

Regeringens proposition

1976/77: 138

om genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.;

beslutad den 24 mars 1977.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd som föredraganden har hemställt om.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att genomförandet av den nya taxeringsreform m. m. som riksdagen fattade beslut om år 1975, skall senareläggas ett år.

Enligt propositionen avses den nya taxeringsorganisationen träda i kraft vid 1979 års taxering i stället för vid 1978 års taxering. Den utvidgade förberedelseperiod som härigenom vinnas skall användas bl. a. till rekrytering och utbildning av granskningspersonal, ytterligare försöksverksamhet med tjänstemannagranskning, genomarbetning av och försöksverksamhet med det nya ADB-systemet, ytterligare utredning av integritets- och säkerhetsfrågorna samt ytterligare förberedelser för nödvändiga författningsändringar.

Den beslutade personaluppbyggnaden föreslås dock i huvudsak ske enligt gällande planer och personalen förutsätts tas i anspråk bl. a. för utbildning och förberedelsearbete med den nya organisationen samt för att bedriva kontrollverksamhet i form av s. k. TN-revisioner. I propositionen anges också möjligheten att viss personal medverkar vid utredning och processföring i fråga om mål vid länsskatterätt.

Vissa författningsändringar föreslås redan nu för att möjliggöra en bättre anpassning av granskningsorganisationen vid 1978 års taxering till den kommande ordningen. Bl. a. gäller detta indelningen i taxeringsdistrikt samt taxeringsnämndernas verksamhetsområden. Vidare föreslås bestämmelser som ger länsstyrelse och lokal skattemyndighet möjlighet att medverka i taxeringsnämndernas arbete på det sätt som avses ske i den nya organisationen.

Förslag till

Lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623)

Härigenom föreskrives att 4 §, 6 § 1 och 2 mom. samt 16 § 1 mom. taxeringslagen (1956: 623)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

I län skola finnas *lokala taxeringsdistrikt* och *särskilda taxeringsdistrikt*.

Lokalt taxeringsdistrikt skall utgöras av kommun eller del av kommun. När särskilda skäl därtill äro, må dock två eller flera kommuner sammanföras till ett lokalt taxeringsdistrikt.

För varje lokalt taxeringsdistrikt skall finnas en *lokal taxeringsnämnd*, som har att verkställa taxering inom distriktet, i den mån detta icke ankommer på annan taxeringsnämnd enligt vad nedan i denna paragraf sägs.

I fögderi skall finnas minst ett särskilt taxeringsdistrikt, inom vilket *särskild taxeringsnämnd* verkställer taxering av fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, vilkas inkomstförhållanden med hänsyn till förvärvskällans art eller eljest äro av mera invecklad beskaffenhet, om sådan skattskyldig ej skall hänföras till taxeringsdistrikt som avses i femte stycket.

I län skall finnas ett eller flera särskilda taxeringsdistrikt, där *särskild taxeringsnämnd* verkställer taxering av andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser. Till sådant taxeringsdistrikt skall, där så kan ske, hänföras även delägare i fåmansföretag och honom närstående person samt dödsbo eller familjestiftelse som direkt eller genom förmedling av annan äger eller på därmed jämförligt sätt innehar aktier eller andelar i sådant företag.

Länstyrelsen i Stockholms län förordnar årligen i Stockholm en för riket gemensam taxeringsnämnd eller, om det behöves flera sådana taxeringsnämnder att verkställa dels taxering till statlig inkomstskatt och statlig förmögenhetsskatt av skattskyldiga, som sakna hemortskommun i riket, ävensom av sådana i 17 § lagen om statlig inkomstskatt och 17 § lagen om statlig förmögenhetsskatt omförmälda skattskyldiga, som jämlikt 20 och 39 §§ folkbokföringsförordningen skola mantalsskrivas i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm, dels ock taxering till kommunal inkomstskatt, som skall ske för gemensamt kommunalt ändamål.

Taxering, som verkställas av en för riket gemensam nämnd, anses äga rum å särskild ort och i särskilt taxeringsdistrikt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om indelning i taxeringsdistrikt och om taxeringsnämnds verksamhetsområde med avvikelse från vad som eljest följer av denna paragraf.

¹ Lagen omtryckt 1971: 399. Senaste lydelse av lagens rubrik 1974: 773.

² Senaste lydelse 1976: 86.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

1 m o m.³ Ordförande i taxeringsnämnd förordnas av länsstyrelsen senast den 30 november året näst före taxeringsåret. Därvid utses tillika, om ej förordnande meddelats enligt 2 mom., en eller, om särskilda skäl föreligga, högst tre personer att i egenskap av kronombud vara ledamöter i nämnden.

Övriga ledamöter väljas på sätt i 3 mom. stadgas under december månad för nästföljande år.

2 m o m.⁴ För särskild taxeringsnämnd, som enligt vad i 4 § fjärde stycket stadgas skall verkställa taxering av fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, skall länsstyrelsen förordna en eller flera taxeringsinspektörer att biträda nämnden. Länsstyrelsen får förordna en eller flera taxeringsinspektörer även för taxeringsnämnd som avses i 4 § femte stycket.

1 m o m. Ordförande i taxeringsnämnd förordnas av länsstyrelsen senast den 30 november året före taxeringsåret. Därvid utses tillika, om ej förordnande meddelats enligt 2 mom., en eller, om särskilda skäl föreligga, högst tre personer att i egenskap av kronombud vara ledamöter i nämnden. *Kronoombud behöver ej utses när tjänsteman hos länsstyrelse eller lokal skattemyndighet är föredragande i nämnden med stöd av 16 § 1 mom.*

2 m o m. För särskild taxeringsnämnd, som enligt vad i 4 § fjärde stycket stadgas skall verkställa taxering av fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, skall länsstyrelsen förordna en eller flera taxeringsinspektörer att biträda nämnden. *Taxeringsinspektör behöver ej förordnas när tjänsteman hos länsstyrelse eller lokal skattemyndighet är föredragande i nämnden med stöd av 16 § 1 mom.*

Länsstyrelsen får förordna en eller flera taxeringsinspektörer även för taxeringsnämnd som avses i 4 § femte stycket.

16 §

1 m o m.⁵ *Det åligger lokal skattemyndighet att*

1) ombesörja sortering av inkomna deklarationer och andra uppgifter samt därvid efter anvisningar av skattechefen utvälja de deklarationer som skola behandlas av särskild taxeringsnämnd.

2) om det icke sker genom länsstyrelsens försorg, ombesörja längdföring av taxeringsnämnds beslut.

1 m o m. *Länsstyrelse och lokal skattemyndighet skall medverka i taxeringsnämnds arbete i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.*

³ Senaste lydelse 1971: 813.

⁴ Senaste lydelse 1974: 997.

⁵ Senaste lydelse 1974: 997.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3) i den mån länsstyrelsen där-
om förordnar, vaka över att taxe-
ringsinspektör och till hans för-
fogande ställda biträden fullgöra
sina åligganden samt

4) i den omfattning regeringen
eller länsstyrelsen föreskriver, i öv-
rigt medverka vid taxeringsarbetet.

Vad ovan vid 3) stadgas skall
icke gälla Stockholm.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt
uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling,
och tillämpas första gången i fråga om 1978 års taxering.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.

1 Inledning

1975 års riksdag fattade principbeslut om att fr. o. m. år 1978 genomföra en ny skatteadministration och taxering i första instans samt ett nytt system för automatisk databehandling (ADB) inom folkbokförings- och beskattningsområdet (prop. 1975: 87, SkU 1975: 31, rskr 1975: 229 resp. prop. 1975: 57, SkU 1975: 32, rskr 1975: 230). Förberedelsearbetet görs av riksskatteverket och statskontoret och bedrivs inom ramen för det s. k. RS-projektet med personal från dessa myndigheter och från länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. RS-projektet omfattar två utredningar, nämligen en för den organisatoriska utformningen (RS/ORG) och en för uppbyggnad av det nya ADB-systemet och administrativa rutiner i övrigt (RS/AFB).

För den övergripande ledningen av projektet svarar en för riksskatteverket (RSV) och statskontoret gemensam ledningsgrupp där de båda verkens generaldirektörer ingår. För att bereda underlaget för ledningsgruppens ställningstagande finns en referensgrupp med företrädare för datainspektionen, riksförsäkringsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna samt de anställdas organisationer.

RS-projektet har successivt redovisat preciserade förslag till regeringen i de frågor som omfattades av 1975 års principbeslut. Det har i huvudsak skett genom följande promemoria och rapporter:

- Promemoria med förslag till fortsatt uppbyggnad av den nya granskningsorganisationen för taxering i första instans (1975-10-13),
- Rapport om regionala ADB-anläggningar på länsstyrelserna för folkbokföring och beskattning m. m. (1975-10-15),

- Delrapport 1976: 1 Taxeringsarbetet i första instans. Organisation och arbetsformer (1976-06-28),
- Delrapport 1976: 2 Taxeringsarbetet i första instans. Detaljorganisation, bemanning m. m. (1976-09-23),
- Delrapport 1976: 3 Organisation för den centrala ADB-driften i AFB-systemet (1976-09-06),
- Delrapport 1976: 4 Integritet och genomförande (1976-08-26, 1976-09-17),
- Delrapport 1977: 1 Taxeringsarbetet i första instans. Författningsförslag (1977-01-19).

Promemorian med förslag till fortsatt uppbyggnad av den nya granskningsorganisationen för taxering i första instans, rapporten om regionala ADB-anläggningar på länsstyrelserna för folkbokföring och beskattning m. m. samt delrapporten 1976: 2 och delrapporten 1976: 3 har bildat underlag för beslut av statsmakterna i de aktuella frågorna (prop. 1975/76: 100 bil. 16, CU 1975/76: 21, rskr 1975/76: 234, prop. 1975/76: 100 bil. 9, SkU 1975/76: 35, rskr 1975/76: 212, prop. 1976/77: 100 bil. 18, CU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 164 resp. prop. 1976/77: 25 bil. 6, SkU 1976/77: 10, rskr 1976/77: 62). Jag kommer att översiktligt redogöra för dessa beslut i det följande.

Rapporterna 1976: 1 och 1977: 1 har remissbehandlats. Jag kommer att lämna en kort redogörelse för de remissvar som behandlar genomförandet av den nya taxeringsorganisationen.

RS-projektet och då främst det nya ADB-systemet har vållat en ganska omfattande debatt. Kritiska röster har inte saknats i den debatten. I det följande kommer jag att redogöra för kritiken mot RS-projektet, projektets bemötande av kritiken och vidtagna åtgärder samt lämna en redogörelse till riksdagen för hur jag ser på det fortsatta arbetet inom projektet.

2 Statsmakternas beslut

2.1 Ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m.

2.1.1 Arbetsformer vid granskning och taxering

På grundval av en rapport från en arbetsgrupp inom riksskatteverket och statskontoret, den s. k. RS-utredningen, beslutade riksdagen år 1975 om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m. (prop. 1975: 87, SkU 1975: 31, rskr 1975: 229). Principbeslutet innebar att en ny taxeringsorganisation skulle byggas upp successivt och i huvudsak vara genomförd till 1978 års taxering. Under uppbyggnadsskedet skall ytterligare försöksverksamhet samt fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete bedrivas. Resultatet härav skall ligga till grund för preciseringar i frågor som statsmakterna tagit principiell

ställning till, för närmare specificering av resursbehovet och för utformande av rutiner m. m. Bl. a. följande riktlinjer för den nya organisationen skall därvid gälla.

Alla deklARATIONER skall granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Ambitionsnivån i deklarationsgranskningen skall inriktas på att upptäcka fall av väsentligt skatteundandragande och undvika bagatelländringar. Taxeringsnämndens beslutsunderlag rörande de svårkontrollerade deklARATIONERNA skall förbättras genom en ökad revisionsverksamhet. Vidare förlängs taxeringsperioden från den 30 juni—den 30 november.

Lekmannainflytandet vid taxeringen förstärks genom att antalet förtroendevalda ledamöter ökas, mandatperioden förlängs och nämndens beslutsområde utvidgas att även omfatta bl. a. ärenden om skattetillägg. Även myndigheternas information och service till allmänheten i skattefrågor skall utvidgas.

I prop. 1975: 87 framhöll dåvarande departementschefen att den nya taxeringsorganisationen skapade förutsättningar för en effektivare skattekontroll i första instans och en ökad likformighet och rättvisa vid taxeringen. Han framhöll också att den kommande reformen genom en modern och smidig administration och en ökad serviceberedskap hos myndigheterna borde kunna bana väg för ett öppnare samarbete i olika former mellan myndigheterna och de skattskyldiga.

Skatteutskottet (SkU 1975: 31) underströk att ett av de väsentligaste syftena med reformen var att intensifiera och koncentrera granskning- och kontrollresurserna till svårkontrollerade skattskyldiga. Det genom reformen förbättrade taxeringsresultatet var enligt utskottets mening inte endast ägnat att öka de skattskyldigas förtroende för taxeringsmyndigheterna. Det skulle sannolikt också leda till en minskning av antalet taxeringsprocesser. Utskottet noterade också med tillfredsställelse att det hade varit möjligt att förena en generellt genomförd tjänstemannagranskning av deklARATIONERNA med ett utvidgat lekmannainflytande vid beslutsfattandet.

2.1.2 ADB-stöd vid granskning och taxering

F. n. sker i huvudsak inte någon registrering eller bearbetning med hjälp av ADB före beslutsregistreringen vid inkomst- och förmögenhetstaxeringen. Visst ADB-mässigt stöd finns dock för deklarationssorteringen och vissa inkomst- och avdragsposter.

Enligt principbeslutet från år 1975 skall skatteadministrationen effektiviseras genom ett väl utbyggt ADB-stöd som underlag för granskning och taxering. Bl. a. skall uppgifter i deklARATIONER och kontrolluppgifter ADB-registreras. Uppgifterna skall avstämmas maskinellt och resultatet redovisas liksom åtskilliga andra uppgifter — t. ex. fastighetsuppgifter,

personuppgifter och uppgifter om föregående års taxering — på en avi för varje deklaration. På denna skrivs också maskinellt ut förslag till taxering och debitering liksom förslag till beräkning av pensionsgrundande inkomst och egenavgifter. Även underrättelser till de skattskyldiga om taxeringsnämndens beslut skall till stor del framställas med hjälp av ADB. ADB-stödet innebär att den manuella granskningen av ett stort antal löntagardeklarationer kan starkt begränsas. Till särskild fördel för rörelsetaxeringen kommer att vara ett organisationsregister, som avses komma att innehålla samtliga juridiska personer som driver rörelse eller annan verksamhet, och samtliga fysiska personer som har någon anställd eller driver rörelse.

2.1.3 Granskningsorganisationen m. m.

På grundval av förslag i prop. 1975: 87 beslutade 1975 års riksdag om riktlinjer för granskningsorganisationen hos lokal skattemyndighet och länsstyrelse. Efter ytterligare utredningsarbete har RS-projektet redovisat förslag till närmare utformning av organisationen enligt 1975 års beslut (RS-projektets delrapport 1976: 2 Taxeringsarbete i första instans. Detaljorganisation, bemanning m. m.). Förslaget behandlades i prop. 1976/77: 100 bil. 18 och har nyligen godtagits av riksdagen (CU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 164). Beslutet innebär i huvudsak följande.

Organisation

I fråga om arbetsfördelningen mellan länsstyrelse och lokal skattemyndighet skall i princip gälla att deklarationer från aktiebolag, föreningar m. fl. skattskyldiga i de s. k. B- och C-längderna, fåmansbolagsdelägare och deras familjer samt högst 75 000 övriga svårkontrollerade skattskyldiga och deras familjer skall granskas regionalt. Detta innebär att drygt en halv miljon deklarationer skall granskas hos länsstyrelserna medan övriga skall granskas hos de lokala skattemyndigheterna. Särskilda förhållanden i något län skall kunna föranleda en delvis annorlunda fördelning av deklarationsgranskningen.

Vidare skall länsstyrelsernas skatteavdelningar och taxeringsavdelningen vid länsstyrelsen i Stockholms län omorganiseras. Det samlade ansvaret för den årliga taxeringen inom länet läggs på en nyorganiserad enhet, benämnd taxeringsenhet, hos länsstyrelserna. De djupare och mer omfattande revisionerna hänförs till de nuvarande revisionsenheterna. Den nuvarande taxeringsenhetens besvärssärenden samt allmänna ombudsfunktioner för uppbörd och mervärdeskatt flyttas till en ny enhet benämnd besvärssenhet. Ett särskilt skattechefens kansli inrättas vid varje länsstyrelse.

Organisationen av mindre och medelstora lokala skattemyndigheter skall bygga på att myndighetens arbetsuppgifter fördelas på en serviceenhet och en granskningsenhet. Arbetsuppgifterna vid de största lokala

skattemyndigheterna skall fördelas geografiskt på skatteadministrativa enheter. Till myndigheterna knyts dessutom en arbetsgivarenhet och en administrativ enhet. Arbetet inom de olika enheterna hos lokal skattemyndighet skall bedrivas inom arbetsgrupper med integrerade arbetsuppgifter.

Tjänsterna för bl. a. chefer inom de nya enheterna samt skattechefens kansli skall inrättas fr. o. m. den 1 juli 1977. Den nya granskningsorganisationen skall träda i funktion den 1 januari 1978.

B e m a n n i n g

Ett genomförande av reformerna kräver utökade personalresurser. Enligt RS-utredningens rapport år 1974 kunde den samlade effekten av den nya organisationen och reformerna i övrigt, bl. a. det utbyggda ADB-stödet, beräknas ge ett nettoöverskott för det allmänna av ca 140 milj. kr. per år.

De av RS-utredningen beräknade personalförändringarna innebar ett totalt personalbehov på 1 865 personer för den nya organisationen. Sedan tillgänglig personal inom den befintliga granskningsorganisationen avräknats beräknade utredningen nettoökningen av granskningspersonalen till drygt 1 200 personer. Utredningen räknade vidare med ett minskat behov av i huvudsak biträdespersonal som följd av bl. a. rationaliseringarna av beredningsarbetet och arbetet med uträkning av pensionsgrundande inkomst. Rationaliseringsvinsten beräknades till 600 tjänster.

Departementschefen framhöll i prop. 1975: 87 i anslutning till redovisningen av personalbehovet att det var ofrånkomligt att beräkningarna av personalbehovet och personalfördelningen i den nya granskningsorganisationen i dåvarande skede av reformarbetet präglades av osäkerhet. Produktionstalen för granskarna kunde inte säkert bedömas. Utredningens bedömning av granskarnas produktionstal ansågs alltför optimistiska. Vidare förelåg svårigheter vid bedömning av de arbetsvinster som kunde uppnås genom ökad användning av ADB och andra förenklingsåtgärder i taxeringsarbetet. De av utredningen beräknade totalramarna för resursbehovet borde enligt departementschefens mening i dåvarande läge accepteras. Erfarenheter från ytterligare utredningsarbete och försöksverksamhet samt en successiv uppbyggnad av organisationen skulle dock komplettera den framlagda utredningen för en slutgiltig beräkning av personalbehovet. Riksdagen hade ingen erinran mot den förordade uppläggningsen.

Genomförandet av RS-reformen har i enlighet med principbeslutet från år 1975 förberetts genom anställning av personal. Den första etappen av uppbyggnaden av skatteadministrationen genomfördes budgetåret 1975/76 och omfattade 163 tjänster. Härav tillfördes länsstyrelserna 76 och de lokala skattemyndigheterna 87 (prop. 1975: 87, SkU 1975: 31, rskr 1975: 229).

Under innevarande budgetår tillförs organisationen i en andra etapp ytterligare 275 tjänster. Härav tillförs länsstyrelserna 136 och de lokala skattemyndigheterna 139 (prop. 1975/76: 100 bil. 16, CU 1975/76: 21, rskr 1975/76: 234).

Riksdagen har nyligen beslutat om en tredje utbyggnadsetapp som avser budgetåret 1977/78 och omfattar 438 tjänster, varav för länsstyrelserna 217 och de lokala skattemyndigheterna 221 (prop. 1976/77: 100 bil. 18, CU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 164).

Sammantaget kommer den nya granskningsorganisationen att till 1978 års taxering ha tillförts 876 nya tjänster. Därmed kan enligt RS-projektet statsmakernas beslut att den nya organisationen i huvudsak skall vara genomförd vid 1978 års taxering anses ha förverkligats, om man beaktar de tjänster i den befintliga organisationen som skall föras över från den befintliga organisationen. Organisationen för rörelsegranskning och TN-revisioner är då utbyggd till 75—80 % och för löntagargranskning till ca 40 %.

Remissbehandlingen och statsmakernas ställningstaganden till det av RS-utredningen år 1974 framlagda förslaget till resurser inom granskningsorganisationen gav uttryck för en högre ambitionsnivå och därmed kraftigare bemanning än vad utredningen hade föreslagit. Med beaktande härav och efter en detaljerad genomgång av resursbehovet med företrädare för länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna redovisade RS-projektet i sin delrapport 1976: 2 totalbehovet för den nya granskningsorganisationen till 2 371 tjänster, därav 1 256 på länsstyrelserna och 1 115 på de lokala skattemyndigheterna. Nettoökningen av personal beräknas inkl. redan beslutade personaltillskott till ca 1 560 tjänster. Av det återstående personalbehovet om ca 680 tjänster bör enligt projektet ca 100 tillföras länsstyrelserna och ca 580 de lokala skattemyndigheterna. Tjänsterna bör tillföras myndigheterna under budgetåren 1978/79 och 1979/80. De för RS-projektet ansvariga ämbetsverken — RSV och statskontoret — anser att ställning nu inte bör tas till totalramen för den framtida bemanningen av den nya granskningsorganisationen. Verken föreslår i stället att denna fråga avgörs i samband med behandlingen av myndigheternas framtida anslagsframställningar, varvid erfarenheter av genomförd utbyggnad kan beaktas. Den beräknade besparingen om 600 tjänster förutsätter enligt RS-projektet bl. a. ett väl utbyggt ADB-stöd och en intrimmad organisation. Besparingen ligger därför i tiden delvis efter personalökningen.

2.2 Det nya systemet för ADB inom folkbokförings- och beskattningsområdet

2.2.1 Principbeslut om nytt ADB-system

På grundval av ett principförslag, som hade lagts fram våren 1974 av RSV i samråd med statskontoret, beslutade riksdagen år 1975 om riktlinjer för ett fortsatt utvecklingsarbete med ett nytt ADB-system

för folkbokföring och beskattning (prop. 1975: 57, SkU 1975: 32, rskr 1975: 230).

Nuvarande system bygger på ett princip av riksdagen år 1963 om övergång till ADB inom folkbokförings- och beskattningsområdet. Det utvecklades i sina huvuddrag under åren före 1963 och var i huvudsak genomfört vid årsskiftet 1967—1968. Systemet är byggt på magnetbandsteknik och regionala länsregister med delsystem bl. a. för folkbokföring, direkt skatt, mervärdeskatt och fastighetstaxering. För vissa ändamål upprättas även riksomfattande register, t. ex. i form av ett centralt förfrågningsregister beträffande preliminärskatteavdrag m. m.

Bakgrunden till statsmakernas beslut om ett nytt ADB-system var bl. a. att den nuvarande maskinutrustningen på grund av förslitning och den tekniska utvecklingen behövde ersättas inom en snar framtid och samtidigt anpassas till de ökade krav på automatisk databehandling som hade uppkommit genom den allmänna utvecklingen på det administrativa området och reformerna av skatteadministrationen i första instans. Det nya systemet skall genomföras etappvis med en omläggning av taxerings- och debiteringsfunktionerna i en första etapp år 1978.

För att systemet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i lagstiftning och administration, skall det utformas så, att det tillgodoser krav på snabb åtkomst av information. Med hänsyn härtill kommer informationen i framtiden att lagras i s. k. direktminnen på sådant sätt att samma data blir lätt åtkomliga för olika tillämpningar via terminaler hos lokal skattemyndighet, länsstyrelse och RSV.

En betydande remissopinion, främst företrädd av länsstyrelserna, förespråkade en regional registerföring. Den i propositionen förordade principlösningen syftade till att såvitt möjligt tillgodose länsstyrelsernas önskemål utan att förlora väsentliga rationaliseringsvinster. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget som innebär en blandad regional och central registerföring. Således skall *fastighetsredovisningen* ske regionalt i det nya systemet. När det gäller *personredovisningen* skall några mer genomgripande förändringar av ADB-systemet inte vidtas i avvaktnen bl. a. på ställningstagandet till folkbokföringens framtida utformning och organisatoriska anknytning. Motsvarigheter till det nuvarande personbandet skall även i fortsättningen föras regionalt. Beträffande ett diskuterat *organisationsregister* för alla juridiska och fysiska personer som driver rörelse m. fl. innebar beslutet att ett sådant register, jämsides med det organisationsnummerregister som RSV skall föra enligt lagen (1974: 174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m. fl., kan medföra att behovet av det nuvarande registret över juridiska personer kan bortfalla men att länsstyrelserna vid behov kan föra ett aktuellt regionalt register över organisationer till relativt låg kostnad. Det s. k. *skatteregistret* skall såsom ett centralt arbetsregister byggas upp från person- och organisationsregistren och kompletteras

med uppgift om erlagda skatter m. m. för att i slutskedet tillföras uppgifter om taxeringsnämndernas beslut om åsatt taxering, debiterade avgifter m. m.

Med anledning av propositionen väcktes motioner i vilka ett renodlat regionalt system förordades. Yrkandena i motionerna grundade sig i första hand på uppfattningen att ett mer utpräglat regionalt system än det som föreslogs i prop. 1975: 57 skulle vara ägnat att bättre tillgodose den enskildes krav på integritet samt regionalpolitiska hänsyn av olika slag och strävanden att tillgodose informationsbehov även utanför beskattningsområdet.

I integritetsfrågan anförde konstitutionsutskottet i sitt yttrande till skatteutskottet (KU 1975: 3 y) att integritetsskydds- och säkerhetsfrågorna regelmässigt måste tillmätas stor betydelse vid planeringen av ADB-system men att uppfattningen om betydelsen från integritetssynpunkt av en regionalisering av de statliga ADB-systemen gick i sär.

Konstitutionsutskottet framhöll vikten av att det fortsatta utvecklingsarbetet beträffande det nya ADB-systemet för beskattning och folkbokföring sker i nära samarbete med datainspektionen och med hänsynstagande till bl. a. det utredningsarbete på säkerhetsområdet som bedrivs inom statskontoret. Det kan förutsättas att integritetsfrågorna då kommer att beaktas oavsett valet av systemstruktur. Skatteutskottet anslöt sig till konstitutionsutskottets uppfattning att ett betryggande skydd måste skapas mot obehörigt utlämnande av uppgifter om individer. Sådant integritetsskydd kan enligt skatteutskottet skapas lika väl i ett blandat regionalt och centralt registersystem som i ett helt regionalt. Utskottet utgick också från att RSV och statskontoret bedriver det fortsatta utvecklingsarbetet i nära samarbete med datainspektionen och att ett parlamentariskt inflytande över utvecklingen därmed tillgodoses.

Vad gäller strävandena att tillgodose informationsbehov även utanför beskattningsområdet konstaterade civilutskottet i sitt yttrande (CU 1975: 3 y) till skatteutskottet att utvecklingsarbetet beträffande folkbokföringens och beskattningens databehov bör bedrivas fristående från andra datasystem men med inriktning på informationsutbyte mellan systemen. Samhällsplaneringens behov av databehandling bör dock t. v. kunna tillgodoses genom utnyttjande av överskotts kapacitet inom länsanläggningarna. Skatteutskottet instämde i denna bedömning.

Sammanfattningsvis framhöll skatteutskottet att målet för ett nytt ADB-system var att kunna genomföra angelägna förbättringar av skatteadministrationen i första instans och att uppnå en förenklad administration, minskat uppgiftslämnande för allmänheten, arbetsgivare och andra myndigheter samt en förbättrad skattekontroll främst i fråga om företagare och andra med svårkontrollerade deklarerationer. Samtidigt bör det nya systemet med utnyttjandet av modern teknik bli mer flexibelt än dagens och därigenom fortlöpande kunna anpassas till

önskemål om förändringar i beskattningsregler och administration och vara till hjälp vid olika reformer. Enligt utskottets uppfattning tillgodoser det i propositionen framlagda förslaget dessa önskemål på ett mer tillfredsställande sätt än ett utpräglat regionalt system. Med hänsyn till att det i propositionen framlagda förslaget enligt utskottets bedömning är mer flexibelt än ett rent regionalt system, kan det också lättare anpassas även till ett framtida ökat behov av tillgång till datakapacitet för information inom samhällsplaneringen och andra områden.

2.2.2 De regionala datorerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning

Riksdagens beslut om inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet med ett ADB-system för folkbokföring och beskattning innebar, som jag nyss har redogjort för, en blandad regional och central registerföring. Den regionala delen förläggs till länsstyrelserna och den centrala till RSV. Överkapaciteten inom länsdatoranläggningarna skall enligt riksdagsbeslutet kunna utnyttjas för att tillgodose samhällsplaneringens behov av datorkapacitet. I det fortsatta utredningsarbetet skulle möjligheterna att variera de regionala anläggningarnas kapacitet och antal särskilt belysas. Sedan RSV och statskontoret gemensamt hade utrett frågan om antalet regionala ADB-anläggningar och placeringen av dessa anläggningar beslutade riksdagen (prop. 1975/76: 100, SkU 1975/76: 35, rskr 1975/76: 212) våren 1976 att antalet sådana anläggningar skulle vara 21. Samtliga län utom Gotlands, Blekinge och Jämtlands län får därmed egna datorer.

I sitt yttrande till skatteutskottet förutsatte civilutskottet (CU 1975/76: 3 y) att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning skulle komma att — om så skulle visa sig lämpligt — erbjuda möjligheter att genom viss teknisk komplettering tillgodose samhällsplaneringens speciella behov.

ADB-beredningsgruppen hos kommundepartementet (C 1973: 06) tog i skrivelse den 29 november 1976 upp frågan om den regionala samhällsplaneringens behov av information och datorkapacitet. Beredningsgruppen konstaterar i skrivelsen att den i sitt utredningsarbete har kommit fram till att den regionala samhällsplaneringens ADB-behov bör tillgodoses genom en kombination av regional och central databehandling. De regionalt förlagda bearbetningarna avses därvid bli utförda på länsdatorerna och de centrala främst vid statistiska centralbyrån.

För att en prövning av samhällsplaneringens ADB-behov skall kunna tillgodoses i samband med upphandlingen av länsdatorerna redovisar beredningsgruppen de egenskaper som en länsdator bör uppfylla för att kunna tillgodose även samhällsplaneringens ADB-behov. Gruppen hänvisar till motiveringar i betänkandet ADB i den regionala samhällsplaneringen (Ds Kn 1976: 7).

ADB-beredningsgruppen har beräknat att de merinvesteringar som följer av de framförda kraven för samtliga länsstyrelser sammantaget uppgår till 2,2—8,3 milj. kr. Den högre investeringen torde enligt gruppen bli aktuell först flera år in på 1980-talet.

Regeringen har den 15 december 1976 beslutat överlämna beredningsgruppens skrivelse till statskontoret för beaktande i samband med upphandlingen av de regionala datorerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning. Vid prövningen av de krav på funktioner och utbyggbarhet hos datorutrustningen, som ADB-beredningsgruppen ställer upp för den regionala samhällsplaneringens räkning, skall statskontoret bevaka att investeringskostnaderna inte blir väsentligt högre än för datorutrustning enbart avsedd för folkbokföringen och beskattningen utan ryms inom det av ADB-beredningsgruppen angivna merinvesteringsbeloppet. Vidare skall enligt regeringens beslut ADB-beredningsgruppen vid upphandlingen av de regionala datorerna företräda den regionala samhällsplaneringen i frågor, som rör denna planerings behov och önskemål vad gäller datorutrustningens egenskaper.

2.2.3 Organisation för den centrala datordriften i ADB-systemet

Frågan om hur den centrala datordriften i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning skall organiseras behandlades av riksdagen hösten 1976 (prop. 1976/77: 25 bil. 6, SkU 1976/77: 10, rskr 1976/77: 62). Produktionsstarten för det nya ADB-systemet avses skola ske i början av år 1978. Detta förutsätter dels att den centrala datorutrustningen installeras hos RSV i god tid dessförinnan, dvs. under år 1977, dels att en särskild organisation för den centrala ADB-driften byggs upp inom verket. Datorutrustningen kommer att levereras successivt under år 1977 med början under andra kvartalet. För att handha installerad utrustning och för att planera och detaljutforma ADB-driften behöver ADB-driftorganisationen till stor del byggas upp redan under budgetåret 1976/77, då ca 45 personer beräknas arbeta med dessa frågor. Därefter byggs organisationen ut i takt med att olika systemdelar tas i drift. Enligt nuvarande planer innebär detta att utbyggnaden skulle pågå t. o. m. andra kvartalet 1980. ADB-driftorganisationen skall ingå som en särskild enhet inom RSV:s drifttekniska avdelning. Viss personal vid andra enheter inom avdelningen kan därvid föras över till den nya ADB-driftenheten. I budgetpropositionen (prop. 1976/77: 100 bil. 11) har beräknats medel för organisationen som innebär att den vid utgången av budgetåret 1977/78 skall bestå av ca 75 personer. Riksdagen har beslutat anvisa medel i enlighet härmed (SkU 1976/77: 29, rskr 1976/77: 170).

3 Den aktuella diskussionen om RS-projektet

I vissa remissyttranden över RS-projektets delrapporter 1976: 1 och 1977: 1 framförs kritik mot genomförandeplanerna för den nya taxeringsorganisationen. Vidare har kritik och synpunkter — särskilt rörande det nya ADB-systemet — framförts i en revisionsrapport från riksrevisionsverket, i remissvar från datainspektionen över RS-projektets delrapport 1976: 4 samt i skrivelser från landshövdingarna. I det följande redogörs kortfattat för de frågor som har tagits upp i dessa sammanhang och de åtgärder som har vidtagits av budgetdepartementet och inom RS-projektet.

3.1 Riksrevisionsverkets revisionsrapport samt RS-projektets bemötande

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde — som ett led i en förvaltningsrevision av RSV — under perioden juni—oktober 1976 en granskning av RS-projektet. Resultatet redovisades i december 1976 i en revisionsrapport "Granskning av utvecklingsarbetet med rationaliseringen av skatteadministrationen (RS-projektet m. m.)." Rapporten är i formellt hänseende riktad till RSV. Den har överlämnats för kännedom till bl. a. budget- och kommundepartementen.

Med anledning av revisionsrapporten utarbetades inom RS-projektet en promemoria daterad den 14 mars 1977 med kommentarer och bemötanden. I promemorian redovisas även utredningsläget första kvartalet 1977. RSV och statskontoret delar de i promemorian framförda uppfattningarna. Promemorian är ställd till RRV. Den har också överlämnats för kännedom till budget- och kommundepartementen.

Åtgärder vidtagna i RS-projektet efter oktober 1976 har inte granskats av RRV. I det följande redovisas innehållet i RRV:s rapport och RS-projektets promemoria.

3.1.1 Allmänt

Det framhålls i *revisionsrapporten* att RRV inte har inriktat sig på att granska och värdera syftet med reformerna inom skatteadministrationen utan på att redovisa effektiviteten i delar av projektarbetet. Granskningen avser den projektadministrativa handläggningen av datasäkerhetsarbetet och inte tillräckligheten i de planerade datasäkerhetsåtgärderna. Granskningen avser även projektadministrationen som helhet, bl. a. projektets planering och de ekonomiska kalkylerna. Granskningen avser läget i projektet i oktober 1976 och är baserad på studier av olika dokument (rapporter, planer m. m.) samt på intervjuer.

I *RS-projektets promemoria* hävdas att granskningen genomfördes vid en olämplig tidpunkt, nämligen då datorupphandlingen inte var avslutad och då man förberedde starten av ett stort ADB-system. Förutsättning-

arna för en stor del av det ADB-tekniska arbetet — systemarbete, programmering, ADB-säkerhet m. m. — var därför oklara och det kunde inte finnas mycket att revidera. RS-projektet försökte därför få granskningen flyttad från tredje till fjärde kvartalet 1976. RRV var dock inte beredd att ändra granskningens uppläggning.

3.1.2 ADB-säkerhet

RRV anser att arbetet med säkerheten för ADB-systemet är försenat och inte i alla avseenden tillräckligt underbyggt vad gäller kartläggning och analys av säkerhetsproblemen. Vidare behövs bättre kommunikation och samverkan mellan de olika intressentgrupperna i projektet. Förhållandena skall enligt RRV ses mot de höga övergripande mål som har satts för säkerhetsarbetet och de få praktiska erfarenheter som finns av hur sådant arbete handläggs i systemutvecklingsprojekt.

RS-projektet hävdar att konkreta förslag för att åstadkomma data-säkerhet, fysiskt skydd (mot t. ex. brand, stöld och skadegörelse) m. m. inte kunde och enligt planerna inte heller skulle föreligga vid tidpunkten för revisionen. Det fanns enligt projektet således inte underlag för att bedöma om försening i säkerhetsarbetet förelåg eller ej.

De väsentligaste delarna av ADB-säkerhetsarbetet för ADB-systemet består enligt RS-projektet i att

1. skapa ett fullgott kapitalskydd för investeringar i datorer centralt och regionalt
2. åstadkomma ett dataskydd så att obehörig åtkomst via terminaler eller via satsvisa bearbetningar till dataregistren hindras
3. utveckla metoder för funktionsskydd, dvs. skydd av ADB-registrens tillförlitlighet och tillgänglighet
4. utveckla en ADB-säkerhetsorganisation centralt, regionalt och lokalt.

Metoderna för data- och funktionsskydd baseras erfarenhetsmässigt till stor del på standardfunktioner i leverantörens programvara. Eftersom valet av centraldator inte blev klart förrän i slutet av granskningsperioden, kunde enligt projektet i dessa delar endast översiktliga planer för arbetet redovisas vid denna tidpunkt.

Vad gäller övriga säkerhetsfrågor framhåller man från RS-projektets sida bl. a. att det fysiska skyddet för RSV:s datacentral har godkänts av datainspektionen i januari 1977 och att inspektionen inte har framfört någon kritik över hur integritetsfrågorna har behandlats. I projektet pågår f. n. arbete med att utforma ett organisationsförslag för att få till stånd en samordning av skatteadministrationens säkerhetsfunktioner.

Enligt RS-projektets bedömning kommer arbetet med säkerhetsfrågorna att vara färdigt till den tidpunkt då ADB-systemet planeras bli taget i drift.

Jag återkommer i det följande till säkerhets- och integritetsfrågorna och datainspektionens synpunkter på hur dessa har behandlats.

3.1.3 Riktlinjer och regler för systemarbetet

Enligt RRV är arbetet med en systemhandbok, dvs. med att ta fram riktlinjer och regler för hur ett enhetligt och effektivt systemutvecklingsarbete skall bedrivas, avsevärt försenat. Det finns, enligt RRV inte heller några inom förvaltningen centralt utvecklade och utprovade hjälpmedel för utveckling och drift av ADB-system annat än i begränsad omfattning. RRV anser vidare att arbetet med systemhandboken har givits låg prioritet av projektledningen. Detta kan komma att leda till svårigheter i det fortsatta utvecklingsarbetet. Svårigheterna kan enligt RRV bestå i en bristande enhetlighet i systemets utformning och i en otillräcklig kommunikation mellan utvecklarna sinsemellan och mellan utvecklarna, användarna och driftpersonalen.

RS-projektet framhåller att det finns strikta regler för systemarbetet i de delar där det är nödvändigt. Det gäller konstruktion av flödesplaner, identifiering av system, program, register och termer, systemdokumentation m. m., alltså främst mera rutinbetonade moment. Man hänvisar därvid till att det sedan många år finns en handbok för utvecklingen av nuvarande ADB-system. Arbeta pågår emellertid med nya delar och med att förbättra befintliga delar. Anvisningar beräknas bli färdiga i den takt som behoven uppstår. Att utarbeta en systemhandbok är, påpekas det vidare, en kontinuerlig process, som kräver medverkan och engagemang från dem som skall följa handbokens regler. Samtliga berörda måste förstå och acceptera handboken. Anvisningar för systemutvecklingsarbetet ges också genom kurser, interna seminarier och den löpande arbetsledningen. Det finns enligt projektet dessutom en djup "metodtradition" utgående från det nuvarande ADB-systemet och via statskontorets personal och konsulter från andra ADB-system inom statsförvaltningen.

Från projektets sida framhålls också att man har utvecklat en s. k. förkompilator som medger en stark styrning och kontroll av system- och framför allt programutvecklingen och som förenklar programmerarnas kontakter med avancerad programvara. Genom att samtliga program passerar via denna förkompilator erhålls en garanti bl. a. för att de testas mot aktuella och auktoriserade versioner av posterna i databaserna. Via förkompilatorn kan man också få veta vilka program som använder olika poster i databaserna. Detta är en fördel bl. a. vid ändring av informationen i systemet.

3.1.4 Utbildningen

RRV hävdar att planeringen av utbildningen för dem som skall använda det nya ADB-systemet är försenad. Det föreligger enligt RRV även oklarhet beträffande möjligheterna att genomföra utbildning i den omfattning som har planerats och att framställa kursmaterial i tid. Vidare anser RRV att osäkerhet råder beträffande ansvarsförhållandena

mellan olika arbetsgrupper vid RSV som skall producera utbildningsmaterialet resp. planera och genomföra utbildningen.

RS-projektet framhåller att den utbildning som planeras eller skisseras inom projektets ram inte bara föränleds av RS-reformen utan även av behovet att allmänt förbättra utbildningsnivån inom skatteområdet. Utbildningen sprids under en lång tidsperiod, fram t. o. m. 1980—1981. Utbildningens omfattning bestäms till väsentlig del av det årliga tillskottet av nyanställda för granskningsorganisationen. Utbildningen är i stor utsträckning hierarkiskt organiserad i den meningen att man centralt utbildar personal vid skatteavdelningarna på länsstyrelserna. Denna personal svarar i sin tur för utbildning där och vid lokal skattemyndighet.

Planeringen av arbetet med att framställa utbildningsmaterial underlättas enligt RS-projektet av att den största delen av utbildningsdagarna avser kurser som f. n. redan bedrivs inom skatteadministrationen. Man påpekar också att utbildningsmaterial rörande de materiella och systemmässiga ändringar, som skall vidtas inför 1978 års taxering, inte kan produceras förrän propositionerna med ändrade materiella regler samt arbetet med detaljutformningen av ADB-systemet har färdigställts. Detta planeras ske under första halvåret 1977. Det föreligger numera en utbildningsplan som baseras på såväl RSV:s ordinarie utbud av kurser som de av RS-projektet föränledda nya kurserna.

Man medger dock från projektets sida att samordningen av utbildningen kunde te sig mindre god vid tidpunkten för RRV:s granskningar. Det sammanhänger delvis med en av projektet påtalad underdimensionering av utbildningsresurserna vid skatteavdelningarna hos länsstyrelserna. Man säger sig vara medveten om de stora ansträngningar som måste göras men bedömer ändå att föreliggande utbildningsplan är genomförbar.

3.1.5 Planering m. m.

RRV anser i sin revisionsrapport att arbetet med planeringen av RS-projektet i stort och av de olika delarna inte är tillräckligt underbyggt, samordnat och tillförlitligt. Resursbehoven för projektet och ADB-systemet har undan för undan ökat. Samtidigt har enligt RRV ambitionsnivån sänkts och tidplanerna förskjutits från delar av projektarbetet.

Mer i detalj går RRV:s kritik bl. a. ut på att någon risk- eller känslighetsanalys av projektet inte har utförts och att några tidpunkter och kriterier för att bedöma eventuella avvikelser från planerna och arbetsresultatets kvalitet inte har fastställts. Det enda som formellt noteras är enligt RRV avvikelser i tidplaneringen. Det finns, hävdar RRV, inte heller några tidsbuffertar där eventuella förseningar kan inhämtas. Projektarbetet bedrivs i förhållandevis få och därför resurskrävande aktiviteter för vilka mål, uppgift och prestationsangivelser ofta inte är till-

räckligt utarbetade. Det saknas, hävdar RRV vidare, till stor del fastställda regler och rutiner för planeringen, rapporteringen och uppföljningen. Detta medför ett föga enhetligt arbete mellan de olika arbetsgrupperna och sämre möjligheter för projektledningen att överblicka och bedöma konsekvenserna av avvikelser från det planerade projektarbetet. De redovisade förhållandena har enligt RRV tvingat projektledningen till en direktstyrning av RS-projektet. En sådan styrning ger enligt RRV små möjligheter att leda och följa ett projekt av denna storlek och komplexitet.

I promemorian från *RS-projektet* redogörs för det planeringssystem som tillämpas vid utvecklingen av ADB-systemet. Tidplaner utarbetas halvårsvis för varje medarbetare. Därvid anges de arbetsuppgifter som skall utföras under perioden. På blanketterna för personalplanerna kan för varje uppgift planerad tid jämföras med förbrukad tid. Varje kvartal görs en ny halvårsplanering. Vid halvårsplaneringen görs även grovplanering för hela projekttiden. Projektledningen går med en till två månaders mellanrum igenom hur planeringen för delprojekten hålls. Förhållanden som kan påverka planeringen rapporteras vid protokollförda veckomöten.

De formella brister som kan finnas i planeringen är enligt projektet att sambanden mellan vissa aktiviteter inte klart anges och att uppföljning av planerad tid/förbrukad tid inte har gjorts för vissa personplaner på grund av tidsbrist.

Den valda ambitionsnivån på planeringssystemet är enligt RS-projektet en avvägning mellan behovet av planering och arbetsinsatsen för densamma. En hög formell ambitionsnivå i planeringen kan medföra irriterande stora insatser för projektmedlemmarna. Kvaliteten i planeringen avgörs enligt projektet av om alla viktiga aktiviteter har kunnat förutses och om projektpersonalen håller utlovade leveranstider. De punkter, där en avstämning av planeringssystemets lämplighet hittills har kunnat ske, har varit avlämnandet av rapporter till regeringen. Dessa visar att produkterna har kunnat färdigställas på utsatt tid. Man konstaterar vidare att den valda ambitionsnivån för planeringen i RS-projektet liknar den som med framgång har använts i andra stora projekt avseende administrativ rationalisering, exempelvis det inom den allmänna försäkringen (den s.k. RAFA-utredningen). RS-projektet anser avslutningsvis att smärre, formella brister i planeringen har lett RRV till vidlyftiga och obestyrkta slutsatser om den planering som sker vid utvecklingen av ADB-systemet.

3.1.6 Ekonomiska kalkyler m. m.

Det saknas enligt RRV en samlad och enhetlig budgetering och redovisning för det arbete som är samlat inom RS-projektet. De verkliga kostnaderna för projektet kan inte särskiljas ur RSV:s anslagsframställ-

ning för budgetåret 1977/78. Totalkostnaderna för projektet går inte heller att följa upp. Bristerna i internbudgeteringen försämrar enligt RRV möjligheterna inte bara att styra projektet utan även att utarbeta ekonomiska kalkyler.

Den kostnads-/nyttokalkyl som redovisades år 1974 visade att rationaliseringen av skatteadministrationen skulle ge ett betydande överskott. Det var enligt RRV på bl. a. detta underlag, som statsmakterna fattade beslut om projektets principiella inriktning och ambitionsnivå samt om reformens införande. I juni 1976 redovisades en ny kostnads-kalkyl där driftkostnaderna för systemet hade ökat väsentligt jämfört med kalkylen från år 1974. Den nya kalkylens uppställning och omfattning är enligt RRV inte så utformad att en jämförelse med den tidigare kalkylen underlättas. Vidare saknar kalkylen flera väsentliga kostnadsposter. Kostnaderna för bl. a. hela projektverksamheten och den belastning dessa kostnader innebär redovisades inte. Projektkostnaderna kan enligt RRV komma att betydligt överskrida de beräkningar som redovisades år 1974. Någon prövning av de tidigare kalkylerade intäkterna till systemet — trots att de angivits vara osäkra — eller någon risk- eller känslighetsanalys av kalkylen har inte utförts. Det kan enligt RRV inte uteslutas att rationaliseringen av skatteadministrationen kan resultera i ett underskott i stället för ett beräknat överskott. Sammanfattningsvis finns det enligt RRV:s bedömning starka skäl att betvivla att reformen medför det avsevärda netto för det allmänna som ursprungligen beräknades.

RRV redovisar i följande kalkylsammansättning som grundas på RS-projektets rapporter och RRV:s kostnadsuppskattning av projektverksamheten, hur den ekonomiska bilden kan anses ha förändrats. I kolumnen till höger som rubricerats "RRV okt 76" redovisas pålägget för projektverksamheten enligt RRV:s uppskattning. Någon annan kalkylpost har RRV inte prövat.

	Milj. kr./år		
	RSV maj 74	RSV juni 76	RRV okt 76
<i>Intäkter:</i>			
Besparingar, dvs. rationaliseringar	62	49	49
Ökade skatteintäkter	160	160	160
Intäkter från datorbytet	30	0	0
Totala intäkter	252	209	209
<i>Kostnadsökningar:</i>			
Kostnad för system i drift	77	137	137
Pålägg för projektkostnad dvs. utvecklings- och störningskostnader (9 % och 9 år)	5	5	45
Merkostnad för datorutrustning	35	35	35
Totala kostnader	117	177	217
Nettovinst/Förlust	135	32	-8

RS-projektet framför en rad invändningar mot RRV:s uttalanden om brister i de ekonomiska kalkylerna och om RRV:s beräkning av projektkostnaden. Inledningsvis konstaterar projektet att syftet med RS-reformen är att med olika administrativa medel uppnå större likformighet och rättvisa vid taxeringen. Projektet finner det märkligt att RRV vid behandlingen av kalkylfrågorna frångår den angivna avgränsningen av revisionen till att avse själva handläggningen av utvecklingsarbetet och inte syftet med reformen. Trots detta behandlar RRV kalkylfrågorna på sådant sätt att hela reformen ifrågasätts.

RS-projektet instämmer dock i att kalkylarbetet har varit eftersatt. Detta anförs även som en förklaring till att RRV enligt projektets mening har kommit till felaktiga slutsatser om reformens ekonomiska konsekvenser. Anledningen till att kalkylarbetet har fått den hittillsvarande uppläggningsen sägs vara historiskt betingad. RS-projektet är en sammanslagning av tre tidigare fristående utredningar (de s. k. RS-, AFB- och LSM-utredningarna) med var sin kalkyl. I de rapporter RS-projektet har lämnat har i huvudsak endast avvikelser från tidigare kalkyler angetts. Samtliga avvikelser har dock rapporterats till regeringen om än i olika omgångar.

En brist i RRV:s kalkylresonemang är enligt RS-projektet att endast kostnader för att genomföra RS-reformen har studerats. Man kan dock inte välja mellan att antingen genomföra RS-reformen eller avstå från att vidta åtgärder. Nuvarande ADB-system och ADB-utrustning fungerar nämligen längst till 1980-talets början. Det finns vidare uppenbara brister i nuvarande taxeringsorganisation. Genomförs inte RS-reformen måste således andra förändringar vidtas. Ett sådant alternativ — det s. k. 0-alternativet — är att överföra det nuvarande ADB-systemet till ny teknisk utrustning och behålla den nuvarande ordningen med en stor del av granskningsarbetet som fritidssyssla.

En annan invändning är att RRV inte har varit konsekvent i sitt angreppssätt. Detta sägs framgå tydligast i vad gäller utbildningsfrågorna. För att kalkylen skall vara rättvisande skall endast den del av utbildningen som är en följd av RS-reformen belasta projektet.

Som exempel på felaktigheter anförs att de totala utredningskostnaderna med RRV:s beräkningsmetod har blivit alldeles för höga, för delar av personalen ca 4 gånger den egna kostnaden. Det sammanhänger med att personalbehovet initialt är förhållandevis högt men sedan sjunker. Man anför vidare att det produktionsbortfall till följd av utbildning som RRV anser bör tas med (ca 129 milj. kr. under en femårsperiod) redan är beaktat i kostnadskalkylerna.

Vad gäller intäktsposterna är de — som RRV har påpekat — osäkra. RS-projektet har vid flera tillfällen också framhållit svårigheterna att beräkna de ökade skatteintäkterna av utbyggd kontroll. Ökningarna erhålls i form av såväl en korrektiv som preventiv effekt. Den korrek-

tiva effekten, som utgörs av direkta taxeringshöjningar och som därför kan mätas, minskar vid ökande kontrollinsatser. Det torde dock inte finnas några praktiska möjligheter att mäta hur mycket den minskar. Den preventiva effekten, som består i att de skattskyldiga i större utsträckning lämnar riktiga uppgifter vid ökad risk för upptäckt, är inte heller möjlig att mäta. Det går alltså inte att fastställa sambandet mellan preventiv effekt och kontrollnivå.

RS-projektet anser det mot denna bakgrund inte meningsfullt att ägna sig åt mer eller mindre kvalificerade gissningar om intäkterna. Utbyggnaden av kontrollen sker i stället etappvis. Innan en ny etapp föreslås studeras det korrektiva resultatet av de tidigare insatta resurserna och bedöms den preventiva effekten. RSV och statskontoret har i skrivelse till regeringen vid överlämnandet av delrapport 1976: 2 från RS-projektet framhållit att ställning f. n. inte bör tas till totalramen för skattekontrollen.

I promemorian från RS-projektet presenteras en nuvärdeskalkyl för hela projektet så långt det är möjligt i nuvarande utredningsläge. I kapitalvärdena för RS-reformen har frånräknats värdena för ett 0-alternativ, som innehåller ett nytt tekniskt system inom ramen för ett oförändrat administrativt system, bibehållen fritidsgranskning, ingen s. k. TN-revision men däremot viss organisationsutveckling. RS-reformens livslängd har beräknats omfatta tiden t. o. m. taxeringsåret 1988. Endast kapitalkostnader har diskonterats. Kostnaderna avser en organisation utbyggd för 40 000 årliga TN-revisioner. Om utbyggnaden bromsas på lägre nivå minskar också kostnaden för personal och utbildning.

Kostnader (milj. kr.)	
Projektkostnader	78 ¹
Utbildningskostnader	53
Merkostnad för ny personal i granskningsorganisationen	1 687
Merkostnad för nytt ADB-system (9 % ränta)	326
Merkostnad för underhåll av ett större ADB-system än det nuvarande (exkl. driftkostnad)	26
Summa	2 170

¹ De totala projektkostnaderna har beräknats till 119 milj. kr. Från detta belopp har 41 milj. kr., som inte bör belasta RS-projektet, frånräknats.

Intäkter och besparingar (milj. kr.)	
Personalbesparingar	580
Minskade kostnader för arvoden till taxeringsnämnder m.m.	150
Summa	730

Till detta kommer s. k. icke monetära intäkter i form av:

- ökad rättvisa och likformighet i behandlingen av de skattskyldiga
- bättre service i olika hänseenden för allmänheten inkl. arbetsgivarna

- större flexibilitet i skatteadministrationen
- stärkt lekmannainflytande
- ökad arbetstrivsel för personalen.

Det ekonomiska utfallet av RS-reformen beror till största delen på resultatet av ökad revisionsverksamhet. Försiktiga beräkningar baserade på hittillsvarande försöksverksamhet visar enligt projektet en genomsnittsintäkt av 350—500 kr. per revisionstimme. Resultatet per arbetstimme för TN-revisionen kan visserligen antas minska i takt med utbyggnaden av kontrollapparaten. Nedgången torde enligt RS-projektet härvid dock mer än väl kompenseras av den ökande preventiva effekten. En genomsnittlig intäkt av 350—500 kr. per revisionstimme skall jämföras med vad som på olika utbyggnadsnivåer krävs för jämvikt mellan kostnader och intäkter för hela RS-reformen:

Antal TN-revisioner per år	20 000	30 000	40 000 ¹
Erforderlig genomsnittsintäkt per revisionstimme för jämvikt kostnader/intäkter	265	215 ²	195 ²

¹ Beräknat antal TN-revisioner enligt prop. 1975: 87.

² Det avtagande kravet på genomsnittsintäkten vid ökad utbyggnad beror på att betydande delar av kostnaderna är fasta.

I kalkylerna har inte räknats med att deklaraionsgranskningen skall ge förbättrat taxeringsutfall. Nuvarande revisionsverksamhet och försöksverksamheten med TN-revisioner tyder enligt RS-projektet på att RS-reformen inte bara kommer att ge full kostnadstäckning utan även ett betydande ekonomiskt överskott — särskilt om den preventiva effekten beaktas.

3.1.7 Avslutande synpunkter

RRV framhåller att de i revisionsrapporten redovisade iakttagelserna måste ses mot de gällande förutsättningarna för projektet, nämligen att

- någon försöksverksamhet med det nya datorstödet inte har genomförts
- det nya ADB-systemet får en ny teknisk och organisatorisk utformning
- de organisatoriska förändringarna inom skatteadministrationen skall införas samtidigt med ett flertal datatekniska förändringar
- nya systemavsnitt planeras att införas successivt vilket bl. a. för med sig komplicerade övergångslösningar
- systemet enligt beslut skall börja införas vid en bestämd tidpunkt, den 1 januari 1978
- det f. n. är svårt att rekrytera erfaren och kompetent ADB-personal
- det råder brist på erfarenhetsförmedling och generella ADB-hjälpmedel inom statsförvaltningen
- det totala beslutssystemet för RS-projektet är långsamt.

Mot bakgrund av gällande förutsättningar och gjorda iakttagelser kan det enligt RRV:s bedömning inte uteslutas att projektets inriktning, omfattning, tekniska och administrativa ambitionsnivå och den planerade systemstrukturen kan behöva ytterligare övervägas för att ADB-systemet skall kunna installeras i avtalad tid och enligt den hittills gjorda planeringen. RRV föreslår att man inom projektet omgående överväger, vilka åtgärder som behöver vidtas för att såvitt möjligt säkerställa att projektets huvudsakliga syften nås.

Från *RS-projektets* sida sägs sammanfattningsvis att RRV:s revision, som skulle avse ADB-säkerhetsfrågornas hantering inom RS-projektet, genomfördes under en period då underlag för bedömning av ambitionsnivå och tidplaner i ett projekt normalt inte föreligger. RRV:s revision kom emellertid att omfatta även arbetsformer inom RS-projektet. Man påpekar att man i projekt, som befinner sig i en så föränderlig miljö som RS-projektet, alltid kan observera brister i arbetsformerna. RS-projektet har bl. a. under tryck från personalorganisationerna sökt fördela arbetet mellan projektet och RSV:s ordinarie organisation på ett för båda parter utvecklande sätt. Det samråd och den samverkan som denna arbetsfördelning leder till kan medföra en viss tröghet i beslutsfattandet.

RS-projektet anser att RRV har dragit alltför vittgående slutsatser i vad avser planeringsläge, arbetsmetoder m. m. utifrån smärre brister på dessa områden. Man konstaterar att resultat hittills har presenterats på utsatta tider. RS-projektet bedömer det också som tämligen säkert att RS-reformen kommer att ge statsfinansiellt överskott, särskilt om de preventiva effekterna beaktas.

RS-projektet delar inte heller RRV:s syn på behovet av översyn av riksdagens beslut avseende systemstruktur m. m. för AFB-systemet. Ett sådant arbete skulle, framhålls det, leda till förseningar i projektet, avsevärda kostnadsökningar och allvarliga störningar i planeringen av genomförandet.

3.2 Landshövdingarnas skrivelser angående de nya länsdatorerna samt RS-projektets bemötande

3.2.1 Bakgrund

Landshövdingarna i samtliga län diskuterade vid ett landshövdingemöte i december 1976 frågor som har samband med det nya ADB-systemet inom folkbokförings- och beskattningsorganisationen. Med anledning härav uppdrogs åt tre landshövdingar¹ att i en skrivelse framföra vissa synpunkter och förslag till chefen för budgetdepartementet. Skrivelsen, som är daterad den 13 december 1976, remitterades till riksskatteverket och statskontoret — dvs. de för RS-projektet an-

¹ Nils Hörjel, Lars Eliasson och Bengt Lyberg.

svariga verken — för yttrande. Detta avgavs den 2 februari 1977 efter att för RSV:s del ha behandlats i verksstyrelsen. Yttrandet föranledde en ny skrivelse från landshövdingarna daterad den 17 februari 1977.

Landshövdingarna anser att man i RS-projektet har frångått riksdagens beslut år 1975 angående registerföringen i det nya ADB-systemet och har lagt en större del av registerföringen på den centrala datorn än som avsågs. Detta sägs i sin tur bl. a. leda till att de regionala registren minskar i betydelse och att länsstyrelserna inte förses med tidsenligt utrustade datorer.

I det följande redogörs för landshövdingarnas och de båda verkens (RS-projektets) synpunkter, i huvudsak med ledning av skrivelserna och remissyttrandet.

Som underlag för redogörelsen vill jag först erinra om innebörden av 1975 års beslut angående registerföringen i det nya ADB-systemet. Denna skall organiseras på följande sätt:

- regional registerföring avseende fastighetsredovisningen
- regional registerföring avseende folkbokföringen
- regional och central registerföring av juridiska personer som driver rörelse eller annan verksamhet samt fysiska personer som driver rörelse eller har någon anställd (organisationsregister)
- central registerföring av arbetsregister för beskattningen — omfattande samtliga skattskyldiga och med central skatteuträkning — med terminalåtkomst för skattemyndigheterna och med färdigställt skatteregister i regionerna.

3.2.2 Fastighetsredovisningen

Landshövdingarna menar att i propositionen avgränsas fastighetsredovisningen i sin helhet till regional registerföring. Någon central redovisning av fastighetsdata nämns inte. Landshövdingarna anser att man i RS-projektet frångår beslutet när man planerar att lägga in även fastighetsdata i det centrala skatteregistret. Vid behov av direktåtkomst från terminal styrs dessutom förfrågningar från lokala och regionala myndigheter till detta register, eftersom endast centraldatorn utrustas för detta ändamål.

RSV och statskontoret — *RS-projektet* — förklarar att de fastighetsdata som lagras i det centrala registret i stort sett motsvarar informationsinnehållet i de kontrolluppgifter avseende fastighetsinnehav som i dagens system trycks och insorteras i deklarationerna för manuell kontroll. Dessa uppgifter behövs för att ge ett effektivt datorstöd i samband med granskningsarbetet. Projektet har i annat sammanhang senare meddelat att den registerbeskrivning, som finns i delrapport 1976: 4 (Integritet och genomförande) från RS-projektet och som landshövdingarna hänvisar till i sin andra skrivelse, av misstag har givits felaktigt innehåll.

Det centrala arbetsregistret skall inte innehålla vissa uppgifter som där anges och som nu inte ingår i länsstyrelsernas fastighetsredovisning.

RS-projektet förklarar vidare att den planerade systemlösningen inte innebär någon inskränkning i de regionala och lokala myndigheternas tillgång till register och praktiska möjligheter att nå data avseende fastighet. Tvärtom förbättras de genom införandet av terminaler. Den planerade lösningen innebär enligt projektet att länsstyrelserna liksom hittills skall föra ADB-register för fastighetstaxeringen. Registret skall underhållas på i stort sett samma sätt som f. n.

3.2.3 Registerföringen avseende folkbokföringen

Landshövdingarna menar att det av prop. 1975: 57 klart framgår att det regionalt förda folkbokföringsregistret skall ha ställning som basregister och vara överordnat i förhållande till det centrala skatteregistret när det gäller folkbokföringsuppgifter. Genom ått endast det centrala registret avses bli åtkomligt från terminal får i stället detta register karaktär av basregister.

Det centrala registret sägs också ha betydelse från integritetssynpunkt, eftersom det vid överföring av folkbokföringsuppgifter till detta register uppstår fel, som påverkar datakvaliteten. Vidare hävdas att det centrala registret inte, såsom förutsattes år 1975, kommer att utgöra ett internt arbetsregister.

RS-projektet hänvisar på denna punkt till vad föredraganden anför i prop. 1975: 57 (s. 59):

”Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att länsstyrelserna får samma registertillgång som i dag. De får därutöver terminalåtkomst till centralt sökregister över fysiska personer och ett organisationsregister enligt tidigare definition genom ett för riket gemensamt skatteregister.”

Den föreslagna systemlösningen för folkbokföringen innebär enligt projektet att ADB-register över länets befolkning även i framtiden förs regionalt. Pastorsämbetena m. fl. aviserar ändringar till de regionala registren. Liksom nu aviseras därefter andra ADB-system inom förvaltningen. Det gäller också det centralt förda skatteregistret.

Vidare framhåller projektet att om de regionala ADB-registren för folkbokföring och fastighetsredovisning skall vara åtkomliga för frågeverksamhet m. m. från terminaler, så krävs större och dyrare datorer än som f. n. planeras för länsstyrelserna. Det skulle dessutom aktualisera frågan om en annan systemkonstruktion än den riksdagen beslutade om år 1975.

Man anser från projektets sida att farhågorna för att datakvaliteten och därmed den personliga integriteten skulle försämrats när data överförs till det centrala registret saknar fog. Sådan överföring av data sker redan i dag till ett stort antal system.

Vad beträffar integritetsskyddet framhålls vidare att möjligheterna

till behörighetskontroll är minst lika goda vid den centrala anläggningen som vid regionala anläggningar. Dessutom finns för de större maskinsystemen mera utvecklad generell programvara på detta område än för de mindre systemen. Tekniskt sett kan tillgängligheten till registerdata relativt enkelt begränsas till exempelvis geografiska områden, funktioner inom organisationen, vissa individer etc. I alla system — även manuella — är säkerheten självfallet beroende av att personalen i sitt arbete följer givna föreskrifter.

Vad gäller det centrala skatteregistrets karaktär hänvisar projektet till att frågan om offentlighet och sekretess i det centrala AFB-registret diskuteras i RS-projektets delrapport 1976: 4. Där konstateras bl. a. att registret i offentlighetsrättslig mening är allmän handling och föreslås att registret beläggs med sekretess. Om detta förslag genomförs kommer flertalet uppgifter i registret att sekretesskyddas på samma sätt som deklaramaterialiet.

Landshövdingarna anser i sin andra skrivelse att det är anmärkningsvärt att RS-projektet i remissyttrandet inte tar upp den viktiga principfrågan om det centrala registrets karaktär och användning.

3.2.4 Registerföring av juridiska personer

Enligt *landshövdingarna* framgår det av delrapport 1976: 4 från RS-projektet att registerföring av juridiska personer enbart planeras ske centralt. De anser att därmed omintetgörs statsmakternas uttalade avsikt att det nya systemet skall tillgodose länsstyrelsernas krav och önskemål i fråga om bl. a. regional registerföring av juridiska personer.

RS-projektet hänvisar även på denna punkt till prop. 1975: 57 (s. 58). Där sägs att om man inrättar de register — dels det s. k. organisationsnummerregistret, dels det s. k. organisationsregistret — som föreslås på annat ställe i propositionen och gör dessa tillgängliga från terminal, så bortfaller i och för sig behovet av nuvarande register för juridiska personer. Om länsstyrelserna skulle ha behov av ett aktuellt register kan dock ett sådant föras till en relativt låg kostnad.

Projektet konstaterar vidare att det i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning inte finns något regionalt behov av andra register över juridiska personer än det som årligen framställts för utskrift av skattelängd. Man förutsätter dock att länsstyrelserna periodiskt skall aviseras om ändringar beträffande beståndet av juridiska personer. *RS-projektet* hänvisar dessutom till betänkandet (Ds Kn 1976: 7) ADB i den regionala samhällsplaneringen från ADB-beredningsgruppen inom kommundepartementet, där det föreslås att den regionala samhällsplaneringen skall få tillgång till ett eget register över företag m. fl. Om ett sådant register inrättas, förutsätter man från projektets sida att det handhas av länsstyrelserna.

Landshövdingarna instämmer i sin andra skrivelse i att länsstyrelsernas behov i här berörda avseende torde komma att tillgodoses på ett tillfredsställande sätt om statsmakterna bifaller ADB-beredningsgruppens förslag.

3.2.5 Central registerföring av arbetsregister för beskattning

Landshövdingarna anser att det centrala arbetsregistret för beskattningen har fått vidgat innehåll och ändrad ställning i förhållandet till det regionala folkbokföringsregistret samt att det har ändrat karaktär från internt till även externt arbetande upplysningsregister. Dessa förändringar har enligt landshövdingarnas uppfattning inte varit nödvändiga för att uppnå syftena med det nya ADB-systemet. Det sägs vidare försvåra länsstyrelsernas möjligheter att inom ramen för systemet kunna arbeta effektivt och att smidigt kunna komma åt sina egna data. Som har nämnts anser landshövdingarna också att förändringarna leder till försämrade datakvalitet och nackdelar från integritetssynpunkt. Detta får enligt skrivelsen ses som synnerligen allvarligt då en av huvudpunkterna vid riksdagsbehandlingen var frågan om integritetsskyddet. Skatteutskottet anförde vidare, framhålls det, att utskottet förutsätter att utvecklingsarbetet kommer att bedrivas med utgångspunkt i att beslutanderätt och inflytande kommer att bevaras hos de regionala myndigheterna eftersom avsikten är att länsstyrelserna i allt väsentligt skall ha registeransvaret i datalagens mening. Mot bakgrund härav framstår den ändrade inriktningen av det nya systemet enligt landshövdingarna som anmärkningsvärd. Länsstyrelserna sägs också vara uteslutna från representation i en arbetsgrupp som skall utreda integritets- och sekretessfrågor.

RS-projektet anför på denna punkt att vad gäller registeransvaret torde RSV, länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna alla komma att uppfylla kriterierna för registeransvar enligt datalagens mening. Det kan därför bli fråga om delat ansvar. Detta förekommer redan i dag för register inom nuvarande system. Ställning till denna fråga bör enligt projektet tas senare i samband med att övriga ansvars- och organisationsfrågor avgörs.

Beträffande länsstyrelsernas representation i en arbetsgrupp som skall utreda integritets- och sekretessfrågor framhålls att gruppens utredning är ett led i systemutvecklingsarbetet. Vidare anges att gruppens arbete avser frågan om hur kommunerna även i framtiden skall få uppgifter till underlag för beslut om bostadsbidrag. Resultatet kommer att redovisas för RS-projektets ledningsgrupp som beslutar om de åtgärder som skall vidtas. Länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna är representerade i en referensgrupp till ledningsgruppen. Vidare sägs att länsstyrelserna numera har en representant i nyssnämnda arbetsgrupp.

3.2.6. Sammanfattning och avslutning

Sammanfattningsvis hävdar *landshövdingarna* enligt sin första skrivelse att i det system som utvecklas inom RS-projektet skapas ett tryck mot ständigt utökad central registerföring genom att terminalåtkomsten förbehålls de centrala registren. Samtidigt minskar de regionala registren i betydelse. Risk föreligger enligt *landshövdingarna* för att den regionala registerföringen på sikt avvecklas och ersätts av centrala register. De ändringar i förhållande till riksdagens beslut som sägs ha vidtagits i det nya systemet medför enligt *landshövdingarna* att länsstyrelserna inte förses med tidsenligt utrustade datorer. Detta hävdas i sin tur på sikt få en starkt hämmande effekt på den regionala ADB-utvecklingen.

Landshövdingarna hemställer avslutningsvis att direktiv skall ges till RSV att beakta de krav som har framförts dels när underlag för upphandling av länsdatorerna upprättas, dels i det fortsatta arbetet med utveckling av nytt system för ADB inom folkbokförings- och beskattningsorganisationen.

RS-projektet anser sig ha följt de riktlinjer som riksdagen har angivit. De för projektet ansvariga myndigheterna, alltså RSV och statskontoret, hemställer därför att *landshövdingarnas* skrivelse lämnas utan avseende. Två ledamöter i riksskatteverkets styrelse avger särskilda yttranden på ett par punkter. I det ena efterlyses ett övergripande beslut i fråga om fastighetsregistreringen. I det andra sägs att det kan råda delade meningar om innebörden av riksdagens beslut angående fastighets- och folkbokföringsregistren. Det är därför angeläget med ett klarläggande.

3.3 Vissa integritets- och säkerhetsfrågor

3.3.1 Bakgrund

I samband med att regeringen den 26 juni 1975 uppdrog åt riksskatteverket att gemensamt med statskontoret och i nära samarbete med datainspektionen bedriva fortsatt utredningsarbete med ett nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning, begärdes en redovisning av hur integritetsskyddet har tillgodosetts i utvecklingsarbetet samt en plan för ett successivt genomförande av det nya ADB-systemet. Med anledning härav överlämnades i september 1976 en rapport *Integritet och genomförande* (delrapport 1976: 4) till regeringen. Rapporten remitterades till datainspektionen för yttrande i de delar som rör integritet och säkerhet. Detta yttrande, som också utgör yttrande enligt 2 § *data-lagen* (1973: 289) och 4 § *datakungörelsen* (1973: 291), avgavs den 15 december 1976.

En stor del av de frågor som tas upp i rapporten och i datainspektionens yttrande är sådana frågor rörande offentlighet och sekretess, som har behandlats i offentlighets- och sekretesslagstiftningskomitténs

betänkande (SOU 1975: 22) Lag om allmänna handlingar som f. n. bereds i justitiedepartementet. I detta sammanhang skall därför endast några frågor med speciell anknytning till RS-reformen och det nya ADB-systemet beröras.

3.3.2 Allmänna synpunkter på skattekontroll och ADB

Datainspektionen redovisar i sitt yttrande inledningsvis vissa allmänna överväganden om skattekontroll, ADB och integritet. Inspektionen framhåller att begreppet personlig integritet är långt ifrån entydigt. Det finns inte någon absolut rätt för samhällsmedlemmarna att bli lämnade i fred. Gemenskapens krav medför att den enskilde måste acceptera ett visst mått av intrång i privatlivet. Uppfattningen på detta område förskjuts också ständigt.

Vid bedömningen av rapportens förslag får man enligt *datainspektionen* utgå från det av riksdagen beslutade skattesystemet. Detta system skall enligt riksdagens beslut också vara datorstött. Enligt lag skall taxeringarna vara likformiga och rättvisa. Alla är, framhåller *inspektionen*, ense härom, liksom till stor del också om att detta förutsätter kontroll. Riksdagens skatteutskott har nyligen (SkU 1976/77: 5) uttalat sig för ökad och förbättrad skattekontroll. Enligt *inspektionen* kan kontrollen göras effektivare i det nya ADB-systemet.

Det finns enligt *datainspektionen* knappast ett visst, på förhand givet mått av personlig integritet till vilket skattesystemet och dess kontrollfunktioner kan anpassas. Innebörden av integriteten påverkas i stället av det rådande skattesystemet. Om likformighet och rättvisa i skattesystemet enligt riksdagens beslut kräver omfattande kontroll, följer härav ofrånkomligt ett motsvarande avkall på den personliga integriteten. *Datainspektionen* finner det angeläget att framhålla, att det vore olyckligt om värnandet om den personliga integriteten skulle råka i vanrykte till följd av missuppfattningen att syftet vore att minska den skattekontroll som riksdagen och de allra flesta medborgare har funnit angelägen och nödvändig.

Datainspektionen menar således att man i denna diskussion har att skilja mellan två olika saker. Riskerna för integritetsintrång bör beaktas när förutsättningarna för och omfattningen av skattekontroll bestäms. Eftersom kontrollen beror av rådande skattesystem, synes denna fråga vara av allmän politisk innebörd och ankomma, åtminstone i sina huvuddrag, på riksdagen att avgöra. För den kontroll som enligt riksdagens beslut får och skall äga rum bör däremot bästa tänkbara tekniska hjälpmedel tillhandahållas. Det torde, menar *datainspektionen*, inte vara riktigt att avstå från de tekniska möjligheterna för att därigenom påverka förutsättningarna för kontrollen. Däremot finns skäl att beakta hur de tekniska hjälpmedlen skall användas. Information som av praktiska eller ekonomiska skäl inte tidigare har kunnat hämtas från källor

hos myndigheter och företag kan nu även utan samkörning ofta med lätthet samlas in.

Framväxten av dessa tekniska möjligheter gör det enligt datainspektionen emellertid nu nödvändigare än någonsin att besluten om förut-sättningarna för skattekontrollen fattas av samma politiska organ som bestämmer om skattesystemet, dvs. av riksdagen. Det innebär att be-sluten fattas genom lagstiftning. Denna uppfattning kommer, påpekar inspektionen, också till uttryck i RS-rapporten när där föreslås att ut-nyttjandet av ADB-systemet bör styras av en särskild författning, som reglerar bl. a. externa användares tillgång till information från systemet.

I rapporten från RS-projektet framhålls att åtgärder bör vidtas för att i möjligaste mån förebygga den oro för den personliga integriteten som orsakas av osäkerhet bland de skattskyldiga om hur skattekontrollen fortsättningsvis skall bedrivas. Detta föreslås lämpligen bör ske genom utökade informationsinsatser. Datainspektionen instämmer i detta och framhåller att det är viktigt att de skattskyldiga på ett lättförståeligt sätt informeras om hur skattekontrollen skall bedrivas i det nya ADB-systemet. Oro för integritetsintrång beror enligt inspektionen erfaren-hetsmässigt många gånger på okunnighet som är naturlig mot bakgrund av de nya möjligheter till förbättrad skattekontroll som ADB-tekniken erbjuder. Inspektionen är medveten om den intressekonflikt som före-ligger mellan skattemyndigheternas önskan att i vart fall i samband med revisioner inte i förväg avslöja dessa och kravet på öppenhet. Data-inspektionen tillstyrker således rapportens förslag om ökade informa-tionsinsatser.

3.3.3 *Det centrala skatteregistrets karaktär*

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget om det nya ADB-systemet förutsattes att det centrala skatteregistret skulle vara ett internt arbets-register. Det konstateras i RS-projektets rapport 1976: 4 emellertid att registret ur offentlighetsrättslig synvinkel måste betraktas som en allmän handling med de inskränkningar i fråga om offentlighet som gäller enligt sekretesslagen.

Man har i det fortsatta arbetet i projektet också undersökt huruvida det centrala skatteregistret bör sekretessbeläggas eller ej. I stort har man funnit att redan befintliga eller föreslagna¹ sekretessregler är till-räckliga. Det är dock möjligt att göra en annan bedömning i avväg-ningen mellan sekretesskyddet och kravet på insyn i skatteadministra-tionens myndighetsutövning. Därför har inom projektet övervägts att föreslå en total sekretessbeläggning av databasen. Det skulle dock med-föra att bl. a. beslut, som traditionellt är offentliga, skulle inbegripas. Å andra sidan kan även sammanställningar av beslut vara integritets-hotade. Exempelvis kan en sammanställning av vilka avvikelser av viss

¹ Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till Lag om allmänna handlingar (se betänkandet SOU 1975: 22).

typ som har gjorts av en taxeringsnämnd vara helt berättigad från insynssynpunkt men om samma sammanställning används för att avslöja en medborgares ekonomiska förhållanden kan den vara integritetskränkande.

I rapporten föreslås sammanfattningsvis följande:

1. Det centrala registret för beskattning, som enligt riksdagens beslut skall inrättas, sekretessbeläggs vad gäller handlingar rörande beskattning i första instans. Därigenom blir ändock viss information i registret offentlig, främst gäller detta information i beslutshandlingar.

2. Utdrag enligt offentlighetsprincipen ur det centrala registret för beskattning tillhandahålls enbart i dokumentform och ej på maskinläsbart medium.

3. Den aviseringsverksamhet som förekommer till bl. a. vissa myndigheter och privata företag föreslås ligga kvar oförändrad på länsdatorerna. När det samordnade person- och adressregistret, SPAR-systemet, tas i bruk förväntas majoriteten av verksamheten överflyttas till detta system.

4. Nya aviseringar från skattesystemets register till externa myndigheter föreslås ske endast då författningsskyldighet föreligger.

5. Utlämnande av uppgifter för statistisk behandling bör efter hörande av datainspektionen lämnas endast till statistiska centralbyrån som har vidtagit långtgående åtgärder på datasäkerhetsområdet för att skydda den personliga integriteten. Andra angelägna önskemål om statistik bör tillgodoses genom att RSV utför bearbetningen eller genom att data avidentifieras före ett utlämnande.

Datainspektionen ansluter sig i sitt yttrande till uppfattningen att det centrala skatteregistret bör anses som allmän handling. Det blir då av vikt från integritetssynpunkt att bedöma vilken sekretess som kommer att gälla. Så som sker i rapporten bör enligt inspektionen bedömningen göras mot bakgrund av det av OSK framlagda förslaget till Lag om allmänna handlingar (SOU 1975: 22). Detta förslag innebär att deklara-tionsuppgifter o. d. skall hållas hemliga. Beslut i taxeringsärenden, inbegripet de s. k. längderna, blir däremot offentliga. I stort sett blir sekretessen densamma som f. n. men med den skillnaden att förmögenhetslängden föreslås bli offentlig.

Förslaget till lag om allmänna handlingar innehåller vidare en regel för utbytet mellan myndigheter av sekretessbelagda handlingar. I de fall där informationsutbytet mellan myndigheterna är livligt bör enligt OSK särskild författningsreglering tillgripas. I rapporten från RS-projektet föreslås att författningsbestämmelser skall meddelas om i vilka fall utdrag på ADB-media skall lämnas till myndigheter utanför skatteadministrationen. Datainspektioner vill med anledning härav framhålla att sådana bestämmelser innebär att s. k. samkörning med andra myndigheters, t. ex. statistiska centralbyråns register regleras i författning. Är samkörning inte författningsreglerad, kräver den enligt datalagen således datainspektionens tillstånd.

Datainspektionen anför vidare att avsikten med den ursprungliga

idén att uppfatta det centrala skatteregistret som ett internt arbetsregister uppenbarligen var att starkt begränsa utlämning av uppgifter och samkörningar. Om nu registret i stället utgör allmän handling krävs för att samma resultat skall uppnås dels att de av OSK föreslagna sekretessreglerna genomförs och dels att samkörningarna — inte bara med andra myndigheters register — författningsregleras.

Genom denna reglering får man enligt datainspektionen också till stånd en prövning av skattekontrollens omfattning. Mer eller mindre långtgående restriktioner kan uppställas för samkörning t. ex. med register inom näringslivet. Lagreglering av sekretessen mellan myndigheterna har, framhåller inspektionen med hänvisning till 50 § taxeringslagen (1956: 623), redan hävd på detta område. Inspektionen anser att lagen (1975: 55) om folk- och bostadsräkning år 1975 bör tjäna till förebild för lagstiftning om samkörning. Det bör enligt datainspektionen inte i första hand ankomma på inspektionen att bestämma förutsättningarna för och omfattningen av samhällets skattekontroll. Inspektionen vill däremot understryka dels att samkörning för kontrolländamål förutsätter att de uppgifter som används har lämnats under sådana förhållanden och är så beskaffade att de verkligen är tjänliga för kontrolländamålet, dels att de skattskyldiga i största möjliga utsträckning bör informeras i förväg om generella kontroller av denna art.

3.3.4 Skyddsåtgärder

I RS-projektets rapport Integritet och genomförande redogörs för pågående och planerat arbete samt föreslagna åtgärder för dataskydd i det nya ADB-systemet. Redogörelsen har givit anledning till följande kommentarer från *datainspektionen*.

Säkerhetsåtgärderna ingår i ett skyddssystem vars svagaste del är avgörande för den totala skyddseffekten. Enligt RS-projektet bör en enhetlig skyddsnivå eftersträvas så att den centrala datororganisationen, de regionala datorerna och terminalinstallationerna samverkar till att åstadkomma önskad dataskyddseffekt. Redogörelsen vittnar enligt datainspektionen om en hög ambitionsnivå. Inspektionen anser att denna nivå är riktig med hänsyn till de krav som i dag kan ställas och de kunskaper på området som nu finns.

Emellertid vill datainspektionen starkt understryka att dataskyddet, dvs. säkerhetsåtgärderna, är ett medel varmed man uppnår integritetskydd. För att detta mål skall kunna nås måste säkerheten byggas in *samtidigt* som systemet i övrigt planeras och byggs upp. För ändamålet erfordras från början särskilda resurser. Det är nämligen arten och omfattningen och inte minst samordningen av installations- och övriga förberedelseåtgärder som helt avgör kvaliteten hos det slutligt upprättade skyddssystemet. Hur förberedelsearbetet organiseras och planeras har således avgörande betydelse för möjligheterna att nå det önsk-

värda integritetsskyddet. Enligt datainspektionens mening bör resurserna härvidlag förstärkas.

Datainspektionen fäster främst avseende vid åtgärdsområdena säkerhetsorganisation, systemdokumentation, tillträdeskontroll, behörighetskontroll, behandlingshistorik, förvaring och hantering av databärare, rekonstruktion, test samt gallring.

Enligt datainspektionens mening bör allt förberedelsearbete, som avser de nämnda åtgärdsområdena på samtliga nivåer i det planerade tekniska systemet, på anförda grunder samlas inom ett enda ansvarsområde med en ansvarig ledning. Utvecklingen både av krav och kunskaper är f. n. mycket snabb. Skall den redovisade ambitionsnivån nås krävs därför, med tanke på RS-projektets omfattning och komplexitet, att den mest kvalificerade expertis som finns att tillgå inom området tilldelas det samlade ansvaret för dataskyddets uppbyggnad.

Datainspektionen fäster särskild vikt vid kravet på säkerhetsorganisation. Skall säkerhetsorganisationen kunna fullgöra sin uppgift med erforderlig överblick och auktoritet, krävs enligt inspektionen — förutom vad som tidigare berörts om kvalifikationer och ansvarsområde — personell kontinuitet genom uppbyggnads-, installations- och driftskedena. Dessutom bör det direkta ansvaret förankras på hög nivå i myndighetens organisation och ej underställas den eller de chefer inom vars direkta ansvarsområde den kontrollerade verksamheten ingår.

I anslutning till sistnämnda synpunkt kommenterar datainspektionen det förslag till driftorganisation, som har framlagts i RS-projektets delrapport 1976: 3 (Organisation för den centrala ADB-driften i AFB-systemet). Där föreslås att ADB-säkerhetsfrågorna och därmed också integritetsskyddsfrågorna skall handläggas inom en underenhet till ADB-driftenheten. Datainspektionen anser att förslaget bör omprövas i denna del.

3.4 Remissyttranden angående genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.

Det stora flertalet instanser, som har yttrat sig över RS-projektets delrapporter 1976: 1 och 1977: 1 rörande organisation, arbetsformer och bemanning för den nya granskningsorganisationen, riktar inte några invändningar mot att den nya taxeringsorganisationen genomförs fr. o. m. 1978 års taxering.

Åtskilliga remissinstanser framhåller emellertid att tidsramen för genomförandet är knappt tilltagen. Bl. a. pekar man på svårigheterna att hinna rekrytera och utbilda personalen. Några instanser förordar också att reformen skjuts upp något år.

Hit hör bl. a. *länsstyrelsen i Kronobergs län*. Länsstyrelsen framhåller att en övergång till tjänstemannamedverkan är ofrånkomlig. RS-orga-

nisationen i sin helhet bör dock enligt länsstyrelsen inte forceras fram. Länsstyrelsen anser att det är bättre med ett eller två års fördröjning än att börja arbeta i den nya organisationen med ofullständiga personalresurser och otillräckligt datastöd. Mellantiden behöver för den skull inte gå till spillo. Den behövs enligt länsstyrelsen för fortsatt rekrytering och utbildning.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* uttalar sig för att man tillfälligt skjuter upp genomförandet av reformen. Ett alltför snabbt genomförande skulle enligt länsstyrelsen kunna äventyra de mål som man vill nå med den nya organisationen. Enligt länsstyrelsen bör i vart fall 1978 års taxering genomföras med ledning av nu gällande bestämmelser. Länsstyrelsen utvecklar i en särskild promemoria av den 7 mars 1977 sina synpunkter på genomförandet.

I promemorian framhåller länsstyrelsen att RS-projektets genomförande åren 1978—1981 innebär en radikal förändring för både skattskyldiga, arbetsgivare och skattemyndigheter. För skattemyndigheterna innebär projektet förändringar i organisation och arbetsrutiner, nya och utökade arbetsuppgifter samt övergång till en helt ny datateknik. Ett genomförande av dessa förändringar kräver enligt länsstyrelsen att man i god tid före genomförandet dels anställer erforderlig personal och utbildar den för kommande arbetsuppgifter, dels genomför nödvändiga omorganisationer och författningsändringar samt installerar och intrimmar ADB-systemet. Ett genomförande enligt nuvarande tidplan innebär enligt länsstyrelsen uppenbara risker, eftersom nämnda krav i vissa delar inte är uppfyllda.

Länsstyrelsen framhåller i detta sammanhang att personalläget inom länet är oroväckande med hänsyn till den stora omsättningen av personalstyrkan och det stora antalet vakanta tjänster. Länsstyrelsen påpekar vidare att en betydande del av den nyrekryterade personalen inte hinner bli klar med sin utbildning till 1978 års taxering. Länsstyrelsen menar att denna situation är en följd av att tidplanen för RS-projektet är alltför hårt pressad. Den snabba utbyggnadstakten medför också att flertalet av de tjänstemannataxerare, som skall granska rörelsedeklarationer och genomföra revisioner, är mycket oerfarna. Många andra faktorer, exempelvis det nya ADB-system som skall trimmas, talar enligt länsstyrelsen också för ett långsammare genomförande av RS-projektet. Det måste enligt länsstyrelsen bedömas som mer angeläget, att genomförandet är väl förberett i alla avseenden än att en obefogat hårt pressad plan skall genomdrivas. Kalkylerade rationaliseringsvinster riskerar annars att förvandlas till förluster i form av kostnader för extraordinaära insatser och förlorat förtroende för skattemyndigheterna.

Länsstyrelsen i Jämtlands län föreslår också att genomförandet av reformen senareläggs. Länsstyrelsen motiverar sin ståndpunkt bl. a. med att alltför kort tid står till förfogande för utbildning av personalen.

Länsstyrelsen framhåller att det är en absolut förutsättning för reformen att den genomförs på rätt sätt och med tillräckliga personella resurser. Tjänstemännen bör vidare ha fått sådan utbildning att de i alla delar är väl skickade att lösa de arbetsuppgifter som kommer att åläggas dem. Om inte dessa krav är uppfyllda från första början kommer, enligt länsstyrelsen, såväl de anställda som hela den nya organisationen att misskrediteras och troligen de med reformen åsyftade fördelarna inte att kunna uppnås. Länsstyrelsen tror inte att dessa krav kan uppfyllas i tid och finner det därför nödvändigt att man tillfälligt uppskjuter genomförandet av reformen och anpassar genomförandet till den takt i vilken det blir möjligt rekrytera och utbilda erforderlig personal. Dagens utbyggnadstakt medför, påpekar länsstyrelsen, delvis allvarliga störningar och försvagningar av de enheter inom skatteavdelningen som inte direkt berörs av omorganisationen. Även RRV anser att det finns risk för att utbildningsprogrammen inte hinner genomföras i sin helhet före taxeringsåret 1978. Detta kan enligt RRV i sin tur innebära svårigheter att genomföra den nya organisationen enligt planerna.

När det gäller utredningens författningsförslag föreslår remissinstanserna relativt omfattande justeringar och kompletteringar i skilda avseenden. Flera remissinstanser för fram önskemål om att författningsförslagen skall överarbetas på ett mera genomgripande sätt från bl. a. redaktionell synpunkt.

4 Vidtagna åtgärder

Arbetet inom RS-projektet följs kontinuerligt inom ramen för budgetdepartementets ordinarie verksamhet dels genom den successiva avrapporteringen av projekt, dels genom att en företrädare för departementet följer projektledningens arbete.

De synpunkter och den kritik som har framförts i olika sammanhang och som jag nyss har redogjort för har föranlett mig att vidta särskilda åtgärder för att undersöka i vad mån de synpunkter som har framförts borde föranleda några förändringar i genomförandet av den reform som beslutades år 1975.

Sålunda har jag i januari i år tillsatt en särskild arbetsgrupp under ledning av en av statssekreterarna i budgetdepartementet och med en representant för vart och ett av regeringspartierna¹. Gruppen har till uppgift att noga följa arbetet i RS-projektet, informera regeringen om utvecklingen och föreslå sådana förändringar av projektet som kan visa sig motiverade.

Arbetsgruppen har granskat det material som har redovisats i det

¹ Statssekreteraren Sten Westerberg, ordf., riksdagsledamöterna Kerstin Anér (fp), Åke Polstam (c) och Anders Wijkman (m).

föregående. Gruppen har dessutom anordnat s. k. hearings med representanter för RS-projektet (dvs. RSV och statskontoret), RRV, datainspektionen och landshövdingarna.

Åtgärder har också vidtagits beträffande handläggningen av säkerhets- och integritetsfrågorna i samband med utvecklingen och driften av det nya ADB-systemet. Dessa frågor har som nämnts tillmätts stor betydelse i arbetet med att rationalisera skatteadministrationen. Med anledning av datainspektionens tidigare redovisade synpunkter på delrapport 1976: 4 Integritet och genomförande uppdrog regeringen åt RSV att gemensamt med statskontoret och efter samråd med datainspektionen snarast redovisa förslag till hur säkerhetsorganisationen för utveckling och drift av ADB-systemet skall byggas upp och vilka eventuella resursförstärkningar som kan behövas för att kraven på säkerhet och integritet skall bli tillgodosedda. I uppdraget föreskrevs att de i datainspektionens remissvar redovisade synpunkterna skulle beaktas vid förslagens utformning.

5 Konsekvenser av ett års senareläggning

Det stod klart redan när besluten om förändrad taxeringsorganisation och ett nytt ADB-system fattades, att den tidplan som skisserats för genomförandet var knappt tilltagen. Den bedömdes dock som fullt genomförbar. Flera faktorer, bl. a. RRV:s redovisade uttalanden om förseningar i projektarbetet samt svårigheterna att rekrytera och utbildna personal i vissa fall, har gjort att man inom budgetdepartementet och arbetsgruppen försökt bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av att genomföra reformen av taxeringsarbetet eller ADB-systemet ett år senare än vad som har avsetts. Av särskilt intresse är härvid sambandet mellan taxeringsreformen och det nya ADB-systemet samt de ekonomiska effekterna av en senareläggning. Redogörelsen i det följande bygger i huvudsak på uppgifter från RS-projektet.

5.1 Sambandet mellan taxeringsperiodens längd och det nya ADB-systemet

Det nya ADB-systemet för folkbokföring och beskattning skall enligt planerna successivt byggas ut till att omfatta datorstöd till administrationen av de viktigaste direkta och indirekta skatterna (inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdeskatt, arbetsgivaravgifter m. m.). Stödet avser en rad funktioner för administrationen (debitering, kreditering, uppbörd, kontroll m. m.). En av de största systemdelarna/funktionerna i det nya ADB-systemet — och den del som skall genomföras först — avser ADB-stöd för taxeringsarbetet i första instans. Den fråga som här skall belysas är det verksamhets- och tidsmässiga sambandet mellan taxeringsreformen och det nya ADB-systemet.

Nuvarande taxeringsperiod omfattar tiden den 15 februari — den 30 juni. Vid övergången till tjänstemannagranskning kommer taxeringsperioden att kraftigt förlängas — till en början till den 31 oktober och efter ett par år till den 30 november. Det sker bl. a. för att man bättre än f. n. skall kunna tillgodose kraven på en mer effektiv och likformig taxering. Den förlängda taxeringsperioden ger sålunda möjlighet till att genomföra ett stort antal s. k. TN-revisioner. Genom förlängningen av arbetsperioden får man också till stånd en jämn arbetsbelastning för personalen. Önskemålen om att inte fördröja utsändningen av debetsedlarna över slutlig skatt längre än till i början av december sätter en naturlig gräns för förlängning av taxeringsperioden.

Nuvarande ADB-system är konstruerat med den förutsättningen att taxeringsperioden slutar den 30 juni och att debetsedlarna skickas ut omkring den 10 december. Ytterligare en tidpunkt i tidcykeln bör nämnas, nämligen början av augusti då taxeringsresultatet skall föreligga som underlag för budgetarbetet hos staten och kommunerna. Nuvarande ADB-system bygger — till skillnad från det nya systemet — inte på registrering och maskinell genomgång av deklarationsmaterialet före granskningen utan på registrering efter beslut i taxeringsnämnderna. Det ger således ringa stöd i själva granskningsarbetet. Det innehåller inte heller funktioner för maskinell beräkning av pensionsgrundande inkomst.

Möjligheterna att med nuvarande ADB-system förlänga taxeringsperioden är små. Tiden oktober—november behövs för bl. a. överföring av skatt mellan länen, uträkning av slutlig skatt samt utskrift av längder och debetsedlar. Även möjligheterna att utnyttja tiden juli—september för deklarationsgranskning är begränsade. Tid och resurser krävs bl. a. för rättelse av taxeringar och manuell beräkning av pensionsgrundande inkomst. Vidare infaller i regel semestrar under denna period.

För att taxeringsperioden skall kunna förlängas med nuvarande ADB-system krävs i första hand åtgärder för att avkorta tiden för beräkning av pensionsgrundande inkomst. Vidare måste en statistisk modell för beräkning av taxeringsresultatet utarbetas. Mera väsentliga förändringar i ADB-stödet förutsätter förregistrering av deklarationsmaterialet. Detta innebär ganska stora förändringar. Även med relativt stora investeringar i nuvarande ADB-system bedömer man det inom RS-projektet inte vara möjligt att förlänga taxeringsperioden med mer än två månader, dvs. juli—augusti.

Det finns således ett nära samband mellan taxeringsperiodens längd och det nya ADB-systemet. Om införandet av ADB-systemet fördröjs med ett år finns det därför starka skäl att även senarelägga förlängningen av taxeringsperioden.

5.2 De ekonomiska effekterna

De ekonomiska effekterna av att förlänga taxeringsperioden och att införa det nya ADB-systemet ett år senare än planerat består dels av merkostnader (icke bortfallande kostnader) för att ytterligare ett år använda nuvarande administrativa och tekniska system för taxering, dels av lägre intäkter till följd av att ADB-stödet i deklarationsgranskningen blir sämre och att färre s. k. TN-revisioner kan genomföras. Nedanstående kalkyl är i första hand avsedd att ge en ungefärlig uppfattning av hur stora kostnadsökningarna och intäktsbortfallet blir, inte att redovisa exakta siffror för enskilda poster. Kalkylen är uppgjord på grundval av den kalkyl över kostnader och intäkter för RS-reformen som presenterades i rapporten Rationalisering av skatteadministrationen år 1974.

Kalkylen grundas på förutsättningarna att ADB-systemet får den av statsmakterna beslutade systemstrukturen och att rekrytering av tjänstemän till granskningsorganisationen sker planenligt, men att övergång till förlängd taxeringsperiod sker först år 1979.

Merkostnader för taxering vid ett års senareläggning av reformen (milj. kr.)

Beredning av deklARATIONER	4,5
Beräkning och granskning av pensionsgrundande inkomst (PGI)	8
Kostnader i anledning av eftergranskning (taxeringsprocesser m.m.)	3
Processkostnader för revisioner som ej kan behandlas i taxeringsnämnd	3,5
Arvode till ökat antal taxeringsnämndsordföranden, kronoombud och fritidsgranskare i övrigt	10,5
Portokostnader för underrättelser m.m.	4
Fördröjd omläggning av utbotaxering	2
Projektkostnader för ett års försening	5
	40,5
Minskade kostnader för ADB-driften vid den centrala ADB-anläggningen	-2,5
Merkostnader, netto	38

De minskade intäkterna av att inte förlänga taxeringsperioden 1978 består huvudsakligen i att endast 15 000 av beräknade 25 000 s. k. TN-revisioner kan utföras det året. Effekten härav är svårberäknad. Resultaten av två års försöksverksamhet visar dock som har framgått av det föregående på en merintäkt för det allmänna per revisionstimme på 350—500 kr. Dessutom bör flera revisioner leda till att den preventiva effekten av den nya granskningsorganisationen och utbyggda skattekontrollen börjar verka tidigare.

Avslutningsvis bör i detta sammanhang nämnas att en senareläggning

av taxeringsreformen även leder till senareläggningar på andra områden och därmed också till vissa merkostnader och minskade intäkter på dessa områden.

6 Föredraganden

6.1 Bakgrund

6.1.1 Reformen inom skatteadministrationen

Kungl. Maj:t uppdrog i januari 1973 åt statskontoret och riksskatteverket (RSV) att gemensamt utreda vissa frågor rörande taxeringen i första instans. En arbetsgrupp inom de båda ämbetsverken — RS-utredningen — avgav i maj 1974 en rapport om rationalisering av skatteadministrationen. Rapporten lades till grund för proposition (1975: 87) i ämnet.

Riksdagen drog genom beslut med anledning av propositionen upp riktlinjerna för en ny taxeringsorganisation i första instans (SkU 1975: 31, rskr 1975: 229). Beslutet innebär bl. a. att samtliga deklARATIONER skall granskas och föredras inför taxeringsnämnd av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Tyngdpunkten i granskningsarbetet läggs på granskning av rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklARATIONER. Den nya organisationen skall enligt beslutet byggas upp successivt och vara i huvudsak genomförd till 1978 års taxering.

Den första etappen av uppbyggnaden av den nya granskningsorganisationen genomfördes budgetåret 1975/76. Den omfattade 163 tjänster (prop. 1975: 87, SkU 1975: 31, rskr 1975: 229). Under innevarande budgetår tillförs organisationen i en andra etapp ytterligare 275 tjänster (prop. 1975/76: 100 bil. 16, CU 1975/76: 21, rskr 1975/76: 234). Riksdagen har nyligen beslutat om en tredje uppbyggnadsetapp som avser budgetåret 1977/78 och omfattar 438 tjänster (prop. 1976/77: 100 bil. 18, CU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 164).

Under 1975 års riksmöte beslutade riksdagen dessutom om ett nytt system för ADB inom folkbokföring och beskattning (prop. 1975: 57, SkU 1975: 32, rskr 1975: 230). Det nya systemet innebär bl. a. att skatteadministrationen effektiviseras genom ett väl utbyggt ADB-stöd som underlag för granskning och taxering. Principbeslutet år 1975 om det nya ADB-systemet innebär att datordriften skall bygga på en blandad regional och central registerföring. Under 1975/76 års riksmöte beslutades att 21 län skall ha egna datoranläggningar — de s. k. länsdatorerna — för den regionala ADB-driften i systemet (prop. 1975/76: 100 bil. 9, SkU 1975/76: 35, rskr 1975/76: 212). Dessa datorer avses installeras under åren 1978—1980 och successivt tas i drift regionvis. Härtill kommer en datoranläggning hos RSV för den centrala datordriften i systemet. Frågan hur den centrala datordriften hos RSV skall organiseras behandlades av riksdagen hösten 1976 (prop. 1976/77: 25 bil. 6, SkU 1976/77:

10, rskr 1976/77: 62) då riksdagen anvisade medel för en ADB-drift-enhet. Produktionsstarten för det nya ADB-systemet skall enligt gällande planer ske i början av år 1978.

Arbetet med att förbereda och genomföra de organisatoriska och tekniska förändringarna inom skatteadministrationen ligger på RSV och statskontoret. Det bedrivs inom ramen för det s. k. RS-projektet med personal från dessa myndigheter och från länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. RS-projektet omfattar två utredningar, nämligen en för den organisatoriska utformningen (RS/ORG) och en för uppbyggnad av det nya ADB-systemet och administrativa rutiner i övrigt (RS/AFB). Projektet har successivt redovisat resultatet av arbetet i delrapporter.

För den övergripande ledningen av projektet svarar en för riksskatteverket (RSV) och statskontoret gemensam ledningsgrupp där de båda verkens generaldirektörer ingår. För att bereda underlaget för ledningsgruppens ställningstagande finns en referensgrupp med företrädare för datainspektionen, riksförsäkringsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna samt de anställdas organisationer.

6.1.2 Den aktuella diskussionen om RS-projektet

Några remissinstanser är i sina remissyttranden över delrapporterna 1976: 1 (Taxeringsarbetet i första instans. Organisation och arbetsformer) och 1977: 1 (Taxeringsarbetet i första instans. Författningsförslag) kritiska mot de genomförandeplaner för den nya taxeringsorganisationen som där har presenterats. Vidare har kritik och synpunkter — särskilt rörande det nya ADB-systemet — framförts i en revisionsrapport från RRV, i remissvar från datainspektionen över RS-projektets delrapport 1976: 4 (Integritet och genomförande) samt i skrivelser från landshövdingarna.

Riksrevisionsverkets revisionsrapport samt RS-projektets bemötande

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under perioden juni—oktober 1976 en granskning av RS-projektet. Resultatet redovisades i december 1976 i en revisionsrapport Granskning av utvecklingsarbetet med rationaliseringen av skatteadministrationen (RS-projektet m. m.). Det framhålls i rapporten att RRV inte har inriktat sig på att granska och värdera syftet med reformerna inom skatteadministrationen utan på att redovisa effektiviteten i delar av projektarbetet.

RSV och statskontoret, dvs. de för RS-projektet ansvariga myndigheterna, har bemött RRV:s rapport i en promemoria. Detta skedde i mitten av mars. RRV har därför inte varit i tillfälle att yttra sig över promemorian.

I det följande tar jag i korthet upp de områden där RRV har framfört kritik och redogör för vad RS-projektet har anfört till bemötande av kritiken.

RRV anser i sin rapport att arbetet med *säkerhetsfrågorna* i ADB-systemet är försenat och att det inte i alla avseenden har lett till tillräckligt konkreta resultat avseende planering och samordning.

Från *RS-projektets* sida hävdas att konkreta förslag för att åstadkomma datasäkerhet, fysiskt skydd mot brand, stöld, skadegörelse o. d. inte kunde och enligt planerna inte heller skulle föreligga vid tidpunkten för revisionen. Särskilt för de ADB-tekniskt inriktade delarna av säkerhetsarbetet var förutsättningarna oklara, eftersom valet av centraldator inte blev klart förrän i slutet av granskningsperioden. Enligt projektets bedömning kommer arbetet med säkerhetsfrågorna att vara färdigt till den tidpunkt då systemet planeras tas i drift.

Enligt RRV är arbetet med att ta fram riktlinjer och regler för hur ett enhetligt och effektivt *systemutvecklingsarbete* skall bedrivas — en s. k. systemhandbok — avsevärt försenat. RRV anser vidare att detta arbete har givits låg prioritet av projektledningen.

RS-projektet framhåller att det finns strikta regler för systemarbetet i de delar där det är nödvändigt. Det finns bl. a. en handbok för utvecklingen av nuvarande ADB-system. Arbete pågår emellertid med nya delar och med att förbättra befintliga delar. Anvisningar beräknas bli färdiga i den takt som behoven uppstår.

RRV hävdar att planeringen av *utbildningen* för dem som skall använda det nya ADB-systemet är försenad och att det föreligger oklarhet beträffande möjligheterna att i tid framställa kursmaterial och genomföra utbildning i planerad omfattning.

RS-projektet framhåller att den utbildning som planeras eller skisseras inom projektets ram inte bara föräns av RS-reformen utan även av behovet att allmänt förbättra utbildningsnivån inom skatteområdet. Arbetet med att framställa utbildningsmaterial och genomföra utbildningen underlättas av att den största delen av utbildningsdagarna avser kurser som f. n. redan bedrivs inom skatteadministrationen. Det föreligger numera en utbildningsplan som bygger på såväl RSV:s ordinarie utbud av kurser som de av RS-projektet föränsda nya kurserna. Utbildningen kommer att kräva stora ansträngningar men enligt projektets bedömning är föreliggande utbildningsplan genomförbar.

RRV anser att *planeringen* av projektet inte är tillräckligt underbyggd, samordnad och tillförlitlig. RRV efterlyser bl. a. kontroll- och utvärderingstillfällen i projektet där arbetets resultat och läge kan värderas. RRV anser vidare att rapporteringen och uppföljningen av arbetet sker utan fastställda regler. Detta gör det svårt att få överblick över arbetet. RRV hävdar dessutom att bristerna i planeringen lett till s. k. direktstyrning av projektet.

RS-projektet redogör i sin promemoria för det planeringssystem som tillämpas. Den valda ambitionsnivån i planeringen är enligt *RS-projektet*

en avvägning mellan behovet i varje läge av planering och arbetsinsatsen för densamma. De tidpunkter, där planeringssystemets lämplighet hittills har kunnat prövas, har varit avlämnandet av rapporter till regeringen. De visar enligt projektet att produkterna har kunnat färdigställas på utsatt tid. Man konstaterar vidare att planeringen i RS-projektet liknar den som med framgång har använts i andra stora projekt avseende administrativ rationalisering. RS-projektet anser att smärre, formella brister i planeringen har lett RRV till vidlyftiga och obestyrkta slutsatser om planeringsarbetet.

Det saknas enligt RRV en samlad och enhetlig budgetering och redovisning för det arbete som är samlat inom RS-projektet. De verkliga kostnaderna för projektet går därför inte att följa upp. Dessa brister försämrar möjligheterna att utarbeta *ekonomiska kalkyler*.

RRV anser att de ekonomiska kalkyler som vid olika tillfällen har gjorts i RS-projektet är ofullständiga och bristfälliga även i övrigt. Bl. a. är de inte enhetligt utformade och jämförbara. Projektkostnaderna överstiger enligt RRV väsentligt de siffror som beräknades år 1974. RRV presenterar även en sammanställning av det kalkylmaterial beträffande projektets kostnader som föreligger i RS-projektets rapporter, vilket enligt RRV visar kalkylarbetets brister och kalkylernas känslighet. Enligt RRV kan det inte uteslutas att den beslutade reformen av skatteadministrationen kan ge ett underskott i stället för den beräknade vinst som redovisades år 1974.

RS-projektet framför en rad invändningar mot RRV:s uttalanden om brister i de ekonomiska kalkylerna och om RRV:s beräkning av kostnaden för projektverksamheten. Projektet konstaterar inledningsvis också att syftet med RS-reformen är att uppnå större likformighet och rättvisa vid taxeringen. RS-projektet instämmer dock i att kalkylarbetet har varit eftersatt.

En brist i RRV:s kalkylresonemang är enligt projektet att endast RS-reformen har studerats och att den har belastats med samtliga utredningskostnader. Man kan dock inte välja mellan att antingen genomföra RS-reformen eller avstå från att vidta åtgärder. Nuvarande ADB-system och ADB-utrustning fungerar nämligen längst till åren 1980—1981. Det finns vidare uppenbara brister i nuvarande taxeringsorganisation. Genomförs inte RS-reformen måste således andra förändringar vidtas. För att kalkylen skall vara rättvisande skall enligt projektet vidare endast sådana kostnader som är en följd av RS-reformen belasta projektet. Alla utbildningskostnader är t. ex. inte hänförliga till RS-reformen. Man hävdar också att det finns flera exempel på felaktigheter i RRV:s beräkningar.

För att de ekonomiska kalkylerna skall bli rättvisande måste man enligt RS-projektet vid en omräkning även justera intäktsposterna. Detta

sågs RRV inte ha gjort. Intäkterna av förbättrad deklarationsgranskning och förbättrad skattekontroll i övrigt består av dels en korrektiv, dels en preventiv effekt. Det torde dock i praktiken inte gå att mäta dem.

Projektet presenterar också en aktuell nuvärdeskalkyl för hela projektet. Även med försiktiga antaganden om intäkterna per revision baserade på nuvarande revisionsverksamhet och hittillsvarande försöksverksamhet med s. k. TN-revisioner visar kalkylen enligt projektet på en betryggande lönsamhet.

RRV anser *sammanfattningsvis* att det mot bakgrund av gällande förutsättningar och gjorda iakttagelser inte kan uteslutas att projektets inriktning, omfattning, tekniska och administrativa ambitionsnivå och den planerade systemstrukturen kan behöva ytterligare övervägas för att ADB-systemet skall kunna installeras i avtalad tid och enligt den hittills gjorda planeringen. RRV föreslår att man inom projektet omgående överväger vilka åtgärder som behöver vidtas för att såvitt möjligt säkerställa att projektets huvudsakliga syften nås.

Från *RS-projektets* sida sägs *sammanfattningsvis* att RRV:s revision genomfördes under en period då underlag för bedömning av ambitionsnivå och tidplaner i ett projekt normalt inte föreligger. RS-projektet anser att RRV har dragit alltför vittgående slutsatser i vad avser planeringsläge, arbetsmetoder m. m. utifrån brister på dessa områden. Man konstaterar att resultat hittills har presenterats på utsatta tider. RS-projektet bedömer det också som tämligen säkert att RS-reformen kommer att ge ett statsfinansiellt överskott.

RS-projektet delar inte heller RRV:s syn på behovet av översyn av riksdagens beslut avseende systemstruktur m. m. för ADB-systemet. Ett sådant arbete skulle enligt projektet leda till allvarliga förseningar, avsevärda kostnadsökningar och allvarliga störningar i planeringen av genomförandet.

Som jag tidigare har sagt lämnades RS-projektets promemoria med bemötanden av RRV:s revisionsrapport i mitten av mars i år och RRV har ännu inte tagit ställning till promemorians uppgifter.

Landshövdingarnas skrivelser samt RS-projektets bemötande

Landshövdingarna diskuterade vid ett landshövdingmöte i december 1976 frågor som har samband med det nya ADB-systemet inom folkbokförings- och beskattningsorganisationen. Med anledning härav uppdrog mötet åt tre landshövdingar att i en skrivelse framföra vissa synpunkter och förslag till chefen för budgetdepartementet. Skrivelsen remitterades till RSV och statskontoret — dvs. de för RS-projektet ansvariga verken — för yttrande. Yttrandet föranledde en ny skrivelse från landshövdingarna.

Landshövdingarna anser att man i RS-projektet har gått ifrån riksdagens beslut år 1975 om registerföringen i det nya ADB-systemet och har lagt en större del av registerföringen på den centrala datorn än som avsågs.

Sammanfattningsvis hävdar *landshövdingarna* att i det system som utvecklas inom RS-projektet skapas ett tryck mot ständigt utökad central registerföring genom att terminalåtkomsten förbehålls de centrala registren. Samtidigt minskar de regionala registren i betydelse. Risk föreligger enligt *landshövdingarna* för att den regionala registerföringen på sikt avvecklas och ersätts av centrala register. De ändringar i förhållande till riksdagens beslut som sägs ha vidtagits i det nya systemet medför enligt *landshövdingarna* att länsstyrelserna inte förses med tidsenligt utrustade datorer. Detta får enligt *landshövdingarna* i sin tur på sikt en starkt hämmande effekt på den regionala ADB-utvecklingen.

Landshövdingarna hemställer därför att direktiv skall ges till RSV att beakta de krav som har förts fram dels när underlag för upphandling av läsdatorerna upprättas, dels i det fortsatta arbetet med utveckling av nytt system för ADB inom folkbokförings- och beskattningsorganisationen.

De för RS-projektet ansvariga myndigheterna, dvs. RSV och statskontoret, anser sig ha följt de riktlinjer som riksdagen har angivit. Som stöd härför hänvisas i remissyttrandet på flera punkter till vad som sägs i prop. 1975:57. Det framhålls vidare att det nya ADB-systemet inte inskränker länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas tillgång till register. Genom införandet av terminaler får de tvärtom bättre och enklare tillgång till data i det nya systemet. De för projektet ansvariga myndigheterna, alltså RSV och statskontoret, hemställer därför att *landshövdingarnas* skrivelse lämnas utan avseende.

Vissa integritets- och säkerhetsfrågor

I samband med att RSV och statskontoret fick uppdraget att i nära samarbete med datainspektionen bedriva fortsatt utredningsarbete med ett nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning, begärdes en redovisning av hur integritetsskyddet har tillgodosetts i utvecklingsarbetet samt en plan för ett successivt genomförande av det nya ADB-systemet. Med anledning härav överlämnades i september 1976 en rapport Integritet och genomförande (delrapport 1976: 4) till regeringen. Rapporten remitterades till datainspektionen för yttrande.

Datainspektionen redovisar i sitt yttrande inledningsvis vissa allmänna överväganden om skattekontroll, ADB och integritet. Det finns enligt datainspektionen knappast ett visst, på förhand givet mått av personlig integritet till vilket skattesystemet och dess kontrollfunktioner kan anpassas. Innebörden av integriteten påverkas i stället av det

rådande skattesystemet. Om likformighet och rättvisa i skattesystemet kräver omfattande kontroll, följer härav ofrånkomligt ett motsvarande avkall på den personliga integriteten. Datainspektionen finner det angeläget att framhålla, att det vore olyckligt om värnandet om den personliga integriteten skulle råka i vanrykte till följd av missuppfattningen att syftet vore att minska den skattekontroll som riksdagen och de allra flesta medborgare har funnit angelägen och nödvändig.

Riskerna för integritetsintrång bör enligt datainspektionen därför beaktas när förutsättningarna för och omfattningen av skattekontrollen bestäms. Denna fråga är av allmän politisk innebörd och ankommer i sina huvuddrag på riksdagen. För den kontroll som enligt riksdagens beslut får och skall äga rum bör däremot bästa tänkbara tekniska hjälpmedel tillhandahållas. Det torde enligt datainspektionen inte vara riktigt att avstå från att använda bästa tänkbara hjälpmedel för att därigenom påverka förutsättningarna för kontrollen. Däremot finns skäl att beakta hur de tekniska hjälpmedlen skall användas. Framväxten av nya tekniska möjligheter, bl. a. samkörning av dataregister, gör det enligt datainspektionen nu nödvändigare än någonsin att besluten om förutsättningarna för skattekontrollen fattas av samma politiska organ som bestämmer om skattesystemet, dvs. av riksdagen.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget om det nya ADB-systemet förutsattes att det centrala skatteregistret skulle vara ett internt arbetsregister. Det konstateras i RS-projektets rapport 1976: 4 att registret ur offentlighetsrättslig synvinkel måste betraktas som en allmän handling med de inskränkningar som gäller enligt sekretesslagen (1937: 249). Man har i det fortsatta arbetet i projektet också undersökt huruvida det centrala skatteregistret bör sekretessbeläggas och konstaterat att så bör ske. I stort har man funnit att redan befintliga eller föreslagna sekretessregler är tillräckliga för detta om viss komplettering sker.

Datainspektionen delar uppfattningen att det centrala skatteregistret bör anses som allmän handling. Det blir då av vikt från integritets- synpunkt att bedöma vilken sekretess som kommer att gälla. Så som sker i rapporten bör enligt inspektionen bedömningen göras mot bakgrund av det av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) framlagda förslaget till Lag om allmänna handlingar (se betänkandet SOU 1975: 22).

OSK:s förslag innehåller en regel för utbytet mellan myndigheter av sekretessbelagda handlingar. I de fall där informationsutbytet mellan myndigheterna är livligt bör enligt OSK särskild författningsreglering tillgripas. I rapporten från RS-projektet föreslås också att det i författning skall anges i vilka fall utdrag på ADB-media skall lämnas till myndigheter utanför skatteadministrationen. Datainspektionen framhåller med anledning av detta att sådana bestämmelser innebär att s. k. samkörning med andra myndigheters register regleras i författning. Är

samkörning inte författningsreglerad, kräver den enligt datalagen således datainspektionens tillstånd.

Datainspektionen anför vidare att avsikten med den ursprungliga idén att uppfatta det centrala skatteregistret som ett internt arbetsregister uppenbarligen var att starkt begränsa utlämning av uppgifter och samkörningar. Om nu registret i stället utgör allmän handling krävs för att samma resultat skall uppnås dels att de av OSK föreslagna sekretessreglerna genomförs och dels att samkörningarna — inte bara med andra myndigheters register — författningsregleras. Genom denna reglering får man enligt datainspektionen också till stånd en prövning av skattekontrollens omfattning.

I RS-projektets rapport redogörs för pågående och planerat arbete samt föreslagna åtgärder för dataskydd i det nya ADB-systemet. Enligt datainspektionen vittnar redogörelsen om en hög ambitionsnivå för arbetet på säkerhetsområdet. Detta anser inspektionen vara riktigt.

Datainspektionen delar in säkerhetsfrågorna i ett antal åtgärdsområden. Enligt inspektionens mening bör allt förberedelsearbete inför systemstarten på dessa åtgärdsområden samlas inom ett enda ansvarsområde med en ansvarig ledning. Inspektionen anser vidare att resurserna på säkerhetsområdet bör förstärkas i RS-projektet.

Datainspektionen fäster särskild vikt vid kravet på säkerhetsorganisation. För att säkerhetsorganisationen skall kunna fullgöra sin uppgift krävs enligt inspektionen personell kontinuitet genom uppbyggnads-, installations- och driftskedena. Dessutom bör det direkta ansvaret för säkerhetsfrågorna förankras på hög nivå i myndighetens organisation och inte underställas den eller de chefer inom vars direkta ansvarsområde den kontrollerade verksamheten ingår. I anslutning till sistnämnda synpunkt föreslår datainspektionen att man vad gäller säkerhetsfrågorna omprövar den organisation för den centrala ADB-driften som har planerats.

Remissyttranden om genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.

Flertalet remissinstanser, som har yttrat sig över RS-projektets delrapporter 1976: 1 och 1977: 1, godtar att den nya taxeringsorganisationen genomförs fr. o. m. 1978 års taxering.

Åtskilliga remissinstanser framhåller emellertid att tidsramen för genomförandet är knappt tilltagen. Bl. a. pekar man på svårigheterna att hinna rekrytera och utbilda personalen. Några instanser, bl. a. länsstyrelsen i Kronobergs län, menar att reformen bör skjutas upp några år. Länsstyrelsen anser sålunda att det är bättre att senarelägga reformen än att börja arbeta i den nya organisationen med ofullständiga personalresurser och otillräckligt datastöd. Även länsstyrelsen i Stockholms län uttalar sig för att man skjuter upp genomförandet av refor-

men. Ett alltför snabbt genomförande skulle enligt länsstyrelsen kunna äventyra de mål som man vill nå med den nya organisationen. Länsstyrelsen i Jämtlands län är av samma uppfattning. Även RRV anser att det finns risk för att utbildningsprogrammen inte hinner genomföras i sin helhet före taxeringsåret 1978. Detta kan enligt RRV i sin tur innebära svårigheter att genomföra den nya organisationen enligt planerna.

När det gäller utredningens författningsförslag föreslår remissinstanserna relativt omfattande justeringar och kompletteringar i skilda avseenden. Flera remissinstanser för fram önskemål om att författningsförslagen skall överarbetas på ett mer genomgripande sätt från bl. a. redaktionell synpunkt.

6.1.3 Vidtagna åtgärder

De synpunkter och den kritik mot RS-projektet som jag har redogjort för i det föregående har föranlett mig att vidta åtgärder för att undersöka i vad mån de synpunkter som har framförts borde föranleda några förändringar i den reform som beslutades år 1975.

Således tillkallade jag i januari 1977 en särskild arbetsgrupp under ledning av en av statssekreterarna i budgetdepartementet och med en representant för vart och ett av regeringspartierna. Gruppen har granskat de rapporter, skrivelser och remissyttranden som jag nyss har redogjort för. Vidare har gruppen anordnat s. k. hearings med representanter för RS-projektet (dvs. RSV och statskontoret), RRV, datainspektionen och landshövdingarna.

En annan åtgärd gäller handläggningen av säkerhets- och integritetsfrågorna i samband med utvecklingen och driften av det nya ADB-systemet. Regeringen har uppdragit åt RSV att gemensamt med statskontoret och efter samråd med datainspektionen redovisa förslag till hur säkerhetsorganisationen för utveckling och drift av ADB-systemet skall byggas upp. Datainspektionens synpunkter på RS-projektets delrapport 1976: 4 skall beaktas vid förslaget utformning.

6.1.4 Konsekvenser av ett års senareläggning

RS-projektet har på arbetsgruppens uppdrag belyst möjligheterna att genomföra reformen av taxeringsarbetet ett år senare än enligt statsmakternas beslut. Av särskilt intresse är sambandet mellan taxeringsreformen och det nya ADB-systemet samt de ekonomiska effekterna av en senareläggning.

En av de viktigaste funktionerna i det nya ADB-systemet — och för övrigt den del som skall genomföras först — avser ADB-stöd för taxeringsarbetet i första instans. Nuvarande taxeringsperiod omfattar tiden den 15 februari — den 30 juni. Vid övergången till tjänstemannagranskning kommer taxeringsperioden att kraftigt förlängas — till en början till den 31 oktober och efter ett par år till den 30 november.

Nuvarande ADB-system är konstruerat med den förutsättningen att taxeringsperioden slutar den 30 juni och att debetsedlarna skickas ut omkring den 10 december. Möjligheterna att med nuvarande ADB-system förlänga taxeringsperioden är små. Tiden oktober—november behövs för bl. a. överföring av skatt mellan länen, uträkning av slutlig skatt samt utskrift av längder och debetsedlar. Även möjligheterna att utnyttja tiden juli—september för deklarationsgranskning är begränsade. Tid och resurser krävs bl. a. för rättelse av taxeringar och manuell beräkning av pensionsgrundande inkomst. Vidare infaller de flesta semesterar under denna period. Det finns således ett nära samband mellan en förlängning av taxeringsperioden och införandet av det nya ADB-systemet. Om införandet av ADB-systemet fördröjs med ett år finns det därför starka skäl att även senarelägga förlängningen av taxeringsperioden.

De ekonomiska effekterna av att förlänga taxeringsperioden och att införa det nya ADB-systemet ett år senare än planerat består dels av merkostnader för att under ytterligare ett år använda nuvarande ordning och tekniska hjälpmedel för taxering, dels av lägre intäkter till följd av att ADB-stödet i deklarationsgranskningen blir sämre och att färre s. k. TN-revisioner kan genomföras. Enligt RS-projektets beräkningar uppgår *merkostnaderna* för ett års förskjutning till ca 38 milj. kr.

De minskade *intäkterna* av att inte förlänga taxeringsperioden vid 1978 års taxering består huvudsakligen i att endast 15 000 av beräknade 25 000 s. k. TN-revisioner kan utföras det året. Effekten härav är svårberäknad. Resultaten av två års försöksverksamhet visar enligt RS-projektet dock på en merintäkt för det allmänna per revisionstimme på 350—500 kr. Dessutom bör flera revisioner leda till att den preventiva effekten av den nya granskningsorganisationen och utbyggda skattekontrollen börjar verka tidigare.

6.2 Överväganden

6.2.1 Allmänt

För egen del vill jag inledningsvis slå fast att statsmakternas beslut om reformering av organisationen och arbetsformerna för taxering i första instans, förbättrad skattekontroll och — som ett led däri — införande av ett nytt ADB-system skall genomföras. Den nya skatteadministrationen medför ökad rättvisa och likformighet vid taxeringen och ett mera rationellt förfarande än det nuvarande. Reformen bör bli förmånlig också från statsfinansiell synpunkt, även om nettot för statsverket synes bli mindre än man från början räknade med, bl. a. beroende på ökade personalkostnader.

Mot bakgrund av de förhållanden som jag har redogjort för i det föregående finns det emellertid skäl att överväga i vilken takt taxe-

ringsreformen och det nya ADB-systemet skall genomföras. Den nya taxeringsorganisationen byggs upp i etapper. Enligt gällande tidplan skall organisationen träda i funktion till 1978 års taxering. Samtidigt skall taxeringsperioden förlängas till den 31 oktober. För att detta skall kunna ske måste antingen delar av det nya ADB-systemet tas i bruk år 1978, eller också stora förändringar göras i nuvarande system. Det sistnämnda kräver dessutom att avsevärda resurser dras bort från arbetet med att utveckla och ta i drift det nya systemet. Härav följer att en avsiktlig senareläggning eller oavsiktlig försening i införandet av det nya ADB-systemet i praktiken också innebär en senareläggning av tidpunkten för taxeringsperiodens förlängning och fullständig övergång till tjänstemannagranskning.

Det torde enligt min bedömning i och för sig vara möjligt att i allt väsentligt genomföra taxeringsreformen och ta i drift det nya ADB-systemet i berörda delar enligt gällande tidplan, dvs. till 1978 års taxering. Ett starkt skäl för att genomföra reformen år 1978 är också att en senareläggning medför kostnader och minskade intäkter som inte är obetydliga.

Skälen för att genomföra taxeringsreformen och ta i drift det nya ADB-systemet ett år senare än planerat har emellertid en avsevärd tyngd. En senareläggning skulle innebära att man får mer tid till förfogande för att rekrytera och utbilda granskningspersonal. Vidare kan man genom ytterligare försöksverksamhet förbättra arbetsformerna i den nya organisationen. Även utredningen om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m. m. (Kn 1977: 01), som har väsentlig betydelse för taxeringsprocessen i andra instans, hinner slutföras under uppskovsåret. Det blir också mer tid för att förbereda de omfattande författningsändringar som krävs vid taxeringsreformens genomförande.

Även för arbetet med att utveckla ADB-systemet bör en senareläggning med ett år vara till fördel. Bl. a. får man i RS-projektet mer tid för utredning av de säkerhets- och integritetsfrågor som det nya ADB-systemet för med sig eller som mer allmänt är förknippade med användning av ADB i administrativ verksamhet. Härigenom bör man i högre grad än annars redan i utvecklingsarbetet kunna vidta eller förbereda de skyddsåtgärder som behövs. Man får också möjlighet att i försöksverksamhet praktiskt pröva viktiga funktioner och arbetsrutiner i ADB-systemet. Dessutom bör fler funktioner hos systemet än som ursprungligen planerades kunna utnyttjas redan första året om systemet tas i drift år 1979. Alla funktioner i datorstödet för taxeringsarbetet behöver alltså inte nödvändigtvis senareläggas med ett helt år.

För egen del har jag kommit till den slutsatsen att avgörande skäl talar för att reformen senareläggs med ett år. Jag förordar alltså att den nya taxeringsorganisationen i första instans träder i kraft vid 1979 års taxering i stället för — som tidigare har beslutats — vid 1978 års taxering.

ring. Jag vill emellertid understryka vikten av att det ytterligare a. som jag vill anslå för att förbereda reformen grundligare, verkligen utnyttjas för detta. Härför krävs att de grundläggande förutsättningarna för RS-projektets fortsatta arbete får ligga fast.

6.2.2 Förutsättningarna för RS-projektets fortsatta arbete

En förutsättning för att reformen på taxeringsområdet redan från början skall fungera väl är att rekryteringen av personal i huvudsak sker i planerad takt. Jag vill erinra om att behovet av mer tid för utbildning är ett av de starkaste skälen för en senareläggning av reformen.

Vidare bör vissa organisatoriska och författningsmässiga ändringar vidtas under tiden fram till taxeringsreformens genomförande. Jag avser att i det följande behandla dessa frågor närmare.

Det är som jag nyss har framhållit nödvändigt att beslutet om ADB-systemets tekniska och organisatoriska uppbyggnad och den av riksdagen beslutade ambitionsnivån för datorstödet ligger fast. Det innebär att systemet skall bygga på en blandad regional och central registerföring enligt vad som beslöts år 1975. Det innebär vidare att de regionala datorerna i systemet — de s. k. länsdatorerna — i första hand skall vara avsedda för användning inom folkbokföring och beskattning men att de i viss utsträckning skall vara utbyggbara med hänsyn till den regionala samhällsplaneringens behov av att använda dem.

När riksdagen år 1975 fattade sitt beslut om en blandad regional och central registerföring i det nya ADB-systemet grundades det på en omfattande utvärdering och sammanvägning av en rad faktorer. Även om det finns skäl som talar för en helt regional lösning är det enligt min mening inte rimligt att nu ändra beslutet om systemlösningen. Jag vill i sammanhanget understryka att den valda systemlösningen har ett starkt regionalt inslag, där 21 län — dvs. sju fler än i dag — får egna datorer. Dessa kommer att bli både kraftfullare och modernare än dagens datorutrustning.

Jag vill vidare erinra om skatteutskottets uttalande (SkU 1975: 32 s. 7) att utvecklingsarbetet förutsätts bedrivas med utgångspunkt i att beslutanderätt och inflytande kommer att bevaras hos de regionala myndigheterna, eftersom avsikten är att länsstyrelserna i allt väsentligt skall ha registeransvaret i datalagens mening. Jag vill i likhet med utskottet understryka vikten av att systemet läggs upp och anläggningarna dimensioneras så att de regionala myndigheterna inte hindras i sitt arbete utari smidigt kan komma åt sina egna data. Även andra fördelar från regional synpunkt står att vinna med den beslutade systemlösningen. Således medför den ökade ADB-användningen också ökade krav på datakunskandet hos personalen på regionerna i förhållande till nuläget.

Riksdagens beslut innebar att de regionala datorerna skulle kunna byggas ut och kompletteras med hänsyn till betydelsen för den regionala

utvecklingen av tillgång till data och databehandlingskapacitet. Sistnämnda fråga har nyligen behandlats av ADB-beredningsgruppen hos kommundepartementet i betänkandet (Ds Kn 1976: 7) ADB i den regionala samhällsplaneringen. På framställning av ADB-beredningsgruppen beslutade regeringen den 15 december 1976 att de krav på utbyggbarhet som gruppen har ställt, inom vissa ekonomiska ramar skall beaktas i upphandlingsarbetet avseende de nya länsdatorerna.

Om man nu skulle besluta att gå över till en helt regional lösning skulle den tid, som behövs för ytterligare utredning, riksdagsbeslut och nytt systemutvecklingsarbete framtvinga en försening av taxeringsreformen med minst två, troligen tre år. Ytterligare ett problem med en försening är att de nuvarande länsdatorerna är tekniskt förslitna och — genom att de tillhör en utgången maskinserie — kan bli svåra att underhålla. En längre försening kan därför under en övergångsperiod tvinga fram särskilda åtgärder, som också medför ökade kostnader.

Jag vill i detta sammanhang också beröra de synpunkter på utformningen av ADB-systemet som länsstyrelserna har framfört. De menar att man i RS-projektet har frångått de riktlinjer som statsmakterna har angivit för systemets uppbyggnad och förlagt en större del av datordriften till den centrala datoranläggningen än vad som har avsetts. Av prop. 1975: 57 (s. 58) framgår dock att terminalerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning skall kopplas till den centrala datorn. Detta behöver emellertid inte utesluta att terminaler för andra ändamål, exempelvis för den regionala samhällsplaneringen, kan kopplas till de regionala datorerna.

Den systemutformning som framgår av 1975 års riksdagsbeslut och enligt vilken man arbetar i RS-projektet innebär att länsstyrelserna får lika god tillgång som f. n. till data om enskilda individer, företag och fastigheter i den egna regionen. Som har framgått av vad jag tidigare har sagt får länsstyrelserna dessutom tillgång via terminal till den centrala skatteregistret och organisationsregistret.

Jag vill betona att den förlängda tid som enligt mitt förslag anslås till förberedelsearbete inte skall användas för att utreda förutsättningarna för att använda de regionala datorerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning även för ADB-system inom andra verksamhetsområden, t. ex. exekutionsväsendet och fastighetsregistreringen. En sådan utredning skulle kräva avsevärt mer tid än som står till förfogande. Det finns dessutom nackdelar med att utnyttja samma datorutrustning för flera ADB-system, bl. a. ökade beroenden mellan olika verksamheter och därmed också risk för förseningar i genomförandet av samtliga berörda verksamheter och för störningar och prioriteringsproblem i den löpande driften. Jag vill dock framhålla att vad jag här har sagt inte på något sätt utesluter en regionaliserad datordrift för andra ADB-system. Detta får dock i så fall ske på annan utrustning än de regionala datorerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning.

Det är däremot av stort värde att få bättre tid att studera hur den regionala samhällsplaneringens ADB-behov skall tillgodoses. Två rapporter som behandlar denna fråga (Ds Kn 1976: 7 ADB i den regionala samhällsplaneringen och statistiska centralbyråns förslag Den regionalstatistiska databasen) remissbehandlas f. n. och kan bli föremål för regeringens ställningstagande tidigast hösten 1977. Först då finns underlag för ett ställningstagande till i hur stor utsträckning de nya länsdatorerna skall användas för samhällsplaneringens behov.

6.2.3 *Åtgärder inför taxeringsreformens genomförande*

Det är självfallet angeläget att man effektivt utnyttjar den ytterligare tid för förberedelsearbete som senareläggningen innebär. När det gäller rekrytering av personal vill jag — efter samråd med chefen för kommundepartementet — framhålla att den i huvudsak bör fortsätta som planerat. I den tredje utbyggnadsetappen, som omfattar 438 tjänster under budgetåret 1977/78, bör granskningspersonal rekryteras i planerad utsträckning. De organisatoriska ändringarna inom länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna bör göras snarast möjligt när personal har rekryterats i tillräcklig omfattning. Riktningen i detta hänseende anser jag bör vara den 1 januari 1978. Den definitiva tidpunkten får bestämmas av regeringen.

Vad jag nu har sagt innebär att behovet att belasta det under femtonde huvudtiteln upptagna förslagsanslaget B 1. Länsstyrelserna minskar jämfört med av riksdagen anvisade medel för budgetåret 1977/78.

Utbildning av granskningspersonalen bör inriktas på att ge personalen mera djupgående och allsidiga kunskaper om de nya uppgifter som väntar i den kommande organisationen. Det är också viktigt att granskningspersonalen kan utnyttjas effektivt i taxeringsarbetet redan vid 1978 års taxering. Jag vill här till en början erinra om den försöksverksamhet med tjänstemannagranskning av deklARATIONER som har bedrivits inom RS-projektets ram sedan år 1973. I flera län har man sålunda bl. a. prövat en utökad medverkan av lokal skattemyndighet i det förberedande granskningsarbetet. Därvid har i viss utsträckning tillämpats de arbetsformer som avses gälla i den nya organisationen. Bl. a. har man prövat olika former för taxeringsrevision som stöd för taxeringen i första instans (s. k. TN-revision).

Det är enligt min mening angeläget att man fortsätter och utvidgar denna försöksverksamhet. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas frågan om revisionsverksamhetens inriktning och omfattning. Därvid bör man beakta erfarenheterna av hittillsvarande försöksverksamhet och de synpunkter som har förts fram av remissinstanserna.

Det är också lämpligt att man redan nu genomför sådana författningsändringar som behövs för att verksamheten vid 1978 års taxering

skall kunna anpassas till arbetsformerna i den kommande organisationen.

Som jag har nämnt i det föregående förutsätter en förlängning av taxeringsperioden att det nya ADB-systemet tas i drift redan år 1978 eller att stora förändringar görs i nuvarande system. Jag anser därför att taxeringsperioden bör förlängas först fr. o. m. 1979 års taxering. En följd av detta ställningstagande blir att även utvidgningen av taxeringsnämndernas beslutsområde bör gälla först fr. o. m. 1979 års taxering. En sådan utvidgning förutsätter nämligen i princip att taxeringsperioden förlängs. Med hänsyn till vad jag nu har anfört lägger jag inte i detta sammanhang fram några författningsförslag i dessa delar. Av bl. a. författningstekniska skäl är jag inte heller beredd att nu föreslå några ändringar av reglerna om taxeringsrevision. Den försöksverksamhet som jag har förordat på området torde inte kräva några författningsändringar.

Däremot bör man redan nu genom författningsändringar möjliggöra en bättre anpassning av granskningsorganisationen till den nya ordningen. Jag tänker här bl. a. på indelningen i taxeringsdistrikt och taxeringsnämndernas verksamhetsområden.

Taxeringsarbetet i första instans sker f. n. inom olika slags taxeringsdistrikt. I varje län skall sålunda finnas lokala taxeringsdistrikt och särskilda taxeringsdistrikt. För varje lokalt distrikt finns det en lokal taxeringsnämnd som verkställer taxering av flertalet skattskyldiga inom distriktet.

I varje fogderi skall det finnas minst ett särskilt taxeringsdistrikt, inom vilket särskild taxeringsnämnd (s. k. rörelsenämnd) taxerar fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser med mer invecklade inkomstförhållanden. Till denna kategori hör bl. a. enskilda rörelseidkare och flertalet jordbrukare.

I varje län skall det dessutom finnas ett eller flera särskilda taxeringsdistrikt där särskild taxeringsnämnd (s. k. bolagsnämnd) verkställer taxering av bl. a. aktiebolag och föreningar. Till sådant distrikt skall om det kan ske också hänföras bl. a. delägare i fåmansbolag.

Indelningen i taxeringsdistrikt beslutas av länsstyrelsen.

RS-projektet föreslår (delrapport 1976: 1 och 1977: 1) i enlighet med 1975 års principbeslut att den kategori deklARATIONER som skall behandlas av särskild nämnd skall minska jämfört med f. n. De deklARATIONER som f. n. behandlas av bolagsnämnderna föreslås dock även i fortsättningen skola föras till särskild nämnd. Däremot skall enligt RS-projektet huvuddelen av de deklARATIONER som f. n. behandlas av rörelsenämnd i fortsättningen behandlas av lokal nämnd. Endast de mest komplicerade av dessa deklARATIONER bör överlämnas till särskild nämnd. Bl. a. mot denna bakgrund anser utredningen att det nuvarande systemet med uppdelning av de särskilda nämnderna på rörelsenämnd resp. bolagsnämnd bör slopas.

Enligt förslaget skall det finnas endast en typ av särskild taxeringsnämnd som skall taxera dels aktiebolag, föreningar m. fl. juridiska personer, dels fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser vilkas inkomstförhållanden är av "särskilt" invecklad beskaffenhet. Fåmansbolagsdelägare och dennes familjemedlemmar föreslås i princip bli taxerade av samma nämnd som taxerar företaget. Enligt beräkningar i RS-projektet innebär dessa fördelningsprinciper att i varje fall drygt 500 000 deklARATIONER behandlas i särskild nämnd mot f. n. ca 1 miljon.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget. Däremot motsätter sig det helt övervägande antalet av dessa instanser förslaget att endast deklARATIONER av "särskilt" invecklad beskaffenhet skall kunna hänföras till särskild nämnd. En sådan ordning skulle enligt många remissinstansers uppfattning utesluta möjligheten att inrätta särskild nämnd för sådana deklARATIONER som skall granskas av lokal skattemyndighet.

För egen del får jag anföra följande. Förslagen i denna del bör som flera remissinstanser har påpekat ses mot bakgrund av hur granskningsarbetet fördelas mellan länsstyrelse och lokal skattemyndighet i den nya organisationen. Jag vill här erinra om riksdagens beslut nyligen i denna fråga (prop. 1976/77: 100 bil. 18, CU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 164). Enligt beslutet skall deklARATIONER från aktiebolag, föreningar m. fl. skattskyldiga i de s. k. B- och C-längderna, delägare i fåmansbolag och deras familjer samt högst 75 000 övriga svårkontrollerade deklARATIONER granskas regionalt. Detta innebär att drygt en halv miljon deklARATIONER skall granskas hos länsstyrelserna medan övriga skall granskas hos de lokala skattemyndigheterna.

I fråga om indelningen i nämnder ansluter jag mig till uttalandet i prop. 1975: 87 (s. 132) att särskilda taxeringsnämnder bör behållas för de svårare deklARATIONERNA liksom att de lokala nämnderna vid ett genomförande av reformen bör kunna avgöra en del av de löntagar-, jordbruks- och rörelsedeklARATIONER som nu handläggs i särskild nämnd. Antalet särskilda nämnder bör därför kunna minska något. Jag biträder även förslaget att endast en typ av särskild nämnd skall finnas.

Jag delar vidare remissinstansernas uppfattning att särskilda nämnder bör kunna inrättas för deklARATIONER som granskas hos lokal skattemyndighet. En viss specialisering av taxeringsnämnderna även i fråga om sådana rörelseidkare m. fl. som skall granskas på lokal nivå är sålunda enligt min mening lämplig. Jag anser att länsstyrelserna — inom ramen för de allmänna fördelningsprinciper som jag nyss har förordat — bör ges rätt fria händer att fördela det ifrågavarande deklARATIONSMATERIALET mellan lokala och särskilda nämnder. De närmare föreskrifter som behövs bör tas in i taxeringskungörelsen (1957: 513). Avsikten är att regleringen skall ge länsstyrelserna möjlighet att ta hänsyn till speciella förhållanden inom länet. Det är därvid inte bara deklARATIONSMATERIALET

struktur och organisationen av granskningen som kan behöva beaktas. Även möjligheterna att rekrytera lämpliga taxeringsnämndsordförande kommer här att spela in. I fråga om taxeringsnämnder som handlägger komplicerade deklarationer av många olika slag är det erfarenhetsmässigt svårt att få ordförande med tillräckliga kunskaper inom granskningsområdet. Som flera remissinstanser har påpekat torde därför en viss specialisering av arbetsuppgifterna underlätta rekryteringen av ordförande.

Den anpassning av organisationen som enligt min mening alltså bör göras fr. o. m. 1978 års taxering förutsätter ändringar i taxeringslagen (1956: 623, omtryckt 1971: 399, ändrad senast 1976: 1101), TL. I avvaktan på den mera genomgripande omarbetningen av TL bör nu minsta möjliga ingrepp göras i lagen. Jag föreslår därför att en föreskrift tas in i 4 § TL om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om indelning i taxeringsdistrikt och om taxeringsnämnds verksamhetsområde med avvikelse från nu gällande regler. Den närmare reglering på området som kan behövas inför 1978 års taxering kan ske genom ändring i taxeringskungörelsen.

När det gäller frågan om att ge länsstyrelser och lokala skattemyndigheter ökade möjligheter att sätta in personal för att biträda taxeringsnämnderna vill jag anföra följande.

F. n. skall länsstyrelsen förordna ett, två eller tre kronoombud att biträda lokal taxeringsnämnd (6 § 1 mom. TL). För särskild taxeringsnämnd förordnar länsstyrelsen en eller flera taxeringsinspektörer (6 § 2 mom. TL). Uppdraget att vara kronoombud är i princip ett fritidsuppdrag. Taxeringsinspektör är tjänsteman vid länsstyrelsen.

Kronoombud och taxeringsinspektör är alltså f. n. knutna till viss taxeringsnämnd. I likhet med RS-projektet och remissinstanserna anser jag att det biträde som länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna skall lämna taxeringsnämnderna i den nya organisationen inte bör låsas på detta sätt. De tjänstemän som skall biträda taxeringsnämnderna avses i stor utsträckning arbeta i granskningsgrupper. Jag delar RS-projektets uppfattning att varje sådan grupp skall kunna biträda flera taxeringsnämnder och fördela sin medverkan på det sätt som visar sig lämpligast. Något särskilt förordnande att utföra granskning eller vara föredragande bör inte krävas. Dessa arbetsuppgifter följer med tjänsten hos länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. I vilken utsträckning och åt vilken eller vilka taxeringsnämnder tjänstemannen i det särskilda fallet skall lämna sitt biträde är en organisationsfråga som får lösas i administrativ ordning.

För att den granskningspersonal som finns hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna skall kunna tas i anspråk på här angivet sätt vid 1978 års taxeringsarbete, bör redan nu i TL tas in uttrycklig bestämmelse om att länsstyrelse och lokal skattemyndighet skall med-

verka i taxeringsnämnds arbete. Vidare bör anges att sådan medverkan skall ske i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Jag föreslår att regler av denna innebörd tas in i 16 § 1 mom. TL. De föreskrifter om lokal skattemyndighet som nu finns i detta moment bör utgå. De kan lämpligen samordnas med de föreskrifter som enligt vad jag nyss har sagt skall utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Jag föreslår vidare att 6 § 1 och 2 mom. TL kompletteras med bestämmelser om att kronombud eller taxeringsinspektör inte behöver utses när tjänsteman hos länsstyrelse eller lokal skattemyndighet är föredragande i taxeringsnämnden med stöd av 16 § 1 mom. De ytterligare författningsändringar som behövs i samband med att man inför ökad tjänstemannamedverkan vid taxeringen avser jag att behandla vid den kommande mer genomgripande författningsregleringen.

Med hänsyn till att taxeringsperioden vid 1978 års taxering liksom f. n. avses skola sluta den 30 juni måste också övervägas hur personalen skall tas i anspråk under sista halvåret 1978. Helt allmänt vill jag här säga att skattechefen bör ha stor frihet att med hänsyn till de särskilda förhållanden inom länet sätta in den personal som är avsedd för den nya granskningsorganisationen på de uppgifter som är mest angelägna.

Jag har tidigare pekat på det stora utbildningsbehov som föreligger. Jag utgår därför från att viss del av perioden i fråga kommer att tas i anspråk för utbildning. Personalen bör också kunna medverka i förberedelserna för arbetet i den nya organisationen. Till de uppgifter som här blir aktuella hör arbetet med att planera verksamheten i de olika granskningsgrupperna och med att få fram underlag för den kommande kontrollverksamheten. Det kan också vara lämpligt att pröva att i ökad utsträckning bedriva kontrollverksamhet i samband med taxeringsnämndsarbetet.

Genom sådana åtgärder som jag här har förordat finns det goda förutsättningar för att senareläggningen av taxeringsreformen får den positiva effekten att den nya organisationen vid genomförandet kan fungera effektivare och smidigare än vad som hade varit möjligt om man skulle ha genomfört den enligt den ursprungliga tidplanen.

Det är enligt min mening också naturligt att granskningspersonalen under ifrågavarande tid sätts in på andra näraliggande uppgifter. Jag avser bl. a. medverkan vid utredning och processföring beträffande mål i länsskatterätt. Det skulle sålunda vara till fördel för skatteadministrationen som helhet om en del av personalresurserna kunde användas för att arbeta av de balanser i fråga om besvär till länsskatterätterna som finns på de nuvarande taxeringsenheterna. För denna uppgift bör självfallet endast mera erfaren personal användas.

Jag vill också peka på behovet av att resurser sätts in på arbetet med kontroll av källskatt och arbetsgivaravgifter. Även inom mervärdeskat-

tens område är det angeläget med ökade kontrollinsatser. Det kan vidare vara lämpligt från utbildningssynpunkt att granskningspersonalen får medverka i handläggningen av ärenden om skattetillägg och förseningsavgift vid lokal skattemyndighet. Det bör i första hand ankomma på berörda myndigheter att efter samråd avgöra hur personalresurserna lämpligen bör användas.

6.2.4 Utveckling och införande av ADB-systemet

Jag vill nu kortfattat beröra de fortsatta arbetet med att utveckla och ta i drift det nya ADB-systemet samt de effekter som senareläggningen får i det hänseendet. Jag har redan i det föregående angivit de förutsättningar som bör gälla för systemets utformning. Jag vill här erinra om att ADB-systemet enligt gällande planer skall införas successivt under åren 1977—1981. Även den tekniska utrustningen skall installeras successivt fr. o. m. våren 1977 då den centrala datoranläggningen hos RSV i Solna installeras t. o. m. sommaren 1980, då den sista av de regionala datorerna installeras.

En senareläggning av taxeringsreformen i väsentliga delar medför som jag nyss har konstaterat att ADB-systemet för beskattningen inte bör tas i drift förrän till 1979 års taxering. Denna fördröjning leder till att även andra delar av ADB-systemet måste senareläggas, dock inte alltid med ett helt år. Genom att ytterligare tid anslås till förberedelser bör det vara möjligt att låta genomförandet ske på kortare tid än enligt gällande tidplanering. I en del fall — det gäller bl. a. datorstödet för taxering — bör också flera funktioner än planerat kunna tas i drift redan från början. Det är också möjligt att vissa förändringar kan göras i nuvarande ADB-system för att underlätta en del arbetsmoment och för att förenkla övergången till det nya systemet. Arbetet pågår f. n. inom RS-projektet med att utarbeta alternativa planer för hur arbetet med det nya ADB-systemet bör bedrivas om taxeringsreformen senareläggs.

En väsentlig faktor när det gäller att bedöma konsekvenserna av en senareläggning är tidplanerna för upphandling av ADB-utrustning. Hittills har den centrala datorutrustningen upphandlats. Den håller f. n. på att installeras hos RSV. Övriga upphandlingar gäller de 21 regionala datorerna och en testanläggning, ca 500 textskärmsterminaler med skrivare samt utrustning för dataregistrering (ca 400 platser). Enligt gällande tidplaner skulle offertförfrågningarna tillsammans med utförliga specifikationer av vilka tekniska och kapacitetsmässiga krav utrustningen skall uppfylla ha sänts ut till leverantörerna i februari—mars år 1977. Så har också skett för de båda sistnämnda utrustningstyperna. Leveransen skulle huvudsakligen ske under år 1978 för terminalerna och dataregistreringsutrustningen samt under år 1979 för de regionala datorerna.

För att säkerställa att ADB-systemet kan tas i drift år 1979 och för att göra det möjligt att installera och trimma in utrustningen och för-

bereda personalen bör enligt min mening gällande tidplaner för upphandlingen i stort sett följas. En mindre förskjutning av upphandlingen av de regionala datorerna synes dock vara ofrånkomlig. Likaså bör rekryteringen av delar av den personal som behövs för den centrala ADB-driften hos RSV kunna ske senare än som f. n. planeras.

Jag har tidigare behandlat vilka organisatoriska och författningsmässiga åtgärder som bör vidtas på taxeringsområdet under tiden fram till reformens genomförande. Jag skall avslutningsvis också något beröra hur den förlängda tiden för utveckling av ADB-systemet bör utnyttjas. Det är enligt min mening angeläget att grundligare utreda de integritets- och sekretessfrågor samt de övriga säkerhetsfrågor som är förknippade med användning av ADB inom skatteadministrationen. Det gäller såväl mera allmänt som för den valda datordriftslösningen med blandad regional och central registerföring. Bland de integritetsskyddsfrågor som bör studeras ingår möjligheterna att begränsa och kontrollera de fall, där man från terminal i ett län via det centrala skatteregistret kan hämta uppgifter om individer och företag i andra län. Fördjupade utredningar av säkerhetsfrågorna behövs för att man i största möjliga utsträckning redan under utvecklings- och införandeskedet skall kunna bygga in nödvändigt skydd i ADB-utrustningen, arbetsrutinerna och organisationen. Att åstadkomma ett effektivt skydd i olika avseenden — driftsäkerhet, integritets- och sekretesskydd, fysiskt skydd o. d. — är emellertid inte en engångsuppgift utan kräver fortlöpande systematiska insatser. Ytterligare utredningar bör ge ett bättre underlag för organisationen och prioriteringen av det fortsatta arbetet med säkerhets- och integritetsskyddet.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen redan tidigare har uppdragit åt RSV att gemensamt med statskontoret och efter samråd med datainspektionen snarast redovisa förslag till hur säkerhetsorganisationen för utveckling och drift av ADB-systemet skall byggas upp och vilka eventuella resursförstärkningar som kan behövas för att kraven på säkerhet och integritet skall bli tillgodosedda. I uppdraget föreskrevs att datainspektionens synpunkter på RS-projektets delrapport 1976: 4 Integritet och genomförande skulle beaktas vid förslagens utformning.

Vidare bör enligt min mening den tid som står till förfogande användas för ytterligare tester och försöksverksamhet med det nya ADB-systemet. Bl. a. bör det vara möjligt att vid 1978 års taxering köra delar av det nya systemet parallellt med det nuvarande för ett eller ett par län. Härigenom kan man pröva de mest väsentliga och känsliga systemdelarna och arbetsrutinerna. Det blir även mer tid för att utbilda och på annat sätt förbereda den personal som skall använda eller berörs av det nya ADB-systemet. Det bör enligt min mening sålunda finnas goda möjligheter att använda ett ytterligare år på ett konstruktivt sätt

och även till att återvinna en del av de kostnadsökningar som senareläggningen för med sig.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels antaga förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623),

dels godkänna vad jag har förordat om genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1977-03-24	5
1 Inledning	5
2 Statsmakernas beslut	6
2.1 Ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m.	6
2.1.1 Arbetsformer vid granskning och taxering	6
2.1.2 ADB-stöd vid granskning och taxering	7
2.1.3 Granskningsorganisationen m. m.	8
2.2 Det nya systemet för ADB inom folkbokförings- och beskattningssområdet	10
2.2.1 Principbeslut om nytt ADB-system	10
2.2.2 De regionala datorerna i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning	13
2.2.3 Organisation för den centrala datordriften i ADB-systemet	14
3 Den aktuella diskussionen om RS-projektet	15
3.1 Riksrevisionsverkets revisionsrapport samt RS-projektets bemötande	15
3.1.1 Allmänt	15
3.1.2 ADB-säkerhet	16
3.1.3 Riktlinjer och regler för systemarbetet	17
3.1.4 Utbildningen	17
3.1.5 Planering m. m.	18
3.1.6 Ekonomiska kalkyler m. m.	19
3.1.7 Avslutande synpunkter	23
3.2 Landshövdingarnas skrivelser angående de nya länsdatorerna samt RS-projektets bemötande	24
3.2.1 Bakgrund	24
3.2.2 Fastighetsredovisningen	25
3.2.3 Registerföring avseende folkbokföringen	26
3.2.4 Registerföring av juridiska personer	27
3.2.5 Central registerföring av arbetsregister för beskattning ..	28
3.2.6 Sammanfattning och avslutning	29
3.3 Vissa integritets- och säkerhetsfrågor	29
3.3.1 Bakgrund	29
3.3.2 Allmänna synpunkter på skattekontroll och ADB	30
3.3.3 Det centrala skatteregistrets karaktär	31
3.3.4 Skyddsåtgärder	34
3.4 Remissyttranden angående genomförandet av den nya taxeringsorganisationen, m. m.	34
4 Vidtagna åtgärder	36
5 Konsekvenser av ett års senareläggning	37
5.1 Sambandet mellan taxeringsperiodens längd och det nya ADB-systemet	37
5.2 De ekonomiska effekterna	39
6 Föredraganden	40
6.1 Bakgrund	40
6.1.1 Reformen inom skatteadministrationen	40

6.1.2	Den aktuella diskussionen om RS-projektet	41
6.1.3	Vidtagna åtgärder	48
6.1.4	Konsekvenser av ett års senareläggning	48
6.2	Överväganden	49
6.2.1	Allmänt	49
6.2.2	Förutsättningarna för RS-projektets fortsatta arbete	51
6.2.3	Åtgärder inför taxeringsreformens genomförande	53
6.2.4	Utveckling och införande av ADB-systemet	58
7	Hemställan	60
8	Beslut	60