

Läs bipacksedeln först

Biverkningar och målkonflikter i Apoteket AB:s verksamhet
efter omregleringen

Abstract

Nyligen omreglerades apoteksmarknaden med följden att det statliga monopolet genom Apoteket AB som funnits i ca 40 år gick i graven. Apoteket AB förblev dock ett statligt bolag med betydande marknadsandel med skillnaden att det skall konkurrera på lika villkor med privata aktörer. Denna uppsats på B-nivå handlar om vad som hände med Apoteket AB:s samhällsansvar och hur det förhåller sig till målet om en konkurrenskraftig verksamhet på en annars privat marknad. Utifrån analysen kan det konstateras att det finns inneboende och bakomliggande konflikter avseende de båda målen, samhällsuppdrag och konkurrenskraft. Man kan också se att konflikterna grundas i organisationsvärden som står i konflikt med varandra. Vidare analyseras hur det kommer sig att dessa konflikter inte tidigare uppmärksammades med den slutsats att företagsformen som norm är så dominerande att dess eventuella nackdelar ofta osynliggörs.

Nyckelord: Apoteket AB, apoteksmarknaden, omreglering, samhällsansvar, organisationsvärden.

Antal ord: 9 914

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Frågeställning	2
1.3	Apoteksmarknaden ur ett historiskt perspektiv	2
1.4	Aktuell händelse	3
2	Teorier	4
2.1	Motivering till valda teorier	4
2.2	Lennart Lundquist	4
2.3	Christopher Hood	5
2.4	Kjell Arne Røvik	6
2.5	Jeroen Veldman	6
3	Metod	7
4	Material	9
5	Apotekets samhällsansvar	10
5.1	Har Apoteket AB ett samhällsansvar?	10
5.2	Samhällsansvaret idag	11
5.3	Generellt samhällsansvar.....	12
5.4	Sammanställning av samhällsansvaret	12
6	Konfliktområden och analys	14
6.1	Konfliktområden	14
6.1.1	Tillgänglighet till läkemedel	14
6.1.2	Patientsäkerhet vid expediering och rådgivning	16
6.1.3	Fortbildning av personal.....	18
6.2	Analys.....	20
6.2.1	Demokrativärden och ekonomivärden	20
6.2.2	Organisationsvärden.....	21
6.2.3	Företaget som norm.....	22
7	Slutsatser och diskussion	25
8	Fortsatt forskning	27
9	Referenser	28

1 Inledning

Nyligen omreglerades den svenska apoteksmarknaden där det tidigare statliga monopolet genom Apoteket AB upphörde. Stora delar av de befintliga apoteken såldes ut med anbudsförfaranden. Apoteket AB finns dock kvar som statliga aktör på apoteksmarknaden men är numera konkurrensutsatt. Bolaget har alltså gått från att ha en tydlig samhällsservicefunktion till att bara vara ett av flera vinstdrivande företag på marknaden.

Staten på marknaden kan intuitivt låta som en motsägelse eftersom vi ofta vill dela upp stat och marknad som en dikotomi. Staten skall tillhandahålla det som privata aktörer på marknaden inte kan och vice versa. Men den politiska utvecklingen de senaste decennierna har gett oss fler gråzoner mellan det statliga och det privata. Vi vill i vår uppsats belysa de friktioner som kan uppstå mellan två element i det statliga bolaget. Dels det krav på effektivitet och lönsamhet som kommer med bolagsformen och konkurrensen från andra aktörer på apoteksmarknaden och dels det eventuella samhällsuppdrag som det statliga bolaget skall utföra. Samhällsansvaret kan i fallet med Apoteket AB argumenteras för att vara en av de viktiga anledningarna till att det varit ett statligt monopol.

Vi kommer inte att fokusera på en marknadsanalys eller företagsanalys av Apoteket AB. Uppsatsen faller därför inte in i företagsekonomi eller nationalekonomi. Vår diskussion kommer att utföras inom främst ett statsvetenskapligt och organisationsteoretiskt ramverk om marknad, organisationsformer, stat och företag. Principiella frågor om vad som marknaden bör utföra och vad som bör utföras av staten är inte bara vanligt förekommande i den allmänna politiska debatten utan en central frågeställning inom statsvetenskapen och den politiska filosofin. Samtidigt är statliga bolag och i synnerhet Apoteket AB ett område som vi hittat föga om i både svensk och internationell statsvetenskaplig forskning. Vi menar således att vårt problemområde både har relevans inom statsvetenskapen och är relativt outforskat. På det internationella planet är avsaknaden av forskning om apotek som statlig aktör inte så förbryllande då det svenska apoteksmonopolet mellan 1971 till 2009 är en ganska unik företeelse.

1.1 Syfte

Syftet med studien är att placera Apoteket AB, de organisationsmässiga förändringarna och friktionen mellan samhällsansvaret och den konkurrensutsatta företagsformen i ett statsvetenskapligt och organisationsteoretiskt ramverk.

1.2 Frågeställning

”Finns det potentiella konflikter mellan Apoteket AB:s samhällsansvar och dess roll som effektiv och konkurrenskraftig aktör på apoteksmarknaden, och hur kan de bakomliggande värdena och idéerna till konflikten förstås och förklaras?”

1.3 Apoteksmarknaden ur ett historiskt perspektiv

I Sverige har det funnits apotek sedan 1500-talet. Apoteksmarknaden byggde på av kronan utfärdade apoteksprivilegier som gick i arv och som var säljbara fram tills börjar av 1900-talet. Apoteksmarknaden och privilegierna var en rest efter skråväsendet och ansågs med tiden som omodernt och ineffektivt. För att modernisera den svenska apoteksmarknaden beslutade riksdagen om att inlösa samtliga apotek och bilda Apoteksbolaget AB¹ och således införa ett statligt monopol på marknaden. Mellan åren 1971 till 2009 fanns följaktligen ett statligt monopol (Eldh, 2009, s. 11-13).

Ur ett historiskt perspektiv så var 2009 första gången som det rådde etableringsfrihet på apoteksmarknaden, visserligen är det tillståndspliktigt att bedriva apoteksrörelse men uppfyller man grundkraven så beviljas tillstånd.

Värt att nämna är att när apoteksmonopolet infördes fanns det en bred parlamentarisk enighet i riksdagen, något som inte var fallet med dess avskaffande (Eldh, 2009, s. 12). Faktum är att de rödgröna även uttryckte en önskan om ett återförstatligande, något som man senare tagit tillbaka (Dagens industri, 2009).

Det hävdades också att Kuba och Nordkorea tillsammans med Sverige var de enda länderna som fortfarande hade ett statligt monopol på apoteksmarknaden. Det stämmer om man åsyftar detaljhandelsmonopol med en ensam statlig aktör. Men apoteksmarknaden är fortfarande strikt reglerad i flera andra länder, såsom krav på att vara apotekare för att få driva apoteksrörelse, att endast ett visst antal apotek får finnas inom ett visst område eller att man inte får driva apotek i kedjor. (Sveriges radio, 2010).

Regeringen önskade i och med omregleringen av apoteksmarknaden att uppnå effektivitet, ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och tjänsteutbud samt lägre läkemedelspriser (Statskontoret, 2013, s. 9)

¹ Sedermera Apoteket AB.

1.4 Aktuell händelse

Omregleringen av apoteksmarknaden är till viss del en aktuell händelse där hela händelseförloppet inte avslutats. Under 2014 är det allmänna val i riket och beroende på valutgången så kan det få stora effekter för i vilken riktning som apoteksmarkanden och omregleringen tar. I skrivande stund är det därför till viss del svårare att dra genomgående slutsatser och de kan därför väsentligen påverkas av detta.

Vidare är det så att staten har avtal med både Apoteket AB och de andra aktörerna på apoteksmarknaden som inom den närmaste tiden eller nyss har gått ut (Statskontoret, 2013, s. 47) och effekterna härav har inte heller kommit. Avseende dessa avtal återkommer vi till senare.

2 Teorier

Uppsatsen kommer att använda sig av teorier, resonemang och idéer från Lennart Lundquist, Christopher Hood, Kjell Arne Røvik och Jeroen Veldman.

2.1 Motivering till valda teorier

Lundquists diskussion (1998) om demokrati- och ekonomivärden har vi valt för att förstå konflikten emellan samhällsansvaret, statens roll på marknaden och konkurrenskraft och sätta den i ett teoretiskt ramverk. Det offentliga etoset skulle kunna härledas till konflikten emellan samhällsansvaret och den konkurrensutsatta marknaden. Ty genom existensen på marknaden och med andra aktörer som konkurrerar måste ett fokus läggas vid att effektivisera och rationalisera för att uppnå bästa möjliga produktivitet. Sker allt detta egentligen på bekostnad av demokrativärdena?

Hoods teori (1991) kategoriserar olika värden som kan präglade en offentlig organisation. Apoteket AB:s ställning som offentlig organisation är grumlig och som tidigare diskuterats är det i egenskap av ett statligt bolag någonstans mellan det offentliga och det privata. Ändå finner vi Hoods värdekategorier som användbara för att se vilka värden som nu präglar Apoteket AB och vilka värden som lämnar plats åt de förstnämnda, istället för att enbart se det som en konflikt mellan olika mål.

Røvik och Veldman har två kompletterande teoretiska perspektiv som kan hjälpa oss att förstå varför privatiseringen och marknadsanpassningen av Apoteket AB har skett och varför de friktionsområden vi vill undersöka har bedömts oviktiga eller osynliggjorts. Analysen utgår ifrån breda idéströmningar och normer för organisationer som präglar vår samtid.

2.2 Lennart Lundquist

Lundquist indelar det han benämner ”det offentliga etoset” i demokrativärden och ekonomivärden. Demokrativärdena handlar om politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik medan ekonomivärdena mer syftar på kostnadseffektivitet, produktivitet och rationalitet (Lundquist, 1998, s 62-63). Det offentliga etoset åsyftar på en inneboende moral och då med fokus på hur ämbetsmannarollen skall

utövas och hur denne skall fungera som en demokratins väktare (Lundquist, 1998).

I detta resonemang kan man således tänka sig att konkurrensutsättningen motverkar uppfyllandet av samhällsansvaret eftersom dessa ligger i en konflikt med varandra.

Lundquist menar dock att samtliga värden, alltså både demokrativärdena och ekonomivärdena, samtidigt alltid måste beaktas (Lundquist, 1998, s. 63) detta innebär då att en kvalificerad avvägning dessa emellan måste göras för att få ut maximal nytta. För visst är det så att samhällsuppdraget skall utföras på ett så effektivt sätt som möjligt och kan man utföra det mindre kostsamt varför då inte göra det? Det är när de ekonomiska värdena tar överhanden som problemen uppstår utifrån en demokrativärdesynpunkt. Härav avvägningen.

Denna problematik som ovan diskuterats förekommer även i Riksrevisionens rapport "Vem och vad styr de statliga bolagen" där man menar att S-bolagen, de med ett samhällsuppdrag, måste göra avvägningar emellan de finansiella målen och samhällsuppdraget (Riksrevisionen, 2006, s. 47).

2.3 Christopher Hood

Christopher Hoods artikel "A public management for all seasons" (1991) kategoriserar organisationsvärden i tre generella familjer döpta sigma, theta och lambda. Sigmavärden representerar effektivitet; att inte hålla stora mängder resurser på lager utom det som behövs för tillfället och sedan förlita sig på att leverantörerna är tillräckligt snabba. Effektivitet genom kostnadsminimering så att tjänsterna håller sig på den nivå av kostnad och kvalitet som är nödvändig utan att tänka slösaktigt mycket på externaliteter. Verksamhetens framgång mäts i tid och pengar som sparas eller tjänas (Hood, 1991, s. 12).

Thetavärden handlar om öppenhet, ärlighet och rättvisa. De är mindre målfokuserade och mer processfokuserade. Mål måste uppfyllas på rätt sätt, inte bara uppfyllas. Thetavärden handlar exempelvis om att utkräva ansvar, noggrannhet i att följa lag och oberoende korruptionsgranskning (Hood, 1991, s. 12-13).

Lambdavärdena betonar säkerhet, stabilitet och anpassning för nya situationer. Verksamheter som har element av risk präglas ofta av lambdavärden och är därtill ofta motiveringen till att det ska bedrivas offentligt. Detta uttrycks ofta i form av att ha reservsystem för att kunna tackla oväntade situationer eller misslyckanden, att förminska risken genom att sprida den över flera separata enheter och att ha tillgång till mer resurser än vad som normalt är nödvändigt (Hood, 1991, s. 13-15).

2.4 Kjell Arne Røvik

Kjell Arne Røvik skriver i sin bok *Managementsamhället* om olika organisationsidéer och strömningar som präglar vår samtid. I kapitlet ”Den radikala ekonomismen” redogör han för att av de tre grundläggande organisationsformerna förvaltning, förening och företag så är det den sistnämnda som dominerar. Sedan 1970-talet har företags- och affärsidéerna vuxit sig stora men Røvik menar att efter sekelskiftet har de intensifierats ytterligare och till viss del ändrat form och innehåll. Enligt ekonomismen bör organisationen inte bara efterlikna företaget i sin utformning utan även i sitt uppträdande (Røvik, 2008, s. 135).

Røvik menar att under det senaste årtiondet har företaget blivit en institutionaliserad norm för hur en organisation skall se ut. Mer eller mindre alla omorganiseringar sker med ett företag som ideal och fokuserar på kundinriktning, profitmaximering för ägarna och marknadsanpassning. Att företaget är en effektiv organisation är en idé som varit vanlig sedan 1980-talet men Røvik menar att efter sekelskiftet så har företagsidén uppnått nästan total hegemoni och dominans framför förvaltnings- eller föreningsidén. Han poängterar att ett av de tydliga tecknen för denna dominans är svårigheten att formulera och framför allt få genomslag med en alternativ idé till företaget. Ofta antas bara företaget utan att alternativ utforskas (Røvik, 2008, s. 136).

2.5 Jeroen Veldman

Ett kompletterande teoretiskt perspektiv kommer från Jeroen Veldman som skriver om hur den neoklassiska ekonomiska teorin ser på staten, företag och marknaden. Veldman belyser att i den neoklassiska teorin är staten å ena sidan det typiska exemplet på en ineffektiv, ensidig och tvingad marknadsaktör. Det privata företaget är å andra sidan en effektiv, naturlig, spontan, konsumentstyrd och meritokratisk aktör som agerar på en marknad med andra företag med samma karaktärsdrag (Veldman, 2013, s. 23).

3 Metod

Uppsatsen är utformad som en fallstudie av Apoteket AB. Vi utgår från Apoteket AB som ett fall av staten på marknaden. Med Harry Ecksteins kategorier av fallstudier i åtanke är vår fallstudie en ”disciplined-configurative case study”, en studie som är teorianvändande med syftet att bättre förstå och förklara ett visst fall (Eckstein, 2000, s. 134-135). Vi vill placera Apoteket AB, de organisationsmässiga förändringarna och friktionen mellan samhällsansvaret och den konkurrensutsatta företagsformen i ett statsvetenskapligt och organisationsteoretiskt ramverk.

Apoteket AB är ett stort statligt bolag med en drygt fyrtioårig historia och har haft en central roll inom sjukvården och tillhandahållandet av läkemedel under monopolperioden och har det även idag. Vi menar därför att Apoteket AB är ett viktigt fall i sig självt. Vidare kan det argumenteras för att Apoteket AB är ett typiskt fall av staten på marknaden. Apoteket AB har haft stordriftsfördelar vilket är en av anledningarna till monopolet. Andra statliga bolag som har stordriftsfördelar är t ex Vattenfall och Posten. Men Apoteket AB har också haft ett samhällsuppdrag att erbjuda läkemedel till medborgarna, säker och pålitlig expediering av läkemedel och rådgivning av kunnig farmaceutisk personal. Systembolaget är ett annat statligt bolag med ett visst samhällsuppdrag. Med det sagt har vi i inte främst generaliserande ambitioner även om vissa delar av analysen kan överföras till andra statliga bolag.

Eftersom vi oundvikligen gör vissa jämförelser mellan olika punkter i Apotekets historia kan man hävda att detta är en komparativ studie då vi använder flera analysenheter. Samtidigt är det jämförande perspektivet inte centralt i vår studie och inte den metod som vi tror är mest fruktbar för vår frågeställning och de konflikter vi vill förstå.

Vår plan består konkret av tre delmoment. Den första är att kartlägga och visa huruvida det finns ett samhällsansvar och samhällsuppdrag. Utifrån bolagsstyrningar, ägardirektiv, offentligt tryck och annan litteratur identifierar och operationaliserar vi samhällsansvaret.

Det andra momentet är att identifierat områden där det kan uppstå konflikt mellan å ena sidan Apoteket AB:s krav på effektivitet och konkurrenskraft och å andra sidan samhällsansvaret som vi nedan operationaliserar. Efter vi identifiera dessa områden skall vi beskriva och förståeliggöra dessa potentiella konfliktområden med statsvetenskaplig teori. Här använder vi Lundquists och Hoods begrepp för att förstå vilka värden och idéer som finns representerade i konflikten.

Det tredje momentet är att teoretiskt förklara varför nämnda konfliktområden kan uppstå och varför de inte tydligare synliggjorts som riskområden innan omregleringen. Här anser vi att Kjell Arne Røvik och hans teori om företaget som

den institutionaliserade normen för hur organisationer skall vara formade (Røvik, 2008, s. 136) kan förklara varför de här konflikterna mellan samhällsansvar och ekonomisk effektivitet osynliggörs och marginaliseras. Som komplement till Røvik tänker vi använda Jeroen Veldman och hans resonemang kring hur den neoklassiska ekonomiska teorin har gynnat företaget som organisationsform och placerat staten som en andra klassens marknadsaktör (Veldman, 2013, s. 23). Detta menar vi förklarar de ägardirektiv för Apoteket AB som numera finns och den brist på analys av möjliga problematiska effekter av omregleringen innan den faktiskt genomfördes (Riksrevisionen, 2012, s. 13).

4 Material

Vi kommer att använda oss av flertalet rapporter från Statskontoret och Riksrevisionen med utvärderingar av apoteksmarknaden och dess omreglering samt följderna därav. Riksrevisionens granskningar av statliga bolag och statligt ägande. Ägardirektiv, bolagsordningar och andra styrdokument för Apoteket AB. Statens Offentliga Utredningar angående apoteksmarknaden och statliga bolag. Branschrapporter och diverse tryck från Apoteket AB, Sveriges Apoteksförening och Apotekarsocieteten.

Detta material har valts mot bakgrund av att undersökningen är en fallstudie. Vi är därför i behov av djupgående och analytiska källor, att dessa är utgivna av, åtminstone enligt vår bedömning, trovärdiga aktörer är en förutsättning. Genom detta material får vi även tillgång till tillförlitlig statistik som komplement.

I rapporterna utvärderas hur omregleringen 2009 gått till och vilka effekter den har haft. Bland annat gjordes enkätundersökningar som frågade apotekspersonal om saker som arbetsbelastning och säkerhet vid expediering av läkemedel. Det som gör materialet problematiskt för vår studie är att det oftast behandlar hela apoteksmarknaden och inte specifikt Apoteket AB. Vi har gjort bedömningen att även om exempelvis en andel av personal som är missnöjd med något kommer från ett icke-statligt apotek är det vid flera viktiga enkäter runt hälften som är missnöjda och då är det rimligt att anta att Apoteket AB som fortfarande är den största aktören har en andel av den nämnda personalen. Apoteket AB verkar på samma marknad och har ett liknande tryck på sig som de andra aktörerna. Dessutom visar ägardirektiv och årsredovisningar att omfattande förändringar gjorts inom Apoteket AB för att anpassa sig till konkurrensen så vi anser att det är skäligt att anta att problematiken som rör marknaden i helhet rör Apoteket AB också. Man kan då fråga sig varför vi valt just Apoteket AB som fall och inte hela marknaden. Vi anser att fokus på Apoteket AB gör det mer statsvetenskapligt relevant med tanke på att det är ett statligt bolag och utifrån diskussionen om det statsvetenskapliga problemet ovan. Vidare anser vi att diskussionen om samhällsansvar är mest relevant för Apoteket AB eftersom det ligger under staten och har en historia av att ha varit monopolist med ett särskilt samhällsuppdrag.

5 Apotekets samhällsansvar

5.1 Har Apoteket AB ett samhällsansvar?

I Riksrevisionens granskning, RIR 2006:11, ”Vad och vem styr de statliga bolagen?” gör Riksrevisionen en uppdelning av de statliga bolagen mellan M-bolag och S-bolag. M-bolagen har marknadsmässiga krav och de agerar på en marknad med full konkurrens. S-bolagen har särskilda samhällsintressen och verkar på en marknad med särskilda förbehåll. Samhällsuppdrag definieras då som mål som utöver de krav på avkastning som finns i ett aktiebolag (Riksrevisionen, 2006, s. 11-13). Apoteket AB och Systembolaget låg under Socialdepartementets regi när granskningen gjordes 2006 och var också de största statliga bolagen omsättningsmässigt som hade särskilda samhällsuppdrag. Ägardirektiv är ett av de främsta verktygen som departementen styr de statliga bolagen med. Bolagsordningar formuleras ofta när bolaget skapas och kan också innehålla mål om samhällsansvar. Granskningen visar dock att ägardirektiven ofta har otydligt formulerade mål och att det skiljer sig mycket mellan olika bolag (Riksrevisionen, 2006, s. 47). I Apoteket AB:s bolagsordning § 3² står följande:

§ 3 Verksamhet

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att direkt eller indirekt tillhandahålla varor och tjänster inom läkemedelsområdet samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att en god läkemedelsförsörjning i Sverige främjas.

(Apoteket AB, 2013a)

”God läkemedelsförsörjning” är alltså ett centralt begrepp för Apoteket AB:s uppdrag. Samtidigt är det utan en mer detaljerad definition en väldigt oprecis instruktion för vad som bör beaktas. I boken *Apoteket - monopolet som visade vägen* ställs de punkter upp som utgör läkemedelsförsörjningen. Det poängteras också hur felmedicineringar utgör stora hälsorisker och att säkerhet vid expediering därför är ett samhällsansvar. Detta framhålls också som en av anledningarna till att Apoteket AB hade hand om läkemedelsförsörjningen (Eldh, 2009, s. 63). Läkemedelsförsörjningen utgörs av att:

² § 2 i bolagsordningen när Riksrevisionens granskning gjordes; numera § 3.

- ha läkemedel tillgängliga när sjuka människor behöver dem.
- säkerställa att fel på recepten inte går vidare till kunderna.
- ha fullständig säkerhet i receptexpeditionen.
- säkerställa att kunden vet varför och hur läkemedel ska användas.
- verka för en rationell och kostnadseffektiv förskrivning av läkemedel.

(Eldh, 2009, s. 63)

Dessa punkter har hämtats från ett avtal mellan Läkemedelsverket och Apoteket AB som slöts 1991 och går under namnet *Målinriktning och ansvar för apotekens verksamhet*.

Det senaste ägardirektivet för Apoteket AB nämner i begränsad utsträckning samhällsuppdrag som de ovan men främst i bolagets förhållande till apoteksombuden. Mycket av direktivet fokuserar på att verksamheten skall ske på ett affärsmässigt sätt och att främja full konkurrens mellan aktörerna. Ägardirektivet tydliggör hur bolaget bör begränsa sig gentemot de andra apoteksaktörerna (Apoteket AB, 2013a).

5.2 Samhällsansvaret idag

De källor till Apoteket AB:s samhällsansvar som vi nämnt ovan är, med undantag av bolagsordningen, från tiden innan omregleringen. För att försöka visa att dessa källor för samhällsansvar fortfarande är relevanta har vi letat efter modernare dokument som rör samhällsansvar. Vi försöker att visa att det grundläggande ansvaret fortfarande finns men att andra åtaganden i och med omregleringen har tillkommit.

Apoteket AB ingår i branschorganisationen Sveriges Apoteksförening där även de flesta större privata apoteksaktörer ingår som till exempel Apoteket Hjärtat och Kronans Droghandel. Sveriges Apoteksförening har gett ut en vitbok där de framför allt skriver om apotekens roll i samhället. I vitboken lyfts flera av de punkter fram som tidigare nämndes. Apotekens roll i vårdkedjan som experter på läkemedel med möjlighet att säkerställa att rätt läkemedel används och ökar patientsäkerheten. Rådgivning gällande både receptbelagda läkemedel och självvårdsprodukter för kunderna och dessutom råd om läkarbesök kan vara nödvändigt (Sveriges Apoteksförening, 2012, s. 12-13).

Sveriges Apoteksförening har även ihop med Apotekarsocieteten, Läkemedelsverket och Socialstyrelsen gett ut ett dokument där de redovisar en standard för god apotekssed, även kallad Good Pharmacy Practice (GPP). Där tas liknande punkter upp som nämnts tidigare. Exempelvis att apotekspersonal skall ansvara för att distribuera läkemedel på ett säkert sätt. Personalen skall följa upp läkemedelsbehandlingen om en expediering blir förnyad och kontrollera hur behandlingen gått för kunden. Kunden skall ges rådgivning baserad på forskning och korrekt information. Personalen skall också kontinuerligt fortbildas för att

säkerställa att de har relevant kompetens (Sveriges Apoteksförning m.fl., 2011, s 3-6).

Dessutom går det att hitta ett samhällsansvar ur lagstiftningen som rör alla apotek. I Statskontorets rapport om omregleringen av apoteksmarknaden redogör man kort för de lagar som är kopplade till läkemedelsförsörjningen och säkerhet inom läkemedelshandling. De två viktigaste i vilka samhällsansvaret kan uttrönas i är lag (2009:366) om handel med läkemedel samt patientsäkerhetslag (2010:659). (Statskontoret, 2013, s. 132)

5.3 Generellt samhällsansvar

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 25, 1 stadgas:

Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster samt rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll.

(FN, 2013 [1948])

I regeringsformen stadgas bland annat: ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” (RF 1:2)

Med ovanstående citat kan man dra slutsatsen att det är en universell mänsklig rättighet med hälsa. En förutsättning för detta är botemedel om diverse sjukdomar, med andra ord läkemedel. I Sverige ansvarar apoteket och apoteksmarknaden för distributionen av läkemedel till medborgarna. Således måste det anses att de har ett generellt och principiellt samhällsuppdrag som staten delegerat till kommersiella aktörer.

Ty genom formuleringarna i ovanstående citerade dokument kan man rimligen ålägga det allmänna ett ansvar för att tillse att medborgarna har tillgång till läkemedel. Givetvis stadgas det på intet sätt hur det allmänna skall tillse det eller i vilken regi och form som distributionen skall ske.

5.4 Sammanställning av samhällsansvaret

Utifrån det material vi hittat om Apoteket AB:s samhällsansvar, som inte är direkt kopplat till den ekonomiska verksamheten i företaget, har vi försökt att sammanställa vad som utgör samhällsansvaret. Samhällsansvaret är inte tydligt uttalat i de nya ägardirektiven från Finansdepartementet och finns endast i

abstrakt form i bolagsordningen. Samtidigt finns en historisk grund i företaget för ett samhällsansvar och är fortfarande viktigt vilket kan bekräftas utifrån branschorganisationers publikationer och gällande lagstiftning. De viktigaste punkterna sammantaget är:

- Distribution av läkemedel till behövande.
- Patientsäkerhet och rådgivning gällande expediering och kontroll av recept.
- Fortbildning av personal för att säkerställa att personalens kompetens är uppdaterad.

Listan ovan tror vi är ett bra operationellt verktyg för att identifiera de konfliktområden mellan samhällsansvaret och de krav på konkurrenskraft som uppstår på marknaden som vi vill undersöka. Punkterna är relativt konkreta och lätta att identifiera i utvärderingsrapporterna som utgör vårt empiriska material. De har också sin grund i en mängd källor och återkommer både i äldre och nyare dokument. Det kan sägas att det finns god grund att argumentera för att Apoteket AB har ett tydligt samhällsansvar men inte tydliga direktiv för ett samhällsuppdrag.

6 Konfliktområden och analys

Under detta avsnitt kommer vi att redogöra för de olika konfliktområden som finns emellan samhällsuppdraget, av oss definierat, och den konkurrensutsatta marknaden. Vi har som tidigare skrivit observerat och valt ut tre konfliktområden emellan samhällsansvaret kontra vinstintresse och konkurrenskraft. Efter presentationen av konfliktområdena följer en analys av dessa områden utifrån valda teorier enligt ovan.

I samtliga källor i det här avsnittet har vi talat om apoteksmarknaden som helhet. Men vi har valt att studera Apoteket AB och hur vet vi att det som tagits upp gäller även för vårt fall? Vi kan inte veta det säkert men har goda anledningar till att göra det antagandet. Dels agerar Apoteket AB under samma marknadsförhållanden som de andra apoteksaktörerna och mycket fokus under omregleringen har lagts på att Apoteket AB skall verka för en fri och rättvis marknad. Samma incitament för att skapa vinst finns och samma begränsningar i handelsmarginal. Dessutom tillhör de upplevda försämringarna en betydande del av apotekspersonalen och med tanke på att Apoteket AB fortfarande har en andel av marknaden på 34 % (Apoteket AB, 2013b, s. 5) är det inte orimligt att anta att de åsikterna finns även inom deras apotek.

6.1 Konfliktområden

6.1.1 Tillgänglighet till läkemedel

Ett av regeringens huvudmål med reformen var att öka tillgängligheten av läkemedel genom att fler apotek kommer att öppnas när marknaden släpper in nya aktörer (SOU 2008:4, s. 569). Det finns en stor jämställdhetsaspekt på tillgången och tillgängligheten till läkemedel som kommer till uttryck nedan:

Alla ska tillförsäkras vissa grundläggande tjänster i samhället oavsett betalningsviljan för dessa, exempelvis lika tillgång till vägar, gatubelysning och utbildning.
(Bergman & Stennek i Riksrevisionen, 2010, s. 83)

En tydlig följd av omregleringen av apoteksmarknaden är att tillgängligheten ökat med avseende på antal apotek. Sedan monopolets avskaffande den 1 juli 2009 till och med den 1 maj 2013 har det blivit 356 fler apotek. Dock skall det tagas i beaktande att de nya apoteken till nästan uteslutande del har etablerats i

tätorter. Analys av förändringen av antal apotek emellan den 1 juli 2009 till 25 september 2012 visar att det i glesbygd minskade med ett apotek. För tätortsnära landsbygd ökade antalet apotek med sju stycken och för tätort ökade antalet apotek vid angiven tidsperiod med 324 stycken. (Statskontoret, 2013, s. 44-46)

En slutsats som kan dras av ovanstående siffror är att det inte alls är lika attraktivt att driva apotek i glesbygden. Givetvis på grund av att det där bor färre människor vilket inte gör det lika lönsamt. Dessutom har glesbygds befolkning i regel, enligt Riksrevisionen, lägre inkomster (2010, s. 83).

Ett annat led i ökandet av tillgängligheten till läkemedel är införandet av möjligheten till försäljning av receptfria läkemedel på annat ställe än på apotek. Således kan allmänheten köpa dessa preparat i t ex en livsmedelsbutik (Statskontoret, 2013, s. 24)

För att tillgodose målet om en hög tillgänglighet till läkemedel infördes det i lag ett krav på att öppenvårdsapotek inom 24 timmar skall, om produkten inte finns i lager, kunna vara tillgänglig. Regeln kallas populärt för 24-timmarregeln. I en undersökning gjord av Statskontoret bland apotekspersonal framkommer att fyra av tio tillfrågade anser att man ”upplever brister i förutsättningarna för att tillhandahålla föreskrivna läkemedel inom 24 timmar”. Apoteksaktörerna har genom branschorganisationen Sveriges Apoteksörening klargjort sin åsikt om att det inte ens i teorin går att uppfylla detta krav för större delen av apoteken. De apotek där det är allra svårast att uppfylla detta krav på är de i glesbygden (Statskontoret, 2013, s. 60-63) Återigen kan man se tecken på snedfördelningen av omregleringens positiva effekter.

Det är också så att man inte fullt ut kan skönja effekterna av apoteket på glesbygden eftersom de apoteksaktörer som köpte kluster från dåvarande Apoteket Omstrukturering AB, och därigenom staten, har ingått avtal med staten om att inte lägga ned vissa sådana på den så kallade ”glesbygdslistan”. Dessa avtal löpte ut i år och har enligt uppgift inte ersatts (Statskontoret, 2013, s 47-48). Framtiden får utvisa huruvida apoteken i dessa icke lika kapitalstarka områden blir kvar eller om graden av service ändras. Av den utveckling som hittills skett torde man ändå kunna dra slutsatsen att någon nyetablering i glesbygdsområdet är uteslutet. En annan aspekt som även spelar in här är att Apoteket AB är skyldigt att behålla nuvarande system med apoteksombud till och med juni 2015. Därefter står det bolaget fritt, såttillvida ej annat stadgas, att avveckla eller kanske till och med utveckla systemet. Trots denna reglering har antalet apoteksombud i landet minskat med 102 stycken mellan 2009 och 2012 (Statskontoret, 2013, s. 50-51). Klart är dock att detta är ännu en variabel som gör konfliktområdet mer osäkert. Än så länge finns det ingen tydlig koppling emellan det minskade antalet apoteksombud och omregleringen av apoteksmarknaden (Statskontoret, 2013, s. 52) men då har Apoteket AB i praktiken varit förbjuden att vidta åtgärder till följd av omregleringen på området. För att upprepa oss själva: framtiden får utvisa hur det blir.

Det råder som sagt en konflikt gällande tillgängligheten till läkemedel och distributionen till allmänheten. Detta som visas ovan på grund av att marknadsintresset ligger i att tjäna pengar och att det inte är lönsamt att starta apotek i glesbygd. Däremot är det lönsamt i tätorten. Mot denna bakgrund kan vi

se en enorm ökning av apotek just där. Således har tillgängligheten ökat för dem som bor i tätort medan det i praktiken inte förändrats nämnvärd för dem i glesbygd. Man skulle då kunna hävda att snedfördelningen emellan tätort och glesbygd ökat i och med detta.

6.1.2 Patientsäkerhet vid expediering och rådgivning

En central del av den säkra läkemedelsförsörjningen är att receptexpedieringarna skall ske korrekt. Farmaceuten skall utföra en serie kontroller som försäkrar att rätt medicin tillhandahålls. Förskrivaren skall kontaktas om otydligheter finns (Statskontoret, 2013, s. 132). Utifrån det här riskområdet har statskontoret frågat apotekspersonal om förutsättningarna för att utföra korrekta receptexpedieringar har förändrats efter omregleringen. Denna fråga ställdes två gånger, 2011 och 2012. Här har fler än hälften av de tillfrågade svarat att det blivit sämre i någon mån. 2011 uppgav 39 % att det försämrats något och 19 % att det försämrats mycket. Ett år senare anser fortfarande 39 % att det försämrats något och 16 % procent att det försämrats mycket. Således har några ändrat sin uppfattning till det bättre mellan 2011 och 2012 men sammantaget anser apotekspersonalen att förutsättningarna för korrekt expediering blivit sämre (Statskontoret, 2013, s. 133-134).

En annan fråga fastställer dock att en majoritet av apotekspersonalen fortfarande anser att förutsättningarna för korrekt receptexpediering är goda i ganska eller mycket hög utsträckning. Bedömningen man kan göra är att säkerheten har blivit sämre men har inte sjunkit till alarmerande nivåer (Statskontoret, 2013, s. 134).

Statskontorets statistik kompletteras också med en följdfråga om vad som gjort att förutsättningarna för korrekt expediering har försämrats. Här lyfter 40 % av de tillfrågade fram att en av anledningarna är att apoteksledningen kräver av personalen att egenvårdsprodukter skall säljas i samband med expedieringen. Dessutom uppges brister i lagerhållning och för lite tid för kompetensutveckling (Statskontoret, 2013, s. 135).

Genom enkäten har apotekspersonalen blivit tillfrågad om hur arbetsbelastningen har förändrats efter omregleringen. 2011 uppgav 38 % av de tillfrågade att belastningen blivit något högre, 42 % att den blivit mycket högre. 2012 uppgav 33 % att den blivit något högre och 39 % att den blivit mycket högre. Statskontoret föreslår en anledning till den upplevda nedgången av arbetsbelastningen beror på ett nytt datasystem som orsakade problem under omregleringens början (Statskontoret, 2013, s. 136).

Statskontoret för ett resonemang om att en ökad arbetsbelastning inte behöver vara dålig beroende på utgångsläget, tidigare outnyttjad arbetstid kanske utnyttjas bättre nu (Statskontoret, 2013, s. 137). Fokusgrupperna visar dock att apotekspersonalen upplever att arbetsbelastningen är på en nivå som påverkar upprätthållandet av kompetens och säkerhet. Här tas återigen apotekscheferns krav på försäljning av egenvårdsprodukter upp. Kravet orsakar stress under expediering och gör att personalen inte alltid hinner fråga patienten om sin

läkemedelsanvändning. Vissa apoteksaktörer ger bonus till apotek som säljer mer egenvårdsprodukter och vissa aktörer ordnar till och med försäljningstävlingar mellan enskilda anställda. Vi har inte hittat något som styrker att Apoteket AB använder sig av just bonusar eller försäljningstävlingar. I fokusgrupperna har det också framkommit att en del chefer uppmanar personalen att försöka sälja produkter som har en större försäljningsmarginal (Statskontoret, 2013, s. 138).

Ett moment i expediering där risken för fel är högre är när dosen kan ha blivit ändrad genom ett nytt eller kompletterat recept. Farmaceuten har inte information om det nya receptet är det aktuella eller om båda är det. Detta kan klargöras genom att fråga patienten eller förskrivaren. Farmaceuterna vid fokusgrupperna menar att det inte alltid finns tillräckligt med tid för att ha den dialogen. Det kan i sin tur leda till att patienten kommer tillbaka efter att ha märkt att det är fel dos eller feldoserar tills det upptäcks vid nästa läkarbesök. Några farmaceuter säger att deras chefer uppmanar personalen att inte dröja för länge vid en patient för att hålla köerna korta. Dessa situationer var enklare att hantera före omregleringen tack vare att man hade mer tid menar de (Statskontoret, 2013, s. 139).

Ett annorlunda formulerat påstående som apotekspersonalen fick ta ställning till i enkäten var ”Felexpeditioner hanteras på ett korrekt sätt på det här apoteket. Innan omregleringen tyckte 83 % att det stämde till stor del. Siffran sjönk till 70 % år 2011 men steg till 77 % år 2012. Statskontoret uppger att Apoteket AB tidigare samlade statistik över felexpedieringar. Nu finns det inte längre någon samlad statistik över felexpedieringar (Statskontoret, 2013, s. 140). Eftersom Apoteket AB är vårt studieobjekt har vi försökt kontakta dem om det fortfarande förs någon statistik över felexpedieringar men har inte fått något svar. Denna statistik skulle ge mer tydliga kvantitativa svar gällande ökade risker på en konkurrenssatt marknad.

En annan del av receptexpediering är farmaceuternas rådgivning om läkemedel till patienterna. Läkemedelsverkets föreskrifter kräver att apotekspersonalen skall, så gott det går, förvissa sig om att patienten vet hur läkemedlet skall användas. Statskontoret har då frågat om apotekspersonalen anser att förutsättningarna för att god rådgivning har förändrats efter omregleringen. 2011 uppgav 31 % att de inte förändrats, 38 % att de försämrats något och 20 % att de försämrats mycket. 2012 ansåg 34 % att de inte förändrats, 37 % att de försämrats något, 15 % att de försämrats mycket. De fick sedan ta ställning till om ”huruvida det finns goda förutsättningar att ge god rådgivning”. Här kan man se att en majoritet fortfarande tycker att påståendet stämmer i ganska hög utsträckning (58 %) eller mycket hög utsträckning (15 %) (Statskontoret, 2013, s. 141).

Det fanns i enkäten även möjlighet att markera vilka brister specifikt som påverkade förutsättningarna för god rådgivning. 45 % angav att tidspress vid expediering påverkade förutsättningarna och 35 % ansåg att tidspress vid egenvård var en faktor. Hälften av de anställda menade också att efter att många apotek byggdes om blev utrymmet vid receptdiskarna mindre för att lämna plats åt hyllor med egenvårdsprodukter. Detta gör det svårare att ge rådgivning utan att kränka patientens integritet, i synnerhet om patienten är äldre, har nedsatt hörsel och personalen behöver tala högre. Statskontoret uppger också att Sveriges

läkarförbund och deras medlemmar upplever att informationen som patienter får vid expediering är sämre än innan omregleringen (Statskontoret, 2013, s. 142-143).

Rådgivningen är en central punkt i läkemedelsförsörjningen och dess minskade fokus är något som framkommer på andra håll än i Statskontorets rapport. En kvantitativ studie från 2013 av Erika Olsson m.fl. (2014, s. 152) undersökte rådgivningen genom att observera läkemedelsexpedieringar och mäta tiden som lades på rådgivning. Hälften av mötena med patienter innehöll 10 sekunders rådgivning eller mindre och många av dem innehöll ingen rådgivning alls. 24,7% hade mellan 11 och 30 sekunders rådgivning, 15,8 % hade mellan 31 och 60 sekunder och antalet samtal som tog längre tid avtar snabbt efter det. Författarna till studien menar på att den här nivån av rådgivning är lägre än vad som är lagstadgat, enligt lag skall farmaceuterna erbjuda personlig rådgivning om läkemedel. Författarna menar också att farmaceuternas kompetens är underanvänd och att viktig information om läkemedel inte når fram till patienterna (Olsson m.fl., 2014, s 152-153). Olsson m.fl. lyfter fram ett antal möjliga förklaringar till varför det kan vara så. Dels är rådgivningsmomentet något av en vit fläck i myndigheternas kontrollarbete av läkemedelsförsörjningen. En annan förklaring är att det inte finns något incitament för apoteken att fokusera på rådgivning eftersom den ekonomiska vinsten ligger i att sälja medicin och främst egenvårdsprodukter. Författarna menar att den nuvarande strukturen gör att apotek fokuserar på att få nöjda kunder istället för säkra patienter. En tredje förklaring är att den farmaceutiska utbildningen inte lär ut kommunikationsfärdigheter (Olsson, m.fl., 2014, s. 153).

Sveriges apoteksförening tar i sin vitbok upp att rådgivningen faller i skymundan på apoteksmarknaden som den är utformad nu. Här förklaras att även om försäljning av receptbelagda läkemedel utgör 80 % av öppenvårdsapotekens totala omsättning så har öppenvårdsapoteken mycket begränsat inflytande över hur volymen receptexpedieringar ser ut eftersom den främst beror på läkarnas förskrivning och priset på läkemedel bestäms av Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket. Sveriges apoteksförening menar att när de inte kan påverka handelsmarginalen själva och ett för litet ekonomiskt utrymme gör att det inte finns utrymme för rådgivningen. För att öka sitt utrymme måste apoteken sälja mer egenvårdsprodukter där försäljningsmarginalen är större. Rådgivningen får apoteken inte någon ersättning för och man kan inte ta en avgift för den. Sveriges apoteksförening anser att antingen borde handelsmarginalen utökas eller så ska apoteken ersättas för sin rådgivning. De menar att rådgivningen riskerar att urholkas om apoteken tvingas koncentrera sig på annat än kärnverksamheten (Sveriges apoteksförening, 2012, s. 18-19). Statskontoret benämner detta som en branschglidning. (Statskontoret, 2013, s. 214).

6.1.3 Fortbildning av personal

En viktig faktor för att kunna upprätthålla en god patientsäkerhet och kvalitet vid apoteken är att dess personal har rätt kompetens. Som en följd av detta hade

regeringen som mål att fortbildningen av personalen fortsatt skulle vara hög. Målet realiseras i och med att Läkemedelsverket har i sina föreskrifter ett krav på att apotekens personal skall ha nödvändig kunskap och kompetens för att klara av sina uppgifter. (Statskontoret, 2013, s. 147)

Genom att konkurrensutsätta apoteksmarknaden läggs det ju som tidigare konstaterats ett avsevärt större fokus på ekonomiska resultat. För att förbättra dessa kan det behövas göras vissa besparingar. En sådan besparing kan vara att minska på utbildning. Här möter vi också ett friktionsområde där målet och idealbilden är en extremt kompetent anställd och att tjäna så mycket pengar som möjligt, för en sådan anställd är dyr eller åtminstone att få en anställd med motsvarande kompetens. Visserligen skulle det kunna argumenteras för att en sådan anställd är en konkurrensfördel och att konsumenter därför av rationella skäl kommer att välja det apoteket med sådan personal. Det kan dock diskuteras ifall konsumenten alltid är rationell och alltid fattar de mest objektiva valen (Jmf Statskontoret, 2013, s. 148-151).

Efter omregleringen upplevs det som att mindre tid ägnas åt personalens kompetensutveckling. Vid en undersökning som genomfördes av Statskontoret 2012 ansåg 62 % av de tillfrågade att ”förutsättningarna för att få nödvändig kompetensutveckling” hade försämrats. Vidare angavs det att 73 % hade två timmar eller mindre i månaden till kompetensutveckling. Dock har samtliga större apoteksaktörer en policy för personalens kompetensutveckling. (Statskontoret, 2013, s. 148-149). Detta återges också i citatet nedan från samma rapport:

En vanlig uppfattning bland personalen är att farmaceutiska frågor i dag inte diskuteras i samma utsträckning på de interna möten som hålls. Fokus ligger istället på ekonomiska resultat, information om handelsvaror samt säljkampanjer.
(Statskontoret, 2013, s. 148)

Läkemedelsverket har vid sina inspektioner av apotek funnit brister avseende kompetensutvecklingen. Dessa brister har varit vanligt förekommande vid inspektionerna. Bristerna är enligt Läkemedelsverket både i att den kompetensutveckling som faktiskt genomförts inte är tillräcklig samt det faktum att personalen inte fått genomgå kompetensförhöjande utbildning. Planer avseende kompetensutveckling har varit otydliga eller ibland saknats helt (Statskontoret, 2013, s. 152).

Mot bakgrund av det ovan skrivna kan det konstateras att det efter omregleringen finns tydliga tendenser på att både prioriteringen och det faktiska genomförande av kompetenshöjande aktiviteter för apoteksanställda har sjunkit. På sikt torde detta kunna innebära att apotekspersonalens kompetens försämrats. Något som inte är positivt ur ett patientsäkerhetsperspektiv.

Vilka är då orsakerna till det som sker? Det kan vara flera olika. Den omreglerade apoteksmarknaden är ung i Sverige och att genomföra internutbildningar torde inte vara det område som har högsta prioritet vid en nyetablering. Med andra ord kan det vara så att de kompetenshöjande aktiviteterna på sikt kommer att öka till samma nivå som före omregleringen eller kanske till

och med bättre? Men det kan även vara så att den ekonomiska pressen gör att adekvat kompetenshöjande verksamhet inte kan förekomma på samma sätt eftersom den är för dyr. Om detta skulle vara orsaken så är det också så att nivån ej kommer att höjas ens på sikt. Då fordras externa påtryckningar för att höja nivån. Något som kanske kan ske tydligast genom statlig reglering, men det kan även ske genom en branschöverenskommelse i t ex Sveriges Apoteksförening. Det kan även vara så att konsumentmakten får inflytande på frågan.

Klart är dock att det inte är en helt tillfredsställande utveckling, men det är ännu för tidigt att dra några permanenta slutsatser i och med att det är en aktuell företeelse.

6.2 Analys

6.2.1 Demokrativärden och ekonomivärden

Hur kan omregleringen och konkurrenssättningen förstås som en representation av ekonomivärdena? Lundquist skriver inte specifikt om konkurrenssättning men det framgår tydligt av propositionen (Prop. 2008/09:145, s. 60) och Apoteksmarknadsutredningen (SOU 2008:4, s. 569) att ett av de främsta syftena med att omreglera apoteksmarknaden är att effektivisera. Effektivisering är målet, konkurrenssättning är således bara medlet.

Hur kan samhällsansvaret förstås som en representation för demokrativärdena? Lundquist definition av demokrativärden ligger på en abstrakt principiell nivå men vår diskussion om Apoteket AB:s samhällsansvar i uppsatsens början lägger god grund för att hävda att ha tillgång till läkemedel kan räknas som en form av rättighet. Lundquist skriver om vikten av fokus på värdena i demokratins outputsida (Lundquist, 1998, s. 75). Lagstadgade krav på säkerhet och rådgivning och de verksamhetsmässiga förutsättningarna att dessa följs menar vi kan representera demokrativärden då lagarna framkommit ur en demokratisk process. Implementeringen, även om den inte utförs av en myndighet, bör således ställas vissa krav på. Om vi utgår från Lundquists argumentation faller ansvaret för att upprätthålla demokrativärdena inte enbart under det offentliga utan på alla medborgare. Den farmaceutiska personalen har genom sin utbildning och specialiserade kunskap om läkemedel en roll som inte är identisk men påfallande lik den hos ämbetsmannen som Lundquist beskriver den.

Lundquists ”vårt offentliga etos” består som sagt av både demokrativärden och ekonomivärden. Problemet med det som med samhället är den balansgång och den avvägning som måste göras ty ju mer ekonomivärdena tillgodoses desto mer fyllas demokrativärdena tillbaka och vice versa. Lundquist argumenterar för att demokrativärden inte i undantagsfall får stå tillbaka för de ekonomiska (Lundquist, 1998).

Vid omregleringen av apoteksmarknaden övergavs den tidigare linjen om ett tydligt samhällsansvar och samhällsuppdraget mot marknaden. I de rapporter och

offentligt tryck så uttrycks en vilja till att förbättra apoteksmarknaden och att det sker genom att införa konkurrens eftersom det i sin tur måste leda till effektivitet och kostnadsbesparing. Mot denna bakgrund har man tydligt prioriterat ekonomivärdena. Man har genom bland annat genom 24-timmarsregeln gjort en avvägning och ger medborgaren rätt till medicin inom 24-timmar oavsett var den efterfrågas. Således är omregleringen inte ohämmat ekonomistiska. Regeringen med etablissemanget har således gjort en avvägning de båda värdena emellan.

Ett annat tydligt exempel på den inneboende konflikten är gällande personalens fortbildning. Utbildning är och kommer kanske alltid att vara dyrt för företag. I den situation som är nu ser man tydligt att möjligheterna för fortbildning har minskat. För att tillfredsställa den ökade prioritering av ekonomivärden måste plantan beskäras från företeelser som inte är vinstgivande. En hög och adekvat utbildad personal ökar patientsäkerheten och möjliggör en god expediering och rådgivning. Återigen härrör detta till demokrativärdena då det kan argumenteras för att de är en rättighet som torde vara oberoende av ens ekonomiska möjligheter. Om fortbildningen skulle försämrats ytterligare och det skulle få större effekter på personalens kompetens kan det bli så att de som har råd kommer att betala för denna tjänst medan de som inte kan kommer att lämnas därhän. Dock kan det givetvis sättas in åtgärder från det offentliga för att förhindra en sådan utveckling. Bland annat har apoteksaktörerna själva kommit med ett förslag om lösning på denna friktion, nämligen att staten kompenserar apoteksaktörerna för denna rådgivning (Jmf Sveriges Apoteksörening, 2012, s. 17-19). Detta kan visa på apoteksmarknadens aktörers ointresse inför samhällsuppdraget, vilket i grunden är rimligt; som vinstdrivande bolag är det inte prioriterat att uppfylla samhällsuppdrag om det inte är förenat med profit. I den branschorganisation som ligger bakom förslaget ingår Apoteket AB och det är då ändå rimligt att anta att Apoteket AB står bakom uttalandet.

6.2.2 Organisationsvärden

På Apoteket AB kan vi se att även om thetavärdena möjligtvis varit de viktigaste värdena i verksamheten sedan bolaget bildades har de fått en ännu starkare roll efter omregleringen och möjliggjort konflikter mellan samhällsansvaret och konkurrenskraften. Vi kan börja med att se på säkerheten i läkemedelsförsörjningen. För att vara konkurrenskraftig och för att maximera vinsten till bolaget har Apoteket AB fått effektivisera verksamheten vilket kommer i uttryck i den förhöjda arbetsbelastningen som stor del av apotekspersonalen upplevt. Majoriteten upplever fortfarande att säkerheten är på en någorlunda godkänd nivå men att den blivit sämre. Vinstmaximering kan ses som ett uttryck för hur thetavärdena betonar utkomsten av verksamheten mätt i resurser. Vinstmaximeringen är fortfarande ett mål i statens intresse eftersom staten är den största aktieägaren (Regeringskansliet 2013, s 3). I exempelvis Apoteket ABs årsredovisning 2012 framgår att man gjort en omfattande satsning på att erbjuda ett bredare sortiment av egenvårdsprodukter och att sälja dem i en

ökad konkurrens. Framför allt när marginalen på de receptförskrivna läkemedlen har så liten handelsmarginal (Apoteket AB 2012, s. 20).

Om vi resonerar utifrån de värden som Hood kategoriserar som lambdavärden, som betonar säkerhet och stabilitet, kan man se att de återfinns när vi diskuterat samhällsansvaret. Säkerhetsaspekten i läkemedelsförsörjningen har setts som en av de viktiga anledningarna till att bedriva verksamheten i monopolform. Som framgår av de klagomål som apotekspersonalen fört fram är problemen ofta av karaktären att arbetstidsresurserna upplevs som knappa och att tid för rådgivning och säker expediering får stryka på foten för merförsäljning. Utifrån Hoods terminologi är det ett steg från de lambdavärden som betonar att resurser kan ges upp i förmån för säkerhet. Dessutom är det ett ökat fokus på resultat framför process. Lambdavärdena fodrar säkra processer medan sigmavärdena betonar resultatet mätt i resurser. Att sälja mer egenvårdsprodukter eller att hinna ta hand om fler kunder tjänar syftet att bättra på det finansiella slutresultatet. Att lägga resurser på processer kan öka säkerheten men ger inte utslag i resultatet. Ett minskat processfokus påverkar inte det ekonomiska resultatet annat än i fall av större misstag. De fall där receptexpedieringen varit korrekt värderas inte mer eller mindre beroende på risknivån när den utfördes. Svårigheten med att ekonomiskt mäta risker och de eventuella ekonomiska vinsterna av riskhantering gör att det i en resultatfokuserad verksamhet blir naturligt att skära ner eller omprioritera i processer.

6.2.3 Företaget som norm

Hur kommer det sig att de här målkonflikterna uppstår och inte problematiserats på förhand? Statskontorets rapport tar visserligen upp problemet men dömer fortfarande målet om bibehållen säkerhet och kompetens som delvis uppfyllt. Man kan ifrågasätta om att bibehålla en nivå kan vara ett delvist uppfyllt mål. Antingen är nivån lika hög eller högre än tidigare eller så är den lägre. Detta kan tolkas som att nivån inte sjunkit till alarmerande nivåer eller att sänkningen bara betraktas ett temporärt problem i marknadens ungdom.

Statskontoret har till skillnad från regeringen åtminstone tagit upp målkonflikten. I Riksrevisionens rapport ”Statens försäljningar av apotek” bedöms bland annat det förberedande arbetet med att undersöka om omregleringen skulle nå de uppsatta målen. Riksrevisionen menar att det saknas en riskbedömning om huruvida marknaden skulle kunna ge det önskade resultatet (2012, s. 46). I ”Förberedelsearbetet i apoteksreformen” skriver Riksrevisionen om att regeringens granskningsarbete saknar en analys av apotekens handelsmarginal och att den som valdes är anpassad efter situationen under monopolperioden. Riksrevisionen menar att på en konkurrensutsatt marknad finns risken för att den valda regleringen leder till att målen inte uppfylls eller att kostnaderna för skattebetalarna blir höga (2010, s. 8). I Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande om omreglering finns vissa analyser om de förväntade konsekvenserna. Men glidningen mot merförsäljning av egenvårdsprodukter och bristande tid för rådgivning är inte något som tas upp.

Man kan inte klandra utredningen för att inte kunna se in i framtiden men det verkar finnas en brist på ett kritiskt öga. Hur kan vi förstå idéerna bakom omregleringen och de antagandena om att Apoteket AB kommer att bedriva sin verksamhet bättre under konkurrens?

Sedan maktskiftet 2006 då den borgerliga regeringen tillträdde har man sålt ut flera statliga bolag både partiellt och totalt. Apoteket AB och apoteksmarknaden är bara en av dessa företag. Jämförelse kan göras med det tidigare monopolet på bilprovning där regeringen även har riksdagens förordnande till att helt avveckla det statliga ägandet (Regeringskansliet, 2013).

Således kan man inte säga att omregleringen av apoteksmarknaden och utförsäljningen av stora delar av den tidigare enda aktören på marknaden är unikt. Det skulle kunna argumenteras för att detta är en trend och att motiven vilar på en ideologisk bakgrund eller idéströmningen om företaget som norm.

Regeringen har också en uttalad ambition att minska det statliga ägandet, i synnerhet på de marknader där staten äger bolag som finns på marknader med konkurrens (Finansdepartementet, 2013, s. 3). Omregleringen kan därför vara ett tecken på ett praktiskt sätt att minska det statliga ägandet.

En förklaring är Røviks resonemang kring företaget som normen för hur en organisation skall se ut. Han använder sig av två exempel från Norge, Postverket senare Posten och Televerket senare Telenor. De har båda gått från att vara myndigheter till statliga bolag (Røvik, 2008, s. 136-138). Sverige har också flera exempel; SJ har gått från myndighet till statligt bolag till konkurrensutsatt bolag och likaså Posten. Røvik menar att normaliseringen av företaget också tar sig uttryck i vårt språk. Begrepp som marknad, konkurrens, effektivitet och kunder som är tydligt kopplade till företagsformen är mycket mer vardagliga. Företagsformen är på så sätt lättare att kommunicera jämfört med förvaltningsformen eller föreningsformen. Företaget är också måttstocken som andra organisationsformer jämförs med. Røvik redogör också för ett antal budskap som är tätt sammanbundna med den ekonomistiska idéströmningen. Bland annat budskapet om nödvändigheten av mycket hög tillväxt, där företag behöver bevisa sig för investerare med stora vinstmarginaler och kontinuerlig tillväxt. Ett annat relaterat budskap är det om de aggressiva strategierna med uppköp, nedläggning och försäljning.

Apoteket AB har inte varit en myndighet som Posten och SJ eftersom det bildades som statligt bolag för att ersätta systemet med apoteksprivilegier. Men eftersom det under lång tid varit i monopolställning faller det inte in under normen för hur det effektiva företaget ser ut. Utifrån det som Røvik benämner den institutionaliserade normen är det som verkligen räknas som en effektiv organisation ett företag i konkurrens med andra.

Ett kompletterande perspektiv är Jeroen Veldmans om hur den neoklassiska ekonomiska teorin ser på staten och företaget. Veldman lyfter fram tre sätt som den neoklassiska ekonomiska teorin gynnar företaget som organisationsform. För det första kategoriserar teorin staten som en andra klassens marknadsaktör och legitimerar privatisering och marknadsstyrning som det mest effektiva sättet att producera offentliga tjänster. För det andra, uppfattningen om staten som marknadsaktör med lika mycket makt som andra marknadsaktörer osynliggör att

staten är en institution som har möjlighet att reglera andra organisationer. Därmed försvårar det reglering och begränsning. För det tredje, företaget som norm för hur en organisation ser ut gör att företagsformens avvikande karaktärsdrag inte behöver rättfärdigas utan osynliggörs och tas för givna. Karaktärsdrag som brist på ansvarsutkrävande och koncentrationen av makt, ägande och rättigheter hos en organisation (Veldman, 2013 s. 23).

Antagandet om att konkurrensättningen kommer att leda till en effektivare läkemedelsförsörjning kan vara sprungen ur uppfattningen om att staten inte är en effektiv marknadsaktör. En av de framhållna framgångarna av omregleringen är att öppettiderna för apoteken har ökat. Men eftersom exempelvis Systembolagets öppettider regleras av riksdagen borde Apoteket AB:s också kunna regleras och ökas utan att behöva konkurrensutsättas. Staten som reglerande institution har förbisetts till förmån för marknadskrafterna. Att ett speciellt samhällsansvar finns i läkemedelsförsörjningen och att det finns moment i den som innehåller en viss risk har av regeringen förbisetts eller antagits vara försumbar. När läkemedelsförsörjningen ser ut som vanlig tjänst att tillhandahålla medborgarna blir det desto lättare att hävda möjligheterna för effektivisering genom marknadsstyrning.

7 Slutsatser och diskussion

Slutsatserna vi kan dra av vår studie är att friktionen mellan samhällsansvaret och kraven på konkurrenskraft på apoteksmarknaden tar sig flera uttryck för Apoteket AB. Det tydligaste är den ökade prioriteringen av merförsäljning av egenvårdsprodukter som delvis sker på bekostnad av en säker expediering och rådgivning. Apoteken har börjat likna bensinstationerna där man inte tjänar något nämnvärt på försäljningen av bensinen utan man skall försöka sälja så mycket annat som möjligt medan kunden är där och tankar (Liljeberg, 2013, s. 16-17). Apoteken tjänar inte något nämnvärt på att sälja receptbelagda läkemedel som är huvudsyftet utan allt går ut på att medan kunden väl är där försöka sälja så mycket annat som möjligt. Denna glidning är på intet sätt isolerad till de privata aktörerna utan Apoteket AB är också med på detta för att vara lika konkurrenskraftiga som andra aktörer. På så vis uppfylls regeringens syfte med att bolaget anpassas till den kommersiella marknaden, men på bekostnad av ett försämrat samhällsansvarstagande.

Personalens fortbildning är inte heller lika prioriterat. Schemalagd tid för egenstudier har tagit bort. Apotekarnas information om nya läkemedel och läkemedelsrön vid veckomötena har ersatts av information kring säljkampanjer och ekonomiska resultat. Det är obligatoriskt att personalen skall få fortbilda sig för att bibehålla kompetensen och apoteksaktörerna uppfyller detta krav, möjligen på en minimumnivå. Apotekspersonalen är fortfarande kompetent för sin uppgift men framtiden får utvisa om det på längre sikt fortsatt kommer att vara så med nuvarande utbildningsmodell.

Tillgängligheten till läkemedel är ett annat konfliktområde där intressen ställs på sin spets och det blir också ganska tydligt hur prioriteringen görs. I de förarbeten som gjorts har den ökade tillgängligheten lyfts fram som ett av några primära mål, att det skall bli fler apotek. Något som det också blivit. Denna markanta ökning som också skett har dock enbart tättorterna fått ta del av eftersom ingen nyetablering alls har skett i glesbygdssområden. Dock har regeringen ändå valt att införa en 24-timmarsregel där konsumenten har rätt att få läkemedel på vilket apotek som helst i riket inom 24 timmar från det att det efterfrågades. Således finns det ändå krav gällande tillgängligheten och bidrar till att upprätthålla en minimumnivå över landet. Klart är att för dem som bor i tätorten är tillgängligheten ökat markant.

Vi har applicerat två olika teoretiska perspektiv på konfliktområdena. Dels kan man se det som ett inkräktande på demokrativärdena av ekonomivärden enligt Lundquists teori om det offentliga etoset. Utifrån Hoods organisationskategorier kan man se det som ett ökat fokus på thetavärdena som betonar effektivitet i alla led och mindre uppmärksamhet på lambdavärdena som värderar säkerhet och stabilitet.

Avseende de olika teorierna anser vi att Hoods värderingskategorier är den mest relevanta och träffande teorin då problematiken med att prioritera säkerhet eller effektivitet framgår tydligt och är ett centralt problem som framkommit av empirin. Efter att ha applicerat Lundquists teori anser vi att teorin är bättre lämpad för analys av förvaltningar och ämbetsmän och blir svårare att använda i gråzonerna mellan privat och statligt. Samtidigt anser vi att Lundquists teori ger ett berikande perspektiv speciellt med tanke på dess normativa och kritiska karaktär. Utifrån hans perspektiv tvingas man ifrågasätta det rådande paradigmet. Båda perspektiven ger oss insikt i vilka bakomliggande värden som är representerade i friktionen i Apoteket AB:s verksamhet istället för att enbart se det som målkonflikter.

Vi har också studerat vilka värderingar och idéer som kan tänkas ligga till grund för att omregleringen gjordes utan betänkande av de nämnda konfliktområdena. Vi har använt Veldmans teori om hur den neoklassiska ekonomiska teorin tjänar företagsformen och Røviks teori om företagsformen som institutionaliserad norm för hur organisationer skall se ut. Av det flertal privatiseringar som gjorts under det senaste decenniet och bristen på riskanalysarbete innan omregleringen att döma. Perspektiven är kompletterande och ger insikt i vilka övergripande idéströmningar som kan ha påverkat beslutet till omreglering och den bristande riskanalysen. Samtidigt är perspektiven och den delen av vår studie på en ganska abstrakt nivå och går inte in i konkret detalj hur tankegångarna kan ha gått. En sådan ingående undersökning är dessvärre utanför den här studiens omfång men ett lämpligt område för vidare forskning.

Sammanfattningsvis kan vi se att det finns konflikter mellan samhällsansvaret och Apoteket AB:s roll på marknaden. Bolaget som S-bolag finns inte längre, kvar efter omregleringen finns ett bolag som faller in under de rådande organisationsnormerna.

8 Fortsatt forskning

Det finns många områden som faller inom studien som är att föredra för ytterligare forskning. En fördjupning av problematiken kring statens roll på marknaden som en kommersiell aktör är bara en av flera principiella frågor.

Det är även så som också konstateras i inledningen att den omreglerade apoteksmarknaden fortfarande inte är avslutad. Därför är det ytterst intressant att om några år när man fullt ut kan skönja de fulla effekterna av reformen att åter titta på området.

Apoteksgruppens roll på marknaden och det faktum att det existerar två statliga aktörer på samma marknad och då även den informationsasymmetri som råder på apoteksmarknaden på grund av att moderbolaget i den koncernen tidigare var Apoteket Omstrukturering AB som ett tag ägde Sveriges samtliga apotek och ansvarade för utförsäljningen. Vilken roll och vilken betydelse har detta haft? Vidare var det ett bolag med en bolagsledning som utifrån inte helt självklara mål som styrde upp och genomförde omstruktureringen. Vad har detta haft för betydelse för omstruktureringen?

9 Referenser

- Apoteket AB, 2013a. "Statens ägardirektiv 2013" [Elektronisk]
<http://www.apoteket.se/privatpersoner/om/Documents/Ägaranvisning.pdf>
Hämtdatum: [2013-12-05]
- Apoteket AB, 2013b. "Delårsrapport januari-september 2013" [Elektronisk]
http://www.apoteket.se/privatpersoner/om/Documents/Finansiell%20information/Apoteket_Q3_2013.pdf Hämtdatum: [2013-12-05]
- Dagens industri, 2009. "S ska inte återinföra apoteksmonopolet" [Elektroniskt]
<http://www.di.se/artiklar/2009/10/31/s-ska-inte-aterinfora-apoteksmonopolet/>
Hämtdatum: [2014-01-02]
- Eckstein, Harry, 2000. "Case study and theory in political science" i Gomm, Roger - Hammersley, Martyn - Foster, Peter (red.) *Case study method*. London: SAGE. s. 119-164
- Eldh, Gunilla, 2009. *Apoteket: monopolet som visade vägen*. Stockholm: Apotekarsocieteten.
- Finansdepartementet, 2013. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*. Fi 2013:6. Stockholm: EO Grafiska
- FN = FN-förbundet i Sverige, Hemsida, [Elektronisk] 2013 [1948]. Tillgänglig:
<http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/fns-allmana-forklaring-om-de-manskliga-rattigheterna/>. Hämtdatum: [2013-12-12]
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol 69, s. 3-19.
- Liljeberg, Gustav, 2013. "Mat är mackarnas största levebröd", *Motorföraren*, vol. 86, nr. 2, s. 16-17
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlittertur.
- Olsson, Erika- Ingman, Pontus- Ban, Ahmed- Kälvemark Sporrang, Sofia, 2014. "Pharmacist-patient communication in Swedish community pharmacies". *Research in Social and Administrative Pharmacy*, nr 10 (2014) s. 149-155.
- Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknad*. [Elektroniskt]
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/09/69/3c2ee564.pdf> Hämtdatum: [2013-12-20]
- Regeringskansliet, 2013, Hemsida, [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/17689>. Hämtdatum: [2013-12-19]
- RF = Kungörelse om beslutad ny regeringsform. SFS 1974:152.
- Riksrevisionen, 2006. *Vem och vad styr de statliga bolagen?*. RIR 2006:11. Stockholm: Riksdagstryckeriet.

- Riksrevisionen, 2010. *Förberedelsearbetet i apoteksreformen*. RIR 2010:19. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen, 2012. *Statens försäljningar av apotek*. RIR 2012:10. Stockholm: Riksdagens internttryckeri.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- SOU 2008:4 = Apoteksmarkandsutredningen, 2008. *Omreglering av apoteksmarknaden: huvudbetänkande*. Stockholm: Fritze
- Statskontoret, 2013. *En omreglerad apoteksmarknad: Slutrapport*. 2013:7. Stockholm: E-print.
- Sveriges Apoteksförening, 2011. "God apotekssed i Sverige (GPP)" [Elektronisk] <http://www.sverigesapoteksforening.se/wp-content/uploads/121218-Apotekens-roll-i-samh%C3%A4llet-low.pdf> Hämtdatum: [2013-12-02]
- Sveriges Apoteksförening, 2012. "Vitbok - Apotekens roll i samhället" [Elektronisk] <http://www.sverigesapoteksforening.se/wp-content/uploads/121218-Apotekens-roll-i-samh%C3%A4llet-low.pdf> Hämtdatum: [2013-12-02]
- Sveriges radio, 2010. "Nu är det bara Kuba och Nordkorea som har kvar apoteksmonopolet" [Elektroniskt] <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3615&grupp=12446&artikel=3844874> Hämtdatum: [2013-12-30]
- Valdman, Jeroen, 2013. "Politics of the Corporation". *British Journal of Management*. Vol. 24, (s. 18-30).