall istället renodlas och koncentreras till de statliga kärnområdena.

De förvaltningspolitiska strävandena hänger samman både med målsättningen att statsförvaltning skall vara effektiv och ändamålsenlig och med önskemålet om en fungerande konkurrens.

De konkurrensproblem som uppstår när offentliga aktörer säljer produkter och tjänster på en konkurrensmarknad är väl kända sedan lång tid. Grundproblemet kan sammanfattas i att sådant agerande är konkurrensnedvridande, marknadsstörande och i förlängningen tillväxthämmande. En rad utredningar med det konkurrenspolitiska perspektivet som utgångspunkt har, som redovisats i kapitel 11, under årens lopp lämnat förslag om hur man ska komma tillrätta med problemen. Som skall visas i det följande kan även strävan efter ett effektivt smittskydd motverkas om marknaden inte fungerar effektivt.

En allmän utgångspunkt bör, enligt utredningen mening, vara att en eventuell statlig veterinärverksamhet, eller andra statliga åtgärder, inte skall vara mer omfattande än vad som krävs för att de djurpolitiska målen skall uppnås. Av samma skäl bör även närmare analyseras vilka verktyg, incitament och styrmedel som kan användas i stället för, eller i kombination med, en klinisk veterinärverksamhet med ett offentligt huvudmannaskap.

12.2 Nulägesanalys

Som framgår i kapitel 8 är veterinärsektorn starkt fragmentiserad med i huvudsak en- och fåmansföretag i den privata delen. Av data från företagens årsredovisningar kan också dras slutsatsen att många verkar under ganska knappa ekonomiska förhållanden. Sammantaget finns drygt 1 000 företag i veterinärsektorn. De sex största företagen, inklusive regiondjursjukhusen och ATG Häst-klinikerna AB, men bortsett från distriktsveterinärerna, har mellan 50 och 110 anställda. De flesta av landets ca 20 djursjukhus har 20 – 30 anställda. Aktiebolagen i veterinärsektorn har i genomsnitt 2 anställda. En stor majoritet av företagen är enskilda firmor. Det genomsnittliga antalet verksamma personer (ägare och anställda) i de privata veterinärföretagen, alla kategorier, är för närvarande ca 1,2. Det pågår en långsam utveckling mot fler större, och färre riktigt små, veterinärföretag.

Den klart största aktören är distriktsveterinärerna med ca 380 medarbetare, varav ca 330 är veterinärer. I veterinärsektorn omsätts sammantaget knappt 2,5 miljarder kronor. Härav svarar distriktsveterinärerna för drygt 400 miljoner kronor eller ca 15 procent.

Det finns omkring 600 privatpraktiserande veterinärer, som huvudsakligen bedriver djursjukvård inom den öppna, veterinära primärvården. Ungefär hälften av dessa är i varierande grad också verksamma med lantbruksdjur. Omkring 600 veterinärer är verksamma med mer specialiserad djursjukvård inom djursjukhusen, men även här bedrivs öppen primärvård, dock nästan aldrig med lantbruksdjur.³

Det är utifrån tillgängliga källor inte möjligt att närmare än så fastställa hur många veterinärer som är verksamma inom respektive område och i vilken utsträckning. Det är inte heller nödvändigt. Vad som här sägs är avsett att ge en bild som är översiktlig men tillräckligt detaljerad för att kunna tjäna som underlag för analys.

12.2.1 Marknaderna och aktörerna

Det finns många delmarknader i veterinärsektorn. Mot bakgrund av utredningens uppdrag är gränslinjen mellan öppen, primär djursjukvård och den mer specialiserade verksamheten vid djursjukhusen av betydelse. Av särskilt intresse är den del av den öppna, primära djursjukvården som gäller ambulerande veterinärverksamhet med bil, s.k. *veterinär fältverksamhet*. Denna riktar sig i första hand mot lantbrukets djur och häst och är strategisk av flera skäl. Den har stor betydelse för verksamhetsförutsättningar inom animalieproduktionen, men också för att en god beredskap mot smittsamma djursjukdomar skall kunna upprätthållas. Till detta kan läggas djurskyddsaspekten, som gäller alla djur.

Gränslinjen mellan de olika marknadssegmenten är inte helt klar. Många veterinärer har en blandad verksamhet med både ambulerande service och mottagning för hund och katt m.fl. djurslag. Som framgått erbjuder även djursjukhusen sjukvård för sällskapsdjur i öppen mottagning, som alltså är en del av den primära djursjukvården. Specialister och andra veterinärer vid djursjukhusen bedri-

³ I kapitel 9, avsnitt 9.3.2 har visats att privatpraktikernas verksamhet med lantbruksdjur är mindre än distriktsveterinärernas men ändå omfattande. Denna slutsats stöds även av data från Jordbruksverket som redovisas i bilaga 6, tabell 3.4a och 3.4h.

ver, som visats i kapitel 9, avsnitt 9.3.10, dessutom ganska ofta veterinärmottagning i egna företag, vid sidan av sin anställning.

Om vi utgår från den del av den öppna, primära djursjukvården som bedrivs utanför djursjukhusen, sannolikt en huvuddel, framträder en helt annan bild av aktörernas marknadsandelar än om den samlade veterinärmarknaden studeras. Djursjukhusen i Sverige omsätter närmare en miljard kronor per år. Det är inte med specialistvården de små veterinärföretagen och de statliga distriktsveterinärerna konkurrerar. I den mån konkurrens förekommer, konkurrerar de i första hand med varandra. I det perspektivet bör distriktsveterinärernas andel av öppen, primär djursjukvård, utifrån vad som redovisats i kapitel 8 och 9, för riket i stort kunna beräknas till mellan 30 och 40 procent.

I vissa län väger djursjukhusen särskilt tungt i den samlade veterinärvården. I Jämtlands län svarade djursjukhuset i Östersund år 2005 för omkring hälften, och distriktsveterinärerna för ca 40 procent, av omsättningen i veterinär verksamhet i länet. Det innebär att de statliga distriktsveterinärerna bör vara en dominerande aktör inom flera marknadssegment. Det finns dock även ett mindre antal privatpraktiker i Jämtland och Härjedalen.

I Västmanlands län bedriver de statliga distriktsveterinärerna en mycket begränsad verksamhet. Om det beaktas att de båda regiondjursjukhusen i Strömsholm svarar för mer än tre fjärdedelar av den samlade omsättningen i veterinär verksamhet i Västmanlands län, klarnar bilden. Det finns i Västmanlands län, vid sidan av de statliga distriktsveterinärerna, en privat veterinärstation som bedriver veterinär fältverksamhet.

På marknaden för veterinär fältverksamhet med inriktning mot lantbrukets djur är distriktsveterinärerna, såvitt kan bedömas, än mer dominerande än inom den öppna, primära djursjukvården i stort. Denna marknad kan avgränsas relativt väl. Verksamheten förutsätter att veterinären har tillgång till en bil, utrustad bl.a. med utensilier för diagnostik och behandling, läkemedel och annan materiel som behövs i fält. Ungefär hälften av landets egenföretagande veterinärer, dvs. ungefär lika många som de statliga distriktsveterinärerna, bedriver åtminstone viss verksamhet på denna marknad.

Det saknas underlag för att med någon större precision bedöma hur stor andel av den veterinära fältverksamheten med lantbruksdjur som bedrivs av distriktsveterinärer, respektive av privatpraktiker. De källor som finns är djursjukdatarapporteringen och den

enkätstudie utredningen genomfört. I kapitel 9, avsnitt 9.3.2, har visats att privatpraktikernas verksamhet med lantbruksdjur är mindre än distriktsveterinärernas men ändå motsvarar mellan 70 och 80 procent av de statliga distriktsveterinärernas verksamhet i samma segment. Denna slutsats stöds av data från Jordbruksverket, som redovisas i bilaga 6, tabell 3.4a jämförd med tabell 3.4h. Enligt Jordbruksverkets statistik avsåg 28 procent av statliga distriktsveterinärernas samlade förrättningar lantbruksdjur under 2005. Andelen förrättningar med lantbruksdjur hos privatpraktikernas uppgick samma år till 19 procent. Jordbruksverkets data i denna del är inte helt tillförlitliga. En viktig orsak här till är brister i de privatpraktiserande veterinärernas rapportering av djursjukdata. Utredningen har, som redovisas i kapitel 8, avsnitt 8.3.4, även inhämtat uppgifter om antalet veterinärer med olika inriktning ute i länen, som ger liknande resultat.

Tillgängliga data från olika källor pekar, vid en samlad bedömning, mot att de statliga distriktsveterinärerna svarar för omkring 60 procent och privatpraktikerna för omkring 40 procent av marknaden för veterinärtjänster i lantbrukssektorn. Ungefär motsatt förhållande kan antas gälla i fråga om sjukvård för sällskapsdjur och häst, dvs. privatpraktikerna svarar för den något större andelen.

I Norrbottens och Västerbottens län är de statliga distriktsveterinärerna däremot mycket dominerande inom den primära djursjukvården och kan antas svara för ca 95 procent av den veterinära fältverksamheten för lantbruksdjur. Enligt Länsstyrelsen i Norrbotten finns det i länet överhuvudtaget ingen privatpraktiserande konkurrent till distriktsveterinärerna i detta marknadssegment.⁴ I Skåne tycks de statliga distriktsveterinärerna och de privatpraktiserande svara för ungefär lika stora andelar av verksamheten med lantbruksdjur.

En viktig iakttagelse är därmed att distriktsveterinärer och egenföretagande privatpraktiker i stor utsträckning utför samma slags arbete, med såväl lantbruksdjur som häst och sällskapsdjur, sida vid sida. Det gäller även jour. Drygt 70 procent av privatpraktikerna håller jour i någon form. Ett hundratal, vilket är ungefär en tredjedel av de privatpraktiker som har verksamhet med lantbruksdjur, upprätthåller jour för lantbruksdjur enligt samma principer,

⁴ Utredningen har dock genom skriftliga synpunkter fått kännedom om att ett par veterinärer i Norrbotten under senare år slutat som distriktsveterinärer och startat privat, konkurrerande verksamhet med lantbruksdjur.

och med samma typ av schema, som tillämpas av de statliga distriktsveterinärerna.

12.2.2 En marknad i förändring

Under de senaste 10 åren har förutsättningarna för veterinär verksamhet förändrats i grunden. En bakomliggande orsak, för den veterinära fältverksamhetens del, är införandet av EG:s gemensamma jordbrukspolitik, som blev en följd av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen den 1 januari 1995.

En ny faktor, som är en följd av Sveriges EU-medlemskap, och som i hög grad påverkar djurhållningen i lantbruket, är den omfattande jordbruksreformen med omläggning från produktionsberoende stöd till gårdsstöd utan koppling till vad som produceras (MTR-reformen). Denna reform kommer, enligt alla tillgängliga analyser och bedömningar, att utgöra en stark drivkraft för effektiviseringar i lantbruket inklusive djurhållningen. Härtill kommer den internationella konkurrensen inom livsmedelsområdet. Denna har ökat som en följd av EU-medlemskapet. Effektiviseringssträvandena leder till att olönsam produktion läggs ned. Det innebär att djurbesättningar slaktas ut eller överförs till andra besättningar. Därmed minskar både antalet djur och antalet besättningar, men den genomsnittliga besättningsstorleken ökar.

Djurutvecklingen

Antalet lantbruksdjur av nästan alla slag har, som beskrivits i kapitel 6, minskat betydligt under de senaste 25 åren. Den trenden kommer att fortsätta. Det gäller bl.a. mjölkkor och nötdjur för köttproduktion. Antalet grisar förväntas också minska, men mer marginellt.

Mjölkborna är den kategori av lantbruksdjur som förbrukar mest djursjukvård. Antalet mjölkkor har minskat med drygt 40 procent sedan år 1980 och med en tredjedel sedan början av 1990-talet. År 2005 fanns ca 390 000 mjölkkor i Sverige. Branschföreträdarna ser en ytterligare nedgång framför sig. Svensk Mjölks bedömer att antalet mjölkkor kommer att fortsätta minska med 10-15 procent under de kommande 10 åren. Det motsvarar omkring femtiotusen djur. Den relativt begränsade nedgången i antalet mjölkkor beror

på att systemet med mjölkkvoter motverkar effekterna av MTR-reformen.

Det finns också tydliga tecken på en tilltagande polarisering, där antalet lantbruksdjur minskar mer i norrlandslänen än i södra Sverige. År 2005 hade antalet grisar i de sex norrlandslänen minskat med ca 17 procent i förhållande till år 2004. Under samma period inträffade en marginell ökning av antalet grisar i Sveriges fem mest gristäta län. Förändringen skall ses mot bakgrund av att det finns mer än en 1,3 miljoner grisar i de gristäta länen och ca 60 000 i norrlandslänen. Antalet nötkreatur minskade under samma tid med 12 procent i norrlandslänen. I de fem mest djurtäta länen minskade samtidigt antalet nötkreatur med knappt en procent. Motsvarande tal för mjölkkor är minus tre procent i norra Sverige och minus två procent i de mest djurtäta länen.

SLI bedömer att antalet am- och dikor minskar med 30 procent i mellersta Norrland och med 21 procent i norra Norrland fram till år 2009. I södra Sverige varierar den beräknade minskningen av am- och dikor för samma period mellan 17 och 19 procent beroende på produktionsområde. Nedgången kan, enligt SLI, också förväntas bli större i Sverige sammantaget än i EU-15.⁵

De nya förutsättningarna för animalieproduktion leder dock inte bara till färre djur. Den strukturella omvandlingen mot större enheter påskyndas också. Det genomsnittliga antalet kor per besättning har ökat kraftigt under lång tid. År 1980 fanns 15 kor i en genomsnittlig besättning. År 1990 fanns i snitt 22 kor per besättning. År 2005 hade det genomsnittliga antalet mer än fördubblats jämfört med år 2000 och uppgick till 46 kor per besättning. Enligt Svensk Mjölks analys kommer denna utveckling att fortsätta, parallellt med att det samlade antalet mjölkkor minskar. Svensk Mjölk bedömer att en medelstor besättning år 2015 kommer att omfatta ca 85 mjölkkor. Det är ungefär samma genomsnittliga antal som i Danmark år 2005.

Som redovisats i kapitel 7 menar veterinärerna ganska samstämmigt att färre och större djurbesättningar leder till ett bättre resursutnyttjande och en högre effektivitet i den veterinära fältverksamheten. Detta framgår av Veterinärutredningens intervjuundersökning och stöds av enkätstudien. Större och färre gårdar leda till en högre prestation per veterinär årsarbetskraft genom att resursåtgången för resor minskar. Det gäller i synnerhet om den före-

⁵ Frikopplade stöd – konsekvenser för svenskt jordbruk, SLI-skrift 2005:2.

byggande djurhälsovården kan upprätthållas och kanske vidareutvecklas. Organiserade program för djurhälsovård, som förekommer inom lantbruket för t.ex. mjölkkor, gris och fjäderfä, kan antas vara en viktig förutsättning för att inte sjukligheten skall öka som en följd större besättningar.

Den nyligen genomförda jordbruksreformens effekter på strukturomvandlingen syns ännu inte i statistik från Jordbruksverket. Däremot framgår att de statliga distriktsveterinärernas verksamhet med sällskapsdjur och häst ökar i takt med att lantbruksdjuren blir färre och besättningarna större. Det är också tydligt att sällskapsdjuren väger allt tyngre i de statliga distriktsveterinärernas verksamhet ju längre norrut i landet man kommer.

Antalet hästar har ökat kraftigt under en lång följd av år. Denna utveckling mattas nu av. En fortsatt marginell ökning är inte utesluten, men den kommer enligt företrädare för hästnäring och hästsport inte att ha någon betydelse för efterfrågan på veterinärtjänster.

Antalet hundar och katter kan förväntas fortsätta öka enligt företrädare för hund- och kattorganisationerna. Det gäller också på lång sikt även om vissa variationer, och tillfälliga nedgångar, kan bli följden av svängande konjunkturen. En viktig orsak till detta är att hundarna blir allt äldre. Det finns också en stadig trend i riktning mot ett ökat intresse för sällskapsdjur i hushållen.

Efterfrågan på djursjukvård för sällskapsdjur har under lång tid ökat procentuellt sett betydligt mer än antalet djur. Det beror delvis på en förändrad attityd till djuren och djursjukvård i kombination med att marknaden för djurförsäkringar utvecklas och mognar. Nya djurägare som inte tidigare haft husdjur, och de blir allt fler, kan också ha andra attityder än de mer erfarna. En ökad efterfrågan på högt kvalificerad, och dyr, djursjukvård för sällskapsdjur och häst kan också noteras och bekräftas både i veterinärkåren och bland företrädare för djurägare. Det finns dock fler och samverkande drivkrafter bakom utvecklingen, utöver förändrade attityder hos djurägarna.

Sällskapsdjuren ger en lönsammare veterinärverksamhet. En drivkraft för alla aktörer på marknaden är att sällskapsdjuren normalt ger ett högre täckningsbidrag i rörelsen än lantbruksdjuren.⁶

⁶ Täckningsbidraget (TB) är den del av den totala intäkten (TI) som återstår för att täcka rörelsens fasta kostnader (FK) med, utöver såld varus kostnad (rörlig kostnad, RK), $TI - RK = TB$. Täckningsbidraget måste således vara större än den fasta kostnaden för en viss behandlingsåtgärd, om åtgärden skall generera vinst till rörelsen. Det förutsätts här, mot

Det beror på att arbetstiden i högre grad kan ägnas åt djursjukvård och inte delvis måste tas i anspråk för resor, som ger lägre ersättning. En fältveterinär balanserar på den smala spången mellan livvärde och slaktvärde. En ägare till en veterinärvårdsförsäkrad hund gör helt andra överväganden för sitt djur än en lantbrukare när det gäller kor och grisar. Avgifterna för hundsjukvård är följaktligen också högre än för lantbruksdjur. Så är fallet hos distriktsveterinärerna och sannolikt i regel också hos privatpraktikerna. Genom veterinärvårdsförsäkringar, som är vanliga för sällskapsdjur och häst, men bara i undantagsfall förekommer för lantbruksdjur, säkerställs också veterinärernas intäkter.

En blick in i framtiden

Av det anförda kan dras slutsatsen att det minskande antalet lantbruksdjur i kombination med strukturomvandlingen, men framför allt det ökande antal sällskapsdjur i kombination med att alltfler av dessa försäkras, leder till att utvecklingen med en glidningen från lantbruksdjur till övriga djurslag i veterinära verksamheter av alla slag kommer att accelerera under de kommande åren för att därefter möjligen plana ut, men sannolikt inte att mattas av. Denna utveckling, som redan pågått länge, bör vara en av orsakerna till att stödet till de statliga distriktsveterinärerna kunnat hållas nere och inte ökat med mer än med ca 8 procent under 2000-talet.

Under tre år, 2003–2005, minskade andelen lantbruksdjur hos de statliga distriktsveterinärerna från 33 till 28 procent.⁷ Alla indikatorer pekar mot att denna utveckling inte bara kommer att fortsätta utan också gå fortare under de kommande åren. Ett rimligt antagande är att den samlade andelen lantbruksdjur hos de statliga distriktsveterinärerna kommer att ha minskat till under 20 procent någon gång under perioden 2010–2015. I norrlandslänen är det sannolikt att denna andel, under samma tid, mer än halveras. I så fall kommer den veterinära fältverksamheten, i den del som avser lantbruksdjur, att svara för mindre än en tiondel av de statliga distriktsveterinärernas verksamhet Norrland kring år 2015. Norrland omfattar 58 procent av Sveriges yta.

bakgrund av vad som redovisats, att veterinärmottagningar generellt behöver ha mottagningsfaciliteter för sällskapsdjur med åtföljande fasta kostnader för dessa.

⁷ Se kapitel 8, tabell 8.8

Sällskapsdjuren blir därmed en allt viktigare och bredare bas för veterinär verksamhet av alla slag i Sverige. Det gäller både för de statliga distriktsveterinärer och för privatpraktiker. Inriktningen av den veterinära verksamheten i statlig, respektive privat sektor, konvergerar därigenom alltmer. De svårigheter som finns med tillämpa uppdraget till de statliga distriktsveterinärerna kommer därmed att fördjupas ytterligare. Detta uppdrag är redan idag svårtolkat och aktörerna är långt ifrån överens om hur det bör omsättas i praktisk verksamhet.⁸

12.2.3 Uppdraget till de statliga distriktsveterinärerna

Uppdraget till de statliga distriktsveterinärerna är för närvarande en central beståndsdel i den gällande veterinärorganisationen och ett strategiskt instrument i djurpolitiken. Uppdragsformuleringen återfinns i regleringsbrev för Jordbruksverket. Förutom för smittskydd och andra offentliga veterinära uppgifter har staten i den nuvarande veterinärorganisationen även ett yttersta ansvar för att hästar och sällskapsdjur garanteras djursjukvård.

Av riksdagens beslut om distriktsveterinärorganisationen (proposition 1993/94:150) framgår t.ex. att staten har det yttersta ansvaret för att det i hela landet finns ett väl fungerande veterinärväsende, som kan bekämpa och förebygga allmänfarliga och smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredsställande veterinär service i djurglesa områden. Av regleringsbrev för Jordbruksverket framgår att distriktsveterinärorganisationen mot denna bakgrund skall

1. tillhandahålla en kostnadseffektiv rikstäckande akut djursjukvård och djurhälsovård,
2. leva upp till skyldigheten att oavsett tidpunkt på dygnet utöva djursjukvård för alla djur om det finns djurskyddsskäl eller där annan veterinärvård inte kan anvisas,
3. som främsta prioritet när det gäller djurhälsovård ansvara för lantbrukets djur och för hästar inom jord- och skogsbruket,
4. utföra s.k. officiella uppdrag inom ramen för Sveriges EU-medlemskap och vid handel med tredje land samt

⁸ Det statliga uppdraget till Jordbruksverket om en rikstäckande djursjukvård m.m., har sedan långt tid varit föremål för olika tolkningar. Se Konkurrensrådets yttrande 2000-02-04, ang. Dnr 16/99 och 38/99.

5. se till att den förebyggande djurhälsovården och epizootiberedskapen är god och att deltagandet i kontroll- och bekämpningsprogram i samarbete med näringen är effektivt.

Uppdraget har, utifrån de tre första punkterna, tolkats så att den statliga distriktsveterinärorganisationen kan vara en aktör bland andra utan egentliga begränsningar när det gäller djurens hälso- och sjukvård eller dess inriktningen mot djurslag. Det finns heller inget uttryckligt förbud mot att erbjuda djursjukvård åt t.ex. sällskapsdjur eller att sälja djurmat, hundkoppel, matskålar och andra djurtillbehör. I budgetpropositionen (Prop. 2006/07:1) antyds att distriktsveterinärerna *i första hand* skall svara för lantbrukets behov av veterinärtjänster av olika slag. Volymmässigt dominerar dock åt hund, katt och häst.

Uppdraget har utformats i en punktlista, där uppdragen om djursjukvård respektive djurhälsovård formuleras på olika sätt. Det indikerar att uppdragsgivaren har olika förväntningar på utförande och prioritering inom dessa båda grenar av verksamheten.

Av punkt ett framgår att organisationen skall tillhandahålla djursjukvård och djurhälsovård i allmänhet och att dessa verksamheter skall vara rikstäckande och kostnadseffektiva.

I punkt två stadgas att *djursjukvård* skall upprätthållas för alla djur dygnet runt. Denna skyldighet villkoras genast. Det krävs nämligen att det antingen finns djurskyddsskäl om distriktsveterinären skall få åta sig vårduppdraget eller, om djurskyddsskäl saknas, att annan veterinärvård inte kan anvisas. Det görs här ingen skillnad på arter eller djurslag. I punkt ett talas om djursjukvård i allmänhet och i punkt två om djursjukvård för alla djur. Undantagen i punkt två bör därmed gälla med samma styrka för såväl lantbruksdjur som sällskapsdjur och häst.

En praktisk situation, som inte sällan förekommer, är när det finns en privatpraktiker som är i tjänst och geografiskt närmare tillhands än en statlig distriktsveterinär att ta hand om en sjuk mjölkko. I så fall skall, enligt uppdragets ordalydelse, djurägaren i normalfallet hänvisas till privatpraktikern. Om däremot djurskyddsskäl finns, något den statliga distriktsveterinären alltså först måste ta ställning till i varje enskilt fall, får han åta sig uppdraget. Om privatpraktikern kan inleda behandlingen snabbare än den statliga distriktsveterinären, talar redan djurskyddsskäl för att djurägaren skall hänvisas till denne. På motsvarande sätt kan en sjuk hund eller katt få behandling hos de statliga distriktsveterinärerna

förutsatt att det finns djurskyddsskäl och då oavsett om annan vård kan anvisas. Mot bakgrund av hur distriktsveterinärerna faktiskt bedriver sin verksamhet, framstår uppdraget enligt punkt två som oklart formulerat i dessa delar.

Annorlunda förhåller det sig med punkt tre. Den innehåller, i motsats till de föregående, en tydlig prioriteringsregel om vilka djurslag de statliga distriktsveterinärerna företrädesvis skall ägna sig åt. Där stadgas att de, när det gäller *djurhälsovård*, dvs. vaccinationer och andra åtgärder som syftar till att förebygga sjukdom, främst skall prioritera lantbruksdjuren. Den statliga distriktsveterinärverksamheten med djurhälsovård uppvisar, trots detta, ungefär samma fördelning, och samma glidning mot sällskapsdjur, som förekommer inom djursjukvården. År 2000 var antalet diagnoser för sällskapsdjur inom djurhälsovården drygt dubbelt så stort som för lantbruksdjur. År 2005 var sällskapsdjuren nästan tre gånger så vanliga som lantbruksdjuren i den del som avser djurhälsovård. Andelen häst inom djurhälsovården har också ökat kraftigt under perioden. Här skall även noteras att lantbruksnäringens egna organisationer bedriver ett omfattande arbete med förebyggande djurhälsovård bl.a. inom organiserade djurhälsoprogram för grisar, mjölkkor m.fl. djurslag.

Punkterna fyra och fem bör inte orsaka några tolkningsproblem. Möjligen kan anmärkas beträffande punkt 5 att djurhälsovården och epizootiberedskapen skall vara god. När det gäller djursjukvården, som avser klinisk verksamhet, sägs däremot inget särskilt om kvaliteten, men det framgår att den skall vara kostnadseffektiv. Deltagandet i kontroll- och bekämpningsprogrammen skall vara effektivt.

12.2.4 Förutsättningar och motsättningar

De statliga distriktsveterinärernas viktigaste uppgifter är att svara för en riks- och dygnstäckande djurhälsovård och djursjukvård, att utgöra basorganisation i smittskyddsarbetet och att svara för offentliga, i första hand officiella, veterinäruppgifter som innefattar myndighetsutövning. För att klara dessa åtaganden utgick stöd av allmänna medel med ca 94 miljoner kronor år 2006. För 2007 utgår stöd med ca 97,8 miljoner kronor och för 2008 och 2009 har anslaget beräknats till 99 respektive 101,2 miljoner kronor. Av anslaget används för närvarande ca sex miljoner kronor för bidrag till avlägg-

set boende djurägare. Av övriga anslagsmedel förbrukas ungefär hälften av Jordbruksverket centralt medan resten används för att reglera underskotten i veterinärstationerna. Den del av anslaget som används centralt har ökat under 2000-talet. Det bör bl.a. bero på att underskotten i veterinärstationerna har minskat under samma tid, sannolikt som en direkt följd av det ökade antalet sällskapsdjur, som är lönsammare än lantbruksdjuren.

Jordbruksverket har inte definierat vilka kriterier som ska tillämpas vid bedömning av stationernas ekonomiska resultat. Det går därmed inte att ta ställning till de enskilda stationernas stödbehov utifrån lokala förhållanden. Förutsättningarna för de olika stationerna skiljer sig åt då det gäller djurtäthet, jourverksamhet, annan tillgänglig veterinärvård etc. Jordbruksverket har, som visats i kapitel 8, ingen tydlig dokumenterad modell för bedömning av stationernas resultat.

Distriktsveterinärstationerna får inte själva disponera sina eventuella överskott. De har inte heller rätt att investera i byggnader, bilar, inventarier och utrustning, anställa personal eller besluta om utvidgning eller neddragning av den egna verksamheten. Vissa kostnader, såsom kostnader för personalfunktion, fortutbildning och IT, belastar inte stationernas resultat. De bekostas direkt via anslaget. Det saknas därmed incitament för de statliga distriktsveterinärerna att påverka utgifter och inkomster i verksamheten. Detta innebär sammantaget att de enskilda stationerna inte motiveras till effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Däremot finns ett volympåverkande incitament genom att distriktsveterinärerna har en delvis prestationsbaserad lönesättning.⁹

Förutsättningarna för den statliga verksamheten skiljer sig därmed på ett fundamentalt sätt från vad som gäller för företagande veterinärer. En majoritet av de privatpraktiserande veterinärerna inom öppen primär djursjukvård är småföretagare. Sådana konkurrensnedvridningar ger effekter på marknaden. Förutom vad som redovisats i kapitel 11 leder de till svårigheter att samarbeta över kategorigränserna och till misstänksamhet mot kollegor och myndigheter. Det är också, enligt företrädare för de privatpraktiserande veterinärerna, en orsak till att rapportering av viktiga uppgifter inte fungerat tillfredsställande. Det gäller t.ex. rapportering av djursjukdata.

⁹ Enligt uppgift från Jordbruksverket skall systemet med prestationslön upphöra inom kort.

Detta ger också upphov till motsättningar mellan distriktsveterinärer och privatpraktiker som är verksamma med veterinär fältverksamhet. Motsättningarna har sitt ursprung i den genomgripande förändring av den statliga distriktsveterinärorganisationen, som genomfördes i mitten av 1990-talet. Motsättningarna präglar marknaden i vissa delar och påverkar där samarbetsklimatet negativt. Det gäller även samarbeten inom samhällsviktiga områden såsom jour, offentliga veterinäruppgifter och smittskyddsarbete. Dessa förhållanden är av naturliga skäl svåra att dokumentera. De är dock så uppenbara för en utomstående betraktare, och de påverkar marknads funktionssätt i sådan grad, att de inte kan förbigås i detta sammanhang.

En erfarenhet av utredningsarbetet är att företrädare för de båda kategorierna på olika sätt försöker misskreditera varandra. Det tar sig uttryck i påståenden om bristande ansvarskänsla och om försumlighet i yrkesutövningen. Påståendena är påfallande lika formulerade, och lika frekventa, från ömse håll. Privatpraktikerna uppges inte ta sitt fulla ansvar för den veterinära jouten och hänvisar till de statliga distriktsveterinärerna när det faller dem in. De påstås ”plocka russinen ur kakan” och koncentrera sig på de lönsammaste delarna av marknaden. De statliga distriktsveterinärerna uppges gå utöver sitt uppdrag och med stöd av allmänna medel utvidga den lönsamma verksamheten med sällskapsdjur, vilket anses hota de privata konkurrenternas utkomstmöjligheter.

Privatpraktikerna har, till skillnad från de statliga distriktsveterinärerna, ingen skyldighet att hålla jour. För de statliga distriktsveterinärerna finns inget, ens underförstått, förbud mot att åta sig sällskapsdjur. Det är inte omöjligt, snarare troligt, att motsättningarna kommer att fördjupas i takt med att distriktsveterinärernas verksamhet med sällskapsdjur och häst ökar. Allt fler privatpraktiker kommer då att beröras av den ökande statliga verksamheten på dessa marknader.

Som visats i kapitel 9, avsnitt 9.3.3, förekommer det att privata veterinärstationer upprätthåller jour för att undvika att en ny statlig distriktsveterinärstation etableras i området. Denna skulle nämligen inte bara avlasta privatpraktikerna en del av bördan med att hålla jour. Den skulle också bli en betydande konkurrent på den från kommersiella utgångspunkter allt viktigare marknaden för hälso- och sjukvård för sällskapsdjur. En femtedel av de privatpraktiker som håller jour menar att de gör det delvis i detta syfte.

På en marknad som den förevarande, som skall tillhandahålla samhällsviktiga tjänster, är det betydelsefullt att motsättningar och konkurrenssnedvridningar inte försvårar samarbeten om t.ex. jour. Det förutsätts då att sådana samarbeten utformas så att de inte strider mot konkurrenslagen. Det är också bakgrunden till att flera insatser gjorts under åren för att jämna ut konkurrensförutsättningarna och underlätta för t.ex. joursamarbete mellan statliga distriktsveterinärer och privatpraktiker. År 2003 inrättade Jordbruksdepartementet en samarbetsgrupp med representanter för bl.a. lantbrukssektorn, veterinärer och flera berörda myndigheter. Arbetet resulterade i att bidrag till avlägset boende djurägare också skall kunna lämnas då privatpraktiserande veterinärer anlitas. Några resultat i övrigt uppnåddes inte. I olika delar av landet, t.ex. i Småland och i Halland, har organiserade projekt med joursamarbete startats. Målsättningen var att de veterinära resurserna skulle kunna utnyttjas bättre och att servicen till djurägarna skulle öka. En genomgående erfarenhet av sådana samarbetsprojekt är att de, om de kommer igång, upphör efter en tid. Orsaken är i regel oenighet om storleken på ersättningen till de privatpraktiker som deltar i projektet.

Veterinära attityder

Utredningen har under utredningsarbetet genomfört djupintervjuer i organiserade former med ett tjugotal praktiserande fältveterinärer med såväl privat som statligt huvudmannaskap. Dessutom har ett stort antal informella samtal förts med veterinärer i olika kategorier, som kontaktat utredningen för att framföra synpunkter eller diskutera specifika frågor. Ett hundratal brev, e-postmeddelanden och inlägg på Veterinärutredningens hemsida har också inkommit. Av dessa inspel kan några samlade, och ganska entydiga, intryck noteras.

Vid sidan av vad som nyss berörts om inbördes motsättningar i delar av veterinärsektorn, framskymtar att veterinäryrket alltjämt är ett ”kall” för många. Det finns en mycket tydlig och djup ambition att tillmötesgå samhällets önskemål och ta ett eget samhällsansvar när det gäller djurskydd och smittskydd. Det är en allmän uppfattning att ett sådant ansvarstagande är en grundkomponent i den veterinära yrkesutövningen. Det gäller i lika hög grad de statliga distriktsveterinärer som övriga.

Det finns, inte minst bland privatpraktikerna, tydliga tecken på bristande insikt om grundläggande företagsekonomiska sammanhang, t.ex. förhållandet mellan intäkter och volymer och skillnaden mellan fasta och rörliga kostnader. Den egna lönen upplevs ofta inte som en kostnad i rörelsen. "Lönen är ju vad som blir över när allt annat är betalt." Inte heller tycks det finnas kostnader för inventarier. Dessa är ju redan betalda och kostar alltså inget mer. I många fall berättas om uttryckningar på jourtid som inte varit nödvändiga och för vilka låga, i vissa fall närmast symboliska, ersättningar fakturerats, som inte kan täcka uttryckningens samlade kostnad. Orsaken är att veterinären vill ha en fortsatt god relation med kunden, som varit påstridig och annars kan vända sig till en annan veterinär vid andra mer inkomstbringande uppdrag. Det finns också ett samband mellan denna attityd och inställningen till veterinäryrket som ett kall.

Ett annat bestående intryck är att veterinärer i hög grad är utpräglade individualister. Det finns en påtaglig yrkesstolthet, men också misstänksamhet mot konkurrenter och myndigheter. Fältverksamma veterinärer tycks ogärna samarbeta. Det gäller i många fall även inom den egna arbetsplatsen, t.ex. en veterinärstation. I sådana fall har veterinärerna i regel egna företag där den egna, individuella verksamheten bedrivs och egna intäkter och kostnader bokförs. Stationen med lokaler m.m. samägs däremot i regel.

Kunskapen om den egna verksamheten, om kunderna och de lokala förhållandena, är genomgående stor. Det är tydligt att de praktiserande veterinärerna fokuserar nedåt, på den egna verksamheten, och inte uppåt eller utåt mot regleringsmyndigheterna och samhället i övrigt. Man är van att "sköta sitt" och vill bli så lite störd i sitt verk som möjligt. Regleringar och myndighetsåtgärder uppfattas ofta som störande moment i verksamheten, men man följer ändå lagar och regler och "påbud uppifrån". Attityden till myndigheterna, främst Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten, präglas bland privatpraktikerna av stor misstänksamhet. De statliga distriktsveterinärerna upplever i många fall frustration över den detaljerade centrala styrningen av den egna lokala verksamheten, men man uppfattar samtidigt Jordbruksverket som en god arbetsgivare och ett tryggt stöd.

12.2.5 Smittskyddsorganisationen

Sverige har hittills inte drabbats av något ”större utbrott” av smittsamma djursjukdomar. De utbrott som förekommit har varit ”begränsade”.¹⁰ De nordiska länderna, möjligen med undantag för Danmark, har i ett internationellt perspektiv varit förhållandevis förskonade från sjukdomsutbrott. Den viktigaste orsaken härtill är en begränsad införsel av djur och djurprodukter. Den låga djurtäthet som råder i Norden, med stora avstånd mellan besätningarna bör, i kombination med en effektiv sjukdomsbekämpning, vara bidragande orsaker.

Som utförligt beskrivits i kapitel 5, avsnitt 5.2.1, finns dock en rad faktorer som innebär att risken för utbrott av epizootier och salmonella kan öka i framtiden. Det gäller även djursjukdomar som inte omfattas av lagstiftningen, men som ändå kan orsaka ekonomisk skada för lantbruksnäringen.

Statens veterinärmedicinska anstalt och Jordbruksverket har pekat på ett antal grundfaktorer, som är strategiska, om ett gott smittskydd skall kunna säkerställas. En sådan faktor är djurägare som är observanta och inte tvekar att tillkalla veterinär vid misstanke om smittsam djursjukdom. Detta förutsätter bl.a. att djurägaren har vissa grundkunskaper och förstår betydelsen av ett effektivt smittskydd för egen del, för näringen och för samhället i stort. En annan faktor är en väl fungerande veterinär fältverksamhet med en jämn tillgång till veterinärer, särskilt i områden där det finns lantbruksdjur. Veterinärerna måste ha aktuell kunskap och kunna agera resolut och skyndsamt vid sjukdomsmisstanke. Tidsfaktorn framhålls också som viktig. Ett snabbt ingripande kan förhindra att smitta sprids vidare.

Jordbruksverket har även pekat på betydelsen av en skyndsam mobilisering av ett tillräckligt antal kompetenta veterinärer under den inledande misstanke- och larmfasen. Dessa måste enligt verket kunna mobiliseras *innan* utbrottet och spridningen är ett faktum och således *innan* en allvarlig extraordinär situation uppstått. Omedelbara åtgärder i denna fas kan vara avgörande om ett större utbrott skall kunna förebyggas.

Härutöver har verket framhållits betydelsen av en tillräckligt snabb, stor och uthållig bemanning med kompetenta veterinärer i den krisorganisation som upprättas i ett senare skede. Jordbruks-

¹⁰ Enligt Jordbruksverket. Begreppen *större* respektive *begränsade* utbrott används i bl.a. Epizootihandboken 2006, men har inte närmare definierats.

verket bedömer att ca 150 veterinärer med kunskaper i smittskydd måste kunna mobiliseras med kort varsel för att behovet i den inledande och följande fasen skall kunna tillgodoses.

Expertinstanserna har slutligen understrukt vikten av ett centralt, statligt ledningsansvar för smittskyddsorganisationen och framhållit att utländska erfarenheter av en regionalt splittrad ansvarsfördelning är dåliga.

Veterinärutredningen finner ingen anledning att ifrågasätta dessa övergripande slutsatser. Vad myndigheterna framhållit i denna del utgör därför utgångspunkter för utredningens förslag.

Erfarenheterna av den svenska smittskyddsorganisationen är överlag goda. Även om hälsoläget är i stort sett gott och erfarenheterna av smittskyddsarbetet goda, kan det inte uteslutas att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.

Smittskyddsorganisationen är en samarbetsmodell, som sätts i funktion vid misstanke om utbrott av smittsamma djursjukdomar. Organisationen utvidgas successivt med mer personal och fler aktörer om sjukdomsmisstanken bekräftas eller om smittan sprider sig. Organisationen bygger på en omfattande planering, som involverar många olika myndigheter och andra aktörer, inom och utom lantbruks- och livsmedelssektorn. Dessa aktörer deltar fortlopande i övningar. För många aktörer, t.ex. Polisen, är skyldigheten att bistå vid sjukdomsutbrott lagreglerad. För andra aktörer, såsom för försvarets frivilligorganisationer, bygger medverkan på generella författningsbestämmelser eller på lösare överenskommelser. Det senare gäller t.ex. näringsens aktörer såsom djurhälsoorganisationerna och LRF.

Någon lagstadgad skyldighet för privatpraktiserande veterinärer att bistå i smittskyddsarbete finns inte. Däremot kan, enligt 5 § i förordningen (1971:810) med allmän veterinärintstruktion, privatpraktiserande veterinärer anmodas att delta i sådant arbete. Denna skyldighet är inte sanktionerad och Jordbruksverket har uppgivit att erfarenheterna av att anmoda privatpraktiker är dåliga.

I samband med misstanke om sjukdomsutbrott har alla veterinärer anmälningsplikt. De statliga distriktsveterinärerna har en längre gående skyldigheter att också aktivt medverka i smittskyddsarbetet. Denna skyldighet följer av anställningsavtalet. De statliga distriktsveterinärerna kan sägas utgöra en basorganisation eller en *beredskapsstyrka*, som snabbt kan mobiliseras. En sådan beredskapsstyrka är en nyckelresurs och Jordbruksverket har möjlighet att koppla in personal från flera olika distriktsveterinärstationer för att

leda det praktiska arbetet i fält. De privata veterinärernas eventuella medverkan bygger däremot praktisk taget på frivillighetens grund. Det gäller även i områden där det saknas statliga distriktsveterinärer eller där privata veterinärstationer ligger geografiskt närmare den drabbade besättningen än övriga. Så var fallet vid utbrotten av fågelinfluensa i Oskarshamn och BSE utanför Västerås år 2006. I det senare fallet var gårdens besättningsveterinär en privatpraktiker från en närbelägen privat veterinärstation. Det är dock även i sådana fall i stort sett utan undantag de statliga distriktsveterinärerna som rycker ut och, så snart de hinner fram, påbörjar provtagning och andra åtgärder.

De praktiserande veterinärerna, dvs. besättningsveterinärerna ute på gårdarna, är, vid sidan av djurägarna, viktiga nyckelpersoner när det gäller att upptäcka djursjukdomar och larma myndigheterna. De har också stor kunskap om besättningen, dess allmänna hälsotillstånd och om de lokala förhållandena i övrigt, t.ex. vilken handel med djur, och byten av maskiner och utrustning, som förekommit mellan djurägarna inbördes i området. Privatpraktikerna kan utifrån vad som redovisats i det föregående antas svara för ca. 40 procent av marknaden för djursjukvård i lantbrukssektorn. Med hänsyn till vad som anförts om tidsfaktorns betydelse, är besättningsveterinären, oavsett huvudmannaskap, en nyckelperson för framgång i smittskyddsarbetet. Det är mot den bakgrunden, enligt utredningens uppfattning, angeläget att alla besättningsveterinärer ges samma förutsättningar att utöva sin verksamhet.

En veterinär beredskapsstyrka är en viktig resurs. Denna skall vara tillräckligt snabb, tillräckligt kompetent, tillräckligt stor och tillräckligt styrbar för att med kort varsel kunna vara på plats och vidta tillkommande åtgärder. Mot bakgrund av tidsfaktorn, bör en jämn spridning över landet med veterinärer som har en sådan beredskapsfunktion vara en viktigt målsättning. Det finns för närvarande sammanhängande områden i landet där det är långt till en statlig distriktsveterinär, men nära till en privatpraktiserande fältveterinär.

Det är också, vilket understrukits av expertmyndigheterna, viktigt med aktuell kunskap om smittsamma djursjukdomar. Det gäller alla veterinärer som kommer i kontakt med lantbruksdjur, men även djurägarna. Som visats i kapitel 9, avsnitt 9.3.7, har ungefär 40 procent av landets statliga distriktsveterinärer under 2005 genomgått utbildning i epizootiska sjukdomar och smittbekämpning. Om det är en tillfredsställande nivå, och inget tyder på annat, kan

den slutsatsen dras att privatpraktiserande veterinärer får ungefär en fjärdedel av den utbildningsmängd som i detta sammanhang svarar mot en tillfredsställande nivå. Ungefär en tiondel av privatpraktikerna fick smittskyddsutbildning år 2005. Det gör dem sannolikt mindre lämpade än de statliga distriktsveterinärerna att ingå i en beredskapsstyrka. Värre är att de på grund av brister i fortbildning och därmed i aktuell kunskap kan vara mindre skickliga än sina statliga kollegor på att upptäcka smittsamma djursjukdomar. Detta står inte i samklang med vad myndigheterna framhållit om grundfaktorer för ett effektivt smittskydd.

Det är dock inte bara veterinärerna som i varierande grad får tillgång till samhällsviktig information om djursjukdomar. Djurägarna kan också, som en följd av systemets utformning, ha olika möjlighet att ta till sig sådan information. Jordbruksverkets Distriktsveterinäravdelning har givit ut en broschyr om vilka åtgärder som skall vidtas vid misstanke om smittsam djursjukdom.¹¹ Broschyren är avsedd att delas ut till djurägare av distriktsveterinärerna. I broschyren, som är försedd med de statliga distriktsveterinärernas varumärke, finns telefonnummer till samtliga statliga distriktsveterinärstationer. Dit uppmanas djurägarna att ringa vid sjukdomsmisstanke.

Företrädare för länsveterinärerna har föreslagit att broschyren trycks även i en version utan distriktsveterinärernas varumärke och kontaktuppgifter, men med möjlighet för privatpraktiker att komplettera med egen kontaktinformation. Behovet av en sådan broschyr är, menar länsveterinärerna, särskilt stort i områden där det saknas distriktsveterinärer. Enligt Jordbruksverket kan broschyren delas ut av privatpraktiker, även i sin ursprungliga utformning.¹² En företagare hänvisar normalt inte till en konkurrent. Det gäller för övrigt inte bara i områden där det saknas konkurrenter. Följden kan bli att det i första hand är de statliga distriktsveterinärernas kunder som får del av informationen och att övriga blir utan.

12.2.6 Myndighetsfrågor

Sverige har en myndighetsstruktur som innebär att ansvaret för myndighetsuppgifter inom djur- och veterinärområdet delas mellan flera olika myndigheter. Det gäller både horisontellt, ifråga om de

¹¹ Jordbruksverkets broschyr "Om smittan kommer – känner du igen sjukdomen?"

¹² Jordbruksverkets svar på skriftlig förfrågan från länsveterinärerna, Dnr 283-14095-06

olika sakområdena, och vertikalt, i fråga om olika nivåer i ett organisatoriskt perspektiv.

Systemet är komplicerat. Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för den veterinära verksamheten i Sverige. Detta ansvar omfattar att se till att det finns tillgång till djursjukvård och följa utvecklingen på veterinärmarknaderna. Ansvaret fullgörs främst genom distriktsveterinärerna samt genom inventering av de veterinära resurserna i övrigt. Länsstyrelserna svarar, genom länsveterinärerna, för att den veterinära verksamheten fungerar inom respektive län. Djurskyddsfrågorna har under en tid haft en egen, parallell, myndighetsorganisation. Djurskyddsmyndigheten har varit central förvaltningsmyndighet. Länsveterinärerna har viktiga uppgifter vid t.ex. prövning av djurskyddsärenden. Kommunerna utövar den operativa djurskyddstillsynen över tillsynsobjekten inom sina respektive områden. Det centrala ansvaret för djurskyddslagens efterlevnad återförs nu till Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten läggs ned i mitten av år 2007.

Jordbruksverket har också det centrala tillsynsansvaret över den *veterinära yrkesutövningen*. Härmed menas i huvudsak verksamheten med djurens hälso- och sjukvård. Som framgått bedrivs djurens hälso- och sjukvård såväl av privata företag som av veterinärer anställda i den centrala tillsynsmyndigheten. Det innebär att verket utövar tillsyn över en verksamhet som bedrivs både i den egna myndigheten och av utomstående aktörer. För att i någon mån motverka negativa effekter av denna ordning sker tillsyn, respektive bedrivs veterinär verksamhet, i olika avdelningar. Båda avdelningarna är emellertid centralt placerade i Jönköping.

Enligt förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion utövar Livsmedelsverket tillsyn över den veterinära verksamheten inom besiktningsveterinärorganisationen. Där bedrivs ingen djursjukvård. Besiktningsveterinärernas uppgift är att besiktiga djur och slaktkroppar före och efter slakt och övervaka processen från ett hygien- och djurskyddsperspektiv. Verksamheten utgör således statlig myndighetsutövning. Bestämmelsen kan därmed, i praktiken, inte ha någon annan innebörd än att verket skall utöva tillsyn över den egna myndighetsutövningen i denna del och tillsynen kan snarast betraktas som en intern kvalitetskontroll. Tillsynen över statlig myndighetsutövning sker annars, i Livsmedelsverket som i andra myndigheter, genom JO- och JK-ämbetena. Konstruktionen är således ovanlig, men det finns ingen anledning anta att den leder till intressekonflikter eller andra negativa konsekvenser.

Annorlunda förhåller det sig med Jordbruksverkets centrala tillsynsuppgifter på veterinärmarknaden. Där finns, vid sidan av den egna veterinära verksamheten, också konkurrerande verksamheter som utgör tillsynsobjekt. Denna ordning har av allt att döma underblåst de motsättningar som finns på marknaden.

Detta kan ge, och har givit, upphov till misstankar om att distriktsveterinärerna kan få tillgång till information, som inhämtas i andra delar av verket, och som t.ex. gäller kund- och driftförhållanden hos privatpraktiserande konkurrenter. Det finns ingen anledning anta att sådan otillbörlig informationsspridning förekommit. Redan misstankarna skadar emellertid tillsynsmyndigheten och försvårar ett effektivt tillsynsarbete. Det kan också gälla i andra delar som ifråga om djursjukdatarapportering och veterinärernas benägenhet att anmäla ny verksamhet eller ändrad verksamhetsort. Det bidrar också till ett försämrade samarbetsklimatet på veterinärmarknaden. Det spelar härvid ingen avgörande roll att tillsynen bedrivs organisatoriskt åtskilt från den verksamhet som skall bli föremål för tillsyn.

Mot denna bakgrund bör, enligt utredningens uppfattning, en allmän utgångspunkt vara att tillsyn över den veterinära verksamheten inte skall ske i en myndighet som själv bedriver sådan verksamhet.

Länsstyrelserna, genom länsveterinärerna, ansvarar för den operativa verksamheten med tillsyn i respektive län. Här finns ingen motsvarande problematik inbyggd i systemet. Det är däremot ett problem att det förekommer att länsveterinärer bedriver klinisk veterinärverksamhet som bisyssla. De skall då utöva tillsyn över den egna yrkesutövningen. Det underminerar förtroendet för tillsynen och leder till en ohållbar situation för tillsynsmyndigheten. Denna fråga kräver en lösning, men den bör i första hand hanteras i relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare. På denna punkt krävs därför inga organisationsförändringar.

Den operativa tillsynen över veterinär yrkesverksamhet

I Veterinärutredningens förstudie fanns tydliga indikationer på att länsstyrelsernas tillsyn över veterinär verksamhet inte är ett prioriterat utan snarare ett eftersatt område. När tillsyn förekommer riktas insatserna, i de undersökta länen, i första hand mot statliga distriktsveterinärer. Den samlade tillsynsstatistiken för hela landet

visar dock att spridningen mellan statliga och privata veterinärinrättningar är större än vad som framgått i Veterinärutredningens förstudie.

Dessa intryck bekräftas i Jordbruksverkets rapportering till regeringen av resultaten av tillsynsverksamheten. Under 2005 blev 55 veterinärmottagningar föremål för tillsyn. Det motsvarar sju procent av landets samtliga tillsynsobjekt. Det är enligt Jordbruksverket en för liten andel för att det skall vara möjligt att göra en bedömning av verksamheten. Samtidigt finns stora variationer i länsstyrelsernas förutsättningar och ambitionsnivå. Antalet tillsynsobjekt i länen varierar mellan ett tiotal och ca 160. Antalet tillsynsobjekt per läsveterinär varierar också kraftigt, mellan 9 och 44 år 2005. År 2004 var det högsta antalet tillsynsobjekt per läsveterinär 31.

Dessa resultat har under utredningsarbetet bekräftats fortlöpande. Det tycks vara en allmänt utbredd uppfattning bland veterinärer att ”risken för ett tillsynsbesök” är försumbar. De som har erfarenheter av tillsynsbesök har upplevt besöket som ett trevligt samtal över en kopp kaffe. Få kan minnas några egentliga tillsynsåtgärder.

Den bild av en försummad tillsynsuppgift som framträder är entydig och bygger på intrycken från Veterinärutredningens intervjuer med läsveterinärer, på uppgifter från enskilda veterinärer och på Jordbruksverkets offentliga rapportering av tillsynsverksamheten. Det skall dock framhållas att tillsynen i några län varit ambitiös.

Den viktigaste orsaken till problemen är enligt läsveterinärerna resursbrist, som tycks öka i betydelse. En annan orsak, som Jordbruksverket pekat på, är avsaknaden av sanktionsmedel. Förutom disciplinbestraffning, som tar sikte mot bristande yrkesutövning i medicinska avseenden, saknas möjligheter till sanktioner vid smärre förseelser som kan gälla rapporteringsrutiner, medicinhantering, journalföring och lokalernas utformning och underhåll. Det finns också en allmänt utbredd osäkerhet hos läsveterinärerna när det gäller vad tillsyn är, vilka kriterier för prioritering som kan användas och hur tillsynsverksamheten kan utvecklas.

Den veterinära myndighetsutövningen

I Sverige används, som i många andra länder, praktiserande veterinärer för att utföra vissa statliga kontroll- och tillsynsåtgärder inom djurhållning, livsmedelsproduktion och annan verksamhet där djur används. Exempel på sådana uppdrag är att besiktiga djur och djurkroppar före och efter slakt, att utfärda intyg inför export, att utöva tillsyn över djurskyddet i samband med tävlingar med djur och att utföra smittskyddsarbete vid misstänkt eller konstaterat utbrott av smittsam djursjukdom.

Dessa uppgifter utförs både av statliga distriktsveterinärer och av privatpraktiker. Data från Veterinärenkäten visar att de statliga distriktsveterinärerna svarar för omkring 60 procent och privatpraktikerna för ca 40 procent av samtliga offentliga uppdrag (inklusive officiella veterinäruppdrag), som utförs av kliniskt verksamma veterinärer. Härtill kommer en grupp veterinärer som är anställda uteslutande för att utföra en viss kontrolluppgift, t.ex. Livsmedelsverkets fast anställda besiktningsveterinärer och gränskontrollveterinärerna.¹³

Den stora skillnaden mellan statliga distriktsveterinärer och privatpraktiker ligger inte i omfattningen av den offentliga verksamheten, utan i dess inriktning. Privatpraktiker medverkar mer än dubbelt så ofta som de statliga distriktsveterinärerna i ban- och tävlingsveterinäruppdrag. Däremot används de statliga distriktsveterinärerna 10 gånger så ofta som privatpraktiker för officiella veterinäruppgifter, dvs. kontrollåtgärder som följer av EG:s regler, t.ex. att utfärda djurhälsointyg. De statliga distriktsveterinärerna utnyttjas i nästan fyra gånger så stor utsträckning som de privatpraktiserande kollegorna vid smittskyddsutredningar.¹⁴ Det finns, från förvaltningsrättsliga utgångspunkter, ingen principiell skillnad mellan officiella uppdrag och övriga offentliga veterinäruppdrag. Båda innefattar myndighetsutövning.

För att en veterinär skall få utöva myndighet krävs enligt gällande rätt att veterinären är anställd av en myndighet. Denna ordning är en del av bakgrunden till att statliga distriktsveterinärer utnyttjas i högre grad än övriga. De är ju redan anställda, medan en

¹³ Livsmedelsverket använder dels fast anställd personal, dels anlitas praktiserande veterinärer för att utföra besiktningsveterinäruppgifter. I den senare delen används statliga distriktsveterinärer och privatpraktiker i ungefär samma utsträckning.

¹⁴ Slutsatsen bygger på svaren på en enkätfråga, där veterinärerna fått skatta hur många dagar de under 2005 deltagit i smittskyddsutredning på uppdrag av någon myndighet. Se bilaga 3, fråga 16.

tillfällig anställning måste ordnas då en privatpraktiker anlitas. Det kan dock konstateras att så sker i ganska stor utsträckning.

Att distriktsveterinärerna är så dominerande bland de officiella uppdragen beror på att de automatiskt utses att vara officiella veterinärer i samband med att de anställs. Det finns dock inga formella hinder mot att privatpraktiker också utses, däremot praktiska svårigheter.¹⁵ När det gäller smittskyddet utgör, som framgått, de statliga distriktsveterinärerna basorganisation och de tränas och förbereds i särskild ordning för denna uppgift. Utredningsresultaten antyder dock att en inte obetydlig andel, eller omkring en femtedel, av smittskyddsarbetet fullgörs av privatpraktiker.

En viktig iakttagelse är, liksom ifråga om den djursjukvårdande verksamheten, att statliga distriktsveterinärer och privatpraktiker utför samma eller likartade arbetsuppgifter sida vid sida. I båda fallen svarar de offentliga uppdragen för en försvinnande liten andel av den samlade verksamheten. Omkring två procent av de statliga distriktsveterinärernas verksamhet avser offentliga uppdrag. Det flesta är officiella uppdrag. Det är främst i Skåne, men även i Västra Götaland, som de officiella veterinäruppdragen förekommer. Privatpraktikerna avsetter en ännu mindre andel av sin samlade resurs på offentliga uppdrag. Dessa har en jämnare spridning över landet än de officiella uppdragen.

12.3 Det statliga ansvarets gränser

En huvuduppgift för utredningen är att föreslå en ny ordning för den veterinära fältverksamheten, för den myndighetsutövning som utförs av praktiserande veterinärer och för tillsynen över veterinär verksamhet. Konkurrensneutralitet skall eftersträvas. I detta ligger att, mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser och specifikt svenska marknadsförhållanden, analysera vad som är uppgifter för det allmänna och vad som bör överlåtas till marknadens aktörer. Analysen skall också omfatta frågan om vilka aktörer som skall utföra de olika veterinära uppgifterna och vilket huvudmannskap som kan bli aktuellt.

Det allmännas ansvar för veterinär service i Sverige kan utifrån nu gällande inriktning av djurpolitiken, och av uppdraget till Veterinärutredningen, sammanfattas i följande punkter.

¹⁵ Enligt EG:s regler är officiell veterinär en veterinär som utsetts att vara det av landets behöriga myndighet.

1. Säkerställa att det finns tillgång till en väl fungerande djurhälso- och djursjukvård i hela landet dygnet runt.
2. Säkerställa att det finns en väl fungerande smittskyddsorganisation, som kan garantera att epizootier och zoonoser (salmonella) upptäcks i ett tidigt skede och att alla adekvata åtgärder för att förhindra spridning av smittan vidtas skyndsamt.
3. Svara för en effektiv kontroll över animalie- och livsmedelsproduktionen, inklusive djurskydd i samband med sådan produktion och annan användning av djur, t.ex. säkra tillgången veterinärer som kan utföra offentliga veterinäruppdrag som innefattar myndighetsutövning.
4. Utöva tillsyn över efterlevnaden av relevanta regelverk, t.ex. epizootilagen, djurskyddslagen, lagen om behörighet att utöva veterinäryrket och förordningen med veterinärinstruktion.

Om en fungerande djurhälso- och djursjukvård skall kunna säkerställas krävs att de ansvariga myndigheterna följer utvecklingen på marknaden och har aktuell kunskap om den veterinära verksamhetens omfattning och inriktning i olika delar av landet. Det innebär att myndigheterna fortlöpande måste kartlägga och analysera den veterinära situationen och hur den kan komma att utvecklas. Det måste också finnas praktiska möjligheter för samhällsorganen att skaffa sådan kunskap och att åtgärda brister i tillgången till veterinära tjänster. Det är en förutsättning, inte bara för att en tillräcklig tillgång till veterinärer skall kunna upprätthållas, utan också för att målsättningen i punkt 2 skall kunna nås.

I punkt 3 innefattas samhällets kontroller av djur från ett kvalitets- och djurskyddsperspektiv. Begreppet kvalitet skall här ses i ett brett perspektiv, som innefattar såväl husdjursgenetiska resurser som hygieniska aspekter av alla slag och i hela kedjan från jord till bord.

Tillsyn är ett viktigt instrument för det allmänna när det gäller att övervaka regelverkens efterlevnad. En viktig del gäller den veterinära yrkesutövningen, men det finns också många andra tillsynsområden med koppling till djurhållning och veterinär verksamhet. Frågan är då på vilket sätt samhället skall nå de djurpolitiska målsättningarna, så som de här sammanfattats?

Allmänna riktlinjer för statlig verksamhet finns i den förvaltningspolitiska propositionen.¹⁶ Härav framgår att den statliga verk-

¹⁶ Proposition 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Se även regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000).

samheten skall renodlas, att kvalitet och kompetens skall utvecklas, att resultaten skall stå i fokus och att informationsförsörjningen skall vara effektiv. I detta ligger att den statliga kärnverksamheten, t.ex. myndighetsutövande uppgifter, försvar, rättsväsende etc. skall värnas. Andra verksamheter, såsom att tillhandahålla varor eller tjänster på fungerande marknader, skall avvecklas eller överlåtas till marknadernas aktörer. Syftet är att uppnå en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna inbördes och mellan det allmänna och övriga rättssubjekt, t.ex. företagen.

Dessa allmänna riktlinjer för statlig organisation har inte minskat i betydelse under senare tid. I december 2006 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över den samlade svenska statsförvaltningens verksamhet och inriktning med utgångspunkten att den statliga verksamheten skall renodlas.¹⁷ I februari 2007 aviseras att en lagstiftning förbereds som skall göra det omöjligt för kommuner och landsting att bedriva affärsverksamhet som snedvrider konkurrensen på marknaden.¹⁸ Om en sådan lagstiftning skall bli trovärdig måste en strategisk utgångspunkt vara att inte heller staten bedriver konkurrenssnedvridande verksamhet.

Riktlinjer för statlig verksamhet i konkurrens med privata företag finns även i den konkurrenspolitiska propositionen.¹⁹ I propositionen anges, som närmare redovisats i kapitel 11, bl.a. att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka, att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens skall väga tungt när offentliga regler som påverkar konkurrensen utformas och att statligt ekonomiskt stöd inte får snedvrیدا konkurrensen. Dessutom slås fast att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sätt så att de privata aktörerna hämmas och att myndighetsuppgifter skall separeras från kommersiell verksamhet.

Dessa statliga principer, såväl inom förvaltningspolitiken som inom konkurrensområdet, är vägledande men saknar inte undantag. Statlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader, eller på marknader med potentiell konkurrens, bör därför prövas utifrån en samlad bedömning av flera olika omständigheter.

Det kan finnas särskilda skäl för statliga ingripanden. Så kan vara fallet om staten vill garantera tillgång till en service, som är av stort samhällsintresse. Statliga ingripanden kan avse olika typer av åtgär-

¹⁷ Kommittén (Fi 2006:08) om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

¹⁸ DN Debatt den 2 februari 2007

¹⁹ Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, prop. 1999/2000:140

der och kan omfatta t.ex. rådgivning, statligt stöd till privata aktörer, upphandling av verksamhet och verksamhet i egen regi. Mot bakgrund av vad som nyss redovisats bör en statlig verksamhet i *egen regi* förutsätta att det finns viktiga samhällsintressen som måste värnas och som inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder. På förevarande område kan t.ex. diskuteras om smittskyddsintresset är en faktor som kan motivera ett avsteg från de vägledande principerna. Här skall också beaktas att en renodling av statlig verksamhet, genom att kommersiella delar privatiseras, kan bidra till att konkurrensen stärks. Det förutsätter att den *relevanta marknaden* är av sådan storlek att den statliga verksamheten inte i praktiken ersätts med ett privat monopol.²⁰

En allmän utgångspunkt för utredningens slutsatser bör således vara att staten inte skall ingripa i marknadens funktion om det inte finns starka skäl och i så fall inte med en större insats än som är nödvändig för att målen skall uppnås.

En annan utgångspunkt bör vara att det allmänna inte har ett ansvar för att tillhandahålla eller subventionera specifika insatsvaror eller tjänster i lantbruket. Den gemensamma jordbrukspolitiken är avgörande för vilka stöd som kan lämnas. Det gäller även stöd till nödvändiga insatsvaror- och tjänster såsom utsäde, djurfoder, drivmedel, gödsel, djursjukvård eller reparationer av fordon och maskiner. Däremot ansvarar samhället för att stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken fördelas till lantbruket enligt gällande regler. Dessa utgörs numera av frikopplade gårdsstöd. Den enskilde lantbrukaren beslutar självständigt om hur stödet skall användas, t.ex. för att producera mjölk, spannmål, griskött eller ingenting alls. Kostnaderna för insatsvaror, tjänster och investeringar är givetvis viktig delar i kalkylunderlaget.

Det är också, som framgått, ett ansvar för det allmänna att svara för att systemet med kvalitetskontroller inom produktionen fungerar. Det gäller såväl inom animalieproduktionen som på alla andra varu- och tjänstemarknader. Det allmänna ansvarar t.ex. ytterst för att fordon och maskiner är säkra att använda genom kontrollbesiktning respektive maskinprovning. Den senare utförs för övrigt i regel av kontrollstationer inom den privata sfären. Kostnaderna, för

²⁰ Den relevanta marknaden utgörs dels av en *produktmarknad*, där konkurrerande (utbytbara - likvärdiga) produkter bjuds ut, dels av en *geografisk marknad*. Den senare begränsas bl.a. av avståndet till konkurrerande verksamheter. Se Carlsson m.fl. Konkurrenslagen, andra upplagan, sid. 338 ff.

såväl investeringarna som för kontrollåtgärderna, faller på den enskilde företagaren.

12.4 Samlad bedömning

Veterinärer har två viktiga huvudfunktioner. Den ena är att tillhandahålla hälso- och sjukvård för djur. Den andra är att svara för strategiska samhällsfunktioner, som avser kontroller över djur och djurprodukter, bl.a. animaliska livsmedel. Veterinärerna är också, inom ramen för den senare funktionen, en betydelsefull resurs inom smittskydd och djurskydd. Det gäller alla kliniskt verksamma veterinärer. Inom smittskyddet har dock veterinärer med inriktning mot lantbruksdjur, och oavsett huvudmannaskap eller driftform, ett särskilt ansvar och viktiga uppgifter. De skall kunna upptäcka och larma om smittsamma djursjukdomar och om överträdelser av djurskyddslagstiftningen och de skall kunna bistå med veterinär sakkunskap vid de utredningar och åtgärder som upptäckterna föranleder. De praktiserande veterinärerna är, och skall vara, samhällets "känslspröt" ifråga om djurhälsa och djurskydd.

De offentliga veterinäruppgifterna är viktiga inte bara från ett djurhälso- eller djurskyddsperspektiv. Av EG:s regler följer krav på kontroller och intyg vid internationell handel med djur och djurprodukter. Kraven motiveras av livsmedelshygieniska skäl och med hänsyn till djurskyddsintresset. Sådana kontroller utförs för närvarande av veterinärer anställda av en myndighet. Många är privatpraktiker, som är tillfälligt offentliganställda.

Om det uppstår en brist på veterinärer, som kan utföra de offentliga veterinäruppgifterna, leder det till väntetider och störningar för tävlingsarrangörer, uppfödare och andra företag inom djurhållning och livsmedelsindustri. En fungerande offentlig veterinärverksamhet är därför, liksom en effektiv smittskyddsorganisation, viktig även från ett företagarperspektiv. De små företagen kan antas vara mer sårbara i samband med sådana störningar än de större.

Båda huvudfunktionerna, djursjukvård och samhällsuppgifter, fullgörs av distriktsveterinärer och privatpraktiker sida vid sida, bokstavligen. Försök med joursamverkan och andra samverkansprojekt har i flera omgångar inletts i syfte att använda den samlade veterinärresursen bättre och mer effektivt än som hittills skett. Om resurserna inom de olika veterinärkategorierna kan fungera mer

som ”kommunicerande kär!”), skulle det leda till en jämnare fördelning av jourbördan. Det är en bärande tanke bakom försöken med joursamarbete.

Detta bör för övrigt gälla även inom andra områden, t.ex. de veterinära myndighetsuppgifterna. Även om de myndighetsutövande uppgifterna svarar för en liten del av den veterinära verksamheten, bör den samlade veterinära resursen kunna stå till myndigheternas förfogande. Det gäller även om behovet av sådana tjänster skulle minska. Då kan veterinär kompetens i den privata sektorn, som i många fall är betydande, komma till större nytta i myndighetsutövningen än vad som idag är praktiskt möjligt. Det skulle även här ge ett bättre resursutnyttjande och ett bredare underlag för urval av skickliga veterinärer.

Samma resonemang kan föras beträffande smittskyddet. Här finns tecken på att uppdelningen av marknaden i en privat och en statlig sektor rent av kan motverka ett effektivt smittskydd. Utbrott av en smittsam djursjukdom hos de statliga distriktsveterinärernas kunder tycks kunna leda till snabbare och kanske också mer kvalificerade insatser än motsvarande händelse i en besättning som övervakas av en privatpraktiker. Det finns också anledning anta att de statliga distriktsveterinärernas kunder kan vara bättre rustade att upptäcka smittsamma djursjukdomar än övriga djurägare och att åtgärder kan sättas in snabbare i distriktsveterinärtäta områden än i övriga. Det finns inget underlag för slutsatsen att privatpraktiker generellt skulle vara mer ovillig än andra att ta ansvar för viktiga veterinära samhällsfunktioner. I den mån så inte sker bör det i allt väsentligt en vara en effekt av de strukturella förhållandena på marknaden.

Det har gjorts flera försök med olika samverkansprojekt, t.ex. joursamverkan, mellan privatpraktiker och distriktsveterinärer. Alla har misslyckats eller upphört av andra skäl. Det är inte förvånande. Polariseringen splittrar veterinärkåren. Systemet i sin nuvarande utformning ger näring åt misstänksamhet, inbördes och i förhållande till myndigheterna, och underhåller de underliggande motsättningarna. Dessa verkar också i motsatt riktning och cementerar systemet. Då uppstår en ond cirkel. Det leder till att veterinärer som inte vill hålla jour gör det ändå och till att veterinärer som vill hålla jour avstår, med hänvisning till att jouren ytterst är de statliga distriktsveterinärernas ansvar och skyldighet. Sammantaget blir jourbördan onödigt stor för vissa veterinärer, oavsett om de är statsanställda eller egenföretagare. Jourverksamheten fördelas där-

med inte optimalt mellan individerna och över landet. Resultatet blir för samhällets del att effektiviteten i veterinärsektorn blir lägre än den skulle kunna vara.

Det blir därmed också svårt att motivera stora delar av veterinärkåren att delta i andra viktiga aktiviteter än jour, t.ex. utbildning, smittskyddsarbete och djursjukdatarapportering.

De motsättningar som finns beror delvis på historiska händelser, vars verkan kommer att klinga av när veterinärkåren föryngras. Den viktigaste orsaken är dock att verksamheterna inom privat och statlig sektor utifrån sett är så likformiga och konvergerar alltmer, medan de inre, grundläggande verksamhetsförutsättningarna för drift, finansiering, investeringar och styrning är så diametralt olika.

Det finns också andra orsaker till marknadens bristande funktionssätt. Veterinärorganisationen är för närvarande inte stringent när det gäller gränsdragningen mellan det statliga ansvarsområdet och veterinär service i övrigt. Regelsystemen är oklara och i många fall svåra att tolka. Ett exempel är den innersta kärnan av uppdraget till de statliga distriktsveterinärerna. Jordbruksverkets dubbla roller, som aktör och kollega och som kontrollerande, kartläggande myndighet, bidrar till oklarheterna och underblåser motsättningar och misstänksamhet. Det är inte omöjligt, snarare troligt, att problemen med motsättningarna mellan veterinärkategorierna till stor del är en följd av oklara regelverk och diffusa uppdragsformuleringar och ansvarsgränser.

Denna situation kan inte förbättras utan en fundamental förändring av marknadens spelregler. En sådan förändring måste genomföras så att samhällets mål med djurpolitiken alltjämt kan uppfyllas. En viktig komponent är att definiera statens ansvar. Det är i sig inte är särskilt svårt. Därutöver, vilket är svårare, måste klargöras på vilket sätt det statliga ansvaret skall fullgöras, bl.a. vad staten skall åta sig att göra i egen regi och vad som, med förtroende, kan överlåtas till icke offentliga aktörer.

Sammanfattningsvis bryts här två grundläggande strävanden mot varandra. Det ena har formulerats i den förvaltningspolitiska propositionen, i konkurrenspolitiken och delvis i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det handlar om strävan efter fungerande marknader, där konkurrens och enskilda entreprenörers egna överväganden styr vad som produceras, till nytta för konsumenterna. Den andra strävan vetter mot de djurpolitiska målen. En ny veterinärorganisation skall så långt möjligt ligga i linje med båda strävandena.

En oundviklig slutsats är att en utjämning av verksamhetsförutsättningarna, som mot bakgrund av det anförda är en mycket önskvärd åtgärd, fullt ut kan ske bara på två olika sätt; genom att den primära djursjukvården förstatligas i sin helhet eller genom att den statliga veterinärorganisationen privatiseras. Olika blandmodeller kan föra en bit på väg och bör därför också diskuteras. Innan så sker bör några viktiga framtida förutsättningar belysas.

Det finns flera aktuella utvecklingstendenser på marknaden som pågår samtidigt, men i olika riktning. Efterfrågan på högt kvalificerad djursjukvård för sällskapsdjur och häst ökar. Allmänhetens betalningsvilja för sådan sjukvård, och för djursjukvård i allmänhet, tycks också bli allt större. Väl utbyggda försäkringssystem svarar för kostnaderna i dessa delar. Inom lantbruket förändras attityderna under kostnadspress i motsatt riktning. Behovet av djursjukvård i animalieproduktionen minskar och koncentreras till södra Sverige och till samlade lantbrukskluster. Det senare gäller även lantbruksproduktionen i Norrland. Den förebyggande djurhälsovården får ökad betydelse.

Också i de mest pessimistiska prognoserna för antalet mjölkkor, som är den mest framträdande patientgruppen bland lantbruksdjuren, finns det om tio år ca 50 000 mjölkkor i de sex norrlands-länen och ytterligare ca 8 000 i Värmlands län. I dag finns drygt 60 000 respektive drygt 10 000 mjölkkor i dessa områden. Det måste finnas dygnstäckande djursjukvård, i vart fall på en grundläggande nivå, för lantbruksdjuren i även framtiden och även om de blir färre. Både djurskyddet och smittskyddet kräver det.

Det anförda leder till slutsatsen att det parallellt med en högkvalificerad djursjukvård, som helt bärs fram av marknaden och försäkringssystemen, också måste finnas tillgång till en typ av enklare och billigare djursjukvård, med stor geografisk spridning. Låt oss kalla den *bassjukvård för djur*. Här skall noteras att även human-sjukvården uppvisar stora variationer över landet när det gäller tillgång till kvalificerade vårdåtgärder och den tid som krävs för att komma till en vårdinrättning. Enligt lantbrukets företrädare innebär bassjukvården en djursjukvård som, förutom att av att vara en länk i smittskyddet, inom rimlig tid kan utföra enkla akuta åtgärder såsom behandling av infektioner, enkla operativa ingrepp, åtgärder vid födselkomplikationer, trafikolyckor, sårskador och ormbett samt akut avlivning. Därutöver skall bassjukvården kunna utföra planerade gårdsbesök, utan direkt samband med akuta sjukdomsfall. Den ambulerande verksamheten är därför en viktig del av en

veterinär bassjukvård. Djuren bör i normalfallet kunna få tillgång till bassjukvård inom 2–4 timmar, förutsatt att inte flera akuta fall inträffar samtidigt. I sådana fall blir det nödvändigt med prioritering.²¹

De ökande geografiska olikheterna med vitt skilda förutsättningar i norr och i söder, i småorter och i storstad, i lantbruksbygd och i skogsland, kräver en marknadsordning som präglas av lokalt anpassade resurser. De måste minst kunna säkerställa tillgång till en bassjukvård för djur och garantera att smittskyddsorganisationen är effektiv. Lösningen måste alltså vara både flexibel och stabil. Den skall dessutom vara samhällsekonomiskt effektiv. En effektiv lösning innebär att det inte allokeras mer resurser än nödvändigt till djursjukvården, men inte heller mindre än att de djurpolitiska målen kan uppnås. En marknad med privata aktörer i konkurrens är i regel det mest effektiva sättet att fördela samhällets resurser och tillgodose marknadens behov av varor och tjänster till lägsta kostnad, för konsumenterna och för samhället. Om däremot konkurrensen är svag och om samhället dessutom ställer särskilda krav på marknaden, måste staten stötta med insatser som är väl avvägda såväl när det gäller utformning som omfattning.

Marknaden för primär djursjukvård präglas dock inte av en effektiv konkurrens. Det finns flera orsaker till det, men de relevanta marknadernas litenhet är en viktig faktor. Effekterna av den gällande marknadsordningen skall inte heller underskattas. De motverkar privata initiativ av alla slag. En rigid uppdelning i veterinärdistrikt, som fortlöpande upprätthålls av aktörerna, är en annan bidragande orsak. Det gäller i stora delar av landet, kanske även i de mest djurtäta regionerna.

Detta kommer sannolikt inte att förändras på något genomgripande sätt om staten skulle upphöra att vara aktör på marknaden för hälso- och sjukvård för djur. Konkurrensen kommer att vara begränsad på stora delar av marknaden. Det innebär svårigheter om en marknadslösning skall utformas, som också skall svara upp mot angelägna samhällsintressen. Här skall dock understrykas att de analyser Statens livsmedelsekonomiska institut gjort på uppdrag av Veterinärutredningen visar att det inte finns risk för veterinärbrist vid en marknadslösning, inte ens i djurglesa områden. Däremot finns en risk för höjda priser.

²¹ Tidsangivelsen bygger på vad företrädare för djurägarorganisationerna, bl.a. LRF, Svensk Mjök och Svenska kennelklubben, framfört till utredningen om erfarenheter av nuvarande system och om önskemål inför framtiden.

För privata verksamheter innebär friheten att själv bestämma priser och utöva kontroll över kostnaderna ett viktigt incitament för effektivisering. Ju mindre företaget är, och ju lägre fasta kostnader som belastar rörelsen, desto större bör incitamentet bli. Sådana incitament uppmuntrar strävan att finna nya, konstruktiva vägar för att producera tjänster med en hög kvalitet till en lägre kostnad. Det kan gälla både organisatoriska lösningar och andra variabler. Förutsatt att monopol inte uppstår och den marknadsmakt som följer av monopolet inte utnyttjas av veterinärerna, bör en privat marknadslösning leda till att de sammantagna kostnaderna för veterinärverksamheten trots allt minskar. En sådan marknadslösning bör därför finnas med bland de huvudmodeller, som skall diskuteras i det följande.

I den mån marknaden trots allt inte förmår producera samhällsviktiga tjänster till skäliga priser, måste statliga ingripanden ske. De senare kan vara av flera slag och behöver inte, som enda element, utgöras av en statligt anställd och med allmänna medel subventionerad veterinärkår. Tvärtom bör även statliga stödinsatser kännetecknas av flexibilitet. Det innebär att olika typer av ingripanden såsom bidrag, upphandling av verksamhet eller, som idag, statlig anställning av veterinär personal kan bli aktuella beroende på lokala förutsättningar. Det kan också bli aktuellt att överväga nya lagstadgade veterinära skyldigheter.

Ett alternativ till en renodlad privat marknadslösning, som också kan möta utredningens mål med en bättre marknadsfunktion och en klarare ansvarsfördelning, kan vara att anpassa den statliga veterinärorganisationen. Det kan ske i ett geografiskt perspektiv, men också i perspektivet av verksamhetens inriktning. Kombinationer av dessa perspektiv kan också diskuteras. Mot den bakgrunden bör några alternativ skisseras, som utgår från en behållen statlig struktur, men som innebär förändringar av verksamhetens inriktning eller utbredning.

En utgångspunkt för alla alternativa lösningar bör vara att det inte skall vara ett uttalat statligt ansvar att tillhandahålla reguljär sjukvård för hästar och sällskapsdjur. Hästar används numera praktiskt taget inte längre i aktiv jord- och skogsbrukstjänst. Enstaka undantag finns, som dock är så få att de inte behöver föranleda någon speciell reglering. Genom att alla alternativa lösningar siktar mot en riks- och dygnstäckande jourverksamhet för lantbruksdjur, kommer det inte heller i framtiden saknas veterinära resurser som kan möta behovet av reguljär djursjukvård för dessa

djurslag. Sällskapsdjur och häst kommer i allt högre grad att utgöra stommen i den veterinära verksamheten i Sverige. Det gäller särskilt i landets norra delar. De veterinära resurserna kommer därmed och beroende på modellens konstruktion, genom en eller annan mekanism, att ”spilla över” och fördelas också till djur utanför lantbrukssektorn. För hästsjukvård finns dessutom synergier med lantbrukssektorn. Många hästar är installerade hos lantbrukare och fältverksamheten avser både lantbruksdjur och häst.

I vår omvärld finns, som beskrivits i kapitel 10, en tydlig trend mot att myndighetsuppgifter inom jordbruks- och livsmedelsområdet, inklusive fiskerifrågor och djurskydd, allt oftare hanteras i en samlad myndighetsorganisation.

Så är fallet i Norge. Där har en omfattande förvaltningsreform inom djur- och livsmedelsområden nyligen genomförts. En viktig princip för reformarbetet har varit att strukturellt separera statliga uppgifter och klinisk veterinärverksamhet. I Norge bedrivs numera all djursjukvård i privat regi. Den 1 januari 2004 övertog *Mattilsynet* de uppgifter som tidigare hanterades inom Statens landbrukstillsyn, Statens näringsmiddelutlysning (med ett centralt och 89 lokala tillsyns- och kontrollkontor), Statens dyrehelsetillsyn samt delar av Fiskeridirektoratet. *Mattilsynet* har, förutom en central nivå, även åtta regionkontor och, härunder, sammanlagt 64 distriktskontor. I distriktskontoren utförs i princip allt operativt tillsyns- och kontrollarbete, bl.a. officiella veterinäruppgifter av alla slag inklusive köttkontroll. Omkring 950 av de totalt ca 1 350 medarbetarna är anställda vid distriktskontoren. Dessa svarar också för rådgivning och vägledning samt utgör, i kombination med lokala privatpraktiker, basen i smittskyddsorganisationen. Liknande lösningar finns i Danmark och Finland.

I Finland har flera myndigheter inom det aktuella området slagits samman i den nya myndigheten *Livsmedelssäkerhetsverket*, som startade sin verksamhet den 1 januari 2006. Även Livsmedelssäkerhetsverket har en lokal nivå där officiella veterinäruppgifter hanteras. Den finska organisationen är dock inte lika renodlad som den norska eller den danska, genom att även läsveterinärer och s.k. kommunalveterinärer svarar för officiella uppgifter. Bakgrunden är dock, i alla tre länder, en strävan att förenkla och effektivisera den offentliga verksamheten på jordbruks- och livsmedelsområdet. Betydelsen av en effektiv, sammanhållen myndighetsstruktur bedöms, i länder som genomfört reformer av denna typ, ha ökat genom de regelverk som nyligen införts inom ramen för EG:s s.k.

hygien- och kontrollpaket. Omställningssvårigheter, som initialt lett till ökade kostnader, har dock förekommit.

Den nya EG-lagstiftningen har i Sverige givit upphov till fler oklarheter och gränsdragningsproblem när det gäller ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter än som redan tidigare fanns. En orsak till detta är att djurhållning och frågor om livsmedels-hygien och djurskydd, kort sagt alla frågor ”från jord till bord”, på EG-nivån numera behandlas i sammanhållna regelverk.

Nedläggningen av Djurskyddsmyndigheten bör i någon mån minska oklarheterna i ansvarsfördelningen. Bland annat blir det uppdrag, som tidigare aviserats till Djurskyddsmyndigheten, och som innebar att föreslå gränsdragningar mellan Djurskyddsmyndighetens och Jordbruksverkets respektive ansvar för djurskyddet i samband med internationell handel med djur, inaktuellt. Det finns dock många andra områden och enskilda frågeställningar med kvarstående oklarheter.

En samlad rikstäckande organisation för *enbart veterinära myndighetsuppgifter* skulle, med så många arbetsställen som krävs med hänsyn till Sveriges yta, bli alltför kostsam i förhållande till efterfrågan på myndighetens tjänster. Åtgärden skulle därmed inte bidra till en effektivare statsförvaltning och inte heller ligga i linje med önskemålet om ökad samhällsekonomisk effektivitet.

En horisontellt och vertikalt samlad organisation, av den typ som förekommer i Norge och i Danmark skulle, i kombination med en veterinärverksamhet helt i privat regi, kunna möjliggöra en tydlig strukturell separation mellan den veterinära myndighetsutövningen och den kliniska djursjukvården. Detta förutsätter att den nya myndigheten med egen personal kan hantera alla de uppgifter med kontroll, tillsyn, uppföljning och information, som förekommer inom jordbruks- och livsmedelssektorn.

De veterinära myndighetsuppgifterna representerar en viktig men mycket liten andel av de berörda myndigheternas samlade verksamhet. Veterinärutredningens uppdrag omfattar inte att göra en översyn av alla de områden, utöver det veterinära området, som myndigheterna i dag sammantaget hanterar. Härtill kommer att regeringen i december 2006 beslutade att en kommitté skall göra en samlad översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Enligt direktiven (Dir. 2006:123) skall kommittén klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, skapa goda förutsättningar för styrning av statlig verksamhet och få tillstånd en tydligare och mer överskådlig förvaltningsstruktur som

förenklar kontakterna med medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter inbördes och mellan statliga och kommunala organ.

Mot bakgrund av det anförda bygger utredningens förslag på en befintlig myndighetsstruktur. Det innebär också att det i nuvarande läge inte är aktuellt att föreslå att nya myndigheter eller andra statliga institutioner inrättas. Däremot är det nödvändigt att göra vissa förändringar i myndigheternas ansvarsfördelning och vidta vissa andra åtgärder för att förbättra myndigheternas funktionssätt.

Såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten har, inom sina respektive områden, framhållit att de veterinära myndighetsuppgifterna inte kan klaras av utan en ganska omfattande användning av praktiserande veterinärer som anställs eller anlitas tillfälligt. Dessa utgör en flexibel extra resurs, som kan användas vid tillfälliga arbetstoppar. En utgångspunkt för förslagen är därför, och med hänsyn till vad som nyss anförts, att offentliga veterinäruppgifter som innefattar myndighetsutövning alltjämt och i huvudsak måste utföras av praktiserande veterinärer, vid sidan av den kliniska verksamheten.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att statliga distriktsveterinärer och deras privatpraktiserande kollegor utför samma slags arbetsuppgifter sida vid sida. Ett oklart uppdrag till de statliga distriktsveterinärerna gör att de konkurrerar på djursjukvårdsmarknaden långt utanför det statliga ansvarets gränser.

Stora skillnader finns i verksamhetsförutsättningarna mellan de statliga distriktsveterinärerna och deras privatpraktiserande kollegor. De statliga veterinärerna får bidrag för att upprätthålla jour. De förses med teknik och utrustning på statens bekostnad. De utbildas och övas regelbundet, så att de är väl förberedda för inför smittskyddsarbete. Även kostnaderna för sådan utbildning belastar anslaget och inte den operativa verksamheten. Inget av detta kommer privatpraktikerna på marknaden för veterinär fältverksamhet i lantbrukssektorn till del. Ändå svarar de för omkring 40 procent av denna marknad. Det leder sammantaget till motsättningar mellan veterinärkategorierna och till att de veterinära resurserna i landet inte kan utnyttjas optimalt för samhällsviktiga veterinärtjänster. Beredskapen inför smittsamma djursjukdomar varierar beroende på avståndet till en statlig veterinärstation och på om det är en statlig eller en privatpraktiserande besättningsveterinär som ansvarar för djuren. Det senare innebär en risk för att smittskyddet inte är så effektivt som det skulle kunna vara.

13 Modeller för hållbara veterinärmarknader

I det följande belyses, mot bakgrund av de allmänna övervägandena, ett antal alternativa sätt att utforma en marknadsordning för veterinärsektorn. Först redovisas ett nollalternativ, dvs. ett alternativ med en i stort sett oförändrad distriktsveterinärorganisation, men där smärre åtgärder vidtas i syfte att utjämna skillnaderna mellan privat och statlig veterinärsektor. Därefter redovisas tre modeller för en framtida veterinärsektor med olika grad av inskränkningar i den statliga verksamheten. Ett av alternativen, modell 3, avser en fullt genomförd privatisering av den statliga distriktsveterinärorganisationen.

Frågan om vilka veterinärer som skall utföra de offentliga veterinäruppgifterna, och i vilken typ av organisation, bör analyseras separat och belyses i avsnitt 13.2. Resultaten i denna del kan, med vissa justeringar, kopplas till var och en av marknadsmodellerna. Detsamma gäller frågan om tillsyn över veterinär verksamhet, som diskuteras i avsnitt 13.3.

Samtliga modeller, såväl för marknaden som för veterinär myndighetsutövning och tillsyn har, med undantag för marknadsmodell 1 (nollalternativet), varit föremål för organiserade diskussioner bland företrädare för veterinärer och djurägare i Veterinärutredningen.¹ Underlaget för diskussionen har utgjorts av Veterinärutredningens rapport *Marknadsmodeller för veterinärsektorn*, som sedan mitten av november 2006 varit tillgänglig via utredningens hemsida.

¹ Marknadsmodell 1, med ett nollalternativ, utgör ett resultat av de organiserade diskussionerna och fogas här in för att kunna omfattas av den slutliga analysen i följande kapitel.

13.1 Fyra modeller för hållbara veterinärmarknader

13.1.1 Marknadsmodell 1 – Nollalternativ med justeringar

- Distriktsveterinärorganisationen behålls som basal smittskyddsorganisation i fält och fortsätter att bedriva hälso- och sjukvård för alla djur.
- Uppdraget till distriktsveterinärerna förtydligas så att hälso- och sjukvård för sällskapsdjur och häst fortsättningsvis bara skall erbjudas på en i förväg definierad primärvårdsnivå.
- Lagändringar underlättar för Jordbruksverket att använda privatpraktiker för officiella veterinäruppdrag.
- Nya rutiner och kriterier för distriktsveterinärernas ekonomiska redovisning tas fram, så att verksamheten kan genomlysas och anslagets användning tydliggöras.
- Jordbruksverket får i uppdrag att se över distriktsindelningen och inriktningen av verksamheten i distrikten. En utgångspunkt bör vara att statliga distriktsveterinärer inte skall etableras i områden där det redan finns en fungerande privatveterinärverksamhet.

Modellen bygger på antagandet att de marknadsimperfektioner, som belysts i föregående kapitel, kan motverkas genom smärre justeringar i nuvarande system. En viktig komponent är att tydliggöra distriktsveterinärernas ansvar för viktiga veterinära samhällsfunktioner, t.ex. animalieproduktionen och förebyggande arbete med djurhälsovård och smittskydd.

Avgränsning av distriktsveterinärernas uppdrag

Det är i denna modell inte heller i framtiden förbjudet för distriktsveterinärerna att erbjuda sjukvård för sällskapsdjur och häst. Däremot bör det klargöras i vilka situationer detta skall ske. Sådan vård skall givetvis få utövas när det finns djurskyddsskäl. Djurskyddet behöver inte kräva kvalificerade primära vårdinsatser. Även avlivning kan i vissa fall vara en indikerad åtgärd från djurskyddssynpunkt. En given utgångspunkt för en definierad primärvårdsnivå kan vara att ingen sluten vård skall erbjudas av distriktsveterinärerna. En annan utgångspunkt kan utgöras av den avgränsning av bassjukvård för djur, som berörts i föregående kapitel. Detta bör innebära att veterinärstationerna, skall kunna fullgöra sitt

uppdrag med en relativt begränsad utrustning. Sammantaget bör en utgångspunkt vara att distriktsveterinärernas verksamhet med sällskapsdjur kan minska med 20-40 procent. Det är de mest kvalificerade, av de insatser som nu görs, som inte längre skall erbjudas.

Smittskyddet skall alltjämt vara en huvuduppgift för distriktsveterinärerna, vid sidan av hälso- och sjukvård för lantbruksdjur. Det innebär att den ambulerande fältverksamheten alltjämt är en central uppgift för distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna skall fortfarande vara beredskapsstyrka vid utbrott av smittsam djursjukdom. Vissa åtgärder behöver vidtas för att öka de privatpraktiserande fältveterinärernas användbarhet vid sådana händelser.

Privatpraktikerna och smittskyddet

Privatpraktiker förordnas att vara distriktsveterinärer när de tjänstgör åt Jordbruksverket i samband med smittskyddsutredningar. Mot den bakgrunden kan det vara lämpligt att erbjuda vissa privatpraktiker status som "smittskyddsveterinär". Det gäller i synnerhet i områden där det är långt till en distriktsveterinärstation, men nära till en privatpraktiserande fältveterinär.

För att kunna fullgöra denna uppgift på ett kompetent sätt krävs att berörda privatpraktiker får lika mycket utbildning i smittskydd som distriktsveterinärerna. Denna utbildning bekostas av Jordbruksverket. Det bör utgå ersättning till veterinärerna för uteblivna intäkter även under utbildningstiden.

De offentliga veterinäruppdragen

Det finns en stor samlad kunskap hos privatpraktiker, som inte utnyttjas i samhällets tjänst i en utsträckning som är möjlig. Det gäller inte minst ifråga om offentliga veterinäruppdrag, i synnerhet de officiella uppdragen. För att en veterinär skall få utöva myndighet krävs att veterinären är anställd i en myndighet. För officiella uppdrag krävs även att veterinären utsetts att vara officiell veterinär av den behöriga myndigheten.

För att myndighet skall få utövas av privata aktörer utan offentlig anställning krävs en lagändring. En sådan lagändring skulle undanröja en del av de praktiska hindren mot att privata veterinärer anlitas för offentliga uppdrag.

Redan nu är det enligt Jordbruksverkets föreskrifter om officiella veterinärer möjligt att utse privatpraktiker. Lagändringen bör kompletteras med en rutin där privatpraktiker genom ett enkelt ansökningsförfarande kan utses att vara officiella veterinärer.

Redovisningssystemen

För närvarande används en stor del av det statliga anslaget till distriktsveterinärerna centralt i Jordbruksverket. Delar av stationernas kostnader, bl.a. kostnader för personalhantering och IT, blir aldrig synliga i stationernas redovisning. Dessa kostnader belastar anslaget direkt. För att utjämna verksamhetsförutsättningarna mellan privat och offentlig veterinärsektor bör den senare ges förutsättningar som är mer marknadsanpassade än idag. Det innebär t.ex. att overheadkostnader fördelas med fördelningsnycklar över stationerna. Stationernas andel av bidraget kan därigenom tydliggöras. Det bör också framgå hur mycket av stationernas resurser som används för kärnverksamheten med t.ex. lantbruksdjur och smittskydd och hur mycket som används för sällskapsdjur och häst.

Jordbruksverket bör mot den bakgrunden få i uppdrag att, i samråd med berörda myndigheter, ta fram ett nytt redovisningssystem, som speglar intäkter och kostnader i dessa olika delar.

Distriktsindelningen

En i allt väsentligt oförändrad distriktsveterinärorganisation torde förutsätta att det även i framtiden finns en indelning av landet i veterinärdistrikt. De enskilda stationernas och veterinärernas ansvarsområde behöver avgränsas och klargöras inom organisationen. Indelningen behöver dock ses över. Det kan också i vissa områden vara tillräckligt med en eller ett par veterinärer, som fungerar som satelliter och inte i huvudsak tjänstgör vid en veterinärstation.

En utgångspunkt för översynen bör vara att distriktsveterinärer inte skall etableras i områden där det redan finns en fungerande privat veterinärverksamhet. Denna kan ju också, som en följd av övriga åtgärder, svara för en del av det statliga ansvaret fullgöras.

För och nackdelar med marknadsmodell 1

Fördelar	<p>Ett fortsatt effektivt smittskydd förutsatt att nuvarande dimensionering behålls.</p> <p>Ger förbättrade möjlighet att bedöma hur mycket allmänna medel som fördelas till marknaden och vad de används till.</p> <p>Förtydligar distriktsveterinärernas speciella uppdrag i förhållande till övriga veterinärer.</p> <p>Ökade möjligheter att använda privata veterinärresurser.</p>
Nackdelar	<p>Uppdelningen i en privat och en statlig sektor kvarstår i allt väsentligt. Det ger upphov till fortsatta gränsdragningsproblem, motsättningar och oklarheter.</p> <p>Ökade kostnader för det allmänna genom att andelen sällskapsdjur och häst minskar i den statliga verksamheten.</p> <p>Oflexibelt system med ineffektiv resursanvändning.</p> <p>Innebär att ansvaret för tillsyn över veterinär yrkesverksamhet, alternativt ansvaret för distriktsveterinärverksamheten, måste flyttas från Jordbruksverket.</p>

13.1.2 Marknadsmodell 2 - Distriktsveterinärer bara för lantbrukets behov

- Den statliga distriktsveterinärorganisationen behålls, men med uppdrag att enbart svara för lantbruksdjur och jour för dessa samt för smittskydd och övriga samhällsviktiga veterinärtjänster.
- Antalet veterinärstationer minskas och distriktens storlek ökar.

- I stora distrikt kan verksamheten decentraliseras, så att sattleiter bildas.

Denna modell avser, i likhet med den föregående, en lösning med en rikstäckande statlig veterinärorganisation. Distriktsveterinärerna skall således finnas kvar med täckning över hela landet. Uppdraget förnyas dock, förtydligas och snävas in mer än i föregående modell. Den viktigaste skillnaden är att organisationen inte längre ska åta sig sällskapsdjur och häst annat än i undantagsfall och då enbart när djurskyddsskäl föranleder det. Därigenom åstadkoms klara rågångar mellan det statliga ansvaret och den fria marknaden.

Förutom i fall som motiveras av djurskyddsskäl kan ett ytterligare undantag eventuellt utgöras av hästar med s.k. produktionsplatsnummer, dvs. hästar som finns på lantgårdar där distriktsveterinärerna ofta verkar som besättningsveterinärer. På så vis uppstår en reglerad sfär som i mer renodlad form än i föregående modell fokuserar mot lantbruksdjur och de djurpolitiska målen. Skiljelinjen mellan denna sfär, och den fria sfären, går genom en del av marknaden för djursjukvård, nämligen mellan lantbruksdjur och övriga djur. Det skall givetvis inte heller i framtiden finnas något förbud för privatpraktiker att bedriva verksamhet med lantbruksdjur. En effekt blir dock att konkurrensneutralitet inte uppstår inom detta marknadssegment.

En modell som den nu beskrivna innebär också att distriktsveterinärorganisationen helt tappar en stor och ökande andel av sina intäkter. I vissa län, särskilt där antalet lantbruksdjur är litet, svarar sällskapsdjur och häst för 90 procent av verksamheten. Även i djurtäta län överstiger denna andel 50 procent. Andelen sällskapsdjur förväntas öka i framtiden. Mot den bakgrunden måste kraftfulla åtgärder vidtas för att minska kostnaderna i organisationen. I annat fall måste anslaget till distriktsveterinärerna i vart fall fördubblas och på några års sikt kanske tredubblas.

Kostnadsminskningar av den storlek som här krävs kan bara ske genom en avsevärd neddragning av såväl personalresurser som antalet platser där verksamheten bedrivs. Det leder till betydligt större och glesare bemannade distrikt. Detta bör vara möjligt med hänsyn till den minskande efterfrågan på jour, särskilt under vardagsnätter. Dessutom kan organisationen på det regionala planet decentraliseras, så att vissa veterinärer placeras på strategiska platser i de nya, större distrikten. Genom att verksamheten koncentreras till lantbruksdjur behövs inte mottagningskapacitet i samma

utsträckning som tidigare. I själva verket bör veterinärstationer med inventarier i viss mån kunna överlåtas till privatpraktiker. Dessa skall ju överta verksamheten med sällskapsdjur och häst.

Med hänsyn till att sällskapsdjur och häst i dag svarar för en så betydande andel av distriktsveterinärernas intäkter och med beaktande av att det alltjämt krävs en viss koncentration av personal för att jouten skall kunna upprätthållas lokalt, bedöms att modell 2 kommer att leda till ökade kostnader för staten, som kan bli betydande. Särskilt i djurglesa områden i Norrland kommer mycket resurser behöva allokeras som inte kan utnyttjas effektivt när inte längre sällskapsdjur och hästar omfattas av uppdraget.

För- och nackdelar med marknadsmodell 2

Fördelar	<p>Klarare ansvarsfördelning mellan de statliga och de privata aktörerna.</p> <p>Ökad konkurrensneutralitet.</p> <p>Tillgången till jour och andra vitala samhällsfunktioner kan garanteras i hela landet.</p> <p>Goda förutsättningar för statlig styrning och uppföljning.</p>
Nackdelar	<p>Smittskyddet försämras genom att antalet distriktsveterinärer minskar och distrikten blir större.</p> <p>Oflexibelt system, mer resurser mobiliseras än som behövs.</p> <p>Fortsatt snedvriden konkurrens inom segmentet lantbruksdjur.</p> <p>Ökade kostnader för det allmänna</p>

13.1.3 Marknadsmodell 3 - Privata aktörer med statliga stöd

- Samtliga distriktsveterinärstationer avyttras till marknadens aktörer.
- Ett visst, varierande, antal veterinärer per län får ett särskilt statligt bidrag för att ingå i ett heltäckande jour-schema och svara för vissa andra viktiga, veterinära funktioner t.ex. smittskyddet.
- Länsstyrelsen samordnar och övervakar i regionerna samt rapporterar till en central statlig myndighet. Denna svarar för central samordning, uppföljning och rapportering till regeringen.

Den tredje modellen går längst i fråga om privatisering av veterinärväsendets statliga aktörer. Den bygger på att privata aktörer helt övertar distriktsveterinärernas särskilda åligganden inom ramen för djurpolitiken, med eller utan särskild ersättning. Utan särskild ersättning kommer detta att ske företrädesvis i djurtäta områden. I övriga områden kan en ersättning från det allmänna utgå till veterinärer, som gör *åtaganden* som är strategiska utifrån samhällets mål med den veterinära verksamheten. Åtagandena skall vara ett villkor för det statliga stödet. Sådana åtaganden är i huvudsak att veterinärerna

- ingår i en jourplan med andra veterinärer i området motsvarande högst en helg per månad och en natt per vecka,
- svarar för officiella veterinäruppdrag som följer av EG:s regler,
- ingår i en beredskapsstyrka, som snabbt kan mobiliseras vid eller inför sjukdomsutbrott,
- mot särskild ersättning för resor, traktamente och uteblivna intäkter deltar i övningar och fortbildning som är nödvändig för att kunna fungera i beredskapsstyrkan och fullgöra officiella veterinäruppdrag.

Annan verksamhet, såsom djursjukvård för häst och sällskapsdjur, bedrivs i den utsträckning veterinären själv önskar och i konkurrens med övriga aktörer. På så vis uppstår, liksom tidigare, en reglerad och en öppen sfär. Skillnaden mot den gällande ordningen, är att skiljelinjen nu inte går mellan de olika aktörerna, utan skär på tvärs genom verksamheterna. Skiljelinjen går i denna modell mellan å ena sidan de särskilda skyldigheter som åligger veterinären och för vilka ersättning utgår, dvs. i huvudsak jour och smittskydds-

arbete samt, å andra sidan, all veterinär verksamhet i övrigt. Till denna kan även räknas djurhälsovård i mer eller mindre organiserade former, på uppdrag av enskilda lantbrukare och organisationer eller av företag som själva producerar denna tjänst.

Närmare om joursystemet

Skyldigheten att hålla jour bör enbart avse lantbruksdjur. Genom att veterinärerna är verksamma med detta och finns på plats ute på de lokala marknaderna, kan antas att resursen ”spiller över” på de övriga, oreglerade marknaderna för sjukvård åt häst och sällskapsdjur. Likaså bör det stå veterinären fritt att även under jourtid behandla dessa djurslag. Det är åtgärder som ger ytterligare inkomster. Ingenting bör heller hindra att veterinärens företag, det egna eller det där han eller hon är anställd, fakturerar för de vårdinsatser som utförs under jourtid och oavsett vilket djurslag som behandlas. Prissättningen bör vara fri.

Att hålla jour innebär att finnas tillhands och vara tillgänglig för kunderna, per telefon och för uttryckning. Veterinären inte kan resa bort under jourtid eller ägna sig åt något annat som utgör hinder mot att göra sjukbesök. Denna frihetsinskränkning innebär en olägenhet för veterinären. Många veterinärer anser att det är ett av villkoren för veterinäryrket. Denna inställning är också vanlig utomlands, t.ex. i Storbritannien och i Danmark. Den statliga ersättningen skall i huvudsak vara en gottgörelse för den olägenhet det innebär att vara tillgänglig under jourtid.

Central jourtelefon

Såväl från veterinärhåll som från företrädare för lantbrukarna har framförts att det är viktigt att djurägaren har någonstans att vända sig under jourtid för att samråda om ett sjukdoms- eller skadefall. I många fall tycks en uttryckning kunna undvikas genom kompetent telefonrådgivning.

Det har också, kanske tillspetsat, sagts att det är djurägarens oro som skall tas omhand under jourtid, snarare än djurens sjukdomar. Faktum tycks dock vara att kontakten och samrådet per telefon är en viktig komponent i joursystemet och att denna kan användas både för att möta djurägarens behov och för att motverka en omo-

tiverad belastning på jouren. Från telefonjourens utgångspunkt bör prioritering av uttryckningar vara en viktig uppgift i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund kan diskuteras om en del av resursen till jourverksamheten kan överföras till veterinärer som enbart håller telefonjour och som alltså inte skall behöva göra uttryckningar – en slags veterinär sjukvårdsupplysning. Telefonjouren måste dock, beroende på behovet i det enskilda fallet, ha möjlighet att larma eller hänvisa till en veterinär, som kan göra ett sjukbesök. Syftet med detta är inte att öka antalet jourhavande veterinärer, men att avlasta systemet, genom att minska antalet omotiverade uttryckningar under jourtid.

En veterinär med telefonjour bör kunna täcka ett ganska stort geografiskt område. Storleken måste dock variera med djurtätheten. Beroende på hur systemet organiseras finns sannolikt möjligheter att också uppnå en ökad subjektiv kundnytta för djurägarna. Möjligen upplevs även olägenheten med jour mindre för veterinären, om den inte innefattar uttryckningar och om den blir mindre betungande för de veterinärer som gör uttryckningar.

Joursamarbetet

Jourskyldigheten förutsätter inte att veterinärerna samarbetar vid en gemensam arbetsplats, såsom en veterinärstation eller en djurklinik. Det finns givetvis heller inget hinder mot sådana samarbeten. Den centrala utgångspunkten är att en heltäckande jour kan upprätthållas. I själva verket krävs inte att veterinärerna, i jour-schemats olika rutor, ens känner varandra närmare, även om det säkert är en fördel om så är fallet. En större geografisk spridning av personalresursen kan åstadkommas om egenföretagande veterinärer, från olika orter inom ett större område, ingår i ett jour-schema. Det minskar behovet av personalkoncentration till veterinärstationer och liknade arbetsplatser. Ju fler veterinärer som deltar i jouren, desto mindre betungande blir den också för var och en av deltagarna. Bidrag till avlägset boende ägare av lantbruksdjur berörs inte. Detta system kan tillämpas enligt tidigare principer, avskaffas eller förändras om det finns skäl för det. Någon höjning av resursramen i denna del bör i vart fall inte vara nödvändig.

En likhet med nuvarande ordning är att de flesta veterinärer kommer att stå utanför det organiserade joursystemet. Bidragen

skall dock vara så avvägda att det är tillräckligt lockande att åta sig det särskilda ansvaret. De skall inte vara så höga att de i praktiken utgör ett stöd till den kommersiella verksamheten i den oreglerade sfären. På så vis uppnås konkurrensneutralitet mellan veterinärerna i fråga om den reguljära verksamheten, så långt det bör vara praktiskt möjligt inom ramen för utredningens grundläggande restriktioner.

Sjukdomsutbrott

Skyldigheten att ingå i en beredskapsstyrka för sjukdomsutbrott skall i princip motsvara de tjänsteåligganden som distriktsveterinärer idag har i denna del. Dessa skyldigheter följer av anställningsavtalet. I förevarande modell följer de av istället av ett myndighetsbeslut om ”veterinärt servicebidrag” eller vad bidraget nu kan komma att kallas. Om det finns behov kan skyldigheterna också skärpas, eller förändras på annat sätt, i förhållande till nuvarande nivå.

Beredskapsstyrkan bör även kompletteras med en generell skärpt skyldighet för alla praktiskt verksamma veterinärer. Denna innebär att myndigheterna skall, om det finns *särskilda skäl*, kunna anmoda en veterinär att mot ersättning delta i smittskyddsarbete i den mån det behövs. Någon sådan lagstadgad skyldighet finns för närvarande inte. En sådan allmän skyldighet förutsätter, om den skall vara effektiv, stöd i lag och fordrar således kompletteringar i gällande lagstiftning.² I praktiken kommer sannolikt ytterst få veterinärer, och mycket sällan, att beröras av den allmänna regeln om biträde vid sjukdomsutbrott. Regeln är avsedd att tillämpas i extraordinära situationer av ett slag som vi hittills inte sett i Sverige, men som kan inträffa i framtiden.³

² För närvarande har alla veterinärer med stöd av epizootilagen (1999:657) vissa skyldigheter att vidta åtgärder och göra anmälningar då epizootisk sjukdom *påträffas* eller *misstänks*. Jordbruksverket kan också under vissa förutsättningar anmoda veterinärer att delta i smittskyddsarbete med stöd av förordningen med veterinärinstruktion. Någon allmän *lagstadgad och sanktionerad* skyldighet att på anmodan av myndighet delta i smittskyddsarbete finns däremot inte.

³ Antalet veterinärer är enligt Jordbruksverket en ”gränssättande faktor” för förmågan att hantera sjukdomsutbrott. Vid utbrott med stor spridning måste även privatpraktiker engageras, vilket i praktiken sker genom avtal i det enskilda fallet. Se Jordbruksverkets Risk- och sårbarhetsanalys 2007, sid. 62.

Ersättning vid fortbildning och övning

Ersättning för resor och traktamenten i samband med fortbildning och övning utgår enligt statliga resereglementen. Ett exempel på hur ersättning för uteblivna inkomster kan formuleras finns i 30 § Kommittéförordningen (1998:1474).⁴

Samordning och uppföljning

För att ett system som det nu skisserade skall kunna fungera väl, torde krävas en förstärkt regional samordnings- och uppföljningsfunktion, som har ingående kunskap om förhållandena i regionen, såväl beträffande djurunderlaget som i avseende på veterinära resurser. Det krävs också en motsvarande funktion på central nivå. En utgångspunkt kan vara att en den regionala funktionen placeras i respektive länsstyrelse. Viktiga uppgifter för denna funktion blir att

- följa utvecklingen beträffande djurunderlag och djurmix,
- inventera länets veterinära resurser utifrån inriktning (djurslag, stationär, ambulerande etc.) och resurs (specialister, enmansföretagare, klinik, djursjukhus etc.),
- verka för att det i alla delar av länet finns rimlig tillgång till jour och en tillfredställande resurser med tillräcklig täckning i händelse av sjukdomsutbrott samt att
- besluta om statliga bidrag till veterinär verksamhet.

Den centrala uppföljningsfunktionen placeras i en central myndighet under regeringen. Förutom samordning och uppföljning bör den centrala myndigheten få i uppgift att bistå länsstyrelserna med hjälpmedel, t.ex. för att beräkna behovet av veterinära resurser av olika slag. Den centrala myndigheten har också ett samlat centralt ansvar för de statliga bidragen till veterinär verksamhet.

⁴ Regeln lyder ”Den som på grund av sitt kommittéuppdrag går miste om inkomster som egenföretagare har rätt till ersättning med högst det belopp per sammanträdesdag som motsvarar den sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365, som är fastställd för egenföretagaren enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.”

Informationssystemen

För närvarande använder distriktsveterinärerna IT-stöd för journalföring och djursjukdatarapportering, som tagits fram av Jordbruksverket. Den del som avser djursjukdatarapportering bör vara fullt tillgängligt för samtliga veterinärer på lika villkor. Ett sådant system bör vara webbaserat. Systemet kan byggas ut och avse även annan typ av rapportering, om det finns sådana behov. Ett exempel är inrapportering av andra data om den egna verksamheten, som kan utgöra underlag för myndigheternas bedömningar av den veterinära situationen i olika delar av landet. Systemet kan kopplas till olika databaserade journalföringsprogram, som marknaden tillhandahåller. Därigenom kan effektiviseringar uppnås i hela veterinärsektorn och samhällets uppföljning av sjukdomsutveckling och andra viktiga iakttagelser underlättas.

En sådan lösning bygger på att användarna godkänns i förväg och använder inloggning för att sekretessen skall kunna upprätthållas. Det skall givetvis inte finnas möjlighet för enskilda veterinärföretag att ta del av andra företags affärs- och driftförhållanden.

En webbaserad informationslösning kan också bli ett instrument för att snabbt distribuera aktuell information från till de yrkesverksamma veterinärerna. Sådan information kan t.ex. avse smittläge, nya regler och anvisningar och annat som berör veterinärerna i deras yrkesutövning. Systemet bör, liksom idag förvaltas av Jordbruksverket och tjänsten bör erbjudas kostnadsfritt för de praktiserande veterinärerna.

För- och nackdelar med marknadsmodell 3

Fördelar	<p>Avsevärt klarare ansvarsfördelning mellan staten och marknadens aktörer.</p> <p>Maximal konkurrensneutralitet så långt restriktionerna tillåter.</p> <p>Sannolikt sänkta kostnader för det allmänna.</p> <p>Maximal flexibilitet inför förändringar genom marknadsanpassning så långt det är möjligt inom restriktionerna.</p>
-----------------	---

Nackdelar	<p>Smittskyddets effektivitet kan försämrans om inte styrmedel införs som är lika tillförlitliga som de nuvarande.</p> <p>Ytterst är tillgången till jour beroende av privata aktörers beslut. Det innebär en risk för att en heltäckande jour inte kan upprätthållas överallt.</p> <p>Försämrade möjligheter till statlig styrning och uppföljning.</p> <p>Kan minska möjligheterna till samlad information om marknadens utveckling och förhållanden etc.</p>
-----------	---

13.1.4 Marknadsmodell 4 - Statliga aktörer i vissa regioner

- Distriktsveterinärstationerna privatiseras i djurtäta delar av landet, men behålls där underlaget är alltför litet för en lönsam privat verksamhet med tillräcklig kapacitet.
- Bidrag enligt modell 3 kan utgå till privata aktörer i mellanområden och där det annars behövs.
- Myndigheterna har i princip samma uppgifter som i modell 3

Alternativ fyra är en blandmodell där staten avvecklar sitt engagemang i veterinärverksamheten i djurtäta områden. Detta gäller främst de 5–6 län som har flest lantbruksdjur. Mot bakgrund av SLI:s slutsatser bör verksamheten kunna privatiseras även i många andra delar av landet, även om höjda priser kan bli en trolig effekt.⁵ Det är således troligt att det finns underlag för en fungerande privat fältveterinärverksamhet i t.ex. Jämtlands och Västernorrlands län, i synnerhet om verksamheten stöds med statliga bidrag. I delar av de djurtäta områdena finns redan veterinärstationer i privat regi, som erbjuder en service jämförbar med distriktsveterinärernas. I Kalmar län finns för närvarande ett större sammanhängande område, där lantbrukets behov av veterinärtjänster helt tillgodoses av privata aktörer. Där har ett särskilt system för finansiering av juren tagits fram i samråd mellan företrädare för veteri-

⁵ SLI:s rapport Konsekvenser av en privatisering av distriktsveterinärorganisationen, på uppdrag av Veterinärutredningen, se bilaga 6.

närer och djurägare. Distriktsveterinärstationerna, som i regel finns i närliggande distrikt, privatiseras. Därigenom uppstår konkurrensneutralitet i dessa områden.

För att säkerställa en fungerande jour, och en tillräcklig beredskap inför sjukdomsutbrott, bör ett bidrag förenat med jouråtgående m.m. liknande det i marknadsmodell 3 utgå även i denna modell.

Den statliga veterinärverksamheten, som i huvudsak kommer att bedrivas i Norrbottens och i Västerbottens län och möjligen i ytterligare något eller några län eller länsdelar, bör tillåtas en obegränsad verksamhet med sällskapsdjur och häst. I annat fall skulle en stor del av veterinärernas arbetstid inte kunna fyllas med meningsfulla arbetsuppgifter. Verksamheten skulle då också bli omotiverat dyr för staten. Veterinärerna måste nämligen alltjämt vara ganska många för att jourbördan och resvägarna inte skall bli för betungande.

För att säkerställa en effektiv smittskyddsberedskap måste någon form av beredskapsstyrka inrättas i områden med privat veterinär fältverksamhet. I annat fall måste en lagstadgad skyldighet att bistå vid sjukdomsutbrott införas, som är mer långtgående än den som berörts i modell 3. Denna måste i så fall också utformas så att de privatpraktiserande veterinärerna mer generellt kan utbildas och tränas i den utsträckning det behövs. Även i denna modell krävs en ökad insats för samordning och uppföljning i områden med privata aktörer.

Det är också här lämpligt att ta fram ett webbaserat IT-system för rapportering och information. I detta fall är det viktigt, och viktigare än i föregående modell, att systemet är konkurrensneutralt utformat i förhållande till aktörerna, så att de statliga aktörerna inte får fördelar som kan härledas från nätverkseffekter.

För- och nackdelar med marknadsmodell 4

Fördelar	<p>Klarare ansvarsfördelning mellan de statliga och de privata aktörerna i djurtäta områden.</p> <p>Ökad anpassning till de regionala förhållandena</p> <p>Ökad konkurrensneutralitet i förhållande till nuvarande ordning i djurtäta områden.</p>
Nackdelar	<p>Smittskyddet kan bli mindre effektivt om inte nya kraftfulla styrmedel införs.</p> <p>Gränsdragningsproblem kan uppstå ifråga om vilka områden som skall ha en marknadslösning och vilka som skall fortsätta i nuvarande system. Det kan leda till missnöje och irritation bland marknadens aktörer och svårigheter för myndigheterna.</p> <p>I stora delar av landet är roller och ansvarsfördelningar alltjämt oklara.</p> <p>Central samordning och uppföljning försvåras genom att olika verksamhetsförutsättningar råder i olika områden.</p> <p>Sannolikt ökade kostnader för det allmänna.</p>

13.2 Offentliga veterinäruppgifter

13.2.1 Modell 1 – Myndighetsutövning genom praktiserande veterinärer

- De praktiserande veterinärerna förordnas att vara officiella veterinärer i den utsträckning det behövs i varje region.
- Föreskrifter utfärdas om hur veterinärerna skall agera för att undvika intressekonflikter.

Den första modellen för de offentliga veterinäruppgifterna bygger på nuvarande system. Den kan användas oavsett vilken av marknadsmodellerna, eller kombinationer av dessa, som förordas. Mo-

dellen innebär att de praktiserande veterinärerna, liksom idag, är officiella veterinärer och efter särskild överenskommelse verkar som tävlings- och banveterinärer etc. Den centrala myndigheten förordnar officiella veterinärer, eventuellt efter rekommendation eller tillstyrkande från läsveterinären. Anställning bör inte krävas om systemet skall bli tillräckligt flexibelt. Djurskyddskontroll vid tävlingar med djur är för närvarande föremål för en separat utredning (Jo 2006:4).

Detta förutsätter en lagändring av innebörden att myndighet får utövas av privata aktörer i de aktuella sammanhangen. Av den nya regeln ska också framgå under vilka förutsättningar så kan ske. De bör t.ex. förutsättas att veterinärerna är lämpliga och har en adekvat utbildning i regelsystem etc. För närvarande förekommer ingen egentlig prövning av de enskilda veterinärerna. Distriktsveterinärer förordnas i regel rutinmässigt att vara officiella veterinärer i samband med att de anställs.

Opartiskhet och intressekonflikter

Som framgått är det inte ovanligt att officiella veterinärer under sina olika uppdrag utövar myndighet över egna kunder. Det är en riskfaktor i ett system som det nu skisserade. Kommissionen har också riktat kritik mot länder som organiserat sin verksamhet så att sådana riskfaktorer uppkommer.

Mot den bakgrunden bör systemet kompletteras med föreskrifter och eventuellt också med allmänna råd, om hur sådana intressekonflikter kan undvikas i den praktiska verksamheten. Det kan t.ex. vara lämpligt att undvika att utföra offentliga uppdrag åt en kund, som är ofta återkommande i den egna verksamheten eller svarar för en stor andel av intäkterna. I sådana fall bör veterinären hänvisa till en annan veterinär.

För- och nackdelar med modell 1 för veterinär myndighetsutövning

Fördelar	<p>Flexibelt system som snabbt kan anpassas till förändringar i efterfrågan på offentliga veterinäruppdrag.</p> <p>Effektivt system genom att veterinärerna ofta har grundkunskaper om djuren och djurägaren. Därigenom kan undersökningar i de enskilda fallen förenklas.</p> <p>De praktiserande veterinärerna har aktuell praktisk kunskap om och erfarenhet av djursjukvård och djurhälsovård.</p>
Nackdelar	<p>Kvarstående risk för intressekonflikter</p> <p>Trots föreskrifter och allmänna råd kan det vara svårt för enskilda veterinärer att avgöra om och när man skall anvisa annan veterinär eller åta sig uppdraget.</p>

13.2.2 Modell 2 för veterinär myndighetsutövning – Regional statlig myndighetsutövning

- De officiella uppgifterna överförs till särskilda statliga funktionärer, t.ex. inom länsstyrelsen
- Övriga offentliga uppgifter, såsom att vara tävlingsveterinär, kan alltså utföras av praktiserande veterinärer.

Huvuddraget i modell 2 utgörs av att de *officiella* veterinäruppgifter, som idag utförs av distriktsveterinärer, överförs från dessa till länsstyrelserna. Med officiella uppgifter avses de kontroller, intyg m.m. som krävs enligt EG:s regler vid t.ex. internationell handel med djur och djurprodukter. Här ingår också all verksamhet med hygien- och hälsokontroller samt kontroller av djurskyddet som krävs i livsmedelsproduktionen, dvs. i princip de uppgifter som idag utförs av Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer.

För närvarande svarar de officiella uppdragen för en liten andel, omkring 2 procent av distriktsveterinärernas samlade verksamhet.

Tyngdpunkten ligger, geografiskt sett, på sydvästra Sverige i anslutning till in- och utskleppningshamnarna. En viktig del i norra Sverige avser officiella uppgifter i samband renslakten, där distriktsveterinärerna, i egenskap av besiktningsveterinärer, företräder Livsmedelsverket.

I vissa större län med mycket lantbruksdjur, t.ex. i Västra Götalands län, har länsveterinärerna ansett att en lösning som den här skisserade är mindre lämplig av praktiska skäl. Länet bedöms vara för stort till ytan. Det innebär långa resor. Det är möjligt att detta kan mötas med en delvis decentraliserad organisation. Det finns även andra uppgifter som utförs ut på fältet. Tillsyn över veterinär verksamhet är en sådan uppgift.

För och nackdelar med modell 2

Fördelar	<p>Riskerna för intressekonflikter undanröjs i vad avser de officiella uppdragen. Sverige uppfyller då EG-kraven fullt ut i detta avseende</p> <p>En renodling av den kommersiella veterinära verksamheten, liksom av det statliga ansvaret, uppnås</p>
Nackdelar	<p>Sannolikt ökade kostnader för djurägarna och för det allmänna</p> <p>Kan innebära svårigheter att utföra vissa kontroller i tid genom att funktionen centraliseras</p>

13.3 Tillsynen över veterinär verksamhet

13.3.1 Tillsynsmodell 1 – Nuläge med skärpt tillsyn

- Länsveterinärerna utövar alltjämt tillsyn över veterinär verksamhet
- Den centrala tillsynsmyndigheten får i uppdrag att ta fram strategier för veterinär tillsyn, förankra den i länsstyrelserna och förse länsveterinärerna med praktiska verktyg för tillsynen.

Den centrala tillsynsfunktionen måste flyttas till en alternativ myndighet om marknadsmodell 1 eller 2 skall tillämpas. Det beror på att veterinär verksamhet och tillsyn över samma verksamhet av principiella skäl inte skall förekomma inom samma myndighet.

Modell 1 för ny tillsyn bygger på att tillsynen alltjämt sker på det regionala planet ute i länen. Då kan kännedomen om de lokala och regionala förhållandena utnyttjas. Däremot behöver vissa åtgärder vidtas för att skärpa tillsynen. Det kan ske genom att den centrala tillsynsmyndigheten får ett särskilt uppdrag att se över mål och metoder för den tillsyn som bedrivs ute i länen. Uppdraget bör även innefatta att ta fram närmre strategier och verktyg för den praktiska tillämpningen, t.ex. prioriteringsplaner, rutiner för handläggning av anmälningsärenden och utbildning av länsveterinärerna i hur verktygen kan användas.

I en marknadsmodell med statliga aktörer på marknaden, i första hand modell 1 och 2 ovan, bör den centrala tillsynen inte hanteras av samma myndighet som också verkar som aktör på marknaden. Om Jordbruksverket i en sådan marknadsmodell alltjämt svarar för distriktsveterinärernas verksamhet, vilket kan vara naturligt, måste tillsynsfunktionen flyttas till en annan central myndighet. Av dessa finns inte så många att välja på inom det aktuella sakområdet. Möjligen kan man överväga att tillskapa en helt ny myndighet.

För- och nackdelar med tillsynsmodell 1

Fördelar	Den lokala förankringen behålls. Kunskapen om marknaden kan tas tillvara.
Nackdelar	<p>Svårare att få en samlad bild av tillsynsläget i Sverige och därmed sammanställningar av hur veterinärmarknaden fungerar över tiden.</p> <p>Svårare att leda och styra tillsynen från centralt håll</p> <p>Den lokala förankringen kan också utgöra en risk för ”svågerpolitik”, genom att utövare av tillsynen och företrädarna för tillsynsobjekten ofta känner eller känner till varandra.</p>

13.3.3 Tillsynsmodell 2 – Central tillsynsmyndighet med regional organisation

- Tillsynsfunktionen lyfts bort från läsveterinärerna
- En central myndighet får i uppdrag att utöva tillsyn, handlägga anmälningsärenden och göra tillsynsbesök.
- Eventuellt kan den centrala myndigheten även ha en regional organisation, som utför tillsynsbesök enligt centralt fastlagda principer och prioriteringsplaner.

Tillsynsmodell 2 innebär en övergång från tillsyn på länsnivå till en central modell, som också kan ha en regional organisation. Tillsynen kan, liksom idag, bestå av två huvudkomponenter, anmälda och oanmälda tillsynsbesök samt handläggning av anmälningsärenden. Det närmare innehållet i tillsynen och vilka metoder som skall användas skall dock inte utvecklas här. Detta bör bli resultatet av en kreativ process inför starten av den nya myndigheten eller av den nya avdelningen inom en befintlig myndighet.

När den nya funktionen upprättas bör kunskapen härom spridas och myndighetens uppgifter beskrivas. En viktig del av arbetet bör nämligen avse handläggning av anmälningsärenden. Allmänheten skall således ha möjlighet att skriva till myndigheten och fästa dess uppmärksamhet på företeelser som upplevs som missförhållanden. Det kan också vara lämpligt att samordna Veterinära ansvarsnäm-

den med den nya tillsynsmyndigheten. Många ärenden kan, liksom nu, avskrivas efter påpekande. I andra fall får veterinären yttra sig. Det kan också förekomma att tillsynsbesök görs i anledning av en anmälan. I allvarigare fall skall myndigheten kunna låta pröva saken i Veterinära ansvarsnämnden. Varken myndigheten eller ansvarsnämnden skall pröva civilrättsliga tvister i förhållandet mellan djurägare och veterinärer. I sådana frågor hänvisas till Allmänna reklamationsnämnden eller till allmän domstol.

Liknande konstruktioner finns inom flera marknader, t.ex. Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden. Båda handlägger anmälningsärenden som kan tas upp till närmare prövning i ansvarsnämnd. Ansvarsnämnderna kan besluta om disciplinpåföljder, t.ex. utslutning eller avregistrering, vilket i praktiken innebär yrkesförbud. Båda finansieras med avgifter. Socialstyrelsen handlägger ärenden om felaktigheter i yrkesutövningen bland t.ex. läkare, sjuksköterskor och apotekare. Socialstyrelsen har även en regional organisation för detta ändamål. Ytterst prövas frågor om disciplinpåföljder i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN).

En regional organisation, som i huvudsak är avsedd för tillsynsbesök, behöver inte vara omfattande. En sådan organisation kan t.ex. bygga på ett mindre antal deltidsanställda veterinärinspektörer.

För- och nackdelar med tillsynsmodell 2

Fördelar	<p>Integriteten och legitimiteten stärks i förhållande till nuvarande ordning.</p> <p>Underlättar uppföljning genom att det går att se tydliga trender på riksnivå t.ex. när det gäller vilka typer av frågor som anmäls eller ifråga om iakttagelser som rapporteras vid tillsynsbesök.</p> <p>Underlättar statlig styrning och uppföljning</p>
Nackdelar	<p>En del av den lokala förankringen går förlorad.</p> <p>Sannolikt dyrare lösning än dagens.</p>

14 Slutsatser och förslag

14.1 Samlad bedömning av modellalternativen

14.1.1 Inledning

Staten har i djurpolitiken ett övergripande ansvar för att djurhälso-tillståndet och djurskyddet i landet är gott. I detta ligger att hålla en god beredskap inför epizooti- och zoonosjukdomar, som kan orsaka stor ekonomisk skada och i vissa fall hota människors hälsa. Det förutsätter bl.a. en väl fungerande djursjukvård. Till det statliga ansvaret hör därmed att se till att det finns veterinärer som kan svara för djursjukvård i hela landet dygnet runt. Veterinärerna skall också, inom ramen för det statliga ansvaret, kunna utföra offentliga veterinäruppdrag av olika slag. Slutligen ansvarar staten för en rad tillsynsuppgifter och för övervakning av att veterinärmarknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det statliga ansvaret kan fullgöras både genom verksamhet i egen regi och genom andra aktörer.

En grundläggande förutsättning för ett effektivt smittskydd är en jämn tillgång till veterinärer i hela landet dygnet runt. Det finns därmed klara synergier mellan smittskyddssträvanden, djurskyddet och lantbrukets verksamhetsförutsättningar. Tillgång till fältverksamma veterinärer i hela landet är därmed en strategisk faktor för flera viktiga samhällsfunktioner.

Utredningsresultaten ger ingen anledning att föreslå förändringar i avgränsning eller inriktning av statens övergripande ansvar inom det djurpolitiska området. Däremot kan diskuteras flera olika sätt att fullgöra det statliga ansvaret, i den veterinära verksamheten. I föregående kapitel har fyra modeller för hur detta kan ske beskrivits. I det följande skall modellerna ställas mot varandra och granskas mot bakgrund av de djurpolitiska målsättningarna.

14.1.2 Marknadsordningen

I kapitel 12 har beskrivits en rad brister i marknadens funktions-sätt, som är en följd av den nuvarande marknadsordningen. Det finns också fördelar med det nuvarande systemet. Systemet i sin nuvarande utformning ger stora möjligheter för staten att styra den egna veterinära verksamheten. Sådana möjligheter finns inte i något av de länder som Veterinärutredningen studerat. Staten kan nu disponera över egen veterinärpersonal på ett helt annat sätt än över privata aktörer. Detta har stor betydelse för smittskyddets effektivitet, i den nuvarande marknadsordningen.

Möjligheterna att på motsvarande sätt disponera över de veterinära resurserna i privat sektor är däremot svagt utvecklade i Sverige, i ett internationellt perspektiv. Det innebär en brist i ett läge där många veterinärer samtidigt behöver kallas in för att bekämpa allvarliga, smittsamma djursjukdomar. Det leder också till att basen för urval av skickliga veterinärer till smittskyddsarbete och andra angelägna offentliga uppdrag begränsas avsevärt.

Samtliga marknadsmodeller i kapitel 13 bygger, i varierande grad, på två huvudprinciper. Den ena är att staten så lite som möjligt skall engagera sig i marknaden för reguljära veterinärtjänster. Den andra principen innebär att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning än i dag skall kunna involveras i samhällsviktiga veterinära angelägenheter, t.ex. smittskyddsarbete. I ett sådant läge måste dock övervägas hur privatpraktiserande veterinärer kan utbildas, övas och ledas lika effektivt som de statliga distriktsveterinärerna.

Alternativa offentliga huvudmän

Innan marknadsmodellerna granskas närmare skall frågan om det finns andra offentliga organ som kan vara lämpliga huvudmän för en veterinär fältverksamhet belysas. Finland är det enda av de länder utredningen studerat som, liksom Sverige, har en klinisk veterinärverksamhet i offentlig regi. Där svarar kommunerna för ett veterinärt åtagande som i hög grad liknar de statliga distriktsveterinärernas i Sverige. Att den kommunala uppgiften utförs enligt regelverken säkerställs ytterst genom rättstillämpning i förvaltningsprocess. En liknande ordning råder i Sverige inom t.ex. socialtjänsten. Det har lett till att det finns stora skillnader i social-

tjänstlagens tillämpning mellan kommunerna, som i grunden beror på de enskilda kommunernas skiftande ekonomiska förutsättningar och på politiska överväganden. Det har också förekommit att kommunerna ignorerar förvaltningsdomstolarnas utslag för att undvika kostnader för socialt bistånd. Mot den bakgrunden har olika sätt att tvinga kommunerna att rätta sig efter domstolsutslagen diskuterats. Några fördelar med ett kommunalt huvudmannaskap kan utredningen inte se. Några tydliga synergier med befintlig kommunal verksamhet, inom djurskyddet eller i andra delar, har inte heller kunnat observeras.

En möjlighet som inte skall förbises är att inordna djursjukvården inom landstingen och utnyttja eventuella synergier med humansjukvården. Det finns t.ex. parallella frågeställningar inom smittskyddsområdet och en organisation för smittskydd även inom humansjukvården. Däremot finns stora skillnader i målsättningar, åtgärder, arbetsmetoder, organisation och regelverk mellan humansjukvården och djursjukvården. Djursjukvård och humansjukvård bedrivs utifrån helt olika utgångspunkter. Fördelarna med en samordning bedöms av utredningens experter därför som obefintliga eller mycket begränsade. Dessutom skulle en problematik som liknar den vid ett kommunalt huvudmannaskap uppstå.

Härtill kommer att kommuner och landsting av principiella skäl inte skall vara aktörer på konkurrensutsatta marknader. I februari 2007 aviserades att regeringen förbereder en lagstiftning som skall motverka konkurrensnedvridningar mellan kommunal och privat verksamhet. I den mån ett offentligt inslag i den kliniska verksamheten alltjämt krävs i någon form eller omfattning bör, mot bakgrund av det nyss anförda, staten och inte kommunerna eller landstingen vara huvudman.

En rikstäckande statlig veterinärorganisation

De två första marknadsmodellerna i kapitel 13 bygger på en fortsatt rikstäckande statlig distriktsveterinärorganisation. Dessa förutsätter, mot bakgrund av utredningsdirektiven, att konkurrensneutraliteten och marknads funktionssätt kan förbättras. I annat fall kan de problem som belysts i kapitel 12 inte lösas. Uppdraget till de statliga distriktsveterinärerna måste då omformuleras, så att gränsen mellan det statliga åtagandet och den övriga, fria marknaden kan klargöras. Det kan lätt uppnås genom att staten helt enkelt

förbjuds att vara aktör på marknaden för djursjukvård för t.ex. sällskapsdjur och häst. Det skulle innebära att uppdraget får en klar och tydlig innebörd, som lätt kan förstås av konkurrenter och kunder. Däremot skulle konkurrensnedvridningarna finnas kvar på marknaden för veterinär fältverksamhet i lantbrukssektorn.

En begränsning av det statliga uppdraget, utan andra åtgärder, innebär dock att staten måste skjuta till mer pengar till de statliga distriktsveterinärerna än som sker i dag. År 2004 svarade häst och sällskapsdjur för mer än hälften av distriktsveterinärernas samlade, fakturerade intäkt. Sällskapsdjuren svarade för en knapp tredjedel av de fakturerade intäkterna. I Norrland svarade enbart sällskapsdjur för nästan hälften av de fakturerade intäkterna.

Andelen intäkter från häst och sällskapsdjur i djursjukvården kommer att öka i framtiden i hela landet. Intäkterna i verksamheten med lantbruksdjur minskar samtidigt. Det finns därmed ett direkt samband mellan andelen sällskapsdjur och häst i verksamheten och anslagsbehovet. Ett ovillkorligt förbud för staten att vara aktör på dessa marknader leder till att anslagsbehovet genast ökar från ca 100 miljoner kronor till ca 280 miljoner kronor, allt annat lika. Med hänsyn till att lantbrukets behov av veterinärtjänster successivt minskar, kan anslagsbehovet förväntas öka år för år och kan kring år 2015 beräknas uppgå till ca 350 miljoner kronor. Den fakturerade intäkten kan samma år beräknas till ca 100 miljoner kronor, vilket är nominellt något mindre än de intäkter som i dag genereras i den statliga veterinärverksamheten med lantbruksdjur.

Detta skulle, i landets norra delar, leda till att distriktsveterinärerna blir praktiskt taget sysslösa. En tiondel av förrättningarna i Norrbotten avser lantbruksdjur och resten sällskapsdjur och häst. Även i övriga delar av landet skulle betydande veterinärresurser stå outnyttjade. Ett förbud mot att behandla sällskapsdjur och häst måste därför kombineras med personalneddragningar och organisationsförändringar, som kan bli betydande i stora delar av landet.

Det finns ett par begränsande faktorer när det gäller hur mycket distriktsveterinärorganisationens storlek kan minska. En organisation med fast anställd veterinärpersonal måste långsiktigt dimensioneras för att klara jouren på ett sätt så att gällande regler om arbetstid och arbetsmiljö kan efterlevas. Det gör det svårt att spara kostnader genom personalneddragningar. En annan faktor är att smittskyddet alltså skall vara effektivt.

En anpassning av det statliga uppdraget till de djurpolitiska målen, dvs. ett tydligare fokus mot lantbrukets behov, innebär att

resursen inte kommer att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Ledig tid mellan gårdsbesök får då inte, eller bara i begränsad omfattning, användas för veterinär verksamhet utanför lantbrukssektorn. I modell 1 finns också en risk för att det uppstår svårigheter med att bestämma och tillämpa den definierade primärvårdsnivån. Det ligger i sakens natur att olika veterinärgrupper, med motstående intressen, kommer att tolka det nya uppdraget på olika sätt. Det kan underblåsa snarare än motverka motsättningar mellan veterinärerna.

Modellerna 1 och 2 leder således till högre kostnader och ett sämre resursutnyttjande än i dag. Allvarligare är att modell 2 dessutom innebär att beredskapen inför smittsamma djursjukdomar inte kommer att kunna upprätthållas på en tillfredsställande nivå. Det gäller i någon mån även i modell 1, eftersom även denna av kostnadsskäl måste kombineras med ett minskat antal statliga distriktsveterinärer. Ett effektivt smittskydd är, enligt utredningens uppfattning, den högst prioriterade bland de statliga uppgifterna och dess funktion är i hög grad beroende av antalet fältverksamma veterinärer.

Det kan därmed konstateras att en lösning med en fortsatt rikstäckande statlig veterinärverksamhet inte ger tillräckligt goda förutsättningar för såväl fungerande marknader som ett effektivt smittskydd. Även företrädare för Jordbruksverket har understrukt att modell 2 saknar förutsättningar att fungera på ett effektivt sätt. Verkets företrädare har däremot föreslagit att flera av åtgärderna i modell 1 genomförs, dock i kombination med en verksamhet som alltjämt och i hög grad innefattar häst och sällskapsdjur. Det är, enligt verkets företrädare, en förutsättning för en väl fungerande rikstäckande distriktsveterinärorganisation. En tydligare definierad gräns än i dag för det statliga åtagandet skulle då, enligt verkets företrädare, kunna dras vid specialistvård och slutna djursjukvård, som alltså inte skulle få tillhandahållas av staten.

Ett förslag med en så utbredd statlig verksamhet med sällskapsdjur och häst löser dock inte grundproblemet med marknadens bristande funktionssätt. Utredningens huvuduppgift är att föreslå en organisation, som så långt möjligt inom givna ramar undanröjer problemen med t.ex. konkurrenssnedvridningar och brister i tillsynsorganisationen. Även nulägesanalysen i kapitel 12 talar för att det är en angelägen målsättning. Smittskyddet och den veterinära myndighetsutövningen däremot fungerar redan i dag i allt väsentligt väl. En strategisk frågeställning är därför hur en förbättrad

marknadsfunktion skall kunna uppnås i kombination med ett effektivt smittskydd och en effektiv veterinär myndighetsutövning och tillsyn.

Som framhållits i de allmänna övervägandena bör en lösning för framtiden präglas av flexibilitet. En privat näringsverksamhet är generellt sett mer flexibel när det gäller att anpassa sig till kundernas behov än en verksamhet i förvaltningsform. Marknadsmodell 3 bygger på en fullständig privatisering av den primära djursjukvården, som också omfattar den veterinära fältverksamheten. Vilka risker kan då finnas med ett veterinärväsende som uteslutande bygger på privat entreprenörskap?

En veterinärorganisation i privat regi

Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI) har på uppdrag av Veterinärutredningen analyserat vilka konsekvenser som skulle följa av en privatisering av den statliga veterinärverksamheten.¹ Analysen ger ingen klar och entydig vägledning. Orsaken härtill bör sökas i brister i underlaget, främst brister i de privatpraktiserande veterinärernas rapportering till Jordbruksverket, snarare än i den valda analysmetoden. Några slutsatser framträder dock som relativt säkra. De vinner också i allt väsentligt stöd av företrädare för veterinärer och andra aktörer, som lämnat synpunkter till utredningen.

En slutsats är att känsligheten för prisförändringar är låg bland animalieproducenterna både under jourtid och normaltid. Samma sak gäller hästägare. Priskänsligheten i djurglesa områden är dock, i båda kundkategorierna, högre än i djurtäta områden. Priskänsligheten hos övriga djurägare har inte närmare analyserats av SLI. Denna kan dock också antas vara låg med hänsyn till att veterinärvårdsförsäkringar är vanliga, och blir allt vanligare, för sällskapsdjuren. Det innebär att kunder i alla kategorier kommer att fortsätta efterfråga veterinärtjänster även vid prishöjningar och även om de blir kännbara.

Även veterinärernas känslighet för förändringar i priset är låg. Det indikerar att veterinärer kommer att utnyttja sin marknads-makt för att höja priserna. På många geografiska marknader har veterinärföretagen en betydande marknadsmakt eftersom konkur-

¹ Konsekvenser av en privatisering av distriktsveterinärorganisationen, SLI 2006, på uppdrag av Veterinärutredningen, se bilaga 6.

rensen i veterinärsektorn är svag. Denna effekt bör, enligt SLI, inträffa initialt för att sedan klinga av. När priserna höjts till en viss nivå kan efterfrågan antas upphöra, alternativt söker eller skapar kunderna nya sätt att tillgodose behovet av veterinärtjänster. De erfarenheter av veterinärernas attityder, till kunderna och djuren, som vunnits under utredningsarbetet antyder dock snarare att det finns ett inslag av idealism bland veterinärer och att detta inslag är störst bland fältverksamma veterinärer. Många ser sitt yrke som ett kall. Redan i dag talar mycket för att de privata aktörerna tillämpar lägre priser än distriktsveterinärerna. Så tycks vara fallet både i områden där det saknas distriktsveterinärer och i områden med privata och statliga aktörer sida vid sida.

SLI har även konstaterat att huvudmannskapet i sig inte spelar någon roll för effektiviteten i en veterinärpraktik. Det gör däremot de inbyggda incitamenten, såsom förekomst av prestationslön, möjlighet att påverka kostnader och intäkter i verksamheten samt verksamhetens målsättning. De statliga distriktsveterinärerna har delvis prestationsbaserad lön. En dryg tredjedel av intäkten från en förrättning tillfaller veterinären. Däremot är de enskilda statliga distriktsveterinärstationernas möjligheter att påverka stationens kostnader, och verksamhetens inriktning eller omfattning, närmast obefintliga. Det innebär att incitament för att uppnå lönsamhet är svaga i de statliga distriktsveterinärstationerna. Även i djurtäta delar av landet, där goda förutsättningar för lönsamhet finns, uppvisas underskott. Mot bakgrund härav, och med hänsyn till SLI:s slutsats, kan antas att det i många fall finns en potential för betydande effektiviseringar av verksamheten i de statliga distriktsveterinärstationerna.

Risken för lokala monopol ökar enligt SLI inte vid en privatisering. Det förutsätter att det totala antalet veterinärer i Sverige inte minskar. Någon sådan risk har inte kunnat identifieras. Det är lång kö till veterinärutbildningen och antalet utländska veterinärer i Sverige ökar snarare än minskar. Däremot är det osäkert hur tillgången till veterinärer med inriktning mot lantbrukets djur kommer att utvecklas i framtiden. SLI har utgått från att veterinärmarknaden är en enda sammanhållen marknad och inte närmare analyserat förhållandena på de olika relevanta marknader, t.ex. lokala marknader för fältveterinärtjänster, som veterinärsektorn sammantaget innefattar.²

² Den relevanta marknaden utgörs dels av en *produktmarknad*, där konkurrerande (utbytbara - likvärdiga) produkter bjuds ut, dels av en *geografisk marknad*. Den senare begränsas bl.a. av

Slutligen antyder SLI:s analys att en privatisering av den statliga distriktsveterinärorganisationen inte innebär risk för att det uppstår brist på veterinär service i någon del av landet, inte ens i de mest djurglesa områdena. Det förutsätter dock att priserna på veterinärtjänster tillåts stiga fritt.

Mot denna bakgrund kan riskerna med en privatisering tyckas vara relativt begränsade från djurpolitiska utgångspunkter. De består i huvudsak i en risk för att priserna på veterinärtjänster kan öka, som en följd av låg priskänslighet hos såväl kunder som veterinärer. Sådana prisökningar kommer, om de blir alltför kännbara, att leda till privata initiativ bland kunderna. I den svenska lantbrukskooperationen finns en lång tradition med att producera nödvändiga insatsvaror och tjänster i egen regi när marknaden inte förmår tillhandahålla dem på skäligena villkor. Sådana initiativ kan, under vissa förutsättningar antas bli aktuella även på marknaden för veterinär fältverksamhet. Redan nu bedriver lantbrukets företag och organisationer verksamhet inom den förebyggande djurhälsovården. En utvidgning av verksamheten till att omfatta även djursjukvård, kan bli aktuella först när andra aktörer inte fyller behovet på ett tillfredsställande sätt och till ett godtagbart pris.

Detta ger, enligt utredningens mening, inte tillräckliga garantier för att målsättningen med ett fungerande veterinärväsende i hela landet skall kunna uppnås. Underlaget för SLI:s analys är också i vissa delar bristfälligt. Det är t.ex. uppenbart att vissa områden, med mycket gles djurhållning, inte kan bära en veterinärverksamhet med full service, oavsett hur mycket priserna tillåts öka. Risken för veterinärbrist i djurglesa områden måste därför beaktas. En sådan brist skulle äventyra smittskyddet och rycka undan viktiga förutsättningar för djurhållning i stora delar av landet. Det ligger inte i linje med de jordbruks- och regionalpolitiska målen. Det skulle också bli svårare att efterleva djurskyddslagens bestämmelser i områden med veterinärbrist.³ Höjda priser, som är en mycket sannolik följd av en privatisering, särskilt i djurglesa områden, kan ge liknande effekter.

En fullt genomförd privatisering av den statliga distriktsveterinärorganisationen, utan andra åtgärder, innebär därför risker, som

avståndet till konkurrerande verksamheter. Se Carlsson m.fl. Konkurrenslagen, andra upplagan, sid. 338 ff.

³ Enlig 2 § 1 st. Djurskyddslagen (1988:534) skall djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Enligt 9 § samma lag skall sjuka eller skadade djur snarast ges nödvändig vård, vid behov av veterinär.

är svåra att beräkna. Om en privatisering skall övervägas bör den därför i första hand avse djurtäta områden, där det finns goda förutsättningar för fungerande veterinärmarknader. Den bör också genomföras successivt och kombineras med statliga insatser av flera andra slag, som kan motverka bristsituationer och höga prisnivåer i den veterinära verksamheten.

Förutsättningarna för veterinärtjänster varierar kraftigt i landet. Flexibilitet bör därför känneteckna även de statliga ingripandena. Ett verktyg kan även i fortsättningen utgöras av en statlig veterinärorganisation. Sådana insatser kan behövas i områden där förutsättningar för fungerande veterinärmarknader inte föreligger och inte heller kan tillskapas med hjälp av de övriga styrmedel som kan bli aktuella.

En privatisering innebär att det statliga huvudmannskapet för distriktsveterinärorganisationen upphör. De anställda bör därvid erbjudas att ta över verksamheten. En sådan förändring bör, mot bakgrund av det nyss anförda, ske stegvis i olika delar av landet. Det sista steget i avvecklingen, som t.ex. kan avse djurglesa områden i norra Sverige, bör tas först sedan effekterna av redan genomförda privatiseringar kunnat utvärderas. Det skall då alltjämt finnas en möjlighet att, vid behov, fortsätta driva verksamheten i statlig regi i djurglesa områden.

Det är viktigt att osäkerhet om de framtida förutsättningarna för veterinär verksamhet kan undvikas så långt möjligt. Sådan osäkerhet kan leda till att aktörerna avvaktar med investeringsbeslut och andra initiativ på marknaden. Det gäller inte minst distriktsveterinärer som planerar att bli entreprenörer. Mot den bakgrunden bör en privatisering genomföras stringent och i enlighet med en i förväg uppgjord plan. Därigenom ges inte heller marknads aktörer möjlighet att påverka processens framskridande genom passivitet eller på annat sätt. Däremot är det viktigt att formerna för en omläggning till privat drift fastställs i samråd med aktörerna, främst de statliga distriktsveterinärer som skall bli entreprenörer eller anställda av privata aktörer.

Statligt stöd i nya former

För att säkerställa tillgång till samhällsviktiga veterinärtjänster i hela landet bör ett statligt stöd till privatpraktiserande veterinärer som tillhandahåller sådana veterinärtjänster, såsom organiserad jour och smittskyddsarbete, övervägas.

Offentligt stöd till näringsverksamhet förekommer inom många områden. Dessa kan vara riktade till ett enskilt företag och utgöra ersättning för att företaget upprätthåller en i förväg definierad samhällsviktig tjänst. De kan också vara generella och i samma syfte vara tillgängliga för en obestämd grupp av företag, som efter ansökan kan få del av stöden.

Ett stöd av den förra typen lämnas till Svensk Kassaservice AB. Bolaget är ett statligt företag som skall se till att det finns tillgång till vissa grundläggande betaltjänster i hela landet. Bolaget får statligt stöd med ca 400 miljoner kronor per år för att ge denna service. Tidvis har stödet i praktiken uppgått till flera miljarder kronor när bolaget dragits med stora underskott.

Som närmare redovisats i kapitel 10 har Norge infört ett system med statliga bidrag till privatpraktiserande veterinärer. Det finns numera praktiskt taget inga offentligtanställda veterinärer med klinisk verksamhet i Norge. Bidraget utgör en ersättning för att veterinärerna håller jour, s.k. klinisk veterinärvakt, i en specificerad omfattning och beräknas per jourtimme. De privatpraktiserande veterinärerna är en viktig del i smittskyddet i Norge. Skyldigheten att bistå i smittskyddsarbete följer uttryckligen av generella lagregler. Dessutom innebär jourbidraget en förpliktelse att bistå staten med vissa, inte närmare definierade, samhällsviktiga veterinärtjänster.

Ett liknande system bör införas i Sverige som ett kompletterande styrmedel vid sidan av en eventuell statlig veterinärverksamhet. Det norska systemet är dock onödigt komplicerat och innehåller konstruktioner som kan ge upphov till störningar i jourens funktions sätt. Den veterinära juren i Norge har t.ex. helt upphört att fungera i samband med att bidragsnivåerna varit föremål för förhandling mellan norska staten och veterinärorganisationerna. Stödet bör också knytas till en uttrycklig skyldighet att i skäligen utsträckning bistå med smittskyddsarbete. Denna skyldighet bör således inte enbart grundas på generella lagstadgade förpliktelser.

Offentliga stöd av denna typ är, som framgått i kapitel 11, inte okomplicerade från ett EG-rättsligt perspektiv. Enligt Jordbruks-

departementet har det nuvarande stödet till de statliga distriktsveterinärerna anmälts till Kommissionen, som inte haft någon invändning. Det innebär att stödordningen, som i praktiken utgör ett driftstöd till en konkurrensutsatt kommersiell aktör, är tillåten enligt EG:s statsstödsregler. Här skall då särskilt noteras att det för närvarande inte sker någon redovisning av hur stödet används i veterinärstationerna. Det går därmed inte att utreda hur mycket av stödet som avser samhällsnyttiga tjänster, såsom jour och smittskyddsarbete, och hur mycket som används för att korssubventionera annan veterinär verksamhet.

Mot denna bakgrund bör ett statligt stöd till veterinär fältverksamhet utformas som en väl avvägd ersättning för en tydligt definierad motprestation. Motprestationen skall avse organiserad, schemalagd jourtjänst och visst smittskyddsarbete. Detsamma bör, så långt möjligt, gälla även kvarvarande stöd till distriktsveterinärerna. Därmed blir stödet mer konkurrensneutralt än för närvarande. Det innebär att nya och bättre rutiner för redovisning av hur anslagsmedlen används i de kvarvarande statliga veterinärstationerna måste införas.

Med en sådan utformningen av stödordningen är det möjligt att den faller utanför tillämpningsområdet för EG:s statsstödsregler. Undantag gäller nämligen för tjänster med s.k. *allmänt ekonomiskt intresse*.⁴ Om så är fallet behöver stödordningen inte anmälas till eller godkännas av Kommissionen. Om undantaget inte skulle vara tillämpligt kan, med hänsyn till att den nuvarande stödordningen är tillåten, antas att även nu skisserade stödformer skall kunna accepteras. Syftet med förändringen är ju i första hand att undanröja konkurrensnedvridningar. Förändringen i stödsystemets utformning bör dock anmälas till Kommissionen.

Ett system med statliga bidrag till viss veterinär service kan utformas med utgångspunkt i andra stödformer som tillämpas för privat näringsverksamhet. Ett sådant stöd ges till handel med dagligvaror och drivmedel i glesbygd.⁵ Stöden till veterinär service bör, i likhet med den nämnda stödformen, omfatta ett *investeringsbidrag* och någon typ av *servicebidrag* som bl.a. skall säkerställa den veterinära jourens funktion. Ett jourbidrag bör, i motsats till vad som gäller för servicebidragen till dagligvaruhandel m.m., inte vara tidsbegränsat utan kunna utgå fortlöpande. Dessutom bör någon form

⁴ Se t.ex. EG-domstolens dom i juli 2003 i mål nr C-280/2000 i det s.k. Altmarkmålet. Se även Kommissionens beslut 2005/842/EG

⁵ Sådana stöd utgår enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.

av *driftbidrag* övervägas. Investeringsbidrag och driftbidrag kan eventuellt ges bara i områden där marknaden inte medger en lönsam veterinärverksamhet. Det ger möjlighet för privata aktörer att träda in även i sådana områden. Det innebär att statliga distriktsveterinärer och privatpraktiker kan erbjudas mer konkurrensneutrala verksamhetsförutsättningar än i dag i områden där de alltså är konkurrenter.

Med nämnda glesbygdsstöd som förebild bör bidrag till veterinärverksamhet, efter ansökan, fördelas av länsstyrelsen som också får i uppdrag att följa upp resultaten av lämnade bidrag i länet. En central statlig myndighet bör få ett samlat ansvar, för fördelning av stöden och för utvärdering av effekterna på nationell nivå.

Inte heller en bidragslösning, som den nu beskrivna, är helt invändningsfri från konkurrenssynpunkt. Nya snedvridningseffekter uppstår mellan företag på samma marknad som får, respektive inte får, stöd. Bidragssystemet innebär också en ökad administrativ belastning på företagen. Denna drabbar i särskilt hög grad de små företagen. Som framgått är en majoritet av veterinärföretagen enmansföretag. Den administrativa bördan bör dock vara relativt begränsad och består i att ansöka om stöd på en blankett, som fastställts av myndigheterna. Det tillkommer även viss rapportering, som behövs för att bedöma systemets funktionssätt och behovet av fortsatt stöd. Den senare uppgiften bör i huvudsak kunna fullgöras med datorstöd via webbaserade informationslösningar.

Snedvridningseffekterna måste bedömas med hänsyn till att bidragen skall avse en väl avgränsad samhällsnyttig motprestation, som krävs bara av de veterinärer som får bidrag. Den klart övervägande andelen av veterinärföretagens verksamhet kommer att avse djursjukvård för sällskapsdjur och häst och bedrivs på dagtid. För sådan verksamhet skall i fortsättningen ingen statlig ersättning lämnas. Därigenom bör de konkurrenssnedvridande effekterna kunna mildras avsevärt jämfört med i dagens system. Företrädare för de privatpraktiserande veterinärerna i utredningen har också med bestämdhet understrukit att ett system som det föreslagna är att föredra från konkurrenssynpunkt jämfört med den nuvarande ordningen.

De ansvariga myndigheterna bör dock fortlöpande följa upp att bidragen är så utformade att de motsvarar kostnaden för motprestationen. Data som rapporteras om jourverksamheten, ställda i relation till kriterierna för bidragen, bör kunna utnyttjas för sådana analyser.

En konstruktionen där länsstyrelsen är beslutande myndighet i bidragsärenden och samtidigt tillsynsmyndighet för den operativa veterinärverksamheten inte är helt optimal från förvaltningspolitiska utgångspunkter. Det finns dock inget förbud mot en sådan konstruktion. Den innebär också vissa synergieffekter genom att den kunskap som förvärvas vid handläggning av bidragsärenden kan utnyttjas i andra delar av läsveterinärernas verksamhet. De principiella invändningar som kan riktas mot denna lösning är också avsevärt svagare än när det gäller t.ex. Jordbruksverkets dubbla roller med tillsyn och djursjukvård.

Kostnader och finansiering

En särskild fråga är om det kan finnas alternativa sätt att finansiera den veterinära verksamheten inom det statliga ansvarsområdet. Mot den bakgrunden bör prövas om statens kostnader för stödet till veterinär verksamhet kan finansieras på ett annat sätt än genom allmänna skatter.

Avgiftsfinansiering finns t.ex. på flera områden och har diskuterats inom ytterligare några områden. Sålunda har t.ex. föreslagits att det statliga stödet till den samhällsomfattande postservicen skall finansieras med en avgift om 3 öre per försändelse.⁶ I Norge har en del av statens kostnader för den veterinära jouren finansierats med en avgift på djurmat. En avgift skulle t.ex. kunna tas ut av djurägare i samband med veterinärbesök. En avgift kan också tas ut från veterinärföretagen och beräknas per anställd eller per verksam veterinär i företaget.

I båda fallen uppstår en administrativ börda för staten och för veterinärföretagen. Det uppstår också svårigheter med att göra lösningen konkurrensneutral, så att inte de små företagen belastas mer än de större. Sammantaget skulle, enligt utredningens bedömning, mellan 10 och 15 miljoner kronor kunna tas in via en avgift av detta slag. Det är ett för litet belopp för att motivera ett nytt regelsystem, som leder till nya administrativa rutiner och vars funktionsätt också fortlöpande måste övervakas. Dessutom är det oklart om en avgift av detta slag inte i själva verket utgör en ny punktskatt. Mycket talar för det. Det finns t.ex. inget tydligt samband mellan betalning av avgiften och motprestationen från det allmänna.

⁶ Ds 1997:58, Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet

Slutsatsen blir att kostnaderna för att uppfylla de djurpolitiska målen i veterinärsektorn alltså bör finansieras via anslag och att anslagsramen bör vara i stort sett oförändrad i förhållande till vad som beräknats. Det innebär att det för år 2009 finns ca 101 miljoner kronor att disponera.⁷ Av dessa bör mellan hälften och två tredjedelar kunna användas för direkta stödinsatser på veterinärmarknaden. De avlagset boende djurägarna kan beräknas förbruka ca 8 miljoner kronor. En del av anslaget bör avsättas till förstärkning av länsstyrelsernas resurser i samband med att nya uppgifter tillförs länsveterinärerna. Den andel av anslaget som används centralt i Jordbruksverket, och som år 2005 uppgick till drygt 50 procent inklusive centralt redovisade produktionskostnader, bör kunna minska.

År 2005 betalade staten knappt 140 000 kr per statlig distriktsveterinär i vad som närmast utgör ett allmänt driftstöd, dvs. stöd för att täcka underskotten i veterinärstationerna. Det är mot bakgrund av SLI:s slutsatser sannolikt att veterinärerna ute på fältet, när de ges egen kontroll över kostnader och intäkter, kan leda och anpassa verksamheten så att underskotten kan minska eller undvikas. Det innebär att behovet av driftstöd minskar eller upphör.

Det skall också understrykas att den veterinära fältverksamheten i sig inte är kapitalintensiv. Djursjukvård för sällskapsdjur kräver något större investeringar. I den delen bör de enskilda veterinärföretagen själva ta beslut om inriktningen utifrån marknadens behov och förutsättningar. Det ankommer således inte på utredningen, eller på myndigheterna, att närmare peka ut hur och i vilka former verksamheten skall bedrivas, t.ex. i veterinärstationer, i enmansföretag, i kombinationer av dessa eller i andra konstellationer. Det bör avgöras av veterinärerna på fältet utifrån de lokala marknadernas förutsättningar och egna önskemål.

14.1.3 Myndigheternas uppgifter

Smittskyddsorganisationens ledning och fältresurser

Allt tyder på att smittskyddsorganisationen och rollfördelningen mellan myndigheterna hittills fungerat väl. Utredningsuppdraget avser inte heller primärt att se över verksamheten i denna del. Där emot får förslagen inte leda till att smittskyddet försämrats. Vid en

⁷ Se prop. 2006/07:1, utgiftsområde 23, sid. 38

rikstäckande statlig veterinärverksamhet med nuvarande förutsättningar behövs inga förändringar i smittskyddsorganisationen. Vid en privatisering måste ett antal åtgärder övervägas, för att smittskyddet skall förbli effektivt.

Det finns ingen anledning att förändra ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och Staten Veterinärmedicinska Anstalt eller att, med undantag för den veterinära fältverksamheten, utvidga, inskränka eller förändra någon av myndigheternas uppdrag inom smittskyddsområdet. Detta gäller även i förhållandet mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. I den mån det finns förbättringar att göra i dessa relationer, bör frågan hanteras inom ramen för det utvecklingsarbete som fortlöpande bedrivs inom smittskyddsorganisationen. Det innebär också att Jordbruksverket även i framtiden skall ha långtgående rättigheter att kalla in och leda praktiserande veterinärer, egna eller utomstående, för tjänstgöring inför eller vid ett sjukdomsutbrott.

I kapitel 5 har visats att hotbilden förändras på ett sätt som kan innebära nya utmaningar. Flera myndigheter med centrala roller inom smittskyddet har understrukit att det från ledningssynpunkt finns klara fördelar med systemet med statsanställda fältveterinärer. På en privatiserad veterinärmarknad måste, mot den bakgrunden, Jordbruksverkets tillförsäkras långtgående rättigheter att kalla in, utbilda och leda veterinär personal med enskild verksamhet. Dessa rättigheter måste förenas med lika långtgående skyldigheter för veterinärerna. Skyldigheterna måste regleras på ett sätt som är lika tillförlitligt som de anställningsavtal, som nu utgör den rättsliga grunden för Jordbruksverkets ledningsfunktion i förhållande till de statliga distriktsveterinärerna.

På en privatiserad veterinärmarknad bör, liksom i dag, ett ganska stort antal veterinärer knytas direkt till smittskyddsorganisationen, i praktiken till Jordbruksverket. Det kan antas att samma veterinärer som i dag inledningsvis ingår i denna grupp. Den bör, som Jordbruksverket framhållit i sin krisplanering, omfatta ca 150 snabbt omflyttningsbara veterinärer, men den skall också snabbt kunna utvidgas mer än vad som i dag är möjligt. Det finns flera sätt att reglera de veterinära skyldigheterna i denna del.

En första möjlighet erbjuds i författning och föreskrifter där villkoren för jourbidrag föreslås regleras. Där preciseras närmare vad de deltagande veterinärernas motprestation skall avse ifråga om jouråtagande och smittskyddsarbete. En veterinär som inte fullgör skyldigheterna mister sitt jourbidrag och därmed också de eventu-

ella övriga bidrag, investerings- och driftbidrag, som föreslås kunna lämnas i systemet. Det utgör en kännbar sanktion. Veterinärer, som frivilligt ingår i systemet, kan också antas ha en ärlig avsikt att i ett krisläge bistå med de insatser som krävs. En marknadsmässig ersättning skall dessutom betalas i samband med beordrad tjänstgöring. Därmed finns ingen anledning anta att de deltagande veterinärerna, annat än i sällsynta fall, undandrar sig sina skyldigheter.

En andra möjlighet utgörs av ett utbyggt s.k. epiteam, som beskrivits i kapitel 5, avsnitt 5.3.7. Det står redan i dag Jordbruksverket fritt att genom anställning eller upphandling knyta det ytterligare antal veterinärer till sig, som verket anser behövs. Denna möjlighet kommer att finnas kvar. Veterinärerna i epiteamet utgör en extra resurs i smittskyddsorganisationen. Flera epiteam kan vid behov inrättas med olika inriktning och grad av specialisering. Parterna kan fritt utforma villkor om omfattning av insatsen, krav på inställetid, placering i landet och ersättning för tjänsterna. För närvarande byggs epiteamet ut med fler veterinärer. Systemet bör ha stor potential att utvecklas vidare.

En tredje möjlighet är en lagstadgad och straffsanktionerad skyldighet för alla veterinärer att på anmodan av Jordbruksverket bistå med smittskyddsarbete. En sådan anmodan skall förutsätta att det finns särskilda skäl för åtgärden. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga när övriga tillgänglig veterinära resurser är otillräckliga för att ett sjukdomsutbrott eller spridning av smitta skall kunna förhindras eller för att sjukdomen annars skall kunna bekämpas effektivt. Särskilda skäl att kalla in veterinärer kan uppstå oavsett skede och således redan i den inledande larmfasen.

En nackdel ligger däremot i att beredskapsstyrkan inte är lika sammanhållen som tidigare. Deltagarna representerar många små företag med olika bakgrund och de kan ha olika syn på veterinära frågor. De saknar en gemensam organisationskultur. Det kan försvåra en systematisk samverkan. En gemensam kultur och värdegrund har betydelse när det gäller att bygga upp attityder och kunskap. Bristerna i dessa avseenden måste därför mötas med en målmedveten "team building" i kombination med tydliga nätverk utifrån de nya förutsättningarna. Utbildning och övning, som skall vara en del av veterinärernas åtaganden, är en viktig komponent i en sådan strävan. Det kan också bli aktuellt att ersätta den gemensamma organisationskulturen med nya typer av kontaktytor och identitetsskapande åtgärder. En särskild yrkestitel, liksom interaktiva system för intern informationspridning, för nätverksbyggande

och för kommunikation mellan myndigheten och deltagarna och mellan deltagarna inbördes, kan t.ex. övervägas. En annan möjlig åtgärd är att bilda ett *epizootiforum* eller ett *smittskyddsråd* där företrädare för berörda myndigheter och veterinärer med smittskyddsuppgifter ingår. Ett sådant organ kan ha flera olika uppgifter, men informationsutbyte, kunskapsspridning samt medvetandehöjande och förtroendeskapande aktiviteter kan vara några exempel. Det befintliga Djurhälsorådet kan användas eller tjäna som förebild.

Jordbruksverkets dubbla roller

En rikstäckande statlig distriktsveterinärorganisation innebär svårigheter om problemet med Jordbruksverkets dubbla roller med veterinär verksamhet och med tillsyn över densamma, skall kunna lösas. Det är dock en viktig fråga om förtroendet för de centrala veterinära förvaltningsuppgifterna i Jordbruksverket, bl.a. tillsynen över veterinär verksamhet, skall kunna upprätthållas på ett trovärdigt sätt. En utgångspunkt är att tillsyn inte skall bedrivas i en myndighet som samtidigt är aktör på veterinärmarknaden. En lösning förutsätter att endera den statliga veterinärverksamheten, eller den centrala tillsynsuppgiften, överförs från Jordbruksverket till ett befintligt eller nybildat statligt organ.

Antalet myndigheter som vid sidan av Jordbruksverket kan bli aktuella för tillsynsuppgifter, eller för att vara huvudman för distriktsveterinärerna, är begränsat och de har blivit färre genom nedläggningen av Djurskyddsmyndigheten. De befintliga myndigheter som kan komma fråga är i praktiken SVA och Livsmedelsverket.

Båda Jordbruksverkets uppgifter, att vara huvudman för de statliga distriktsveterinärerna respektive att utöva central tillsyn, är rutinmässiga till sin karaktär. De avser i hög grad administrativa göromål i en affärsverksamhet, alternativt i offentlig förvaltning.

Affärsverksamheten avser rutinmässig djursjukvård och djurhälsovård samt, centralt i organisationen, fakturering, personalfrågor, IT-stöd, marknadsföring, inköp av varor och utrustning, kravrutiner etc.

Förvaltningsuppgiften innebär bl.a. att bistå tillsynsmyndigheterna med stöd i den operativa tillsynen, att samordna tillsynsin-

satser, att samla data om resultaten av tillsynen samt att sammanställa rapporter utifrån sådana data.

SVA är ett veterinärmedicinskt expertorgan och kunskapssentrum, specialiserat på djurs sjukdomar och smittämnen och hur de sprids mellan djur, från djur till människor och i miljön. SVA bedriver ingen verksamhet med föreskriftsarbete och meddelar inga myndighetsbeslut mot bakgrund av sådana föreskrifter. SVA saknar också erfarenhet av tillsynsarbete. Det finns en risk att SVA:s profil och roll som expertorgan kan bli mer diffus om uppgifter som de nu beskrivna tillförs myndigheten. Några tydliga synergier kan inte heller identifieras, även om SVA också bedriver uppdragsverksamhet med kvalificerade laboratorietjänster. Det är mot denna bakgrund mindre lämpligt att SVA övertar ansvaret för någon av de aktuella uppgifterna.

Det är också svårt att finna skäl för att överföra någon av uppgifterna till Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets veterinära verksamhet avser köttbesiktning och veterinärkontroller före slakt. Någon koppling mellan Livsmedelsverket och veterinär verksamhet utanför köttkontrollområdet, t.ex. djurens hälso- och sjukvård, finns inte. Därmed saknas också kopplingar till frågor om tillsyn över sådan verksamhet. Det finns därmed ingen befintlig myndighet som kan vara naturlig att överväga i detta sammanhang. Då återstår att ta ställning till alternativet med att inrätta ett nytt statligt organ.

Jordbruksverket har i dag ett samlat ansvar för veterinära frågor som innefattar myndighetsutövning. Det gäller både lantbruksdjur, sällskapsdjur och häst. Jordbruksverket utfärdar föreskrifter om import och export av djur, behörighets- och legitimationsfrågor, smittskydd etc. Från och med den 1 juli 2007 övertar verket också det centrala statliga ansvaret för djurskyddet från Djurskyddsmyndigheten. De statliga distriktsveterinärerna bedriver en konkurrensutsatt affärsverksamhet. Det är mot den bakgrunden, och förutsatt att verksamheten alltjämt skall vara riksomfattande, mest naturligt att låta Jordbruksverket behålla de veterinära tillsynsuppgifterna, som också har många synergier med en rad andra uppgifter i Jordbruksverket med anknytning till veterinär verksamhet. Ansvaret för distriktsveterinärerna måste, i sådant fall, överföras till ett nybildat statligt organ.

Flera olika former kan övervägas för en statlig veterinärverksamhet. I praktiken kan den bedrivas i myndighetsform, i ett statligt bolag eller i en stiftelse.

Av de principer som fastlagts för statlig verksamhet framgår att statlig verksamhet inte skall bedrivas i stiftelseform.⁸ Stiftelseformen, som regleras i stiftelselagen (1994:220), är i första hand anpassad till förvaltning av en tillgång eller en förmögenhet för ett bestämt ändamål. Den är mindre lämpad för drift av en affärsverksamhet med en stor mängd löpande transaktioner. Möjligheten till insyn i verksamheten är också mycket begränsad. Även från företagekonomiska och konkurrensfrämjande skäl framstår stiftelseformen som mindre lämplig för den aktuella verksamheten.⁹

Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:51). Ett aktiebolag är, i likhet med en stiftelse, en juridisk person med egen förmögenhetsmassa. Utmärkande för aktiebolaget är att ägaren normalt inte svarar för bolagets förbindelser. Aktiebolagsformen är, i motsats till stiftelseformen, anpassad för löpande ekonomisk förvaltning i näringsverksamhet.

Enligt gällande riktlinjer för statlig verksamhet, som närmare framgår av den förvaltningspolitiska propositionen, skall en konkurrensutsatt statlig verksamhet normalt *inte* bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet bör bolagsformen istället övervägas. Om konkurrensen på den aktuella marknaden bedöms som otillräcklig, eller om behovet av offentlig insyn är särskilt stort, är däremot myndighetsformen att föredra.

Riksdag och regering har ställt upp fem kriterier för att bolagsformen skall kunna bli aktuell i statlig verksamhet.¹⁰ Enligt dessa kriterier skall en verksamhet i statlig bolagsform förutsätta att

- verksamheten bedrivs på en marknad med fungerande konkurrens,
- verksamheten har en betydande omfattning,
- verksamheten bedrivs fullt ut på kommersiella villkor och är oberoende av anslagsmedel,
- verksamheten inte styrs av politiska uppgifter och mål samt att
- verksamheten inte innefattar myndighetsutövning.

Bolagsformen underlättar för verksamheten att anpassa sig till marknadens förutsättningar. De samhällsviktiga målen riskerar därmed att, mer eller mindre medvetet, prioriteras ned. Flera exempel finns på att bolagiserad statlig verksamhet lett till försäm-

⁸ Se förvaltningspolitiska propositionen, prop. 1997/98:138

⁹ För- och nackdelar med olika former för kommersiell statlig verksamhet belyses närmare i betänkandet Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005:80) sid. 155 ff.

¹⁰ Prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93:FiU10 resp. FiU20, rskr. 1992/93:189

ringar för konsumenterna genom bolagets fria agerande på marknaden i kombination med en bristfällig ägarstyrning. Vattenfall AB har kritiserats såväl för oskäligt höga elpriser som för säkerhetsbrister i kärnkraftverken. Posten AB har tvingats återinföra servicetjänster, som dragits in från marknadsmässiga utgångspunkter. Det gäller särskilt tjänster i glesbygd. Svenska Spel AB har anklagats för aggressiv marknadsföring i strid med samhällets intresse att motverkas spelmissbruk och Boxer TV-access AB har fällts i Marknadsdomstolen för vilseledande marknadsföring.¹¹ Erfarenheten visar att ägarstyrning i statliga aktiebolag generellt inte kan utövas lika effektivt som i en verksamhet i förvaltningsform.

Mot bakgrund av vad som redovisats om de statliga distriktsveterinärernas verksamhet i kapitel 8 och om uppdraget i kapitel 12, är det också tydligt att staten redan i den nuvarande organisationen inte förmått begränsa och styra verksamheten mot de djurpolitiska målen. Möjligheterna till sådan styrning kommer inte att öka om verksamheten förs över i bolagsform. Dessutom kännetecknas veterinärmarknaden av ett mycket stort antal mycket små företag. Ett stort, rikstäckande, statligt veterinärbolag skulle bli en mycket dominerande kraft på en sådan marknad.

Den statliga veterinärverksamheten bärs fram av viktiga samhällsintressen, som smittskydd och djurskydd. Den innefattar myndighetsutövning och den är beroende av anslagsmedel. Om verksamheten koncentreras till vissa djurglesa områden gör sig dessa faktorer sannolikt än starkare gällande. Beroendet av statligt stöd kan då, proportionellt sett, antas öka. Sammantaget finns en rad skäl mot att överföra de statliga distriktsveterinärernas verksamhet till ett statligt bolag. En bolagisering strider t.ex. mot gällande principer för hur statlig verksamhet skall bedrivas på ett område som det förevarande. I den mån en statlig veterinärverksamhet skall finnas kvar i framtiden, bör den därför bedrivas i myndighetsform.

Om däremot en privatisering av veterinärmarknaden genomförs, öppnas andra möjligheter att lösa frågan med Jordbruksverkets dubbla roller. En fullständig privatisering innebär att Jordbruksverket inte längre bedriver någon veterinär verksamhet på marknaden. Verket kan då behålla de centrala tillsynsuppgifterna utan olägenheter. En partiell privatisering leder till att problemet minskar i betydelse.

¹¹ MD 2003:41

En stor del av kritiken mot den gällande ordningen bygger på föreställningen att Jordbruksverket kan, eller skulle kunna, använda data som privatpraktikerna rapporterar in på ett otillbörligt sätt. Det kan t.ex. gälla djursjukdata, som ger mycket information om de enskilda veterinärföretagens verksamhet och enskilda driftförhållanden. Därigenom skulle marknadens största aktör kunna skaffa sig ytterligare konkurrensfördelar. Det finns inget stöd för att så har skett. Däremot kan noteras att sådana misstankar förekommer bland privatpraktiserande veterinärer som konkurrera med distriktsveterinärerna. Det är i sig en anledning till att myndighetsuppgifterna och veterinär verksamhet inte skall bedrivas i samma myndighet. Denna i och för sig hypotetiska, men principiellt viktiga fråga, minskar avsevärt i betydelse om distriktsveterinärerna enbart är verksamma i områden där andra veterinärer inte, eller bara i undantagsfall, vill etablera sig.

Med hänsyn härtill bör Jordbruksverket, även vid en partiell privatisering, kunna fortsätta att ansvara för den centrala tillsynsfunktionen, parallellt med att de statliga distriktsveterinärernas verksamhet drivs vidare av verket i vissa geografiska områden. Det skall också understrykas att Jordbruksverket normalt inte svarar för någon del av den operativa tillsynsverksamheten. Det innebär att den principiella problematiken kvarstår till viss del. Lösningen utgör en kompromiss mellan flera angelägna och delvis motstående intressen. Med hänsyn härtill, och mot bakgrund av det inte är lämpligt att nya statliga institutioner föreslås i nuläget, anser utredningen att frågan om den centrala tillsynen på området bör behandlas i ett större sammanhang inom ramen för den pågående översynen av den statliga förvaltningen.¹²

Uppföljning och utvärdering

Oavsett huruvida den statliga veterinärorganisationen privatiseras i någon del finns anledning att förstärka funktionerna med utvärdering och uppföljning av den veterinära verksamheten. Detsamma gäller tillsynsfunktionerna som skall behandlas i det följande. Länsveterinärerna har ganska samstämmigt uppgivit att de har en oklar bild av vilka privatpraktiker som finns i länet och vilken verksam-

¹² Regeringen beslutade i december 2006 att tillsätta en kommitté med uppdrag att se över hela den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen skall omfatta samtliga myndigheter under regeringen. Se Dir 2006:123.

het de bedriver. I några fall uppges att det är svårt att få in underlag för kartläggning och analys av den veterinära situationen i länet.

En lösning där privatpraktiker mot ersättning håller jour i ett institutionaliserat system, kräver en betydligt effektivare kartläggning, analys och uppföljning av den samlade veterinära resursen än som hittills förekommit.

Jordbruksverkets data om privatpraktiker, som för övrigt bygger på underlag från länsveterinärerna, är inte tillräckliga i ett system som i högre grad än nu bygger på privata entreprenörer. Den uppföljande verksamheten behöver därför förstärkas. Det gäller både på regional och central nivå. Här ligger att det också i framtiden skall finnas en central myndighet som har det övergripande ansvaret för att tillgången till veterinärer är god i hela landet samt en decentraliserad organisation med motsvarande uppgifter på det regionala planet. Myndigheterna skall också, mot bakgrund av resultaten av uppföljningen, kunna hantera de styrmedel som kan bli aktuella för att säkerställa tillgången till en riks- och dygnstäckande veterinärverksamhet och beredskap inför sjukdomsutbrott.

För länsstyrelsernas, i praktiken länsveterinärernas, del innebär en privatiserad veterinärmarknad att det ställs högre krav på kunskap om veterinärerna i länet och på aktiva insatser för samordning än tidigare. Länsveterinärerna skall i ett sådant system också handlägga ansökningar om statligt veterinärstöd. En viktig uppgift blir att ansvara för att ett sammanhållet, heltäckande jourschema finns och fungerar i länet. Denna uppgift behöver dock inte bli särskilt betungande. Det kan antas att de veterinärer som skall ingå i joursystemet i hög grad själva bidrar till att jourcen fungerar. I annat fall bör förutsättningarna för jourbidrag inte vara uppfyllda. Det innebär en drivkraft för veterinärerna att gemensamt upprätta jour-scheman. Ju fler veterinärer som deltar desto mindre jourtid faller också på var och en. Länsstyrelsen, genom länsveterinärerna, måste övervaka systemet och i den mån det behövs aktivt verka för att jour-schemat upprättas och blir heltäckande. Detta innebär sammantaget att länsstyrelsernas resurser behöver förstärkas inom befintliga budgetramar på veterinärområdet.

Offentliga veterinäruppgifter

Som framgått i kapitel 12 finns inga realistiska alternativ till att den veterinära myndighetsutövningen, t.ex. ban- och tävlingsveterinäruppdrag, i huvudsak utförs av kliniskt verksamma veterinärer. Det gäller även de officiella uppgifter med djurhälsointyg etc. och de uppgifter inom besiktningsveterinärorganisationen, som i dag utförs av praktiserande veterinärer.

Även i denna del är det en fördel om fler veterinärer än i dag står till buds för veterinära myndighetsuppgifter. Det ger en bredare bas för urval av veterinärer, vilket kan vara en fördel även om behovet av officiella veterinärer skulle minska. Det bör därför göras lättare att utse privatpraktiker till officiella veterinärer och att använda dem för sådana uppgifter. Det innebär att myndigheterna skall kunna välja om de vill utse en privatpraktiker eller en anställd veterinär att vara officiell veterinär.

Detsamma gäller i allt väsentligt de offentliga uppdragen att vara ban- och tävlingsveterinär. Regeringen beslutade den 15 september 2006 att tillkalla en särskild utredare, som skall se över den nuvarande djurskyddskontrollen vid tävlingar med djur och överväga hur denna bör vara uppbyggd (Dir 2006:95). I utredningsuppdraget ingår att ta ställning till olika organisatoriska lösningar inklusive en avveckling av det offentliga huvudmannskapet. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att ban- och tävlingsveterinäruppdrag redan i dag i huvudsak utförs av privatpraktiserande veterinärer, läggs inga förslag i denna del.

Det bör även fortsättningsvis vara Jordbruksverkets, och i viss mån Livsmedelsverkets, ansvar att knyta veterinära resurser från marknaden till sig och se till att de har en adekvat utbildning.

Den regionala tillsynen över veterinär verksamhet

Det står klart att den regionala, operativa tillsynen, som utövas av länsveterinärerna, behöver förstärkas när det gäller metoder och författningsmässig reglering.

Det finns i nuläget flera skäl som talar mot en helt ny tillsynsorganisation av det slag som skissas i tillsynsmodell 2 i kapitel 13. En sådan organisation, som bör vara rikstäckande men ändå ha en regional indelning, skulle bli betydligt dyrare än dagen system. Även här talar pågående översynen av den statliga verksamheten

inom ramen för Förvaltningskommittén mot att nya statliga myndigheter nu föreslås.¹³ Mot den bakgrunden bör ansvaret för den operativa tillsynen stanna på länsstyrelserna. Däremot behöver förutsättningarna för ett gott resultat av tillsynsarbetet förstärkas. Det måste ske både genom en förstärkt författningsmässig grund för tillsynen och genom stödinsatser gentemot länsstyrelserna av det slag som skisserats i tillsynsmodell 1i avsnitt 13.3.1.

14.1.4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis skall en lösning för framtiden tillgodose behovet av en effektivare marknad genom att konkurrenssnedvridningar så långt möjligt undanröjs och samtidigt garantera att behovet av samhällsviktiga veterinärtjänster tillgodoses med en hög kvalitet och tillförlitlighet.

En rikstäckande statlig veterinärorganisation, med en väsentligt mer begränsad verksamhet jämfört med i dag, kan bara delvis tillgodose önskemålet om fungerande marknader och då bara om det statliga anslaget tillåts öka successivt och avsevärt under lång tid. Detta måste dessutom mötas med personalneddragningar och organisatoriska förändringar, om verksamheten skall vara fortsatt effektiv. Då kan å andra sidan smittskyddet upphöra att fungera effektivt. Det blir också svårt att finna en lösning på den principiellt viktiga frågan om Jordbruksverkets dubbla roller med klinisk veterinärverksamhet och tillsyn över samma verksamhet. Den samhällsekonomiska effektiviteten kommer också att minska.

En fullständig privatisering stärker sammantaget konkurrensen och undanröjer de viktigaste motsättningarna på veterinärmarknaderna. Effektiviteten på marknaden kan också öka genom att veterinärerna ges full kontroll över verksamheten i företagen. En sådan lösning medför dessvärre också risker för veterinärbrist i djurglesa områden. Prisökningar på veterinärtjänster, som kan bli stora, är en trolig följd av en privatisering i sådana områden.

En privatisering ger möjlighet att undanröja intressekonflikten mellan veterinärverksamhet och tillsynsuppgifter inom den befintliga myndighetsstrukturen. En sådan lösning måste dock kombineras med nya kraftfulla verktyg för att säkerställa ett effektivt smittskydd.

¹³ Dir. 2006:123

En lösning för framtiden bör, i en tid av förändringar, präglas av flexibilitet. Både marknaden i sig, och de statliga styrmedlen på marknaden, skall vara flexibla. Statliga ingripanden skall därmed inte vara mer omfattande än vad som krävs för att samhällets mål med den veterinära verksamheten skall uppnås. Det innebär att den statliga distriktsveterinärorganisationen kan finnas kvar som ett djurpolitiskt verktyg i områden där förutsättningar för en privat drift med tillfredsställande täckning saknas och inte heller kan tillskapas med de styrmedel som i övrigt kan erbjudas. Ett sådant styrmedel kan utgöras av statliga bidrag till privata veterinärföretag, som ingår i ett institutionaliserat joursamarbete och förbinder sig att stå till tjänst för smittskyddsarbete.

En sådan lösning innebär att systemen för uppföljning, samordning, tillsyn och kontroll behöver förstärkas. Vissa allmänna veterinära skyldigheter behöver också, liksom i Norge och Danmark, införas i lag. En lösning där de statliga distriktsveterinärernas samhällsviktiga skyldigheter övertas av privata företag, kommer med nödvändighet att innebära vissa inskränkningar i företagets frihet. I annat fall kan viktiga veterinära samhällsfunktioner inte garanteras. En allmän utgångspunkt är dock att en ekonomisk ersättning på marknadsmässiga villkor skall betalas av staten för sådana frihetsinskränkningar.

14.2 Förslag

14.2.1 Statligt engagemang i nya former

En veterinärverksamhet i privat regi

Den statliga distriktsveterinärorganisationen upphör i djurtäta delar av landet och privata aktörer tar över verksamheten. Omläggningen till privat drift sker stegvis under en femårsperiod och enligt en i förväg fastställd plan.

Av analysen följer att det finns starka skäl för att avveckla det statliga huvudmannskapet på veterinärmarknaden. Detta innebär i praktiken att personalen ges möjlighet att ta över verksamheten vid respektive veterinärstation och driva den vidare i egen regi. Det skall också finnas möjlighet för andra aktörer på veterinärmarknaden att träda in och ta över verksamheten. Det skall dock, vid behov, finnas möjlighet till fortsatt statlig drift i djurglesa områden. Det gäller i första hand norra Norrland och delar av mellersta och södra Norrlands inland.

Det är sannolikt lämpligt att genomföra en privatisering i ett litet antal avgränsade etapper under en viss tidsperiod, t.ex. fem år. Det kan också vara lämpligt att påbörja privatiseringen i de mest djurtäta områdena. Exempel på sådana områden är Skåne, Hallands, Blekinge, Kalmar, Jönköpings, Kronobergs, Östergötlands och Västra Götalands län. I en följande etapp privatiseras verksamheten i övriga områden, utom i nyss nämnda delar av norra Sverige.

Mot bakgrund av erfarenheterna i områden där verksamheten övertagits av privata aktörer kan härefter en bedömning göras för återstående områden. Av särskilt intresse är därvid erfarenheter från de mer djurglesa områdena. Utvecklingen bör således följas noggrant. Först därefter bör en utvärdering ske och turen komma till de återstående områdena i norra Sverige.

Den närmare avgränsningen av de områden som skall omfattas av respektive etapp kräver ingående kunskaper om regionala och lokala marknadsförhållanden. Sådana analyser har inte varit möjliga att genomföra inom ramen för Veterinärutredningen. Frågan om i vilka områden veterinärverksamheten skall övertas av privata aktörer bör därför närmare preciseras av Jordbruksverket i samråd med länsstyrelserna i berörda län.

En lösning, som kan bli mer eller mindre permanent, är alltså att de statliga distriktsveterinärorganisationen behålls i t.ex. Norrbottens och Västerbottens län. Det kan heller inte uteslutas ett erfarenheterna blir de omvända och att distriktsveterinärerna i dessa län tar initiativ till att överta verksamheten på en större eller mindre yta. Sådana initiativ har redan förekommit, både i Norrbotten och i andra delar av Norrland, och då helt utan de möjligheter till riktad ekonomisk ersättning som berörts i det föregående.¹⁴ Det bör dock noteras att det då rört sig om relativt befolkningstäta områden.

Inför en omställning av förevarande typ krävs vissa förberedelser. Det gäller både i myndigheter och bland enskilda veterinärer som direkt berörs av omställningen. Den första etappen bör därför genomföras tidigast vid årsskiftet 2008/2009 och den andra ett eller två år senare. Hösten 2011 bör en samlad bedömning av resultaten av de genomförda etapperna redovisas som underlag för beslut om en eventuell fortsatt privatisering.

Det är inte bara de statliga distriktsveterinärerna som kan antas vara intresserade av att överta de tidigare statliga verksamheterna. På en privat marknad kan förväntas att också redan etablerade privata aktörer kan bli aktuella. Om mot all förmodan och mot bakgrund av vad analyserna ger vid handen, ingen av dessa anmäler intresse finns, som tidigare angivits, anledning anta att lantbrukskooperationen träder in på marknaden för att säkerställa tillgången till veterinärtjänster till skäliga priser. Så kan ske genom verksamhet i egen regi, t.ex. genom djurhälsoorganisationerna, genom helt nya kooperativa företag eller genom upphandling av tjänster.

En privatisering kan ske helt i Jordbruksverkets egen regi eller med hjälp av en extern omställningskommitté. Det senare förutsätter att principer, villkor, riktlinjer och regelverk för omställningen, och för aktörerna, har utretts och fastställts. Utredningen anser att en särskild organisation för den praktiska omställningen är att föredra av principiella skäl.

Ett externt organ kan se på omställningen utan låsningar och utan belastning av de motsättningar som historiskt präglat delar av veterinärmarknaden. Det kan också vara lättare för de statliga distriktsveterinärer, som skall överta veterinärverksamheter, att samtala och förhandla med ett externt organ än med sin tidigare arbetsgivare och omvänt. Det finns en rad praktiska frågor som be-

¹⁴ Se t.ex. svensk Veterinärtidning nr 14 för 2006, sid. 6 ff.

höver lösas i samband med så omfattande process som den förevarande. Det gäller t.ex. frågor om övertagande av fordon, byggnader och inventarier. Dessa bör i första hand erbjudas till de nya företagarna. Försäljning av statlig egendom skall, enligt budgetlagen (1996:1059) och förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom, ske affärsmässigt. Det innebär i praktiken att den skall bjudas ut till ett marknadsvärde som fastställs genom värdering. Personalpolitiska frågeställningar blir också aktuella, såsom om uppsägningstider och eventuella avgångsvederlag.

Mot den bakgrunden bör Jordbruksverket i första hand svara för de utredningsinsatser som behövs som underlag för omställningsåtgärderna. Det gäller t.ex. underlag för beslut om etappernas omfattning och geografiska avgränsningar samt de närmare villkoren för överlåtelse av veterinärstationerna. En särskild omställningskommitté bör därefter utses för att hantera de praktiska och ekonomiska frågorna kring omställningen till privat drift.

Offentligt stöd till veterinär fältverksamhet

Ett statliga jourbidrag införs samt, i djurglesa områden, investeringsbidrag och driftbidrag för veterinärer som bedriver veterinär fältverksamhet i lantbrukssektorn.

Som framgått i det föregående är det inte säkert att en veterinärmarknad helt i privat regi kan garantera tillgång till veterinär service med tillräcklig kapacitet i hela landet. Vid sidan av möjligheten till fortsatt statlig drift i vissa områden bör därför även statliga bidrag till privatpraktiserande veterinärer införas. Sådana bidrag bör lämnas till veterinärer som bedriver veterinär fältverksamhet för lantbruksdjur med organiserad jour och som dessutom står till förfogande för smittskyddsarbete.

För närvarande lämnas stöd till kommersiell service i glesbygd enligt förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Syftet med stödet är att ekonomiskt understödja kommersiell verksamhet med försäljning av livsmedel och drivmedel, som är nödvändig för att människor skall kunna bo kvar i glesbefolkade områden. De stödformer som kan bli aktuella är investeringsbidrag, servicebidrag investeringslån och hemsändningsbidrag. Investeringsbidrag och investeringslån kan t.ex. beviljas för anskaffning, ny- om eller tillbyggnad eller större reparation av lokaler och för inredning

eller annan utrustning som behövs i verksamheten. Det gäller även kostnader för kompetenshöjande insatser för butiksägare och anställda inom dagligvaruhandeln samt kostnader för åtgärdsprogram som syftar till att höja företagets lönsamhet. Investeringsbidrag kan normalt lämnas med 50 procent av den utgift som godkänts för investeringen.

Servicebidraget är ett driftstöd till butiker och bensinstationer för att undvika nedläggning. Stöd lämnas normalt med högst 150 000 kronor per år, men kan höjas till 200 000 kr per år under förutsättning att butiken har ett brett utbud av grundläggande servicefunktioner. Normalt kan ett företag inte få servicebidrag under längre tid än tre år. Om det finns synnerliga skäl kan servicebidrag lämnas under längre tid.

Det statliga stödet till veterinär verksamhet föreslås kunna ges i tre olika former. Ett *jourbidrag* kan lämnas till alla privata veterinärföretag som deltar i den organiserade veterinärjouren i Sverige, dvs. ingår i ett heltäckande journalschema. En skyldighet att delta i smittskyddsarbete bör också kopplas till jourbidraget som ett villkor.

Det är möjligt att göra storleken på bidraget i viss mån beroende på antalet utryckningar eller förrättningar under jourtid. Alla veterinärer förutsätts rapportera vilka förrättningar med lantbruksdjur som utförs och om de utförs under jour- eller normaltid. Med sådana data som underlag kan bidraget avpassas efter behov. Jordbruksverket bör bemyndigas att utfärda föreskrifter om bidragets storlek utifrån behovet i enskilda områden. Utredningen utgår här tillsvi vidare från ett jourbidrag som är lika stort för samtliga deltagande veterinärer.

En målsättning bör vara att ca 400–500 veterinärer i landet håller jour enligt ett rullande schema, endera som privatpraktiker eller som statliga distriktsveterinärer. Det innebär att fler veterinärer håller jour och står till förfogande för smittskyddsarbete än i dag. Det ger en utökad bas för såväl jourverksamhet som smittskyddsarbete. Det kan förväntas att de privatpraktiker, som i dag bedriver verksamhet i samma form som de statliga distriktsveterinärerna, i hög grad kommer att ansluta sig till systemet och stå till samhällets förfogande på ett mer institutionaliserat sätt än som nu är fallet.

Inget hindrar att ett antal veterinärer, såsom i dag, förbereds för att ta hand om särskilt kvalificerade uppgifter i smittskyddsorganisationen, t.ex. att vara chefer i s.k. operativa ledningscentraler. Det är i dag ett mindre antal statliga distriktsveterinärer som har fått

utbildning för sådana särskilt kvalificerade uppgifter. Både deltagande i den organiserade jouren och uppgiften med smittskydd, såväl praktiskt arbete i skarpa lägen som utbildning och övning, skall utgöra villkor för jourbidragen.

Härutöver bör två olika stödformer kunna tillämpas för veterinärer i djurglesa områden eller i områden där det av andra skäl råder speciella förhållanden av sådant slag att stöd kan vara motiverat. Ett *investeringsbidrag* skall kunna ges för investeringar i lokaler, utrustning och fordon. I särskilda fall bör även ett *driftbidrag* kunna ges. Detta skall tillämpas i undantagsfall och förutsätta dels att djurunderlaget är så litet att det inte går att bedriva en lönsam veterinärverksamhet, dels att det från smitt- och djurskyddssynpunkt är motiverat att en veterinärverksamhet bedrivs i området. För samtliga bidragsformer gäller att de endast tillämpas för veterinärföretag som tillhandahåller en ambulerande verksamhet med djursjukvård för lantbruksdjur. Annan verksamhet får bedrivas fritt utifrån veterinärernas egna val, prioriteringar och marknadsmässiga överväganden.

Veterinärutredningen har undersökt vilka bidragsnivåer som skulle locka ett tillräckligt antal privatpraktiker att ansluta sig till jourssystemet.

Bland de privata veterinärstationerna i Kalmar län tillämpas ett system där lantbrukarna i länet, via husdjursföreningen, betalar veterinärerna för jourtjänsten. Därutöver betalas givetvis också ersättning för de enskilda åtgärderna. Jourersättningen betalas för närvarande till jourhavande veterinär med ca 800 kronor för en journatt och ca 3 000 kronor för en jourhelg. Företrädare för de aktuella veterinärstationerna menar att detta är en god ersättning och att det inte förekommit några problem med att rekrytera veterinärer som håller jour. Företrädare för Föreningen Veterinärer i Sverige, som organiserar ca 150 privatpraktiserande fältveterinärer, menar att ca 1 000 kronor per jourdygn är en rimlig nivå. Ett jourdygn omfattar således både dag- och nattetid. Förslag, med liknande storlek på stöden, har inkommit från enskilda veterinärer som lämnat synpunkter till utredningen.

Kostnaden för ett jourbidrag kan beräknas till ca 35–40 miljoner kronor per år om 450 veterinärer deltar i systemet. De beräknade ersättningsnivåerna per veterinär ligger då något högre än de som veterinärerna föreslagit. Härutöver kan kostnaden för investeringsbidraget initialt beräknas till ca 10 miljoner kronor per år och kostnaden för driftbidraget till ca 5 miljoner kronor per år.

I vissa djurglesa områden kan förekomma att en veterinär arbetar deltid med veterinär fältverksamhet, kanske i kombination med en enklare mottagningsverksamhet i anslutning till bostaden och deltid med något annat.¹⁵ Det förutsätts då att jouråtagandet ingår i den del av arbetstiden som avsätts till veterinärverksamhet.

Investeringsbidraget och driftbidraget är avsedda att tillämpas i områden med litet djurunderlag. Jordbruksverket bör bemyndigas att ta fram kriterier för i vilka områden det skall vara möjligt att erhålla sådana bidrag. De närmare förutsättningarna, och myndigheternas respektive ansvar, för stöd till veterinär verksamhet bör regleras i en särskild förordning om statligt stöd till veterinär fältverksamhet. Ett förslag till hur en sådan förordning skulle kunna utformas redovisas bland författningsförslagen.

14.2.2 En reformerad veterinärlagstiftning

Lagstadgade veterinära rättigheter och skyldigheter

De lagstadgade veterinära skyldigheterna kompletteras med en nödhjälpskyldighet, en skyldighet att bistå med smittskyddsarbete samt en skyldighet att rapportera data om verksamheten.

Regelverken kring veterinär verksamhet är snåriga och delvis föråldrade. Viktiga veterinära skyldigheter framgår ömsom av lag och förordningar. I lagen om behörighet att utöva veterinäryrket stadgas vissa grundläggande veterinära skyldigheter, t.ex. skyldigheten att fullgöra de veterinära uppgifterna i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Andra viktiga stadganden finns i förordningen med veterinärinstruktion. Det gäller t.ex. en skyldighet att på anmodan och mot ersättning delta i smittskyddsarbete.

En samlad, modern lagstiftning om veterinärers rättigheter och skyldigheter bör mot denna bakgrund införas. En sådan lagstiftning kan även avse annan djurhälsopersonal än veterinärer. Det skulle också underlätta för aktörerna att orientera sig om gällande regler.

Djursjukvårdsutredningen har i sitt betänkande Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2005:98) föreslagit en samlad och heltäckande lagstiftning för djurhälsopersonal. Mot

¹⁵ I förslaget till landsbygdsprogram för perioden 2007 – 2013 pekas på att diversifiering, där företagare har flera alternativa utkomstmöjligheter, är en i många fall nödvändig utveckling i glesbygder särskilt mot bakgrund av den minskande jordbruksaktiviteten.

den bakgrunden framläggs inte nu ytterligare ett sådant heltäckande lagförslag.

Djursjukvårdsutredningens lagförslag utgår från den nuvarande ordningen med en riksomfattande statlig distriktsveterinärorganisation. De lagförslag som här läggs fram bygger på att privata aktörer tar ett större ansvar för samhällsviktiga veterinärtjänster än tidigare. Då krävs att ytterligare några generella veterinära skyldigheter införs.

En allmän skyldighet att erbjuda nödhjälp om det finns djurskyddsskäl bör införas. En allmän skyldighet att inge underrättelser och rapporter om verksamheten till myndigheterna bör också lagfästas. Den senare kan, förutom djursjukdatarapportering, även avse övriga data om verksamheten som behövs för att följa upp utvecklingen och planlägga jour och smittskydd i landet. Om storleken av jourbidraget görs beroende av antalet förrättningar behövs t.ex. information om hur många förrättningar som den enskilda veterinären utför på jourtid. Skyldigheten att uppdatera uppgifterna i ett allmänt veterinärregister enligt nedan kan också grundas på en sådan skyldighet. Myndigheterna skall ha möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om vad rapporteringsskyldigheten från tid till annan skall omfatta.

Skyldigheten att i vissa fall delta i smittskyddsarbete, som nu finns i den allmänna veterinärinstruktionen, är av så central betydelse på en privatiserad veterinärmarknad att den bör lagfästas och förenas med en straffsanktion.

Nödhjälpskyldighet

I våra nordiska grannländer finns en grundläggande, lagstadgad, skyldighet för veterinärer att bistå med akut nödhjälp för djur som lider till följd av t.ex. trafikolyckor eller födselstörningar.

Av 14 § i den norska lagen om veterinärer och annan djurhälsopersonal följer att djurhälsopersonal är skyldig att snarast möjligt erbjuda den hjälp som en djurägare påkallar, när det utifrån tillgängliga upplysningar kan antas att omedelbar hjälp är oundgängligen nödvändig. Plikten bortfaller om veterinären har giltiga skäl att avböja nödhjälp eller om en annan veterinär är närmare till hands. Om djurägaren inte kan betala för nödhjälpen skall staten träda in och ersätta veterinären för behandlingskostnaden.

Enligt 9 § i den danska lagen om veterinärer är varje praktiserande veterinär, på anmaning av en djurägare, skyldig att erbjuda första hjälpen till allvarligt skadade djur, till djur med svåra smärttillstånd samt till djur med födselstörningar. Skyldigheten förutsätter, liksom i Norge, att snabb hjälp får anses påkallad utifrån tillgängliga upplysningar. Skyldigheten bortfaller om veterinären har laga förfall eller om annan veterinär kan ge nödhjälpsnabbare.

För närvarande skall de statliga distriktsveterinärerna ta sig an fall som kräver åtgärder av djurskyddsskäl. På en marknad utan statliga distriktsveterinärer bör de veterinära skyldigheterna kompletteras en allmän lagregel om nödhjälpsnabbare. Denna är inte avsedd att ersätta eller utgöra grundvalen för veterinär jour. Nödhjälpskyldigheten innebär att en veterinär, som inte håller jour eller som inte för närvarande är i tjänst, är skyldig att bistå i speciella situationer där djurskyddet kräver ett snabbt ingripande. Så kan t.ex. vara fallet när jourhavande veterinär har rest på jourbesök och befinner sig på långt avstånd från det skadade eller sjuka djuret. Liksom i övrig nordisk rätt bör veterinären vara fritagen från nödhjälpskyldigheten då det finns giltiga skäl i form av bristande kunskap om det aktuella djurslaget eller om bristande hälsa eller kroppskrafter utgör hinder. I praktiken kommer nödhjälpsnabbare i många fall att avse avlivning.

Ersättning för åtgärderna bör utges av djurägaren.

Plikt att delta i smittskyddsarbete

För närvarande gäller enligt 5 § förordning med allmän veterinärinstruktion en skyldighet för privatpraktiserande veterinärer att på anmodan delta i smittskyddsarbete inom ett område där Jordbruksverket föreskrivit vaccinering eller annan skyddsåtgärd för att förebygga att smittsam djursjukdom bryter ut eller sprids. Detta gäller bara under förutsättning att antalet "tjänsteveterinärer" inte är tillräckligt för att de nödvändiga skyddsåtgärderna skall kunna utföras. Veterinärerna har rätt till ersättning för sin insats.

Tjänsteplikt förekommer för särskilda yrkeskategorier och för allmänheten i flera olika situationer. Enligt den numera upphävda lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal gällde tjänsteplikt om riket var i krig eller vid krigsfara. Numera finns motsvarande skyldigheter i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikten kan, för-

utom i form av värnplikt, fullgöras även som civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Civilplikt förutsätter att den civilpliktige skrivits in efter mönstring eller annan särskild utredning av de personliga förhållandena enligt 3 kapitlet lagen om totalförsvarsplikt. Allmän tjänsteplikt kan föreskrivas av regeringen när det råder höjd beredskap i landet. Regeringen får besluta om höjd beredskap när Sverige är i krigsfara eller när det råder utomordentliga förhållande på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gäller tjänsteplikt även för enskilda personer. Där framgår i 6 kap 1 § att var och en som under kalenderåret fyller lägst 18 och högst 65 år är skyldig att medverka i räddningstjänst i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter. Skyldigheten att medverka i räddningstjänst förutsätter att en räddningstjänstsituation föreligger. En sådan situation förutsätter i sin tur att en olycka inträffat eller att det råder överhängande fara för att en olycka skall inträffa. Med olycka avses plötsliga oförutsedda händelser såsom bränder, skred, ras, översvämningar, oväder eller utflöde av skadliga ämnen. Det övergripande ansvaret för räddningstjänsten åvilar kommunerna. Staten ansvarar för vissa särskilt utpekade områden såsom fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Räddningsverket har samordnande uppgifter inom räddningstjänsten, men inga direkta ledningsfunktioner.

Bestämmelserna i nu berörda lagar är inte avsedda att tillämpas vid utbrott av smittsam djursjukdom. Ledningsfunktionerna är inte heller anpassade till de behov som finns vid utbrott av sådan sjukdom.

Betydelsen av ett effektivt smittskydd har ökat under senare tid. Därmed är det viktigare än förut att tillräckliga resurser kan mobiliseras tillräckligt snabbt. Mot den bakgrunden bör möjligheten för den ansvariga myndigheten att rekvirera extra veterinära resurser förstärkas i förhållande till nuvarande ordning. Regeln i 5 § förordningen med allmän veterinärinstruktion bör därför överföras till lag och förenas med ett straffansvar för den som utan giltiga skäl underlåter att inställa sig till beordrad tjänstgöring eller som avviker från sådan tjänstgöring. Straffansvar bör dock inte bli aktuellt i ringa fall.

Den föreslagna regeln är avsedd att tillämpas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas om ett stort sjukdomsutbrott skulle inträffa eller om det föreligger överhängande fara för ett så-

dant utbrott och beredskapen då behöver förstärkas mer än ordinarie resurser medger. Det förutsätts alltså, liksom tidigare, att behovet av veterinära resurser inte kan tillgodoses på annat sätt. Vidare bör ett undantag införas av samma typ som föreslås för nödhjälpskyldigheten. Det innebär att veterinären skall vara fritagen från skyldighet att delta i smittskyddsarbetet om det finns giltiga skäl på grund av bristande kunskaper, hälsa eller kroppskafter.

Rapportering om verksamheten

Länsveterinärerna har uppgivit att det i vissa fall är svårt att få en bild av den veterinära verksamheten i länet utöver den som bedrivs av distriktsveterinärerna. Vissa länsveterinärer menar att privatpraktikerna har satt i system att inte svara på brev eller underrätta myndigheterna om sin verksamhet. Liknande svårigheter har redovisats i samband med djursjukdatarapporteringen.¹⁶

I ett system som bygger på att fria entreprenörer svarar för viktiga samhällsuppgifter är det av stor betydelse att verksamheten kan följas upp och planeras. Det är bl.a. en förutsättning för att de veterinära resurserna i landets olika delar skall kunna inventeras. Mot den bakgrunden ökar betydelsen av tillförlitlig rapportering och det står klart att förutsättningarna för en sådan rapportering måste förstärkas betydligt i förhållande till nuläget. Det finns för närvarande inte någon tydlig lagstadgad skyldighet för veterinärerna att rapportera om verksamheten till myndigheterna. Däremot följer viss rapporteringsskyldighet av förordningen med allmän veterinärinstruktion.

I Danmark och Norge, där kliniska veterinärtjänster uteslutande tillhandahålls av privata aktörer, finns redan sådana lagregler. Av 24 § 1 st. norska djurhälsopersonallagen framgår t.ex. att varje veterinär är pliktig att till vederbörande myndighet anmäla sin bostads- och praktikadress. Av tredje stycket i samma § framgår att veterinären därutöver är skyldig att inge de rapporter och anmälningar som myndigheterna bestämmer. Veterinärerna är också skyldiga att arkivera handlingar och samla de underlag som behövs för att rapporteringsskyldigheten i tredje stycket skall kunna fullgöras.

Liknande skyldigheter bör införas även i svensk lag. Reglerna bör även innefatta ett bemyndigande för de myndigheter regeringen

¹⁶ Se t.ex. betänkande av utredningen om översyn av djursjukdata, Nytt djurhälsoregister (SOU 2005:74).

bestämmer att utfärda närmare föreskrifter om vad som skall rapporteras och på vilket sätt det skall ske. Exempel på viktiga data är uppgifter om verksamheten på jourtid som underlag för beslut om inskränkning eller utvidgning av jourverksamheten eller, i förekommande fall, om justering av jourbidragen. En allmän rapporteringskyldighet när det gäller verksamhetens adress, inriktning och omfattning är också viktiga underrättelser, som bör hanteras i särskild ordning genom det webbaserade veterinärregister som skall föreslås i det följande.

14.2.3 Myndighetsuppgifter, uppföljning och tillsyn

Förstärkta regler om tillsyn över veterinär verksamhet

En lagstadgad rätt för tillsynsmyndigheten att ta del av handlingar samt få tillgång till lokaler i samband med tillsyn över veterinär yrkesutövning införs. Tillsynsmyndigheten ges rätt att utfärda förelägganden som kan förenas med vite.

För närvarande har länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet över veterinär yrkesutövning, ingen uttrycklig lagstadgad rätt att ta del av t.ex. journaler och andra handlingar som behövs för tillsynen. Det finns inte heller någon rätt att få tillträde till mottagnings- och kontorslokaler samt andra utrymmen som kan behöva inspekteras. Däremot framgår av 8 § lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket att en veterinär är skyldig att låta sig inspekteras av tillsynsmyndigheten. Det framgår dock inte vad en sådan inspektion kan innebära.

Som visats i kapitel 10 finns i våra grannländer väl utbyggda lagstadgade verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn. I Danmark skall veterinärer på tillsynsmyndighetens anmodan lämna alla upplysningar myndigheten behöver för sin tillsyn samt, utan ersättning, bistå myndigheten med undersökningar, inspektioner, provtagningar och andra åtgärder. Det gäller även tillsyns- och kontrollåtgärder som kan följa av EG:s regler. Den veterinär som underlåter att lämna tillfredsställande upplysningar eller bistånd kan dömas till böter.

Liknande regler bör införas också i Sverige. Såväl Jordbruksverket som enskilda läsveterinärer har påpekat att bristen lagstöd är en viktig orsak till att tillsynen inte fungerat tillfredsställande.

Regler av föreslagen innebörd kan bidra till att understryka vikten av en effektiv tillsyn både för tillsynsmyndigheterna och de enskilda veterinärföretagen. Dessutom ökar behovet av tillsyn när samhällsviktiga veterinäruppgifter skall utföras av många små privata veterinärföretag istället för av en stor statlig aktör.

En reglering som svarar mot dessa önskemål har föreslagits av Djursjukvårdsutredningen inom ramen för utredningens förslag till heltäckande djursjukvårdslagstiftning. Om förslaget förverkligas har syftet i denna del i det närmaste uppnåtts. En möjlighet att förelägga en veterinär vid vite att vidta rättelse av missförhållanden bör dock komplettera reglerna. I annat fall bör en reglering av föreslagen innebörd införas i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket.

Ett fungerande veterinärregister

Ett webbaserat veterinärregister i kombination med en skyldighet för yrkesverksamma veterinärer att fortlöpande uppdatera uppgifterna i registret införs.

En lösning med privata aktörer som bas i den veterinära organisationen ställer betydligt större krav än i dag på kunskap om de veterinära resurserna i privat sektor och på uppföljning av den veterinära situationen i landets olika delar. Det är bl.a. en förutsättning för att det skall gå att bedöma vilken typ statliga insatser som eventuellt behövs, var de behövs och i vilken omfattning. Av naturliga skäl är de statliga distriktsveterinärernas förhållanden väl kartlagda. Redan i dag sammanställer Jordbruksverket också en s.k. veterinärmatrikel. Denna omfattar alla verksamma veterinärer. Dessa redovisas i en allmän del för hela riket samt länsvis. Även länsveterinärer, besiktningsveterinärer och djurhälsoveterinärer ingår i matrikeln.

Underlaget för matrikeln inhämtas från länsveterinärerna. Dessa har för utredningen redovisat svårigheter i flera fall med att få in uppgifter från de privatpraktiserande veterinärerna. I något län har uppgivits att privatpraktikerna har satt i system att inte svara på förfrågningar och underlåter att meddela ändringar av t.ex. adress och verksamhetens inriktning. Det innebär att uppgifterna i veterinärmatrikeln inte sällan är felaktiga. Praktiserande veterinärer har uppgivit att så ganska ofta är fallet.

Veterinärmatrikeln är ett föråldrat och ineffektivt sätt att samla information om de veterinära resurserna i landet. Den nya veterinärorganisationen ställer krav på ett modernt, datoriserat veterinärregister, som kan underlätta för veterinärerna att rapportera in uppgifter och som kan användas som underlag för myndigheternas bedömningar och analyser av veterinärväsendets funktionssätt. En viktig utgångspunkt är att de enskilda veterinärernas affärs- och driftförhållanden kan omgärdas med en fungerande sekretess. Denna bör kunna säkerställas bättre med ett datoriserat system än med en tryckt veterinärmatrikel.

Informationssystem av denna typ finns, som redovisats i kapitel 10, t.ex. i Danmark. Det danska systemet infördes år 2004. Det danska veterinärregistret (VetReg) är webbaserat och tillträde förutsätter att veterinären använder användarnamn och lösenord. I samband med att en veterinär auktoriseras (veterinärlegitimation utfärdas) matas de uppgifter veterinären angivit i sin ansökan in i systemet av Foedevarestyrelsen, som är systemadministratör. Den som har auktorisation att bedriva veterinär verksamhet är därefter skyldig att fortlöpande hålla uppgifterna i registret aktuella ifråga om personliga uppgifter, t.ex. adressuppgifter. Eventuella nya uppgifter om auktorisationen införs däremot av systemadministratören.

Om veterinären startar en veterinärpraktik skall detta anmälas i VetReg i särskild ordning. I själva verket upprättas praktiken genom registrering i VetReg. Veterinärer tilldelas då automatiskt ett praktiknummer. En elektronisk kvittering på den upprättade veterinärpraktiken sker, som kan skrivas ut av veterinären. Även uppgifter om praktiken skall uppdateras fortlöpande, t.ex. uppgifter om ändrad inriktning eller nya jourförhållanden. Det gäller också samarbeten med andra veterinärpraktiker om t.ex. jour, administrativa samarbeten eller samarbeten om djurhälsorådgivning. Om sådana samarbeten, eller veterinärpraktiken i sin helhet, upphör skall detta givetvis också anmälas till registret. Anmälan skall ske inom åtta dagar sedan den anmälningspliktiga händelsen inträffat. Underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten kan straffas med böter.

Det danska systemet, som är särskilt avpassat för en veterinärverksamhet uteslutande i privat regi, kan tjäna som förebild för ett motsvarande veterinärregister i Sverige. Det svenska systemet bör, liksom det danska, omfatta två nivåer. Den ena nivån avser uppgifter om datum för legitimation och andra offentliga uppgifter som

systemadministratören för in samt personliga uppgifter om adress m.m. som veterinären uppger. Den andra nivån avser registrering av veterinärverksamhet. Det är lämpligt att ålägga varje veterinär som bedriver veterinär yrkesverksamhet en skyldighet att hålla uppgifterna i registret aktuella. Det är från samhällets utgångspunkter viktigt att registret innehåller korrekta uppgifter. Det finns därför anledning att införa en möjlighet att förelägga veterinärer vid vite att fullgöra sin rapporteringsskyldighet.

Konkurrensneutrala informationssystem

Jordbruksverket ges i uppdrag att se över Vet@-systemet och anpassa det så att det kan användas av alla praktiserande veterinärer med, så långt möjligt, motsvarande funktioner och användbarhet som hittills gällt för de statliga distriktsveterinärerna.

Den nya ordningen innebär att Jordbruksverkets olika system för journalföring, djursjukdatahantering och ekonomiredovisning behöver ses över. För närvarande har distriktsveterinärerna en fördel jämför med de privatpraktiserande kollegorna i detta sammanhang. Jordbruksverket tillhandahåller datoriserade verktyg för journalföring med automatiska funktioner för djursjukdatarapportering. Kostnaderna för IT-systemen i den del som rör distriktsveterinärerna betalas direkt från anslaget.

Jordbruksverket införde på försök liknande funktioner, Vet@Privat, för privatpraktiker. Få privatpraktiserande veterinärer anslöt sig och försöket avbröts därför. Huvudorsaken var, såvitt kunnat utrönas, en misstro mot att rapportera in elektroniska data till en myndighet, som samtidigt bedriver konkurrerande verksamhet.

De flesta privatpraktiker har alltså separata pappersbaserade system för journalföring och djursjukdatarapportering. Djursjukdatarapporteringen sker då på blankettset, som skickas till Jordbruksverkets CDB-enhet i Söderhamn. Det finns dock möjlighet för privatpraktiker att använda ett kombinerat datoriserat system, förutsatt att jordbruksverket godkänner systemet. Kostnaderna för systemet betalas givetvis av det enskilda veterinärföretaget.

Med den föreslagna ordningen bör en sammanhållen systemlösning på nytt erbjudas de praktiserande veterinärerna. Denna funktion kan innehålla journalföringssystem med automatisk djursjuk-

datarapportering och även omfatta de övriga data och rapporter som Jordbruksverket och andra myndigheter behöver för analys och uppföljning av marknaden och som underlag för tillsyn. Exempelvis kan det webbaserade veterinärregistret knytas till rapporteringssystemet. I systemet kan också byggas in en möjlighet att snabbt nå ut med viktig information till de praktiserande veterinärerna, t.ex. information om smittläget. Det är givetvis av stor betydelse att systemet kan byggas med en hög säkerhet från sekretesssynpunkt. Det skall inte finnas möjligheter för enskilda veterinärföretag att ta del av konkurrerande företags förhållanden eller vilka prestationer som där utförs.

Jordbruksverket bör alltså vara systemadministratör. Verket bör få i uppdrag att se över de nuvarande systemen inom Vet@ så att ett sammanhållet, modernt, säkert och konkurrensneutralt informationssystem för veterinär verksamhet kan erbjudas.

Myndighetsutövning genom privata veterinärer

En möjlighet införs för privata veterinärer att utföra officiella veterinäruppgifter som innefattar myndighetsutövning utan krav på offentlig anställning.

Som framgått måste alltså de praktiserande veterinärerna i stor utsträckning utgöra basen i verksamheten med officiella och andra offentliga veterinäruppgifter som innefattar myndighetsutövning. Ett system med särskilda statliga funktionärer som utför dessa uppgifter skulle, som närmare utvecklats i kapitel 12, kräva en genomgripande förändring i myndighetsstrukturen, som också påverkar många myndighetsområden utanför det veterinära arbetsfältet. Några sådana förslag kan inte komma ifråga inom ramen för Veterinärutredningens uppdrag.

De officiella veterinäruppgifterna är viktiga från ett hygien- och djurskyddsperspektiv, men det ligger också i företagets intresse att verksamheten fungerar väl. En utebliven eller fördröjd veterinärkontroll, t.ex. ett djurhälsointyg, medför störningar för företagen.

Som framgått i kapitel 9 är det nästan utan undantag distriktsveterinärer som utför de officiella veterinäruppgifterna. Med officiella veterinäruppgifter menas myndighetsåtgärder som krävs enligt EG:s regler bl.a. vid internationell handel med djur och djurprodukter. Den som utför uppgiften skall vara officiell veterinär. Offi-

ciell veterinär är den veterinär som utses att vara det av landets behöriga myndighet. Även uppdrag att vara besiktningsveterinär är ett sådant officiellt veterinäruppdrag. Dessa uppdrag innefattar i regel myndighetsutövning. Enligt svensk rätt kan myndighetsutövning inte utan stöd av lag ske genom personer som inte är anställda i en myndighet. Det innebär att en privatpraktiker måste anställas tillfälligt för att komma ifråga för officiella veterinäruppdrag.

Mot den bakgrunden, och då de statliga distriktsveterinärer inte kommer att finnas tillhands i hela landet, bör lagregler införas som underlättar för myndigheterna att anlita privatpraktiker för officiella uppgifter. En sådan regel bör utformas så att statusen som officiell veterinär följer av ett myndighetsbeslut, i vilket veterinären utses att vara officiell veterinär. Jordbruksverket och Livsmedelsverket är redan beslutande myndigheter enligt EG:s regler. Den föreslagna ordningen innebär att myndigheterna kan välja mellan att anlita privata aktörer eller att för vissa uppgifter använda egen veterinärpersonal. Inom Livsmedelsverket kan t.ex. antas att köttbesiktningen alltjämt i huvudsak kommer att utföras av anställda officiella veterinärer.

Övriga offentliga veterinäruppdrag, varav det vanligaste är att vara tävlings- eller banveterinär, utförs redan i dag främst av privatpraktiker. Det finns inga indikationer på att detta system fungerar dåligt. Dessutom skall, som påpekats i det föregående, formerna för hur ban- och tävlingsveterinärverksamheten skall organiseras utredas i särskild ordning. Mot den bakgrunden läggs inget förslag i denna del.¹⁷

Enligt regeringsformen 11 kap 6 § 3 st. kan en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning inte överlämnas till en privat aktör utan stöd i lag. Det krävs härvid numera inte att en sådan lagregeln konkret utpekar, vare sig de organisationer som skall få utöva myndighet eller de specifika frågor i vilka de skall få utöva myndighet. Däremot krävas att kretsen av organisationer, och av de olika myndighetsuppgifterna, inte blir alltför diffus.¹⁸ Mot denna bakgrund bör anges att funktionen med myndighetsutövning skall kunna delegeras när det är ifråga om uppgifter som enligt Sveriges internationella förpliktelser skall utföras av en officiell veterinär. Dessa är i och för sig ganska många, men de utgör från tid till annan en klart avgränsad och definierad kategori av myndighets-

¹⁷ Dir 1996:95

¹⁸ Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, tolfte upplaga, 1980 sid. 277 ff.

uppgifter. När det gäller kretsen av personer som skall kunna få delegation bör det vara tillräckligt att ange att det gäller veterinär som Jordbruksverket eller Livsmedelsverket i särskild ordning utser att vara officiella veterinärer. Myndigheterna bör också bemyndigas att utfärda föreskrifter om kompetenskrav och andra frågor som behöver regleras i detta sammanhang.

Den föreslagna ordningen innebär att myndighet kommer att utövas av fristående veterinärer och inte som tidigare av myndigheterna genom anställd personal. Mot den bakgrunden krävs kompletteringar av reglerna om överklagande i livsmedelslagen (2006:804), lagen om provtagning på djur (2006:806), djurskyddslagen (1988:534) och i lagen om kontroll av husdjur (2006:807).

Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör även få i uppdrag att se över föreskrifterna om officiella veterinärer. Bl.a. kan frågan om vilka kompetenskrav som bör ställas på en officiell veterinär vara aktuell att ta ställning till. För närvarande sker ingen ingående prövning av veterinärens kvalifikationer i denna del. De statliga distriktsveterinärerna utses i huvudsak med automatik att vara officiella veterinärer.

Intressekonflikter i veterinär myndighetsutövning

Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram anvisningar för hur intressekonflikter i den veterinära myndighetsutövningen kan undvikas.

Som redovisats i kapitel 3 har Kommissionen riktat kritik mot flera länder för att det sätt på vilket officiella och andra offentliga veterinärtjänster som innefattar myndighetsutövning tillhandahålls. Innebörden i kritiken är att systemet inte tillräckligt effektivt motverkar intressekonflikter. Sådana konflikter kan uppstå då en veterinär skall utfärda intyg eller göra inspektioner som avser djur veterinären tidigare behandlat eller övervakat i egenskap av besättningsveterinär hos en egen kund. I förvaltningslagen finns också regler om jäv, som kan tillämpas i sådana sammanhang.

Som framgått i kapitel 12 finns för närvarande inget alternativ till att låta praktiserande veterinärer utföra offentliga veterinäruppdrag som innefattar myndighetsutövning. Jordbruksverket föreslås mot denna bakgrund få i uppdrag att ta fram anvisningar eller allmänna råd för hur den veterinära myndighetsutövningen kan utföras så att

intressekonflikter undviks. En viktig del i detta arbete bör vara att förklara hur jävsituationer kan undvikas med utgångspunkt i förvaltningslagens regler.

En förstärkt tillsynsvägledning

Jordbruksverket ges i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna ta fram en planer och verktyg för tillsynsuppgiften.

Som konstaterats i kapitel 12 bör förslag om inrättande av nya myndigheter anstå i avvaktan på den breda översyn av statsförvaltningen som inletts. Det finns ingen alternativ, befintlig myndighet, som är lämpad att ta över ansvaret för den operativa tillsynen över den veterinära yrkesutövningen från länsstyrelserna. Mot den bakgrunden föreslås att länsstyrelserna alltjämt skall ha ansvar för tillsyn över veterinär yrkesverksamhet.

Mycket kan göras för att effektivisera och förstärka tillsynen i den befintliga tillsynsorganisationen. De nya lagreglerna om tillsyn kommer att ge förbättrade möjligheter att utöva tillsyn över veterinär verksamhet. Dessutom behövs ett utökat stöd från Jordbruksverket till länsstyrelserna. Det kan ske genom att Jordbruksverket får ett uppdrag att se över mål och metoder för den tillsyn som bedrivs ute i länen. Uppdraget bör även innefatta att ta fram närmre strategier och verktyg för den praktiska tillämpningen, t.ex. prioriteringsplaner, rutiner för handläggning av anmälningsärenden och utbildning av länsveterinärerna i hur verktygen kan användas.

Redovisningsprinciper i distriktsveterinärorganisationen

Jordbruksverket ges i uppdrag att se över principerna för redovisning av kostnader och intäkter i distriktsveterinärstationerna så att användningen av det statliga anslaget kan tydliggöras.

För närvarande går det inte att få en klar bild av hur de statliga anslagsmedlen används i veterinärstationerna. Dessutom används en del av anslaget centralt i Jordbruksverket för kostnader som avser den kliniska veterinärverksamheten. Det gäller t.ex. kostnader för personalutveckling och IT. Det gör det svårt att utvärdera i vilken utsträckning anslagsmedlen används för samhällsnyttiga tjänster

respektive för att korssubventionera annan verksamhet, t.ex. djursjukvård för sällskapsdjur eller försäljning av djurtillbehör och djurmat. Det går inte heller att ta ställning till de enskilda stationernas stödbehov utifrån de lokala förhållandena såsom djurtäthet, djurmix och annan tillgänglig djursjukvård.

I ett läge med en fortsatt statlig drift i vissa områden behövs ett bättre underlag för utvärdera förekomsten av konkurrenssnedvridningar. Det kan t.ex. förekomma att en privat veterinär får bidrag för jourtjänst och vissa investeringar i en region där det också finns statliga aktörer. En utgångspunkt bör vara att stöden till den statliga och den privata aktören bör vara konkurrensneutrala och i båda fallen säkerställa att de samhällsnyttiga tjänsterna tillhandahålls, men inte korssubventionera veterinärtjänster på den övriga veterinärmarknaden.

För att öka tydligheten i den interna styrningen och medelsanvändningen bör Jordbruksverket få i uppdrag att precisera utifrån vilka kriterier respektive stations ekonomiska resultat ska bedömas. Därmed förbättras förutsättningarna för en jämförelse mellan stationer avseende resultat/effektivitet. Dessutom bör redovisningsprinciperna ses över så att det klart framgår i vilken utsträckning stödet har använts till jour för lantbruksdjur, smittskyddsarbete och andra samhällsviktiga tjänster respektive till annan verksamhet. Det bör förutsättas att veterinärerna redovisar använd tid i respektive verksamhetsgren. Uppdraget bör, i samma syfte, även omfatta att ta fram fördelningsnycklar för hur de centrala kostnaderna i den statliga distriktsveterinärorganisationen fördelas ut på de olika veterinärstationerna.

Följa och rapportera utvecklingen

Jordbruksverket ges i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna följa utvecklingen på veterinärmarknaden och fortlöpande på årsbasis avrapportera den veterinära situationen.

Den nya ordningen ställer större krav på fortlöpande uppföljning av marknadens funktionssätt och utveckling än den tidigare. Det är en följd av att distriktsveterinärerna, som var en del av Jordbruksverket inte, eller i huvudsak inte längre finns kvar som aktör på marknaden. De nya kraven på rapportering av veterinär verksamhet

bör dock säkerställa att det alltså kommer finnas underlag för analyser och slutsatser.

Mot den bakgrunden bör Jordbruksverket få i uppdrag att fortlöpande följa utvecklingen på veterinärmarknaden och årligen rapportera resultaten till regeringen.

Av särskild betydelse är att belysa hur antalet veterinärer utvecklar sig i områden med olika djurtäthet samt hur den veterinära jouten och smittskyddsorganisationen fungerar. Uppföljningen bör ske i nära samråd med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter.

15 Konsekvenser av förslagen

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Om förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen skall förslagen, om de har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet beskrivas i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten eller för det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Regeringen kan med stöd av 16 § kommittéförordningen, i utredningsdirektiven, ange ytterligare krav på vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande. Av direktiven till Veterinärutredningen framgår att utredningen skall analysera de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna av förslagen, vilket får anses täckas in av bestämmelserna i kommittéförordningen.

15.1 Dynamiska effekter

Förslagen innebär att huvuddelen av den statliga distriktsveterinärverksamheten förs över i privat regi. Det får konsekvenser för företagen och myndigheterna och för samhällsekonomin.

Effekterna för samhällsekonomin är svåra att kvantifiera och kan därför bara beskrivas i kvalitativa termer. En betydande konkurrenssnedvridning undanröjs liksom motsättningar mellan veterinärkategorierna. Företagens verksamhetsförutsättningar utjämnas. Däremot kan dock ordningen med jourbidrag innebära vissa nya snedvridningseffekter, som bedöms långt mindre ingripande än de som följer av den nuvarande ordningen. Företagen får möjlighet att lättare och snabbare än tidigare anpassa sig till marknadens behov. Sammantaget innebär detta att effektiviteten på marknaden kommer att öka.

Företagens möjlighet att besluta om investeringar, indragning eller utvidgning av verksamhet som kan motiveras av marknadssituationen i det område där företaget är verksamt ökar därmed. Det leder till att resursinsatserna i olika veterinärverksamheter optimeras. Den veterinära fältverksamheten, som med hjälp av olika statliga styrmedel skall tillgodose lantbrukets behov, är inte kapitalintensiv. Därmed underlättas nyetablering. De statliga distriktsveterinärerna har i många fall varit en dominerande aktör på många orter med 4–7 veterinärtjänster per veterinärstation. Vid en privatisering frigörs ett utrymme för privata etableringar i sådana områden.

Genom att de privata aktörerna, med undantag för de åtaganden som följer av ett eventuellt jourbidrag, fritt får styra sin verksamhet kan, utifrån SLI:s slutsatser i bilaga 6, antas att verksamheten kan effektiviseras. Det ger möjlighet till sänkta fasta kostnader för veterinärverksamheten i ett praktikområde och till att ytterligare en veterinär på hel- eller deltid kan få sin utkomst i praktikområdet. Då finns möjlighet att dela jouten på fler veterinär än tidigare. Arbetsbelastningen på var och en kan därigenom minska.

Till detta kan komma dynamiska effekter för näringslivet i stort på de lokala veterinärmarknaderna genom multiplikatoreffekten.¹ De lokala veterinärmarknaderna kan påverkas genom att de privata aktörerna fritt får leda sin verksamhet och använda lokala leverantörer av varor och tjänster på ett annat sätt än som är möjligt i statlig drift. Det är emellertid svårt att uttala sig om storleken av dessa effekter. Sammantaget borde förslagen, i enlighet med vad som anförts, leda till en ökad samhällsekonomisk effektivitet

¹ Enligt samhällsekonomisk teori innebär multiplikatoreffekten att investeringar leder till en ökning av nationalinkomsten som är avsevärt större än investeringen.

15.2 Konsekvenser för det allmänna

15.2.1 Konsekvenser för verksamheten

Jordbruksverket

Centralt i Jordbruksverket innebär förslagen i allt väsentligt ett skifte från företagsledning till övervakning och systemtillsyn. I vilken utsträckning detta skifte sker beror på hur stor andel av de statliga veterinärstationerna som ställs om till privat drift.

Redan idag har Jordbruksverket viktiga uppgifter med att inventera de veterinära resurserna och svara för uppföljning och analys av den veterinära situationen i landet. Betydelsen av denna roll ökar om förslagen förverkligas. Bland annat skall effekten av det nya statliga stödet till veterinär fältverksamhet inventeras och analyseras. Detta system kräver också insatser med att ta fram kriterier och utarbeta föreskrifter för hur bidragssystemet skall tillämpas. De nya reglerna om officiella veterinärer kräver också nya föreskrifter. I den delen bedöms inte att Jordbruksverkets uppgifter långsiktigt förändras på något sätt som har betydelse.

De viktigaste uppgifterna för Jordbruksverket blir härutöver att, förutom drift av kvarstående veterinärstationer, vara systemadministratör för de veterinära informationssystemen (Vet@), bl.a. det nya veterinärregistret, svara för en sammanhållen smittskyddsorganisation samt vidareutbilda och öva veterinärer i smittskydd m.m.. En förstärkt tillsyn kräver också vissa insatser för vägledning av länsstyrelserna utöver vad som hittills förekommit.

Livsmedelsverket

Sammantaget bedöms inte att Livsmedelsverkets förutsättningar inom det veterinära området förändras på något sätt som ger konsekvenser för verksamheten. En smärre skillnad mot tidigare är att samtliga extra besiktningsveterinärer måste handlas upp på den öppna marknaden i områden där statliga distriktsveterinärer saknas.

Upphandling enligt Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling behöver sannolikt inte ske i dessa fall. Statliga myndigheter skall tillämpa 5 kapitlet i lagen om offentlig upphandling i fall som det förevarande om tröskelvärdet överstiger 1 253 000 kr.² Vid lägre

² Gäller från och med den 1 januari 2006 enligt förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling och övergångsbestämmelser (SFS 2005:1119).

värden får förenklad upphandling enligt 6 kapitlet eller direktupphandling tillämpas. Med direktupphandling avses upphandling utan anbudsförfarande. Direktupphandling får ske om upphandlingsvärdet är lågt. Den upphandlande enheten skall fastställa riktlinjer för direktupphandling. Enligt Livsmedelsverkets riktlinjer får direktupphandling tillämpas då värdet av den upphandlade tjänsten är lägre än 4 basbelopp. Det motsvarar för närvarande drygt 160 000 kr.

Länsstyrelserna

I länsstyrelserna får länsveterinärerna nya roller och funktioner. Det föreslagna systemet ställer större krav än förut på kunskap och kännedom om det veterinära resurserna i länet. Det innebär att rutinerna för uppföljning av veterinärmarknadens funktionssätt behöver förstärkas. En helt ny uppgift är att pröva ansökningar om bidrag till veterinär fältverksamhet. Omfattningen av denna uppgift kan antas komma att variera en del mellan länen, men sammantaget bör den inte medföra någon mer betydande belastning på länsstyrelserna.

En annan ny uppgift är att verka för att heltäckande journalscheman upprättas i länen. I många fall kan antas att länsstyrelser samverkar över länsgränserna när veterinärföretagens geografiska läge talar för det. Som framhållits i kapitel 14 bör det finnas starka incitament för veterinärerna att själva svara för att journalschemat blir heltäckande och fungerar. Det senare måste dock övervakas av länsveterinären.

Kommuner och landsting

Förslagen bedöms inte ge några effekter för verksamheten i kommuner och landsting. Det gäller även tillgången till veterinärer som kan bistå vid handläggning av ärenden enligt djurskyddslagstiftningen. Förslagen ger därmed inte heller några ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.

15.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen utgår i sina förslag från att de nuvarande ekonomiska ramarna för en rikstäckande djursjukvård alltså skall gälla. Det innebär att någon förändring, som påverkar statens inkomster eller utgifter, inte föreslås. För år 2008 har drygt 99 miljoner kronor och för år 2009 drygt 101 miljoner kronor beräknats avsättas för bidrag till en rikstäckande djursjukvård (den statliga distriktsveterinärverksamheten).

Däremot föreslås en omfördelning av resurserna i denna del. En större andel än tidigare föreslås användas för direkt stöd till veterinär verksamhet ute i landet och en mindre andel än tidigare till central verksamhet i Jordbruksverket. Dessutom föreslås att länsstyrelserna får vissa nya samordnande uppgifter. För dessa behövs ett resurstillskott, som tillförs genom omfördelning inom befintliga budgetramar.

Dessa principer gäller på längre sikt. På kortare sikt påverkar förslagen både inkomster och utgifter i staten. I samband med avveckling av det statliga huvudmannskapet och omställning till privat drift bland de statliga distriktsveterinärerna, krävs ett tillfälligt resurstillskott under period om 3-5 år. Samtidigt skall merparten av de statliga distriktsveterinärstationerna försäljas, vilket ger inkomster till staten.

Ekonomiska konsekvenser på längre sikt

Som framgått i kapitel 14 kan ett jourbidrag beräknas kosta 35-40 miljoner kronor år 2009. Utgångspunkten är då att ca 450 veterinärer deltar i jourssystemet. Härtill kommer en beräknad kostnad om ca 15-20 miljoner för investerings- och driftbidrag i djurglesa områden. Det innebär att det samlade stödet till den veterinära fältverksamheten kan beräknas kosta 50-60 miljoner kronor. Det motsvarar drygt hälften av den samlade budgetramen.

Andelen av anslaget för en rikstäckande djursjukvård som förbrukas centralt i Jordbruksverket beräknas kunna minska betydligt. Hur stor denna minskning blir beror dock i hög grad på i vilken utsträckning den statliga veterinärverksamheten kan avvecklas. I det följande antas att ca 15 veterinärstationer alltså är i statlig drift.

De centrala uppgifterna inom verksamhetsgrenen en rikstäckande djursjukvård avser i princip övervakningsuppgifter på nationell nivå såsom uppföljning av bidragssystemets funktionssätt och analyser av behovet av veterinär fältverksamhet i olika områden. De senare förutsätts ske i nära samarbete med länsveterinärerna. Det bör finnas vissa synergier med de uppgifter verket redan har med analys av den samlade veterinära situationen i landet och som nu inte belastar anslaget för bidrag till distriktsveterinärerna.

Härtill kommer kostnader för drift av informationssystemen, främst Vet@ och för utbildning av veterinärer som deltar i jour-systemet och som har uppgifter i smittskyddsorganisationen. Kostnaden för bidrag till avlägset boende djurägare kan förväntas öka något. Det beror på att konkurrensneutraliteten kan antas medföra att fler veterinärer utnyttjar denna möjlighet. Sammantaget kan de centrala kostnaderna antas fördela sig enligt följande.

Tabell 15.1 Beräknad fördelning av centrala kostnader för en rikstäckande djursjukvård år 2009, miljoner kronor och procent

	Kostnad, kronor	Andel av anslaget, procent
Bidrag, avlägset boende	8,5	8,5
Driftbidrag (15 DV-stationer)	8	8
IT- drift	2,5	2,5
Veterinär kompetensutveckling, smittskydd m.m.	8,5	8,5
Uppföljning och analys	4,5	4,5
Administration och övrigt centralt	1,5	1,5
Nätverksbyggnad och information för smittskyddsveterinärer	2,0	2,0
Summa kronor/procent	35,5	35,5

Som framgått behöver även länsstyrelsernas resurser förstärkas som en följd av förslagen. Utredningen utgår från att det i genomsnitt krävs ytterligare knappt en länsveterinärtjänst per länsstyrelse. Här skall dock noteras, dels att vissa länsstyrelser inom regioner med liknande förhållanden kan samarbeta om de veterinära uppgifterna, dels att flera av de administrativa uppgifter som tillförs länsstyrelserna inte kräver personal med veterinär eller annan akademisk kompetens. Ett resurstillskott om ca 10 miljoner kronor per år, eller ca 10 procent av de anslagna medlen, kan beräknas åtgå

i denna del. En ny regional indelning med 6–9 områden i enlighet med Ansvarskommitténs förslag (SOU 2007:10), bör kunna leda till ett något mindre resursbehov än som här redovisas.

Det innebär sammantaget att statens kostnader för det nya systemet uppgår till knappt 100 miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar den beräknade nivån för år 2009.

Ekonomiska konsekvenser på kortare sikt

Under omställningsprocessen uppstår kostnader för omställningen. Det krävs att Jordbruksverket tar fram underlag och analyser inför omställning. En viktig fråga att analysera är i vilka områden som den statliga veterinärverksamheten måste drivas vidare i vart fall på medellång sikt.

Riktlinjer och principer för försäljning av veterinärstationer måste också fastställas. Sådan försäljning skall, som berörts i kapitel 14, ske på marknadsmässiga villkor. Det förutsätter normalt att lös egendom värderas. När riktlinjerna för omställningen klargjorts och dokumenterats bör, som föreslagits, en omställningskommitté, handlägga de praktiska frågorna kring omställningen. Bemanningen för en sådan kommitté kan beräknas till två handläggare och en assistent. Personalresursen kommer inte att behöva tas i anspråk på heltid under hela omställningsprocessen.

Initialt uppstår också utvecklingskostnader för nya eller förändrade informationssystem. Detsamma gäller kostnader för utbildning och information om innebörden av nya förutsättningar och regelverk. Målgruppen för sådan insatser utgörs både av egen personal och av övriga veterinärer.

Kostnaderna för omställningen kan beräknas till ca 12–15 miljoner kronor. Härav avser 5–6 miljoner det praktiska omställningsarbetet i distriktsveterinärorganisationen och två miljoner kronor de initiala kostnader i Jordbruksverket för arbetet med att ta fram underlag och riktlinjer för omställningen. Omkring två miljoner kronor kan härutöver beräknas åtgå för utveckling av nya IT-system samt tre miljoner kronor för utbildning och information i samband med omställningen.

Omställningen leder också till inkomster för staten. Fordon och inventarier skall överlåtas till marknadsvärde. Många av de tillträdande entreprenörerna kan dock vilja skaffa ny eller delvis ny utrustning. I ett läge där en stor mängd veterinär utrustning reali-

seras samtidigt kan därför antas att marknadsvärdena blir ganska låga. Det gäller alltså även om det också finns en motsvarande efterfrågan. Utredningen bedömer att ett genomsnittligt, samlat försäljningsvärde på en distriktsveterinärstations utrustning och fordon uppgår till mellan 400 000 och en halv miljon kronor. Vid en utförsäljningsgrad om 70 procent uppstår då en inkomst för staten om drygt 20 miljoner kronor. Det skall dock understrykas det är osäkert hur stor intäkten vid en försäljning kan komma att bli.

Veterinärutredningen föreslår att kostnaderna för omställningen finansieras med de medel som flyter in vid försäljning av de statliga veterinärstationerna.

15.3 Konsekvenser för veterinärerna och företagen

Konsekvenser för veterinärerna

För de enskilda veterinärerna innebär förslagen ökade skyldigheter. Det skall dock vara frivilligt att delta i systemet med jourbidrag. Deltagande i systemet innebär vissa förpliktelser. Det handlar i första hand om en skyldighet att upprätthålla jour i viss begränsad utsträckning och att stå till förfogande för smittskyddsarbete. För smittskyddsarbete utgår separat ersättning.

Förslagen innebär också vissa nya förpliktelser för alla veterinärer som är yrkesverksamma med djursjukvård. Vid sidan av de skyldigheter som följer av stödsystemet föreslås t.ex. en generell skyldighet att i vissa fall bistå med smittskyddsarbete på anmodan av en myndighet. En situation av den typ som avses i den föreslagna regeln har ännu inte uppstått i Sverige. Sannolikheten för att en veterinär skall beordras arbete med stöd av regeln är därför mycket liten, förutsatt att sjukdomsläget i landet inte förändras på något mer dramatiskt sätt. Ersättning utgår för arbete som beordrats med stöd av regeln.

Den föreslagna regeln om skyldigheten att bistå med nödhjälp i vissa fall kommer att tillämpas oftare än den nyss berörda. En veterinär måste då vara beredd på att rycka ut för att bistå med nödhjälp. Ersättning skall betalas av djurägaren eller den som har djuret i sin vård. Det innebär att veterinärer måste påta sig en viss kreditrisk i samband med nödhjälp.

Sammantaget går de föreslagna nya skyldigheterna inte längre än vad som gäller i andra länder med en veterinärorganisation som bygger på privat entreprenörskap. De bedöms vara nödvändiga också i Sverige om privat marknadslösning skall fungera tillfredsställande.

Företagen

Veterinärföretagen påverkas positivt av de föreslagna förändringarna. Orsakerna härtill har berörts i avsnitt 15.1. Konkurrensen kommer att förstärkas genom att konkurrensnedvridningarna minskar i betydelse. Det gynnar de små företagen.

De administrativa rutinerna kring bidragssystemet utgör dock en ny pålaga jämfört med tidigare ordning, som mest drabbar de små företagen. Den mest betungande delen avser den rapportering av data om verksamheten, som krävs för att systemet skall kunna fungera på ett så effektivt och konkurrensneutralt sätt som möjligt. Här förutsätts dock att webbaserade informationslösningar skall kunna användas i stor utsträckning. De gamla rutinerna, t.ex. med rapportering av djursjukdata på pappersblanketter, bör därmed kunna avvecklas. När Jordbruksverkets roll som en neutral förvaltningsmyndighet på veterinärmarknaden förstärks minskar risken för misstankar om att verket särbehandlar eller gynnar den egna veterinärverksamheten. Det kan antas underlätta en allmän övergång till datorstödda och mer eller mindre automatiserade rapporteringsrutiner. De tekniska lösningarna bör väljas så att kostnader för företagen kan undvikas eller minimeras.

För de enskilda lantbruksföretagen kan inga mer påtagliga konsekvenser av förslagen identifieras. Priserna på veterinärtjänster kan enligt SLI:s rapport komma att höjas i djurglesa områden. Privatiseringsåtgärderna skall dock i första hand genomföras i djurtäta områden. Där kommer konkurrensen på veterinärmarknaden att öka, vilket leder till en press på priserna.

Företrädare för lantbruksnäringen har pekat på att det nuvarande systemet innebär fördelar bl.a. i samband med verksamheten inom djurhälsovårdsprogrammen. Det har bl.a. framhållits att de statliga distriktsveterinärerna utgör en sammanhållen motpart, vilket underlättar kommunikationen. I den föreslagna ordningen däremot kommer verksamheten att bedrivas i ett stort antal små företag. Det är inte sannolikt att en stor privat aktör uppstår på marknaden.

De fördelar som lantbrukets företrädare pekat på innebär också nackdelar från konkurrenssynpunkt, genom att de privata fältveterinärerna utestängs från samarbeten inom t.ex. djurhälsovården. Företrädare för privata veterinärer har tex. påpekat att regelverken i Jordbruksverkets föreskrifter (1993:42) om organiserad hälsokontroll av husdjur är utformade så att de utestänger små aktörer från marknaden för förebyggande djursjukvård.

Veterinärutredningen anser att de behov lantbrukets företrädare pekat på kan tillgodoses genom nätverk och andra åtgärder av liknande slag. Sådana har berörts i kapitel 14 i samband med att frågan om en sammanhållen smittskyddsorganisation behandlas. Sådana nätverk av aktörer måste dock utformas så att nätverkseffekter av den typ som beskrivits i kapitel 11, och som kan skada konkurrensen, inte uppstår.

15.3.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Den veterinära arbetsmarknaden förändras genom förslagen. Möjligheten att vara statsanställd veterinär med de villkor som följer av en sådan anställning minskar betydligt. Andelen kvinnor i veterinärkåren har ökat under lång tid och bedöms fortsätta att öka i framtiden. Frågan är då om den föreslagna ordningen ger några strukturella effekter, som kan motverka strävan mot jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det har under utredningsarbetet framhållits att en statlig myndighet bättre än andra arbetsgivare kan tillgodose önskemål och anställningsförhållanden som underlättar småbarnsföräldrars situation. Den statliga distriktsveterinärorganisationen erbjuder dock inte någon generell möjlighet till befrielse från jour- eller beredskapstjänstgöring.

Det nya systemet ger en större frihet för de enskilda veterinärerna än det tidigare. En egen företagare kan, i högre grad än vad som är möjligt i ett anställningsförhållande, styra sin verksamhet. Den föreslagna ordningen bygger också på att fler veterinärer än idag skall dela på bördan med att hålla jour. Det ger ett större spelrum för både män och kvinnor att kunna välja mellan arbetsliv och att ägna sig åt familj eller fritidsintressen. Sammantaget finner utredningen att förslagen inte leder till några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

15.4 Konsekvenser i övrigt

Försörjningen med veterinärtjänster kommer inte att påverkas av förslagen mot bakgrund av de styr- och säkerhetsfunktioner som byggs in i systemet. Inte heller kan förslagen antas få några mätbara effekter på varu- och tjänsteförsörjningen i övrigt. En möjlig dynamisk effekt är dock, som nyss nämnts, att denna kan stimuleras på vissa lokala marknader.

Veterinärutredningen kan inte finna att förslagen ge några effekter i de övriga avseenden som berörs i 15 § kommittéförordningen.

16 Författningskommentarer

16.1 Förslaget till lag om ändring i Lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket

7 b §

En ny bestämmelse införs med en allmän skyldighet för veterinärer som bedriver yrkesverksamhet med djursjukvård att under vissa förutsättningar bistå allmänheten med veterinär nödhjälp.

Yrkesverksamhet med djursjukvård innebär att veterinären tillhandahåller djursjukvård mot betalning i mer än obetydlig utsträckning. Det saknar därvid betydelse i vilken form djursjukvården bedrivs. Bestämmelsen omfattar således både egenföretagande veterinärer och veterinärer som är anställda vid kliniker och djursjukhus. I en veterinärverksamhet där bokföringsskyldighet och skyldighet att deklarerera moms gäller enligt bokföringslagen (1999:1078) och mervärdesskattelagen (1994:200), föreligger en presumtion för att verksamheten är yrkesmässig. För anställda veterinärer bör verksamheten anses yrkesmässig när den präglas av en viss kontinuitet genom tillsvidareanställning eller liknande förhållanden. Däremot krävs inte att djursjukvården bedrivs på heltid.

Med djursjukvård avses åtgärder för att lindra eller bota en skada eller ett sjukdomstillstånd samt de åtgärder som behövs för att ställa diagnos. Veterinärer som är verksamma med förebyggande djurhälsovård omfattas däremot inte av nödhjälpskyldigheten, förutsatt att de inte också bedriver yrkesverksamhet med djursjukvård.

Nödhjälpskyldigheten förutsätter att nödhjälp uttryckligen efterfrågas av den som har djuret i sin vård. Den senare kan vara djurägaren eller en tillfällig vårdare. Vidare förutsätts att omedelbart bistånd är påkallat från djurskyddssynpunkt utifrån tillgängliga upplysningar. Det innebär att veterinären vid behov måste bilda sig en uppfattning om djurets tillstånd genom frågor till den som begär

nödhjäl. Frågan om djuret lider eller kan antas lida till följd av skadan eller sjukdomen är central för bedömning av om det föreligger djurskyddsskäl. Bedömningen av om nödhjäl är påkallad i ett enskilt fall görs av veterinären på eget ansvar.

Undantag från skyldigheten att bistå med nödhjäl gäller då veterinären har särskilda skäl att neka nödhjäl. Så kan vara fallet vid sjukdom eller då veterinären saknar nödvändiga kunskaper om det aktuella djurslaget. Vad som är nödvändiga kunskaper måste bedömas från fall till fall. En veterinär som aldrig bedriver praktik med häst, bör inte generellt kunna neka nödhjäl för häst enbart på denna grund. Om t.ex. avlivning av en trafikskadad häst är påkallad från djurskyddssynpunkt, skall veterinären med stöd av bestämmelsen bistå med det, såvida inte andra skäl att neka nödhjäl föreligger. Det alternativ som står till buds kan i många fall vara avlivning genom hästägarens eller polisens försorg.

Normalt bör nödhjäl utövas av den eller de veterinärer som för tillfället har jour i området. Det kan dock förekomma att jourhavande veterinär utför en förrättning långt från en skadeplats där nödhjäl behövs. I sådana fall bör andra veterinärer i området kunna anmodas och då i första hand den veterinär som lämpligast utövar nödhjäl. En veterinär kan neka nödhjäl om det finns en annan veterinär, som med hänsyn till avstånd, kunskaper eller andra omständigheter i det enskilda fallet är närmare till att erbjuda nödhjäl och därmed lämpligen bör fullgöra skyldigheten.

Bestämmelsen är inte förenad med straffansvar. Däremot skall brott mot bestämmelsen kunna föranleda disciplinansvar.

Kostnaderna för nödhjäl skall betalas av den som påkallat nödhjäl.

8 §

I § 8 införs en lagstadgad rapporteringsskyldighet för veterinärer som bedriver yrkesverksamhet med djursjukvård. Några exempel på data som skall rapporteras ges också i lagtexten. Det gäller bl.a. kontaktuppgifter, verksamhetens inriktning, förekomst av jour och uppgifter om förrättningar och diagnoser.

Begreppet ”yrkesverksamhet med djursjukvård” avses i princip ha samma innebörd som i 7 b §. Skyldigheten åligger de enskilda veterinärerna, oavsett om de är egenföretagare eller anställda. När veterinären är anställd, vid t.ex. ett djursjukhus, förutsätts att

arbetsgivaren tillämpar rutiner för dokumentation och rapportering, som underlättar för de anställda veterinärerna att fullgöra sin rapporteringsskyldighet.

Regeln är avsedd att utgöra lagstöd för en rad olika rapporteringsfunktioner som myndigheterna behöver för tillsyn, marknadsbevakning och för uppföljning av systemets funktionssätt. Det gäller t.ex. data om jourverksamheten i olika delar av landet, som underlag för utvärdering av systemet med jourbidrag och för bestämning av kriterier för sådana bidrag. En annan viktig rapporteringsfunktion avser inrapportering av diagnosdata till Jordbruksverkets centrala djurhälsoregister.

Det förutsätts att regeln fylls ut med närmare bestämmelser i förordning och föreskrifter om vilka data som skall rapporteras och hur det skall ske. Flera myndigheter berörs, varför regeringen först i förordning bör fastställa rapporteringsskyldighetens omfattning, dvs. vilka data som skall rapporteras samt vid behov bemyndiga myndigheterna att utfärda närmare föreskrifter.

Den som underlåter att rapportera data eller att systematiskt samla underlag för sin rapportering enligt 8 §, kan med stöd av den föreslagna 9 h § föreläggas vid vite att fullgöra dessa skyldigheter. Regeln är däremot inte förenad med straffansvar.

9 §

I § 9 föreslås ett nytt andra stycke av innebörden att uppgifter som rapporteras med stöd av 8 § inte innebär sekretessbrott.

Första stycket har, enligt lagförarbetena, tillkommit för att reglera sekretessen för veterinärer i enskild tjänst. För veterinärer i allmän tjänst gäller bestämmelserna i sekretesslagen, till vilka hänvisas i 9 § 2 stycket i nuvarande lydelse.

För offentligt anställda gäller, enligt 14 kap 1 § sekretesslagen, undantag från sekretessen för uppgifter som skall rapporteras enligt lag eller förordning. För de privatpraktiserande veterinärerna finns dock för närvarande inget motsvarande undantag.

Med en ordning där veterinär fältverksamhet uteslutande eller i huvudsak tillhandahålls av enskilda entreprenörer, krävs att ett uttryckligt lagstadgat undantag från rapporteringsskyldigheten införs även för privatpraktiserande veterinärer. I den mån staten alltjämt bedriver veterinärverksamhet innebär den föreslagna kompletteringen att en enhetlig reglering införs för veterinärer i statlig

och enskild tjänst när det gäller undantag från sekretessbestämmelserna i denna del.

9 a § Officiella veterinärer

Bestämmelsen är ny och innebär att en förvaltningsuppgift, som skall utföras av en officiell veterinär, får delegeras exempelvis till en privatanställd eller egenföretagande veterinär. Det krävs dock, mot bakgrund av EG:s regler om officiella veterinärer, att veterinären utsetts att vara officiell veterinär av en behörig myndighet.

Regeln innebär att de behöriga myndigheterna, liksom idag, kan välja mellan statsanställda veterinärer och veterinärer från enskild sektor när de utser officiella veterinärer. Skillnaden mot den nuvarande ordningen är att veterinärer från enskild sektor inte först måste anställas i myndigheten för att kunna komma ifråga för officiella veterinäruppdrag.

Det förutsätts att vissa kompetenskrav ställs på de veterinärer som skall förordnas att vara officiella veterinärer. Mot den bakgrunden krävs att de myndigheter regeringen bestämmer utfärdar föreskrifter om formerna för hur de officiella veterinärerna skall förordnas, om återkallelse av sådana förordnanden och om kompetenskrav på officiella veterinärer.

Beslut av en officiell veterinär som bedriver enskild verksamhet och som utsetts med stöd av den föreslagna regeln skall kunna överklagas på samma sätt som gäller för officiella veterinärer anställda av staten. Mot den bakgrunden föreslås att bestämmelserna om överklagande i bl.a. livsmedelslagen (2006:804) kompletteras i detta avseende. Detta innebär att reglerna om överklagande i förordningarna (1994:1830) och (1994:542) om in- och utförsel av levande djur m.m. behöver ses över.

9 b §

Enligt 3 § förvaltningslagen (1986:223) omfattas inte enskilda kontrollorgan av lagens bestämmelser, om det inte föreskrivs i särskild ordning. Beslut av en officiell veterinär, som förordnats med stöd av 9 a §, innebär myndighetsutövning. Med hänsyn härtill och då det rör sig om samma slags beslut som Jordbruksverket skulle ha meddelat om beslutanderätten inte delegerats, bör en bestäm-

melse införas i vilken vissa av reglerna i förvaltningslagen, som kan anses vara av särskild vikt för den enskilde, tillämpas också för veterinärer i enskild tjänst som utövar myndighet. Mot den bakgrunden skall bl.a. förvaltningslagens regler om jäv, anteckning av uppgifter och motivering av beslut gälla också för officiella veterinärer i enskild tjänst.

9 c § Tillsyn över veterinär yrkesverksamhet

En ny samlad reglering av tillsynen över veterinär verksamhet föreslås i 9c-9h §§. Syftet med de nya reglerna är att tillhandahålla ett modernt och ändamålsenligt regelverk för tillsyn som också överensstämmer med vad som gäller inom andra tillsynsområden, t.ex. inom djurskyddet.

I 9 c § första stycket anges att tillsynsobjekten utgörs av veterinärer som utövar veterinäryrket. Härmed avses i princip all praktisk veterinär yrkesverksamhet, såväl djursjukvård som förebyggande djurhälsovård.

Jordbruksverket och länsstyrelserna skall vara tillsynsmyndigheter i enlighet med vad regeringen föreskriver. I gällande rätt följer Jordbruksverkets tillsynsroll av 3 § i förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion, medan länsstyrelsens tillsynsuppgifter regleras i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Det förutsätts att Jordbruksverket alltjämt har ett nationellt statligt ansvar för tillsynsuppgifter och att den operativa tillsynen, liksom idag, utövas av länsstyrelserna genom läsveterinärerna.

Bestämmelsen innebär ingen förändring i den övergripande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Däremot finns i andra stycket ett förtydligande av Jordbruksverkets uppgifter, så att det klart framgår att verket skall lämna bistånd till länsstyrelserna i den operativa tillsynsverksamheten. Verket skall också svara för samordning på nationell nivå av tillsynsverksamheten.

9 d §

Möjligheten att utfärda närmare riktlinjer för tillsynens omfattning och inriktning bör delegeras till regeringen och till Jordbruksverket. För att den centrala uppföljningsfunktionen vid Jordbruks-

verket skall fungera krävs att länsstyrelserna rapporterar resultaten av de operativa tillsynsinsatserna i länen.

9 e §

I 9d § föreslås i första stycket en skyldighet att till tillsynsmyndigheten på begäran lämna ut handlingar, prover, föremål och annat material som behövs för tillsynen. Med handlingar avses även elektroniskt lagrade dokument. Föremål kan t.ex. utgöra delar av den utrustning som används i verksamheten. Veterinären är också skyldig att lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten behöver för att tillsynen skall kunna bedrivas.

En veterinär som inte medverkar enligt första stycket kan föreläggas att fullgöra sin skyldighet. Sådant föreläggande kan förenas med vite. Närmare bestämmelser om hur vite fastställs och om utdömande av vite finns i lag (1985:805) om viten.

9 f §

Tillsynsmyndigheten ges i 9 f § liknande befogenheter som inom djurskyddslagstiftningen (27 § djurskyddslagen). Det gäller t.ex. en rätt för tillsynsmyndigheten att få tillgång till utrymmen, områden och fordon där den veterinära verksamheten bedrivs samt att där göra de undersökningar och besiktningar som tillsynen kräver. Tillsynsmyndigheten skall enligt 2 stycket ha rätt att tillfälligt omhänderta de handlingar, föremål etc., som veterinären enligt § 9 e är skyldig att lämna ut. Orsaken härtill är att föremål och handlingar kan behöva granskas närmare än vad som är möjligt i samband med tillsynsbesöket.

Någon möjlighet till vitesföreläggande finns inte när det gäller tillträde till lokaler m.m. Däremot skall polismyndigheten vara skyldig att på begäran lämna det bistånd som krävs för att tillsynens skall kunna utföras i aktuell del.

I anledning de nya reglerna om tillsyn och med hänsyn till de föreslagna möjligheterna till vitesföreläggande och bistånd av polismyndighet, föreslås att regeln i 36 § 3 stycket om straffansvaret för den som hindrar eller undandrar sig inspektion skall upphöra att gälla.

9 g §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 § 2 stycket och flyttas av redaktionella skäl.

9 h §

I bestämmelsen föreslås en generell möjlighet för tillsynsmyndigheten att utfärda de förelägganden som behövs för att ett missförhållande i den veterinära yrkesutövningen skall kunna rättas. Missförhållanden kan t.ex. avse brister i journalföring eller annan dokumentation eller fysiska brister i lokaler och utrustning. Sådana förelägganden får förenas med vite.

Brister av denna typ kan normalt inte prövas av Veterinära ansvarsnämnden. Nämnden prövar i princip bara fall som lett till skadliga konsekvenser för de behandlade djuren. I syfte att förebygga sådana konsekvenser bör en möjlighet införas för tillsynsmyndigheten att förelägga en veterinär att avhjälpa brister av detta slag.

Närmare bestämmelser om viten och om utdömande av viten finns i lag (1985:805) om viten.

31 §

Det har tidigare saknats möjlighet för en tillsynsmyndighet att utfärda förelägganden för veterinärer att vidta en viss åtgärd. Sådana förelägganden innefattar myndighetsutövning. Mot den bakgrunden införs i 31 § en lagstadgad möjlighet att överklaga tillsynsmyndighets beslut enligt lagen.

16.2 Förslaget till lag om ändring i epizootilagen (1999:657)

12 b §

En ny bestämmelse föreslås om tjänsteplikt för praktiserande veterinärer i vissa fall. Syftet är att ge staten möjlighet att mobilisera extra veterinära resurser i extraordinära situationer eller när faran för en sådan situation är överhängande.

Bestämmelsen innebär att regeringen eller en myndighet under vissa förutsättningar kan beordra veterinärer arbete som behövs för att bekämpa en epizooti eller motverka att en epizooti bryter ut eller sprids. Det krävs således inte att en epizooti redan brutit ut för att bestämmelsen skall kunna tillämpas.

En rad förutsättningar skall vara uppfyllda för att en enskild veterinär, som inte redan till följd av avtal eller myndighetsbeslut är skyldig att medverka, skall kunna beordras att tjänstgöra enligt bestämmelsen.

För det första krävs att det finns särskilda skäl. Det innebär att en extraordinär händelse skall ha inträffat eller vara förestående. För det andra skall de veterinära resurserna i den ordinarie smittskyddsorganisationen vara otillräckliga för att sjukdomsutbrottet skall kunna hindras eller begränsas effektivt. Det kan antas att minst 300 veterinärer frivilligt ansluter sig till smittskyddsorganisationen genom avtal med myndigheterna eller som en följd av att de uppstår statliga bidrag för att tillhandahålla samhällsviktiga veterinärtjänster. Dessa utgör en del av den ordinarie smittskyddsorganisationen.

Hittills har de reguljära veterinära resurserna varit tillräckliga för ett effektivt bekämpande av epizootiutbrott. I praktiken har alltså ännu ingen situation uppstått i Sverige där den nu föreslagna regeln skulle ha varit tillämplig.

En tredje förutsättning är att veterinären inte på grund av ålder, bristande hälsa eller kroppskrafter eller brist på kunskap är förhindrad att medverka. Ett liknande undantag gäller för den allmänna tjänsteplikten i 6 kapitlet 1 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Tjänsteplikt föreligger således inte om veterinären på grund av sjukdom eller andra fysiska eller medicinska omständigheter är förhindrad att delta.

Härtill kommer att den myndighet som beordrar tjänstgöring skall ta rimlig hänsyn till veterinärernas enskilda förhållanden i öv-

rigt och till behovet av djursjukvård i området. Detta innebär bl.a. att myndigheten i första hand skall utse de veterinärer som utifrån sin personliga situation har lättast att komma ifrån sina ordinarie arbetsuppgifter. Häri ligger också att veterinärer som kan förväntas ha stor kunskap om aktuella djurslag beordras före veterinärer som mindre kunskap om djurslaget. En enskild veterinär skall inte beordras arbete i oskäligt stor omfattning. Myndigheterna måste därför ordna med avlösning efter en tid.

Hänsyn till behovet av djursjukvård innebär att det inom varje område också måste finnas veterinärer, som åtminstone på en grundläggande nivå, kan upprätthålla den ordinarie verksamheten med djursjukvård.

För arbete som utförs med stöd av bestämmelsen utgår skälig ersättning av allmänna medel.

20 §

Skyldigheten att i vissa fall bistå med smittskyddsarbete är av sådan betydelse att den bör straffsanktioneras. Mot den bakgrunden förslås en ny tredje punkt i 20 § av denna innebörd.

Regeln innebär att den som utan laglig grund dvs. i strid med bestämmelserna i 12 b §, uteblir eller avviker från beordrad tjänstgöring, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vid straffmätningen bör särskilt beaktas i vilken grad veterinärens handlande inneburit fara för att en epizooti bryter ut eller sprids. Ringa fall skall inte leda till straffansvar.

16.3 Förslaget till lag om ändring i zoonoslagen (1999:658)

9 b och 12 §§

I zoonoslagen föreslås en liknade, straffsanktionerad regel om skyldighet att bistå med smittskyddsarbete som i epizootilagen. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas på samma sätt som motsvarande regler i epizootilagen.

16.4 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

38 §

Den föreslagna regeln i 9 a § i lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket innebär att officiella veterinäruppgifter som innefattar myndighetsutövning kan delegeras till enskilda veterinärer. Även myndighetsbeslut som meddelas av sådana veterinärer skall kunna överklagas på det sätt som hittills gällt för beslut av Jordbruksverkets eller livsmedelsverkets officiella veterinärer. Med hänsyn härtill införs en möjlighet att överklaga beslut av en officiell veterinär, som förordnats med stöd av 9 a § i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket, i flera lagar som kompletterar EG-rättsakter inom det aktuella området.

Dessutom bedöms lämpligt att de enskilda veterinärerna inte skall behöva föra talan i mål som gäller överklagade beslut veterinären meddelat i egenskap av officiell veterinär. Mot den bakgrunden bör aktuella lagar även kompletteras med en regel som innebär att berörd myndighet, i regel Jordbruksverket, för det allmännas talan hos allmän förvaltningsdomstol om det överklagade beslutet har meddelats av en officiell veterinär som avses i det föregående.

16.5 Förslaget till lagar om ändring i livsmedelslagen (2006:804) m.fl. lagar

Vad som anförts beträffande 38 § djurskyddslagen gäller på motsvarande sätt även 32 § livsmedelslagen (2006:804), 24 § lag (2006:806 om provtagning på djur och 20 § lag (2006:807) om kontroll av husdjur.