

Jordbruksverkets uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen

Jo2008/2384

Sammanfattning

Marknaden för djursjukvård utmärks av konkurrensproblem och konflikter mellan Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation (DVO) och privata veterinärer. Här saknas viktiga förutsättningar för en fungerande konkurrens och en effektiv resursanvändning till nytta för det allmänna, djurägare eller konsumenter. Detta kan särskilt missgynna de många små företagen inom djursjukvården.

Konkurrensverkets ställningstagande till Jordbruksverkets förslag

Regeringen uppdrog till Jordbruksverket att bl.a. överväga den statliga Veterinärutredningens huvudförslag att privatisera DVO:s verksamhet. Men Jordbruksverkets förslag avser främst att man vill införa en ny organisation för myndigheten utifrån en beställar- och utförarmodell och ändrade redovisningsrutiner. Vidare vill Jordbruksverket öka möjligheterna för privata veterinärer att utföra vissa tjänster inom djursjukvården. Dessa förslag har dock inte preciserats med avseende på syfte, omfattning och inriktning. Det är även svårt eller omöjligt att se vilka konkurrensproblem som förslagen kan lösa. Konkurrensverket avstyrker nämnda förslag och anser att dessa inte kan läggas till grund för statsmakternas beslut.

Vidare avstyrker Konkurrensverket förslaget om viss utveckling av centrala register och system inom djursjukvården. Jordbruksverket har inte beaktat förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagen, som bl.a. innebär att Jordbruksverkets möjligheter ökar att få uppgifter om konkurrerande veterinärers kundförhållanden, bör beredas vidare i anslutning till regeringens överväganden om myndighetens framtida roll inom djursjukvården.

Konkurrensverkets förslag

Det är olämpligt att förena affärs- eller kundrelationer med myndighetsövning där kunderna är tillsynsobjekt. Dessa motstridiga roller kan, oavsett om den konkurrensutsatta verksamheten drivs i offentlig eller privat regi, negativt påverka

förutsättningarna för en effektiv myndighetsutövning.

Konkurrensverket föreslår följande.

Regeringen bör se över Jordbruksverkets dubbla roller inom djursjukvården och de statliga åtagandena på området. Det bör skiljas på myndig hetsuppgifter – såsom myndighetsutövning och beställare av tjänster inom områdena djursjukvård, djurskydd inkl. smittbekämpning – samt produktion av djursjukvård.

Om regeringen väljer att inte genomföra Veterinärutredningens förslag om att privatisera DVO för att lösa aktuella konkurrensproblem kan ett alternativ vara att överväga att bolagisera Jordbruksverkets djursjukvård inom DVO i syfte att i juridisk mening åtskilja statens nämnda roller.

Statsmakterna främjar nyföretagande eller s.k. avknoppning inom ramen för den föreslagna bolagiseringen.

Jordbruksverkets roll som utförare av djursjukvård som rör sällskapsdjur och hästar bör initialt upphöra.

Reglerna för bidrag till djursjukvård till lantbrukare med s.k. avlägset boende bör göras konkurrensneutrala, dvs. man bör slopa nuvarande krav på att berörda veterinärers tjänsteutbud inkl. jourberedskap ska likna DVO:s verksamhet. Förslaget innebär att oavsett vilken veterinär som lantbrukaren anlitar bör bidraget utbetalas.

Konkurrensverkets förslag bör minska aktuella konkurrensproblem, öka marknadsaktörernas förtroende för Jordbruksverkets roll inom djursjukvården, underlätta marknadstillträde eller öka incitamentet för etablering och utveckling av berörda tjänster samt främja tillväxten av företag. Därmed ökar förutsättningarna för att marknaden för djursjukvård utvecklas mot en fungerande konkurrens. Detta kan gynna marknadens produktivitets- och effektivitetsutveckling till nytta för det allmänna, djurägare eller konsumenter.

Inledning

På marknaden för djursjukvård finns statliga aktörer och ett stort antal privata veterinärkliniker. De senare är i många fall mycket små företag. Den statliga djursjukvården utförs främst av Jordbruksverkets distriktsveterinärer som är organiserade inom de s.k. distriktsveterinärstationerna. Annan statlig djursjukvård är knuten till några lantbruksuniversitet. För denna marknad råder fri etablering vid förutbestämda kompetens- eller kvalitetskrav och prissättningen är fri. Marknadens årliga omsättning bör vara minst 2 miljarder kronor.

Under lång tid har konkurrensen mellan nämnda distriktsveterinärer och privata veterinärer utmärkts av icke oväsentliga problem och konflikter. Regeringens uppdrag till Jordbruksverket var bl.a. att överväga Veterinärutredningens huvud

förslag om att privatisera Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation (DVO).^[1] Men myndighetens rapport innehåller främst förslag om att myndighetens organisation ändras till en beställar- och utförarmodell (BU-modell) med vissa ändringar av Jordbruksverkets ekonomiska redovisning. Vidare vill Jordbruksverket öka möjligheterna för privata veterinärer att, på uppdrag av myndigheten, utföra vad som bl.a. benämns offentliga uppgifter.

Konkurrensverkets utgångspunkter vid analys av konkurrensen på marknaden för djursjukvård och Jordbruksverkets förslag

Olika konkurrensförutsättningar för statliga och privata veterinärer

Konkurrensproblemen på marknaden för djursjukvård kan bl.a. härledas till att Jordbruksverket har dubbla roller inom djursjukvården, dvs. både en producent- och myndighetsroll som innefattar myndighetsutövning.^[2] De båda rollerna är sammankopplade och ger fördelar framför privata konkurrenter.

Vidare kan pekas på att Jordbruksverket och DVO får ett årligt bidrag av staten på omkring 100 miljoner kronor. Under Veterinärutredningens arbete kunde inte till fullo klargöras syftet med bidraget och dess fördelning på olika tjänster eller prestationer och bl.a. sådana som utförs i konkurrens med privata veterinärer.

Här bör uppmärksammas problemet med s.k. korssubventionering, dvs. att allmänna medel som avsetts för myndighetsuppgifter kan användas för att subventionera DVO:s konkurrensutsatta djursjukvård. Olika former av offentligt stöd som gäller konkurrensutsatt verksamhet eller som används för att finansiera investeringar på området snedvrider konkurrensen. Det nämnda bidraget till DVO väcker även frågor om bidragets förenlighet med EU:s statsstödsregler.

Till detta kommer att Jordbruksverket, i likhet med andra statliga myndigheter som bedriver konkurrensutsatt näringsverksamhet, kan ta stora affärsrisker bl.a. med hänsyn till att verksamheten inkl. ekonomiska förluster ytterst garanteras med allmänna medel. Detta kan jämföras med privata veterinärer som finansierar verksamheten, utöver intäkterna från kunderna, med eget och lånat riskkapital.

Här bör även beaktas de motstridiga intressen som kan kopplas till att en myndighet bedriver både konkurrensutsatt näringsverksamhet och myndighetsutövning där kunderna är tillsynsobjekt. Det är olämpligt att förena affärs- och kundrelationer med myndighetsövning. Denna dubbelroll kan, oavsett om den konkurrensutsatta verksamheten drivs i offentlig eller privat regi, negativt påverka förutsättningarna för en effektiv myndighetsutövning.

En ytterligare viktig konkurrensfråga är reglerna för att erhålla statligt bidrag för djursjukvård (veterinärens reskostnader m.m.) som utgår till lantbrukare med s.k. avlägset boende. Reglerna är inte konkurrensneutrala. Således gäller att lantbrukaren får anlita enbart veterinärer som uppfyller Jordbruksverkets krav. Dessa innebär att berörda veterinärer ska ha ett tjänsteutbud inkl. jourberedskap som liknar DVO:s verksamhet. Genom dessa krav missgynnas privata veterinärföretag som inte vill eller anser det inte vara effektivt att efterlikna DVO:s verksamhet.

Bidraget snedvrider konkurrensen på marknaden för djursjukvård till nackdel för privata veterinärer som kan utföra den efterfrågade djursjukvården. Vidare får anses att berörda krav motverkar etablering av veterinärer i glesbygd.

Därutöver kan nämnas att vid annan veterinär yrkesutövning än den som Livsmedelsverket svarar för står veterinärerna under Jordbruksverkets tillsyn.^[3] Med andra ord har myndigheten tillsyn bl.a. över konkurrerande företag.

Konkurrensproblemen eller konfliktytorna mellan privata och statliga veterinärer har de senaste åren ökat på grund av att de sistnämnda alltmer har börjat vårda sällskaps- eller smådjur och hästar. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av lantbrukets minskande efterfrågan på djursjukvård eller veterinärtjänster.

Djursjukvården har paralleller med andra områden där statliga myndigheter med stöd av en tillsyns- eller lagtillämpande roll får fördelar på en konkurrensmarknad som berörs av nämnda myndighetsuppgifter.^[4] Effekterna blir snedvriden konkurrens. Av det kan följa en ineffektiv resursanvändning till nackdel för det allmänna, medborgare och konsumenter.

Konkurrensverkets erfarenheter av ett stort antal klagomålsärenden är att privata företag, särskilt de små, haft svårt och rentav inte kan eller vill konkurrera med en myndighet med hänsyn till aktualiserade konkurrensnackdelar. Nuvarande företagsstruktur inom djursjukvården, med en stark eller dominerande ställning för Jordbruksverket och DVO på många regionala eller lokala marknader och kanske främst i Norrland, bör ses i ljuset av statens långvariga satsning och investeringar i kliniker, stationer etc. inom DVO samt organisationens konkurrensfördelar.

Myndigheters kostnadsredovisning m.m.

Det är svårt för en utomstående part att fastställa sambandet mellan kostnader och pris för en myndighets konkurrensutsatta verksamhet när denna drivs tillsammans med annan verksamhet såsom myndighetsuppgifter. De senare finansieras normalt med allmänna medel. En svårighet gäller att fördela gemensamma kostnader (samkostnader) – exempelvis lokal- och kapitalkostnader, kostnader för administration och stödfunktioner – på olika produkter (kostnadsbärare) på ett sätt som motsvarar resursanvändningen. I stället måste man tillämpa mer eller mindre osäkra fördelningsmetoder och göra uppskattningar. Det finns, vid sidan av främst revisorsgranskning, ingen tillsynsmyndighet som aktivt eller löpande följer om offentliga aktörer korrekt särredovisar konkurrensutsatt verksamhet utifrån givna regler.^[5]

Undersökningar, rapporter etc. som behandlar berörda problem

Konkurrensverket har behandlat problemen som uppstår i möten mellan privata offentliga aktörer i en rad rapporter.^[6] Vidare finns många andra statliga undersökningar eller betänkanden på området. Här kan, vid sidan av nämnda betänkan den, uppmärksammas flera statliga utredningar som behandlat effekterna av att statliga myndigheter bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag.^[7]

Dessa undersökningar och rapporter ger stöd för att konkurrensen mellan

offentliga och privata aktörer vid redovisade förutsättningar kan motverka nyföretagande och tillväxt. Detta bidrar till dåliga förutsättningar för en effektiv konkurrens och resursanvändning till nackdel för det allmänna, medborgare eller konsumenter.

Regler för att lösa konkurrensproblem som rör offentliga och privata aktörer

För närvarande bereds inom Näringsdepartementet en departementspromemoria där det föreslås en komplettering av konkurrenslagen (1993:20) för att lösa konkurrensproblem vid möten mellan privata och offentliga aktörer.^[8] Föreslagna regler avses inte kunna användas för att pröva offentliga aktörers konkurrens hämmande förfaranden som är en direkt följd av lagstiftning, särskilt regerings beslut etc. Det synes inte bli möjligt att med stöd av föreslagna regler komma till rätta med Jordbruksverkets konkurrensfördelar inom djursjukvården som är en följd av integrationen av nämnda myndighets- och producentuppgifter inkl. det årliga bidraget till DVO.^[9]

Konkurrensverkets generella synpunkter på Jordbruksverkets rapport

Jordbruksverkets har enligt Konkurrensverkets uppfattning inte fullgjort regeringens uppdrag i den del som rör att vidare överväga Veterinärutredningens huvudförslag om att privatisera myndighetens DVO. Någon ytterligare analys av detta förslag redovisas inte i rapporten utöver att myndigheten pekar på vissa kritiska remissyttranden över utredningens betänkande.

Vidare framförs slutsatser i berörd rapport (avsnitt 1.2) om vilken verksamhet som bör drivas i offentlig regi och där framställningen kan ge intrycket av att närmast vara evidensbaserade. I rapporten sägs t.ex. att veterinära tjänster bör av säkerhetsskäl och för att garantera en viss standard drivas i offentlig regi. Ett annat angivit skäl för offentligt bedriven verksamhet är att denna kan bidra till en fungerande konkurrens. Jordbruksverket redovisar inga källor eller underlag som stödjer resonemangen.

Jordbruksverket blandar enligt Konkurrensverkets uppfattning olika begrepp och drar slutsatser som kan ifrågasättas eller borde ha nyanserats. Konkurrensverket anser att myndighetsutövning bör i normalfallet drivas i offentlig regi. Det är inte detsamma som att myndighetsuppgifter, som är det ord som används av Jordbruksverket, inte kan under vissa förutsättningar utföras av privata aktörer. Begreppet myndighetsuppgifter har inte preciserats vad avser verksamhets innehåll, vilket borde ha gjorts.

Vidare borde Jordbruksverket ha redovisat vilket stöd man funnit för att statliga myndigheter bör vara en aktör på en konkurrensmarknad för att öka konkurrensen. Statsmakterna har inte uttalat att statliga myndigheter bör driva verksamhet i konkurrens med andra aktörer om det berörda området ansetts ha otillräcklig konkurrens.^[10] Tvärtom har statsmakterna en restriktiv syn på att statliga myndigheter bedriver närings- eller uppdragsverksamhet i konkurrens med privata aktörer och tar ekonomiska risker med skattemedel. Statsmakternas riktlinjer för statsförvaltningen innebär bl.a. att statens uppgifter ska renodlas och att

konkurrensutsatt verksamhet bör normalt inte bedrivas i myndighetsform. Vidare bör uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten avvecklas eller överlåtas till annan huvudman.[\[11\]](#)

Frågan om offentligt finansierade tjänster ska utföras i offentlig eller privat regi, bl.a. utifrån effektivitetsaspekter, tas upp i en nyligen genomförd studie som bl.a. analyserar och sammanfattar ekonomisk forskning på området.[\[12\]](#) Här visas bl.a. att frågan har samband med givna förutsättningar för en effektiv tillsyn eller kontroll av produktkvalitet och att det inte finns självklara svar på området.

I det följande kommenteras Jordbruksverkets förslag och berörda konkurrensfrågor. Dessa, som behandlas främst rapportens kap. 3 och 4 men med ytterligare kommentarer i kap. 5 och 6, rör till stor del samma förslag men med delvis olika infallsvinklar. Konkurrensverket har därför valt att kommentera frågorna i ett sammanhang.

Kap. 3, 4, 5 och 6 Analys av alternativt förslag med statliga distriktsveterinärer och privatpraktiserande i samarbete, förslag till ny veterinärorganisation m.m.

I dessa kapitel diskuteras bl.a. Jordbruksverkets organisationsform för den veterinära verksamheten. Utgångspunkter för myndighetens förslag är – bl.a. med hänvisning till effektivitetsskäl, minst fyra personers bemanning vid en veterinärstation och godtagbara arbetsvillkor för veterinärer – myndighetens nuvarande organisation med en del modifieringar. Dessa gäller främst som framgått att myndigheten ändrar sin interna organisation inkl. ekonomiska redovisning utifrån en BU-modell. Vidare skulle privata veterinärer få utföra en del uppgifter (smittskyddsarbete, jour- eller beredskapsverksamhet och offentliga uppdrag).

Oklara förutsättningar för köp av tjänster och upphandlingar

I rapporten används uttrycket "offentliga uppdrag" bland uppgifter som privata veterinärer kan få utföra vid sidan av Jordbruksverkets veterinärer. Sådana uppdrag har i rapporten inte klargjorts med avseende på tjänsteinnehåll, omfattning och inriktning. Med ledning av vad som framförs i rapporten om veterinära uppgifter kan med "offentliga uppdrag" avses veterinäruppgifter som bl.a. omfattar myndighetsutövning, dvs. i korthet att djurägare åläggs en skyldighet eller ges en rättighet.

Här uttalas att "förslaget bygger på att Jordbruksverket genom ett offentligt förfarande erbjuder privatpraktiserande veterinärer att ingå avtal om att delta i jour/beredskap, epizootiberedskap och offentliga uppdrag. Genom förslaget öppnas den statliga veterinärverksamheten successivt upp för privata aktörer i den takt marknadens aktörer åtar sig uppdragen." Vidare framförs att "aktiva åtgärder vidtas för att privatpraktiserande fältveterinärer genom avtal och ekonomisk ersättning ska åta sig att delta i den verksamhet som i dag utförs av distriktsveterinärerna". Här finns flera förhållanden som bör klargöras med hänsyn till vikten av en effektiv konkurrens på marknaden för djursjukvård och bl.a. vid

Jordbruksverkets köp av berörda tjänster.

Det bör preciseras vad privata veterinärer ska få utföra inom det statliga åtagandet på området. Här gäller normalt lagen om offentlig upphandling (2007:1091). Denna innebär att det allmännas köp av en vara eller tjänst ska som regel föregås av en upphandling i konkurrens. För att staten ska uppnå förmånliga inköps villkor förutsätts en väl fungerande konkurrens. Detta förutsätter i sin tur att beställaren lägger fast tydliga och långsiktigt stabila regler för berörda upphandlingar och köp av tjänster. Dessa frågor har dock inte behandlats i Jordbruksverkets rapport.

Det bör t.ex. klargöras under vilka förutsättningar upphandlingar ska genomföras utifrån Jordbruksverkets nuvarande utbud av djursjukvård och övriga tjänster. Ska myndighetens veterinärer få delta i upphandlingar? Om svaret är ja bör redo visas vad som gäller om dessa veterinärer förlorar en anbudstävling. Dessa frågor ställs bl.a. med hänsyn till kravet enligt upphandlingsreglerna om ett objektiva val av uppdragstagare/leverantör och att dessa frågor inte behandlats i rapporten. Om Jordbruksverket enbart avser initiera upphandlingar när egna veterinärer upphör med anställningen eller det av andra skäl blir aktuellt att upphandla tjänster som i dag utförs av myndigheten borde detta ha utvecklats i rapporten.

Jordbruksverket borde också ha redovisat beräknat antal upphandlingar, omsättning och tidshorisont, dvs. i vilken takt avses upphandlingar och köp genomföras och vad uppskattas omsättningen bli för avtal med privata veterinärer. Därutöver bör ställas frågan vad som kan krävas för att uppmuntra privata veterinärer att delta i berörda upphandlingar i syfte att uppnå en effektiv konkurrens.

Konkurrensverket anser att de av Jordbruksverket givna förutsättningarna för upphandlingar eller snarare brist på förutsättningar som gäller tilldelning av kontrakt för externa uppdrag riskerar att ge ett otillräckligt antal anbudsgivare. Konkurrensverket anser att det är angeläget från konkurrens- och effektivitetssynpunkt att det hade klart redovisats vad som avses gälla vid framtida uppdrag till privata veterinärer.

Affärs- och kundrelationer bör inte sammankopplas med myndighetsutövning

I sammanhanget bör bl.a. beaktas effekterna av att aktörer förenar affärs- eller uppdragsverksamhet med myndighetsutövning där kunderna är tillsynsobjekt. Antalet marknadsaktörer som har denna dubbelroll inom djursjukvården bör inte utökas, vilket kan bli följden av Jordbruksverkets förslag.

Denna slutsats ska även ses i ljuset av att privata veterinärer inte alltid synes ha starka incitament att, vid sidan av nuvarande rapporteringsskyldighet beträffande vissa djursjukdomar m.m., åta sig uppgifter som utgör myndighetsutövning med hänsyn till risken för "störda" kundrelationer. Här bör även pekas på att många privata veterinärer inte tycks ha stort intresse av att delta i Jordbruksverkets centrala lösningar och kraven för jourberedskap.^[13]I stället prioriteras egna jourlösningar som utformats eller anpassats till lokala förhållanden som rör kund

struktur, utbud och efterfrågan av veterinärtjänster m.m.

Förslaget om att införa en BU-modell

Förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid Jordbruksverkets upphandlingar har även koppling till förslaget om att organisera myndighetens verksamhet utifrån en BU-modell. I rapporten har dock inte närmare preciserats modellens utformning med avseende på syfte och funktioner som avses kopplas till beställar- resp. utförare. Vidare har inte utvecklats hur förslaget i denna del kan bidra till att lösa nuvarande konkurrensproblem inom djursjukvården.

Ett vanligt skäl för offentliga aktörer att tillämpa en BU-modell, som troligen en handfull statliga myndigheter helt eller delvis använder, är att konkurrensutsätta verksamhet som utförs i egen regi. Modellen har både för- och nackdelar. Till för delarna hör främst att myndigheten kan, bl.a. med stöd av konkurrenslösningar, få ökade möjligheter att styra verksamheten mot uppsatta mål som kan gälla verksamhetens effektivitet m.m. Men då förutsätts normalt att det finns tydliga regler på området.

Nackdelarna gäller bl.a. tillkommande kostnader för att effektivt administrera modellen och brist på regler vid beställarens/myndighetens val mellan egna utförarenheter och externa aktörer när dessa konkurrerar om myndighetens beställningar. Konkurrensverket har närmare utvecklat problemen som rör BU-modellen i en skrivelse till Finansdepartementet.[\[14\]](#)

Av skrivelsen framgår att det är närmast omöjligt för en extern leverantör eller anbudsgivare att utifrån upphandlingsreglerna komma till rätta med att en myndighet väljer den egna enheten trots att detta är för staten eller myndigheten inte det förmånligaste alternativet. Det sistnämnda beror främst på att berörda enheter och funktioner inom myndigheten är en och samma juridiska person.

Kraven som bör ställas på en BU-modell beror främst på vad man vill uppnå. Ett vanligt skäl är som nämnts att man vill öka egna utförarenheter effektivitet. Därför ges som regel utformning av ansvar och måluppfyllelse för beställar- resp. utförarenheter och graden av organisatorisk åtskillnad för dessa stor vikt. Av detta följer bl.a. vilka krav som bör ställas på den ekonomiska redovisningen vad avser kostnader och prestationer, resultatuppföljning etc. Det även angeläget att det ges tillräckliga resurser för att följa upp modellens tillämpning i praktiken och att det ges incitament till organisationen och berörda enheter i syfte att uppnå hög följsamhet till internt beslutade regler för modellen.

Jordbruksverket har inte behandlat hur man vill att BU-modellen ska utformas med avseende på syfte, uppgiftsfördelning på beställare och utförare, ansvarsfrågor, konkurrensutsättning m.m. Det framgår heller inte vilken grad av åtskillnad man tänkt sig för producentrollen i förhållande till myndighetsuppgifter inkl. myndighetsutövning och hur i praktiken en åtskillnad avses upprätthållas inom myndigheten. Slutsatsen måste bli att det är svårt eller rentav omöjligt att analysera förslaget från konkurrens- och effektivitetssynpunkt och än mindre att

bedöma om eller i vilken grad förslaget kan bidra till konkurrensneutralitet mellan berörda aktörer eller att lösa nuvarande konkurrensproblem.

Konkurrensverkets anser att i statsförvaltningen bör som regel olika BU-modeller, oavsett hur väl dessa utformats utifrån nämnda konkurrensaspekter m.m., vara en övergångslösning i avvaktan på att myndighetens producentroll kan avvecklas. Här kan pekas på Vägverkets och Banverkets konkurrensutsatta näringsverk samhet. Dessa två myndigheter tillhör för närvarande de främsta företrädarna i statsförvaltningen för BU-modellen utifrån organisatorisk uppdelning och dennas omfattning.

Regeringen har nyligen föreslagit – bl.a. i syfte att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens på berörda områden samt genom att hänvisa till statsmakternas riktlinjer för statsförvaltningen och Konkurrensverkets nämnda skrivelse till Finansdepartementet – att de två myndigheternas produktions- inkl. konsultverk samhet (utförarenheterna) ska bolagiseras. [\[15\]](#)

Konkurrensverkets ställningstagande till Jordbruksverkets förslag

Det bör, med hänsyn till regeringens uppdrag, ha varit grannlaga för Jordbruksverket att föreslå åtgärder som påverkar eller begränsar myndighetens nuvarande producentroll eller minskar konkurrensfördelarna för DVO. Som framgått har Jordbruksverket heller inte närmare preciserat sina förslag med avseende på syfte, omfattning och inriktning samt vilka konkurrensproblem som förslagen kan lösa.

Mot denna bakgrund avstyrker Konkurrensverket nämnda förslag och anser att dessa inte kan läggas till grund för statsmakternas beslut.

8 och 9 Webbaserat veterinärregister, vet@systemet m.m.

Här lämnas förslag för att bl.a. utveckla rubricerade register och system samt informationen om djursjukvård. Det senare gäller bl.a. vad som utförts hos vem och när. Jordbruksverket anser att berörda register skulle kunna samordnas med ett kommande djursjukdatasystem. Vidare föreslår Jordbruksverket vissa sanktioner riktade mot veterinärer som inte lämnar begärda uppgifter.

Konkurrensverket avstyrker för närvarande dessa förslag. Jordbruksverket har inte redovisat effekterna av förslagen. Dessa innebär bl.a. att myndigheten får ökade möjligheter att ta del av konkurrerande veterinärers kundförhållanden. Dessa veterinärer kan av konkurrensskäl vara ovilliga, vilket framkom inom Veterinärutredningens arbete, att lämna journaluppgifter m.m. till Jordbruksverket och som gäller företagets kunder.

Konkurrensverket anser att Jordbruksverkets förslag i denna del bör beredas vidare i anslutning till regeringens överväganden om myndighetens framtida roll inom djursjukvården. Denna fråga utvecklas nedan.

Konkurrensverkets övriga synpunkter

Jordbruksverket har inte nämnvärt analyserat effekterna av sina förslag. En viktig

fråga är i vilken grad olika förslag påverkar privata veterinärföretag, som i många fall är mycket små, bl.a. med hänsyn till deras administrativa börda och etableringsbenägenheten. Här har Jordbruksverket heller inte beaktat förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Konkurrensverkets överväganden och förslag

Statliga myndigheter bör som regel inte driva näringsverksamhet i konkurrens med privata aktörer, vilket är i linje med nämnda riktlinjer för statsförvaltningen. Dessa riktlinjer, som även innebär att myndigheters verksamhet ska renodlas eller koncentreras till myndighetsuppgifterna eller kärnverksamheten, bör vara en viktig utgångspunkt vid utformning av förslag för att lösa konkurrensproblemen på marknaden för djursjukvård.

Därutöver bör beaktas följande.

Jordbruksverkets veterinärer har en rad fördelar framför privata veterinärer. Här kan nämnas – förutom sammanblandningen av producentrollen med myndighetsuppgifter inkl. myndighetsutövning – att det råder bristande insyn eller transparens kring Jordbruksverkets kostnader för skilda prestationer, det statliga bidraget till DVO:s verksamhet och prissättningen av myndighetens djursjukvård.[\[16\]](#) Till detta kommer att reglerna för det statliga bidraget till lantbrukare med avlögset boende inte är konkurrensneutrala.

Utvecklingen av den statliga producentrollen inom djursjukvården och den vård som omfattar sällskapsdjur och hästar, får anses ha skapat otydlighet kring statens motiv att vara en aktör på en konkurrensmarknad och omfattningen av det statliga åtagandet inom djursjukvården.

Nuvarande problem och konflikter som rör konkurrensen mellan DVO och privata veterinärer är till nackdel för det allmänna, djurägare och konsumenter.

Det är från konkurrens- och effektivitetssynpunkt angeläget att regeringen ser över Jordbruksverkets dubbla och motstridiga roller inom djursjukvården samt de statliga åtagandena på området. Det bör klart skiljas på myndighetsuppgifter – såsom myndighetsutövning samt beställare av tjänster inom områdena för djursjukvård, djurskydd inkl. smittbekämpning – samt produktion av djursjukvård. Vidare bör klargöras vilken djursjukvård som ska förbehållas det privata näringslivet. Konkurrensverket anser att initialt bör Jordbruksverkets roll som producent av djursjukvård på området för sällskapsdjur och hästar upphöra.

Konkurrensverket har ställt sig bakom Veterinärutredningens förslag om en privatisering av DVO i syfte att lösa aktuella problem. Om regeringen väljer att inte genomföra förslaget kan ett alternativ vara att överväga att bolagisera Jordbruksverkets djursjukvård inom DVO exkl. myndighetsuppgifterna främst i syfte att i juridisk mening renodla statens olika roller enligt ovan. Konkurrensverkets förslag innebär att efter en bolagisering svarar Jordbruksverket för all

myndighetsutövning.

Med hänsyn till vikten av en fungerande konkurrens bör analyseras förutsättningarna för att bilda mer än ett bolag för djursjukvården. Statsmakterna kan även främja nyföretagande genom s.k. avknoppning inom ramen för det statliga bolaget eller bolagen för djursjukvård.

Genom att i juridisk mening separera myndighets- inkl. beställarfunktionen från producentrollen uppnås bl.a. följande.

Det blir en ökad transparens vad avser statens olika uppgifter inom djursjukvården och kostnaderna för dessa, vilket ökar förutsättningarna att effektivt styra statens insatser på området mot givna mål.

Nämnda uppgiftsuppdelning på helt åtskilda parter bör underlätta att bedöma behovet av statliga bidrag till djursjukvård. Samtidigt undviks risken att ge bidrag till konkurrensutsatt djursjukvård som strider mot EU:s statsstödsregler.

Kopplingen mellan myndighetsövning och affärs- och kundrelationer inom djursjukvården upphör, vilket ökar förutsättningarna för en effektiv myndighetsutövning.

Det blir lättare att analysera den statliga djursjukvårdens effektivitet och vid behov genomföra nödvändiga åtgärder.

Risken minskar för att konkurrensen mellan privat och statlig djursjukvård snedvrids, vilket främjar en utveckling mot en väl fungerande marknad.

Konkurrensverket vill understryka vikten av att regeringen i anslutning till en bolagisering prioriterar åtgärder som långsiktigt säkerställer att staten har en effektiv beställarfunktion vid köp av berörda tjänster. I detta innefattas att stor vikt tillmäts en effektiv uppföljning eller kontroll av uppdragstagarens gjorda åtaganden mot beställaren, dvs. staten/Jordbruksverket.

Därutöver föreslår Konkurrensverket att reglerna för bidrag för djursjukvård till lantbrukare med s.k. avlägset boende görs konkurrensneutrala med avseende på vem som utför efterfrågade tjänster. Här bör gälla att oavsett vilken veterinär som anlitas av lantbrukaren bör bidrag utbetalas.

Konkurrensverkets förslag bör minska aktuella konkurrensproblem, öka marknadsaktörernas förtroende för Jordbruksverkets roll på området för djursjukvård, underlätta marknadstillträde eller öka incitamentet för etablering och utveckling av berörda tjänster samt tillväxt av företag. Därmed skapas ökade förutsättningar för att marknaden för djursjukvård utvecklas mot en fungerande konkurrens. Detta kan gynna marknadens produktivitets- och effektivitetsutveckling till nytta för det

allmänna, djurägare eller konsumenterna.

I områden där det inte finns ett tillräckligt eller önskvärt utbud av djursjukvård på grund av låg efterfrågan av dessa tjänster bör en utgångspunkt vara att Jordbruksverket upphandlar tjänsterna med stöd av upphandlingsreglerna. Paralleller finns här med transport- och kommunikationsområden där staten upphandlat tjänster som inte kan tillhandahållas av marknaden men som är nödvändiga utifrån samhällets behov.

När erfarenheter vunnits av Konkurrensverkets föreslagna separering av Jordbruksverkets uppgifter m.m., kan statsmakterna ta ställning till i vilken utsträckning staten ska bedriva djursjukvård. Vid en fungerande konkurrens bör staten inte vara en producent utan ha beställar- eller köparrollen.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varitkonkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Jan-Erik Ljusberg

Per-Arne Sundbom

Kopia till

Finansdepartementet (Enheten för statlig förvaltning)

Näringsdepartementet (Marknad och konkurrens)

Förvaltningskommittén (Fi 2006:08)

Ekonomistyrningsverket

Riksrevisionen

Statskontoret

[1] Veterinärutredningens betänkande Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24)

[2] Med myndighetsutövning avses i korthet ett beslut som har rättsverkan för enskild fysisk eller juridisk person såsom att denna åläggs en skyldighet eller ges en rättighet.

[3] Förordning (1971:810) med allmän veterinärinstruktion

[4] Se t.ex. betänkandena Uppdragsarkeologi i tiden (SOU 2005: 80), Skog till nytta för alla? – Utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SOU 2005: 39) och Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111)

[5] Det finns t.ex. särskilda lagregler om särredovisning av kommunal busslinjetrafik som konkurrerar med privata företag. Av Statskontorets rapport 2004:24 – Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? framgår att berörda redovisningsregler följdes dåligt.

[6] Konkurrensverkets rapporter Vål fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige (2008:1), Myndigheter och marknader (2004:4), Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta (2002:2), Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1), Konkurrenshinder för små företag (1998:4) samt Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995). Rapporterna finns på www.kkv.se.

[7] Betänkandena Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och Konkurrens i balans (SOU 1995:105); 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 (2001:19), Staten som kommersiell aktör (2000:16), Riksrevisionens rapport Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet (RiR 2004:8) samt promemorian Stat och kommun som marknadsaktörer, Finansdepartementet, dnr Fi2006/611

[8] Näringsdepartementets promemoria Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, dnr N2008/4625/MK

[9] Se Konkurrensverkets yttrande, dnr 379/2008, till Näringsdepartementet över nämnda förslag i promemorian och som finns på www.kkv.se.

[10] Inriktning av konkurrenspolitiken finns bl.a. redovisad i regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald; prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr 2000/01:16

[11] Styrdokument är bl.a. den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98: 136) och regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000) som baseras på nämnda proposition.

[12] Ekonomisk debatt nr 3/2008, Privat produktion av offentligt finansierade tjänster, Henrik Jordahl

[13] Yttrande den 29 september 2008 av branschorganisationen Veterinärer i Sverige (VIS) till Jordbruksdepartementet

[14] Skrivelse den 16 februari 2004, dnr 969/2003

[15] Regeringens prop. 2008/09:23 Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket

[16] Se även Konkurrensrådets yttrande (dnr 2002:23) den 8 januari 2003 över Riksdagens revisorers rapport Villkoren för veterinär verksamhet (2002/03:4) som finns på www.konkurrensverket.se.