

Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppborrdsväsendet

Av kammarrättsrådet Sten von Otter

Inledning.

När på sin tid uppborrd- och folkbokföringsreformerna blev beslutade, framstod det klart att de nya systemen, sedan de varit i praktisk tillämpning under några år, borde bli föremål för en viss översyn. Denna uppdrogs åt två kommittéer, 1949 års uppborrdssakkunniga och 1949 års folkbokföringssakkunniga. Enligt direktiven skulle bl a undersökas vilka förbättringar av systemen, som kunde vidtas, varjämte det borde eftersträvas att åstadkomma förenklingar av förfarande och organisation.

De uppborrdssakkunniga slutredovisade sitt uppdrag år 1952. Enligt beslut av Kungl. Maj:t sommaren 1951 förordnades, att 1949 års folkbokföringssakkunniga skulle upphöra med sin verksamhet. Samtidigt uppdrogs åt statens organisationsnämnd att slutföra det av de folkbokföringssakkunniga påbörjade översynsarbetet i vad detsamma avsåg organisatoriska frågor inom folkbokföringsväsendet ävensom inkomma med de förslag i övrigt till förenkling av folkbokföringsväsendet, nämnden funne lämpligt. Vidare tillkallades en sakkunnig med uppdrag att inom departementet slutföra de folkbokföringssakkunnigas arbete i de delar, som ej omfattades av det åt nämnden givna uppdraget.

Organisationsnämnden redovisade i en i oktober 1957 avlämnad promemoria vissa förslag till rationaliseringsåtgärder beträffande kyrkobokföringen och mantalskrivningen. Denna promemoria har varit utremitterad till vissa myndigheter.

I juni 1958 överlämnade organisationsnämnden till Kungl. Maj:t två promemorior angående hålkortssystem respektive angående elektroniskt databehandlings-system inom folkbokförings- och uppborrdsväsendet och vidare en promemoria angående medborgarkort. Enligt nämndens förslag skulle det tekniska system, som nu används inom folkbokförings- och uppborrdsverksamheten ersättas av ett system med regionalt placerade, i länsstyrelseorganisationen inordnade hålkortsmaskiner och en central anläggning för elektronisk databehandling. Som ett led i sitt utredningsarbete hade emellertid nämnden utarbetat och genom praktiska försök prövat även ett system med regionalt placerade hålkortsanläggningar, av vilka ungefär halva antalet skulle utrustas med elektronkalkylator. Ett sådant system framfördes av nämnden som ett alternativ till det av nämnden förordade databehandlingssystemet.

Sedan hösten 1955 arbetar en särskild kommitté, kommittén för maskinell databehandling (databehandlingskommittén), vilken har i uppdrag att verkställa utredning rörande statsförvaltningens behov av databehandlingsmaskiner och därmed sammanhängande frågor. Organisationsnämnden hade samrått med denna kommitté, vilken tillstyrkt det av nämnden förordade förslaget.

Organisationsnämndens undersökningar hade främst varit inriktade på att lösa de problem av mera teknisk natur, som sammanhängde med övergång till användning av nya, rationellare maskintyper. Ut-

redningsarbetet behövde emellertid fullföljas på det organisatoriska och författningsmässiga planet. Bland de frågor av huvudsakligen organisatorisk natur, som borde lösas i anslutning till ett nytt tekniskt systems genomförande, vore frågan om de lokala skattemyndigheternas organisation och verksamhet. Därtill komme frågan om inrättandet av något centralt organ för folkbokföring och uppbörd.

Hösten 1958 tillsattes uppbördsorganisationskommittén, som fick i uppdrag att verkställa utredning och framlägga förslag rörande eventuell omorganisation inom folkbokförings- och uppbördsväsendet och därmed sammanhängande frågor. Kommitténs arbete skall enligt direktiven bedrivas i etapper. Sådana grundläggande frågor, som kan äga betydelse för det fortsatta arbetets bedrivande har ansetts böra lösas i första hand och föranleda förslag från kommitténs sida.

Uppbördsorganisationskommittén¹ har den 23 januari 1961 till finansministern överlämnat sitt principbetänkande "Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet" (SOU 1961:4). I detta behandlas frågan om det kan anses lämpligt att för arbetet inom folkbokförings- och uppbördsverksamheten använda maskiner för automatisk databehandling (ADB-maskiner). Av olika skäl framlägger kommittén inte något förslag rörande de lokala skattemyndigheternas organisation. Däremot redovisas ett principförslag till centralt organ

¹ Kommitténs ledamöter utgöres av landskamreraren Kjell Edström, ordförande, utnämnde byråchefen hos statskontoret Gösta Bruno, budgetavdelningschefen i finansdepartementet Lars Lindmark, kammarrättsrådet Sten von Otter, tillika huvudsekreterare, och byråchefen hos statistiska centralbyrån Åke Pernelid.

för folkbokföring och uppbörd. Kommittén avser att under det fortsatta arbetet behandla frågan om den närmare utformningen av det ifrågasatta nya systemet samt alla de problem i övrigt, som måste lösas innan eller i anslutning till att ett nytt tekniskt system genomföres, även om de övriga frågor, som faller inom utredningsuppdraget.

Sammanfattning av kommitténs förslag.

Kommittén föreslår, att registreringen inom folkbokföringen och det med uppbörd och redovisning av direkta skatter förenade arbetet skall utföras med hjälp av hålkortsmaskiner och ADB-maskiner. Hålkortsmaskinerna skall vara placerade hos länsstyrelserna och ADB-maskinerna inom en central ADB-anläggning, vilken skall utrustas med en datamaskin, typ IBM 7070, och fem s. k. satellitmaskiner typ IBM 1401.

Länsstyrelsernas nuvarande adressmaskinanläggningar blir obehövliga. Postens skatteavdelningar i residensstäderna med den till dessa anknutna maskinutrustningen behövs inte heller i fortsättningen.

Ett centralt tillsyns- och ledningsorgan för folkbokförings- och uppbördsverksamheten skall tillskapas. Den centrala ADB-anläggningen avses skola ingå i detta organ. Centralorganet föreslås skola sammanföras med riksskattenämnden, vars kansli bygges ut. I samband därmed överföres till riksskattenämnden de arbetsuppgifter, som nu åvilar centrala uppbördsnämnden, statistiska centralbyråns avdelning för folkbokföring samt generalpoststyrelsens skattekontor.

Någon sammanslagning av kupongskattenämnden och kupongskattekontoret samt sjömansskattenämnden och sjömansskat-

tekontoret med riksskattenämnden bör enligt kommitténs mening inte ske.

Det finns anledning överväga ändringar inom fögderiindelningen. Frågan därom har emellertid ansetts böra bedömas även mot bakgrunden av bl. a. de resultat, var till 1955 års stadsutredning kan komma i frågan huruvida uppbördsväsendet i städer med egen uppbördsförvaltning bör förstatligas. Fögderiindelningsproblemet behandlas därför inte närmare i det nu avgivna betänkandet utan kommer att tagas upp i ett senare sammanhang.

Innebörden av ADB-systemet

I betänkandet lämnas en redogörelse för grunddragen av ett ADB-system för folkbokföring och uppbörd. Detaljutformningen kommer att ske under det fortsatta utredningsarbetet och det i anslutning därtill bedrivna systemuppläggningsarbetet. Under arbetet därmed kan framkomma synpunkter, som gör att i betänkandet förordade lösningar komma att revideras.

Vad *folkbokföringen* beträffar avses registreringen hos pastorsämbetena skola ske efter samma principer som för närvarande. Som inledningsvis berörts har organisationsnämnden föreslagit, att vissa förändringar skall genomföras, framförallt vad beträffar kyrkoböckerna och deras förande. Dessa spørsmål, som inte har betydelse när det gäller att taga ställning till principfrågan ADB-system eller ej, kommer att av kommittén tagas upp till behandling i ett kommande betänkande.

Lokal skattemyndighet skall även i framtiden vara mantalsskrivningsförrättare. Mantalsskrivningen föreslås skola ske per den 1 oktober förrättningsåret i stället för som nu per den 1 november.

Länsstyrelse, som i egenskap av regionalt registreringsorgan skall föra kortre-

gister över befolkningen inom länet, skall fullgöra huvudparten av de arbetsuppgifter, vilka nu åvilar länsstyrelse i egenskap av länsbyrå för folkbokföringen. I denna verksamhet skall länsstyrelsen dock utnyttja den centrala dataanläggningen som serviceorgan.

Förändringar avseende den kyrkobokförda befolkningen skall liksom hittills rapporteras från pastor till länsstyrelse. Mottagna avier kontrolleras hos länsstyrelsen, där också uppställning sker av erforderliga hålkort vilka sedan översändes till riksskattenämnden för maskinell bearbetning.

Hos riksskattenämnden skall befolkningen och fastigheterna i riket vara registrerade på magnetband. Dessa aktualiseras med ledning av de hålkort, vilka inkommer från länsstyrelserna. Genom riksskattenämndens försorg utskrivs med hjälp av ADB-maskinerna det antal avier, som erfordras för aviseringen till olika myndigheter. Dessa avier, vilka kommer att motsvara de nuvarande avtryckskorten, benämnes personavier. På grundval av magnetbanden utskrivs också stommar till mantalslängder, röstlängder och röstkort m. m.

Såvitt avser *uppbördsverksamheten* kommer lokal skattemyndighets arbetsuppgifter att avsevärt reduceras. Det arbete som avser utskrift av längder av olika slag — bl. a. ifyllande av inkomst- och debiteringslängder samt utskrift av förmögenhetslängder — bortfaller, när det skall utföras maskinellt genom riksskattenämndens försorg. Likaså skall som regel skatteuträkning och utskrift av debetsedlar ske inom ADB-anläggningen.

Länsstyrelse får i förhållande till vad nu gäller något ändrade arbetsuppgifter. Vissa uppgifter, som är av den natur att

de bör utföras med maskinella hjälpmedel i en dataanläggning flyttas över till riksskattenämnden. Nämnden blir i detta hänseende ett serviceorgan åt länsstyrelserna. Bl. a. försvinner det på de nuvarande länsbyråerna ankommande arbetet att framställa stommarna till inkomst- och debiteringslängder samt till debetssedlar. Andra arbetsuppgifter tillkommer. Närmast är då fråga om sådana som sammanhänger med att länsstyrelserna skall övertaga en del av de funktioner, som nu ankommer på postens skatteavdelning i residensstad.

Vad den sistnämnda verksamheten beträffar skall länsstyrelse bl. a. verkställa kontroll och avstämning av arbetsgivares, postanstalters och vissa penninginrätningars redovisning av inbetalda skatter. Länsstyrelse skall — i stället för lokal skattemyndighet — utfärda debetsedlar å slutlig och tillkommande skatt under löpande året i anledning av beslut om ändrad taxering.

Lokal skattemyndighet skall granska de av taxeringsnämnderna på deklarationen gjorda anteckningarna och kontrollera, att de är i det skick att de kan ligga till grund för uppställning av hålkort. På grundval av deklarationsmaterialet skall sedan länsstyrelse stansa upp hålkort för varje skattskyldig med de för längdföring och skatteuträkning erforderliga data. Hålkorten skall översändas till riksskattenämnden för maskinell bearbetning m. m.

Hos riksskattenämnden skall på magnetband registreras samtliga skattskyldiga i riket. Banden aktualiseras med hjälp av de från länsstyrelserna inkomna hålkorten. Med hjälp av bandregistren utskrives bl. a. inkomstlängder, debiteringslängder, debetssedlar å preliminär och slutlig skatt, uppbördslistor och rest-

längder m. m. I stället för de nuvarande stommarna till inkomstlängder skall för envar skattskyldig framställas en särskild "taxeringsavi", vilken förutom persondata skall innehålla uppgifter om vissa taxeringsdata, som kan vara av betydelse vid deklarationskontrollen. Taxeringsavierna skall före taxeringsarbetets början genom lokal skattemyndighets försorg insorteras i självdeklarationerna.

En central eller flera regionala anläggningar för databehandlingen.

Som ovan nämnts har kommittén föreslagit, att ADB-maskinerna skall placeras i en central anläggning. Kommittén har emellertid även övervägt möjligheterna att i stället för det föreslagna systemet, av kommittén kallat rikssystem, förse antingen samtliga länsstyrelser, dock ej länsstyrelsen i Gotlands län, (länsystem) eller ett begränsat antal länsstyrelser, t. ex. i åtta län, ävensom uppbördsverket i Stockholm (regionsystem) med ADB-maskinutrustning. Enligt kommitténs mening kan ADB-metoden tillämpas vilken organisationsform man än väljer. Enär emellertid rikssystemet bedömts vara ur ekonomisk synpunkt väsentligt fördelaktigare än något av de båda andra, har kommittén förordat det förstnämnda.

Centralorgan.

De funktioner som nu ankommer på statistiska centralbyrån i egenskap av riksbyrå för folkbokföringen, på generalpoststyrelsens skattekontor samt på centrala uppbördsnämnden anses av kommittén böra sammanföras till ett organ. Till detta skall också hänföras den centrala ADB-anläggningen. Det sålunda uppkommande, för folkbokförings- och uppbördsverksamheten erforderliga tillsyns-, led-

nings- och maskinorganet har bedömts kunna ges ställning som självständig administrativ enhet, organiserad på två byråer. Sambandet mellan den på ett sådant centralt organ ankommande verksamheten och den verksamhet, som ankommer på riksskattenämnden, har emellertid ansetts vara sådant, att samtliga arbetsuppgifter borde sammanföras hos ett organ, riksskattenämnden.

Enligt kommitténs förslag skall riksskattenämnden liksom hittills bestå av ordförande och ledamöter. Inom nämnden skall finnas ett kansli. Nämnden, som för närvarande arbetar på två avdelningar, en för direkta skatter och en för allmän varuskatt, skall utökas med en tredje avdelning för folkbokföring och uppbörd. Den nya avdelningen skall motsvara nuvarande centrala uppbördsnämnden men därjämte tillföras dels en i kyrkobokföringen väl förfaren person, t. ex. en kyrkobokföringsinspektör, dels ock eventuellt en representant för tjänstemannasidan på arbetstagarområdet.

Inom kansliet skall antalet byråer, som nu uppgår till tre, utökas med två nämligen en folkbokförings- och uppbördsbyrå och en teknisk byrå. Vidare skall inrättas en kameralsektion och — för den händelse handläggningen av namnären den anses böra överflyttas från statistiska centralbyrån till riksskattenämnden — en namnsektion. Antalet befattningshavare inom kansliet kommer att uppgå till ca 150. Omkring en tredjedel av dessa tjänster har sin motsvarighet i nuvarande organisation inom riksskattenämnden, statistiska centralbyrån och generalpoststyrelsens skattekontor.

Riksskattenämndens ordförande beräknas skola regelmässigt fungera som ordförande på de tre avdelningarna. Det an-

ses att han utan tvekan kommer att få ägna en stor del av sin arbetstid åt ordförandeskapet och det därmed förenade arbetet. Han bör bl. a. med hänsyn härtill vara heltidsanställd. De rent administrativa arbetsuppgifter, som kommer att åvila ordföranden i hans egenskap av chef för ett centralt verk, anses bli betydande. Enär det — bl. a. med hänsyn till den tid som handläggningen av nämndärendena kommer att taga — inte synes vara möjligt för ordföranden att själv leda arbetet inom kansliet och att ansvara för detta, anses det ofrånkomligt att huvudparten av detta arbete avlastas honom. En särskild befattning som chef för kansliet (överdirektör eller kanslichef) föreslås därför skola inrättas.

En av kommitténs ledamöter har en från kommitténs övriga ledamöter avvikande mening, såvitt avser den här berörda organisationsfrågan. I reservationen framhålles bl. a. att den utökning av personalorganisationen som skett genom tillkomsten av en byrå för taxeringskontroll och en varuskattebyrå varit förhållandevis liten. Frågan om riksskattenämndens framtida organisation kommer i ett helt nytt läge, om de nuvarande kanslifunktionerna skall sammanslås med de funktioner, vilka tillkommer i anslutning till den föreslagna övergången till ADB-system. De rent administrativa uppgifterna når i och med den därav föranledda omorganisationen en omfattning, som i personalhänseende medför en ökning från ca 25 till ca 150 befattningshavare. Det för en så omfattande verksamhet erforderliga organet bör enligt reservanten vara organiserat som ett ämbetsverk (rikskatteverket eller ev. riksskattestyrelsen) med verkschef och verksstyrelse under det att de egentliga nämndärendena sam-

las hos en nämnd (riksskattenämnden). Verkschefen avses skola vara självskriven ordförande och ledamöterna i verksstyrelsen självskrivna ledamöter i riksskattenämnden. Riksskatteverket avses i övrigt skola ha motsvarande personaluppsättning som nämndens kansli enligt majoritetens förslag. Reservanten anser vidare att antalet ledamöter i riksskattenämnden bör kunna begränsas.

Personal, kostnader m m.

Enligt kommitténs beäkningar medför en övergång til ADB-system, att den fasta biträdespersonalen på häradskrivarkontoren kan minskas med ca 650 personer. För de städer, som har eget uppbördsverk, har minskningen av personalbehovet uppskattats till ca 400 personer. Postens skatteavdelningar, som f. n. omfattar en personal om ca 350 personer, avses bli indragna. Å andra sidan erfordras en personalökning hos länsstyrelserna om ca 100 personer, huvudsakligen i biträdeskarriären. För den centrala ADB-anläggningen krävs likaledes en personal om ca 100 personer.

Kommittén föreslår, att vid lämplig tidpunkt en särskild delegation tillsättes med uppgift att lösa de problem, som kan uppkomma till följd av det minskade personalbehovet. I denna bör ingå bl. a. representanter för arbetsmarknadsorganen och berörda personalorganisationer.

Ett genomförande av förslaget kräver avsevärda investeringar i maskiner. De beräknas för den centrala ADB-anläggningen till omkring 16,7 milj. kronor och för länsstyrelserna samt vissa uppbördsstäder till ca 10,3 milj. kronor eller sammanlagt omkring 27 milj. kronor. Härtill kommer kostnader för en del inventarier samt för eventuell nybyggnad för det centrala organet. Den totala investeringskostnaden har uppskattats till omkring 33,5 milj. kronor.

Denna investeringskostnad skall dock ses mot den avsevärda årliga kostnadsbesparing som användningen av ADB-maskiner beräknats leda till. Statsverkets årliga kostnader för folkbokföring och uppbörd har beräknats till ca 51,2 milj. kronor mot ca 61,4 milj. kronor i nuvarande system. Om till den sålunda uppkommande kostnadsbesparingen för statsverket, 10,2 milj. kronor, lägges den besparing om ca 5,5 milj. kronor, som uppbördsstäderna beräknas göra, uppkommer en total årlig besparing om drygt 15 milj. kronor.

Kostnaderna för systemets genomförande har beräknats till ca 20 milj. kronor. Därvid har tagits med i beräkningen att det slutliga genomförandet skall föregås av viss provverksamhet.

ADB-systemet föreslås skola bli genomfört per årsskiftet 1965/66. Försöksverksamheten avses komma i gång under 1962.