Nytt system för skatteuppbörden?

Av byrådirektör Lars Ovegård

Kungl. Maj :t har den 30 oktober 1958 bemyndigat finansministern att tillkalla högst fem utredningsmän med uppdrag att verkställa utredning och framlägga förslag rörande eventuell omorganisation inom folkbokförings- och uppbördsväsendet och därmed sammanhängande frågor. Till grund för denna utredning ligger ett flera år långt arbete av statens organisationsnämnd, som i en skrivelse den 23 juni 1958 till Konungen redovisat detsamma. Då de frågor som här aktualiserats torde vara av intresse för denna tidskrifts läsekrets, skall i det följande lämnas en redogörelse härför.

I oktober 1957 överlämnade organisationsnämnden till Konungen en promemoria med förslag till rationalisering av de två grundläggande delarna av folkbokföringsväsendet, nämligen kyrkobokföringen och mantalsskrivningen. Dessa förslag berörde i vissa avseenden även folkbokföringsväsendet i övrigt, främst länsbyråerna för folkbokföringen, till vilka vissa pastor åvilande aviseringsuppgifter föreslogs skola överföras. Som ett särskilt led i utförda undersökningar rörande folkbokföringsväsendet i vad avser organisatoriska frågor har vidare tagits upp till behandling det av folkbokföringsverksamheten i övrigt i stort sett oberoende spörsmålet om medborgarkort. I en särskild PM förordas införande av ett sådant kort, förslagsvis benämnt personkort, som i princip bygger på det nuvarande skattekortet men som avses skola givas ett större användningsområde än detta kort och härigenom kunna ersätta vissa nu till allmänheten för olika ändamål utlämnade handlingar. Det framhålles, att den närmare utformningen av ifrågavarande handling liksom tidpunkten för dess införande blir beroende av huru frågan om det tekniska systemet för den sekundära registreringen inom folkbokföringsväsendet för framtiden löses.

Organisationsnämndens undersökningar rörande folkbokföringsväsendet har även avsett den till länsbyråerna knutna registreringsverksamheten. Arbetet har härvidlag inom nämnden från början samordnats med dess enligt Kungl. Maj :ts bemyndigande bedrivna organisationsundersökningar rörande länsstyrelserna i vad avser landskontoren.

Registreringen vid länsbyrå är av betydelse för verksamheten inom ett flertal andra områden, bl.a. den allmänna sjukförsäkringen, folkpensioneringen och den militära personalredovisningen. Vidare har länsbyråns verksamhet ett mycket nära samband dels med huvuddelen av de funktioner inom uppbördsväsendet, vilka vid nuvarande organisation fullgöres, förutom av länsstyrelse, av lokal skattemyndighet och postverkets skatteavdelning i residensstad, dels med vissa arbeten inom taxeringsväsendet. På grund härav har nämnden ansett sig böra utsträcka den ifrågavarande undersökningen till att omfatta även berörda delar av uppbördsväsendet och taxeringsväsendet.

Undersökningen har i huvudsak avsett det tekniska systemet för länsbyråns registrering samt för debitering, uppbörd och redovisning av skatt enligt uppbörds-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31

förordningen ävensom längdföringen och därmed sammanhängande arbeten inom taxeringsväsendet. I syfte att genom ökad mekanisering rationalisera de ifrågavarande verksamheterna har i första hand närmare utretts möjligheterna att i större utsträckning än vad nu är fallet använda hålkortsmaskiner inom här aktuella områden.

Efter framställning från organisationsnämnden har Kungl. Maj :t bemyndigat nämnden att vid denna undersökning utföra försök med hålkortssystem. Dessa försök, vilka omfattat ett fögderi (Eksjö fögderi i Jönköpings län) med en befolkning av ca 36.000 personer, har bedrivits vid sidan av den ordinarie folkbokförings- och uppbördsverksamheten avseende fögderiet från hösten 1955 till utgången av mars 1957. Vid försöken har använts konventionella hålkortsmaskiner jämte en efter elektroniska principer arbetande kalkylator. Försöken har givit vid handen, att hålkortsmetoden väl lämpar sig för användning för ifrågavarande ändamål samt att den erbjuder minst samma tillförlitlighet som de nu tillämpade tekniska metoderna inom områdena ifråga. Vid undersökningen har nämnden haft nära kontakt med Stockholms stad, där efter försök hålkortsmetoden numera — vad avser delar av staden — användes för vissa arbetsuppgifter inom uppbördsväsendet och för framställning av taxeringslängder. Enligt vad nämnden inhämtat har även härvid erfarenheterna av hålkortsmetoden varit goda.

Efter försöktidens utgång har det prövade hålkortssystemet justerats och kompletterats i vissa avseenden. Härmed har undersökningen rörande hålkortssystem inom de berörda verksamheterna avslutats. Nämnden har nu lämnat en detaljerad redogörelse för systemutformningen och de avsedda arbetsuppgifterna inom ett sådant tekniskt system ävensom kostnadsberäkningar. Därjämte behandlas bl. a. frågan om organisationen för hålkortsverksamheten samt de olika följdproblem rörande organisationen, som användningen av ett hålkortssystem skulle komma att medföra. Nämnden framhåller, att den icke ansett sig böra ingå närmare på frågan hur de uppkommande följdproblemen — vilka främst avser den lokala skattemyndighetens framtida ställning och organisation — bör lösas utan förutsatt att denna fråga med hänsyn till sin natur utredes i annan ordning. I detta sammanhang må erinras att riksdagens revisorer för ett par år sedan föreslog, att häradsskrivarna skulle få hand om indrivningsverksamheten, om de efter övergång till ett mekaniserat system för skatteuppbörden skulle förlora flertalet av sina nuvarande arbetsuppgifter.

I fråga om det tekniska systemet för berörda delar av folkbokföringsväsendet och uppbördsväsendet framhåller nu nämnden, att genom den avslutade undersökningen rörande ett hålkortssystem anvisats en lösning i fråga om utformningen av detta tekniska system. Utvecklingen av kontorstekniska maskiner har emellertid under de senaste åren gått mycket snabbt genom de framsteg, som gjorts inom elektroniken. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de större elektroniska databehandlingsmaskinerna. Dessa databehandlingsmaskiner (EDB-maskiner) möjliggör således i princip en mer långtgående mekanisering och mer automatiserade och kombinerade arbetsprocesser än vad de konventionella hålkortsmaskinerna hittills kunnat erbjuda. Med hänsyn härtill har nämnden funnit angeläget att undersöka

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31

möjligheterna att utnyttja EDB-maskiner inom det här aktuella området för att genom en sådan undersökning erhålla underlag för att bedöma, huruvida en rationalisering lämpligen bör ske antingen genom ett hålkortssystem eller genom ett EDB-system. Vid denna undersökning har nämnden tagit kontakt med den statliga kommittén för maskinell databehandling. På nämndens begäran ha vidare tre intresserade företag i EDB-maskinbranschen, representerande tre olika maskinsystem (Powers-Samas/Ferranti, IBM respektive Bull) lämnat översiktliga förslag rörande den tekniska utformningen och de maskinella anordningarna i fråga om ett EDB-system ävensom ungefärliga kostnadskalkyler för detsamma.

Användningsområdet för ett sådant tekniskt system bör i allt väsentligt vara detsamma som för ett hålkortssystem. Likaledes bör organisationen för de berörda delarna av folkbokföringsväsendet och uppbördsväsendet till sina huvuddrag gestaltas i enlighet med vad som förordas i fråga om ett hålkortssystem. Den väsentligaste skillnaden härvidlag kommer att bestå i att en betydande del av de maskinella arbeten, vilka vid ett hålkortssystem avses skola utföras vid länsvisa maskinanläggningar, inordnade i länsstyrelsernas organisation, i stället av ekonomiska skäl centraliseras till ett för riket i dess helhet gemensamt centralt EDB-maskinorgan. Detta avses härvid skola fungera endast såsom ett serviceorgan. På detsamma skall sålunda blott ankomma att för vederbörande myndigheters räkning (främst länsstyrelserna) utföra arbeten av mer rutinmässig beskaffenhet inom de ifrågavarande verksamhetsområdena. Några befogenheter att utöva beslutanderätt i fråga om ärendenas sakliga handläggning avses icke skola tillkomma det nämnda maskinella organet. Genomförandet av ett EDB-system, häri inräknat erforderliga förberedelsearbeten främst avseende ytterligare systemanalys utöver den som skett genom förevarande undersökning samt detaljprogrammering av de maskinella arbetsrutinerna inom systemet, har enligt promemorian beräknats kräva en tidrymd av omkring fyra år. Detta innebär omkring ett år längre tid än för genomförandet av ett hålkortssystem. Vid denna beräkning har hänsyn icke kunnat tagas till den tid, som kan behövas för att lösa de följdproblem rörande organisationen, som systemet medför. Dessa problem blir desamma som de, vilka uppkommer till följd av ett hålkortssystem, och förutsättes — såsom ovan framhållits — skola lösas i annan ordning. Vid ett EDB-system tillkommer dessutom frågan om det centrala maskinorganets ställning inom den statliga administrationen på grund av det sammanhang ur ekonomisk synpunkt, som detta organ kan tänkas få med andra EDB-maskinanläggningar inom statsförvaltningen. Beträffande denna fråga kommer komittén för maskinell databehandling att framlägga förslag.

Statsverkets årliga nettokostnader för folkbokföringsväsendet och den allmänna skatteuppbörden har vid ett genomfört EDB-system beräknats till omkring 29,5 milj. kr, innebärande en årlig besparing med omkring 13,5 milj. kr. i förhållande till nuvarande system. Beräkningarna omfattar icke lokalkostnader. Totalt sett torde dessa bli mindre vid ett EDB-system än vid nuvarande system. Den inom den statliga organisationen permanent sysselsatta personalen skulle genom ett EDB-system minskas med icke fullt 1.100 personer, från 2.235 till omkring 1.150 per-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31

soner. Kostnaderna för systemets genomförande har beräknats till omkring 13,2 milj. kr, varav omkring 9,3 milj. avser ökade driftskostnader för berörda statliga organ under genomförandetiden samt omkring 3,9 milj, kr avser engångskostnader, bl. a. för inventarieanskaffning samt import av maskinutrustningen. Dessutom tillkommer kostnader för lokalinredning och maskininstallation, i huvudsak avseende det centrala maskinorganet. Kapitalvärdet av den erforderliga EDB-maskinutrustningen och hålkortsmaskinutrustningen för systemet i dess helhet, frånsett hålkortsmaskinutrustningen för Stockholms del, har beräknats uppgå till mellan 20 och 24 milj. kr, beroende på vilket maskinsystem som väljes, eller till ungefär samma belopp som för maskinanläggningarna vid ett hålkortssystem.

Nämnden förordar för sin del införandet av ett EDB-system. Skälen härför är i huvudsak följande.

Båda systemen syns i och för sig väl lämpade att använda inom de ifrågavarande verksamheterna. I ekonomiskt avseende ställer sig ett EDB-system något mera fördelaktigt än ett hålkortssystem. Den årliga kostnadsbesparingen för statsverkets del vid ett EDB-system beräknas således bli omkring 2,3 milj. kr högre än vid ett hålkortssystem. Denna ytterligare årsbesparing synes väl kompensera de högre kostnaderna för systemets genomförande, omkring 13,2 milj. kr mot omkring 8,8 milj. kr vid ett hålkortssystem, ävensom det förhållandet att EDB-systemet beräknas kunna genomföras först ett år senare än ett hålkortssystem.

Ej heller bör bortses ifrån att den överkapacitet, som kan beräknas föreligga i fråga om den centrala maskinanläggningen vid ett EDB-system, i praktiken kan visa sig vara mera värdefull rent ekonomiskt än överkapaciteten hos de regionala maskinanläggningarna vid ett hålkortssystem.

Ett EDB-system kommer vidare att kräva mindre personal. Jämfört med ett hålkortssystem friställs inom den statliga organisationen således vid ett EDB-system ytterligare ca 240 personer.

Även om genomförandet av ett EDB-system kräver en betydande arbetsinsats för lösandet av olika uppkommande problem rörande organisationen och särskilt det tekniska systemets detaljutformning, syns vissa frågor kunna lösas enklare än vid ett hålkortssystem. Detta gäller bl. a. lokalfrågorna för länsstyrelsernas del under det egentliga övergångsskedet. Vid ett hålkortssystem kommer under denna tid att behövas extra lokalutrymmen i större omfattning än vid ett EDB-system. Vid ett hålkortssystem blir man även nödsakad att bygga upp den framtida erforderliga personalorganisationen i vad avser hålkortsoperatörer vid en tidigare tidpunkt än den då sådan inom den nuvarande organisationen sysselsatt personal kan frigöras. I betraktande av det antal hålkortsoperatörer, som behövs vid ett hålkortssystem, och de svårigheter, som torde föreligga att rekrytera detta antal i huvudsak från den allmänna arbetsmarknaden, syns detta vara till nackdel för ett hålkortssystem.

Genom ett EDB-system skapas ökade möjligheter för en nära samordning i tekniskt avseende mellan det ifrågavarande verksamhetsområdet och andra verksamheter, som nu anknyter till eller eljest berör detsamma, exempelvis vad beträffar folkpensioneringen. Den centrala registreringen vid ett EDB-system torde vidare lättare än regionala hålkortsregister kunna utbyggas med ytterligare upgifter rö-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31

rande de registrerade, därest så för framtiden visar sig påkallat.

Ett EDB-system kräver å andra sidan en starkare centralisering än ett hålkortssystem. Med hänsyn till den ställning som det avsedda centrala maskinorganet avses skola intaga i förhållande till vederbörande myndigheter, anses denna centralisering icke behöva inge några betänkligheter ur organisatorisk synpunkt. I vissa hänseenden kan emellertid centraliseringen innebära nackdelar. Kommunikationerna inom systemet blir således mera omfattande och kan öka riskerna för fel m. m.

Under förutsättning att ett beslut i maskinfrågan träffas inom en snar framtid anser sig nämnden böra förorda, att IBM maskinsystem kommer till användning inom det ifrågavarande EDB-systemet.

Den för det tekniska systemet behövliga maskinutrustningen kan köpas eller förhyras. Vilken lösning som härvid bör komma i fråga anses lämpligen böra närmare bedömas först i samband med en offertgivning och utifrån de förutsättningar, som då föreligger bl. a. i statsfinansiellt avseende och i fråga om utvecklingen inom det förevarande maskinområdet. I detta sammanhang framhålls, att köp av den ifrågavarande maskinparken, i varje fall vad gäller EDB-maskinutrustningen, torde komma att ställa sig mer ekonomiskt än en förhyrning.

Som framgår av det föregående erfordras för genomförande av ett EDB-system ytterligare utredningsarbete, bl. a. rörande ändringar i det författningskomplex, varom här är fråga. Det är dessa frågor, som de inledningsvis omnämnda sakkunniga skall analysera. Finansministern säger i direktiven, att det är självfallet, att man bör utnyttja de möjligheter som finns att rationalisera inom de ifrågavarande verksamhetsområdena och att sådana åtgärder bör vidtagas, att man snarast möjligt kan tillgodogöra sig de vinster en genomförd rationalisering kan inbringa. Det framhålls, att den maskinutrustning som nu används inom folkbokförings- och uppbördsväsendet är starkt försliten och att olägenheterna härav blir påtagligare, allteftersom maskinerna behöver tas i anspråk för nya arbetsuppgifter. Det är desto mer angeläget, att rationaliseringsåtgärder snabbt vidtas som, exempelvis i anslutning till ett genomförande av den planerade allmänna tilläggspensioneringen, nya omfattande arbetsuppgifter kan komma att läggas på en del av de myndigheter vilka närmast skulle beröras av den av organisationsnämnden föreslagna omläggningen. I den mån detta kräver ökad insats av personal och maskiner, måste man givetvis räkna med en reducering av eljest uppkommande kostnadsbesparingar.

Nämndens undersökningar har såsom framgår av det föregående främst varit inriktade på att lösa de problem av mera teknisk natur som sammanhänger med en övergång till användning av nya, rationellare maskintyper. Innan detta kan ske, kräves emellertid, säger finansministern, grundliga utredningar av organisatoriska och författningstekniska frågor. En övergång till ökad mekanisering — oavsett vilket system som väljes och om omläggningen kan genomföras i etapper — innebär nämligen, att betydande förändringar måste ske beträffande arbetsgången inom folkbokföring och skatteuppbörd och att de bestämmelser som reglerar detta arbete behöver överarbetas. Omläggningarna kommer att beröra stora delar av den offentliga administrationen. Den föreliggande utredningen, som är av företrädesvis

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31

maskinteknisk art, måste därför fullföljas på det organisatoriska och författningsmässiga planet.

Bland de frågor av huvudsakligen organisatorisk natur som bör lösas i anslutning till ett nytt tekniskt systems genomförande må nämnas den om de lokala skattemyndigheternas organisation och verksamhet. Vidare framhålls, att organisationsnämnden föreslagit, att ett centralorgan för folkbokföring och uppbörd skall inrättas samt att detta skall träda i funktion på ett förhållandevis tidigt stadium.

Med hänsyn till att utredningen kommer att beröra för folkbokföringen centrala problem skall densamma även omfatta det utredningsuppdrag på området som nu omhänderhas av en särskild sakkunnig inom finansdepartementet.

Vid utredningen skall avseende även fästas vid bl. a. frågan, på vad sätt en ökad mekanisering kan komma att påverka möjligheterna att framdeles företa ändringar i skattelagstiftningen och att upprätthålla här avsedd verksamhet under krigsförhållanden.

Utredningsarbetet skall enligt direktiven igångsättas snarast och utföras under medverkan av företrädare för de verksamhetsområden vilka i särskild grad kan komma att beröras av en omläggning. Med hänsyn till det nära inbördes sammanhanget mellan de olika problemkomplexen har finansministern ansett, att arbetet bör samlas på en hand och anförtros åt en särskild utredning. På denna får ankomma att göra alla ifrågakommande undersökningar samt att framlägga fullständiga, av författningstext åtföljda förslag.

Ett nära samarbete bör under utredningen äga rum med databehandlingskommittén. Det är vidare av stor vikt, att utredningsarbetet samordnas med andra undersökningar, som pågår inom här berörda eller angränsande områden. Samråd bör sålunda äga rum med bland andra 1955 års stadsutredning, 1956 års statistikkommitté, socialförsäkringens administrationsnämnd, sakkunniga för utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan samt med inom beskattningsväsendet arbetande utredningar. Vidare bör vederbörande personalorganisationer informeras om de åtgärder som övervägs i anslutning till en omläggning.

Utredningsarbetet skall bedrivas i etapper. Sådana grundläggande frågor som kan äga betydelse för det fortsatta arbetets bedrivande bör sålunda lösas i första hand och föranleda förslag från utredningens sida.

Utredningens ordförande är landskamreraren Edström i Härnösand.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 15:54:31