



2009-05-04

Dnr RA04-2009/761

Ert dnr Fi2008/7973

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Förvaltningskommitténs slutbetänkande: Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

Sammanfattning

Riksarkivet instämmer i flertalet av kommitténs bedömningar och förslag till en effektivare statsförvaltning. Många förslag bör kunna leda till att styrningen av statliga verksamheter utvecklas samt att ansvarsförhållanden tydliggörs, däribland förslaget att slå samman Riksarkivet och landsarkiven till en myndighet.

Riksarkivet tillstyrker förslagen om införande av ett generellt myndighetsbegrepp (statlig förvaltningsmyndighet), om riktlinjer för benämning av myndigheter samt om ett gemensamt formelement för myndigheternas grafiska symboler. Även förslagen om borttagande av begränsningar i anslagssparandet samt möjligheter till anvisning av anslag för längre tid än ett år tillstyrks.

Till vissa förslag är Riksarkivet emellertid tveksam, det gäller en opolitisk cheftjänsteman på varje departement och att regering och riksdag ska besluta om gemensamma koncentrerade administrativa lösningar.

Riksarkivet avstyrker förslagen om att intern upphandling inom staten ska hanteras enligt upphandlingslagstiftningens principer, att alla nyinrättade myndigheter får tidsbegränsade mandat samt att ett utökad generellt produktivitetstryck på myndigheterna införs.

Förslaget om att statliga myndigheter inte ska få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad anser Riksarkivet principiellt vara riktigt men det kan komma att få stora konsekvenser för flera myndigheter, däribland Riksarkivet och landsarkiven. Riksarkivet vill därför understyrka att varje myndighets förutsättningar samt konsekvenser av förslaget (för att bl.a. bedöma behovet av undantag) ingående analyseras innan ett generellt regelverk införs. Omfattande övergångsperioder bör också knytas till införandet.

2.2.4 Utnyttja olika tidsgränser

Kommittén föreslår att när statliga myndigheter inrättas bör dessa som regel ges ett tidsbegränsat mandat.

Riksarkivet avvisar detta förslag som en generell modell vid inrättande av myndigheter.

Regeringen bör rimligen vid inrättandet kunna bedöma om det finns behov av en tidsbegränsning eller inte. Regeringen kan när som helst besluta om att lägga ner en myndighet, det finns därför inget skäl till en generell regel om tidsbegränsat mandat. Ett viktigare område att beakta är att regionalpolitiska hänsyn tas redan vid bildandet av nya myndigheter och inte när det väl är etablerade på en ort. Utlokalisering av redan etablerade myndigheter har inneburit ett omfattande resursslöseri.

2.2.6 Kontinuitet i styrningen av myndigheterna

Kommittén förslår att det på respektive departement i regeringskansliet inrättas en opolitisk befattning som cheftjänsteman med ansvar för myndighetsstyrning.

Riksarkivet kan instämma i att sådan åtgärd skulle kunna skapa goda förutsättningar för prioritering och effektivisering av regeringskansliets arbete i frågor om myndighetsstyrning. Samtidigt finns en risk att avståndet mellan myndigheternas ledning och den politiska ledningen inom departementen blir större än idag, en utveckling som inte är önskvärd. Senare års utveckling till färre och större myndigheter (vilket inte minst Kulturutredningen också föreslagit för Kulturdepartementets område) borde också leda till att styrningen underlättas och ett minskat behov av en opolitisk tjänsteman.

2.4.2 Statliga myndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad

Kommittén föreslår att statliga myndigheter som huvudregel inte ska få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Detta bör regleras i lag men regeringen bör med stöd av vissa kriterier få besluta om undantag från huvudregeln.

Riksarkivet delar utredningens förslag att huvudprincipen bör vara att statliga myndigheter inte ska agera säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Förslaget är emellertid otydligt när det gäller vad kommittén anser ska undantas från huvudprincipen, t.ex. nämns att *anslagsfinansierad verksamhet* inte ska omfattas och generellt inte heller *avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet*. Verksamhet som omfattas av dessa undantag kan ändå anses vara av sådan natur att de konkurrerar på en marknad.

Landsarkiven har t.ex. bokbinderi- och konserveringsverksamhet som i grunden är anslagsfinansierad. Till följd av bl.a. besparingskrav har denna verksamhet i allt större utsträckning kommit att sälja tjänster till framförallt andra statliga myndigheter. Samma förhållande gäller Riksarkivets skanningverksamhet vid avdelningen mediakonverteringscentrum i Fränsta där verksamheten i grunden är anslagsfinansierad men har utökats via uppdrag från andra statliga myndigheter. Inom båda dessa områden finns privata aktörer varför verksamheterna måste anses vara konkurrensutsatta, samtidigt som de i grunden är anslagsfinansierade.

Riksarkivet anser att ett eventuellt införande av ett generellt förbud måste föregås av en ingående analys av olika myndigheters förutsättningar för en tillämpning och överväganden om undantag. I betänkandet presenteras fyra kriterier som grund för prövning av undantag från huvudregeln. Enligt Riksarkivets mening kan dessa kriterier vara användbara men även andra faktorer kan behöva övervägas vid en prövning av undantag. Ovan nämnda exempel från Riksarkivets område visar på att det kan vara svårt att dra en tydlig gräns för vilka verksamheter som bör vara undantagna. Eftersom ett införande av dessa regler kan få stora

konsekvenser för myndigheterna genom avveckling av personal och lokaler måste det finnas möjlighet till omfattande övergångsperioder. Myndigheterna kan också ha träffat långsiktiga överenskommelser om leveranser av tjänster vilket också understryker detta behov.

Kommittén föreslår också att staten ska anta riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på upphandlingslagstiftningens principer.

Riksarkivet anser att den typ av samarbete som förekommer mellan statliga myndigheter är av stort värde och bidrar till att effektivisera den statliga verksamheten. På annat håll i betänkandet (avsnitt 2.9.1) föreslås också koncentrerade administrativa lösningar som skulle kunna kollidera med förslaget om nämnda riktlinjer för ”intern upphandling”. Enligt Riksarkivets uppfattning bör man fortsätta att betrakta staten som en juridisk person även i detta sammanhang. Riksarkivet avstyrker därför förslaget om gemensamma riktlinjer för ”intern upphandling”.

2.5.1. Myndighetsbegreppet

Kommittén föreslår att begreppet statlig förvaltningsmyndighet bör användas generellt för alla myndigheter under regeringen medan t.ex. begreppet chefsmyndighet avskaffas, eftersom det inte har en tydlig innebörd.

Riksarkivet, som sedan lång tid är chefsmyndighet för Landsarkiven, instämmer helt i förslaget. Chefsmyndighetsbegreppet har alltid uppfattas som otydligt eftersom det inte finns någon enhetlig definition av begreppet. Ett enhetligt och tydligt definierat myndighetsbegrepp bör underlätta förståelsen för myndighetsstrukturen.

2.5.4 Benämningen av myndigheter

Kommittén föreslår att regeringen utvecklar en gemensam syn på hur myndigheter ska benämnas och fastställer riktlinjer för det. Vidare föreslås att Riksarkivets förslag till gemensamt formelement i myndigheternas grafiska symboler ska beaktas.

Riksarkivet instämmer helt i förslaget. Det bör tillsammans med förslaget i avsnitt 2.5.1 kunna bidra till att - inte minst för allmänheten - tydliggöra vilka som är statliga myndigheter och därigenom också vad som är ett statligt åtagande.

2.6.3 Möjligheter till fortsatta förändringar

Kommittén föreslår bl.a. att regeringen prövar förutsättningarna för att ombilda Riksarkivet och landsarkiven till en myndighet.

Riksarkivet har, på regeringens uppdrag i regleringsbrevet 2009, lämnat förslag till hur de statliga arkivmyndigheternas organisation och uppgiftsfördelning kan utvecklas för att främja större enhetlighet, flexibilitet och samordning inom det statliga arkivväsendet. Rapporten slutsats är att en sammanslagning av Riksarkivet och landsarkiven till en myndighet skulle bidra till en bättre samordning och effektivisering av verksamheten. Riksarkivet tillstyrker därför kommitténs förslag.

Kommittén föreslår också att statens tillsynsverksamhet bör koncentreras till länsstyrelserna.

Riksarkivet stödjer i huvudsak kommitténs förslag att tillsyn som redan idag är regionalt organiserad förs till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamheter som i hög grad utförs av kommunerna. Riksarkivet anser i likhet med kommittén att tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens - såsom arkivmyndigheternas tillsyn - bör utföras av separata tillsynsmyndigheter. Vidare vill Riksarkivet understryka det som kommittén påpekar att varje tillsynsområde måste utredas för sig innan en förändring genomförs.

2.9.1 Åtgärder för att effektivisera och spara

Kommittén föreslår att

- produktivitetstrycket på myndigheterna vid pris- och löneomräkningen av ramanslagen utvidgas till att även omfatta hyror och övriga förvaltningskostnader
- företag ska ges rätt att utmana statlig verksamhet
- regeringen och riksdagen beslutar om gemensamma administrativa koncentrerade administrativa lösningar samt att
- regeringen tar bort begränsningar av anslagssparandet och anvisar anslag för längre tid än ett år.

Riksarkivet avstyrker de två första förslagen. Enligt Riksarkivets uppfattning är produktivitetstrycket på myndigheterna mer än tillräckligt med nuvarande metod. Utökade besparings/effektiviseringskrav inom staten bör inte tas ut via denna ”osthyvelsmetod” utan bör baseras på en analys av olika statliga verksamheters förutsättningar och möjligheter att hantera effektiviseringskrav. Förslaget att företag ska ges rätt att utmana statlig verksamhet förefaller märkligt. Det bör rimligen vara politiska bedömningar som ligger bakom om en verksamhet ska bedrivas i statlig myndighet eller i annan form och inte ett privat företags intresse av att göra vinster på sådan verksamhet.

När det gäller förslaget att regering och riksdag ska besluta om gemensamma administrativa koncentrerade lösningar anser Riksarkivet att det bör vara respektive myndighets ansvar att själva verka för en effektivisering av administrativa funktioner och söka samverkan eller köpa tjänster externt eller av andra myndigheter. Beslut inom detta område bör inte tas av regering eller riksdag.

Riksarkivet tillstyrker förslaget att begränsningar i anslagssparandet tas bort samt att regeringen får möjlighet att anvisa anslag för en längre tid än ett år. Dessa ändringar bör kunna ge statliga myndigheter bättre förutsättningar att styra och planera verksamheten.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Tomas Lidman efter föredragning av administrativ chef Olle Forslund. Vid ärendets avgörande har också arkivrådet Leif Gidlöf närvarit.

Tomas Lidman

Olle Forslund

Kopia till Kulturdepartementet