

Datamaskiner hos länsstyrelserna

av kammarrättsrådet Sten von Otter

Organisationen

Tidigare förslag

Uppbördsorganisationskommittén föreslog i sitt principbetänkande "Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet" (SOU 1961:4), att registrerings- och redovisningsarbetet inom folkbokföring, taxering och uppbörd skulle ske med hjälp av ADB-maskiner. Den för verksamheten erforderliga stansningen av hålkort skulle ombesörjas av länsstyrelserna, medan databehandlingen skulle utföras centralt (rikssystem). ADB-maskinerna förutsattes bli placerade hos riksskattenämnden, som skulle byggas ut till centralt tillsyns- och ledningsorgan även på folkbokförings- och uppbördsområdet. Det framhölls, att man som alternativ till den föreslagna lösningen kunde tänka sig att placera datamaskiner hos förslagsvis nio länsstyrelser (regionsystem), eller hos alla länsstyrelser utom en (länsystem). Några utformade förslag avseende nämnda alternativa lösningar framlades inte i betänkandet.

Nya direktiv

Kungl. Maj:t anbefallde kommittén, det skedde i september 1961, att utarbeta förslag till automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet i huvudsak enligt det i betänkandet skisserade länsystemet. En samordning av databehandlingen mellan län med litet befolkningsunderlag borde dock övervägas.

Nytt förslag

I ett modifierat länsystem kommer *grunddragen* för ADB-systemet att bli i huvudsak desamma som i det tidigare föreslagna rikssystemet fränsett de ändringar som påkallas av att datamaskinanläggningarna i länsystemet placeras ute i länen. Utskrift av längder och debetsedlar m m skall ske inom respektive län.

I vad mån det blir aktuellt att utnyttja dem för *andra arbetsuppgifter*, d v s sådana arbetsuppgifter, som inte har direkt samband med folkbokförings-, taxerings- och uppbördsverksamheten, har inte kunnat bedömas nu. Härmed sammanhängande frågor måste ses på längre sikt. Vid kostnadsberäkningarna har därför bortsetts från möjligheten att använda i ett länsystem ingående datamaskinanläggningar för andra arbetsuppgifter och att därigenom erhålla ett bättre ekonomiskt utnyttjande av maskinutrustningen.

Vad beträffar maskinernas *fördelning på länen* säger kommittén, att varje län, utom Gotlands län, i princip ansetts böra själv ombesörja allt det med folkbokföring, taxering och uppbörd förenade databehandlingsarbetet med hjälp av en inom länet placerad maskinanläggning. Oaktat man räknat med minsta grundtyp av anläggning, skulle dock den genomsnittliga beläggningen på datamaskinutrustningen bli förhållandevis låg inom vissa län. Enligt kommitténs mening är det inte ekonomiskt försvarbart att utrusta dessa län med någon enbart för länets eget behov

avsedd datamaskin. Fyra län, nämligen Uppsala, Blekinge, Hallands och Jämtlands län, föreslås därför liksom Gotlands län skola erhålla endast den utrustning som erfordras för stansning av hålkort. Den automatiska databehandlingen och erforderliga utskriftsarbeten för dessa län förutsättes skola ske inom annat läns datamaskinanläggning. Datamaskinerna föreslås skola vara av typ IBM 1401.

Den för länssystemet erforderliga maskinutrustningen föreslås *placerad* hos respektive länsstyrelser. För dataarbetet inrättas hos varje länsstyrelse ett särskilt datakontor. I län med datamaskiner bildar datakontoret en särskild sektion med en byrådirektör som sektionschef. I län utan egen ADB-utrustning ingår datakontoret som en detalj i uppbördssektionen. Hos länsstyrelserna uppkommer till följd av ADB-systemet ett i förhållande till nuvarande organisation ökat behov av fast personal, beräknat till c:a 300 personer.

De *tillsyns- och ledningsfunktioner* som nu ankommer på statistiska centralbyrån i egenskap av riksbyrå för folkbokföringen och på generalpoststyrelsens skattekontor föreslås bli sammanförda inom ett centralt tillsyns- och ledningsorgan. Enligt kommitténs mening bör detta ingå i riksskattenämnden, som följaktligen bygges ut till centralt organ för folkbokföring, taxering och uppbörd. Nämnden förutsättes bli förstärkt med en tredje avdelning, motsvarande den nuvarande centrala uppbördsnämnden. Riksskattenämndens kansli, som nu består av tre byråer, utökas med en folkbokförings- och uppbördsbyrå, en planeringsbyrå och en kameralsektion. Kommittén lägger även fram alternativa lösningar, enligt vilka det för tillsyn och ledning på folkbokförings-

och uppbördsområdet erforderliga centrala organet får en självständig ställning.

Lokal skattemyndighets arbetsuppgifter påverkas inte, säger kommittén, av att man väljer ett länssystem i stället för ett rikssystem. I syfte att erhålla underlag för kommande ställningstaganden i frågan om den lokala skattemyndighetens organisation tager kommittén upp till diskussion bl a. möjligheten och lämpligheten av att lokal skattemyndighet i större omfattning än för närvarande medverkar i taxeringsarbetet.

Övergången till ADB-system föreslås skola ske per årsskiftet 1966/67. Det förutsättes att viss försöksverksamhet dessförinnan skall, med början hösten 1963, bedrivas inom ett län. Datakontoren samt det centrala tillsyns- och ledningsorganet föreslås skola upporganiseras per den 1 januari 1965.

Länssystemet beräknas kräva en *investering* i maskiner och inventarier om c:a 50 milj. kronor. Statsverkets årliga kostnader för folkbokförings- och uppbördsarbetet beräknas bli c:a 5 milj. kronor lägre än i nuvarande organisation. För städer med egen uppbördsförvaltning har kostnadsbesparingen uppskattats till c:a 3 milj. kronor per år.

Maskinvalsfrågan

I betänkandet nämnes, att kommittén förordar att länsstyrelserna utrustas med datamaskinanläggningar av typ IBM 1401. Valet redovisas i en hemlig promemoria, vilken sedermera blivit offentlig.

Bakgrunden

För arbetet inom folkbokförings- och uppbördsverksamheten användes vissa, efter nutida förhållanden relativt enkla tekniska hjälpmedel nämligen hos läns-

styrelserna adresseringsmaskiner och hos de lokala skattemyndigheterna en sorts enklare bokföringsmaskiner. Postverket använder hålkortsmaskiner. Främst länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas maskinpark är synnerligen hårt sliten liksom också länsstyrelsernas sktryckande register. Även postens maskinpark är hårt sliten men läget är där inte lika bekymmersamt som hos länsstyrelserna.

1951 började i dåvarande statens organisationsnämnds regi undersökningar rörande möjligheterna att använda hålkortsmetodiken inom hela det här aktuella fältet. Innan organisationsnämnden hunnit redovisa sina utredningar hade datamaskiner börjat användas för administrativa arbetsuppgifter av olika slag. I juni 1958 föreslog nämnden att man skulle använda sig av automatisk databehandling för arbetet med folkbokföring och uppbörd.

Kommittén tillsattes hösten 1958 för att fullfölja organisationsnämndens arbete. Intresserade maskinföretag lämnade förslag till systemlösningar och maskinutrustning. Förslagen granskades, jämfördes och värderades.

I början av förra året föreslogs, som ovan nämnts, att man skulle använda sig av datamaskiner för arbetet inom folkbokförings- och uppbördsverksamheten och att datamaskinerna skulle vara placerade i en central anläggning. Man räknade med att stat och kommun skulle göra avsevärda årliga besparingar inom dessa verksamhetsområden.

Åtskilliga remissinstanser, främst länsstyrelserna, uttryckte farhågor för att folkbokförings- och uppbördsverksamheten skulle bli lidande på att en viktig beståndsdel i den tekniska utrustning, som skulle vara ett hjälpmedel i verksamheten,

nämligen datamaskinerna placerades centralt. Man ansåg sig ha större garantier för att verksamheten kunde skötas på ett för allmänheten och myndigheterna godtagbart sätt, om maskinerna funnes hos länsstyrelserna.

Sedan kommittén fått regeringens uppdrag att lägga fram förslag till ett decentraliserat system, föreslog kommittén i våras att de för folkbokförings- och uppbördsverksamheten erforderliga tekniska hjälpmedlen, datamaskinerna skall placeras hos länsstyrelserna, med undantag dock för några länsstyrelser, som blott skall ha viss stansutrustning.

Läget ohållbart

Under de år som gått sedan man började utreda frågan om att skaffa modernare teknisk utrustning för arbetet med folkbokföring och uppbörd har av naturliga skäl föga gjorts för att modernisera den nuvarande maskinparken. Man har under nära nog tio års tid väntat sig snart sagt varje år att beslut skall fattas om att den nuvarande maskinparken skall ersättas av modernare maskiner. Läget börjar bli ohållbart säger statistiska centralbyrån som är central tillsynsmyndighet i fråga om folkbokföringen.

Enighet om datamaskiner

Allmän enighet råder nu om att man skall använda databehandlingsmaskiner för arbetet med folkbokföring och uppbörd. Man torde väl i allmänhet också vara belåten med att åtminstone flertalet länsstyrelser skall få datamaskiner. Nära nog hundra procentig enighet råder också om att det hastar med ett beslut i frågan.

Oenighet om maskinfabrikat

Det har blivit en "strid" om statens datamaskiner, har det stått att läsa i pres-

sen. En viss oklarhet torde råda om vilka som är de stridande parterna. Ingen vet väl heller riktigt vem som öppnat den skriden. Uppbördsorganisationskommittén hade att välja mellan BULL:s G 30, IBM:s 1401, LME:s ICT 1301, RCA:s 301 och SAAB:s D 21-P. BULL G 30 är densamma som RCA 301 men kallas G 30 när den säljs av BULL. Uppbördsorganisationskommittén stannade för IBM 1401.

Hemlig utvärdering

Uppbördsorganisationskommitténs utvärdering av maskinerna hemligstämplades enligt 34 § sekretesslagen. Det rörde sig om affärshemligheter för företagen. Handlingar av den art det här är fråga om får inte utan tillstånd av den myndighet, som handlägger ärendet (finansdepartementet) utlämnas innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts.

Häv hemligstämpeln

Det dröjde inte länge innan en dagstidning i Stockholm krävde att hemligstämpeln skulle bort. Varför hade kommittén valt IBM? Det fanns ju svenska maskiner. Det fick inte vara något hemlighetsmakeri. Medan kommitténs betänkande var ute på remiss skickade SAAB till remissinstanserna en uppsats om sin SAAB D 21, avsedd som en orientering i avvaktan på hemligstämpelns undanröjande. Samtidigt skickade BULL ett brev, där det framhölls att deras datamaskiner skulle kunna levereras till ett pris, som understeg kostnaden för de nu förordade maskinerna med drygt 13 milj. kronor.

Fyra samsas

BULL, LME, RCA och SAAB begärde i en gemensam skrivelse till finans-

ministern att få ta del av utvärderingspromemorian.

Tre enas och blir två

BULL, LME och RCA anmäler för finansministern att de inte har något att erinra mot att den hemliga promemorian offentliggöres. Inte långt därefter, meddelar LME och BULL att, då LME och BULL (RCA ingår nu i Svenska Bull Maskin AB) är försäljningsrepresentanter för samma datamaskinsystem, vilket hos LME kallas ICT 1500 — bolaget hade till uppbördsorganisationskommittén föreslagit ett annat maskinsystem kallat ICT 1301 — hos RCA 301 och hos BULL är benämnd GAMMA 30, har dessa företag överenskommit att gemensamt företräda de maskinförslag som ingetts av BULL och RCA.

En tiger

IBM blandar sig inte i leken. En av de ledande inom företaget säger visserligen i en tidningsintervju att han anser det strida mot praxis att offentliggöra handlingarna i ett fall som detta. I pressen står att IBM är det enda företag som motsätter sig att hemligstämpeln häves.

Besk kritik

Under tiden hade matematikmaskinnämnden kommit med sin kritik. Nämnden hade på begäran fått ta del av utvärderingspromemorian. Nämndens yttrande består av en offentlig del och en hemligstämplad del. Till yttrandet är fogat ett protokollsutdrag, varav framgår att två av chefstjänstemännen inom nämnden anmält avvikande mening och att en hos nämnden anställd civilekonom har samma mening som nämndens i sammanträdet deltagande ledamöter och experter. I ytt-

randet beklagas hemligstämplingen och uttalas att — om statsförvaltningen, landets ojämförligt största datamaskinkund, i fortsättningen liksom hittills för administrativ databehandling huvudsakligen anskaffar IBM-maskiner, kommer staten att starkt bidra till en konkurrensbegränsning på databehandlingsområdet. Med den inverkan, som maskinvalet kan få på maskinvalet i andra fall, riskerar man, sägs det i yttrandet, att det vid framtida maskinanskaffning inte alltid blir möjligt att välja den maskin, som ger de lägsta kostnaderna. Under alla förhållanden bör staten aktivt försöka undanröja sådana konsekvenser. Detta kan framför allt ske genom att staten skaffar sig möjligheter att själv befördra viss teknisk utveckling inom ADB-området. Förekomsten av en inhemsk datamaskinindustri av hög klass är därvid en mycket betydelsefull faktor. Nämnden kritiserar kommitténs beräkningar och värderingar och kommer till den slutsatsen att, om ett dröjsmål med genomförandet kan accepteras, är SAAB D 21 ur alla synpunkter att förordas framför övriga redovisade maskinsystem. De två chefstjänstemännen säger, att nämnden avstått från att yttra om huruvida ett val av SAAB D 21 skulle ge upphov till dröjsmål med genomförandet. De anser för sin del risken för försening vara mycket stor. Om frågan måste avgöras nu har de inte anledning motsätta sig ett val av IBM 1401.

Handlingarna fria

Finansministern har den 28 augusti 1962 förordnat, att kommitténs promemoria och matematikmaskinnämndens hemligstämplade yttrande inte vidare skall vara hemliga. Finansministern motiverar sitt beslut så:

Varför

Nu kan man få veta varför uppberdsorganisationskommittén valde IBM 1401. Matematikmaskinnämnden, som ju hade tillgång till kommitténs promemoria, har i den offentliga delen av sitt yttrande gjort ett uttalande om vad som "torde ha varit det viktigaste skälet för kommitténs förslag av datamaskinsystemet IBM 1401".

Kommittén har följt uteslutningsmetoden och slår först ut SAAB D 21-P-systemet. Det är visserligen klart överlägset de övriga ifråga om kapacitet i tekniskt hänseende samt i fråga om utbyggbarhet och beläggning — allt såvitt kan bedömas på grundval av specifikationer som uppgivits av leverantören eftersom maskinen inte finns. Överlägsenheten i dessa hänseenden uppväger dock inte underlägsenheten i andra avseenden. Driftskostnaderna blir högre än i övriga system. Företaget har bedömts inte kunna uppfylla de vittgående krav i fråga om att tillhandahålla systemservice, teknisk service och reservdelar, som enligt kommitténs mening måste anses vara en grundförutsättning för de arbetsuppgifter, varom är fråga åtminstone i ett fall som detta.

Det av LME föreslagna ICT 1301 ligger näst högst i kostnadshänseende. Det är underlägset både SAAB och de övriga ur utbyggnadssynpunkt. Kommittén slår ut ICT 1301.

I fråga om BULL G 30 säger kommittén att G 30 är tillverkad av RCA och helt överensstämmer med RCA 301. G 30 medför högre driftskostnad än RCA 301 under avskrivningstiden (sju år), sedan ligger de lika. Det synes bättre med maskinanskaffning direkt från tillverkaren, som har egen försäljningsorganisation inom landet, än från återförsäljaren.

BULL anses inte ha lika utvecklad systemserviceorganisation som RCA. Kommittén slår ut BULL.

När det gäller valet mellan RCA 301 och IBM 1401 blir det svårare. De två systemen är i vissa avseenden lika. RCA ligger något bättre till ur driftskostnadsynpunkt. I fråga om driftsegenskaper ligger IBM något bättre till. Beträffande IBM har man goda erfarenheter av tillförlitlighet mot driftsavbrott. Eftersom RCA-system med motsvarande sammansättning som den, vilken föreslagits, endast finnes här i landet sedan februari 1962 vore driftserfarenheterna alltför begränsade för att kunna läggas till grund för en bedömning, varifrån hållbara slutsatser kan dragas. Med biträde av tekniker från matematikmaskinnämnden hade en besiktning och undersökning gjorts av de två systemen. Resultatet hade blivit till IBM:s förmån. IBM hade försteg framför RCA ifråga om bl. a. service och reservdelshållning. Kommittén stannade för IBM 1401.

IBM 1401 förordas

Uppbördsorganisationskommittén kom alltså till det resultatet att den ville förordas IBM 1401.

Vad har då matematikmaskinnämnden haft att säga. SAAB D 21 blir billigare än IBM 1401 bl. a. därför att den har mycket större kapacitet. Kommitténs kostnadsberäkningar är missvisande. Ifråga om tillverkningskvaliteten av datamaskinerna ligger, enligt nämndens uppfattning svensk industri långt framme. Den eventuella olägenheten av att ett dröjsmål med genomförandet kan uppkomma bör inte få vara avgörande för maskinvalet, utan den måste bedömas i samband

med de andra olägenheter, som speciellt på längre sikt skulle uppkomma för staten om IBM 1401 väljes. De två cheftjänstemännen hos nämnden säger att förseningar i SAAB:s planer kan uppkomma både när det gäller det tekniska färdigställandet och utarbetandet av programmeringssystem. Det sistnämnda är redan försenat i förhållande till den plan som angavs i systemförslaget till kommittén. I systemet SAAB D 21 är vissa viktiga beståndsdelar ännu inte installerade ens i en prototypanläggning, och erfarenheter visar att svårartade förseningar kan uppkomma, hur hög leverantörföretagets tekniska standard än är. Först sedan maskinsystem och programsystem har kunnat provas i praktisk drift, kan definitiv beställning av SAAB D-21 förordas, framhålls det, i varje fall om inte något annat, ännu bättre system under tiden har konstruerats och undergått praktiska prov.

Finns maskintypen

Sedan kommittén konstaterat sig böra förordas IBM tar kommittén upp en speciell fråga, nämligen vilken betydelse det kan ha att den maskintyp, som skall användas för det samhällsviktiga arbetet med folkbokföring och uppbörd, verkligen finns. IBM 1401 finns i drift här i landet i många exemplar, bl. a. använder uppbördsverket i Stockholm denna maskin vid utskrift av debetsedlar och längder. SAAB D-21 fanns inte i drift i något exemplar, när kommittén dagtecknade sitt betänkande. Nu lär en maskin vara i drift men den har inte de i den nu aktuella verksamheten så viktiga magnetbandstationerna eller radskrivarna (vilka skall användas för utskrift av debetsedlar och längder) tillkopplade. SAAB har sagt att

den nu marknadsförda centralenheten D 21 skall omkonstrueras med hänsyn till den stora omfattningen av det system som föreslås. Den sålunda omkonstruerade maskinen D 21-P säges bli leveransklar under våren 1964. Under den planerade försöksverksamheten skulle D 21 användas till en början.

Skall man vänta på SAAB D 21-P?

Vad skulle det betyda att vänta på att den av SAAB föreslagna maskintypen blir provad i praktisk drift? Konsekvensen skulle bli att frågan om att skaffa den moderna maskinella utrustning som behövs för folkbokförings- och uppbördsarbetet åter skjutes på framtiden. Ingen vet om, när tiden åter är inne för att välja maskin — en ny utvärdering torde bli ofrånkomlig — SAAB är konkurrenskraftig.

Ansvar för det nya systemet

Kommittén har genom att föreslå ADB-

system för folkbokförings- och uppbördsverksamheten tagit sin del av ansvaret för att systemet skall gå att genomföra. Det har förutsatts att kommittén skall ansvara för genomförandet. Det torde ligga i sakens natur, att det organ som har att ansvara för en riksomfattande omläggning inom folkbokförings- och uppbördsverksamheten, omöjligen kan föreslå att man som tekniskt hjälpmedel i denna verksamhet skall använda maskiner, om vilka man saknar varje som helst driftserfarenhet.

Svenska/utländska maskiner

Centralenheten i SAAB D 21 tillverkas i Sverige. De i SAAB-systemet ingående magnetbandstationerna och radskrivarna tillverkas i USA. Samtliga i IBM-systemet ingående maskinenheter tillverkas i Europa — hålkortsläsaren/hålkortsstan- sen tillverkas i Sverige.