



2012:9

Myndighetsanalys av Statens veterinär- medicinska anstalt





DATUM
2012-03-07
ERT DATUM
2011-09-29

DIARIENR
2011/242-5
ER BETECKNING
L2011/2577

Regeringen
Landsbygdsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt

Regeringen gav den 29 september 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av verksamheten vid Statens veterinärmedicinska anstalt (myndighetsanalys). Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell som Statskontoret tagit fram.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt (2012:9)*.

Generaldirektör Yvonne Gustavsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Ingrid Skare, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustavsson

Ingrid Skare

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Modell för myndighetsanalyser	14
1.3	Bakgrund och genomförande	15
1.4	Disposition	17
2	Myndighetens uppgifter, mål och resurser	19
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Övergripande uppgifter och ansvar	20
2.3	Regeringens styrning	25
2.4	Målgrupper och omvärldsrelationer	29
2.5	Myndighetens resurser	32
3	Organisation och intern styrning	41
3.1	Sammanfattande iakttagelser	41
3.2	SVA:s organisation	41
3.3	Intern styrning, strategiutveckling och verksamhetsplanering	46
3.4	Organiseringen av SVA:s beredskap	52
4	Myndighetens resultat	59
	Sammanfattande iakttagelser	59
4.1	Statskontorets beskrivning av SVA:s resultat	60
4.2	SVA:s resultat och resultatredovisning	61
4.3	Andras uppfattning om SVA:s verksamhet	70
5	SVA som marknadsaktör	77
	Sammanfattande iakttagelser	77
5.1	Bakgrund – regeringens tilläggsuppdrag till Statskontoret	79
5.2	Staten som kommersiell aktör	80
5.3	SVA:s avgiftsintäkter	80
5.4	En bedömning av miniminivå för SVA:s konkurrensutsatta analysverksamhet	93

6	Viktiga förhållanden för SVA:s resultat	105
6.1	Interna faktorer	105
6.2	Externa faktorer	109
7	Utvecklings- och framtidsfrågor	113
7.1	Myndighetens viktigaste utmaningar	113
7.2	Ändrad strategisk styrning av verksamheten	114
7.3	Ändrad styrning av myndigheten	114
	Referenser	117

Bilagor

1	Uppdraget	121
2	Förkortningsordlista	123
3	Intervjuförteckning	125

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, enligt modellen för myndighetsanalyser som Statskontoret tagit fram. Analysen innehåller på regeringens begäran en beskrivning av SVA:s uppdragsverksamhet, med särskilt fokus på de delar där privata alternativ finns och där myndighetens verksamhet bedrivs i konkurrens med dessa. Den innehåller också en bedömning av en miniminivå för den konkurrensutsatta analysverksamheten, med hänsyn till att verksamhet som ligger inom ramen för SVA:s uppdrag ska upprätthålla en tillräcklig nivå.

Omfattande uppdrag enligt instruktionen

SVA är en veterinärmedicinsk expertmyndighet med kompetens inom övervakning och bekämpning av smittsamma djursjukdomar och sådana sjukdomar som kan spridas till människor, zoonoser. I uppdraget ingår att diagnostisera och utreda smittsamma djursjukdomars uppkomst, orsak och spridningssätt och att medverka i förebyggandet och bekämpandet av sjukdomarna. Andra uppgifter är att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos djur och utvecklingen av antibiotikaresistens, utreda spridning och diagnostisera smittämnen och kemiska risksubstanser i foder samt bedriva forskning och utveckling inom myndighetens område.

SVA är även nationellt referenslaboratorium (NRL) för ett trettiotal sjukdomar och europeisk referenslaboratorium för campylobakter. Det innebär att SVA ansvarar för att löpande kontrollera hur andra laboratorier i Sverige utför analyser av en viss sjukdom.

Instruktionen ger enligt Statskontoret utrymme för en mycket vid tolkning av vad som är myndighetens prioriterade uppgifter, utan att regeringen på annat sätt närmare preciserar hur myndigheten ska prioritera mellan olika uppgifter i sin verksamhet. Statskontoret noterar att upp-

giften att vara ett nationellt veterinärmedicinsk laboratorium saknar definition, så väl i instruktion som i förarbeten.

SVA:s beroende av extern finansiering

SVA bemyndigades år 1982, genom en ändring i regelverket, att disponera avgifter för diagnostiska och andra tjänster. Resultatet har blivit en större myndighet med kvalificerad analysverksamhet men också med ett stort beroende av extern finansiering.

Avgifter och bidrag utgjorde år 2011 mer än 60 procent av myndighetens intäkter. Bidragsmedel från såväl offentliga som privata organisationer stod för en ökande andel. Statskontoret konstaterar därför att en stor del av den verksamhet som myndigheten utför är efterfrågestyrd eller i varierande grad styrd av möjlig finansiering, med tillhörande villkor.

Tillväxten i avgiftsintäkternas utveckling har emellertid planat ut och är nu negativ. Detta förklaras bland annat med ett förbättrat djurhälsläge, mer effektiva diagnos- och analysmetoder och en ökande konkurrens. Förutsatt att den negativa trenden för avgiftsintäkterna är bestående, ställer det ökade krav på myndighetens planering och prioritering av verksamheten. En åtgärd till följd av de vikande avgiftsintäkterna är att myndigheten aktivt verkar för att bibehålla nuvarande omfattning och inriktning av hela verksamheten.

Organisatoriska förutsättningar för verksamheten

År 2008 skapade SVA en organisation med enheter i linjen och fyra tvärgående huvudprocesser – sjukdomsövervakning och beredskap, diagnostik och analys, kunskapsförmedling samt forskning och utveckling. Huvudprocesserna bildar myndighetens huvudsakliga verksamhet, och beskrivs som jämställda men ömsesidigt beroende.

Statskontoret konstaterar att den nya organisationen är logisk utifrån de problem som identifierades i den gamla organisationen. Enligt vår bedömning innebär dock den starka graden av integrering och ömsesidigt beroende att myndigheten har organiserat sig på ett sätt som ger en högre sårbarhet. Givet att verksamheten inom ramen för en av huvudprocesserna minskar – som nu har skett inom analysverksamheten –

påverkas förutsättningarna för att SVA kan genomföra alla delar av sitt uppdrag. Även sjukdomsövervakning och beredskap drabbas.

Myndighetens totala resultat är svårt att bedöma

SVA:s egna kundundersökningar, externa studier av forskningskvalitet samt undersökningar gjorda inom ramen för detta uppdrag, talar för att verksamheten i stort håller en hög nivå. Detta gäller särskilt forskning och utveckling men även ifråga om annan kompetens. SVA får genomgående goda omdömen för sin expertroll och sin laborativa kapacitet, men mindre goda omdömen när det gäller andra aspekter av konkurrenskraft, bl.a. pris och kundbemötande jämfört med privata alternativ.

Effekterna av uppdragverksamheten värderas mycket högt av SVA, men i årsredovisningarna finns ingen systematisk eller preciserad redovisning av dessa samband eller effekter beskriven. SVA bör därför, enligt Statskontorets bedömning, på ett tydligare och mer preciserat sätt redogöra för uppdragsverksamhetens effekter – såväl positiva som negativa – för myndighetens övriga verksamhet. Statskontoret finner det i nuläget svårt att bedöma om myndighetens totala resultat överensstämmer med uppdragsgivarens förväntningar. Visserligen genomför myndigheten de uppdrag den är ålagd att utföra, men eftersom uppdraget är vitt formulerat är det oklart om viss verksamhet ingår, inte ingår eller inte ska ingå bland uppgifter som myndigheten utför. Ett förtydligande behövs av vad som är *nödvändig verksamhet* och hur övriga uppgifter ska prioriteras.

Detta är särskilt angeläget i en verksamhet som är starkt efterfrågestyrd, där det kan finnas en påtaglig risk att verksamheten kan komma att anpassas efter tillgänglig finansiering. Enligt Statskontoret kan det från SVA:s sida behövas ökad strategisk intern styrning mot vilka resultat den ska uppnå.

Kartläggningen av SVA:s uppdragsverksamhet

SVA:s vaccinberedskap är enligt myndigheten helt avhängig av intäkter från den övriga vaccinförsäljningen. SVA har ett fullsortimentslager av samtliga vacciner som saluförs på den svenska marknaden. Som en konsekvens av att apoteksmarknaden omreglerats har konkurrensen sannolikt ökat, men hur mycket den har ökat, är för tidigt att bedöma.

Vidare har SVA ett mycket omfattande utbud av analyser. Av de över 800 analyserna 2011 stod ett fåtal för en mycket stor del av intäkterna. Merparten av analyserna bidrog var för sig mycket litet till de totala intäkterna. Statskontoret drar därför slutsatsen att skälet till att alternativa leverantörer av vissa analystjänster saknas är att det är svårt att uppnå lönsamhet för ett stort antal sällanalyser.

Miniminivå för avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet

Statskontoret har uppdragits att lämna en miniminivå av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och då särskilt den konkurrensutsatta. Utgångspunkten för Statskontorets bedömning är gällande principer för kommersiell verksamhet i statlig regi där huvudregeln är att statliga myndigheter inte ska sälja tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Enligt Statskontoret har myndighetens finansieringsbehov ingen relevans i den principiella bedömningen. Det är heller inte ett hållbart argument att verksamheten för med sig fördelar i form av att upprätthålla kompetens och bättre lösa de myndighetsuppgifter som man har.

Det är däremot skäligt att staten agerar på en marknad om tjänsten eller varan möter ett behov hos medborgarna som inte kan tillgodoses med marknadslösningar. Ytterligare utgångspunkter för analysen är därför olika sätt att dela in och prioritera SVA:s uppdrag utifrån en helhetsvärdering av vad som faller in i myndighetens centrala uppgifter, eller alltså kan sägas ingå i ett offentligt åtagande.

Statskontoret uppfattar sjukdomsövervakning och beredskap, forskning och utveckling samt service som tre centrala uppgifter enligt dagens instruktion, vilket ger tre olika alternativ att resonera kring. I samtliga alternativ är omfattningen av uppdragsverksamheten lägre jämfört med nuläget. Statskontoret bedömer att det mest realistiska alternativet är det där myndigheten utför alla tre uppgifterna – om än i en tydligt avgränsad omfattning.

Interna och externa faktorer av betydelse för myndighetens resultat

Statskontoret bedömer att den höga graden av integration som präglar SVA:s verksamhet innebär att myndigheten blir sårbar för yttre förändringar. Den försvarar också för en effektiv intern styrning och

kontroll i och med att möjligheterna för renodling av uppgifter minskar och redovisningar blir mindre tydliga.

SVA:s förmåga att prioritera i verksamheten är dock avhängig av en tydlig styrning från regeringens sida. SVA:s verksamhet och resultat påverkas dessutom i hög utsträckning av olika omvärldsfaktorer såsom sjukdomsläget men även ändringar i exempelvis EU:s regelverk inom området.

Myndigheten bedömer att den negativa trenden gällande avgiftsintäkternas utveckling kommer att bestå om inget görs. Statskontoret konstaterar att graden av konkurrens och efterfrågan är mycket viktiga faktorer för SVA:s analysverksamhet. Sammantaget är det svårt att bedöma hur marknaden kommer att utvecklas, men det finns principiella kriterier som talar för en förändring av uppdragsverksamhetens omfattning på sikt.

En förändrad strategisk styrning av verksamheten

Statskontoret bedömer att myndighetens nuvarande strategiska inriktning att försöka bevara nuvarande omfattning av verksamhet och intäkter istället för att anpassa sig till nya förutsättningar, inte är ändamålsenlig. Myndigheten bör därför ompröva sin nuvarande strategiska inriktning i syfte att minska sin sårbarhet för dessa förändringar. Statskontoret bedömer att SVA även bör se över organisationen för att kunna göra tydligare prioriteringar i verksamheten.

Regeringen rekommenderas att se över SVA:s instruktion

Statskontoret har konstaterat att regeringens styrning genom styrdokument och dialoger inte är tydlig och att olika bedömare ger varierande svar på vad som är myndighetens kärnuppgift. Beredskapsuppgifterna är dock de som har starkast författningsstöd. Statskontoret sluter sig därför till att beredskapsuppdraget, i betydelsen beredskap mot spridning av farliga djursjukdomar, är en mycket väsentlig uppgift för myndigheten.

SVA:s uppdrag är idag enligt instruktionen brett, riktat mot vitt skilda målgrupper. En översyn av instruktionen är därför motiverad. Enligt Statskontoret kan instruktionen tydligare ange SVA:s primära syfte – myndighetsuppdraget. Som det är formulerat i dag, är uppdragen som

expert- och serviceorgan för myndigheter och enskilda helt jämställda. Om uppdraget som expertmyndighet tydliggörs, kommer serviceuppdraget gentemot enskilda explicit underordnas myndighetsuppgiften.

Vi bedömer att detta kommer att underlätta SVA:s prioritering av regeringens, Jordbruksverkets och andra myndigheters behov.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Analysen ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Analysen ska, utöver vad som följer av modellen, innehålla:

- en analys av myndighetens uppdragsverksamhet, särskilt de delar i verksamheten där privata alternativ finns och där myndighetens verksamhet bedrivs i konkurrens med privata alternativ,
- en bedömning av vilken miniminivå för den konkurrensutsatta verksamheten som krävs för att fullgöra myndighetens övergripande uppdrag och vad som kan krävas av myndigheten för en stabil och uthållig beredskap och insats vid krissituationer,
- en beskrivning av SVA:s roll som riskvärderande myndighet och expertmyndighet samt
- en beskrivning av myndighetens roll som nationellt veterinärmedicinskt laboratorium, nationellt samt internationellt referenslaboratorium.

Enligt uppdraget ska Statskontoret i sin analys beakta regeringens uppdrag till Smittskyddsinstitutet och SVA att se över formerna för Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet. Statskontoret fick efter kontakt med Regeringskansliet ändrat avrapporteringsdatum från den 2 till den 9 mars 2012. Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Modell för myndighetsanalyser

Syfte

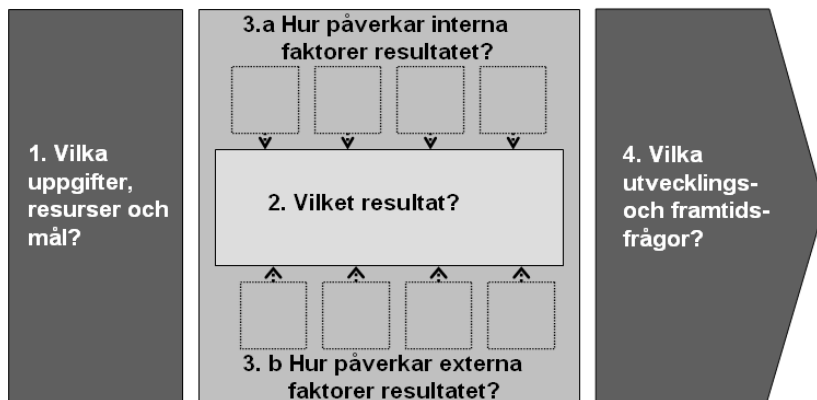
En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra underlag i regeringens myndighetsdialog. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1 nedan). Momenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag i det första momentet är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som framkommit i de tre föregående momenten. En mer utförlig redogörelse av modellen lämnas i Statskontorets rapport 2008:17.

Figur 1 Analysmomenten i en myndighetsanalys



1.3 Bakgrund och genomförande

Bakgrund till uppdraget

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att centrala underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelser behöver kompletteras med en djupare analys av SVA för att bredda regeringens underlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten.

Som motiv för att låta Statskontoret särskilt se över uppdragsverksamheten anger regeringen i uppdraget att det är viktigt att den uppdragsverksamhet som sker i konkurrens med andra aktörer är motiverad ur perspektivet att den är nödvändig för att myndigheten ska kunna genomföra sitt uppdrag.

Genomförande

Myndighetsanalysen av SVA grundar sig till stor del på skriftliga källor. Till dessa räknas externa styrdokument som förordningar och regleringsbrev, propositioner, offentliga utredningar. Hit räknas också myndighetens årsredovisningar, budgetunderlag och interna styrdokument.

Statskontoret har också genomfört intervjuer med tjänstemän på SVA. I detta arbete har Statskontoret intervjuat generaldirektören, planeringsdirektören, personaldirektören, ledningsgruppen (inkl. enhetschefer), statsepizootologen,¹ ekonomichefen, personaldirektören och huvudprocessägarna.

Statskontoret har också intervjuat ansvariga tjänstemän på Landsbygds- och Förvarsdepartementet, samt tjänstemän på Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksrevisionen. Utöver detta har Statskontoret haft en dialog med ett urval företrädare för SVA:s stora kunder eller viktiga intressenter. De som intervjuats i dessa roller är företrädare för Svensk mjölk, Sveriges veterinärförbund, Sveriges veterinärmedicinska sällskap, Svenska Djurhälsovården, Vidilab AB och Föreningen Veterinärer i Sverige.

En lista över samtliga intervjuer återfinns i bilaga 2.

Avgränsningar

Enligt uppdraget ska Statskontoret göra en bedömning av miniminivå för den konkurrensutsatta verksamheten. Miniminivå i detta fall avser minsta möjliga nivå för att SVA ska kunna fullgöra de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion.

Statskontoret har i detta uppdrag valt att tolka frågan om en bedömning av miniminivå av SVA:s uppdragsverksamhet som en fråga om prioriteringen av SVA:s myndighetsuppgifter. Statskontoret har undersökt vilka kostnader SVA uppger i dagsläget för sina prioriterade uppgifter och hur finansieringen ser ut idag. Det bör dock betonas att syftet med myndighetsanalyser inte är att ge ett underlag för genomgripande omprövning av en myndighets verksamhet.

Utgångspunkten är att Statskontoret tolkar miniminivå som den nivå som behövs för att SVA ska kunna fullgöra sitt beredskapsansvar ifråga om de sjukdomar som faller inom ramen för smittskyddslagstiftningen. Därutöver beaktas andra uppdrag som följer av instruktionen, rörande forskning och kunskapsförmedling och även sådant som

¹ Statsepizootologen utses av regeringen och har ansvar för frågor rörande epizootier och andra allvarliga infektionssjukdomar hos djur. Vid sjukdomsutbrott leder statsepizootologen bekämpningsarbetet från SVA:s sida.

faller in under myndighetens serviceuppdrag. Sammantaget utgör detta myndighetens prioriterade uppgifter.

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag gjort en mindre marknadsanalys. Vi har således inte gjort någon fördjupad kartläggning av exempelvis konkurrenter, marknadsandelar, efterfrågan eller liknande.

När det gäller belysningen av SVA:s roll som expertmyndighet har den avgränsats till en intressentanalys bland ett antal nyckelmyndigheter och större djurorganisationer. Belysningen omfattar inte någon värdering av expertfunktionen utan uppdraget redovisas i form av en fördjupad beskrivning inom ramen för myndighetsanalysens olika moment.

Regeringen har i uppdraget särskilt angivit att Statskontoret ska beakta det uppdrag som regeringen givit SVA och Smittskyddsinstitutet att se över formerna för Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet. Statskontoret redovisar de relevanta delarna av utredningen i rapportens kapitel 5.

En viss avgränsning har gjorts i tid. När det gäller redovisning av myndighetens resultat så har redovisningar från de två senaste åren använts företrädesvis. Skälet till denna avgränsning är att myndighetsanalyser avser att vara nulägesbeskrivningar. I vissa enstaka fall har kompletteringar med äldre data gjorts.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektet har genomförts av en projektgrupp bestående av Elisa Abascal Reyes (projektledare), Ingrid Skare och Hedvig Tängdén (t.o.m. 31 januari 2012).

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. SVA har också getts möjlighet att faktagranska och kommentera delar av ett utkast till rapport. Andra intervjuade personer har beretts möjlighet att granska avsnitt där deras intervjuer behandlas i rapporten.

1.4 Disposition

Kapitel 2, 3 och 4, som följer av den övergripande dispositionen för myndighetsanalyser, inleds med Statskontorets sammanfattande iakttagelser.

I kapitel 2 presenteras de yttre ramarna för SVA:s verksamhet i form av de uppgifter och mål som statsmakterna beslutat för SVA, samt SVA:s ekonomiska resurser. En beskrivning av SVA som nationellt referenslaboratorium och europeisk referenslaboratorium ges också i kapitlet.

I kapitel 3 beskrivs hur myndigheten tolkar och operationaliserar sitt uppdrag samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet. I detta kapitel besvaras uppdragets del om en beskrivning av SVA:s expertroll.

I kapitel 4 beskrivs SVA:s resultat utifrån myndighetens egen redovisning, Statskontorets iakttagelser och olika målgruppers bedömningar.

Kapitel 5 ägnas helt åt de frågor som regeringen ställde i uppdraget avseende SVA:s analysverksamhet. I detta kapitel besvaras uppdragets del om att lämna en bedömning av miniminivå för uppdragsverksamheten. Slutsatserna från utredningen om Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet i frågan om ytterligare samordning och effektivisering presenteras också här.

I kapitel 6 identifieras och analyseras interna och externa förhållanden som bedöms ha särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I kapitel 7 redovisar Statskontoret frågor och förhållanden som bedöms som särskilt viktiga för att SVA i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

Till rapporten har uppdraget och en intervjuförteckning bifogats.

2 Myndighetens uppgifter, mål och resurser

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Myndighetens övergripande uppdrag är att vara ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan. Expertrollen är, enligt instruktionen, jämfäställd med servicefunktionen.

Statskontoret konstaterar att SVA:s instruktion ger utrymme för en mycket vid tolkning av vilka som är myndighetens prioriterade uppgifter, samtidigt som vissa utpekade uppgifter saknar definition. Uppgiften att vara ett nationellt veterinärmedicinskt laboratorium är till exempel inte närmare preciserad vare sig i tillgängliga förarbeten eller i externa styrdokument.

Vi kan vidare konstatera

- att intervjuuppgifter pekar på att det finns olika uppfattningar om vad SVA ska arbeta med
- att avgiftintäkterna minskar
- att man är beroende av avgiftsintäkter från ett fåtal stora kunder, främst Jordbruksverket
- att särskilda bidrag är en växande intäktspost.

Ytterligare iakttagelser är att SVA:s finansiella förutsättningar är i färd med att ändras. En tydlig trend är att avgiftsintäkterna minskar, vilket ställer större krav på myndighetens planering av verksamheten. Inslagen av tillfällig finansiering för verksamhet som regeringen prioriterat har vidare inneburit att SVA byggt upp verksamhet utifrån regeringens prioriteringar utan långsiktig finansiering.

2.2 Övergripande uppgifter och ansvar

Bakgrund

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är en drygt hundra år gammal myndighet och dess verksamhets- och ansvarsområden har varit relativt likartade även om metoder, teknisk utveckling och internationalisering ändrat verksamhetens förutsättningar. I och med Sveriges inträde i EU kom det veterinärmedicinska området avseende allvarliga djursjukdomar att falla under en omfattande och detaljrik gemenskapsrätt. Regleringarna omfattar dels organiseringen av krisberedskapen, dels fördelning av resurser, funktioner och ansvar. Av gemenskapens rättsakter är zoonosdirektivet med tillhörande kontrollförordning samt bekämpningsreglering och reglering av nationella referenslaboratorier (NRL) av särskild vikt för SVA:s ansvar och uppgifter.

Den övergripande strukturen för EU:s krisberedskap inom området *riskanalys* är en tredelad struktur: riskvärdering, riskhantering och riskkommunikation. I Sverige är SVA den *riskvärderande* myndigheten,² medan Jordbruksverket ansvarar för riskhanteringen.

Författningsstyrda uppgifter

Myndighetens instruktion

En närmare beskrivning av övergripande uppgifter och ansvar ges i förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt. Där anges inledningsvis att SVA:s uppgift är att vara nationellt expert- och serviceorgan åt såväl myndigheter som enskilda.³

I instruktionen specificeras vidare ett antal ansvarsområden och uppgifter för myndigheten. SVA ska enligt instruktionen utföra följande uppgifter:

- utreda smittsamma djursjukdomar inklusive zoonosers uppkomst, orsak och spridningssätt,

² Jordbruksverket bär ansvar för riskhanteringen. De båda myndigheterna delar ansvaret för riskkommunikation inom sina respektive områden. Samma ansvarsfördelning gäller även vid mindre incidenter och vid normaltillstånd. Ansvarsfördelningen grundar sig på en bilateral överenskommelse mellan myndigheterna.

³ 1 § förordning (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt.

- medverka i förebyggandet och bekämpandet av dessa sjukdomar,
- upprätthålla en effektiv vaccinberedskap avseende smittsamma djursjukdomar inklusive zoonoser,
- vara nationellt veterinärmedicinskt laboratorium,
- utföra diagnostik av zoonoser, epizootiska och övriga anmälningspliktiga sjukdomar hos djur inklusive diagnostik som föreskrivs i EU:s regelverk,
- vara nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde,
- utreda spridning och utföra diagnostik av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder samt arbeta förebyggande med fodersäkerhet,
- bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde,
- följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur,
- följa och analysera utvecklingen av resistens mot antibiotika och andra antimikrobiella medel bland mikroorganismer hos djur och i livsmedel,
- verka för en rationell användning av antibiotika till djur.

SVA ska i första hand utföra de undersökningar och utredningar som Jordbruksverket begär. Dessa ska planeras och genomföras efter samråd med Jordbruksverket. SVA ska om möjligt också med förtur utföra de undersökningar som andra statliga myndigheter begär.⁴

I instruktionen regleras även vissa särskilda funktioner som ska finnas vid myndigheten: I 9 § anges att det ska finnas en statsepizootolog anställd vid myndigheten med särskilt ansvar för frågor som rör epizootiska och andra allvarliga infektionssjukdomar. Vidare anges i 14 § att en professor vid myndigheten ska undervisa vid Lantbruksuniversitetet eller andra högskolor inom området. Även andra tjänstemän ska undervisa inom sitt område. SVA beslutar om omfattningen av undervisningen.

⁴ 3 §

Övriga författningar av vikt för SVA:s verksamhet

Kontrollförordningen

I förordningen om offentlig kontroll av efterlevnad av foder- och livsmedelslagstiftning och djurhälsa och djurskydd, definieras ett antal begrepp som har samma innebörd i andra direktiv som direkt berör SVA (se nedan).⁵ Huvudsyftet med förordningen är bl.a. att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön. I Sverige är Livsmedelsverket den myndighet som närmast berörs av kontrollförordningens bestämmelser.

Zoonosdirektivet

I det s.k. zoonosdirektivet⁶ regleras former för övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen och antimikrobiell resistens samt epidemiologiska undersökningar av livsmedelsburna utbrott. Direktivet reglerar även utbyte av information om zoonoser och zoonotiska smittämnen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Det är även i detta direktiv som bestämmelser om gemenskapens referenslaboratorier och nationella referenslaboratorier återfinns.

Zoonoscentrum vid SVA inrättades år 1997 som en följd av zoonosdirektivet.

Svenska lagar, förordningar och föreskrifter inom smittskyddsområdet
Smittsamma och anmälningspliktiga djursjukdomar kan delas in i anmälningspliktiga djursjukdomar enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) och anmälningspliktiga sjukdomar enligt smittskyddslagen (2004:168).

Allmänfarliga epizootisjukdomar omfattas av epizootilagen. När en veterinär fattar misstanke om epizooti ska detta omedelbart meddelas Jordbruksverket och länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska i sin tur utan dröjsmål, underrätta SVA (3 a §).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. EUT L 165 30.4.2004.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG. EUT L 325/31 12.12.2003.

Utöver ovanstående lagar finns även lagen (2006:86) om provtagning på djur m.m., lagen (2006:807) om kontroll av husdjur m.m., epizootiförordningen (1999:659), zoonosförordningen (1999:660), förordning (2005:422) om övervakning av zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:98) om bekämpande av epizootiska sjukdomar som i olika utsträckning reglerar SVA:s verksamhetsområde.

Krisberedskapsförordningen

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår en förteckning över samverkansområden och myndigheter som har särskilt ansvar inom områdena. SVA har särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§. 11 § innebär särskilt ansvar för krisberedskapen, dvs. ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. 18 § innehåller en förklaring kring det särskilda ansvar som SVA har inför och vid höjd beredskap (beredskapsansvarig myndighet).

Med kriser kan för SVA:s del avses större utbrott av epizootisjukdomar eller anmälningspliktiga djursjukdomar som innebär en allvarlig störning av samhällets funktioner. I enlighet med krisberedskapsförordningen⁷ ska SVA i samverkan med andra myndigheter arbeta förebyggande mot spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen. SVA ingår i forumet samverkansområdet farliga ämnen (SOFÄ).

Avgiftsförordningen

I 17 § i SVA:s instruktion regleras att myndigheten får ta ut avgifter för utförda undersökningar och utredningar samt tillhandahållna vacciner, diagnostika och laboratorieprodukter. Myndigheten får också disponera sina avgiftsintäkter. Myndigheten får själv besluta om avgifternas storlek, men det finns ytterligare reglering som binder myndigheten att följa vissa principer kring prissättning. I avgiftsförordningens (1992:191) 5 § anges att myndigheten får sätta en avgift upp till full kostnadstäckning om inte regeringen föreskrivit något annat. Av bestämmelserna framgår att myndigheter inte har rätt att sätta en avgift som överskrider full kostnadstäckning.

⁷ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Nationellt referenslaboratorium och europeiskt referenslaboratorium

Funktionen nationellt referenslaboratorium (NRL) och europeiskt referenslaboratorium (CRL) följer av zoonosdirektivets och kontrollförfordningens bestämmelser.⁸ Funktionen NRL innebär att ett laboratorium har en form av tillsynsansvar över analyser för en viss sjukdom eller typ av sjukdom. Det är således inte ett tillsynsansvar i stort av ett helt laboratorium utan enbart ett tillsynsansvar för en viss sorts analys. Kvalitet och säkerhet i analyserna säkerställs bland annat genom att dessa harmoniseras. Det är regeringen som föreslår vilka laboratorier som ska vara behöriga laboratorier och NRL för vissa sjukdomar. I Sverige är SVA NRL för ett drygt trettio-tal olika sjukdomar, vissa i samråd med Livsmedelsverket. Det innebär att SVA ansvarar för att löpande kontrollera hur andra laboratorier i Sverige utför analyserna.

Funktionen europeiskt referenslaboratorium regleras även den i kontrollförfordningen. CRL har till huvuduppgift att samordna och kvalitetssäkra de nationella referenslaboratorierna. Ett laboratorium utses av kommissionen till CRL efter ett ansökningsförfarande och i kontrollförfordningen anges ett antal krav som ett CRL ska uppfylla. För CRL-funktionen utgår ett visst ekonomiskt stöd. Statens veterinärmedicinska anstalt har utsetts att vara CRL för *Campylobacter*.⁹

Det framgår inte av myndighetens egen redovisning på vilket sätt och i vilken omfattning uppdragen som CRL och NRL belastar myndigheten i termer av resurser. Det saknas vidare en närmare precisering av hur uppdragen gynnar myndighetens övriga verksamhet, men SVA menar att det även från kvalitetssynpunkt är nödvändigt att ha den kompetens som följer av NRL och EURL-uppdragen.¹⁰

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG EUT L 325/31 12.12.2003 samt Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. EUT L 165/77 30.4.2004.

⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 776/2006 av den 23 maj 2006 om ändring av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 vad beträffar gemenskapens referenslaboratorier (Text av betydelse för EES) EUT L 136, 24/05/2006 s. 0003 – 0008.

¹⁰ SVA e-brev 2012-02-13.

Som ett led i uppdragen som NRL och CRL organiserar SVA för viss diagnostik med jämna mellanrum s.k. ringtester som skickas ut till andra laboratorier i landet. Alla laboratorier får standardiserade prover med olika halter av det agens (smittämne) de förväntas upptäcka. Ansvarig för de ringtester som utgår från SVA är SVA:s head of NRL-funktion. Det framgår inte av SVA:s redovisning i vilken omfattning detta arbete belastar myndigheten eller vilka aktiviteter eller prestationer som genomförts.

Viss diagnostisk verksamhet som SVA utför sker i konkurrens med privata laboratorier (trikinundersökningar). Eventuella intressekonflikter eller misstankar om otillbörlig sammanblandning av roller, har enligt SVA åtgärdats genom en organisatorisk åtskillnad av utförare av olika uppgifter. SVA uppger att Head of NRL ansvarar för utskick och bedömning av ringtester.¹¹ Statskontoret konstaterar dock att Head of NRL är en i huvudsak administrativ funktion och att det i denna funktion inte ingår att utföra själva bedömningen.¹² Statskontoret konstaterar därför att den organisatoriska åtskillnaden i huvudsak är administrativ men att det är oklart om det i praktiken skett någon åtskillnad.

2.3 Regeringens styrning

SVA sorterar under Landsbygdsdepartementet. Ansvar för beredskapen inom det veterinärmedicinska området innebär dock även en viss grad av styrning från i huvudsak Försvarsdepartementet, som är ansvarigt departement för samhällets övergripande krisberedskap.

Vid sidan av Landsbygds- och Försvarsdepartementet har även Miljödepartementet ett visst inflytande över SVA:s verksamhet genom att man via Naturvårdsverket ger bidrag till SVA för att övervaka hälsoläget bland vilda djur.¹³ Enstaka kontakter förekommer även mellan SVA och Socialdepartementet.¹⁴

¹¹ SVA e-brev 2012-02-14

¹² Telefonsamtal med SVA:s Head of NRL 2012-03-01.

¹³ Naturvårdsverkets regleringsbrev.

¹⁴ Intervju Anders Engvall, Staffan Ros 2011-11-15.

Inom regeringskansliet finns en interdepartemental arbetsgrupp om farliga ämnen (CBRN¹⁵) som leds av Försvarsdepartementet. Inom Landsbyggsdepartementet finns en särskilt ansvarig tjänsteman för krisberedskapsfrågor med vilken Försvarsdepartementets tjänstemän för dialog om SVA:s beredskapsuppgifter. Regeringen inhämtar expertutlåtanden från SVA i veterinärmedicinska frågor, men det är som regel Jordbruksverkets tjänstemän som deltar som svenska delegater (efter bemyndigande av regeringen) i kommittéförhandlingar i EU. SVA kan ibland delta som medföljande expert.

I SVA:s regleringsbrev för åren 2010 och 2011 återfinns, till skillnad från regleringsbrev från tidigare år, färre preciseringar av vilka uppgifter myndigheten ska genomföra. Regeringen styr därmed myndigheten på en övergripande nivå och antalet åiterrapporteringskrav och särskilda uppdrag är förhållandesvis få. Det har dock förekommit att regeringen särskilt utpekat vissa områden som prioriterade och villkorat anslaget.

Regleringsbrevet för 2011

Av regleringsbrevet för år 2011 framgår att SVA ska vara verksam inom fyra olika områden utan inbördes prioritering:¹⁶

- sjukdomsövervakning och beredskap,
- diagnostik och analysverksamhet,
- forskning och utveckling samt
- kunskapsförmedling.

Denna övergripande indelning är identisk med de huvudprocesser som myndigheten identifierat för sin verksamhet och som beskrivs närmare i kapitel 3. Indelningen överensstämmer även med verksamhetsgrenarna i tidigare regleringsbrev.

Det anges vidare att minst sex miljoner kr (av anslaget) ska användas för att utarbeta förebyggande åtgärder och bekämpningsstrategier avseende nya djuranknutna smittor i ett förändrat klimat. Statskontoret

¹⁵ CBRN: Vedertagen förkortning för farliga ämnen Chemical, Biological, Radioactive, Nuclear.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens veterinärmedicinska anstalt. Jo2010/3690

konstaterar att regeringen i detta fall inte styr myndigheten med tydliga mål avseende resultat. Istället uttrycks styrningen i termer av ekonomiskt utrymme för vissa uppgifter. Ett mål om att använda en viss summa pengar innebär vidare att det inte går att utvärdera *hur* medlen använts, utan enbart *att* de använts.

Återrapporteringskrav

Regeringen anger i regleringsbrevet för år 2011 att SVA ska ha följande mål och återrapporteringskrav:

Myndigheten ska återrapportera på vilket sätt man bidrar till regeringens vision *bruka utan att förbruka* med tillhörande mål. Visionen är en politisk avsiktsförklaring från regeringens sida i vilken man redogör för sin syn på den önskvärda utvecklingen inom skogs- och lantbruk.

Ett generellt och återkommande återrapporteringskrav är att göra en värdering av vilka effekter uppdragsverksamheten haft för genomförandet av myndighetsuppgifterna.

Det anges vidare särskilt att SVA i sin återrapportering ska göra en övergripande bedömning av hälsoläget och sjukdomssituationen hos domesticerade och vilda djur i Sverige.

Slutligen kan nämnas att SVA även ska återrapportera hur man bidrar till regeringens politik för en global utveckling (PGU).

Särskilda uppdrag

SVA ska fortsätta att driva en grupp för samråd med Naturvårdsverket om programmet för att följa och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos vilda djur. Särskilt samråd ska göras med Jordbruksverket när det handlar om sjukdomar som regleras av epizootilagen.

Vidare ska SVA fortsätta att driva det samverkansorgan som benämns Strategigruppen för rationell antibiotikaanvändning och minskad antibiotikaresistens inom området veterinärmedicin och livsmedel (Strama VL). Strategigruppens syfte är att verka för en sektorsövergripande samordning och ta initiativ som möjliggör en fortsatt effektiv användning av antibiotika, i första hand inom djurhälso- och livsmedelsområdet.

I takt med att beredskapsuppgifterna blivit fler och mer komplexa¹⁷ har myndighetens kontakter med Försvarsdepartementet ökat. Det är oklart vilken grad av samordning som finns mellan de olika departementen gällande nya uppgifter och finansiering av insatserna. Oklarheten handlar dels om vad som är SVA:s huvuduppgift, dels om former och frekvens för samordningen.

Författningsstödet för beredskapsuppgifterna återfinns i Epizootilagen med tillhörande förordning, krisberedskapsförordningen, i lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa (2006:1570) samt i SVA:s instruktion.¹⁸ Instruktionens 2 § fastställer att SVA ska medverka i förebyggandet och bekämpandet av smittsamma djursjukdomar och i 3 § anges att Jordbruksverket ska prioriteras. I SVA:s regleringsbrev finns dock inga särskilda uppdrag som gäller beredskapsansvaret.¹⁹

Samtidigt ställs i regleringsbrevet krav på återrapporteringen både vad gäller hälsoläget och hur myndigheten operationaliserar regeringens politik *bruka utan att förbruka*. Men denna politik handlar om skogs- och lantbruksnäringen i sin helhet och inte om beredskaps- eller djurskydds-/djurhälsoläget explicit. Statskontoret konstaterar vidare att departementens samordning och samsyn vad gäller vad gäller långsiktig finansiering av SVA:s beredskapsuppgifter är något oklar t.ex. avseende långsiktig finansiering av de nya uppgifter som myndigheten tagit på sig inom ramen för beredskapsuppdraget.

När det gäller den informella styrningen uppdaterar SVA regelbundet Landsbygdsdepartementet avseende verksamhetens status. Inför större förändringar, till exempel nya åtaganden, kontaktas Landsbygdsdepartementet för avstämning. Såväl myndighet som regeringstjänstemän menar att denna kommunikation fungerar tillfredsställande.

¹⁷ Intervju Anders Engvall, Staffan Ros 2012-01-12.

¹⁸ Epizootilagen (1999:657), Epizootiförordningen (1999:659), förordning (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt, förordningen (2006:942) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa (2006:1570).

¹⁹ I *bruka utan att förbruka* fastslås dock att Sverige ska ha en säker livsmedelsproduktion.

2.4 Målgrupper och omvärldsrelationer

SVA:s målgrupper

I instruktionen framgår att SVA ska vara ett nationellt expert- och serviceorgan åt såväl myndigheter som enskilda. SVA har följdenligt en bred målgrupp. När det gäller myndigheter framgår dock att Jordbruksverket ska prioriteras före andra statliga myndigheter. Utifrån SVA:s redovisning och intervjuer med myndighetens olika chefer framkommer ingen enhetlig bild av hur målgrupperna prioriteras i praktiken annat än undantagsvis.²⁰

Inledningsvis konstaterar Statskontoret att SVA har ett mycket omfattande nätverk. Som beskrivits ovan har SVA mer eller mindre regelbundna kontakter med flera olika departement. Utöver Jordbruksverket samverkar eller kommunicerar SVA med ett flertal olika myndigheter. De flesta kontakterna rör beredskapsfrågor.

Det kan även framhållas att SVA har regelbundna kontakter och omfattande samarbete med svenska universitet. Särskilt nära är samarbetet med Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, där även viss undervisning bedrivs av SVA-anställda. SVA samarbetar vidare med enskilda forskare vid utländska universitet.

I myndighetens internationella nätverk ingår även regelbundna kontakter med EU:s institutioner inom området²¹ och andra internationella organisationer.²² Myndigheten samarbetar också med andra veterinärmedicinska institut.

Många av kontakterna med djurorganisationerna, enskilda djurhållare och praktiserande veterinärer och andra kliniskt verksamma sker i affärsmässiga sammanhang där dessa organisationer eller enskilda är SVA:s kunder.

²⁰ Det finns en tydlig prioriteringsordning vid kriser.

²¹ Kommissionen: DG SANCO, DG Research, men även FVO och EFSA.

²² T.ex. WHO och OIE.

I krissituationer ska medierna prioriteras i syfte att uppnå största möjliga spridningseffekt av den information som ska vidareförmedlas givet tillgängliga resurser till allmänheten.

Av ovanstående uppräknig framgår att SVA i sin helhet har ett mycket stort antal målgrupper av olika karaktär. Den service och information man ger kan vara utformad på olika sätt beroende på mottagare. Det finns inte alltid en helt tydlig bild av hur dessa olika grupper prioriteras i olika sammanhang.

Angränsande myndigheters verksamheter

Jordbruksverket är den myndighet som har ansvar för riskhantering, men även djurskydd och djurhälsa. Det är även inom Jordbruksverket som distriktsveterinärorganisationen (DV) är organiserad. DV har beredskap för landets smittskydd och organisering av smittskydd i fält.²³ SVA svarar för riskvärdering och har laboratorieresurser. SVA kan, såvitt Statskontoret erfarit, i stora delar beskrivas som en stödfunktion till Jordbruksverket som är ansvarig myndighet för smittskydd och risk- och krishantering. SVA menar att Jordbruksverket och SVA är av varandra ömsesidigt beroende myndigheter. Det kan tilläggas att SVA och Jordbruksverket gemensamt har initierat ett förtydligande av arbets- och ansvarsdelningen.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna har nyligen behandlats av Djursmittsutredningen.²⁴ I utredningens betänkande lämnades bland annat förslag om ändrade ansvarsförhållanden. Utredningen föreslog att SVA skulle ges egna medel för att ansvara för övervakning av djursmittor, förslaget implicerade även att SVA skulle få ett normeringsansvar. SVA och Jordbruksverket har i sina remissvar avvisat förslagen i dessa delar och förordat ett bibehållande av rådande ansvarsuppdelning mellan myndigheterna.

Smittskyddsinstitutet (SMI) är en kunskapsmyndighet med uppgift att ur ett brett folkhälsoperspektiv verka för smittskydd och bidra till att landets smittskydd fungerar effektivt. SVA och SMI har därför zoonoser som gemensam nämnare. SMI har också ett uppdrag att verka för

²³ 22 § förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

²⁴ SOU 2010:106, Folkhälsa – Djurhälsa. Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring.

en restriktiv antibiotikaanvändning.²⁵ I regleringsbrevet för år 2011 för Smittskyddsinstitutet anges att SMI ska samverka med SVA i tre olika uppdrag.²⁶

Socialstyrelsen är den myndighet som har ett övergripande ansvar för smittskydd; det vill säga att Socialstyrelsen är den riskhanterande myndigheten inom det humanmedicinska området. Myndigheten har även normeringsuppgifter inom området. Det innebär att Socialstyrelsen utarbetar föreskrifter och allmänna råd kring exempelvis zoonoser som inbegriper SVA:s ansvars- och kompetensområde på olika sätt.

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och livsmedelssäkerhet och organiserar den veterinära djurbesiktningen vid slakterierna. Livsmedelsverket har också ett beredskapsansvar och är ett nationellt referenslaboratorium inom sitt område. Det finns vissa sjukdomar, exempelvis campylobacter, för vilka SVA och Livsmedelsverket har behov av att samverka. SVA:s riskvärdering är en del av det underlag som Livsmedelsverket använder sig av när de fattar beslut om rekommendationer i livsmedelsfrågor i relation till risk för zoonoser.

Arbetsmiljöverket är en normerande myndighet för arbetsmiljöregler och har därigenom ett föreskrivningsansvar när det gäller arbete med farliga smittämnen, däribland zoonoser.

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för viltvård. Utöver vad som nämns i regleringsbrevet om programmet för att följa upp och analysera utvecklingen av sjukdomstillstånd hos vilda djur lämnar myndigheten årligen olika uppdrag till SVA.²⁷

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är förvaltningsmyndighet för samhällets krisberedskap. MSB har till uppgift att ut-

²⁵ 7 § förordning (2010:604) med instruktion för Smittskyddsinstitutet.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Smittskyddsinstitutet. S2010/3745/FH S2010/9174/SK (delvis). De tre uppdragen avser: följa och analysera utvecklingen av risk för nya sjukdomar till följd av klimatförändringar, Antibiotikafrågor inom Strama-VL samt utredningen om SMI:s laborativa verksamhet.

²⁷ Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket samt <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Naturvard/Jakt-och-vilt/Vilda-djur/Sjukdomar-hos-vilda-djur/Ansvar-vid-sjukdom-hos-vilda-djur/> citerad 2012-02-09.

veckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser.²⁸ Detta innebär att myndigheten även har ett ansvar för att följa beredskapsarbetet inom SVA:s ansvarsområde. Vidare är SVA en av de myndigheter som har möjlighet att ansöka om medel från anslaget 2:4 Samhällets skydd och krisberedskap, som både är ett förvaltningsanslag för MSB och ett anslag från vilka medel fördelas till andra myndigheter.²⁹

2.5 Myndighetens resurser

Genom regeringens bemyndigande år 1982 gavs SVA möjlighet att disponera sina avgiftsintäkter samt att bestämma avgifternas nivå.³⁰ Denna förändring innebar ett väsentligt ökat ekonomiskt utrymme för SVA som, sedan denna förändring, ökat med drygt 40 procent mätt i antal anställda. SVA:s avgiftsintäkter varierar bland annat med efterfrågan på deras analysverksamhet. Vid större sjukdomsutbrott ökar SVA:s avgiftsintäkter, men även kostnaderna, för analyser och vacciner. Den avgiftsfinansierade verksamheten beskrivs närmare i kapitel 5.

SVA har sedan förändringen avseende disponeringen av avgiftsintäkterna haft en stabil ekonomisk utveckling. Under senare år har myndigheten haft ett – sett i relation till den totala omsättningen – litet underskott. Underskottet har främst sin grund i höga fasta kostnader som inte kortsiktigt går att justera ner när avgiftsintäkterna minskar.

SVA har under åren förändrat sin redovisning. Tidigare redovisades verksamhetens intäkter och kostnader under ”myndighetsuppgifter” respektive ”uppdragsverksamhet”. Begreppet myndighetsuppgifter har utmönstrats ur redovisningen.

Myndighetens intäkter

SVA:s samlade intäkter uppgick 2011 till 373,7 mnkr, varav 116,8 mnkr från anslag, 172,6 mnkr från avgifter och 83,2 mnkr från bidrag.

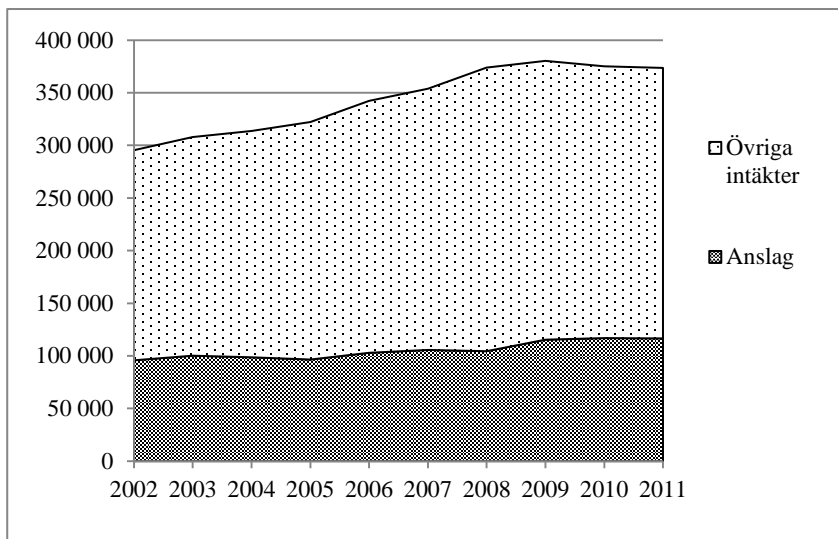
²⁸ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

³⁰ Se bl.a. Ds Jo 1981:9.

Myndighetens ramanslag har förhållit sig på en stadig nivå, se figur 2.1.

Figur 2.1 SVA:s totala intäkter och anslag år 2002–2011, tkr

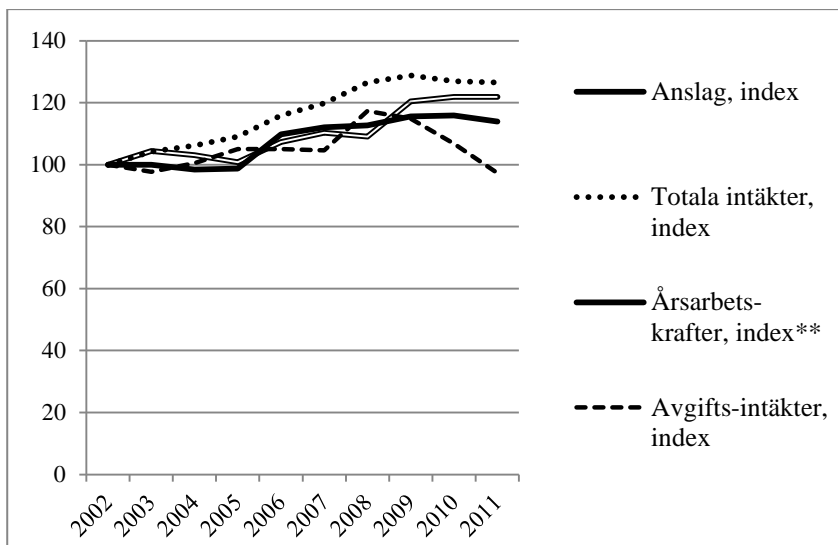


Källa: SVA:s årsredovisningar för åren 2003, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010 och 2011.

De övriga intäkterna utgörs av intäkter av avgifter och andra ersättningar, intäkter av bidrag och finansiella intäkter. Vissa avgifter och bidrag avser uppgifter som genom olika villkor och regler endast kan utföras av myndigheten, medan andra bidrag och avgifter härrör från uppdragsverksamhet i konkurrens, eller i potentiell konkurrens.

Som framgår av figur 2.2 är skillnaden i inkomstutveckling sedan år 2002 inte fullt så stor mellan anslagsintäkter och övriga intäkter. Av figur 2.2 framgår även att antalet årsarbetskrafter vid myndigheten har haft en mer dämpad utveckling än intäktsutvecklingen.

Figur 2.2 Indexutveckling för SVA:s anslag, avgiftsintäkter, totala intäkter och årsarbetskrafter år 2002–2011

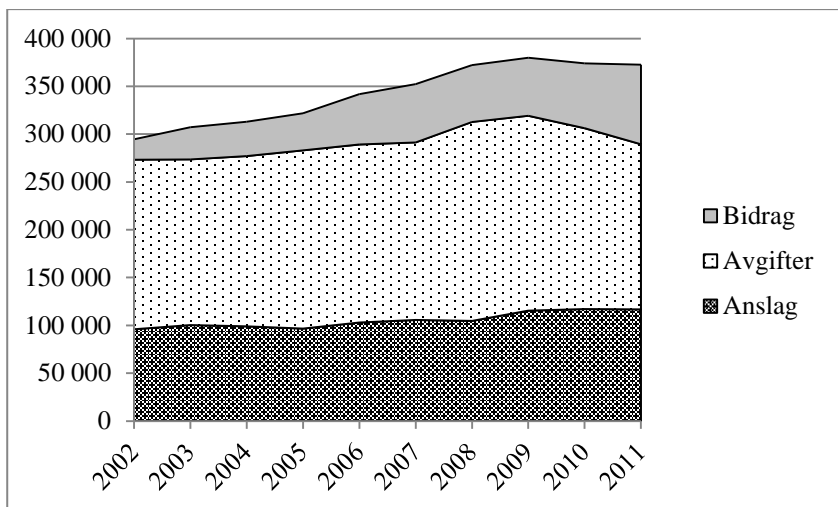


**Mellan åren 2005 och 2006 ändrades beräkningsmodellen för antal årsarbetskrafter och tidigare år är inte omräknade.

Källa: SVA:s årsredovisningar för åren 2003, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010 och 2011.

Däremot har skillnaderna i utveckling varit stora mellan de olika intäktskällorna och en tydlig negativ utveckling kan skönjas för avgiftsintäkter i slutet av perioden, se även figur 2.3.

Figur 2.3 SVA:s intäkter år 2002–2011 per intäktskälla: anslag, avgifter och bidrag, tkr

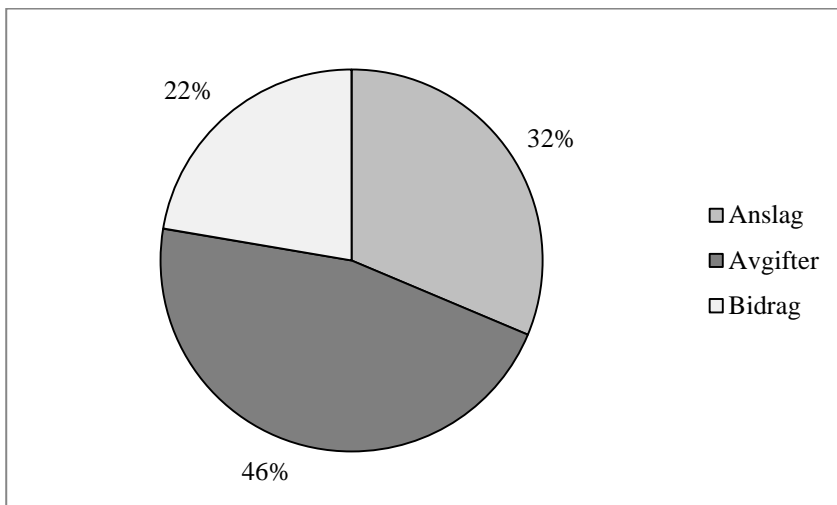


Källa: SVA årsredovisning för år 2003, 2005, 2007, 2009, 2010 och 2011.

Medan anslaget mellan 2002 och 2011 har ökat med ca 22 procent, har avgiftsintäkterna, från att ha ökat fram t.o.m. år 2008, minskat. Den största förändringen över tid avser dock bidragsintäkterna som ökat med nära 300 procent.³¹ Bidragsintäkterna utgör således en allt större intäktskälla, men utgör fortfarande en mindre del (16 procent) av de totala intäkterna, se figur 2.4

³¹ Källa: SVA:s årsredovisningar för åren 2003, 2005, 2007, 2009, 2010 och 2011 samt egna beräkningar.

Figur 2.4 Verksamhetens intäkter: andel per intäktsslag år 2011



Källa: SVA årsredovisning 2011.

Myndighetens anslag består av ett ramanslag för myndigheten, som i vissa fall har villkorats.³²

Avgiftsintäkter

Avgifterna härrör till största del (ca 55 procent) från diagnostik- och analysverksamheten och prognosticeras av varje enhet utifrån en bedömning av den förväntade efterfrågan. Denna bedömning kan exempelvis grunda sig på tidigare beställningar, gällande avtal och annan omvärldsbevakning.

Det finns dock en osäkerhetsfaktor som gäller efterfrågan på SVA:s analyser och som framför allt påverkas av sjukdomsläget hos djur. Den största enskilda kunden är Jordbruksverket som står för mer än 40 procent av SVA:s avgiftsintäkter. I övrigt gäller att övriga statliga myndigheter tillsammans står för ca 28 procent av SVA:s avgiftsintäkter (år 2010). En tillbakablick över avgiftsintäkterna visar att Jordbruksverkets avgiftsinbetalningar minskat kraftigt och nästan halverats mel-

³² Det har bl.a. skett avseende ett klimatcentrum samt för vissa uppgifter inom antibiotikaresistensområdet.

lan åren 2008 och 2010.³³ Den sammantagna bilden är att SVA lyckats bra med att prognosticera sina avgiftsintäkter.³⁴

Bidrag

När det gäller bidrag så kan de indelas i FoU-bidrag och övriga bidrag. SVA har ett tjugotal olika bidragsgivare från Sverige, EU och andra länder, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 Inkomna bidragsmedel per finansjär år 2010 och 2011, tkr

Bidragsgivare	Bidrag (bidrag FoU)	
	År	
	2010	2011
Statliga	11 164 (46 521)	12 445 (59 259)
Svenska företag och organisationer	8 085 (33 519)	11 820 (32 562)
EU	3 726 (7 716)	4 985 (266)
Övriga utländska	590	1 038
Summa	23 565 (87 756)	30 288 (92 087)

* Totala bidragsintäkterna överensstämmer inte med årsredovisningen eftersom ovanstående tabell avser under året inbetalda medel utan periodiseringar. Intäkterna kan därmed motsvaras av upplupna kostnader.

Källa: SVA e-brev 2012-02-01.

Som framgår av tabellen har bidrag för forskning och utveckling ökat från alla bidragsgivare. Övriga bidrag har också ökat, men i huvudsak genom statliga anslag.

Ett viktigt kännetecken för bidragsmedel är att de som regel är av tidsbegränsad art, vanligtvis avser de finansiering av ett program eller

³³ Sammanställning av avgiftsintäkter från statliga myndigheter åren 2008–2010 i bilaga till e-brev från SVA 2012-01-12 samt egna beräkningar.

³⁴ Skillnad mellan utfall och budget åren 2008–2010. Avvikelsen mellan budget och utfall varierar med några enstaka procent eller mindre.

projekt som löper mellan 1–3 år. De flesta bidragen söks i konkurrens med andra sökanden.

Bidrag från anslag 2:4, samhällets krisberedskap

SVA är en av de myndigheter som genom krisberedskapsförordningen har möjlighet att söka finansiering för utveckling och upprättande av beredskapsfunktioner. Under senare år har SVA mottagit allt större bidragssummor från detta anslag och detta utgör nu omkring en tredjedel av de bidragsmedel som SVA årligen disponerar. Dessa medel syftar dock inte till att utgöra en långsiktig finansiering av verksamhet. MSB har fastställt att bidragen som längst får beviljas för treåriga projekt. Tanken är att projekten därefter går från utveckling till underhåll och att myndigheterna själv bär kostnaderna för förvaltning av verksamheten.

Inför denna förändring uppmanades de myndigheter med möjlighet att ansöka om medel från anslaget att redovisa verksamhet som myndigheterna själva uppfattade som långsiktiga åtaganden och som därmed var i behov av långsiktig finansiering. SVA tillhörde inte denna grupp av myndigheter.³⁵

Myndighetens kostnader

Myndighetens kostnader bestod år 2011 främst av kostnader för personal (58 procent), drift (27 procent) och lokaler (10 procent).

SVA har under senare år haft ett mindre underskott. Kostnadsutvecklingen är dessutom överblickbar i och med att SVA ersätts för en stor del av de tjänster de bistår Jordbruksverket och andra med.

³⁵ Telefonintervju, Mona Matsson, MSB, 2012-02-15.

Tabell 4 Verksamhetens kostnader år 2010–2011, mkr.

	2010	2011
Personal	212,2	218,3
Lokaler	41,0	39,4
Drift	107,2	103,2
Finansiella	0,3	1,1
Avskrivningar	17,6	14,2
Summa	378,3	376,2

Källa: SVA årsredovisning för år 2010 och 2011

Myndigheten uppger för år 2011 en driftkostnad per årsarbetskraft på 1 028 000 kr.³⁶ Statskontoret konstaterar att detta är en förhållandesvis låg driftkostnad per årsarbetskraft om hänsyn tas till kompetenssammanställning bland personalen (hög nivå) och myndighetens storlek.³⁷

Budgetunderlag för 2012–2014

Inför framtiden pekar SVA på att myndighetens resurser inte är tillräckliga för att möta den hotbild som kan skönjas i ett internationellt perspektiv. SVA har t.ex. inlett en verksamhet inom biosäkerhetsområdet som kräver långsiktig finansiering från och med år 2013 då nuvarande projektmedel upphör.

Vidare lämnar SVA fyra förslag till nya insatser som kräver ytterligare finansiering enligt SVA. Insatserna beräknas sammanlagt kosta cirka 13 mnkr per år och består av följande:

- ett svenskt akvatiskt övervakningsprogram för sjukdomar på vildfisk, kräftdjur och musslor.
- ett kompetenscentrum för klimatförändringens betydelse för djurhälsa och djurhållning

³⁶ SVA årsredovisning år 2011. Driftkostnad per årsarbetskraft beräknas enligt särskilda riktlinjer från ESV och ska inte innehålla jämförelsestörande poster.

³⁷ Driftkostnaden per årsarbetskraft kan exempelvis påverkas av lokalisering (storstad/glesbygd), genomsnittlig utbildningsnivå hos personalen och i vissa fall andra kostnader som har att göra med myndighetens specifika verksamhet. Ovanstående bedömning grundar sig på en översyn av driftkostnader per årsarbetskraft som lämnades i Statskontoret 2011:8 Myndighetsanalys av Socialstyrelsen.

- en förstärkning av SVA:s expertfunktion för hållbar antibiotika-användning
- en förstärkning av insatserna mot bioterrorism och avsiktlig smitt-spridning

3 Organisation och intern styrning

3.1 Sammanfattande iakttagelser

SVA har organiserad verksamheten i en matrisorganisation med enheter och tvärgående processer.

Statskontoret konstaterar att organisationen har utvecklat ett enhetligt men mycket omfattande verksamhetssystem, huvudsakligen inriktat enligt huvudprocesserna, bestående av verksamhetsplan, budget, rutiner, policydokument, process- och befattningsbeskrivningar, styrkort, mm. Omfattningen av dokumentation och rutinbeskrivningar är delvis en följd av krav enligt certifierings- och ackrediteringsorgan som SVA:s behöver för delar av sin verksamhet.

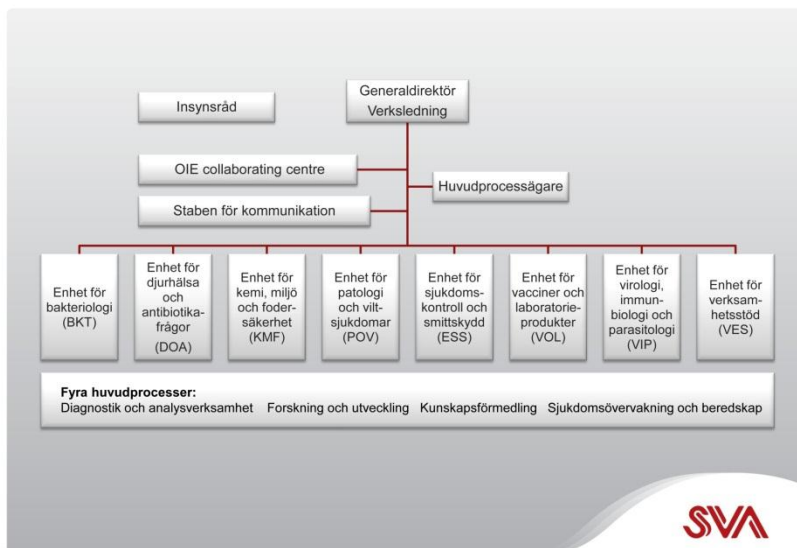
Också beredskapsuppgifterna avseende smittsamma djursjukdomar och zoonoser är organiserade i enlighet med förordningar och interna styrdokument, bl.a. en ny och samlad beredskapsplan. Samtidigt kan Statskontoret konstatera att beredskapen inte är en rent intern fråga. I rollen som riskvärderande myndighet kommunicerar SVA med många externa aktörer, främst med Jordbruksverket.

Rollen som expertmyndighet är dock inte tydligt beskriven i styrdokument och en iakttagelse är att SVA har gjort en bred tolkning även här av vad som ingår i detta uppdrag. Statskontoret konstaterar att SVA har veterinärmedicinsk kompetens på områden som andra nordiska veterinärmedicinska institut saknar.

3.2 SVA:s organisation

SVA är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Organisationen utgörs av enheter och staber under ledning av en generaldirektör. Myndigheten är uppbyggd med åtta enheter med ett varierande antal sektioner. En särskild enhet ansvarar för verksamhetsstöd. Vidare finns i en form av matrisorganisation fyra huvudprocesser som leds av huvudprocessägare. Se figur 3.1.

Figur 3.1 SVA:s organisationskarta



Källa SVA

Myndighetens ledning

Verksledningen består utöver generaldirektör av personaldirektör och planeringsdirektör.³⁸ Under generaldirektören finns förutom enhetscheferna också staben för kommunikation, OIE collaborating centre³⁹ samt fem särskilt utsedda huvudprocessägare med ansvar för att effektivisera arbetet inom varje huvudprocess. Generaldirektören har personalansvaret för huvudprocessägarna.

En ledningsgrupp bestående av verksledningen, kommunikationsdirektören och samtliga enhetschefer möts varannan vecka.

³⁸ Planeringsdirektören är också chef för enheten för verksamhetsstöd och säkerhetschef.

³⁹ OIE (Office International des Epizooties), Världsorganisationen för djurhälsa. Funktionen vid SVA är en sekretariatsfunktion för myndighetens roll som OIE:s centrum för bioteknologibaserad diagnostik av veterinärmedicinska infektionssjukdomar.

Enheter med varierande uppgifter och storlek

Varje enhet leds av en enhetschef. Alla enheter har dessutom en biträdande enhetschef. Enheterna är indelade i sektioner, var och en ledd av en sektionschef.

Huvuduppgiften för **Enheten för sjukdomskontroll och smittskydd** är sjukdomsövervakning, krisberedskap och krishantering. Enheten leds av statsepizootologen. Centrala uppgifter är kunskapsförmedling inom epizootier och zoonoser samt rådgivning till myndigheter och enskilda. Vid enheten genomförs ingen diagnostik eller analysverksamhet. Enheten är organiserad i två sektioner och har 17 årsarbetskrafter samt två externt finansierade forskare.

Enheten för kemi, miljö och fodersäkerhet har en expertfunktion inom områdena kemisk analys, smittspridning i miljö samt fodersäkerhet. Viktiga uppgifter är rådgivning till myndigheter, veterinärer och andra samt diagnostisk verksamhet, tillämpad forskning och utvecklingsarbete. Enheten genomför också dopningskontroll av tävlande hästar och hundar.⁴⁰ Enheten har tre sektioner och personal motsvarande 38 årsarbetskrafter.

Enheten för virologi, immunbiologi och parasitologi arbetar främst med diagnostik, beredskap och sjukdomsövervakning. Enheten är nationellt referenslaboratorium för 16 sjukdomar och bidrar med analyser inom olika typer av rutindiagnostik, bl.a. kontrollprogram för livsmedelsproduktion och sjukdomsövervakning. Vid enheten bedrivs omfattande forskningsverksamhet. Enheten är organiserad i sex sektioner och sysselsätter 74 årsarbetskrafter.

Enheten för bakteriologi är nationellt referenslaboratorium för fem områden (definierad som specifik djursjukdom, virus eller bakterie) samt rymmer EU-referenslaboratorium för campylobakter. Enheten arbetar med diagnostik, sjukdomsövervakning, beredskap, forskning och utveckling samt kunskapsförmedling. Den bidrar vidare med metodutveckling för att förbättra och utveckla diagnostiken inom

⁴⁰ SVA har upplyst att detta inte är offentligt reglerat att dessa analyser ska utföras av SVA. Dopningskontrollverksamheten sker enligt avtal med uppdragsgivande organisationer.

enhetens område. Enheten för bakteriologi är indelad i fem sektioner samt en veterinärstab med sju veterinärer. Totalt har enheten 62 årsarbetskrafter.

Enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor arbetar med alla djurslag förutom vilt och försöksdjur. Den bevakar hälsotillstånden för fisk, lantbrukets djur och sällskapsdjur. Vid enheten utförs viss laborativ projektverksamhet samt viss diagnostik på fisk. Inom forskning fokuserar enheten på att bekämpa sjukdomar, ge riktlinjer för och dokumentera en ansvarsfull antibiotikaanvändning. Enheten är nationellt referenslaboratorium inom verksamhetsområdet antibiotika samt för fisksjukdomar. Verksamheten är organiserad i fem sektioner och sysselsätter 41 årsarbetskrafter.

Enheten för vacciner och laboratorieprodukter ansvarar för inköp, lagerhållning och distribution av veterinära vacciner i beredskapssyfte och för vidareförsäljning. Vid enheten produceras laboratorieprodukter (substrat) som tillgodoser SVA:s specifika behov för beredskap, diagnostik och forskning. Överskottsproduktion säljs externt. Vid enheten bedrivs ingen forskning. Organisatoriskt är verksamheten uppdelad på två sektioner. Enheten sysselsätter 19 årsarbetskrafter.

Enheten för patologi och viltsjukdomar utför alla slags patologiska undersökningar, däribland obduktioner och provtagningar, samt destruerar biologiskt avfall. Diagnostik är enhetens huvudsakliga verksamhet, men den arbetar även med sjukdomsövervakning, viltövervakning och kunskapsförmedling. Forskningen inom enheten rör viltsjukdomar, laboratedjurs hälsa och veterinär rättsmedicin. Enheten har fyra sektioner och sysselsätter 40 årsarbetskrafter.

Alla stödfunktioner är samlade inom **Enheten för verksamhetsstöd**. Här finns verksamhetsområdena för personal, ekonomi, IT, teknisk service och kvalitet samt två staber. Enheten leds av planeringsdirektören och disponerar 56 årsarbetskrafter.

SVA:s laborativa verksamhet ställer speciella krav på lokaler och infrastruktur. Bl.a. behövs goda rutiner för hygien, säkerhet och hantering av prover (som till övervägande del är postförsändelser). Vidare är

IT-verksamheten omfattande, både vad gäller fysisk utrustning och programvara.

SVA har utvecklat ett eget program, SVALA, som används inom styrning och dokumentation av diagnostikverksamheten. Skälen till att SVA själv utvecklade systemet är att befintliga system inte uppfyllde SVA:s krav. SVALA har hög flexibilitet och kan enligt SVA snabbt anpassas till nya behov, till exempel utbrott av sjukdomar som tidigare inte funnits i Sverige.

Myndighetens personal- och kompetensfrågor

Vid SVA arbetade år 2011 393 personer, vilket motsvarade 351 årsarbetskrafter.

Hög personalstabilitet och låg sjukfrånvaro

SVA präglas av hög personalstabilitet och låg sjukfrånvaro. Personalens genomsnittsålder var 2010 48 år. Ett år senare, 2011 hade genomsnittsåldern stigit till 49 år.

Medelanställningstiden har ökat de senaste åren och var 14.5 år för myndigheten som helhet under 2011.

Som framgår av tabell 3.1 har personalomsättningen under den period som Statskontoret undersökt, legat på en stabilt låg nivå.⁴¹ Även sjukfrånvaron vid myndigheten är låg.⁴²

Tabell 3.1 SVA:s sjukfrånvaro och personalomsättning 2008–2011, procent

	2008	2009	2010	2011
Personalomsättning	7.0	5.6	9.8	9,2
Sjukfrånvaro	2.5	2.8	2.6	2,6

⁴¹ För staten som helhet redovisar Arbetsgivarverket att cirka 11 procent hade 2010 slutat på den statliga anställning de hade 2009, av dessa hade nästan 9 procent slutat i staten helt och hållet. SVA:s personalomsättning är jämförbar med staten i övrigt. Källa: <http://www.arbetsgivarverket.se/nyheter-press/fakta-om-staten/medarbetare/personalomsattning>. Läst 2012-02-21

⁴² Genomsnittlig sjukfrånvaro för hela statlig sektor var 2.9 % år 2010. Källa: Statskontoret PM 2011-05-27 Sjukfrånvaron i staten 2010.

Generationsväxling och kompetensförsörjning

Myndigheten har en stor andel medarbetare med akademisk bakgrund. Många av veterinärtjänsterna innehas av personer med specialistkompetens. Specialiseringar återfinns bl.a. inom diagnostik och djursjukdomar. År 2011 hade SVA 95 hel- eller deltidsanställda med doktorsgrad eller högre.

I intervjuer med Statskontoret har SVA konstaterat att framtida kompetensförsörjning är ett potentiellt problem, mot bakgrund av personalens ålderssammansättning och förestående generationsväxling. Det finns risk för att myndigheten kan förlora kompetenser som är viktiga för att SVA ska kunna fullgöra sina uppdrag.

SVA har dock vidtagit åtgärder för att säkerställa sitt framtida kompetensbehov och under 2010 utvecklat en kompetensplan. Myndigheten har bl.a. sökt att tidigarelägga vissa rekryteringar för att säkra överföring av kompetens från nyckelpersoner som ska gå i pension till nyanställda. För specialistfunktioner där det i dagsläget är svårt att rekrytera personer med rätt kvalifikationer, har SVA en strategi för kompetensöverföring och upplärning efter det att anställningen börjat. En ytterligare åtgärd är att stimulera de anställdas karriärutveckling. Bl.a. kan anställda med forskarambitioner få ta ledigt från andra arbetsuppgifter upp till 6 månader för att skriva klart doktorsavhandlingen. De senaste åren har i genomsnitt 2–3 personer disputerat varje år.

3.3 Intern styrning, strategiutveckling och verksamhetsplanering

Som en del av myndighetens kvalitetsutvecklingsarbete har SVA certifieringar för kvalitet, miljö och arbetsmiljö där även styrning och ledning ingår.⁴³ SVA har också en ackreditering som omfattar ca 100 utvalda metoder. Ackrediteringen syftar till att säkerställa kvaliteten på den laborativa verksamheten. En annan del av kvalitetsarbetet är det integrerade verksamhetssystemet⁴⁴ som syftar till att hela verksam-

⁴³ Ledningssystemet för kvalitet (ISO 9001), Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM/OHSAS 18001), Systematiskt miljöarbete (ISO 14001) och Ackrediterat provningslaboratorium (ISO/IEC 17025)

⁴⁴ Källa för beskrivningen är Manual för verksamhetssystemet, dokumentnr SVA10324-7

heten ska uppfylla kraven som följer av certifieringarna och ackrediteringarna. Dessa standarder har kompletterats med olika styrande dokument som policyer, process- och rutinbeskrivningar, flödescheman, instruktioner och metodbeskrivningar för hur arbete ska utföras. Arbetet med verksamhetsplan och budget ingår också i verksamhetssystemet. Systemets olika inslag kommer att beskrivas i det följande.

Strategiutveckling

Myndighetens långsiktiga inriktning är fastställd i en strategisk agenda för perioden 2011–2014. Enligt denna ska myndighetens roll som veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan stärkas och befästas. SVA ska ta samhällsansvar med fokus på nyttan för sina kunder, utveckla institutets unika tvärvetenskapliga kompetens, utveckla kvaliteten och effektiviteten i arbetsprocesserna, utveckla den goda arbetsplatsen samt förstärka sin samverkan med andra aktörer.

Den baseras på tio punkter utan inbördes prioritering:

- Att säkerställa ett ändamålsenligt och tydligt uppdrag
- Att fokusera på och synliggöra nyttan/värdet av verksamheten för SVA:s intressenter
- Att befästa bredd och djup i kunskap som SVA:s främsta unika egenskap
- Att säkerställa tillgång till stora provserier och effektiv diagnostik för att klara SVA:s uppdrag
- Att befästa huvudprocesserna i SVA:s organisation
- Att effektivisera interna processer
- Att öka den finansiella/ekonomiska transparensen, kompetensen och medvetenheten
- Att utveckla och attrahera medarbetare
- Att öka SVA:s internationella närvaro
- Att vidareutveckla och etablera strategiska samarbeten

I arbetet med agendan deltog främst verksledning, enhetschefer och huvudprocessägare. Agendans syfte är att staka ut färdriktningen för myndighetens utveckling och den definieras som ett levande dokument som löpande följs upp och revideras.

Statskontoret konstaterar att den strategiska planen är omfattande. Den betonar vikten av ett tydligt uppdrag och myndighetens externa relationer nationellt och internationellt. Samtidigt utpekas interna förhållanden (som arbetsmiljö, finansiell transparens) som viktiga områden att utveckla.

Den osäkerhet som rådde när SVA arbetade fram sin agenda har inte kommit till uttryck i planen. Strategidokumentet saknar handlingsalternativ anpassade till omvärldsförändringar och ändrade förutsättningar. Statskontoret bedömer att SVA:s strategiplan snarare är ett verktyg för att konsolidera myndigheten och säkerställa nuvarande inriktning.

Huvudprocessernas omfattning och inriktning

SVA har operationaliserat sina kärnuppgifter i fyra huvudprocesser. Processerna är:

1. Sjukdomsövervakning och beredskap
2. Diagnostik och analysverksamhet
3. Forskning och utveckling
4. Kunskapsförmedling

SVA understryker att processerna i viss utsträckning är integrerade och flertalet enheter är involverade i samtliga huvudprocesser. SVA har strävat efter att hitta en organisation som understödjer och förstärker interna samband, och ser de tvärgående processerna som ett sätt att fokusera hela myndighetens uppdrag och behov. Statskontoret å sin sida ser risker med den organisationslösning som SVA har, och bedömer att den integrerade verksamheten ökar SVA:s sårbarhet.

Enligt processbeskrivningar och flödescheman har processerna följande syften och särdrag:

Sjukdomsövervakning och beredskap

Sjukdomsövervakningen omfattar huvudsakligen effektiv och förebyggande övervakning av djursjukdomar och kunskap om sjukdomssituationen nationellt och internationellt. Den bygger på att SVA utifrån sin expertkompetens planerar och utformar sjukdomsövervakningen och eventuella kontrollprogram samt att myndigheten har en generellt god omvärldsbevakning via SVA:s olika enheter. Enligt SVA medverkar således all diagnostik som utförs vid SVA i sjukdomsövervakningen. Syftet är att kunna dokumentera eventuell sjukdomsfrihet, att möjliggöra tidig upptäckt av en smittsam sjukdom och att kunna sätta in adekvata åtgärder om sjukdomsförekomst bekräftas. Utvecklingen av antibiotikaresistens hos bakterier från djur följs kontinuerligt.⁴⁵

I delprocessen Beredskap ingår att SVA ska ha effektiv beredskap mot utbrott och spridning av epizootiska och andra allvarliga smittsamma djursjukdomar inkl. zoonoser.⁴⁶

Diagnostik och analysverksamhet

Enligt SVA:s operationalisering av sitt uppdrag ska myndigheten tillhandahålla diagnostik som uppfyller EU:s krav, nationella krav samt organisationers och enskildas behov.⁴⁷ Verksamheten omfattar arbete med rutindiagnostik, sjukdomsövervakning, epizootiutbrott och uppdragsdiagnostik i forskningssyfte inom olika discipliner (patologi, bakteriologi, virologi, parasitologi, kemi, foderanalyser m.m.). Enheterna följer utvecklingen av ny diagnostik och utvecklar nya metoder. Även produktion av laboratorieprodukter och egenutvecklade diagnostika ingår i huvudprocessen. Detsamma gäller försäljning av vacciner, produkter och provtagningsmaterial.

Forskning och utveckling

SVA forskar främst inom infektionssjukdomar, resistensproblematik, klimatets effekter för djurhälsan och spridning av främmande ämnen. Forskningen ska baseras på principerna aktualitet, bredd, samverkan och attraktivitet. I denna process ingår bl.a. att arbeta fram scenarier

⁴⁵ <http://intranet.sva.se/vart-uppdrag/sjukdomsovervakning-och-beredskap--/> Sidan hämtad 2011-11-10

⁴⁶ Beredskapen beskrivs i sin helhet i stycke 3.4

⁴⁷ <http://intranet.sva.se/vart-uppdrag/diagnostik-och-analysverksamhet/> Sidan hämtad 2011-11-10

för SVA:s forskning, koordinera de enhetsvisa FoU-samordnarna samt att informera om SVA:s forskning utåt.

Kunskapsförmedling

SVA:s kunskapsförmedling omfattar riskvärdering, rådgivning, expertmedverkan, rådgivning via epost eller telefon samt utbildningsverksamhet. Förmedlingen riktas till andra myndigheter, specialister, näringslivet, media, intresseorganisationer, studenter, kliniskt verksamma forskare och enskilda djurägare.

Befattningsbeskrivningar styr ansvar och delegation

SVA har befattningsbeskrivningar för flertalet funktioner och tjänster, bl.a. för statsepizootolog, direktörer och chefer, huvudprocessägare och stödprocessägare.

Beskrivningarna ger en strukturerad bild av fördelning och delegation av ansvar. Till exempel gäller att enhetschefer har delegerats vissa befogenheter inom ekonomi- och personalområdet, men i de fall där myndigheten åtar sig ansvar, är GD beslutande, t.ex. vid avtal eller ansökan och mottagande av forskningsmedel. I övrigt ska enhetschef samråda med GD eller planeringsdirektören.

Processägarna är en särskild befattning, och huvudprocessägarnas ansvar är noggrant specificerat i befattningsbeskrivningen. De ska kartlägga och identifiera huvudprocesserna och i möjligaste mån effektivisera huvudprocesserna. Inför verksamhetsplaneringen ska de i dialog med enhetscheferna ta fram förslag till mål för verksamheten inom respektive process, och mäta och följa upp målen under året. Att informera ledningsgruppen, ta fram underlag till omvärldsanalysen och årsredovisningen är också delar av huvudprocessägarnas uppgifter.

Huvudprocessägarna utses av generaldirektören för tre år. Det framgår dock inte av befattningsbeskrivningen hur huvudprocessägarna utses eller hur länge de innehar sitt uppdrag, utan det redovisas i respektive anställningsbeslut.⁴⁸

⁴⁸ GD har beslutat om tidsbegränsade anställningar för samtliga chefsuppdrag och huvudprocessägaruppdrag, vilket indirekt sätter gränserna för utnämningar som huvudprocessägare.

Det kan särskilt noteras att huvudprocessägarna medverkar tillsammans med planeringsdirektören och ekonomichefen i ett pågående utvecklingsarbete när det gäller att öka transparensen av hur anslaget fördelas inom myndigheten. Arbetet bedrivs i projektform och resurserna hämtas från linjeorganisationen.

Verksamhetsplanering och intern effektivisering

I enlighet med de riktlinjer som följer av SVA:s verksamhetssystem ska den långsiktiga strategin konkretiseras till uppföljningsbara mål och aktiviteter i årliga verksamhetsplaner. Målen ska i sin tur knytas till huvud- och stödprocesserna. Verktyg för verksamhetsplaneringen är planeringshjul, målstruktur och balanserade styrkort.

I den årliga planeringsprocessen utvecklas mätbara mål för huvud- och stödprocesserna. Aktiviteter som ska uppfylla målen dokumenteras i styrkort för varje enhet och stab. Aktiviteterna styrs sedan av handlingsplaner.⁴⁹

I styrkorten för huvudprocesserna presenteras de mål som gäller för processen och vilka enheter som berörs av respektive mål anges. Till varje mål anges ”Metod och mått”, dvs. hur man tänker arbeta för att nå målet samt vilka resultatmått som ska användas.

Styrkorten på enhetsnivå beskriver respektive enhets löpande aktiviteter och förbättringsaktiviteter. Det anges vilken eller vilka huvudprocesser aktiviteten är knuten till. Enligt styrkort för 2011 som Statskontoret tagit del av, kan upp till 70 aktiviteter förekomma på en enhet. Flera enheter anger huvudprocesser eller delar av en huvudprocess som en aktivitet, bl.a. beredskap, diagnostik och kunskapsförmedling. I regel är aktiviteterna konkretiserade och preciserade. Men det finns också exempel på mål formulerade som löpande aktiviteter.⁵⁰ Detta gör det enligt Statskontoret ibland svårt att särskilja mål, processer och aktiviteter.

Uppföljning av verksamhetsplanerna sker regelbundet, efter sju och tolv månader. Status för hur långt arbetet har kommit på respektive

⁴⁹ Manual för verksamhetsplanering, s 7.

⁵⁰ Se t.ex. dokumentnr SVA16222-4 där ett mål inom diagnostik och analysverksamhet är *att verka som nationellt veterinärmedicinskt laboratorium*, NRL och EURL.

enhet eller på processnivå, visualiseras med hjälp av symboler. Av det material som Statskontoret mottagit, framgår att status för huvudprocesserna kommenteras mer frekvent än status för uppföljningen per enhet.

Annan uppföljning av SVA:s verksamhet sker i regi av certifierings- och ackrediteringsinstitut samt av andra myndigheter. SVA genomför dessutom interna revisioner av såväl enheter som processer.

Sedan några år har SVA även arbetat med LEAN-metodik som verktyg för att förbättra effektiviteten. I fokus står rutinutveckling vad gäller flöden och processer i analysverksamheten men även generell och övergripande verksamhetsutveckling.

Ett mera transparent verksamhetssystem kan behövas

SVA:s omfattande system för intern styrning och kontroll är förankrat i huvudprocesserna. Enligt Statskontoret är ett problem att det inte framgår tydligt hur resultaten uppkommer och hur olika resultat inom delar av verksamheten bidrar till det övergripande resultatet. Även om resultatet generellt sett överensstämmer med regeringens uppdrag till myndigheten, leder bristen på transparens till osäkerhet vid bedömning av huruvida specifika analyser, viss verksamhet eller enskilda sektioners huvudsakliga sysselsättning ingår i myndighetsuppdraget.

Så länge alla enheter uppvisar positiva ekonomiska resultat innan interna transaktioner, har myndighetsledningen till synes haft ett mindre behov av att genomföra ändrade prioriteringar i verksamheten. Den pågående kartläggningen av hur anslaget fördelas internt kan enligt Statskontoret ses som ett uttryck för att myndigheten behöver information på en annan led.

3.4 Organiseringen av SVA:s beredskap

SVA:s beredskapsfunktion ska säkerställa myndighetens kapacitet att snabbt kunna genomföra nödvändig diagnostik för anmälningspliktiga sjukdomar, samt att kunna ge expertstöd till andra myndigheter, främst

Jordbruksverket. Beredskapen regleras i lagar och förordningar.⁵¹ Den är dels inriktad mot utbrott av allvarliga och smittsamma djursjukdomar, dels mot generell beredskap för händelser och hot av allvarlig karaktär.

Myndighetens beredskapsarbete fanns tidigare beskriven i två beredskapsplaner, en allmän och en rörande epizootier där zoonoser ingår. Beredskapsplanerna har nyligen förts samman till en beredskapsplan.⁵² Ett annat viktigt underlag för beredskapsarbetet är SVA:s risk- och sårbarhetsanalys.

Beredskapsplanen definierar besluts- och ansvarsfördelningen i tre lägen. Normalläge (grönt läge) eller höjd beredskap med två beredskapsnivåer; gult eller rött läge. Statsepizootologen alternativt säkerhetschefen beslutar på vilken nivå beredskapsplanen ska aktiveras beroende på vilken händelse som avses.

Planen innehåller en gemensam del med förutsättningar för SVA:s beredskapsarbete, funktionen tjänsteman i beredskap, vaccinerberedskap, informationshantering, ansvarsfördelning, ordning för bemanning och prioritering av resurser i tre nivåer samt varje enhetschef/stabschef ansvar för att det upprättas en korresponderande beredskapsplan för respektive enhet/stab. Den innehåller vidare två huvudavsnitt; en handlingsplan för epizootier och en handlingsplan för verksamhetsskydd.

Epizootiberedskapens organisation enligt handlingsplanen

I situationer med förhöjt läge är statsepizootologen krisledningschef med mandat att omfördela resurser. Vid större sjukdomsutbrott beslutar SVA:s generaldirektör om resursfördelning och eventuella omprioriteringar.

Vid misstanke om eller konstaterat utbrott av epizootisjukdom upprättas en epizootigrupp under ledning av statsepizootologen. Gruppens uppgift är att samordna SVA:s aktiviteter. I gruppen ingår general-

⁵¹ Epizootilagen (1999:657), Epizootiförordningen (1999:659), förordning (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt, förordningen (2006:942) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa (2006:1570).

⁵² SVA:s beredskapsplan, dokumentnr. SVA20306-1, gällande fr.o.m. 2012-02-07.

direktör, processägare för sjukdomsövervakning och beredskap, biträdande statsepizootolog, berörda enhetschefer samt en företrädare för staben för kommunikation. Händelser och arbetsordning gällande för mer eller mindre allvarliga sjukdomsutbrott framgår av de flödes-scheman som är bilagor till beredskapsplanen.

Myndigheten har en dygnstäckande beredskap för att Jordbruksverket, andra myndigheter och veterinärer ska kunna rådfråga SVA när man misstänker allvarlig smittsam djursjukdom samt för att snabbt kunna sätta igång diagnostiskt arbete. Utöver ordinarie arbetstid ska det alltid finnas en veterinär tillgänglig. Jourfunktionen benämns instruktions-enligt Tjänsteman i beredskap, TiB.

SVA ska kunna starta diagnostiskt arbete inom sex timmar från att TiB varslat om misstänkt utbrott eller risk för utbrott. I TiB:s roll ligger att samordna det inledande arbetet, eventuellt också initiera bildandet av en krisledningsfunktion. Beredskapsplanen beskriver i detalj vilka kontakter TiB är skyldig att ta i det inledande skedet. Likaså behandlar planen arbetsordningen för olika situationer och faser i ett sjukdomsutbrott.

Delplanen om verksamhetsskydd

Handlingsplanen för verksamhetsskydd är inriktad på arbetet före, under och efter en allvarlig händelse, t.ex. antagonistiska hot, arbetsmiljö (t.ex. olycka, tillbud, sjukdom), bombhot, explosioner, brand, översvämning, driftsäkerhet, biosäkerhet, IT- och informationssäkerhet, klimathot, hot/våld, maskinhaveri, sabotage, signalskydd, stöld, utsläpp och liknande. Säkerhetschefen ansvarar för beredskapen enligt handlingsplanen för verksamhetsskydd och leder krisledningsgruppen.

För att höja SVA:s förmåga inom verksamhetsskyddet finns en säkerhetskommitté under ledning av säkerhetschefen. Kommittén är inriktad på förebyggande insatser men har även ansvar för analys och erfarenhetsåterföring från inträffade händelser. Vid SVA finns också biorisk-kommitté för frågor om biosäkerhet och bioskydd.

Rollen som riskvärderande myndighet

SVA:s uppdrag inom beredskapsområdet är att ha tillräckliga kunskaper inom sitt ansvarsområde för att fylla rollen som expert och stöd-

myndighet till Jordbruksverket samt för att utföra relevant diagnostik. Organisationen för att säkerställa detta inom SVA består dels av

- statsepizootologen, som leder Enheten för sjukdomskontroll och smittskydd,
- jourordningen med dygnstillgänglig veterinärexpertis genom TiB,
- berörda diagnostiska enheter
- särskilt utsedda kontaktpersoner för Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Livsmedelsverket, Smittskydds-institutet, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen.⁵³

Organisationen syftar till att ge adekvat stöd i akuta och normala lägen. I akuta lägen aktiveras, som beskrivits ovan, beredskapsplanen och krisledningsorganisationen ledd av statsepizootologen träder i kraft. Jordbruksverket tar beslut om nödvändiga åtgärder i enlighet med lagar, förordningar och utifrån SVA:s expertvärdering av det aktuella läget.

Enligt Statskontoret har SVA tydliga rutiner och riktlinjer för sina beredskapsuppgifter. Dock är en välfungerande kommunikation mellan SVA:s enheter oerhörd viktigt för myndighetens förmåga att fatta rätt beslut vid sjukdomsutbrott eller i lägen med förhöjd risk.

I akuta lägen är en välfungerande extern kommunikation central, och riktlinjerna för kommunikation till andra myndigheter, näringsidkare, media och allmänhet är strukturerade i syfte att ge entydig och säker information. SVA har upplyst att inblandade myndigheters kommunikationschefer oftast samråder om hur kommunikationen ska utformas. Samråd sker även med berörda experter inom SVA. Det har tidigare konstaterats att kontakterna inte har fungerat helt som avsett.⁵⁴

Efter vad Statskontoret fått upplyst har tidigare påvisade brister nu rättats till, och de inblandade myndigheterna strävar efter att ge en koordinerad, snabb och korrekt information till medierna och till andra

⁵³ I vissa fall är det flera individer inom SVA som har kontakter med dessa myndigheter.

⁵⁴ Rapporten Händelseanalys mjältbrandsutbrott Halland 2008 ger flera exempel på att intern kommunikation var bristfällig. Också samverkan mellan myndigheter hade då brister.

målgrupper, främst via sina webbplatser.⁵⁵ Vid större sjukdomsutbrott har företrädare för SVA dessutom i stor omfattning medverkat i TV, radio och tidningar.

Rollen som expertmyndighet

SVA är enligt instruktion ett expertorgan inom det veterinärmedicinska området.⁵⁶

I rollen som expertorgan ryms att SVA ska kunna upprätthålla en expertkompetens inom sitt område. Expertrollen handlar i allt väsentligt om myndighetens samlade kompetens. Det finns ingen formell tjänstebeteckning inom myndigheten som heter just "expert". Däremot finns andra tjänstebeteckningar som ges utifrån meritering, exempelvis statsveterinär eller laborator.

Utöver SVA finns även två andra närliggande institutioner där expertkompetens finns; SLU och Uppsala universitet. I övrigt samverkar SVA i sin expertroll även med andra myndigheter såsom Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Totalförsvarets forskningsinstitut och Statens kriminaltekniska laboratorium. SVA bedömer att samverkan med dessa myndigheter är mycket viktig.

SVA deltar i sin roll som expertmyndighet i flera olika internationella nätverk i syfte att upprätthålla en hög expertnivå genom god kännedom om vilka potentiella risker och hot som man bör ha beredskap emot.

Det internationella samarbetet kan handla om att enskilda SVA-anställda inbjudits i kraft av personliga meriter eller också att inbjudan riktats till SVA som organisation. SVA deltar dock inte i några internationella sammanhang som svenska delegater med beslutanderätt i ärenden där besluten är bindande för Sverige.

Av vad som framkommit pekar det mesta mot att SVA fullgör uppdraget om att vara en expertmyndighet. Denna rolls exakta utformning beslutas dock i hög grad av SVA själv. Till exempel framhålls vete-

⁵⁵ Vid mjältbrandsutbrotten under 2011 fungerade kommunikationen som avsett, enligt den dokumentation som Statskontoret tagit del av (bilagor till PM 2011-11-16).

⁵⁶ SVA:s instruktion 1 §

rinärmedicinsk expertkompetens ifråga om sport- och sällskapsdjur och veterinärmedicinsk rättspatologisk kompetens. Statskontoret konstaterar att denna expertkompetens är mycket specifik och till viss del unik jämfört med exempelvis andra nordiska veterinärmedicinska institut som har en snävare inriktning. Det kan vidare konstateras att den upprättats på SVA:s eget initiativ.

Samtidigt bedömer Statskontoret att myndighetens definition av expertroll är mycket vid, och anser att rollen som expertmyndighet skulle kunna preciseras.

4 Myndighetens resultat

Sammanfattande iakttagelser

Myndighetens verksamhet är i regleringsbrevet indelad i fyra olika huvudområden som också är identiska med myndighetens fyra huvudprocesser. Därmed beskrivs samma verksamhet både som ett uppdrag respektive en process. Detta får till följd att redovisningen av organisationens resultat blir ottydligt, till exempel ifråga om forskningsinsatser: i vilka fall är forskning och utveckling en egen huvudprocess och i vilka fall handlar det om forskning och utveckling som en stödfunktion till annan verksamhet?

Statskontoret konstaterar att den i särklass övervägande delen av verksamheten – sett till antalet arbetade timmar – består av diagnostik och analys. Denna prioritering verkar dels vara en konsekvens av myndighetens strategiska överväganden, dels vara en konsekvens av att myndigheten anpassat sin verksamhet till den efterfrågan av analystjänster man mött.

Samtidigt är SVA:s uppdrag i vissa avseenden så brett formulerat att det är svårt att urskilja hur prioriteringar görs och på vilka grunder prioriteringar i så fall sker. Eftersom det i styrdokumenterna inte görs en prioritering mellan myndighetens huvudsakliga uppdrag är det heller inte helt tydligt att verksamhetens inriktning och resultat överensstämmer med regeringens aktuella prioriteringar.

SVA anser att uppdragsverksamheten har en avgörande betydelse för genomförandet av övrig verksamhet vid SVA. SVA pekar bl.a. på att den breda diagnostiken på ett avgörande sätt bidrar till sjukdomsövervakningen. Statskontoret menar dock att det i årsredovisningen inte tydligt kan visas att uppdragsverksamheten har så stor betydelse för övrig verksamhet.

SVA får genomgående goda omdömen för sin expertroll och sin laborativa kapacitet, men mindre goda omdömen när det gäller andra

aspekter av konkurrenskraft. Det finns också skilda uppfattningar bland företrädare för olika målgrupper gällande om myndighetens resultat överensstämmer med myndighetens uppdrag eller ej. Till exempel menar Jordbruksverket att man inte ser skäl för en så omfattande diagnostisk verksamhet i termer av volymer och bredd. Andra organisationer menar att gränsdragningen gentemot Jordbruksverket ifråga om riskhantering är otydlig. Det finns också viss kritik mot hur SVA agerar gentemot enskilda privatpersoner och veterinärer.

4.1 Statskontorets beskrivning av SVA:s resultat

En beskrivning av hur en myndighet genomför sitt uppdrag ges utifrån vilka *aktiviteter* och *prestationer* som genomförts, hur resurser disponerats för dessa aktiviteter och prestationer och en redovisning av de effekter som uppnåtts genom de genomförda aktiviteterna och prestationerna. Resultaten redovisas både i kvantitativa och kvalitativa termer.

I vissa fall är det svårt att identifiera och mäta resultaten av en myndighets insatser. I sådana lägen använder många myndigheter olika resultatindikatorer.

Uppgifterna inom sjukdomsövervakning och sjukdomskontroll, beredskap, forskning och utveckling samt kunskapsförmedling utmynnar inte alltid i en tydligt mätbar aktivitet eller prestation. Statskontoret har därför valt att i denna myndighetsanalys redogöra för *upprätthållande av vissa funktioner* som ett sätt (av flera) att beskriva myndighetens resultat. Skälet för detta är att en beredskap eller en viss kvalitetsnivå kräver en viss mängd resurser och kompetens – att uppnå en nivå av beredskap eller expertkompetens kan därmed betraktas som en prestation.

I detta kapitel beskriver Statskontoret myndighetens resultat, dels utifrån myndighetens egna beskrivningar, dels utifrån externa parter beskrivningar.

4.2 SVA:s resultat och resultatredovisning

SVA har en omfattande verksamhet som spänner över många olika områden och inriktningar. Den övergripande bilden som förmedlas i årsredovisningar och andra redovisningar är att SVA har en effektiv beredskapsorganisation med djup och omfattande expertkompetens gällande anmälningspliktiga sjukdomar men även djurhälsoläget i stort. Med effektiv beredskap menar SVA att myndigheten har anpassat sin organisation till det behov som Jordbruksverket har av riskvärdering i krissituationer. Detta innebär att SVA måste balansera eventuell överkapacitet mot förmåga till flexibilitet ifråga om omställning och tillgängliggörande av resurser vid kriser. Under år 2011 genomfördes exempelvis en stor ommobilisering av resurser för att genomföra ett stort antal extraordinära analyser i samband med upptakten av förekomst av dvärgbandmask hos rävar i Sverige.

Vidare framhåller SVA att myndigheten har ett omfattande nätverk, en god omvärldsbevakning, en hög kvalitet i sin analysverksamhet och en hög servicenivå gentemot myndigheter och enskilda.

I regleringsbrevet anges ett generellt återrapporteringskrav om att där det så är lämpligt göra en värdering av vilka effekter uppdragsverksamheten haft för genomförandet av myndighetsuppgifterna. Statskontoret konstaterar att SVA i många olika sammanhang påtalar uppdragsverksamhetens betydelse för förmågan att genomföra myndighetsuppgifterna. Effekterna av uppdragsverksamheten värderas således mycket högt av SVA, men i årsredovisningarna finns ingen systematisk eller preciserad redovisning av dessa samband eller effekter beskriven.

Statskontoret saknar vidare en beskrivning av hur myndigheten agerar strategiskt inom uppdragsverksamheten. Detta kan exempel gälla en beskrivning av hur myndigheten prioriterar mellan olika analyser för att få största möjliga utväxling för myndighetens kärnuppgifter och övergripande kompetens.

Nedan följer en redovisning utifrån de verksamhetsområden som anges i myndighetens regleringsbrev för år 2011.⁵⁷ Underlag för beskriv-

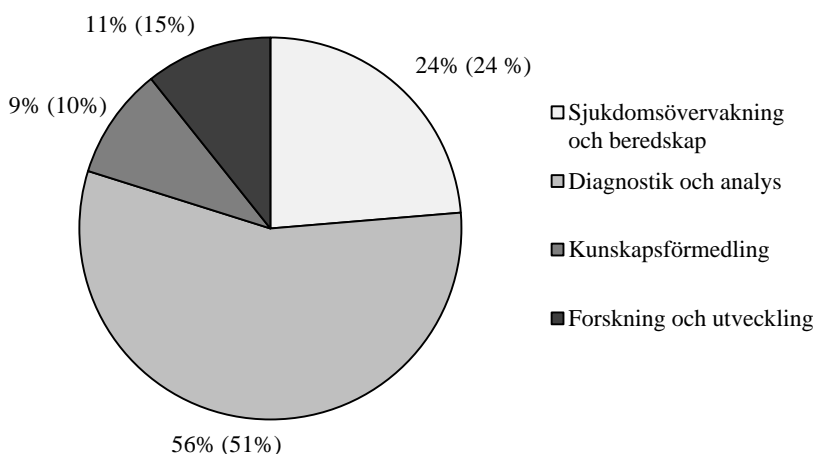
⁵⁷ Regleringsbrev för Statens veterinärmedicinska anstalt 2011, Jo2010/3690 (delvis).

ningen är centrala styrdokument såsom verksamhetsplaner, årsredovisningar, budgetunderlag, strategidokument men även myndighetens interna redovisningar ifråga om finansiering, deras tidrapporterings-system och SVA:s webbsida.

Verksamhetsområdena berör med några undantag alla sakenheter. Enheterna ansvarar för att formulera operativa mål för sin verksamhet utifrån de angivna målen i verksamhetsplanen.

Av figur 1 framgår hur myndighetens anställda fördelade sin arbetstid mellan de olika verksamhetsområdena under år 2011.

Figur 1.1 Fördelning av arbetad tid i procent mellan de olika verksamhetsområdena under år 2011 (korrigerade siffror*)



* Varje verksamhet ska redovisas under respektive område, även om aktiviteten genomförts inom ramen för ett annat område. Detta får som konsekvens att en del tid som redovisas under vissa verksamhetsområden ska överföras till andra områden. Siffror i parentes är SVA:s efter genomförda korrigeringar.

Källa: SVA, sammanställning av tidredovisning samt egna beräkningar.

I enlighet med vad som framgår av figur 4.1 består myndighetens verksamhet till övervägande del av diagnostik och analys. 24 procent av de arbetade timmarna genomfördes inom ramen för huvudprocessen sjuk-

domsövervakning och beredskap, medan forskning och kunskapsförmedling stod för ca 20 procent av de arbetade timmarna.

Det går dock inte att dra någon entydig slutsats av ovanstående om hur myndigheten prioriterat mellan de olika verksamhetsområdena eftersom myndigheten menar att verksamhetsområdena är integrerade i verksamheten. De fyra huvudprocesserna är enligt SVA alla jämställda och bidrar tillsammans och inte var för sig till SVA:s samlade resultat.

Sjukdomsövervakning och beredskap

Resultatet av beredskapsarbete kan beskrivas som upprätthållande av en viss kapacitet, funktioner, kompetens, utrustning m.m. för att kunna möta kriser.

Myndigheten redovisar en stor mängd aktiviteter och prestationer såväl i årsredovisningar som i andra framställningar, exempelvis genom hemsidan eller de årliga publikationer som myndigheten presterar. Den prioritering av verksamheten som sker är i första hand inte en fråga om verksintern prioritering på en övergripande nivå utan om verksintern prioritering på en mer detaljerad och fackmässig nivå. Till exempel prioriterar myndigheten periodvis vissa sjukdomar särskilt högt. Av dessa prioriteringar följer dock inga större förändringar av insatser eller resurser inom de olika verksamhetsområdena annat än tillfälligt vid kriser. Som exempel på detta kan omnämnas att SVA nyligen inlett ett arbete för att se över hur anslaget fördelas mellan enheterna. Nuvarande fördelning har oklara utgångspunkter och har inte varit föremål för någon större omprövning under senare år.⁵⁸

Beredskapens beståndsdelar och utfall

Diagnostikberedskapen

Diagnostikberedskapen finns närmare beskriven i kapitel 3. I termer av resultat konstaterar Statskontoret att det kan handla om mycket omfattande insatser, men även mindre krävande insatser i termer av resurs-

⁵⁸ Intervju med huvudprocessägarna 2012-01-12.

åtgång.⁵⁹ Epizootigruppens arbete dokumenteras löpande och en uppföljning görs efter avslutad insats.⁶⁰

Under år 2010 undersöktes 173 fall eller besättningar med epizootimistanke. Bland dessa upptäcktes fyra konstaterade fall/besättningar av epizootisk sjukdom (2,3 procent). Samtliga fall/besättningar gällde samma sjukdom. Under år 2011 var antalet undersökta fall eller besättningar med epizootimistanke 215 och bland dessa upptäcktes 8 konstaterade fall/besättningar (3,7 procent).⁶¹

När det gäller uppföljning av beredskapsorganisationen genomför SVA i enlighet med krisberedskapsförordningen risk- och sårbarhetsanalyser. Efter ett utbrott eller en utredning om misstanke av epizooti- eller zoonosutbrott sker en dokumenterad uppföljning med Jordbruksverket.

Tjänsteman i beredskap

Som framgår i kapitel 3 har SVA, genom krisberedskapsförordningen, även funktionen tjänsteman i beredskap (TiB). Dagtid förekommer i snitt fem samtal per dag till dagjouren och utanför ordinarie arbetstid har TiB i genomsnitt tre till fyra telefonsamtal per vecka.⁶² I intervju med Sveriges veterinärförbund framhölls uppfattningen att SVA har en mycket hög grad av tillgänglighet ifråga om veterinärmedicinsk expertkompetens inom smittskyddsområdet, till särskild nytta för distriktsveterinärerna. Denna bild delas dock inte helt av Veterinärer i Samverkan (ViS) som företräder privatpraktiserande veterinärer. ViS menar istället att SVA har låg tillgänglighet för deras medlemmar.⁶³

Vaccinberedskap

SVA har en vaccinberedskap genom att de håller ett vaccinlager för de anmälningspliktiga sjukdomar som går att vaccinera emot. Jordbruksverket kan även uppdra åt SVA att organisera och genomföra vaccin-

⁵⁹ När Jordbruksverket våren 2011 gav SVA i uppdrag att undersöka 3000 rävar för att undersöka förekomst av dvärgbandmask krävdes en stor omställning av verksamheten för att frigöra resurser. Det finns också exempel på mindre resurskrävande diagnostik.

⁶⁰ Denna funktion kallades under 2010 och 2011 in vid 0 respektive 18 olika tillfällen. (4 olika sjukdomar). SVA e-brev 2012-02-16.

⁶¹ SVA:s årsredovisningar år 2010 och 2011.

⁶² SVA e-brev 2012-02-13.

⁶³ Föreningen veterinärer i Sverige (ViS) Svar på frågor om SVA L.2011/2577. Statskontorets dnr 2011/242-5.

försörjning vid kriser. Under de senaste åren har denna tjänst utnyttjats av Jordbruksverket en eller ett par gånger per år.

Övervakning av djurhälsoläget

Djurhälso- och sjukdomsövervakning sker bl.a. genom olika kontroll- och övervakningsprogram. Dessa är antingen utvecklade på eget initiativ eller på initiativ av en myndighet eller branschorganisationer. Jordbruksverket eller annan myndighet beviljar bidrag för genomförandet. Under år 2011 pågick drygt sextio olika program.⁶⁴

Myndighets- och organisationsöverskridande samarbete

SVA deltar i ett antal myndighets- och organisationsöverskridande samarbeten inom Sverige, varav Forum för beredskapsdiagnostik är ett sådant. Internationellt deltar myndigheten i flera olika nätverk och projekt. Statsepizootologen är t.ex. medlem av EFSA:s styrelse.

År 2010 utsågs SVA till koordinator för EU:s projekt Anibiothreat, ett tvärvetenskapligt projekt under tre år i syfte att öka kunskap om hur antagonistisk smittspridning kan förebyggas och hanteras i händelse av kriser.

Enligt SVA bidrar det internationella arbetet till myndighetens expertkompetens och förmåga till riskvärdering genom etablerade kontakter med andra veterinärmedicinska institut i EU. I det s.k. Club 5-nätverket CoVetLab finns ett nära samarbete.⁶⁵ Det kan tilläggas att området i mycket hög utsträckning är omgärdat av EU-rätt.

SVA genomför även beredskapsaktiviteter mot antagonistiska hot om spridning av farliga ämnen. Under år 2011 genomfördes en större krisövning på myndigheten kopplad till Forum för beredskapsdiagnostik.

Statskontoret konstaterar att SVA:s medarbetare deltar i en mängd olika internationella sammanhang, de utbyter regelmässigt information med andra veterinärmedicinska institut och laboratorier. Överlag gäller att SVA kan redovisa ett stort antal olika aktiviteter som genomförts

⁶⁴ Se SVA årsredovisning år 2011. Av dessa program kan flera gälla samma sjukdom men hos olika djurslag.

⁶⁵ CoVetLab/Club 5-nätverket består av veterinärmedicinska institut i Sverige, Storbritannien, Nederländerna, Danmark och Frankrike.

Källa: <http://www.covetlab.org/covetlab/> citerad 2012-02-28.

inom ramen för området sjukdomsövervakning och beredskap, liksom deltagande i flera (totalt) olika internationella samarbeten i dessa frågor. Emellertid konstaterar Statskontoret att en stor del av de insatser som genomförs saknar en konkret precisering av hur de svarar mot myndighetens övergripande uppdrag.

Diagnostik och analys

Inom diagnostikverksamheten finns tydliga resultatmål i verksamhetsplanen. Ett mål handlar om att bibehålla eller öka avgiftsintäkterna från denna verksamhet.

Diagnostikverksamheten handlar dels om mikrobiologiska kemiska analyser, dels om patologiska undersökningar, bland annat på uppdrag av Naturvårdsverket angående vilda djur. Laborativ verksamhet förekommer på fem av åtta enheter. SVA:s analysverksamhet beskrivs mer ingående i kapitel 5. SVA uppför ett nytt säkerhetslaboratorium som ersätter två som bedömts vara uttjänta inom befintliga lokaler.⁶⁶

Till följd av ändrad lagstiftning gällande rabiesdiagnostik för hundar minskar nu denna verksamhet kraftigt från och med 2012.

Statskontoret konstaterar att diagnostikverksamheten är den verksamhet som upptar mest tid på SVA. När det gäller marknadskontakter låter SVA regelbundet genomföra NKI-undersökningar (Nöjd Kund Index) bland sina kunder. De resultat SVA har fått pekar på en mycket hög grad av kundnöjdhet.⁶⁷ Samtidigt har Statskontoret tagit del av synpunkter som pekar mot att nöjdheten kan skilja sig åt mellan olika kundgrupper. Av vad Statskontoret kan bedöma utifrån genomförda intervjuer, verkar större kunder och offentliga kunder vara mer nöjda än mindre enskilda och privatpraktiserande kunder. Detta kan, enligt Statskontoret ha flera möjliga förklaringar. En förklaring kan vara att SVA nedprioriterar dessa kunder när Jordbruksverket ger uppdrag till SVA, vilket också är i enlighet med SVA:s instruktion. En annan förklaring kan vara att större kunder kan ha en egen expertorganisation som i dialog med myndigheten kan tillgodogöra sig SVA:s expertkun-

⁶⁶ SVA e-brev 2012-02-13.

⁶⁷ SVA: NKI-mätningar år 2009, 2010 och 2011.

skaper i högre utsträckning. Helhetsbedömningen av myndighetens tjänster kan därför bli mer positiv bland dessa kunder.⁶⁸

Kunskapsförmedling

Utöver vetenskapliga publikationer ger SVA ut ett antal årliga rapporter om djurhälsoläget.⁶⁹ SVA har även en egen tidskrift, *SVAvet*, i vilken information om vissa anmälningspliktiga sjukdomar publiceras regelbundet. Det finns vidare ett antal icke-periodiska publikationer. SVA publicerar information om olika djursjukdomar på sin hemsida samt annan information riktad till olika målgrupper, exempelvis veterinärer och djurhållare.⁷⁰

SVA:s handläggare finns även tillgängliga för rådgivning till allmänhet och praktiker, men det saknas uppgifter om hur många kontakter som tas med myndigheten på årsbasis.

Utifrån SVA:s redovisning till Statskontoret framgår även ett visst samband mellan andelen forskning och andelen kunskapsförmedling. Enheter med lite eller ingen forskning har också en mycket liten andel kunskapsförmedling i sin verksamhet. Som framgår av bilaga 5 så står enheten för djurhälsa och antibiotikafrågor, DOA för den största andelen av de arbetade timmarna inom verksamhetsområdet kunskapsförmedling. Den enskilt största förklaringen till att DOA genomför en så förhållandesvis stor andel kunskapsförmedling är att en stor del av insatserna för att verka för en restriktiv antibiotikaförskrivning och förebygga antibiotikaresistens (uppdrag som följer av instruktionen) handlar om kunskapsförmedling till veterinärer, djurhållare m.fl. Totalt sett utgjorde kunskapsförmedling 29 procent av de arbetade timmarna på DOA.

⁶⁸ Svensk mjölk har veterinär expertkompetens (Intervju Lennart Andersson 2012-01-19), liksom Svenska travsportens Centralorganisation (telefonintervju Linda Höijer 2012-02-22).

⁶⁹ Exempel på rapporter med regelbunden utgåva avseende djurhälsoläget är: *Sjukdomsläget hos vilt, Sjukdomsrapportering, Surveillance of zoonotic and other animal disease agents in Sweden*.

⁷⁰ SVA har utvecklat en applikation för mobiltelefoner med information om olika djursjukdomar. Källa: E-brev SVA 2012-02-13.

När det gäller effekter av den kunskapsförmedling som bedrivs konstaterar SVA att antibiotikaanvändning/förskrivning stadigt minskat inom det veterinärmedicinska området de senaste åren. Det är dock inte möjligt att utifrån befintligt underlag dra några slutsatser om hur pass betydelsefullt SVA:s arbete varit för att uppnå denna effekt och om minskningen överensstämmer med konkreta resultatmål om detta.

För att bättre kommunicera med SVA:s prioriterade kunder och avnämare har man från och med september 2011 en ny hemsida som är utformad efter SVA:s målgrupper:

- Veterinärer och andra kliniskt verksamma yrkesgrupper
- Djurägare
- Forskare
- Medier
- Allmänhet

Särskilda områden är djurhälsa, forskning och analyser och produkter. Det finns även en webbshop på hemsidan. Vad gäller målet om rätt kunskap till rätt målgrupp, redovisar SVA i årsredovisningen för 2011 att de viktigaste målgrupperna, samt vilken typ av kunskap de efterfrågar, har identifierats. Hemsidan hade under år 2011 nästan 870 000 unika besökare, vilket innebär en ökning med 27 procent jämfört med 2010.

SVA:s forskare och experter genomför även olika utbildningsinsatser, till exempel hade de tillsammans omkring 100 olika handledaruppdrag under år 2011.

Det finns även andra exempel på hur SVA praktiskt ägnar sig åt kunskapsförmedling, till exempel genom framtagande av utbildningsmaterial, instruktionsfilmer, specialiserade ”bloggar” m.m.

Forskning och utveckling

För närvarande pågår drygt 160 olika forskningsprojekt på SVA.⁷¹ Hur många av dessa projekt som kan sorteras inom verksamhetsområdet sjukdomsövervakning och beredskap eller de andra verksamhetsom-

⁷¹ SVA e-brev 2012-13.

rådena är dock okänt för Statskontoret. Antalet publicerade artiklar inom området uppgick under år 2010 till 104 stycken och under år 2011 till 130 stycken. En stor del av den forskning som genomförs vid SVA sker i nära samarbete med andra universitet och myndigheter. I den bibliometriska studie som utredningen om ansvarsfördelning inom livsmedelskedjan lät genomföra redovisas att SVA har en hög andel samproducerade artiklar med exempelvis SLU och Livsmedelsverket.⁷²

Genomslagsfaktorn är för de publicerade artiklarna 2,25 enligt SVA:s egen redovisning.⁷³ Enligt vad som framkommer i ovan refererade bibliometriska studie ligger medelciteringen på 1,4 för artiklar år 2003–2006, vilket överstiger världsgenomsnittet och är något över det svenska genomsnittet.⁷⁴

SVA:s forskning inom sjukdomsövervakning och beredskap är inriktad mot att utveckla bättre vetenskapligt baserade urvalsmetoder för sjukdomsövervakning i syfte att minska tiden för och öka kvaliteten i diagnostisering. Forskningen handlar också om bättre behandlingsmetoder, vilket exempelvis kan leda till minskat behov av antibiotika i djurproduktion och att möta tänkbara hot och risker. SVA bedriver vidare forskning kring klimatförändringars effekter och initierar tvärvetenskapliga forskningsprojekt. Under år 2010 bildades exempelvis Centrum för infektionsekologi och epidemiologi, för att knyta samman humanmedicin, veterinärmedicin och ekologi ett tvärvetenskapligt projekt.

I samtliga intervjuer som Statskontoret genomfört med andra aktörer framhålls en hög tillit till SVA:s forskningsnivå. Vissa organisationer inom näringen betonar även att SVA:s aktiva arbete med metodutveckling inom diagnostiken bidrar positivt till deras verksamhet på ett mycket konkret sätt.⁷⁵

⁷² SOU 2009:106 Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion, bilaga 5.

⁷³ SVA årsredovisning 2011.

⁷⁴ SOU 2009:8.

⁷⁵ Som exempel kan nämnas att Svenska travsportens centralorganisation, STC; menar att SVA årligen kan redogöra för nya rön avseende exempelvis dopinganalyser som framkommit i deras egen forskning. Källa: Telefonintervju Linda Höijer 2012-02-22.

Endast universitet har examinationsrätt för doktorsgrader. Varje år disputerar dock ett antal (2–3) doktorander vid SLU som genomfört huvuddelen av sin forskning inom SVA. Dessa doktorander har då haft sin anställning helt eller delvis på myndigheten.

SVA avsätter årligen omkring 30 mnkr i egen finansiering för forskningen. I övrigt är forskningen bidragsfinansierad. Varje år förlägger ett okänt antal utländska forskare en del av sin forskning vid SVA och särskilt då vid deras laboratorier.

Statskontoret konstaterar att flera av varandra oberoende källor uppger att SVA:s forskningsverksamhet håller en hög och ibland mycket hög nivå. Detta stämmer väl överens med det uppdrag som myndigheten har att bedriva forskning inom sitt område samt att vara en expertmyndighet. Ett tydligt samband mellan graden av forskning inom en enhet och graden av kunskapsförmedling talar också för att SVA:s forskare är efterfrågade.

4.3 Andras uppfattning om SVA:s verksamhet

Regeringens bedömning av SVA:s resultat

Av regleringsbrev och budgetpropositioner under de tre senaste åren framgår begränsat med information om hur regeringen styr myndigheten. Det finns enstaka krav på återrapportering, särskilda uppdrag osv.

Statskontoret har därför haft en dialog med tjänstemän på Landsbygds- respektive Försvarsdepartementet för att få en aktuell och fördjupad bild av regeringens syn på SVA genom tjänstemännens redogörelser. Bilden av SVA är genomgående positiv med vissa diskussions- och utvecklingsfrågor. SVA:s resultat har under de senaste åren inte varit en sådan fråga i mål- och resultatdialogen. Den allmänna bilden av SVA som ges är att SVA är en välskött myndighet som i flera avseenden visar på hög kvalitet i verksamheten, till exempel vad gäller forskning.

Vidare förmedlas även bilden av en viss osäkerhet vad gäller SVA:s prioriteringar och resursfördelning internt. Det finns en hög medveten-

het från Landsbyggsdepartementets sida om att verksamheten i hög utsträckning är avgifts- och även bidragsfinansierad. När det gäller den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten så konstaterar Landsbyggsdepartementets tjänstemän att Förvaltningskommittén i sitt slutbetänkande föreslog att det ska regleras i lag att statliga myndigheter inte ska verka på konkurrensutsatta – eller potentiellt konkurrensutsatta – marknader.⁷⁶

Riksrevisionens bedömning av SVA:s resultat

Granskningsansvariga på Riksrevisionen uppger i intervju med Statskontoret att de i stort anser SVA vara en väl fungerande myndighet. Det har tidigare förekommit synpunkter på avgiftsintäkterna och prisättning av varor och tjänster, vilket föranledde justeringar hos SVA. Riksrevisionen har även lyft frågan om återrapportering avseende disponering av bidrag (bristfällig) samt SVA:s arbete mot mutor och bestickning – det har tidigare saknats tillräcklig dokumentation kring riktlinjer för hur sådana situationer ska hanteras. SVA har tydliggjort detta i formella styrdokument som arbetsordning och rutiner.⁷⁷

Jordbruksverkets bedömning av SVA:s resultat

Jordbruksverket möter SVA i två olika roller. Dels i expertrollen i egenskap av riskvärderande myndighet, dels i rollen som leverantör av analystjänster. Jordbruksverket bekräftar i stora delar den bild som SVA ger av samarbetet mellan myndigheterna. Jordbruksverket har inga anmärkningar på det expertstöd som myndigheten ger, men menar att denna funktion borde tydliggöras i än högre utsträckning genom en precisering i instruktionen om uppdrag om riskvärdering, och då bland annat inrättande av en särskild expertgrupp för krisvärdering och kunskapsbank enligt de riktlinjer som ges i Rådets direktiv 2003/85.

Frågan om tydliggörande av myndighetens uppdrag rör inte enbart huvudmannens styrning. Det handlar även om samverkansformer och i detta avseende lyfte Jordbruksverket särskilt fram det arbete om överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna som pågår.

⁷⁶ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.

⁷⁷ Källa: Intervju Johan van Eijsbergen, uppdragsledare Riksrevisionen 2012-01-10.

Jordbruksverket är intäktsmässigt SVA:s största enskilda kund. Jordbruksverket har inget att invända på kvaliteten eller servicen i de tjänster som SVA levererar, men menar att priset för dessa tjänster kan vara högt och att det – när det funnits alternativa leverantörer – varit möjligt att få ett lägre pris av andra. Jordbruksverket konstaterar vidare att frågan om upphandling är komplicerad eftersom SVA är den organisation som har ett etablerat nätverk med djurorganisationer och slakterier som möjliggör insamling av de prover man vill få analyserade. Dessutom har SVA en kompetens att analysera provsvar vilket inte alltid ett alternativt laboratorium besitter.

Jordbruksverket konstaterar även att det finns en potentiell risk för sammanblandning av roller – att SVA som leverantör har möjlighet att styra behovet av provtagning och analyser till sin egen fördel eftersom man också avger expertutlåtanden till Jordbruksverket om var och vilka prov och analyser som bör genomföras. Jordbruksverket framhåller dock att man inte har någon erfarenhet av att SVA någonsin skulle misstänkas ha sammanblandat sina roller eller missbrukat sin ställning i detta avseende.

För övervakningsändamål anser Jordbruksverket att en vetenskapligt designad övervakning ger en bättre bild av smittläget än att använda prover som kommer in i rutindiagnostik som undersökningsmaterial.

Enskildas bedömning av SVA:s resultat

Statskontoret har genomfört en begränsad materialinsamling av externa målgruppers syn på SVA:s resultat genom intervjuer.⁷⁸

Sveriges veterinärförbund (SVF) och Sveriges veterinärmedicinska sällskap (SVS) framhåller SVA:s unika betydelse för den veterinärmedicinska expertkompetensen i Sverige. Organisationerna menar att SVA producerar tjänster av ojämförligt hög kvalitet och att deras analysverksamhet är nödvändig eftersom tillförlitliga alternativ saknas. Organisationerna framhåller även att SVA i vissa avseenden bedriver en forskning i världsklass och att de har en mycket hög servicenivå ifråga om tillgänglighet och rådgivning till veterinärer och i synnerhet till distriktsveterinärorganisationen.

⁷⁸ Statskontoret redovisar de svar som inkommit på förfrågan.

Statskontoret har även kontaktat två stora kunder till SVA, Svensk mjölk och Svenska djurhälsovården AB. Svensk mjölk har ett mångårigt och etablerat samarbete med SVA rörande olika slags prover som rör djurhälsa, foder- och livsmedelsfrågor. Organisationen menar att SVA anlitas i den utsträckning som skett efter dåliga erfarenheter av alternativa leverantörer i de fall sådana funnits och anlitas. Svensk mjölk framhåller den begränsade eller obefintliga tillgången till andra leverantörer för vissa analystjänster. Svensk mjölk får stora volymrabatter av SVA och upplever att myndigheten gått dem till mötes i krav på att analyserna ska genomföras med hög grad av automatisering för att hålla kostnader och tidsåtgång nere.

Svenska Djurhälsovården (SvDHV) ägs av de stora slakterierna i Sverige och är en av SVA:s största kunder. Generellt är SvDHV mycket nöjd med SVA:s kompetens och kvalitet på tjänster, SVA:s kompetensnivå och totala kompetenssammansättning. Detta gäller såväl SVA:s spetskompetens som övergripande kvalitet i konsult- och analystjänster. SvDHV framhåller att det ur djurägarsynpunkt är viktigt att det finns ett offentligt åtagande för att säkerställa en hög och bred kompetens inom det veterinärmedicinska området för att underlätta för djurhållning i Sverige. Detta gäller särskilt ifråga om kombinationen av bred och hög kompetens inom området djursjukdomar och SVA:s uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten underlättar för att i vardagen upprätthålla en god kontakt med fältverksamma veterinärer. SvDHV värdesätter att det finns inarbetade funktioner i en beredskapssituation.

SvDHV upplever dock att den interna samordningen mellan enheterna kan förbättras. SvDHV konstaterar också att det finns skillnader i mellan SVA och privata laboratorier. Svarstider för vissa typer av analyser kan ibland upplevas som omotiverat långa och tillgängligheten jämförelsevis låg. Rutiner för preliminärsvår kan enligt SvDHV i vissa fall utvecklas och anpassas efter kundens önskemål.

SVA förmedlar enligt SvDHV en hög kvalitet i sina tjänster. Dock ser SvDHV en förbättringspotential för ett mer kundorienterat förhållnings-/arbetsätt och mer uttalad serviceanda liksom flexibilitet utifrån kundens behov. Till exempel gäller det i fråga om förbättrad kommunikationen med remitterande veterinär i enskilda uppdrag.

I övrigt menar SvDHV att SVA:s kombination av hög expertkompetens om både djursjukdomar och analysverksamhet gör att det i många fall saknas alternativa leverantörer i Sverige. Det är därför svårt att ha en uppfattning om relativ konkurrenskraft vad gäller prissättning och kvalitet. I relevanta fall överväger SvDHV även alternativ i andra länder. SvDHV:s övergripande erfarenhet av SVA är att de håller marknadsmässiga priser.

Vad gäller beredskapsuppdraget menar SvDHV att SVA bör se över rutinerna för hur man agerar i fält vid ett epizootiutbrott. Ur ett djurägarperspektiv är det mycket viktigt att kommunikationen vid sådana tillfällen är tydlig och att det klart framgår för djurägarna att det är Jordbruksverket som har ansvaret för beslutsfattandet (riskhantering). SvDHV:s erfarenhet är att SVA:s roll som riskväderare i förhållande till Jordbruksverkets roll som riskhanterare kan behöva tydliggöras.

Föreningen Veterinärer i Sverige (ViS) är en intresseorganisation för landets privatpraktiserande veterinärer. Organisationen har ca 250 medlemmar och representerar enligt egen utsago omkring 20–30 procent av landets privatpraktiserande veterinärer.⁷⁹ I ett svar till Statskontoret uttrycks skarp kritik mot SVA på flera punkter. När det gäller service gentemot kunder så menar ViS att det finns flera brister. Det handlar, enligt ViS, bl.a. om bristande tillgänglighet, långa svarstider och prisvärdhet. ViS menar också att det finns exempel där svarstiden varit så lång att djurhälsan blivit lidande.

I skarpa lägen menar ViS att man i regel kontaktar länsveterinären i första hand för överläggning eftersom SVA:s tolkningar ibland uppfattas som ”lätt överdrivna”. ViS menar också att SVA inte driver en konsekvent linje i arbetet mot utveckling av resistenta bakterier.

ViS riktar även kritik mot SVA:s rutiner för valideringsrutiner och att verksamheten brister i verklighetsförankring på ett problematiskt sätt.

Enligt ViS kan lägre priser fås för flera analyser av ett flertal andra laboratorier i Norden och Europa. Vidare menar ViS att SVA konkurrerar med privata apotek på vaccinn marknaden.

⁷⁹ Lars-Erik Håkansson ordf. ViS, e-brev 2012-02-29.

I vissa fall är ViS mer positiva. När det gäller SVA:s tillgänglighet som expertorgan allmän rådgivning och, exempelvis via hemsidan och telefon så menar ViS att denna är bra och framhåller att de föreläsningar som SVA tillhandahåller ofta är prisvärda.

SVA saknar, utöver ovan nämnda kundundersökningar, indikator för bedömning av allmänhetens syn på SVA:s resultat. Myndigheten har hänvisat till en hög medieefterfrågan vid kriser som ett sätt att mäta förtroende för myndighetens kompetens och utlåtanden. Statskontoret har under den tid som stått till förfogande för uppdragets genomförande inte fått tillgång till annat underlag för en bedömning av enskildas syn på SVA:s resultat.

En internationell bedömning av SVA:s resultat

Statskontoret har inte haft några egna källor till en internationell utblick gällande SVA:s resultat. Statskontoret konstaterar dock att myndigheten finns representerad i olika internationella, varav vissa mycket kvalificerade, sammanhang vilket skulle kunna ses som en indikator för att SVA:s verksamhet står sig väl i ett internationellt perspektiv.⁸⁰ EU finansierar helt eller delvis drygt ett tiotal olika projekt. WHO har vidare valt att utse SVA till OIE Collaborating Centre, ett uppdrag som lämnas till mycket kvalificerade organisationer.

SVA framhåller att den största fördelen myndigheten har i internationella sammanhang är den omfattande bredden i analysverksamheten som inte är jämförbar med andra veterinärmedicinska instituts.

En samlad bild

Flera av de organisationsföreträdare som Statskontoret intervjuat uttrycker i stora eller vissa drag en hög grad av tillfredsställelse med myndighetens resultat, om än med vissa förbehåll. Statskontoret noterar att de problem som indikeras av Föreningen Veterinärer i Sverige och i viss utsträckning av Svenska djurhälsovården gällande intern samordning verkar vara kända problem – ungefär samma beskrivning har lämnats av myndighetens enhetschefer om hur det *fungerade förr*, det vill säga innan omorganisationen år 2008. Innan dess var verksam-

⁸⁰ CoVetLab, MedVetLab, OIE, EURL-NRL, EFSA:s styrelse.

heten svårstyrd, de olika avdelningarna var i viss mån egenmäktiga vilket gick ut över internkommunikationen. Dessa problem innebar en ineffektiv styrning och organisering vid kriser eftersom information är en av de absoluta hörnstenarna i riskvärderingsprocessen.

Samtidigt kan man notera att synpunkterna från bedömarna gäller hur SVA tolkat sitt uppdrag. Den sammanfattande bilden är att de som varit kritiska anser att SVA tolkat sitt uppdrag alldeles för brett och omfattande i förhållande till vad som skulle vara önskvärt utifrån deras perspektiv. Statskontoret konstaterar därför att frågan om myndighetens verksamhet överensstämmer med vad som följer av myndighetens uppdrag får olika svar beroende på vem man frågar eftersom det finns olika uppfattningar om vad myndighetens uppdrag består i.

5 SVA som marknadsaktör

Sammanfattande iakttagelser

Det har inte varit möjligt att avgöra SVA:s marknadsposition och graden av dominerande ställning inom enskilda marknadssegment. Vad gäller analysmarknaden som sådan bedömer Statskontoret utifrån genomförda intervjuer att SVA har en mycket stark marknadsposition totalt sett.

SVA har ingen offensiv marknadsföring men varumärket är starkt i kraft av myndighets- och expertrollen. Dessa roller underlättar sannolikt för SVA när det gäller att anlitas som leverantörer av analystjänster.

Ett antal aktörer inom djursektorn som Statskontoret talat med framhåller att de anlitar SVA i avsaknad av alternativ. Det kan handla om att det inte finns fler aktörer, eller att de aktörer som finns inte kan erbjuda tjänsten på grund av otillräcklig utrustningskapacitet eller inte med samma kvalitet som SVA kan. Det finns vidare olika uppfattningar om hur SVA agerar gentemot sina kunder. Privata kunder verkar vara mer missnöjda än offentliga men det finns även skillnader mellan större och mindre kunder.

Utifrån befintligt underlag är det svårt att dra några entydiga slutsatser om varför konkurrensen uteblir när det inte finns några formella etableringshinder. Det kan dels handla om att SVA i kraft av sin storlek och marknadsställning (varumärke etc.) inte anses vara utmaningsbara, dels kan det handla om att verksamheten som sådan inte kan bedrivas med lönsamhet givet marknadsförutsättningarna. Det finns sannolikt flera olika förklaringar inom olika områden.

Statskontoret konstaterar att den övervägande delen av SVA:s analysutbud utgörs av många olika analyser med enstaka beställningar och att det är ett mycket litet antal analyser som var för sig har någon större

betydelse för resultatet. De analyser som var för sig är mest inkomstbringande är å andra sidan mycket viktiga för SVA:s totala intäkter. Mindre än fem procent av alla analyser svarar för cirka hälften av alla intäkter från analyser, medan resterande 95 procent av alla analystyper tillsammans svarar för den andra hälften. Statskontoret menar att detta talar för att förutsättningar för att uppnå lönsamhet kan vara svåra för de analyser där efterfrågan är låg och således genererar låga intäkter. Där det är möjligt att uppnå lönsamhet saknas det antingen alternativ eller så har SVA redan en mindre del av marknadssegmentet (t.ex. för salmonellaprover och vissa kemiska analyser).

Det är ytterst en fråga om prioriteringar vad som ska betraktas som myndighetens uppgifter och vad som kan falla ifrån nuvarande uppdrag. Statskontoret konstaterar att all analysverksamhet som SVA bedriver i någon mån kan inordnas under nuvarande myndighetsuppdrag, mycket beroende på formuleringar i instruktionen om att myndigheten ska vara ett expert- och serviceorgan för myndigheter och enskilda. Det mesta kan inordnas under uppdraget om att vara ett serviceorgan.

Statskontoret noterar också att SVA, utöver diagnostikberedskapen, inte verkar rangordna eller prioritera i analysverksamheten som i hög utsträckning i stället är efterfrågestyrd. Även om SVA successivt anpassat sin totala volym på verksamheten utifrån en vikande efterfrågan noterar Statskontoret här att myndigheten inte för ett aktivt resone-mang kring hur analysverksamheten – utifrån en prioritering av myndighetens uppdrag – kan organiseras och genomföras mer effektivt. Detta skulle innebära att myndigheten gör strategiska bedömningar av urval gällande vilka som är särskilt viktiga att genomföra.

SVA:s bild av diagnostik- och analysverksamheten som helt nödvändig för fullgörandet av uppdraget delas inte av vissa centrala aktörer inom området. Detta öppnar en möjlighet att överväga andra alternativ när det gäller uppdragsverksamhetens omfattning. Det finns även andra faktorer som bör tas i beaktande. I fallet som beskrivs i kapitel 2, där SVA kritiserades för att erbjuda trikinundersökningar samtidigt som de är NRL för parasiter, bedömer Statskontoret att det är tveksamt om det sätt som SVA löst intressekonflikter i förhållande till konkurrenter är lämpligt. Statskontoret noterar här att SVA valt att göra avsteg från sin myndighetsroll snarare än sin roll som leverantör av tjänster på en

konkurrensutsatt marknad. Detta är anmärkningsvärt. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det aktuella fallet avser en zoonos och att det därmed är fullt rimligt att SVA har kompetens och kapacitet att genomföra analyserna. Det är därför en fråga för fortsatt övervägande hur situationer där olika intressen, utifrån ett samhällsperspektiv, ska vägas och hanteras praktiskt.

Statskontoret bedömer att frågan om miniminivå besvaras olika beroende på vilken tolkning som görs av vad som ingår i myndighetens uppdrag. Frågan om miniminivå handlar således inte i första hand om att åtgärda problem i nuvarande uppdragsverksamhet. Utgångspunkten är inte att sådana problem finns, men att det kan finnas andra framtida förvaltningspolitiska problem med nuvarande omfattning. Statskontoret konstaterar att en bedömning av miniminivån – givet bedömningskriterierna – i alla fall innebär en mindre omfattning av verksamheten jämfört med nuläget. Statskontoret lämnar inom ramen för denna bedömning tre olika alternativ som utgår ifrån att regeringen prioriterar myndighetens uppdrag på olika sätt utifrån olika bevekelsegrunder. På kort sikt verkar det mest omfattande alternativet vara mest realistiskt att uppnå.

5.1 Bakgrund – regeringens tilläggsuppdrag till Statskontoret

I regeringens uppdrag till Statskontoret om att genomföra en myndighetsanalys av SVA lämnades ett antal frågor att besvara som inte omfattas av modellen för myndighetsanalyser. Två av dessa frågor besvaras i detta kapitel, nämligen:

- att göra en analys av myndighetens uppdragsverksamhet, särskilt de delar i verksamheten där privata alternativ finns och där myndighetens verksamhet bedrivs i konkurrens med privata alternativ och
- att lämna en bedömning av en miniminivå för den konkurrensutsatta analysverksamheten för att upprätthålla en tillräcklig nivå på den verksamhet som ligger inom ramen för SVA:s uppdrag. Detta gäller såväl på nationell nivå som på EU- och internationell nivå, men även vad som kan krävas av myndigheten för en stabil och uthållig beredskap och insats vid krissituationer.

I det följande görs en beskrivning av myndighetens uppdragsverksamhet i de delar som avser diagnostik och analys samt vaccinförsäljning.

5.2 Staten som kommersiell aktör

När det gäller frågan om SVA:s uppdragsverksamhet, ser Statskontoret skäl att framhålla gällande principer för kommersiell verksamhet i statlig regi. Huvudregeln är att statliga myndigheter inte ska sälja tjänster på en konkurrensutsatt eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Det kan dock finnas omständigheter där det är skäligt att staten agerar. Det kan exempelvis handla om att staten i någon form möter ett behov hos medborgarna som inte kan tillgodoses med marknadslösningar – ett så kallat offentligt åtagande för att sörja för en viss vara eller tjänst. Ett annat exempel är när staten agerar som marknadsaktör för att få en marknad att fungera mer effektivt. Ytterligare ett skäl kan vara att en statlig myndighet producerar en tjänst som är en biverksamhet eller biprodukt från myndighetens egentliga verksamhet och att denna tjänst efterfrågas.

SVA:s viktigaste argument är att uppdragsverksamheten är nödvändig för att SVA ska kunna upprätthålla kompetens och övervaka sjukdomsläget. Statskontoret ifrågasätter inte SVA:s bedömning i detta avseende, men bedömer att detta är ett praktiskt argument utan egentlig principiell relevans.

Statskontoret kan heller inte se att myndighetens finansieringsbehov har relevans i den principiella bedömningen. Ingen av de principiella skälen ovan öppnar för att ha uppdragsverksamhet som en ren intäktskälla. Att en verksamhet ger skalfördelar och därmed lägre styckekostnad är inget hållbart argument för en myndighet att verka på en marknad. Det är enligt Statskontoret inte heller ett hållbart argument för en myndighet att det för med sig fördelar i form av att upprätthålla kompetens och bättre lösa de myndighetsuppgifter som man har.

5.3 SVA:s avgiftsintäkter

I och med regelförändringen år 1982 bemyndigades SVA att själva disponera avgiftsintäkter för utförda undersökningar och utredningar samt försäljning av vacciner, diagnostika och laboratorieprodukter

samt bestämma avgifternas storlek.⁸¹ Jämfört med andra myndigheter bedömer ESV att SVA:s bemyndigande är tydligt preciserat ifråga om vilka produkter och tjänster som omfattas.⁸²

Myndigheten har under en följd av år vuxit. År 1982 fanns vid SVA drygt 240 tjänster, att jämföra med drygt 380 tjänster år 2011. Avgiftsintäkterna svarar nu för knappt hälften av de totala intäkterna. Avgiftsintäkterna har tydligt minskat under de senaste åren och den sammanlagda effekten har under de senaste två åren blivit en något minskad total omsättning och sänkt antal anställda. SVA uppger att myndigheten har arbetat med omställningsinsatser för att anpassa verksamheten till den förändrade intäktsbilden och att det således pågår en viss anpassning till nya förutsättningar. Statskontoret konstaterar att antalet årsarbetskrafter mellan år 2010 och 2011 minskat med ca 2 procent, medan avgiftsintäkterna minskat med omkring 9 procent.⁸³ Myndigheten har även påtalat att en neddragning av verksamheten innebär avvecklingskostnader samt att det finns vissa fasta kostnader för exempelvis infrastruktur som är svåra att ändra vid mindre anpassningar.

Produkter och tjänster

SVA:s produkt- och tjänsteutbud omfattar analyser, laboratorieprodukter (substrat), vacciner, publikationer, kunskapsförmedling och undersökningar/utredningar. Till detta kan även viss konsultverksamhet läggas. Alla tjänster som avser SVA:s expertroll är dock inte avgiftsbelagda.⁸⁴ Avgiftsintäkterna från analysverksamheten fördelar upp gick år 2011 till drygt 104 mkr. Avgiftsintäkterna fördelar sig enligt vad som framgår i tabell 5.1.

⁸¹ Ds Jo (1981:9) Översyn av Statens veterinärmedicinska anstalt avgivet av SVA-SLL utredningen.

⁸² ESV 2008:23 Rapport: Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden. Det kan även tilläggas att myndighetens bemyndigande följer budgetlagens bestämmelser om att intäkter som avser att täcka vissa specifika kostnader helt eller delvis inte ska redovisas mot anslag.

⁸³ SVA årsredovisning 2010 och 2011.

⁸⁴ SVA menar att en stor del av den rådgivning som myndigheten bistår myndigheter och enskilda med finansieras via statsanslag eftersom denna verksamhet faller inom ramen för myndighetsuppdraget. Intervju Statsepizootolog Marianne Elvander 2011-12-20.

Tabell 5.1 Avgiftsintäkter per kategori år 2011 tkr och procent

Uppdragsverksamhet	Tusen kr.	Andel i procent
Vaccinförsäljning	41 000	23,8
Analys	104 000	60,5
Kunskapsförmedling, övriga undersökningar/ utredningar m.m.	27 000	15,7
Totala avgiftsintäkter*	172 000	100

Källa: SVA, samt egna beräkningar.

* Totala avgiftsintäkter skiljer sig något mellan Statskontorets och SVA:s beräkning.

Som konstaterades i kapitel 4 finns det ett tydligt samband mellan graden av forskning och utveckling och graden av kunskapsförmedling inom en verksamhet, mestadels beroende på att en stor del av kunskapsförmedlingen består av undervisning etc. i akademiska sammanhang. Statskontoret har inte funnit belägg för att SVA:s forskningsverksamhet i någon väsentlig omfattning skulle vara utsatt för konkurrens av privata alternativ. Därmed omfattas inte denna verksamhet på samma sätt av den begärda analysen av uppdragsverksamheten och särskilt i dess konkurrensutsatta delar. I vad som följer kommer därför den del som avser kunskapsförmedling och övriga avgiftsbelagda varor och tjänster inte att närmare beaktas. Föreliggande analys behandlar i huvudsak vaccinförsäljningen och analysverksamheten.

SVA:s operationalisering av sitt uppdrag om att tillhandahålla service till myndigheter och allmänheten innebär för diagnostikens del att SVA ska tillhandahålla bredd vad gäller produkter och tjänster på detta område. Därmed ingår så gott som alla möjliga mikrobiologiska analyser inom det veterinärmedicinska området samt vissa andra specialområden kopplade till veterinärmedicinen i SVA:s utbud, med några mindre undantag.⁸⁵ Vidare erbjuder SVA, som tidigare nämnts, samtliga vacciner som säljs på den svenska marknaden för vidareförsäljning.

⁸⁵ Exempel på undantag: SVA genomför inte längre vissa metallanalyser eftersom det är för kostsamt att upprätthålla den smala kompetens detta kräver. Myndigheten har heller inte arbetat med traditionella blodkemiska undersökningar. Källa: Intervju Anders Engvall och Staffan Ros 2011-11-11.

Analyserna har olika syften. I vissa fall handlar det om smittskydd, exempelvis salmonella, medan det i andra fall handlar om djurskydd, exempelvis dopingkontroller. Av de drygt 800 olika slags analyserna gjordes drygt 90 inom ramen för ett kontroll- eller övervakningsprogram.⁸⁶

Prissättning

SVA ska prissätta sina varor och tjänster i enlighet med avgiftsförordningens 3 och 4 §§.⁸⁷ SVA prissätter sina tjänster i enlighet med de författningsmässiga kraven på området.⁸⁸

Varje enhet ska genomföra prognoser för sin analysverksamhet och göra en uppskattning av självkostnaden för en analys utifrån en uppskattad volym. I och med att analysverksamheten förutsätter en stor andel fasta kostnader (lokal, utrustning) ändras kostnaderna – och därmed priserna – avsevärt med volymerna. Detta innebär att de prislister som SVA publicerar på sin hemsida är listpriser, men att det finns ett etablerat system för att tillämpa volymrabatter. Dessa volymrabatter kan ibland bli mycket stora.⁸⁹ Utöver den direkta kostnaden ska ett schablonmässigt OH-påslag göras med 70 procent för att få fram självkostnadspriset.⁹⁰ Statskontoret noterar att detta påslag jämfört med andra påslag är mycket högt,⁹¹ men utesluter inte att detta kan förklaras av höga infrastrukturkostnader. Det har dock, inom ramen för uppdragets fullgörande, inte varit möjligt att närmare undersöka detta.

Statskontoret noterar dock att överensstämmelsen mellan beräknade volymer (och således förväntad intäkt och kostnadstäckning) och fak-

⁸⁶ Sammanställning från SVA över antal genomförda analyser per analys år 2011. Det kan även tilläggas att av dessa drygt 90 olika analyser så är det ett flertal som rör samma sjukdom, men olika djurslag. Sammanlagt rör det sig om drygt 20 olika slags sjukdomar. En analys kan genomföras för enstaka eller flera tusen prover.

⁸⁷ SFS 1992:191.

⁸⁸ Utöver de bestämmelser som anges i avgiftsförordningen finns bestämmelser i budgetlagen (2011:203). SVA har dokumenterat rutiner för kalkylering och prissättning, se Rutiner för prissättning, SVA 9441-4.

⁸⁹ Intervju Lennart Andersson 2012-01-19.

⁹⁰ Rutiner för kalkylering och kalkyleringsmall SVA 12073-2 och Rutiner för prissättning.

⁹¹ ESV 2005:3 Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheters styrning, samordning och administration?

tiska volymer i stora drag verka vara överensstämmande. Myndigheten har ett ackumulerat överskott från tidigare år, men detta härrör delvis från avyttring av en verksamhet och det ackumulerade överskottet från uppdragsverksamheten har minskat under senare år till följd av att avgiftsintäkterna från uppdragsverksamheten understigit de faktiska kostnaderna.

Vaccinförsäljningen och vaccinberedskapen

Myndigheten har, enligt instruktionen, i uppdrag att upprätthålla en effektiv vaccinberedskap. Läkemedelsverket har beslutat om att ge SVA ett s.k. partihandelstillstånd.⁹²

Enligt epizootilagstiftningen får det i Sverige *inte* ske någon vaccination eller annan förebyggande behandling mot en epizootisk sjukdom, bl.a. mot bakgrund av att sjukdomsövervakningen försvåras. Det kan också leda till att en övervakning och dokumentation av att landet är fritt från en viss sjukdom omöjliggörs.

Jordbruksverket kan dock besluta om vaccination om en epizootisk sjukdom har konstaterats och kan antas få stor omfattning eller om risken är stor för spridning av en epizootisk sjukdom till Sverige. Även EU kan förespråka/besluta om vaccination om spridningsrisken mellan medlemsländer är överhängande. Efter beslut från Jordbruksverket ska SVA medverka till införskaffandet av vaccin.

SVA:s vaccinberedskap innebär, enligt myndighetens tolkning, dock ett vidare ansvar än enbart för epizootisjukdomar. För SVA innebär vaccinberedskapen att SVA ska kunna rekvirera, lagra och distribuera vacciner för smittsamma sjukdomar hos djur där förebyggande och bekämpande av sjukdomen genom vaccinering bedömts nödvändig. SVA ska vidare, som ansvarig myndighet för beredskapslicenser⁹³ för djurläkemedel, ha en god framförhållning och omvärldsbevakning så att det snabbt ska kunna sättas in beredskapsläkemedel vid behov.

⁹² Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:11) om partihandel med läkemedel.

⁹³ Vaccinlicens utfärdas av Läkemedelsverket och regleras genom LVFS (2008:1) om tillstånd till försäljning av icke godkänt läkemedel (licensföreskrifter) samt LVFS (2009:5) om ändring av Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2008:1) om tillstånd till försäljning av icke godkänt läkemedel (licensföreskrifter). En uppdatering bereds för närvarande vid Läkemedelsverket. Källa: SVA, E-brev 2012-02-13.

Detta kan innebära att ansökan om beredskapslicenser behöver lämnas in till Läke-medelsverket och godkännas redan innan en viss djursjukdom förekommer i landet.

Denna omfattning och form av vaccinberedskap är speciell för det veterinärmedicinska området.⁹⁴ I Sverige saknas en liknande beredskap inom det humanmedicinska området. SVA menar att myndigheten har ett tydligt och för landet unikt ansvar.

I partihandelstillståndet ställs krav på kompetens, resurser och lokaler. SVA har lokaler med kylrum, paketering m.m. specifikt avpassade för vacciner. Genom den interna beredskapsplaneringen finns också möjligheter att vid kriser snabbt omfördela personal från andra enheter. Slutligen finns vid SVA en aktiv forskning om vacciner. Olika kompetenser inom SVA ska enligt myndigheten samverka för att snabbt och proaktivt kunna bedöma vaccinationsbehov och lägga upp planförslag för vaccination som ett led i sjukdomsbekämpningen.⁹⁵ Beslut om vaccinationsplaner fattas dock av Jordbruksverket.

SVA har valt att hålla ett fullsortiment av vacciner utöver de vacciner som omfattas av vaccinberedskapen. SVA:s vaccinförsäljning utgör enligt myndigheten en förutsättning för att SVA ska kunna leva upp till det ansvar för vaccinberedskapen som ålagts myndigheten. I praktiken finns det inga legala hinder för ett annat apotek (utöver SVA och Apoteket AB som redan har sådana licenser) att ansöka om läke-medelslicens.

Statskontoret delar bilden av att det veterinärmedicinska området i flera avseenden skiljer sig från det humanmedicinska. Bland annat saknas en regional organisation motsvarande landstingens vårdorganisationer. Vidare skiljer sig den gemenskapsrättsliga lagstiftningen åt gällande humanmedicinsk och veterinärmedicinsk vaccinberedskap. Statskontoret konstaterar vidare att det inte finns något uttalat åläggande på myndigheten att ha denna omfattning av vaccinberedskap genom regeringens styrning. Inriktningen är snarare en följd av regeringens

⁹⁴ Jämför exempelvis instruktionen för SVA med instruktionen för SMI (SFS 2010:604).

⁹⁵ SVA E-brev 2012-02-15.

medgivande av SVA:s operationalisering av uppgifterna om effektiv vaccinberedskap i kombination med uppgiften om att ge service.

Under åren 2009–2011 uppgick kostnaden för vaccinberedskap till omkring 10 miljoner kronor per år, medan avgiftsintäkterna för sålda vacciner har varierat mellan 55 och 41 miljoner kronor per år.⁹⁶ De senaste åren har försäljningen minskat, vilket kan förklaras av färre sjukdomsutbrott och att förändringar i bedömt vaccinbehov kan påverka det ekonomiska utfallet.

Myndigheten menar att överskottet från försäljningen av övriga vacciner finansierar vaccinberedskapen genom att de fasta kostnaderna sjunker med ökade volymer i verksamheten. Om SVA inte skulle tillhandahålla ett fullsortiment av vacciner bedömer myndigheten att det inte vore möjligt att fullt ut finansiera vaccinberedskapen enbart med avgiftsintäkter. Myndigheten skulle då få en totalt sett högre kostnad för denna verksamhet och med befintliga medel en otillräcklig finansiering.⁹⁷

Åtagandet att hålla vaccin i lager av beredskapsskäl har inneburit att myndigheten fått bära vissa kostnader för kassation av vacciner som inte använts samt vissa fasta kostnader för lagerhållning och hantering. Kassationskostnaden kan vissa år vara betydande – år 2011 uppgick denna kostnad till tio procent av de totala kostnaderna. Under vissa omständigheter kan Jordbruksverket eller EU finansiera kassationskostnader.

Vaccinmarknad i konkurrens

Det kan konstateras att den totala vaccinförsäljningen genererat ett stadigt överskott under senare år vilket innebär att det teoretiskt sett finns ett marknadsutrymme för utmanare. I och med omregleringen av apoteksmarknaden finns en betydande konkurrens mätt i antal aktörer jämfört med tidigare. Flera av de större verksamma apotekskedjorna i Sverige saluför receptbelagda och icke-receptbelagda djurläkemedel.

⁹⁶ SVA:s kostnader för vaccinverksamheten ingår i kostnaden för beredskap.

⁹⁷ E-brev 2012-01-18. Det bör dock betonas att även vaccinförsäljningen prissätts enligt självkostnadsprincipen.

Samtidigt innebär de stora fluktuationerna av sålda volymer att verksamheten – särskilt i de delar som avser vaccinerberedskap – bedrivs under en viss ekonomisk osäkerhet. Det finns inte heller några tillgängliga uppgifter om hur många och vilka vacciner övriga apoteksbolag tillhandahåller och hur inköpen ser ut; om de köper direkt från producenten eller från SVA eller annan distributör.

Den faktiska graden och omfattningen av konkurrensen på marknaden är okänd. Statskontoret konstaterar att de största förändringarna i SVA:s vaccinförsäljning under senare år i första hand härrör från förändringar av sjukdomsläget i Sverige. Djurhälsoläget förklarar dock inte hela förändringen i vaccinförsäljningen, som trendmässigt är vikande sett över den senaste femårsperioden. SVA menar att deras vikande försäljning kan förklaras av ökad konkurrens. Det pågår flera utvärderingar av omregleringen av apoteksmarknaden och det är i dagsläget för tidigt att dra några slutsatser om konkurrensen inom marknadssegmentet djurvacciner.⁹⁸

Diagnostik- och analysverksamheten

SVA:s analysutbud omfattar hundratals olika analyser och den totala volymen genomförda analyser låg år 2011 på ca 430 000 analyser som totalt bidrog med 104 mnkr i avgiftsinkomster 2011. Andra år har analysvolymen varit så hög som 700 000 analyser. År 2011 fakturerade SVA kunder för 807 olika slags analyser. Dessa fördelar sig omsättningsmässigt enligt tabell 5.2:

⁹⁸ Ett antal myndigheter utvärderar/följer var sin del av reformen och Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera om målen med reformen uppnås. Uppdrag att följa och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden. Regeringsbeslut S2010/4635/HS

Tabell 5.1 Antal typer av analyser per andel av totalt fakturerat belopp för analyser år 2011

Andel av totalt fakturerat belopp för analyser år 2011, procent	Antal analyser (typer)
>10	0
>5 - >10	2
>1 - >5	16
>0,1 - >1	202
<0,1	582

Källa: Sammanställning från SVA över fakturerat belopp per analys år 2011 samt egna beräkningar.

Av tabell 5.2 framgår att 18 analyser var för sig stod för mellan 1 och 10 procent av det totala fakturerade beloppet år 2011. Vidare framgår att 202 analyser vardera stod för mindre än en procent av det totala fakturerade beloppet samtidigt som hela 582 analyser vardera stod för mindre än 0,1 procent (dvs. mindre än ca 100 000 kr) av det totala beloppet. De två enskilda analyser som inbringade största summorna var dels dopningskontroll i urin, dels test för TSE (kadaver).⁹⁹

Av detta drar Statskontoret slutsatsen att det finns ett litet antal analyser som var för sig står för ett större bidrag till totalen. Den stora merparten av alla analyser inbringade var för sig små belopp.

Diagnostik kan delas in på olika sätt. En variant är kategorierna rutindiagnostik (med ackrediterade metoder) och icke rutindiagnostik (utan ackrediterade metoder). En annan variant är volymmässigt omfattande diagnostik respektive sällandiagnostik.

Den största skillnaden mellan olika former av diagnostik gäller kvalitetssäkring: SVA framhåller att rutindiagnostik är benämningen på den diagnostik där det finns standardiserade och validerade rutiner. Rutindiagnostik kan med SVA:s tolkning också innebära analyser som ställer krav på mycket kvalificerad kompetens och/eller som genomförs sällan. De analyser som inte omfattas av rutindiagnostiken är således de analyser där det inte finns samma kvalitetssäkrade analysmetoder.

⁹⁹ Sammanställning från SVA över fakturerat belopp per analys år 2011 samt egna beräkningar.

Detta innebär således att även sällandiagnostik kan vara rutindiagnostik.¹⁰⁰

Statskontoret har under utredningens gång dock mött en alternativ användning av begreppet som avser rutindiagnostik i bemärkelsen volymmässigt omfattande diagnostik, i motsats till sällandiagnostiken. Framledes används därför begreppet *volymdiagnostik* för att beteckna den form av diagnostik som genomförs i stora volymer och avser sjukdomar som inte nödvändigtvis (men som också kan) omfattas av anmälningsplikt. Med *sällandiagnostik* avses sådana analyser som genomförs i lägre omfattning (färre antal) oavsett kvalitetssäkringsgrad.

Den övervägande delen av analysintäkterna för diagnostik, hälsokontroll och laboratorieprodukter härrör från enheterna för bakteriologi, virologi, parasitologi och patologi.¹⁰¹

SVA:s kunder

SVA har över 100 000 kunder. Många analyser beställs genom att en veterinär skickar in ett prov med remiss, men även enskilda djurägare kan beställa analyser från SVA. Den övervägande andelen av de avtal som sluts handlar om enstaka uppdrag av analyser, 80 procent av SVA:s avgiftsintäkter härrör från mindre än 20 av över 100 000 kunder. Av dessa dominerar statliga myndigheter totalt sett.¹⁰²

En stor del av Jordbruksverkets beställningar rör analyser som skickats in av distriktsveterinärer.

Utöver statliga myndigheter finns ett antal organisationer bland de större kunderna, Svensk mjölk och Svenska djurhälsovården omnämndes i kapitel 4. Andra stora kunder är Svenska travsportens centralorganisation (STC) och Lantmännen.

¹⁰⁰ SVA PM till Statskontoret 2012-02-05.

¹⁰¹ SVA PM till Statskontoret (E-brev 2012-02-05).

¹⁰² SVA sammanställning över avgiftsintäkter från statliga kunder åren 2009–2011. 2012-02-11 samt PM 2012-02-05.

Analysverksamhet i konkurrens

Det finns få eller inga tillgängliga uppgifter om marknadsandelar på den svenska marknaden inom olika marknadssegment. SVA har lämnat en bedömning till Statskontoret gällande SVA:s marknadsandel. Ifråga om sällananalyser – där det kan vara svårt att uppnå lönsamhet – är SVA dominerande (ibland 100 procent av marknaden). Konkurrenterna dominerar istället inom miljö- och livsmedelsanalyser där det är möjligt att med hög grad av automatisering utföra stora analysvolymer.

Statskontoret kan tillägga att SVA hela marknaden inom dopingkontrollmarknaden i Sverige. Dopingkontrollerna genomförs i så stor omfattning att intäkterna är betydande för SVA. År 2011 utgjorde de ca 10,5 procent (ca 11 mnkr) av de totala analysintäkterna. SVA genomför även dopingkontroller åt danska och norska hästorganisationer.

Två stora internationella laboratoriekedjor är etablerade på den svenska marknaden; Alcontrol AB och Eurofins AB. Det finns även ett antal mindre laboratorier som specialiserat sig på enstaka produkter, t.ex. JP Hästveda och Vidilab.

SVA har kritiserats för att de utnyttjar sin särställning som veterinärmedicinsk myndighet för att säkerställa marknadsandelar och att de har volymdiagnostik som inte är nödvändigt för myndighetsuppdraget.¹⁰³ Statskontoret har inte närmare undersökt hur SVA agerar inom olika marknadssegment, men noterar att myndigheten har som uttalat mål för huvudprocessen diagnostik och analys att öka avgiftsintäkterna från denna verksamhet.¹⁰⁴ Som en konsekvens av att diagnostikintäkterna trendmässigt minskar för SVA strävar alltså myndigheten så långt det är möjligt efter att behålla bredd och volym i diagnostiken och gärna öka intäkterna från området. SVA menar att detta är en förutsättning för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag så bra som möjligt. I uppföljningen till den strategiska agendan uppges att SVA ska säkerställa tillgång till stora provserier och effektiv diagnostik. Detta innebär bland annat att man aktivt gentemot Landsbygdsdepartementet och

¹⁰³ Intervju Vidilab 2012-01-25.

¹⁰⁴ SVA verksamhetsplan för år 2011 och verksamhetsplan för år 2012.

Socialdepartementet ska driva linjen att SVA är beroende av uppdragsdiagnostiken.

Samtidigt har marknadsfunktionen inom ledningsstaben upphört vid årsskiftet och informationsfunktionen har skiljts från marknadsfunktionen. Denna ordning ska bestå och SVA planerar för närvarande en affärsmodell för diagnostik- och analysområdet som ska utarbetas under 2012.¹⁰⁵

Av SVA:s redovisning av direktupphandlingar och avrop framgår att SVA under år 2010 satsade omkring 700 000 kr på olika marknadsföringsinsatser. Merparten av detta belopp avsåg enligt uppgifter från SVA projektrelaterade kostnader för workshops, möten och konferenser vilket innebär att de egentliga marknadsföringsinsatserna enligt SVA uppgick till 260 000 kr. Av redovisningen framgår inte hur mycket av den totala summan som avser andra former av budskap som förknippas med myndighetens uppdrag (t.ex. antibiotikaresistens).¹⁰⁶

SVA har även ett mycket stort nätverk och etablerade kontakter med myndigheter, små och stora företag och enskilda djurhållare och veterinärer och har därigenom upparbetade kommunikationskanaler med flera potentiella kunder. Exempel på hur myndigheten kan dra fördel av dessa kanaler är att SVA kanske tillhandahåller en tjänst där myndigheten är enda alternativet. I och med att det finns ett upparbetat samarbete anlitas myndigheten även för andra uppdrag men där alternativ finns.¹⁰⁷ I och med att myndigheten dessutom har en omfattande expertkompetens och pågående forskning och utveckling kring analysmetoder etc. finns ett mervärde som kan vara utslagsgivande när priset inte är det.¹⁰⁸

Som framgick av kapitel 4 så finns det en splittrad bild av hur konkurrenskraftiga SVA är. Många uppger att de anlitar SVA i avsaknad av alternativ. Ingen uppger att de valt SVA med priset som utslagsgivande

¹⁰⁵ SVA, intervju med Anders Engvall och Staffan Ros 2012-01-12.

¹⁰⁶ SVA e-brev 2012-02-15 samt SVA kontoutdrag Statskontoret tillhanda 2012-02-11.

¹⁰⁷ Exempelvis anlitar Svenska travsportens centralorganisation SVA för dopingtester, men även salmonellaanalyser. Källa: Telefonintervju Linda Höijer STC 2012-02-22.

¹⁰⁸ Svensk mjölk, Svenska djurhälsovården och STC, alla stora kunder till SVA, har angivit detta som ett viktigt skäl till varför man väljer SVA.

kriterium. Det finns negativa erfarenheter av SVA:s svarstider och bemötande. Samtidigt visar myndighetens egna undersökningar på genomgående goda resultat i kundundersökningar. Statskontoret konstaterade i kapitel 4 att det verkar finnas skillnader i erfarenhet beroende på graden av storlek (beställningsvolym eller beställningsvärde) och egen expertkompetens hos kunden. Det verkar också finnas en skillnad mellan offentliga och privata aktörer.

Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet

År 2010 gav Socialdepartementet Smittskyddsinstitutet (SMI) i uppdrag att genomföra en utredning kring den framtida laborativverksamheten vid SMI. Myndigheten har samrått med SVA för att undersöka om det finns ytterligare möjligheter till samordning och effektivisering.

Utredningen identifierar ett mindre antal överlappande analyser mellan SMI och SVA, och lägger förslag om att centralisera vissa av dessa. För elva analyser konstateras att myndigheterna prissatte analyserna olika, huvudsakligen till följd av skillnader i volym. SVA, med sin mer omfattande rutindiagnostik, var i dessa fall mer kostnadseffektiv. Vinsten med att flytta analyserna till en av myndigheterna bedöms dock vara liten och av beredskaps- och kompetensskäl avråder man ifrån att koncentrera dessa analyser till en enda myndighet.

Analysverksamheten idag – problem inför framtiden?

Statskontoret har i föreliggande utredning inte närmare granskat SVA:s budskap att analysverksamheten i sin nuvarande omfattning är avgörande för myndighetens förmåga att fullgöra sina uppgifter. Statskontoret konstaterar dock att avgiftsintäkterna viker. Detta kan sannolikt förklaras på flera olika sätt:

- lyckade bekämpningsprogram har lett till färre sjukdomar,
- smartare metoder för att med statistiskt godtagbara urval klara övervakningen med färre prover,
- ökad konkurrens från kommersiella laboratorier gällande storskalig volymdiagnostik och
- minskad djurhållning.

Vidare gäller att SVA är beroende av ett fåtal kunder – om dessa byter leverantör innebär det mycket kännsbara inkomstbortfall för SVA. Mot ovanstående föreslagna förklaringar kan SVA:s strategiska inriktning, att verka för att öka avgiftsintäkterna, vara logisk ur myndighetens perspektiv. Statskontoret menar emellertid att det finns principiella skäl som talar för att uppdragsverksamheten bör minska ytterligare. Dessa skäl handlar i första hand om den förvaltningspolitiska inriktning som Statskontoret konstaterat gällande staten som kommersiell aktör.

5.4 En bedömning av miniminivå för SVA:s konkurrensutsatta analysverksamhet

Utgångspunkter för bedömningen – Statskontorets bedömningskriterier

Statskontoret lämnar inte en egen detaljerad bedömning

Statskontoret saknar förutsättningar för att bedöma exakt vilka analyser som är nödvändiga för att SVA ska kunna fullgöra sina övergripande uppgifter och då särskilt beredskapsansvaret. Däremot väger Statskontoret in de bedömningar som lämnats till Statskontoret med fackmässig kompetens.

Statskontoret konstaterar vidare att det finns ett antal viktiga ramverk för statlig kommersiell verksamhet som i viss utsträckning anger hur vissa prioriteringar kan göras. Det finns även andra fackmässiga bedömningar som talar för en ändrad inriktning.¹⁰⁹

Staten som kommersiell aktör – tidigare utredningar och politisk inriktning

Statskontoret har i flera olika sammanhang behandlat frågan om staten som kommersiell aktör, bland annat gjordes en genomlysning av statens totala avgiftsintäkter från konkurrensutsattverksamhet.¹¹⁰

¹⁰⁹ Se referat av Jordbruksverkets bedömning i kapitel 4.

¹¹⁰ Statskontoret rapport 2008:1 Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet samt Statskontoret 2008:105 Konkurrensutsatt verksamhet II – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet (PM).

I Förvaltningskommitténs slutbetänkande föreslogs ett förbud i lag mot att statliga myndigheter skulle verka på konkurrensutsatta – eller potentiellt konkurrensutsatta marknader.¹¹¹ Det sistnämnda förslaget följer av det teoretiska (och även empiriskt bekräftade) antagandet om att en stor aktör – och i synnerhet en offentlig sådan – omöjliggör för andra aktörer (utmanare) att gå in på marknaden. Utmanare kommer inte bara att behöva lyckas bättre utan den stora aktörens skalfördelar eller etablerade varumärke, de kommer dessutom att behöva bära alla sina kostnader på ett sätt som statliga myndigheter inte alltid gör. En privat utmanare har exempelvis en högre riskpremie.¹¹² Utifrån detta synsätt leder offentliga aktörer på marknader till ineffektiva marknader – marknader som under andra omständigheter skulle kunna ha en effektiv konkurrens, dvs. vara potentiellt konkurrensutsatta om det inte vore för en stor och statlig dominerande aktör. Förvaltningskommittén övervägde även möjligheten att införa en begränsad undantagsmöjlighet.

Regeringen återkom i den förvaltningspolitiska propositionen året därpå till riksdagen med en bedömning att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.¹¹³

Konkurrensverket har i en rapport till regeringen lämnat förslag på hur en undantagsregel skulle kunna utformas. Förslaget innebär enligt vad Statskontoret kan bedöma en mycket begränsad möjlighet till undantag.¹¹⁴

En fråga om principer

Den nuvarande omfattning av uppdragsverksamheten bygger dels på det behov SVA uttalat om att av kompetensmässiga skäl ha bredd och

¹¹¹ Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).

¹¹² Privata aktörer lånar eller använder kapital på marknadsmässiga villkor samtidigt som osäkerhet i verksamheten är högre än för offentliga aktörer – det finns en reell risk för konkurs. Detta innebär att den högre risken även innebär en högre kostnad för privata aktörer, till exempel i form av högre räntekostnader.

¹¹³ Prop. 2009/10: 175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, se även Finansutskottets betänkande FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, FiU38.

¹¹⁴ Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2010:1 Jordahl, H (2010): Ett lagförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet. Kriterier för ett undantag.

volym i analysverksamheten, dels på det behov som finns om att finansiera den omfattning av verksamheten som myndigheten under lång tid byggt upp.

Myndigheten framhåller att man inte fått några styrsignaler från regeringen om att den nivå som nu gäller för uppdragsverksamheten skulle vara felaktig.

Statskontoret anser däremot att en bedömning av miniminivån ytterst handlar om en principiell bedömning där omfattning av graden av statligt åtagande som myndigheten ska omhänderta inom sitt område, utgör kärnan.

Finansieringsfrågan – vad medför förändringar i uppdragsverksamheten?

I och med att priser ska sättas utifrån principen om full kostnadstäckning måste det antas att en minskning av analysvolymerna också medför en i stora drag motsvarande minskning av kostnaderna.

En hel del kostnader avser dock infrastruktur, exempelvis säkerhetslaboratorier, och andra mer eller mindre fasta kostnader (beroende på tidshorisont) som inte minskar proportionellt med en minskning av analysvolymerna.

En neddragning av den totala analysverksamheten kommer således, till följd av att myndigheten har vissa stora fasta kostnader för analysverksamheten (exempelvis disk, säkerhetslaboratorier, utrustning m.m.) öka styckepriset för varje kvarvarande analys.

En förändring av myndighetens verksamhet kommer vidare att ställa nya krav på kunskaps- och informationsinhämtning för att kunna fullgöra kärnuppgifterna. Det kan inte heller uteslutas att en omprioritering kan komma att innebära nya uppgifter. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att nuvarande kostnader följer av *befintlig* organisation och verksamhet. En förändring av organisation och verksamhet skulle sannolikt öppna för möjligheten att effektivisera den kvarvarande verksamheten.

Statskontorets fortsatta antagande om oförändrad kostnadsnivå (se nedan) för olika verksamheter kan därför ses som en taktivå för kost-

naderna för befintlig verksamhet, samtidigt som nya kostnader således kan tillkomma.

Nuvarande kostnader för myndighetens kärnuppgifter

SVA använder två olika variabler för att beräkna kostnaderna: dels de direkta kostnaderna som varje enhet har för sin verksamhet, dels de ofördelade kostnaderna för myndighetens verksamhet.

Lönekostnaderna beräknas utifrån tidrapporteringssystemet där varje arbetad timme registreras under huvudprocess efter finansieringskälla (anslag, avgift, bidrag). De intäkter som redovisas per verksamhetsområde i årsredovisningen utgör de totala kostnaderna för verksamheten, medan de intäkter som redovisas enhetsvis utgör de direkta kostnaderna utan OH-påslag (ofördelade kostnader). I och med att olika enheter har olika stora intäkter sker inte helt obetydliga överföringar mellan de olika enheterna men det är oklart på vilka grunder de ofördelade kostnaderna fördelats ut. I tabell 5.3 framgår intäkter respektive kostnader för de olika verksamhetsområdena utifrån årsredovisningen:

Tabell 5.3 Intäkter och kostnader enligt årsredovisningen för olika verksamhetsområden år 2011 (2010), tkr

Verksamhetsområde	Intäkter (avgiftsintäkter)	Kostnader
Sjukdomsövervakning och beredskap	146,2 (59,9)	146,2
Diagnostik och analys	135,1 (103,7)	137,2
Kunskapsförmedling	38,5 (9,0)	38,6
Forskning	53,9 (0,0)	54,2

Källa: SVA årsredovisning 2011.

Statskontoret har, för att komplettera denna bild, gjort egna beräkningar utifrån tidrapporteringssystemet. Dessa beräkningar har genomförts i syfte att tydliggöra vilka direkta driftskostnader myndigheten har för enskilda verksamheter. Statskontoret har i dessa beräkningar dels utgått ifrån faktiskt rapporterad tid, dels utgått ifrån den uppgivna siffran för driftskostnad per årsarbetskraft. Den tid som summerats

inom varje verksamhetsområde har omräknats till antal årsarbetskrafter som sedan multiplicerats med driftskostnaden per årsarbetskraft.¹¹⁵ Här har Statskontoret för enkelhetens skull inte tagit hänsyn till ofördelade kostnader, varför Statskontorets siffror genomgripande är lägre än vad myndigheten uppger. Differensen mellan Statskontorets och SVA:s siffror utgör enligt Statskontorets tolkning ett osäkerhetsintervall för bedömningarna.

Tabell 5.4 Årsarbetskrafter* och kostnader per verksamhetsområde år 2011 beräknat utifrån tidrapporteringsystemet, samtliga enheter och driftkostnader*** per årsarbetskraft år 2011**

Verksamhetsområde	Årsarbetskrafter*	Kostnader**, mnkr
Sjukdomsövervakning och beredskap	60,57	62,27
Diagnostik och analys	143,72	147,78
Kunskapsförmedling	24,12	24,80
Forskning och utveckling	27,39	28,16
Ofördelat	95,2	97,89
Summa	351	360,90

Källa: SVA samt egna beräkningar

Källa: SVA, enhetvis sammanställning över tidrapportering per verksamhetsområde och finansieringsslag år 2011 samt egna beräkningar.

* Årsarbetskrafter har beräknats genom att det totala antalet timmar har delats med 1760, vilket motsvarar en årsarbetskraft med 220 arbetsdagar och 8 arbetstimmar per dag. Antalet arbetsdagar varierar mellan olika år.

** I årsredovisningen anges en driftskostnad per årsarbetskraft på 1 028 tkr. Denna summa är beräknad utifrån 351 årsarbetskrafter och de totala kostnaderna för personal, lokaler och övriga driftkostnader. Summan är också avrundad. ***Statskontoret har i beräkningen använt sig av summan utan avrundning (beräknat utifrån hela tkr): 1 028 245 kr.

Efter en fördelning ser kostnaderna per verksamhetsområde ut enligt vad som följer i tabell 5.5.

¹¹⁵ Driftskostnad per årsarbetskraft: 1 028 000 kr år 2011 enligt årsredovisningen för år 2011. En årsarbetskraft: 220 dagar x 8 timmar = 1 760 timmar.

Tabell 5.5 Kostnad per verksamhetsområde efter justering

Verksamhetsområde	Justerad kostnad, mnkr
Sjukdomsövervakning och beredskap	85,46
Diagnostik och analys	202,78
Kunskapsförmedling	34,03
Forskning och utveckling	38,65
Summa	360,91

Miniminivå: tre olika alternativ

Inledningsvis konstaterar Statskontoret att det finns en tydlig förvaltningspolitisk inriktning om att statliga myndigheter inte ska bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Det är också tveksamt om SVA:s avgiftsfinansierade verksamhet i sin helhet kan omfattas av ett undantag utifrån Konkurrensverkets eller Förvaltningskommitténs förslag. Därmed är en kommande omprövning av den nuvarande uppdragsverksamhetens omfattning och inriktning inte osannolik. En sådan omprövning kan i så fall motiveras med förvaltningspolitiska principer snarare än praktiska omständigheter (t.ex. minskade avgiftsintäkter till följd av vikande efterfrågan).

Statskontorets bedömning av miniminivån för uppdragsverksamheten (i detta fall vacciner och analyser) utgår ifrån att denna miniminivå måste sättas i ett sammanhang kopplat till de kärnuppgifter som myndigheten har att utföra. Statskontoret konstaterar dock att frågan om vad som ska ingå i myndighetens uppdrag – och hur detta ska rangordnas är komplex att besvara. Som framgår av beskrivningarna i kapitel 2, 3 och 4 så har myndigheten valt att göra en i det närmaste bredast möjliga tolkning av vilka uppgifter som ska ingå i uppdraget och hur detta uppdrag ska operationaliseras. Statskontoret har också pekat på avsaknad av tydliga prioriteringar i verksamheten. Myndighetens tolkning av hur uppgifterna ska prioriteras och operationaliseras är enligt Statskontoret inte långsiktigt hållbar, givet ovanstående iakttagelser om de förvaltningspolitiska principerna. Det är då inte självklart att staten ska bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.

Statskontorets bedömning av miniminivå kommer därför att bortse ifrån alternativet att ingen förändring av verksamheten i förhållande till nuvarande omfattning sker. Statskontorets alternativ innebär – dessutom – alla en lägre total verksamhetsomfattning jämfört med nuläget.

Förändringar som diskuteras i det följande är en rangordning av myndighetens uppgifter i tre centrala delar som avser Statskontorets tolkning av hur instruktionens olika uppdrag kan kategoriseras. Statskontoret har bedömt att instruktionens olika uppgifter kan indelas i tre olika kategorier: *sjukdomsövervakning och beredskap, forskning och utveckling* samt *service*. Hur dessa olika övergripande uppgifter prioriteras är också betydelsefullt för den myndighetsinriktning som då väljs.

Beredskapsalternativet – beredskapsmyndigheten

En tung aktör som Jordbruksverket, men även privata aktörer som exempelvis Svenska Djurhälsovården, framhåller sjukdoms- och beredskapsuppdraget som särskilt centralt. Jordbruksverket ser inte heller något behov av en så pass omfattande volymdiagnostik hos SVA utan menar att laboratoriekompetensen för beredskapssyften för de olika analyserna sannolikt kan upprätthållas även med lägre volymer. Här kan även poängteras att beredskapsuppgiften i regeringens uppdrag till Statskontoret särskilt pekats ut att ingå i bedömningen av vad som behövs för att fullgöra myndighetsuppgifterna. Statskontoret tar slutligen fasta på att det finns ett mycket tydligt författningsmässigt stöd för att beredskapsuppdraget omfattas av det statliga åtagandet inom området.¹¹⁶

Beredskapsuppdraget i vid mening är därför det uppdrag som Statskontoret uppfattar har högst prioritet. Även sjukdomsövervakning avseende anmälningspliktiga sjukdomar och andra allvarliga djursjukdomar, liksom frågor om antibiotikaresistens, är i detta alternativ en självklar del av beredskapsuppdraget.

I beredskapsalternativet behöver myndigheten finansiera beredskapsuppgifterna, däribland vaccinerberedskap i dess snäva bemärkelse (anmälningspliktiga eller andra allvarliga smittsamma sjukdomar) och arbetet gällande antibiotikafrågor. Kostnad för sjukdomsövervakning och beredskap uppgår enligt årsredovisningen för år 2011 till 146,2

¹¹⁶ Se en beskrivning av gällande regelverk inom området i kapitel 2.

mnkr. Mycket talar dock för att denna summa inte skulle vara den samma om övrig verksamhet inte bedrevs vid SVA. Myndigheten skulle behöva en ny organisation med tillhörande resurser för att kunna införskaffa nödvändig information och upprätthålla kompetens på annat sätt.

Beredskaps- och expertalternativet – kunskapsmyndigheten

Statskontoret kan vidare konstatera att *forskningsuppdraget*, så som SVA:s instruktion i dagsläget är formulerat, har en relativt fristående roll. Det finns därför skäl att även beakta forskningsverksamheten med tillhörande kunskapsförmedling som ytterligare en uppgift som rimligtvis bör ingå i myndighetens uppgifter. Vi syftar här på forskning som inte direkt är kopplad till beredskapsuppgifterna. Det finns även andra skäl att betrakta denna verksamhet som fristående. Expertrollen gäller det veterinärmedicinska området och då i synnerhet veterinärmedicinsk diagnostik. Expertrollen förutsätter, såvitt Statskontoret kan bedöma, en egen forskningskompetens.

Beteckningen ”expert” i detta alternativ kan vara något missvisande eftersom beredskapsuppgifterna förutsätter expertkunskaper för att kunna göra kvalitativa riskvärderingar på vetenskaplig grund, i enlighet med EU:s riskvärderingsmodell. I beredskaps- och expertalternativet avses med expertroll en generell veterinärmedicinsk expertroll som inte enbart berör beredskapsområdet. Detta innebär att utöver beredskapsuppgifterna i ovanstående alternativ ska nuvarande nivå för forskning men även tillhörande kunskapsförmedling¹¹⁷ bibehållas. Detta medför vissa avgiftsintäkter från i huvudsak kunskapsförmedlingen. I årsredovisningen för år 2011 uppgår kostnaderna för forskning och kunskapsförmedling till 92,8 mnkr, varav avgiftsintäkter 9 mnkr.

Med bibehållen verksamhetsnivå inom området innebär det att avgiftsintäkterna uppgår till 59,9 + 9 mnkr, dvs. 68,8 mnkr i avgiftsintäkter totalt för området.

¹¹⁷ Som framgår av kapitel 2 tycks samvariationen på enhetsnivå mellan andel forskning och andel kunskapsförmedling i verksamheten vara stark.

Beredskaps- expert- och servicealternativet – servicemyndigheten

Det har även framkommit att SVA i dagsläget är det enda alternativet för vissa organisationer. Statskontoret konstaterar därför att även *serviceuppdraget* har utrymme i instruktionen och är i dagsläget jämfäställt med expertuppdraget. Det finns därför skäl att även beakta ett alternativ där det finns ett offentligt åtagande för vissa av dessa tjänster. Men även detta åtagande kan avgränsas. Statskontoret avgränsar detta uppdrag till att omfatta de analyser som idag genomförs inom ramen för kontroll- och övervakningsprogram samt sällananalyser, här definierat som färre än 1000 analyser/år. Denna avgränsning motiveras med att det kan vara svårt att uppnå lönsamhet för dessa analyser och att förutsättningarna för marknadslösningar därmed är svårare.

I beredskaps- expert- och servicealternativet ingår, utöver ovan nämnda alternativ, att SVA tillhandahåller sådana analyser som inte kan omfattas av beredskapsansvaret men där alternativ saknas på den *svenska* marknaden (övriga marknader beaktas inte) eller där det bedöms föreligga ett samhällsintresse att staten kan utföra tjänsten. Det kan exempelvis handla om uppbyggnad av kompetens som är särskilt viktig för den professionella djurhållningen, såväl vad gäller lantbrukets djur som sport- och sällskapsdjur. I denna extremt begränsade analys definieras dessa analyser som de analyser som i dagsläget faller inom ramen för ett kontroll- eller övervakningsprogram eller på annat sätt är föreskrivna.

Statskontoret är väl medvetet om att det finns privata alternativ för vissa program för anmälningspliktiga sjukdomar (t.ex. salmonella och trikiner), men dessa sjukdomar har pekats ut av antingen Jordbruksverket eller annan myndighet eller organisation som så pass allvarliga att monitorering är nödvändig, det skulle därmed kunna vara befogat att överväga ett offentligt åtagande om att säkerställa tillgång till analysen oavsett hur den övriga marknaden förändras.

I en utökad tolkning av serviceuppdraget omfattas dessutom förutom de sjukdomar som ingår i kontroll- eller övervakningsprogram eller motsvarande även sällananalyser (<1000 analyser/år). Detta alternativ motsvarar enligt årsredovisningen myndighetens nuvarande kostnader, varav 172,6 mnkr i avgifter eftersom ingen urskiljning görs för olika uppgifter.

I tabell 5.6 är en sammanställning av de tre alternativens kostnader.

Tabell 5.6 Kostnader för de olika alternativen enligt årsredovisningen respektive Statskontorets beräkningar utifrån tidrapporteringsystemet, mnkr.

Alternativ	Kostnad enligt årsredovisningen
Beredskap	146,2
Beredskap + expert	239,0
Beredskap, expert + service	376,2

I tabell 5.7 sammanställs avgiftsintäkterna i de tre alternativen utifrån uppgifterna i årsredovisningen, givet nuvarande omfattning.

Tabell 5.7 Avgiftsintäkter i de olika alternativen

Alternativ	Avgiftsintäkter nuläge
Beredskap	59,9
Beredskap + expert	68,9
Beredskap, expert+ service	172,6

Kommentar till alternativen

Ovanstående bedömningar utgår ifrån historiska data och tillgängligt underlag. En alternativ bedömning av vilka analyser som ska genomföras inom ramen för olika uppdrag bör i slutändan bygga på en ämneskompetent och kvalificerad bedömning, rimligtvis gjord av SVA. Detta förutsätter dock att SVA frångår sin nuvarande bedömning att all analysverksamhet bör prioriteras och istället gör strategiska avvägningar om vilka analyser som är särskilt viktiga för upprätthållande av kompetens och för förmågan att fullgöra myndighetens övergripande uppgifter.

I sådana strategiska avvägningar är det rimligt att kräva att SVA utvecklar kriterier och bedömningsgrunder för en bedömning av analys- och diagnostikverksamhetens strategiska bidrag till verksamhetens kärnuppgifter. Exempel på kriterier kan till exempel handla om analysernas bidrag till att utveckla ny kunskap eller deras värde för djurägare eller näringarna. Statskontoret besitter inte kompetensen till att närmare föreslå hur SVA ska bedöma och rangordna sina analyser, men vi ser det ändå som mycket angeläget att myndigheten identifierar

kriterier för att – på vetenskaplig och veterinärmedicinsk grund – kunna sovra i mängden analyser och därigenom identifiera de av störst strategisk vikt.

Mot bakgrund av ovanstående analys ser Statskontoret alternativ tre, beredskaps-, expert- och servicealternativet som det på kort sikt mest realistiska att stegvis genomföra utan stora störningar inom sektorn.¹¹⁸ Detta givet att majoriteten av de analyser som SVA utför, inte tillhandahålls av något annat laboratorium i Sverige. Marknadsmässiga bedömningar pekar åt samma håll, – det är svårt att föreställa sig att tillgången till sällanalyser kan säkerställas via effektiva marknadslösningar inom en nära förestående framtid.

Denna bedömning görs mot bakgrund av att Statskontoret konstaterar att det som regel är svårt att uppnå lönsamhet för sällanalyser. Statskontoret utesluter dock inte att det finns möjlighet för potentiell konkurrens helt. Det alternativ som Statskontoret bedömer som mest realistiskt på kort sikt innebär att ett visst antal analyser faller bort ifrån nuvarande verksamhet, men att myndigheten i hög utsträckning tillhandahåller analyser där det saknas alternativ till nytta för sektorns olika aktörer. Detta alternativ innebär dock också en neddragning av verksamheten i förhållande till nuvarande omfattning.

¹¹⁸ Med större störningar avses en stor obalans i myndighetens ekonomi givet stora avvecklingskostnader (personal och infrastruktur), att myndigheten inte hinner utforma alternativa sätt att genomföra sina uppgifter men även att det i dagsläget saknas marknadslösningar för flera kunder även för sådana tjänster där det finns ett offentligt åtagande (offentliga bidrag för kontroll- och övervakningsprogram) och därmed samhällsintresse för att analyserna genomförs.

6 Viktiga förhållanden för SVA:s resultat

SVA har sedan 1982 haft möjlighet att ta ut och behålla avgifter för diagnostiska och andra tjänster. SVA har utnyttjat denna möjlighet och successivt stärkt sin organisation genom att anställa flera medarbetare och investera i infrastruktur och utrustning för sin laborativa verksamhet. Regeringen har i stora drag låtit SVA själv styra över hur denna vidgade frihet skulle förvaltas. SVA har inte bara vuxit utan också profilerat sig genom att rekrytera flera forskare. Som en följd av omvärldsförändringar har SVA intensifierat sin omvärldsbevakning både nationellt och internationellt.

SVA har en kvalificerad analysverksamhet och expertroll. Samtidigt har utvecklingen genererat en myndighet med ett stort beroende av extern finansiering. I ett läge där tillväxten i uppdragsintäkterna planar ut, ställs ökade krav på anpassningsförmåga och tydligare prioriteringar av vad som ska ingå i ett offentligt åtagande på detta område. Vi kommer i detta kapitel lyfta interna och externa faktorer som på olika sätt ska vägas in när viktiga framtidsfrågor för SVA diskuteras i rapportens sista kapitel.

6.1 Interna faktorer

Nya organisationen: fördelar men även risker

Omorganisationen 2008 gav SVA en matrisliknande organisation kring myndighetens kärnuppgifter. Samtidig behöll myndigheten fokus på veterinärmedicinska specialiteter genom att placera olika discipliner i enheter i linjeorganisationen.

Enligt SVA är dagens organisation mycket funktionell. Den ger enligt myndigheten en tydlig ansvarsfördelning, goda förutsättningar för intern samverkan och ett arbetssätt som fokuserar på helheten och det övergripande uppdraget.

Syftet är vidare att undvika cementering i stuprör samt att se till hela myndighetens bästa. Skapandet av matrisorganisationen kan således också beskrivas som en metod för att samordna och effektivisera verksamheten.

Statskontoret har ingen avvikande bedömning i förhållande till myndigheten att den nya organisationen har möjligheter att omhänderta tidigare problem. Emellertid har Statskontoret identifierat några risker även med dagens organisation.

Integrationen försvårar intern styrning och kontroll

En av riskerna med att skapa en organisation med starkt internt ömsesidig integrering är att det gör det svårare för verksamheten att följa hur enskilda verksamheter bidrar till myndighetens samlade resultat. Det är svårt att i SVA:s resultatredovisning följa vilka huvudsakliga resultat i förhållande till myndighetens uppdrag som uppnås inom ramen för de olika huvudprocesserna. Statskontoret har framför allt svårt att sortera alla resultat i termer av genomförda aktiviteter och prestationer på en mer detaljerad nivå.

Visserligen ska resultatredovisningen fokusera prestationerna på myndighetsnivå, men mera detaljerad underlag kan behövas i flera avseenden. Statskontoret anser att den starka integreringen gör det svårt att analysera och bedöma i vilken mån processer och aktiviteter, samlat eller separat, bidrar till myndighetens resultat och därmed till genomförandet av de övergripande uppgifterna. Myndighetens möjligheter att styra resurser dit behoven är störst riskerar följdenligt att minska. Statskontoret bedömer att en mera detaljerad redovisning kan vara nödvändig för att internt justera verksamhetsinriktning eller tydliggöra prioriteringar.

Integration och ömsesidigt beroende ökar sårbarheten

Bristande förmåga till prioritering riskerar att bli särskilt problematiskt i ett läge med minskade resurser eller ändrat uppdrag. Mycket talar dessutom för att sådana förändringar antingen är pågående eller förestående.

Om verksamheten är starkt integrerade och de fyra processerna ömsesidigt beroende av varandra finns det en risk att myndigheten inte kan

anpassa sin verksamhet till en ändrad omvärld. Ett konkret exempel på sårbarhet till följd av stark integration gäller diagnostik- och analysverksamhetens koppling till andra huvudprocesser.

Diagnostiken spelar enligt SVA en stor och självständig roll för myndighetens fullgörande av sina uppgifter. Om omfattning eller inriktning av diagnostiken skulle förändras, drabbas följdenligt forskningen, riskvärderingsrollen i beredskapssammanhang, sjukdomsövervakning, kunskapsförmedlingen och flera andra centrala uppgifter som SVA utför.

Det som SVA framhåller som en styrka är i Statskontorets ögon också en sårbarhet för hela organisationen. I förlängningen innebär detta förhållande mellan de olika processerna att problem inom en av huvudprocesserna räcker för att hindra myndigheten att fullgöra sitt övergripande uppdrag.

Omfattningen av SVA:s uppdrag – myndighetens tolkning

SVA har genomgående gjort en mycket bred tolkning av sitt uppdrag. Myndigheten anser sig behöva bredden i verksamheten som underlag för sina uppdrag inom sjukdomsövervakning och smittskydd men även.

Enligt instruktionen har SVA många målgrupper, och myndigheten vänder sig också till många olika målgrupper med flera olika slags tjänster, allmänheten inkluderat. SVA betonar vidare vikten av att ha kunskaper om alla djurslag, från lantbrukets djur, vilt och laboratoriedjur till sport- och sällskapsdjur samt vidast möjliga utbud av vacciner och analyser.

SVA:s riskvärderande roll beskrivs av Jordbruksverket som en stödfunktion till myndigheten i dess riskhanterande roll. Denna bild delas inte av SVA som inte ser sig som en stödfunktion utan som en samverkanspart.

Vad gäller SVA:s tolkning av uppdraget är det, enligt Statskontoret befogat att skilja mellan vad som är *bra* respektive *nödvändig verksamhet*. Statskontoret konstaterar att det saknas en tydlig prioriteringsordning hos SVA:s ägardepartement vad gäller rangordningen av

myndighetens uppgifter. Andra myndigheter och organisationer som SVA samverkar med framhåller beredskapsfrågorna som själva kärnan i SVA:s verksamhet.

Statskontorets bedömer vidare att SVA på ett tydligare sätt bör redogöra för uppdragsverksamhetens positiva effekter för den övriga verksamheten. Det gäller såväl i årsredovisningen som i andra externa dokument.

Verksamhetsprioriteringen riskerar att styras av ekonomiska överväganden

En generell risk för blandfinansierade organisationer är att verksamheten anpassas i enlighet med tillgången på externa medel. Över tid kan även sådana organisationers strategiska inriktningar komma att påverkas, eftersom ekonomiska överväganden har stark styrkraft.

SVA:s verksamhet finansieras till största del med externa medel. I intervjuer med Statskontoret har det framkommit att myndigheten upplever sig styrd av om den får in projektpengar eller inte. Det gör att verksamheten på kort sikt tenderar att vara beroende av externa medel av tillfällig karaktär.

SVA har dock utvecklat rutiner och procedurer för att säkerställa att olika ansökningar om bidrag är strategiskt förankrade internt (SVA uppger också att nya åtaganden är förankrade hos uppdragsgivaren). Alla ansökningar om forskningsmedel ska ske efter en grundlig intern process där generaldirektörens godkännande är en förutsättning. SVA har även åtagit sig nya uppgifter utan ny finansiering.

Dock har även bidrag och tillfälliga projektmedel konsekvenser för verksamheten över tid. Planering och budgetering försvåras och en långsiktig finansiering bör finnas för nyetablerad verksamhet. Tillfälliga finansieringslösningar och minskade avgiftsintäkter ställer större krav på myndighetens planering av verksamheten. En fortsatt minskning – som är sannolik – innebär att verksamhetens omfattning behöver minska och prioriteras tydligare.

6.2 Externa faktorer

Oklart vad som är myndighetens viktigaste uppdrag

Statskontoret har fått olika svar på vad som är SVA:s kärnuppgifter. Det är en stark indikation på att SVA:s uppgifter behöver tydliggöras och att regeringen behöver ge SVA ett tydligare uppdrag.

Instruktionen så som den är utformat, ger bara begränsad vägledning i frågan. Däremot ger andra författningar och EU-regleringen på området tydligare signaler om hur man kan se på SVA:s prioriterade myndighetsuppgifter. Statskontoret sluter sig därför till att beredskapsuppdraget, i betydelsen beredskap mot spridning av farliga djursjukdomar, således är en mycket väsentlig uppgift för myndigheten. Enligt detta perspektiv samlas och utvecklas myndighetens kunskaper i ett bestämt syfte, nämligen att komma till användning när kunskap om och beredskap för smittsamma djursjukdomar och zoonoser efterfrågas.

Regeringens styrning

SVA:s förmåga att prioritera i verksamheten är avhängig av regeringens styrning. Styrningen kan handla om frågor kring instruktionen, tillkomst av nya uppgifter eller också myndighetens långsiktiga finansiering. Tydlighet gentemot SVA och samordning mellan departementen i fråga om myndighetens övergripande uppdrag är centrala faktorer för att SVA ska prestera resultat som överensstämmer med regeringens intentioner.

SVA:s instruktion möjliggör en vid tolkning av myndighetens uppdrag. Exempel på oklarhet i SVA:s instruktion gäller hur starkt de olika uppgifterna ska prioriteras, hur ansvarsfördelningen mellan myndigheter ska formuleras samt särskilt utpekade uppgifter. SVA:s uppgift att vara ett nationellt veterinärmedicinsk laboratorium saknar definition och det är otydligt vad myndigheten förväntas göra i denna roll. Även balansen mellan att vara expertmyndighet och serviceorgan kan behöva ses över.

En snävare tolkning av uppgifterna i instruktionen är enligt Statskontoret både möjlig och lämplig för att åstadkomma en tydligare prioritering av uppgifterna. Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter skulle kunna förtydligas genom en precisering av SVA:s uppdrag i förhållande till myndigheter med angränsande ansvarsområden. Slutligen

skulle en översyn av SVA:s instruktion behövas för att, i ett läge med minskande avgiftintäkter, tydliggöra hur myndigheten förväntas prioritera mellan sina uppgifter.

Omvärldsförändringar

Hot om ökad smittspridning av djursjukdomar och risk för utveckling av nya zoonoser i Sverige ökar behovet av att myndigheten kan agera proaktivt i syfte att kunna möta nya utmaningar med rätt kompetens och rätt resurser. Exempel på andra omvärldsförändringar är

- ändrat klimat
- ändringar i matproduktionen
- längre och mer omfattande djurtransporter

Här kan även nämnas att EU-medlemskapet har ökat fokus på beredskapsfrågor och livsmedelssäkerhet. Medlemskapet har även inneburit krav på harmonisering av delar av verksamheten. EU:s regelverk och ändringar i dessa har betydelse för SVA:s verksamhet och resultat.

Graden av konkurrens och efterfrågan

SVA får i dag bra omdömen för sin diagnostiska kvalitet och sin expertkompetens. Däremot har SVA kritiserats för att inte vara konkurrenskraftiga i fråga om priser och svarstider. Många anlitar i dag SVA i avsaknad av alternativ. Skulle alternativ finnas, och pris bli mera utslagsgivande för exempelvis stora kunder som Jordbruksverket, andra myndigheter och djurorganisationer, riskerar SVA att förlora viktiga marknadsandelar.

Efterfrågan kan dock vika även av andra skäl. SVA har i flera sammanhang påpekat att uppdragsintäkterna de senaste åren har sjunkit, bl.a. till följd av ett förbättrat djurhälsoläge. Även minskad djurhållning kan över tid förstärka den negativa trenden.

Samtidigt kan nya sjukdomar och regler öka efterfrågan av analystjänster. Sammantaget är det svårt att bedöma hur marknaden kan komma att utvecklas. Statskontorets bedömning är dock att SVA i sin fortsatta verksamhet ska planera efter en vikande trend.

Samverkan med andra – gränssnitt mot andra myndigheter

SVA:s samverkan med andra är mycket omfattande. Det gäller myndigheter, forskningsaktörer och universitet. I vissa fall skapar det ett stort ömsesidigt beroende. Exempel på detta är SVA:s höga grad av samverkan med SLU. Förändringar i universitetets finansiering, uppgifter och uppdrag kan därmed komma att påverka SVA:s verksamhet.

I fråga om beredskapsuppdraget, inom samverkansområdet farliga ämnen, deltar många myndigheter och flera olika departement är därmed inblandade, även i kontakterna med SVA. Detta ställer krav på att gränssnittet gentemot andra myndigheters uppdrag är tydligt i syfte att undvika luckor och överlappningar.

7 Utvecklings- och framtidsfrågor

7.1 Myndighetens viktigaste utmaningar

Statskontoret bedömer att en realistisk utveckling för SVA dels består i en fortsatt negativ trend för avgiftsutvecklingen och dels i en begränsning av SVA:s nuvarande verksamhet. Begränsningen kan gälla så väl uppgifter som målgrupper.

Dessa två utmaningar kan innebära allvarliga inskränkningar i myndighetens möjlighet att fortsätta bedriva en högkvalitativ verksamhet som svarar mot uppdragsgivers krav. Det handlar särskilt om att SVA:s förståelse av sin myndighetsroll. Myndighetsrollen innebär enligt Statskontorets synsätt att organisationen är väl anpassad efter de mål som regeringen eftersträvar med myndighetens verksamhet och inte anpassad efter de mål som myndigheten utifrån andra bevekelsegrunder, exempelvis specifika veterinärmedicinska bedömningar, anser vara särskilt viktiga att uppfylla.

SVA behöver anpassa sin verksamhet utifrån tydligare krav men också utifrån förändrade förutsättningar för att kunna utföra de kärnuppgifter som uppdragsgivaren fastställer.

Vägande skäl för ovanstående bedömning är att Statskontoret har identifierat en påtaglig sårbarhet för förändringar med SVA:s nuvarande organisation i och med den höga graden av integration mellan verksamhetsområden och uppgifter. Den starka integreringen av verksamheten, att huvudprocesserna är jämställda och att myndigheten systematiskt valt bredast möjliga tolkning av hur uppdraget ska operationaliseras, försvårar förutsättningarna för att möta ovanstående framtidsscenario. Detta handlar i huvudsak inte om finansieringsfrågan, utan om kompetens- och resursfrågan internt i myndigheten.

7.2 Ändrad strategisk styrning av verksamheten

Statskontoret bedömer att myndighetens nuvarande strategiska inriktning att försöka bevara nuvarande omfattning av verksamhet och intäkter istället för att anpassa sig till nya förutsättningar, inte är ändamålsenlig. Myndigheten bör därför ompröva sin nuvarande strategiska inriktning och se över organisationen i syfte att minska sin sårbarhet för dessa förändringar. I annat fall finns risk för att myndigheten inte kan svara upp mot uppdragsgivarens krav.

De centrala frågor som Statskontoret anser att SVA skyndsamt bör omhänderta, är följande:

- Minska organisationens sårbarhet för förändringar genom att tydligare prioritera mellan verksamhetsområden och målgrupper.
- Se över möjligheten att givet ändrade förutsättningar kunna fortsätta bedriva en kvalificerad omvärldsbevakning i syfte att kunna agera proaktivt inför nya hot och risker.
- Förstärka sitt effektiviseringsarbete, exempelvis genom att se över möjligheterna att i ökad utsträckning samverka med andra veterinärmedicinska laboratorier och forskningsinstitut, men även internt genom en skarpare intern styrning och kontroll.

Sammanfattningsvis menar Statskontoret att det inte bara behövs ändrad men mer strategisk styrning av verksamheten utifrån ett myndighetsperspektiv, exempelvis genom en tätare dialog med uppdragsgivaren. I detta ligger också att identifiera den eventuella effektiviseringspotential som kan följa av ändrade förutsättningar. Detta kan sammantaget leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet med bibehållen kvalitet.

7.3 Ändrad styrning av myndigheten

För att SVA ska kunna genomföra ovanstående strategiska styrning av verksamheten, bör regeringen bli tydligare i sin styrning av myndigheten. Statskontoret bedömer att myndigheten, för att kunna prioritera i verksamheten, behöver tydligare styrsignaler om hur prioriteringar ska göras. Detta gäller i fråga om såväl uppgifter som målgrupper. En tyd-

ligare strategisk styrning underlättas även av en större förutsägbarhet och transparens gällande de ekonomiska ramarna.

Statskontoret rekommenderar därför att regeringen överväger följande frågor.

- Instruktionen ger utrymme för vida tolkningar av hur verksamheten ska bedrivas och öppnar för oklarhet avseende ansvarsfördelning inom området. En tydligare prioritering av huvudsakliga uppgifter och då särskilt beredskapsuppdraget, expertrollen och serviceuppdragets innehåll och omfattning, är exempelvis ett sätt att tydliggöra för myndigheten hur strategiska avvägningar mellan olika uppgifter kan göras.
- Instruktionen är också i vissa avseenden detaljfixerad. Det myndighetsgemensamma initiativet till att tydliggöra instruktionen i fråga om ansvarsfördelningen mellan SVA och Jordbruksverket kan vara ett viktigt inlägg i dialogen.
- Den för SVA viktiga framtidsfråga att bättre anpassa uppdragsverksamheten till riksdagens inriktningsbeslut i fråga om staten som kommersiell aktör, kan komma att kräva en särskild genomlysning från SVA:s sida. För att säkerställa att detta arbete pågår, kan ett särskilt återrapporteringskrav angående detta lämnas till myndigheten
- En översyn av SVA:s långsiktiga finansiella förutsättningar
- Intern samordning inom regeringen – speciellt i fråga om krisberedskap
- Uppdra till myndigheten att återrapportera hur verksamheten anpassas i förhållande till ändrade marknadsförhållanden, t.ex. nya aktörer eller ökad grad av konkurrens. Syftet med återrapporteringskravet är att övervaka att myndigheten inte bedriver uppdragsverksamhet på ett sätt som inte överensstämmer med gällande eller kommande riktlinjer och regelverk.

Referenser

Offentligt tryck (ex lagar och förordningar)

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

SOU 2010:106, *Folkhälsa – Djurhälsa. Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring.*

SOU 2008:18, *Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning*

Ds Jo 1981:9 *Översyn av Statens veterinärmedicinska anstalt*

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens veterinärmedicinska anstalt

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens veterinärmedicinska anstalt

Rapporter från myndigheter

Centrala fältepidemiologiska gruppen 2009 (Sahlman, M., Winquist, N.) *Händelseanalys mjältbrandsutbrott Halland 2008*

ESV 2008:23 *Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndigande*

ESV 2005:3 *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*

Konkurrensverket 2009 (Jordahl, H.), *Ett lagförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt verksamhet.*

Smittskyddsinstitutet 2012, *Ett laboratorienätverk för smittskydd och mikrobiologi i Sverige. Ett regeringsuppdrag om formerna för Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet.*

Statskontoret (2008:17), *Modell för myndighetsanalyser*

Statskontoret (2008:1), *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*

Statskontoret (2008:105), *Konkurrensutsatt verksamhet II. En analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*

Statskontoret (2011:8), *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*

SVA:s interna dokument

Allmän beredskapsplan, Dokumentnr. SVA11327-2

Arbetsordning för Statens Veterinärmedicinska Anstalt, Dokumentnr. SVA9302-4

Befattningsbeskrivningar för statsepizootolog, planeringsdirektör, personaldirektör, stabschef, enhetschef, biträdande enhetschef, sektionschef, huvudprocessägare, stödprocessägare

Budgetunderlag för Statens veterinärmedicinska anstalt budgetåren 2011-2013, SVA 2010/109

Budgetunderlag för Statens veterinärmedicinska anstalt avseende budgetåren 2012-2014, SVA 2011/135

Inspektionsrapporter i urval, bl.a. från Läkemedelsverket (2011-06-29), Det Norske Veritas (2010-11-22, 2011-02-10)

Kundförteckning 2011

Kundundersökningar, ClientIndicator, 2006-2008

Manual för verksamhetssystemet, Dokumentnr. SVA10324-7

Mångfaldsplan 2008-2010, Dokumentnr. SVA10627-1

NMI 2009, uppföljning av medarbetarundersökningen 2009, 2009-06-09

NMI 2010, uppföljning av medarbetarundersökningen 2010, 2010-06-16

NMI rapport 2011, 2011-05-24

Offertor med korresponderande avtal (urval).

Personal- och arbetsmiljöpolicy, Dokumentnr. SVA9598-5

PM till Statskontoret 2012-02-05. Komplettering frågor från Statskontoret. Bilaga till e-brev från SVA 2012-02-03

PM om uppföljning av strategisk agenda 2011-09-12, Dokumentnr. SVA19367-2

PM Samverkan med Jordbruksverket,(samt 5 bilagor) 2011-11-16

Protokoll 7:månadersuppföljning 2011, Dokumentnr. SVA19417-1

Rutinbeskrivning Anställning till vetenskapliga tjänster som tillsätts via sakkunnigförfarande, Dokumentnr. SVA9894-3

Rutin för kalkylering m/kalkyleringsmall Dokumentnr. SVA12073-2

Rutin för prissättning, Dokumentnr. SVA9441-4

Rutinbeskrivning Rekrytering, Dokumentnr. SVA13550-2

Rutin för uppföljning av personalomsättning, Dokumentnr. SVA8591-2

Rutin för uppföljning av sjukfrånvaro, olycksfall och tillbud, Dokumentnr. SVA8592-4

Samverkan arbetsformer och personalpolitik, Dokumentnr. SVA14222-3

Strategisk plan 2007-2010

Strategisk agenda 2011-2014

SVA:s Risk- och Sårbarhetsanalys 2010, Dokumentnr. SVA 18047-1

SVA:s beredskapsplan, Dokumentnr. SVA20306-1

SVA:s beredskapsplan – epizootier, Dokumentnr. SVA1646-11

Så här arbetar vi med systematiskt arbetsmiljöarbete på SVA, Dokumentnr. SVA17761-2

Styrkort 2011 i urval, från enheter och processer

Verksamhetsplan 2006

Verksamhetsplan och budget för år 2007, SVA 2006/992

Verksamhetsplan 2008, Dokumentnr. SVA 2007/949

Verksamhetsplan 2009, SVA 2008/895

Verksamhetsplan 2010, SVA 2009/867

Verksamhetsplan 2011, SVA 18228

Årsredovisningar 2003–2011

Uppdraget



Regeringsbeslut 5
2011-09-29 L2011/2577

Landsbyggsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
2011-10-05	
Dnr	2011/242-5
Avd	3
Sign	[Signature]

Uppdrag om analys av verksamhet vid Statens veterinärmedicinska anstalt

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (2008:17).

Analysen ska innehålla följande:

- En analys av myndighetens uppdragsverksamhet, särskilt de delar i verksamheten där privata alternativ finns och där myndighetens verksamhet bedrivs i konkurrens med privata alternativ.
- En bedömning av en miniminivå för den konkurrensutsatta analysverksamheten för att upprätthålla en tillräcklig nivå på den verksamhet som ligger inom ramen för SVA:s uppdrag. Detta gäller såväl på nationell nivå som på EU- och internationell nivå men även vad som kan krävas av myndigheten för en stabil och uthållig beredskap och insats vid krissituationer.
- En beskrivning av SVA:s roll som riskvärderande myndighet och expertmyndighet. Beskrivningen bör inkludera hur denna roll hanteras av SVA och även i relation till andra myndigheter.
- En beskrivning av myndighetens roll som nationellt veterinärmedicinskt laboratorium, nationellt referenslaboratorium samt internationellt referenslaboratorium.

Statens veterinärmedicinska anstalt ska bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande. Regeringens uppdrag till Smittskyddsinstitutet och SVA att se över formerna för Smittskyddsinstitutets laborativa verksamhet ska beaktas (S2010/9051/FH). Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas senast den 2 mars 2012 till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet).

 Postadress 100 93 Stockholm	Telefonvärd 08 405 10 00	E-post: regis.kansliet@stat.se
Besöksadress Fredsgatan 6	Telefax 08 20 64 56	Telex 156 91 31024R11 S

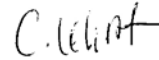
Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bland annat de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer att centrala underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse behöver kompletteras med en djupare analys av SVA för att bredda regeringens underlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten.

Det finnas skäl för myndigheter att bedriva viss uppdragsverksamhet om denna bidrar till att uppfylla politiska målsättningar eller om det finns andra synnerliga skäl.

Vissa delar av den nuvarande uppdragsfinansierade laboratorieverksamheten hos SVA kan vara en förutsättning för att upprätthålla en god diagnostisk beredskap inom ramen för det uppdrag som anges för myndigheten. Regeringen anser dock att nivån på denna verksamhet ska kunna motiveras och ger därför Statskontoret i uppdrag att se över denna verksamhet.


Eskil Erlandsson


Camilla Lehorst

Kopia till

Utbildningsdepartementet - UH
Statens veterinärmedicinska anstalt

Bilaga 2

Förkortningsordlista

CBRN	Farliga ämnen (Chemical, Biological, Radioactive, Nuclear)
CRL	Community reference laboratory, europeisk referenslaboratorium
DV	Distriktsveterinärorganisationen
DG SANCO	EU-kommissionens organ för hälso- och konsumentfrågor
DG Research and Innovation	Organ under EU-kommissionen som bl.a. finansierar forskning om smittsamma sjukdomar och antibiotikaresistens
EFSA	Europeiska Myndigheten för Livsmedelssäkerhet
EURL	EU-referenslaboratorium för campylobakter
FVO	Food- and Veterinary Office, EU-organ under DG Sanco
OIE	Världsförbundet för djurhälsa (Office International des Epizooties)
PGU	Politik för en global utveckling
NRL	Nationella referenslaboratorier
SOFÄ	Samverkansområdet farliga ämnen
Strama VL	Strategigruppen för rationell antibiotikaanvändning och minskad antibiotikaresistens inom området veterinärmedicin och livsmedel
TSE	Transmissibla spongiforma encefalopater, dvs. sjukdomar som drabbar det centrala nervsystemet hos djur och/eller människa. Färsjukdomen scrapie,

nötkreatursjukdomen BSE samt Creutzfeldt-Jakobs sjukdom (CJD) hos människa är alla exempel på TSE-sjukdomar.

TiB Tjänsteman i beredskap
NKI Nöjd Kund Index

Intervjuförteckning

Regeringskansliet

Fredrik Alfer	Landsbygdsdepartementet
Johan Krabb	Landsbygdsdepartementet
Camilla Lehorst	Landsbygdsdepartementet
Karin Måwe	Försvarsdepartementet

SVA

Karin Artursson	Huvudprocessägare FoU
Louise Tyberg Berndtsson	Huvudprocessägare Diagnostik och analys
Ulf Bondesson	Enhetschef
Marianne Elvander	Statsepizootolog, enhetschef
Anders Engvall	Generaldirektör
Eva Olsson Engvall	Sektionschef
Erik Eriksson	Huvudprocessägare Diagnostik och analys
Linda Hallenberg	Informatör
Carl Hård af Sergerstad	Enhetschef
Malin Härenstam	Kommunikationsdirektör
Ulla Karlsson	Huvudprocessägare, Sjukdomsövervakning och beredskap
Helena Panzar	Ekonomichef
Håkan Pallin	Personaldirektör
Staffan Ros	Planeringsdirektör
Britt-Marie Rydén	Huvudprocessägare Kunskapsförmedling
Carin Tevell	Enhetschef
Jean Francois Valarcher	Enhetschef
Per Wallgren	Enhetschef

Jordbruksverket

Leif Denneberg	Överdirektör, veterinärchef
Bengt Larsson	Smittskyddschef, Avdelningen för djurskydd och hälsa

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Mona Matsson	Chef för Enheten för inriktning och planering, Avd. för utveckling och lärande
--------------	--

Riksrevisionen

Johan van Eijsbergen

Uppdragsledare

Organisationer och branschföreträdare

Lennart Andersson

Vice VD, Svensk mjölk

Johan Beck-Friis

Informationschef Sveriges
veterinärförbund

Sten-Olof Dimander

VD, Svenska Djurhälsovården

Linda Höijer

Veterinärassistent, Svenska Travsportens
Centralförbund

Torsten Jakobsson

Ordförande, Sveriges veterinärförbund,

Per Jonsson

Ordförande Sveriges veterinärsällskap

Bitte Ljungström

VD, Vidilab

Michael Ljungström

Marknadsansvarig, Vidilab