

Nr 57

Regeringens proposition om ett nytt system för automatisk databehandling inom folkbokförings- och beskattningsområdet;

beslutad den 13 mars 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen dras riktlinjer upp för ett fortsatt utredningsarbete på ett nytt ADB-system med sikte främst på de krav som folkbokföringen och beskattningen uppställer. Det framhålls att övergång till ett modernt ADB-system bör kunna leda till effektivitetsvinster inom främst taxerings- och uppbördsfunktionerna.

Den föreslagna systemstrukturen innebär en blandad regional och central registerföring. För länsstyrelsernas del ger förslaget samma register-tillgång som f. n. samt härutöver terminalåtkomst till ett för hela landet gemensamt skatteregister. I det fortsatta utredningsarbetet skall särskilt belysas möjligheterna att variera de regionala anläggningarnas kapacitet och antal.

Utvecklingsarbetet skall enligt förslaget bedrivas med sikte på ett successivt genomförande av ett nytt ADB-system fr. o. m. år 1978.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-03-13

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Löfberg, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Sträng

Proposition om ett nytt system för automatisk databehandling inom folkbokförings- och beskattningsområdet

1 Inledning

1963 års riksdag fattade principbeslut om att maskiner för automatisk databehandling (ADB) skulle införas som hjälpmedel inom folkbokföringen och för arbetet med bl. a. uppbörd och redovisning av de direkta skatterna (prop. 1963: 32, SU 1963: 41, rskr 1963: 101). Principbeslutet innebar att länsstyrelserna med vissa undantag skulle förses med datamaskiner.

Övergången till ADB inom folkbokförings- och uppbördsverksamheten var i huvudsak genomförd vid årsskiftet 1967—1968. Från början fanns 20 datamaskiner för dessa uppgifter, fördelade på 19 länsstyrelser. Med hänsyn till folkmängden hade länsstyrelsen i Stockholms län fått två maskiner. Länsstyrelserna i de fem till befolkningen minsta länen — Uppsala, Gotlands, Blekinge, Hallands och Jämtlands län — saknade egen datamaskin, men hade erforderlig utrustning för stansning och sortering av hålkort. För driften av länsanläggningarna och vissa arbetsuppgifter i samband därmed inrättades datakontor inom skatteavdelningen vid samtliga länsstyrelser, således även vid de länsstyrelser som hade enbart stansutrustning.

Genom beslut vid 1969 års riksdag modifierades organisationen av länsstyrelsernas datamaskinanläggningar (prop. 1969: 81, SU 1969: 82, rskr 1969: 221). Därigenom övergick man till ett enhetligt maskinsystem av fabrikatet DATASAAB. Vidare minskades antalet anläggningar till 15 i syfte att anpassa maskinkapaciteten till behoven. Ytterligare fem län, nämligen Södermanlands, Kronobergs, Skaraborgs, Värmlands och Gävleborgs län, saknar därefter egen datamaskin. Anläggningarna för-

hyrdes till en början, men efter ett beslut härom vid 1973 års riksdag (prop. 1973: 142, FiU 1973: 39, rskr 1973: 297) köptes anläggningarna.

Grunddragen i nuvarande magnetbandsorienterade ADB-system för folkbokföring och beskattning utvecklades redan åren före 1963 och har sedan dess i stort sett bibehållits. Utvecklingen på det administrativa området har därefter lett till en kraftig ökning av kraven på databehandling.

Mot denna bakgrund påbörjade riksskatteverket (RSV) under hösten 1972 tillsammans med statskontoret en förstudie till en total översyn av det nuvarande ADB-systemet inom folkbokförings- och beskattningsområdet. I oktober 1973 framlades en lägesrapport över förstudien. Ett stort antal remissinstanser bereddes av RSV tillfälle att lämna synpunkter på denna rapport. Med rapporten, remissyttrandena och viss ytterligare utredning som underlag har RSV därefter i samråd med statskontoret utarbetat ett principförslag avseende ADB inom folkbokföring och beskattning.

Efter remiss har yttranden över RSV:s principförslag avgetts av domstolsväsendets organisationsnämnd, rikspolisstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, datainspektionen, försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), riksrevisionsverket, statens personalpensionsverk, patent- och registreringsverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i samtliga län — efter hörande av vissa lokala skattemyndigheter samt i vissa fall med bifogande av en promemoria utarbetad av en arbetsgrupp ledd av landshövding Nils Hörjel och länsöverdirektör Tore Nyqvist, och bestående av personal från länsstyrelserna, i det följande benämnd Länsstyrelsernas arbetsgrupp (LAG), länsstyrelsernas organisationsnämnd, samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet, fastighetsdatakommittén, datasamordningskommittén, 1972 års skatteutredning, riksnämnden för kommunal beredskap, ADB-beredningsgruppen, Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner, Stockholms län, Malmöhus län samt Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges standardiseringskommission samt Föreningen Sveriges fögderichefer, Föreningen Sveriges kronofogdar och Föreningen Sveriges länsdatachefer (FSL).

RSV:s förslag har utarbetats mot bakgrund av bl. a. det av verket och statskontoret avgivna förslaget till rationalisering av skatteadministrationen. Sistnämnda fråga har jag anmält tidigare denna dag och regeringen har beslutat att förelägga riksdagen proposition med förslag om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m.

2 Riksskatteverkets principförslag

Behovet av ett nytt system

RSV anser att nuvarande ADB-system för folkbokföring och beskattning måste ersättas med ett mera tidsenligt system. Den främsta anledningen är att utvecklingen på det administrativa området har lett till en sådan ökning av kraven på databehandling att nuvarande programvara och maskinutrustning inte kan tillfredsställa dessa krav. Till detta kommer att den nuvarande maskinparken måste ersättas mot slutet av 1970-talet dels på grund av förslitning, dels på grund av den fortlöpande tekniska utvecklingen. Någon samlad översyn av ADB-systemet inom folkbokförings- och beskattningsområdet har inte skett sedan övergången till ADB genomfördes åren 1966—1968. Innan en ny teknisk utrustning tas i bruk måste en total översyn av ADB-systemet ske.

Ett tidsenligt ADB-system inom folkbokförings- och skatteområdet måste enligt RSV vara så flexibelt att det fortlöpande kan anpassas till förändringar i författningar och i uppbyggnaden av administrationen. Det måste också kunna tillgodose stora krav på snabb åtkomst av data. ADB-system som är magnetbandsorienterade uppfyller inte dessa krav. Ett ADB-system kan göras flexibelt genom att data lagras på direktminne på ett sådant sätt att samma data kan användas för olika tillämpningar. Även snabb åtkomst av ADB-lagrade data kan åstadkommas genom denna lagringsteknik.

Rationaliseringsmöjligheter inom RSV:s ansvarsområde

Ett direktminnesorienterat ADB-system möjliggör enligt RSV åtkomst via terminal till information om bl. a. personer och företag. Härigenom skulle ett stort antal kortregister, förteckningar och listor kunna slopas. Möjligheten till rationaliserings- och effektivitetsvinster inom framför allt taxerings- och uppbördsfunktionerna bedöms vara mycket stora. RSV fäster särskild vikt vid att dessa rationaliseringsåtgärder innebär dels en förenklad administration, dels minskat uppgiftslämnande för allmänheten, arbetsgivare och andra myndigheter och dels en förbättrad skattekontroll. Det i annat sammanhang av RSV avlämnade förslaget till omfattande förändringar inom preliminärskatte-, taxerings- och debiteringsområdet förutsätter tillgång till ett direktminnesorienterat ADB-system.

Flertalet länsstyrelser har ansett att det ADB-system som RSV f. n. utvecklar för exekutionsväsendet borde integreras med skatteförvaltningens system. RSV framhåller att ADB-systemet för exekutionsväsendet planeras att tas i drift år 1978, dvs. samtidigt som det föreslagna nya ADB-systemet för folkbokföring och beskattning. Att på en gång och i ett integrerat mönster genomföra dessa båda system kräver personella resurser för systemanalys och systemutveckling i en omfattning som

enligt RSV:s bedömning inte kan påräknas. För att undvika betydande försening av exekutionsväsendets ADB-system bör detta genomföras med oförändrad inriktning. De samordningsmöjligheter som utan olägenhet kan tillgodoses kommer att tas till vara, t. ex. informationsutbyte och gemensamt utnyttjande av linjenät och terminaler. Frågan om en närmare teknisk samordning av systemen får enligt RSV tas upp sedan exekutionsväsendets ADB-system och de första etapperna av folkbokföringens och skatteadministrationens ADB-system har genomförts.

Samordning med verksamheter utanför RSV:s ansvarsområde

Information från registren i nuvarande ADB-system utnyttjas av ett stort antal användare utanför folkbokförings- och beskattningsområdet. Drygt 1 700 externa myndigheter och övriga organ underrättas löpande om t. ex. adressändringar. Vid utvecklingen av det nuvarande ADB-systemet beaktades i görlig mån externa intressenters krav på hur önskad information skulle redovisas. En rätt avvägd samordning mellan det kommande ADB-systemet och andra verksamheter är enligt RSV av stor betydelse för att informationssystemet totalt sett skall fungera rationellt.

Frågor om system- och informationssamordning har under senare år blivit allt mer belysta. Vid tidigare bedömningar rörande systemsamordning har man ofta utgått från att utrustningskostnaden svarar för en övervägande del av de totala kostnaderna. Detta synes numera inte vara fallet eftersom den tekniska utrustningen väntas bli allt kraftfullare och prisbilligare medan teknik och kostnader för system- och programutveckling tenderar allt mer att bli begränsande faktorer i fråga om utnyttjandet av ADB-teknik.

Framtida system- och informationssamordning bör enligt RSV mot denna bakgrund inriktas på frågor om förbättrat utnyttjande av registrerad information samt dataöverföring mellan skilda ADB-system för att undvika dubblerad datainsamling. Samordnat utnyttjande av teknisk utrustning torde i allmänhet ge ett mindre utbyte — i synnerhet om utvecklingen och driften av ADB-systemen därmed blir mer komplex och personalberoende. Detta är ofta fallet vid ett långtgående och omfattande samordnat utnyttjande av teknisk utrustning.

En inriktning av samordningsarbetet mot gemensamt informationsutnyttjande aktualiserar även vissa frågor om skydd mot intrång i den personliga integriteten. RSV och statskontoret har överenskommit med datainspektionen att representanter för inspektionen kontinuerligt skall följa det fortsatta utredningsarbetet och särskilt beakta att kraven på integritetsskydd tillgodoses.

Nuvarande länsdatamaskiner är primärt avsedda för uppgifter inom folkbokförings- och beskattningsområdet. Under utredningsarbetet har till RSV framförts åsikten att det framtida behovet av regional dator-

kapacitet för andra ändamål än folkbokföring och beskattning inte har utretts i tillräcklig omfattning i förstudien. Det har därvid framhållits att den nya datorutrustningen skall vara avsedd inte bara för folkbokföring och beskattning utan även för en eller flera andra verksamheter, t. ex. exekutionsväsendet, fastighetsregistreringen och den regionala samhällsplaneringen. Utrustningen har ansetts böra dimensioneras för de samlade behoven.

En bedömning av denna fråga måste enligt RSV utgå från databehandlingsbehoven hos de enskilda verksamheterna. När dessa behov är klarlagda finns förutsättningar för att ta ställning till samutnyttjande av datorutrustning. Härvid måste man ta hänsyn till att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning är komplext och omfattande samt i allt väsentligt författningsmässigt starkt bundet till fataliteter.

Användningen av länsdatorerna för externa uppgifter har hittills varit relativt begränsad. År 1973 uppgick den totala registrerade datortiden på samtliga länsdatorer till 55 455 timmar. Härav svarade regional planering för 1 083 timmar (motsvarande 2 %).

Enligt en inom statskontoret utförd utredning som har bifogats RSV:s principförslag torde det på kort sikt vara lämpligt att den regionala samhällsplaneringen utnyttjar överkapacitet på befintlig datorutrustning eller serviceanläggningar. På längre sikt skulle samhällsplaneringen kunna få tillgång till ett för planeringen anpassat datorsystem. Som ett komplement till detta kan befintlig datorutrustning användas. Ytterligare utredningar behövs dock för att belysa både den centrala samt den regionala och lokala samhällsplaneringens behov av datorkapacitet. RSV ansluter sig till dessa bedömningar.

Vad gäller frågor om statistikproduktion där data från det kommande ADB-systemet inom folkbokföring och beskattning kan komma att utnyttjas framhåller RSV att statistiska centralbyrån enligt sin instruktion handhar den löpande statliga statistikproduktionen i den mån den icke ankommer på annan myndighet och svarar för samordningen av den statliga produktionen. När erforderliga data finns tillgängliga är det enligt RSV ekonomi, tillgänglighet och lämplighet som bör avgöra var den statistiska databehandlingen bör utföras. Genom ett nära samarbete med centralbyrån i statistikfrågor bör det vara möjligt att tillgodose kvalitets- och samordningskrav.

Vid RSV:s remiss av förstudien framkom önskemål om att frågan om samordning med ADB-systemet för fastighetsdata borde undersökas närmare. På uppdrag av centralnämnden för fastighetsdata har Statskonsult AB år 1974 utarbetat en rapport i denna fråga. Där redovisas tolv olika systemlösningar. En av dessa innebär en samordnad total regionalisering av fastighetsdatasystemet och systemet för folkbokföring och beskattning. Enligt Statskonsults uppfattning — som delas av RSV — medför denna lösning begränsade fördelar, en komplicerad system-

utveckling som försenar genomförandet 3—4 år samt en riskabel system-drift.

Kungl. Maj:t bemyndigade den 22 mars 1974 chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att pröva frågan om ett system för fastighetsregistrering m. m. I statsrådsprotokollet anføres bl. a. att man skall bedöma frågan om samordning med andra system, t. ex. systemet för beskattning. I första hand bör därvid prövas en form av samordning, som innebär att önskad information kan utväxlas mellan olika system.

I förstudierapporten föreslås att ett organisationsregister tillskapas för juridiska personer m. m. Det framhålls där att tidigare försök att samordna registerföring av juridiska personer har stupat på att enhetliga definitioner och identitetsbegrepp har saknats. Sedan riksdagen beslutat om införande av identitetsbeteckning för juridiska personer m. fl., (prop. 1974: 56, SkU 1974: 22, rskr 1974: 119) har RSV fått till uppgift att planera genomförandet av och utöva tillsynen över det nya identifieringssystemet. Grundläggande förutsättningar för att effektivisera informationsbehandlingen rörande organisationsdata både i skatteväsendet och i ett stort antal andra verksamheter har härigenom tillskapats.

Sammanfattningsvis framhåller RSV angelägenheten av att det omfattande och materiellt sett komplexa ADB-systemet för folkbokföring och beskattning utformas med hänsyn till verksamhetens egna krav. Kostnaderna för ny teknisk utrustning för databehandling är relativt små i förhållande till de totala kostnaderna för verksamheten. Systemsamordning bör därför primärt orienteras mot källor och metoder för insamling av data, metoder för kvalitetskontroll och annan behandling av data, dataskydd samt möjligheter till åtkomst och utnyttjande av information. Liksom i nuvarande ADB-system kan samordningen sekundärt inriktas mot möjligheten att gemensamt med andra tillämpningsområden använda den tekniska utrustningen.

Externa användare som utnyttjar datauppgifter ur det kommande ADB-systemet bör erlagga ett självkostnadspris härför. Kostnadsberäkningar kommer att göras av RSV i den fortsatta utredningen.

Genomförande av ett nytt ADB-system och plan för huvudstudie

Genomförandet av ett nytt ADB-system bör enligt RSV ske etappvis. Detta innebär att olika funktioner överförs gradvis till ett nytt tekniskt system med en successiv installation av datorutrustning, terminaler etc.

RSV anser det angeläget att snarast nå de rationaliserings- och effektivitetsvinster inom i första hand taxerings- och debiteringsfunktionerna som ett direktminnesorienterat ADB-system erbjuder. Därför anser verket att dessa funktioner, som väntas ge de största rationaliseringsvinsterna, inte bör försenas utan genomföras år 1978. Med anledning härav bör dessa funktioner läggas i en första etapp av genomförandet

av ett nytt ADB-system och således komma före folkbokföringsfunktionen. För att erhålla tillfredsställande säkerhet i genomförandet är det enligt RSV nödvändigt att upphandling av utrustning sker under vintern 1976, att programmering på testmaskin påbörjas under våren 1976, att maskinleverans och systemtest genomförs under våren 1977 och att utbildning i de nya taxeringsrutinerna ges under hösten 1977.

Såvitt RSV nu kan bedöma ställer inte taxerings- och debiteringsfunktionerna omedelbart krav på terminaltillgång. Därför kan denna tekniskt mer komplicerade del av systemet genomföras något senare.

För att ett nytt system skall kunna genomföras enligt tidsplanen krävs att statsmakernas principbeslut för utformning av nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning föreligger under våren 1975. Från bl. a. länsstyrelsehåll har framförts att frågan om länsstyrelsernas totala behov av datorkapacitet bör utredas. RSV anser emellertid att en sådan utredning inte ligger inom ramen för arbetet med att utveckla ett nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning. Verket anser att nu presenterat utredningsmaterial utgör tillräckligt underlag för att statsmakterna skall kunna ta ställning till systemalternativ för databehandlingen inom folkbokförings- och beskattningsområdet. Härigenom kan de principiella riktlinjerna för utveckling av ett nytt ADB-system fastställas.

RSV betonar att det fortsatta utvecklingsarbetet måste bedrivas i nära samarbete med berörda myndigheter, bl. a. länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna samt med övriga intressenter. Verket kommer vidare att uppehålla fortlöpande kontakter med datainspektionen och datasamordningskommittén.

Alternativa principiella systemförslag

RSV redovisar tre alternativa systemskisser av principiell innebörd, som utgör underlag för redovisade kostnadsberäkningar. Alla alternativen medger riksåtkomst av information via terminal hos lokal skattemyndighet, länsstyrelse, RSV och hos verkets sjömansskattekontor. Utskrifter av bearbetad information förutsätts i samtliga alternativ ske hos länsstyrelse.

Regionalt system: Registerföring och utskrift sker på 14 regionala anläggningar. Ett referensregister ger möjlighet till riksåtkomst.

Central/regionalt system: Registerföring sker på en för länsstyrelserna gemensam anläggning. Kontroll av indata samt utskrifter från magnetband görs på 14 regionala anläggningar. Utskriftsbanden blir kvar inom regionerna och bildar där grundregister, som kan bearbetas maskinellt.

Centralt system: Registerföring sker på en för länsstyrelserna gemensam anläggning. Utskrifter från magnetband görs på 14 regionala off-line-radskrivare.

RSV framhåller att olika mellanformer av alternativen är tänkbara. I ett fortsatt utredningsarbete får t. ex. närmare undersökas hur många länsstyrelser som bör föras med dator resp. off-line-skrivare. Om ett central/regionalt alternativ väljs får i ett fortsatt utredningsarbete också närmare undersökas blandformer beträffande fördelningen av information mellan regional och central lagring samt behovet av dubbellagring för att effektivisera driften.

Även i vilken takt och omfattning terminaler och skrivare skall placeras vid olika arbetsenheter får enligt RSV:s mening fastställas i ett fortsatt utredningsarbete, då ytterligare kunskap om de olika funktionernas behov föreligger.

I det fortsatta utredningsarbetet måste enligt RSV frågorna kring datainsamlingen utredas mera ingående. I lägesrapporten har för datainsamling preliminärt räknats med att inkodare används på samtliga länsstyrelser. Om den tekniska utvecklingen innebär att optisk läsning av grunddokument bör införas för enstaka rutiner eller om viss begränsad registrering bör ske från terminaler påverkar detta emellertid inte i någon högre grad huvuddragen i systemlösningen för ett nytt tekniskt system. Inte heller registrerings lokaliserings har någon sådan påverkan. Det är därför inte nödvändigt att ta ställning till frågor om registreringsutrustningen och dess lokaliserings förrän beslut föreligger om nya uppbörds- och taxeringsrutiner.

För lagring och bearbetning av data innebär det regionala systemet registerföring på 14 regionala anläggningar och de båda andra systemen registerföring på en för länsstyrelserna gemensam anläggning. Givetvis finns olika mellanformer. Sälunda kan t. ex. register över fastigheter föras regionalt, medan övriga register förs centralt.

Antalet regioner för registerföring kan i princip variera mellan 1 och 24. Fler än 14 regioner synes emellertid f. n. inte realistiskt med hänsyn till den datamaskinkapacitet, som krävs för att administrera även en liten databank med terminalkommunikation. Alternativ mellan 1 och 14 regioner kan däremot förekomma. De tre huvudsakliga systemalternativen synes dock tillräckliga för att belysa olika för- och nackdelar.

I ett regionalt system med krav på riksåtkomst behöver det ingå ett referensregister med uppgifter om i vilken region olika personer och företag är registrerade. Om ett regionalt system väljs måste det utredas om ofta efterfrågade uppgifter skall lagras både regionalt och centralt i referensregistret.

RSV framhåller att utformningen av datakommunikationsnätet inte kan optimeras utan fördjupade kunskaper om trafikbelastning, transaktionernas utseende och fördelning, terminalernas arbetssätt, m. m. Detta måste således anstå till ett relativt sent skede i utredningsarbetet. Även införandet av ett allmänt datanät påverkar linjeutformningen. Ett fullt utbyggt allmänt datanät beräknas vara i drift först omkring år

1980 och ännu föreligger inga detaljerade uppgifter beträffande vilka tjänster som nätet skall erbjuda samt kostnaderna härför. Av denna anledning har RSV förutsatt att fasta, separat uppkopplade nät skall användas.

Den omfattande testverksamhet som bedrivs av RSV belägger i dag i stort sett den testdator som finns hos RSV. Testverksamheten i ett nytt system bedöms komma att öka. RSV anser därför att det finns behov av en särskild testdator i det regionala systemet. Kraven på snabb omloppstid för testprogram kan ej tillgodoses på en regionmaskin där prioritering mellan löpande drift och testverksamhet skall göras.

Den centraldator som föreslås i det centrala och i det central/regionala systemet har bl. a. dubblerade centralenheter, in- och utstyrenheter samt minnesmoduler. Den kan arbeta som två separata enheter. Med hänsyn härtill kan testverksamhet ske parallellt med drift under fullt betryggande förhållanden.

Ett direktminnesorienterat ADB-system beräknas ge möjlighet till rationaliseringsvinster hos folkbokförings- och skattemyndigheter i storleksordningen ca 30 milj. kr. per år genom inbesparing av löner, minskade blankettkostnader o. d. Ca 2/3 bedöms kunna erhållas inom taxerings- och debiteringsfunktionen.

Ett direktminnesorienterat ADB-system bedöms också medföra effektivitetsvinster för folkbokförings- och skatteväsendet. Genom snabbare och smidigare tillgång till folkbokförings-, företags- och skattedata bedöms också externa intressenter (myndigheter, arbetsgivare, kommuner m. fl.) kunna göra väsentliga besparingar och effektivitetsvinster.

Dagens datorer måste ersättas med modernare utrustning i slutet av 1970-talet även om kommande datorutrustning används på likartat sätt som nuvarande utrustning. Kostnaderna för detta byte av datorutrustning är ofrånkomliga. Ett sålunda konverterat nulägesystem benämns i det följande omräknat nulägesystem.

Endast kostnader, som påverkas av att ett nytt ADB-system införs, har beräknats av RSV. Investeringar (inkl. investeringar i genomförandearbetet) och årliga löpande kostnader för de tre alternativen samt för ett omräknat nulägesystem framgår av följande uppställning. Beloppen anges i milj. kr. exkl. mervärdeskatt. De löpande kostnaderna avser tiden efter det att systemet tagits i full drift och inkluderar inte avskrivningar.

	Investering	Årlig löpande kostnad
Omräknat nulägesystem	52	9
Regionalt system	122	16
Central/regionalt system	87	11
Centralt system	78	9

Vid den ekonomiska värderingen har de tre direktminnesorienterade

systemalternativen ställts i relation till ett omräknat nulägessystem, dvs. endast kostnader och intäkter utöver detta har beaktats. Investeringskalkylen har beräknats enligt nuvärdemetoden med 8 % ränta. Ett nytt ADB-systems ekonomiska livslängd har beräknats vara t. o. m. år 1986. Resultatet av kalkylen där intäkter och kostnader har diskonterats till år 1973 framgår av följande uppställning (milj. kr. exkl. mervärdeskatt).

Alternativ	Intäkter	Kostnader	Netto	Nuvärdekvot
Regionalt system	119	83	36	1,4
Central/regionalt system	119	41	78	2,9
Centralt system	119	25	94	4,8

RSV framhåller att intäkter och kostnader av naturliga skäl inte kan vara exakt beräknade. Avsikten med beräkningarna är framför allt att visa relationerna mellan kostnaderna för de olika systemalternativen. Beräkningarna bygger på 1973 års pris- och lönenivå.

Om kalkylen görs med hänsynstagande till förväntad sänkning av kostnader för datamaskinutrustning och förväntad lönestegring uppvisar samtliga alternativ en markant bättre lönsamhet.

Sammanfattningsvis konstaterar RSV att samtliga systemalternativ visar god lönsamhet. Vid värderingen bör dessutom hänsyn tas till icke direkt mätbara intäkter.

Bedömning av alternativa principiella systemförslag

RSV erinrar om att de tre redovisade systemalternativen är principlösningar. Detaljutformningen kan ske först sedan systemarbetet kommit relativt långt.

Systemalternativens karaktär av principlösning är särskilt framträdande för det central/regionala alternativet. I principlösningen förutsätts för detta alternativ att registerföring sker centralt. Vid detaljutformning av alternativet kommer det sannolikt att visa sig att ytterligare bearbetningar och kanske också viss registerföring bör ske regionalt. Datorernas storlek och antal kan heller inte bestämmas förrän systemarbetet kommit längre. Alla de regionala datorerna behöver inte ha samma kapacitet. De kan i stor utsträckning anpassas efter behoven. Detta ökar möjligheterna att förse fler länsstyrelser än i dagsläget med egen dator, särskilt de länsstyrelser som tidigare haft datoranläggning och därför har tillgång till lämpliga lokaler. Smidigheten i systemet skulle därigenom öka. De regionala datorerna kan också på ett ekonomiskt sätt beläggas med arbetsuppgifter enbart inom folkbokförings- och beskattningsverksamheten. Härigenom minskas behovet av att regionalt använda maskinerna inom ett flertal olika och tämligen väsensskilda tillämpningsområden. Vid ett långtgående samordnat utnyttjande av teknisk utrustning skulle nämligen enligt RSV kunna skapas en driftmiljö, som är högst riskabel från säkerhetssynpunkt.

Möjligheterna att variera de regionala datorernas kapacitet och antal

är mindre i det regionala systemet. De regionala datorerna skall nämligen i detta system administrera en databank med terminalkommunikation. Detta kräver så stor datorkapacitet att anskaffning av flera än 14 regionala datorer av ekonomiska skäl inte förefaller realistiskt. En minskning av antalet ligger närmare till hands.

De av RSV gjorda bedömningarna med utgångspunkt i olika faktorer av betydelse för val av systemalternativ kan sammanfattas på följande sätt. Varje alternativ har sina särskilda för- och nackdelar. Ingen enskilda faktor är tillräcklig för att avgöra valet av systemalternativ, utan en sammanvägning måste ske. Alla alternativen bedöms dock genom möjlighet till direktåtkomst av data kunna ge en bättre funktionsduglighet än nuvarande system.

De faktorer som enligt RSV bedöms ha betydelse för val av systemalternativ är i huvudsak följande:

- Beslutsfunktioner
- Kostnader
- Säkerhet
- Smidighet
- Beredskaps- och krigsförhållanden
- Integritet
- Tillgång till regional datamaskinkapacitet
- Utvecklingsmöjligheter
- Lokaliserings- och näringspolitiska frågor.

Faktorerna beslutsfunktioner, beredskaps- och krigsförhållanden och utvecklingspotential är enligt RSV:s mening av tämligen neutral art vid ställningstagandet till systemalternativ. Att göra några värderingar i lokaliserings- och näringspolitiska frågor har bedömts ligga utanför RSV:s kompetensområde.

Vad gäller *beslutsfunktioner* anser RSV att en övergång från nuvarande regionala system till ett system med central registerföring inte skulle innebära någon centralisering annat än för viss del av den maskinella databehandlingen. De i lägesrapporten redovisade tekniska systemalternativen är utformade för att tillgodose verksamhetens krav på informationsbehandling och framställning av utdata. Alternativen visar olika produktionsmetoder för att nå samma resultat. De är därför sammellan neutrala vad gäller beslutsfunktionerna i materiella frågor.

RSV vill också med instämmande referera till rapporten "Olika systemstrukturer", utarbetad av en arbetsgrupp inom datasamordningskommitténs sekretariat och daterad januari 1974. Enligt rapporten innebär utvecklingen på ADB-området att tekniken blir alltmer neutral i sin påverkan på organisationen av och sättet att arbeta i de verksamheter där den används. Tillkomsten av och övergången till realtidsbaserade system i kombination med användandet av datatransmission och terminaler synes på sikt göra den organisatoriska och geografiska förläggningen av datalagringen och databearbetningen tämligen betydelse-

lös för förläggningen av arbetsuppgifter och beslutsfunktioner. Med t. ex. bildskärms- och skrivmaskinterminaler kan man nämligen få data direkt till det ställe där de används.

Flera länsstyrelser befarar svårigheter att i ett system med central registerföring få tillgång till ADB-systemets register. RSV anser att några sådana svårigheter inte skall behöva föreligga. Oavsett om man har ett system med regional eller central registerföring kommer länsstyrelserna att vara registeransvariga.

Skillnaderna mellan alternativen i fråga om *kostnaderna* har redovisats i det föregående. Sammanfattningsvis medför ett central/regionalt system investeringskostnader som är 9 milj. kr. större än ett centralt system. Driftkostnaderna för ett central/regionalt system överstiger det centrala med 2 milj. kr. per år. Ett regionalt system medför investeringskostnader som är 35 milj. kr. större än ett central/regionalt system. Motsvarande skillnad i driftkostnad mellan ett regionalt och ett central/regionalt system är 5 milj. kr.

Driftsäkerheten bedöms i samtliga systemalternativ kunna bli hög och fullt acceptabel. I det regionala alternativet blir varje register mindre omfattande och därigenom lättare att hantera. Alternativen med central registerföring bedöms dock ge högre säkerhet än alternativet med regional registerföring. De skäl som framför allt talar härför är följande. Tillgängligheten bedöms bli något högre beroende på att centralenhet, primärminnesmoduler, in- och utstyrenheter samt kommunikationsdator är dubblerade. I ett system med regional datalagring måste data utväxlas mellan regionerna. Vidare är riksåtkomst till information möjlig endast över en särskild dator med ett referensregister. Att lösa dessa funktioner innefattar komplicerade teletekniska och övriga systemtekniska problem. I ett system med central registerföring behövs inte denna datautväxling mellan regioner och inte heller någon särskild dator för referensregister, varför nyssnämnda problem inte uppkommer. Systemen med central datalagring är således i dessa avseenden mindre komplexa än systemet med regional datalagring.

Beträffande *smidigheten* för de olika systemalternativen är det uppenbart att transporterna av fellistor samt inkodar- och utskriftsband blir större i systemen med central registerföring än i det regionala systemet. I det central/regionala systemet kan dock åtskilliga feltest ske regionalt. Ett system med central registerföring bör inte ge länsstyrelserna påtagligt större planeringsproblem än ett regionalt system. Möjligheterna till improvisationer och nödvändiga omplaneringar syns dock vara störst i ett regionalt system.

Totalt sett bedöms frågan om smidighet i systemet vara mera beroende av hur många länsstyrelser som ges egen datorutrustning än av valet av systemalternativ. Vid samma antal anläggningar på länsstyrelserna har alternativet med regional registerföring företräde. Det centrala

systemet ligger från allmän smidighetssynpunkt klart efter de båda andra systemalternativen.

RSV erinrar om att de regler som gäller för taxering, uppbörd och folkbokföring under *krigsförhållanden* förutsätter betydande inskränkningar i dessa verksamhetsområden under krig. Det torde dock kunna förekomma krigssituationer då det av olika anledningar är angeläget att i vart fall delvis och för vissa delar av landet fortsätta datordriften. RSV anser att det härvid är troligt att ett system med regional registerföring skulle kunna fungera bättre än ett system med central registerföring. Under *beredskapsförhållanden* bör folkbokförings- och beskattningsverksamheten så långt som möjligt upprätthållas i oförändrad omfattning. Enligt RSV:s uppfattning torde under beredskap riskerna för störningar i kommunikationssystemen och elnätet inte vara så allvarliga att det har någon avgörande inverkan på valet av systemstruktur. Under avspärrning kan svårigheter att få reservdelar för underhåll av datorerna uppstå. I ett regionalt system kan driften därvid i viss omfattning omplaneras så att delar i vissa datorer kan användas som reservdelar till övriga regionala datorer. Särskilda reservdelsavtal torde emellertid kunna upprättas med datorleverantörerna oberoende av systemstruktur. RSV bedömer reservdelsfrågan vara av marginell betydelse vid val av systemalternativ.

Sammantaget bedömer RSV att uppbyggandet av ett rationellt ADB-system för folkbokföring och beskattning av både funktionsmässiga och ekonomiska skäl måste ske med tanke på normal, dvs. fredstida användning. Faktorer som påverkas av krigs- eller beredskapsförhållanden bör därför inte vara avgörande vid val av systemalternativ. Vid utformning av ADB-systemet bör dock sådana faktorer beaktas.

Enligt RSV:s uppfattning har inte registerföringens förläggning i ett ADB-system för folkbokföring och beskattning någon betydelse för den personliga integriteten. Koncentrationen av uppgifter om den enskilde individen påverkas inte av om systemets register förs regionalt eller centralt. Däremot finns självfallet uppgifter om flera personer i ett centralt än i ett regionalt register. Detta bedöms inte påverka den enskildes integritet. Först om flera system samordnas i en datoranläggning ökar koncentrationen av uppgifter om den enskilde individen.

RSV hänvisar till att datainspektionen har behandlat frågan om integritetsrisker i huvudsakligen centraliserade resp. decentraliserade systemstrukturer i sitt yttrande över datasamordningskommitténs rapport "Olika systemstrukturer". I yttrandet framhålls: "I debatten om centralisering eller decentralisering av databehandlingen används ofta integritetsskyddet som argument för olika lösningar av denna fråga. I regel får integriteten därvid utgöra motiv för decentralisering.

Datainspektionen — som ännu ej tagit ställning i frågan — vill mot

denna bakgrund erinra om vikten av att debatten underlättas genom att olika delfrågor hålls isär." Datainspektionen behandlar därefter några frågor och exempel som enligt inspektionen berör denna fråga och uttalar avslutningsvis att "inspektionen vill varna för okritisk användning av integriteten som argument för centralisering eller decentralisering".

Som nämnts under faktorn beslutsfunktioner kommer länsstyrelserna att vara registeransvariga. Frågor om utlämnande av uppgifter ur registren prövas av vederbörande länsstyrelse. Beslutsfattandet påverkas således inte av tekniken för registerföring.

I fråga om *tillgång till regional datorkapacitet* erinrar RSV om att nuvarande länsanläggningar primärt är avsedda för databehandlingsbehoven inom folkbokförings- och beskattningsverksamheten. Eventuell överkapacitet kan användas för andra ändamål sedan de primära behoven har tillgodosetts. Det är mot denna bakgrund som RSV enligt sin instruktion skall biträda länsstyrelserna i olika datafrågor.

RSV finner att utnyttjande av överkapacitet i referensanläggningen i det regionala alternativet samt i den centrala datorn i de central/regionala och centrala alternativen inte torde kunna medges i någon större utsträckning beroende på den därvid ökade komplexiteten i driften.

De regionala datorerna i det regionala och central/regionala alternativet medför att vissa behov av regional datorkraft kan tillgodoses. Skillnaden mellan alternativen i detta avseende torde vara så liten att frågan om tillgång till regional datorkraft knappast kan påverka valet mellan ett regionalt och central/regionalt systemalternativ.

Genom att ett nytt system föreslås bygga på direktminnesteknik med terminalåtkomst har alla alternativ goda *utvecklingsmöjligheter* vid ändring av materiella regler, organisatoriska förändringar m. m. RSV anser vidare att maskinutbyggnad är billigare att göra i ett centralt än i ett regionalt system och att alternativen med central registerföring härigenom också ger större möjligheter att tillvarata framsteg på det maskintekniska området.

Vad gäller beslutspåverkande faktorer av *lokaliseringspolitiskt* och *näringspolitiskt* slag begränsar sig RSV till att omnämna att minskningen av ADB-personal vid övergång till ett system med central registerföring rör sig om ett fåtal operatörer eller servicetjänster per region. Vidare hänvisar RSV till den tidigare nämnda rapporten "Olika systemstrukturer" där det sägs att de regionala effekterna beträffande kvalificerad ADB-teknisk personal blir obetydliga så länge man räknar med en centralt samlad systemutveckling för de riksomfattande systemen. Inom ADB-systemet för folkbokföring och beskattning avses systemutvecklingen ske centralt.

En jämförelse av särskiljande faktorer mellan det centrala och det regionala systemet ger vid handen att driftkostnaderna och avskriv-

ningar för det centrala systemet är ca 3—6 milj. kr. lägre per år än för den central/regionala. Det centrala systemet ligger emellertid från smidighetssynpunkt klart efter det central/regionala. Bl. a. medger det centrala systemet inte samma möjligheter vad gäller den viktiga kontrollen av indata. RSV bedömer olägenheten härav vara större än vad som motsvaras av kostnadsdifferensen mellan de båda systemen. Härtill kommer att det centrala systemet ger avsevärt mindre möjligheter att tillgodose behov av regional datamaskinkapacitet än det central/regionala. RSV bedömer sammantaget det central/regionala systemet klart överlägset det centrala.

Motsvarande jämförelse mellan det regionala och central/regionala systemet visar att driftkostnader och avskrivningar för det central/regionala systemet är ca 10—12 milj. kr. lägre per år än för det regionala systemet. Funktionssäkerheten bedöms som hög och helt acceptabel för båda alternativen. Det central/regionala systemet bedöms dock ge högre säkerhet än det regionala. Även systemomläggningen bedöms kunna ske på säkrare sätt i det central/regionala systemet, förutsatt att antalet länsstyrelser med datoranläggningar är lika i de båda alternativen. Möjligheterna att förse flera länsstyrelser än i dag med datorer är emellertid avgjort större i det central/regionala än i det regionala systemet. Detta kan öka smidigheten i det central/regionala systemet och t. o. m. göra den större än i det regionala. Sammantaget anser RSV att det central/regionala systemet bör ges företräde även framför det regionala.

3 Statskontorets samrådsyttrande

Statskontoret behandlar i sitt samrådsyttrande över RSV:s principförslag främst den problematik som är förknippad med att utveckla riksomfattande statliga informationssystem samt frågor om samordning av den statliga informationsbehandlingen. Vidare lämnas synpunkter på ändamålet med den nya datorutrustningen i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning.

Under utredningsarbetets gång har en del berörda myndigheter i vissa avseenden framfört skilda uppfattningar om *det fortsatta utredningsarbetets inriktning och avgränsning*. De frågor som härvid har tilldragit sig det huvudsakliga intresset har gällt var datorutrustningen bör lokaliseras och i vad mån denna utrustning skall dimensioneras för att även betjäna andra verksamheter. I detta sammanhang har bl. a. nämnts exekutionsväsendets informationssystem, ADB-systemet för fastighetsdata samt den regionala samhällsplaneringens databehandling.

Den svenska statsförvaltningen är enligt statskontoret av hävd sektorindelad. Inom flera samhällssektorer med en allmän uppbyggnad som i administrativt hänseende liknar folkbokförings- och beskattningsväsendet har ADB-baserade informationssystem byggts upp för att betjäna

verksamheten inom resp. sektor. Exempel härpå är — förutom nuvarande system inom folkbokföring och beskattning — den allmänna försäkringens, rättsväsendets och arbetsmarknadsverkets informationssystem. Utgångspunkten har härvid i allt väsentligt varit att informationsbehandlingen är så omfattande och svår att överblicka att informationssystemen av såväl utrednings- och driftmässiga som ekonomiska skäl måste sektororienteras.

Vid översynen av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning bör utredningsarbetet enligt statskontorets mening även i fortsättningen väsentligen begränsas till att avse detta verksamhetsområde. Det *samordningsarbete* som i anslutning härtil kan bli aktuellt att genomföra bör avse att i görlig mån öka fördelarna för såväl externa verksamheter som folkbokförings- och beskattningssektorn. Ambitionsnivån för samordningen måste emellertid anpassas till det utvecklingsarbete som krävs för folkbokförings- och beskattningsväsendet, eftersom detta arbete är grundläggande.

Statskontoret understryker att ett förbättrat utnyttjande av data och en ur samordningssynpunkt förenklad datainsamling kan resultera i betydande kostnadssänkningar för såväl förvaltningsmyndigheterna som uppgiftslämnarna samt i bättre beslutsunderlag genom att registrerade data görs mera tillgängliga för användarna. Enligt statskontorets mening är det av vikt att sådana möjligheter tas till vara vid utformningen av systemet.

När det gäller ett gemensamt utnyttjande av teknisk utrustning anför statskontoret att utrustningen normalt behöver ha en viss överkapacitet som kan vara tillgänglig sedan databehandlingsbehoven för folkbokföring och beskattning har tillgodosetts. Vidare kan kapaciteten ökas genom att datorutrustningen byggs ut. Avgörande för om och hur överkapacitet bör utnyttjas eller utrustningen byggas ut är enligt statskontorets mening hur kraven på informationssystemet för folkbokföring och beskattning därigenom påverkas. Medför ett samutnyttjande av viss utrustning att kraven inte längre kan tillgodoses i samma utsträckning kan detta således resultera i att andra lösningar får väljas för de externa användare som önskar samutnyttja utrustningen. Denna princip vinner stöd av det väntade kraftiga prisfallet på teknisk utrustning som medför att utrustningskostnadernas andel av de totala kostnaderna sjunker. De kostnadsmässiga fördelarna av att samutnyttja utrustning blir därmed relativt sett mindre.

De största riskerna med ett samutnyttjande kan beröra den utrustning där bearbetningsprogrammen utförs och där registren finns lagrade i systemet för folkbokföring och beskattning. I det regionala alternativet består denna utrustning av de regionala datorerna och anläggningen med referensregistren. I de central/regionala och centrala alternativen är den centrala datorn med hänsyn till risker för funktionsstörningar mindre

lämplig att utnyttja för utomstående användningsområden. Riskerna med ett samutnyttjande uppträder enligt statskontorets uppfattning framför allt när den externa användningen tidsmässigt sammanfaller med att utrustningen används för folkbokföring och beskattning. Ett sådant samutnyttjande bör undvikas med hänsyn till de i detta fall speciellt höga kraven på driftsäkerhet.

Vad gäller den utrustning som berör in- och utdatafunktioner samt vissa terminalfunktioner är riskerna vid ett samutnyttjande med externa verksamheter i allmänhet mera begränsade ur säkerhetssynpunkt. Det är här fråga om t. ex. utskriftsenheterna i det centrala systemet och de regionala datorerna i det central/regionala systemet. Om vinster totalt sett kan erhållas av ett sådant samutnyttjande bör självfallet en sådan möjlighet tas till vara.

Enligt RSV:s principförslag skall datainspektionen löpande följa det fortsatta utredningsarbetet för att beakta att kraven på *integritetsskydd* tillgodoses. Nära kontakt bör vidare hållas med den inom statskontoret i samråd med datasamordningskommittén bedrivna utredningen rörande säkerhetsfrågor inom ADB-området.

Vad gäller *ändamålet* med de regionala datorerna i det central/regionala alternativet ansluter sig statskontoret i huvudsak till RSV:s uppfattning. Statskontoret framhåller dock att de regionala anläggningarna i detta alternativ — med mindre risk än i det regionala alternativet — skulle kunna dimensioneras för vissa externa regionala och lokala databehandlingsbehov. Investerings- och utnyttjandekostnaderna förutsätts därvid bli ersatta av berörda användare. Enligt statskontorets mening synes den regionala utrustningen i det central/regionala alternativet därmed kunna betraktas som en basutrustning för vissa externa regionala och lokala databehandlingsbehov i den utsträckning som driftsäkerheten i ADB-systemet för folkbokföring och beskattning inte eftersätts.

När det gäller *samordning med ADB-systemet för fastighetsdata* ger enligt statskontoret det för folkbokföring och beskattning föreslagna central/regionala alternativet störst handlingsfrihet vid utformning av ett system för fastighetsregistrering utifrån sistnämnda systems krav.

Möjligheterna kvarstår t. ex. att bygga ut de regionala datorerna i det central/regionala alternativet om det skulle visa sig vara motiverat med tanke på ADB-systemet för fastighetsdata och fördelaktigt ur samordningssynpunkt. Vad gäller *samordningen med exekutionsväsendets informationssystem* anser statskontoret i likhet med RSV att systemen t. v. bör utvecklas i separata tekniska mönster där dock informations-samordningen säkerställs. Frågan om en närmare teknisk samordning får tas upp senare.

Under utredningsarbetet har bl. a. från flera länsstyrelser framhållits att *den regionala samhällsplaneringen* bör utnyttja datorutrustningen

för folkbokföring och beskattning för att tillgodose sina databehandlingsbehov.

Enligt en inom statskontoret genomförd utredning synes på lång sikt ett särskilt datorsystem för planeringsändamål med särskilda för planeringen anpassade register kunna vara den bästa systemlösningen ur användarnas synvinkel. Ett sådant system skulle kunna användas av lokala, regionala och centrala planeringsorgan. Som ett komplement till detta system kan överkapacitet på datorutrustning för administrativa system samt serviceanläggningar användas.

Enligt statskontorets uppfattning pekar utredningens resultat klart på att samhällsplaneringens databehandlingsbehov bör närmare utredas och klarläggas i avsikt att få fram ett fullständigare underlag vid ställningstagande till den datorkapacitet och driftorganisation som är mest lämpad för samhällsplaneringen.

Statskontoret bedömer — i likhet med den ovan angivna utredningen — att det på kort sikt kan vara lämpligt för samhällsplaneringen att som nu utnyttja överkapacitet på befintlig datorutrustning och använda olika serviceanläggningar.

Enligt statskontoret kan de regionala anläggningarna i det central/regionala systemet användas för samhällsplaneringens behov i avvaktan på resultaten av erforderliga utredningar.

Beträffande *statistikproduktionen* framhåller statskontoret att denna måste anpassas till användarnas krav. Vidare är det angeläget att bl. a. statistikens innehåll, datainsamlingen samt de statistiska bearbetningarna samordnas i görlig mån. Myndigheterna skall samråda med statistiska centralbyrån i enlighet med cirkuläret (1966: 750) till statsmyndigheterna om samråd i frågor rörande statistikproduktionen m. m. Då det gäller myndighetsanpassad statistik ankommer det sedan enligt statskontorets uppfattning på den enskilda myndigheten att efter samråd med centralbyrån avgöra om och var statistiken skall produceras. Statskontoret förutsätter att den framtida användningen i statsförvaltningen av datorkapacitet kommer att debiteras (eventuellt interndebiteras) i större utsträckning än vad som är fallet f. n.

Statskontoret bedömer *kostnadskalkylen* för de alternativa systemskisserna vara tillräckligt genomarbetad för att utgöra underlag för principbeslut. Vid en sammanvägning av de olika beslutspåverkande faktorerna finner statskontoret att det central/regionala alternativet bäst tillgodoser folkbokförings- och beskattningsverksamhetens krav. Värdet av externa databehandlingsbehov skall därför vägas mot de betydande kostnadsdifferenser som har redovisats mellan det central/regionala och det regionala alternativet.

Statskontoret delar i huvudsak RSV:s bedömningar om de enskilda faktorernas betydelse vid *val av systemalternativ*. Härvid anger stats-

kontoret särskilt vissa frågeställningar som haft betydelse för verkets ställningstagande.

För att få ett högt funktionsskydd i ett datorsystem krävs att systemets tillgänglighet är hög. En av de faktorer som påverkar detta är tillgången till servicepersonal. Olika fel kan inträffa som kräver servicepersonal med kompetens efter felets art. Erfarenhetsmässigt uppträder en del fel som berör operativsystem, databassystem och terminalövervakning där det kan vara svårt att snabbt få tillgång till kompetent servicepersonal. Detta problem ökar naturligt nog om den komplexa delen av databehandlingen i ett ADB-system fördelas på ett flertal platser i riket. Bristen på denna typ av personal kan inte alltid avhjälpas genom att erlägga en högre underhållskostnad. Denna faktor ökar riskerna för en nedsatt funktionssäkerhet i det regionala systemet.

Vad gäller frågan om tillgång till regional datorkapacitet anser statskontoret att en väsentlig fördel med det central/regionala systemalternativet är möjligheterna att utan större risker för driftsäkerheten i systemet för folkbokföring och beskattning utnyttja de regionala datorerna för externa regionala och lokala databehandlingsbehov. RSV framhåller i principförslaget att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning blir mera smidigt och funktionsdugligt om antalet regioner med datorutrustning ökar. Detta kan åstadkommas på ett relativt enkelt och ekonomiskt sätt i det central/regionala alternativet samtidigt som möjligheterna att tillgodose externa databehandlingsbehov ökar. Vidare blir det enklare och smidigare för länsstyrelserna att utnyttja folkbokföringens och beskattningens register för externa ändamål. I det regionala alternativet kan av ekonomiska skäl en minskning av antalet regioner aktualiseras.

Begreppet utvecklingspotential innehåller flera faktorer som påverkar bedömningen. Frågan om att enkelt och ekonomiskt vidareutveckla och anpassa ADB-systemet ingår enligt statskontorets mening i detta begrepp. De tre alternativen skiljer sig delvis åt i detta avseende. Sammantaget bedömer statskontoret att det central/regionala alternativet har de största utvecklingsmöjligheterna genom att det ger de bästa förutsättningarna för att utan risk för driftstörningar bygga ut och förändra systemet på både regional och central nivå samt att bearbetningar och kanske också registerföring lättare kan överflyttas mellan den centrala datorn och de regionala datorerna.

Vid en bedömning avseende samtliga faktorer har statskontoret funnit att det central/regionala alternativet är klart överlägset både det regionala och det centrala alternativet.

RSV:s och statskontorets utredning om taxeringsorganisationen i första instans m. m. (RS-utredningen) har föreslagit omfattande förändringar av arbetsformerna inom vissa delar av *skatteadministrationen*. Ett genomförande av dessa förslag kräver tillgång till ett ADB-system

som är baserat på direktminnesteknik. Enligt statskontorets uppfattning medför RS-utredningens förslag väsentliga förbättringar i olika avseenden. Genomförandet av det erforderliga ADB-systemet får inte försena det reformarbete inom skatteadministrationen som RS-utredningens förslag innebär.

Dataindustriutredningen har i sitt betänkande "Data och näringspolitik 74" (SOU 1974: 10) föreslagit att s. k. *nationella projekt* skall genomföras i avsikt att både tillgodose väsentliga samhällsbehov och bedriva effektiv näringspolitik. Ett av dessa projekt är systemet för folkbokföring och beskattning. Det föreslås att det fortsatta utredningsarbetet för detta system inriktas mot en regionaliserad databehandling med utveckling av erforderliga speciella systemkomponenter inom ramen för en av RSV uppställd kravspecifikation. Statskontoret anser det vara nödvändigt — med hänsyn till den korta utrednings- och genomförandetiden samt de betydande kraven på funktionssäkerhet i både maskinutrustning och programsystem — att kräva att enbart väl beprövad och intrimmad utrustning och programteknik används. Erforderliga datorer och programsystem finns redan nu tillgängliga. Statskontoret finner avgörande skäl tala mot att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning utvecklas som ett nationellt projekt.

4 Föreningen Sveriges länsdatachefer förslag till principiell systemlösning

Föreningen Sveriges länsdatachefer (FSL) har i en PM redovisat ett förslag till alternativ utformning av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning. Promemorian har som bilaga fogats till FSL:s remissvar. Systemalternativet påminner om RSV:s regionala alternativ. Den grundläggande skillnaden utgör maskinvaran. FSL:s alternativ bygger bl. a. på uppfattningen att utvecklingen av minidatorer under tidsperioden kan leda till ett utrustningsalternativ med bättre pris- och prestandaförhållanden än i dagsläget. I FSL:s alternativ beräknas 19 länsstyrelser utrustas med dataanläggningar. Registerföring och utskrifter sker på dessa regionala anläggningar och på en anläggning för referensregister med möjlighet till riksåtkomst av data. De regionala anläggningarna beräknas klara 90 % av frågeverksamheten i resp. region och resterande frågor skall via referensanläggningen slussas till annat länsregister. Varje regions anläggning byggs upp med två minidatorer där den ena utnyttjas enbart för folkbokförings- och beskattningssystemet. Den andra minidatorn avses utnyttjas för externa behov och anslutas direkt till den regionala databanken. Den på detta sätt anslutna datorn tillåts läsa men ej skriva i databanken. Såväl programmerare som operatörer avses i princip utestängas från maskinanläggningen. Kostnaden för det sålunda skisserade systemet uppskattas av FSL till 97 milj. kr. i inves-

teringskostnad och 15 milj. kr. i årliga driftkostnader.

Länsdatachefernas alternativa systemskiss har remitterats till *datasamordningskommittén*. Datasamordningskommittén har behandlat förslaget i ett yttrande som kompletterar kommitténs huvudyttrande. Kommittén har med anledning av remissen av FSL:s förslag uppdragit åt Statskonsult AB att göra en teknisk och kostnadsmässig utvärdering av förslaget för att belysa hur detta förhåller sig till de av RSV presenterade systemalternativen. Till kommittén har också överlämnats en skrivelse från landshövdingen i Malmöhus län med ytterligare material rörande valet av systemalternativ. I detta material ingår bl. a. en PM skriven av tekn. dr. Janis Bubenko, som på uppdrag av länsstyrelsen i Malmöhus län gjort en systemteknisk och prestandateknisk utvärdering av de alternativförslag som RSV och FSL presenterat.

Enligt Statskonsults bedömning går det inte att, i det tidsperspektiv som RSV skisserat för arbetet med systemet för folkbokföring och beskattning, genomföra ett regionalt systemalternativ med sådan datorutrustning och till de kostnader som FSL antagit. Föreningens alternativ förutsätter nämligen en vidareutveckling av i dag befintliga maskin- och programvaror för mini- och smådatorer. Statskonsult bedömer därför riskerna vara stora för en betydande försening i tidsplanerna om länsdatachefernas alternativ skulle genomföras. Statskonsult anser visserligen att gällande tidsplaner för systemet för folkbokföring och beskattning förefaller relativt pressade men bedömer förutsättningarna vara goda för att genomföra projektet i enlighet med dessa under de förutsättningar som angetts av RSV.

Beträffande kostnaderna anser Statskonsult att — om upphandling i enlighet med planerna sker år 1976 — den skillnad mellan regionalt och central/regionalt alternativ som RSV beräknat är i stort realistisk. I ett längre tidsperspektiv om mellan fem och tio år bedömer Statskonsult att dessa skillnader till en del kommer att reduceras.

Bubenko anser däremot i sin promemoria att samtliga alternativ, inkl. FSL:s, är realiserbara och att FSL:s regionala alternativ är jämförbart med RSV:s central/regionala alternativ i fråga om investeringskostnader. De löpande kostnaderna behandlas dock inte av Bubenko. Denne anser vidare att systemutvecklings- och genomförandepanerna sannolikt inte kan hållas oavsett vilket systemalternativ som väljs. Bubenko betonar dessutom att det inte finns underlag för en utvärdering av alternativa datororienterade systemstrukturer eftersom osäkerheten vad avser kapacitetsbehov och kostnader är mycket stor.

Datasamordningskommittén anser att systemet för folkbokföring och beskattning på grund av sin storlek, komplexitet och känslighet från användningssynpunkt, måste baseras på en väl beprövad och tillförlitlig teknik. Kommittén har på basis av tidigare nämnda rapporter och material samt ytterligare inhämtade uppgifter kommit till ståndpunkten

att det föreligger en betydande osäkerhet beträffande möjligheten att använda de av FSL förordade s. k. minidatorerna för de ändamål som det är fråga om i detta sammanhang. Det förefaller enligt kommittén uteslutet att minidatorer kan komma i praktiskt bruk i sådan tid att de utan större risk för förseningar kan användas i systemet för folkbokföring och beskattning på det sätt som FSL föreslagit. Kommittén har anfört att datautrustningen för systemet för folkbokföring och beskattning i huvudsak bör vara avsedd och dimensionerad för databehandlingen i detta system. Den överkapacitet som uppstår både i ett regionalt alternativ och på de regionala datorerna i ett central/regionalt alternativ kan dock användas för andra ändamål än folkbokföring och beskattning. Kommittén stöder RSV:s och statskontorets uppfattning att det i ett central/regionalt alternativ dessutom finns goda möjligheter att bygga ut de regionala datorerna såväl kapacitets- som antalsmässigt, om detta visar sig önskvärt. För en kostnad motsvarande den merkostnad som man kan räkna med i ett regionalt alternativ i förhållande till ett central/regionalt alternativ (ca 20—30 milj. kr. i investeringskostnader och ca 5 milj. kr. i årliga driftkostnader) bör det enligt kommittén vara möjligt att förse samtliga län med regionala datorer och/eller i varierande utsträckning bygga ut de regionala datorerna i ett central/regionalt alternativ med hänsyn till de olika regionernas behov.

Ledamoten Virgin förordar i ett särskilt kompletterande yttrande att ett principbeslut om ADB-system för folkbokföring och beskattning begränsas till att avse dels att ett nytt system skall utvecklas och införas för de uppgifter och med den ambitionsnivå som RSV och statskontoret föreslagit, dels att samordningen mellan detta system och andra system i huvudsak bör begränsas till utbyte av data mellan systemen, dels att datorutrustningen i första hand skall vara avsedd och dimensionerad för systemet för folkbokföring och beskattning, dels att frågan om länsstyrelsernas behov av databehandling och databehandlingsresurser för den regionala samhällsplaneringen skall utredas och lösas i särskild ordning och i god tid innan de nuvarande länsdatorerna tas ur bruk.

Den närmare utformningen av systemet vad gäller förläggningen av registerföringen och datorbearbetningarna samt dimensioneringen av datorutrustningen bör ses närmast som en teknisk och ekonomisk fråga, som bör kunna avgöras på grundval av en utvärdering av de offert-erbjudanden olika leverantörer lämnar i samband med anskaffningen av datorutrustning. Leverantörerna bör härvid ges möjlighet att räkna på både central/regionala och regionala alternativ med databehandlingen spridd på varierande antal datoranläggningar och regioner (dvs. 1—23 län).

Ledamoten Vinge, som i ett särskilt yttrande till kommitténs remissvar över utredningen förordar att den decentraliserade systemstruktura-

ren i dagens system vidareutvecklas, framhåller att särskilt avseende bör fästas vid att Bubenko förordar att den fortsatta utredningen bör drivas vidare mot ett problemlorienterat systemförslag, innan man går in på val av ändamålsenliga tekniska lösningar.

5 Remissyttranden

Merparten av remissinstanserna har tidigare varit i tillfälle att yttra sig över RSV:s lägesrapport. De flesta remissvaren uppehåller sig vid val av principiell systemlösning och graden av samordning med olika externa intressenter.

Behovet av ett nytt system

Att en total översyn av systemet för folkbokföring och beskattning behövs anser ett övervägande antal av de remissinstanser som behandlar frågan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det finns behov av att skapa ett nytt ADB-system, som bygger på modern datateknik med utnyttjande av direktminnesteknik — en teknik, som möjliggör, att den lagrade informationen kan nå omedelbart — och terminalåtkomst. Liknande synpunkter framförs bl. a. av *centralnämnden för fastighetsdata*, *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Örebro, Kopparbergs och Jämtlands län*, *domstolsväsendets organisationsnämnd*, *Föreningen Sveriges kronofogdar* samt *Malmö kommun*.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* anser dock att behovet av nya rutiner som ersättning för det nuvarande ADB-systemet är ofullständigt kartlagda. En mera fullständig analys av förutsättningarna för alternativa systemkonstruktioner bör utföras sedan erforderliga direktiv har inhämtats.

Allmänna frågor rörande samordning av statliga ADB-system

Remissinstanserna företräder två principiellt olika synsätt på hur man genom samordning uppnår ekonomi och effektivitet inom statliga ADB-system. En uppfattning som förs fram av de flesta centrala myndigheter med ansvar för utveckling och drift av ADB-system är att prisutvecklingen och den tekniska utvecklingen beträffande datamaskinutrustning har lett till en situation där betydelsen av att tekniskt samordna utnyttjandet av maskinvara har minskat i förhållande till strävan att hålla kostnaderna för systemutveckling nere genom att minimera systemens komplexitet. En motsatt uppfattning, som innebär att bl. a. ekonomiska skäl talar för samordnat utnyttjande av datamaskinutrustning för flera stora statliga ADB-system, i huvudsak på regional basis, företräds huvudsakligen av länsstyrelserna.

Datasamordningskommittén, som ser en belysning av denna frågeställning som en av kommitténs centrala uppgifter, har i anslutning till sitt remissvar publicerat en promemoria "Samordning av statliga ADB-system" (Ds Fi 1975: 1) där kommitténs principiella syn redovisas. Promemorian sammanfattas i remissvaret. Kommitténs uppfattning är att samordning av information eller data normalt inte bör ske i form av gemensam lagring och bearbetning av data för större statliga ADB-system av här berörd typ utan i form av utbyte av data. Kommittén har funnit en rad principiella och praktiska skäl som talar för relativt avgränsade och tekniskt lätthanterliga administrativa system. Bl. a. åberopas de växande kostnaderna för systemutveckling och de sjunkande kostnaderna för maskinvara som ett av skälen för att sträva efter minskad komplexitet även om det medför viss dubbellagring av information. Varje system bör härvid byggas ut i sin egen takt och fungera som självständigt system utan långtgående tekniska och organisatoriska beroendeförhållanden. Om system i hög grad görs beroende av varandra försvåras kontinuerliga förändringar och moderniseringar av systemen, vilket kan bidra till att det tekniska hjälpmedlet ADB kan verka styrande på utformningen av verksamheten i övrigt. För att i stället kunna tillfredsställa krav på samordnat utnyttjande av registrerad information krävs standardisering vad avser definitioner av datatermer. Datasamordningskommittén anser vidare att man på grund av driftsäkerhets- och lönsamhetsskäl inte bör räkna med att i någon större utsträckning använda gemensamma datorer för flera system av den storlek och komplexitet som de större riksomfattande statliga administrativa reelltidssystemen representerar. Detta hindrar dock inte att gemensamt utnyttjande av yttre utrustning, som även kan innefatta olika slag av datorer, bl. a. utrustning för registrering, inmatning, uttag och överföring av data kan komma ifråga.

En liknande uppfattning om generella samordningsfrågor redovisas av *fastighetsdatakommittén*, *statistiska centralbyrån*, *domstolsväsendets organisationsnämnd* och *riksförsäkringsverket*.

Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) anför att de potentiella vinsterna av teknisk samordning på central nivå är relativt små, medan gemensam användning av den regionala utrustningen som kringutrustning, linjenät m. m. kan visa sig rationell. DAFA anser dock att uppbyggandet av separata organisationer för systemunderhåll både vad gäller maskinvara och programvara för varje större system inte kan vara rationellt. Även *riksrevisionsverket* anser att effektivitetsvinster står att vinna i en samordnad driftorganisation. *Centralnämnden för fastighetsdata* anser dock att tekniska och ekonomiska skäl talar emot ett gemensamt utnyttjande av utrustning såväl på central som regional nivå. Detta leder till den principiella uppfattningen att systemet för folkbokföring och beskattning skall konstrueras med hän-

syn primärt till folkbokföringens och skatteadministrationens krav. Detta synsätt delas av *datainspektionen*, *datasamordningskommittén*, *fastighetsdatakommittén*, *statistiska centralbyrån* och *Göteborgs och Bohus läns landsting*.

En principiellt annorlunda uppfattning i samordningsfrågorna redovisas bl. a. i länsstyrelsernas remissvar. Vissa länsstyrelser och FSL har, som inledningsvis nämnts, vid sina yttranden fogat en promemoria utarbetad av LAG. LAG anser att betydande fördelar står att vinna i en rätt avvägd samordning. Utan att avsevärt komplicera vare sig driftmiljö eller systemarbete bedöms enligt LAG en tekniskt samordnad lösning kunna genomföras för folkbokförings- och beskattningsverksamheten, exekutionsverksamheten och systemet för fastighetsdata. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att samordningsvinster kan utnyttjas om den fysiska samordningen ombesörjs i en regional driftmiljö bestående av skilda minidatorer bestämda för olika databaser men samordnade till länsstyrelsernas dataenheter. Länsstyrelsen kan inte acceptera en fortsatt sektoriell avgränsning mellan ADB-system, som gäller verksamheter vilka har ett klart materiellt och funktionellt samband, främst exempelvis systemen för fastighetsregistrering, exekutionsväsendet samt ADB-systemet för folkbokföring och beskattning.

Sammanfattningsvis uttrycker de flesta länsstyrelser åsikten att utredningen om ett nytt system för folkbokföring och beskattning inte skall avgränsas till att behandla endast folkbokföringens och beskattningens behov. De anser att utredningen i stället bör gälla länsstyrelsernas behov av databehandling i stort, i vilket inkluderas, förutom folkbokföring och beskattning, även samhällsplaneringen, kronofogdeväsendet och fastighetsregistreringen. Dessa synpunkter grundar sig i vissa fall på uppfattningen att gemensam användning av datorutrustning bör leda till effektivitetsvinster, i andra fall, på uppfattningen att länsstyrelserna måste för ses med databehandlingskapacitet och att detta går att förverkliga om fler intressenters krav får slå igenom vid dimensioneringen av maskinvaruanskaffningen. Sålunda anser *länsstyrelsen i Hallands län* att när beslutet om regionala datorer fattades år 1963 det klart sades ifrån att datorerna skulle tillgodose länsstyrelsernas totala behov av databehandling. Länsstyrelsen finner det angeläget att detta riksdagens beslut inte nu omöjliggöres genom ett nytt system som inte tar hänsyn till länsstyrelsernas behov av datorkapacitet. Denna uppfattning återkommer i flertalet länsstyrelsernas remissvar.

Länsstyrelsen i Värmlands län, som delar RSV:s principiella syn på samordningsproblematiken, anser det inte styrkt att en regionalisering av registerföring och datordrift skulle behöva öka komplexiteten i utveckling, drift och underhåll. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Även *överstyrelsen för ekonomiskt för svar*, *ADB-beredningsgruppen* och *länsstyrelsernas organisationsnämnd*

anser att en fördjupad diskussion om behoven utanför folkbokförings- och beskattningsområdet bör genomföras innan en definitiv lösning till ett av alternativen för detta speciella system sker.

Rationaliseringsmöjligheter inom RSV:s ansvarsområde

Under denna rubrik behandlar remissinstanserna främst frågan om en eventuell samordning av systemet för folkbokföring och beskattning med exekutionsväsendets planerade ADB-system. *Föreningen Sveriges kronofogdar* anser att det är nödvändigt att i systemarbetet med de båda systemen noga beakta integrationsmöjligheterna. Detta får dock enligt föreningen inte fördröja genomförandet av exekutionsväsendets ADB-system. *DAFA* anser i likhet med RSV att på grund av de fördyringar och förseningar som skulle bli följden av ytterligare samordning frågan om en närmare teknisk samordning mellan systemen bör tas upp när de första etapperna i folkbokförings- och beskattningssystemet har genomförts. *LAG* anser å andra sidan att det måste förebringas mycket starka skäl för uppbyggnad av, som RSV föreslår, två parallella centrala system inom samma myndighets verksamhetsområde, där sambandet ter sig självklart och som enligt *LAG* ger av ingen bestridda kostnadsbesparingar. *LAG* anser inte att sådana starka skäl har redovisats och förordar att systemarbetet omedelbart inriktas mot en total systemsamordning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att exekutionsväsendet till sin väsentligaste del är en gren av skatteadministrationen och att två skilda system för de båda verksamheterna därför är helt enkelt oacceptabelt. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* hänvisar till den försening av utvecklingsarbetet med exekutionsväsendets ADB-system som har skett och ifrågasätter om inte försöken inom detta projekt bör avbrytas tills en förutsättningslös utredning utvisar huruvida en samordning kan komma till stånd. Liknande synpunkter framförs av *riksrevisionsverket*, *länsstyrelsernas organisationsnämnd*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro och Västernorrlands län*. *Länsstyrelsen i Värmlands län* förordar också en samordning med exekutionsväsendets ADB-system och menar att det är för sent att ta upp denna fråga först när de båda systemen var för sig genomförts. Skulle emellertid statsmakterna finna det ekonomiskt försvarbart att gå på RSV:s linje med två parallella system, bör dessa i vart fall utvecklas enligt riktlinjer som medger en framtida sammanslagning.

Samordning med verksamheter utanför RSV:s ansvarsområde

Många remissinstanser behandlar konkreta samordningsproblem. Samhällsplaneringens behov av tillgång till dels information, dels databehandlingskapacitet tas upp av flertalet remissinstanser. *Datasamordningskommittén* anser att man bör räkna med att det i framtiden kom-

mer att finnas ett ökat behov av att ha tillgång i någon form till databehandlingsresurser vid länsstyrelserna, framför allt för den regionala samhällsplaneringen. Databehandlingen för sist nämnda ändamål innebär huvudsakligen framställning av statistisk information. Den bör ses som en del av den offentliga sektorns statistikproduktion och vara samordnad med denna. Frågan om hur den regionala samhällsplaneringens behov av databehandling och databehandlingsresurser skall tillgodoses i framtiden bör enligt kommitténs mening av flera skäl inte primärt kopplas ihop med frågan om databehandlingen och databehandlingsresurserna i systemet för folkbokföring och beskattning utan gäller i första hand hur databehandlingen för produktionen av regionalstatistik tekniskt och organisatoriskt bör utformas. Olika alternativ för produktionen av regionalstatistik är härvid tänkbara, såväl sådana där databehandlingen sker huvudsakligen centralt med terminaler regionalt och lokalt som sådana där databehandlingen huvudsakligen sker regionalt. När det gäller samordningen av databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen med systemet för folkbokföring och beskattning — liksom med andra administrativa system — är det däremot viktigt att samhällsplaneringens krav på datas kvalitet, variabeldefinitioner, identifikationsbegrepp m. m. tillgodoses så långt möjligt i dessa system för att data i dessa skall kunna överföras till och användas i samhällsplaneringen. Frågan om behovet av databehandling och basdata inom samhällsplaneringen på regional nivå utreds dels av ADB-beredningen inom kommundepartementet, dels av statistiska centralbyrån inom ramen för en särskild utredning om samordning och samarbete inom regionalstatistiken. Eftersom man enligt datasamordningskommitténs mening inte bör koppla ihop databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen med databehandlingsresurserna i systemet för folkbokföring och beskattning, bör man avvakta dessa utredningar innan man tar ställning till hur databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen skall organiseras i framtiden. Detta behöver enligt kommitténs mening inte ske än på några år. Det kan nämligen konstateras att det regionala utnyttjandet av länsdataanläggningarna för berörda ändamål hittills varit av relativt ringa omfattning och att det vid dessa kommer att finnas viss databehandlingskapacitet tillgänglig fram till omkring år 1980. Vidare finns det databehandlingskapacitet tillgänglig bl. a. inom SCB och på universitetsdataanläggningarna. Dessutom kommer man — om statsmakterna som systemlösning för systemet för folkbokföring och beskattning väljer något av huvudalternativen, dvs. det central/regionala eller regionala alternativet — att ha möjlighet att senare bygga ut de regionala datorerna, om det visar sig önskvärt. Data-samordningskommittén anser det dock angeläget att frågan om länsstyrelsernas behov av databehandlingsresurser löses i god tid innan de nuvarande länsdatorerna tas ur bruk.

Statistiska centralbyrån (SCB) anför att när det gäller statistiskt utnyttjande av data ur administrativa system som ADB-systemet för folkbokföring och beskattning skall SCB som central förvaltningsmyndighet på statistikens område svara för de statistiska bearbetningarna för olika användares räkning. Detta motiveras enligt centralbyrån av bl. a. samordnings- och ekonomiskäl. SCB skall således tillgodose bl. a. den regionala planeringens behov av databehandling, i vid bemärkelse, för framtagning av statistik, statistiska register m. m. I fråga om den regionala samhällsplaneringens databehandlingsbehov anser SCB att det primära är informationsbehoven, medan databehandlingskapaciteten, varav datorkapaciteten är en del, kommer i andra hand. Statistikproduktionen för samhällsplaneringen kräver vidare enligt SCB fackkunskaper på statistikproduktionsområdet bl. a. avseende metodik samt frågor som gäller kvalitet och definitioner, klassificeringar m. m. På basis bl. a. av dessa skäl anför SCB att behovet av databehandling för samhällsplanering bör tillgodoses utanför systemet för folkbokföring och beskattning. SCB ställer sig vidare tveksam till att det nu skall genomföras en för hela samhällsplaneringen total kartläggning av informationsbehov, databehandlingsbehov och datorbehov. Om en sådan kommer till stånd bör den utföras av SCB. *Riksrevisionsverket* gör bedömningen att det inom ramen för den tekniska struktur som det central/regionala alternativet innebär bör vara möjligt att tillgodose den regionala samhällsplaneringens behov i inte obetydlig utsträckning. Det bör vidare enligt verket övervägas att skapa vissa för den regionala planeringens behov centralt placerade serviceresurser för programmering, statistiskt kunnande m. m.

Föreningen Sveriges kronofogdar anser mot bakgrund av det relativt låga utnyttjandet av länsanläggningarna för samhällsplaneringens behov, att ett samutnyttjande av anläggningarna för folkbokföring och beskattning och samhällsplaneringen är mindre sannolikt med hänsyn till att detta skulle kräva två helt skilda kompetensområden hos den personal som har ansvar för systemet. Enligt föreningens åsikt är det mer realistiskt att räkna med ett särskilt datasystem för samhällsplaneringens behov.

LAG delar inte RSV:s uppfattning att de på vissa länsstyrelser utplacerade datorerna skulle vara avsedda för i första hand systemet för folkbokföring och beskattning. De uttalanden som gjorts i propositioner rörande syftet med länsstyrelsernas dataanläggningar tolkar *LAG* så att länsanläggningarna är avsedda att stödja länsstyrelsernas hela verksamhetsfält. Att anläggningarna endast i begränsad omfattning kommit att utnyttjas för andra intressenter beror enligt *LAG* dels på bristen på ADB-kunskap på länsstyrelserna, dels på länsanläggningarnas svårtillgängliga programmeringsspråk och dels på svårigheter att från RSV erhålla assistans för programmering för samhällsplaneringens be-

hov. LAG ser stora utnyttjandemöjligheter för samhällsplaneringen av den information som samlas in i det administrativa systemet för folkbokföring och beskattning. LAG framhåller att förutsättningarna för en effektiv regionalpolitisk planering i hög grad vilar på möjligheterna att från regionala myndigheter lämna snabb och aktuell information till lokal nivå. LAG anser att samhällsplaneringens databehandlingsbehov på ett smidigt och effektivt sätt bör inordnas i systemet för folkbokföring och beskattning under den tid detta utgör det enda regionala ADB-system där samhällsplaneringens behov kan tillfredsställas. Det av FSL föreslagna regionala minidatoralternativet framstår enligt yttrandet i detta hänseende som klart överlägset övriga av RSV redovisade alternativ.

ADB-beredningsgruppen redovisar i sitt remissvar de informationsbehov som föreligger för den fysiska planeringen och för den regionalpolitiska planeringen. För den regionalpolitiska planeringen behövs basuppgifter om individer, företag och fastigheter tillsammans med uppgifter ur folk- och bostadsräkningen, industristatistiken och arbetskraftsundersökningarna. F. n. utreds t. ex. möjligheterna att ur skattebanden ta ut information för aktualisering av folk- och bostadsräkningens sysselsättningsuppgifter. Den fysiska planeringen har behov av samma typer av data som används i den regionalpolitiska planeringen. Beredningsgruppen anser att samhällsplaneringens krav måste få påverka systemutformning och dimensionering av det föreslagna systemet för folkbokföring och beskattning emedan det under överskådlig tid av beredningsgruppen bedöms bli det system som samhällsplaneringen får reppliera på. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* redovisar den användning av ADB som kan tänkas utvecklas i framtiden för samhällsplaneringens behov. Med hänsyn till länens individuella förutsättningar är enligt länsstyrelsen den regionala datorkraften och beslutanderätten över länsstyrelsernas egna register en förutsättning för att förse länsstyrelserna med aktuellt planeringsunderlag för den regionala samhällsplaneringen. Denna innefattar redan nu ett antal projekt av största betydelse för den kommunala samhällsutvecklingen. Ett vidgat regionalt datautbyte är också nödvändigt för landstingens och kommunernas planeringsarbete. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att samhällsplaneringen befinner sig i ett expansivt skede. För denna verksamhet kommer behovet av aktuell datainformation att framdeles göra sig alltmer gällande. Härvid kommer enligt länsstyrelsen särskilt möjligheterna till integration med datainformation utanför RSV:s område exempelvis med innehållet i företags- och koordinatregister att spela stor roll. En uppbyggnad av basdataregister på regional nivå rörande personer, fastigheter och företag, samt ett samordnat utnyttjande av innehållet i dessa register skulle medföra helt andra förutsättningar att bedriva en ständigt aktuell samhällsplanering på regional nivå än f. n. Mot bakgrund av

detta är det enligt länsstyrelsen av stor vikt att vid utformningen av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning vederbörlig hänsyn tas till kommande databehov på den regionala samhällsplaneringens område. Att samhällsplaneringens behov bäst tillgodoses i ett regionalt system anser *länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Svenska Kommunförbundet* ställer sig tveksamt till om samhällsplaneringen motiverar ett separat ADB-system och anser att de administrativa systemen i största möjliga utsträckning bör anpassas för att täcka även viktiga externa behov. Kommunförbundet anser vidare att samhällsplaneringens databehandlingsbehov bör närmare utredas och klarläggas innan ställning tas till den datorkraft och driftorganisation som är mest lämpad för samhällsplaneringen, och förutsätter att förbundet ges tillfälle att lämna synpunkter i anslutning till en dylik utredning. *Göteborgs och Bohus läns landsting* finner i likhet med RSV behovet av ett datasystem för planeringsändamål inte vara tillräckligt utrett. Landstinget stöder RSV:s uppfattning att behov och utformning av system för regional samhällsplanering bör utredas skilt från systemet för folkbokföring och beskattning. *Stockholms kommun* uttrycker förståelse för RSV:s avgränsning av utredningsområdet, men framför att samordningsfrågorna med hänsyn till folkbokförings- och skattesystemets grundläggande karaktär i fråga om invånarinformation inte bör skjutas på framtiden utan snarast tas upp till behandling. Med tanke på kommunernas behov av invånarinformation är det angeläget att kommunerna får delta i sådant utvecklingsarbete. Även *Göteborgs kommun* trycker på samarbetsfrågorna och anför att en arbetsgrupp för bevakning av externa kunders intressen bör tillsättas.

Vissa remissinstanser behandlar samordningsfrågor med det system för fastighetsregistrering som utvecklas av centralnämnden för fastighetsdata. RSV:s uppfattning att systemen skall utvecklas separat med beaktande av möjligheterna till informationsutbyte delas av *centralnämnden för fastighetsdata*. Nämnden konstaterar inledningsvis att samordning mellan systemen är nödvändig och att uppgiftslämnande systemen emellan är författningsreglerat. Fastighetsregister- och inskrivningsregistermyndigheter behöver uppgifter om adresser, taxeringsvärden m. m. Skattemyndigheter behöver uppgifter om lagfarter, ändringar i fastighetsindelningen, köpeskillingar m. m. Ett problem i informationsutbytet i dag är olika definitioner på identifikationsbegrepp. Vid övergång till ett nytt system bör man enligt nämnden beakta möjligheterna att i systemet bygga in sådana identifikationsbegrepp som möjliggör utbyte av information på maskinell väg utan kostsamt manuellt arbete. Nämnden delar helt RSV:s och statskontorets uppfattningar att en långtgående teknisk samordning inte bör ske mellan två så komplexa

system för fastighetsdatasystemet och systemet för folkbokföring och beskattning. Nämnden kan för sin del inte finna några skäl som talar för att en sammanbindning mellan den regionala tekniska utrustning som i systemet för folkbokföring och beskattning främst behövs för i första hand dataregistrering och utskrift av dokument, och den utrustning som i fastighetsdatasystemet behövs för handläggning av inskrivningsärenden m. m. skulle te sig särskilt meningsfull. Inte heller *fastighetsdatakommittén* ser några uppenbara fördelar vid en långtgående teknisk samordning mellan ett nytt system för folkbokföring och beskattning och fastighetsdatasystemet. En samordning skulle inte heller enligt kommittén gagna den verksamhet som vart och ett av systemen primärt bör tillgodose. För att underlätta informationsutbytet mellan systemen bör gemensamma integrationsnycklar fastställas. Kommittén anser det därför angeläget att fasta former för ett fortlöpande samarbete i frågan mellan centralnämnden för fastighetsdata och RSV skapas redan nu. Även *domstolsväsendets organisationsnämnd* betonar vikten av att gemensamma integrationsnycklar fastställs.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att fastighetsdatakommittén bör ges tillfälle att pröva ett regionalt alternativ uppbyggt på samordnade minidatorer för systemen för fastighetsdata och folkbokföring och beskattning. *LAG* och *länsstyrelsen i Örebro län* anser att det inte är osannolikt att en vägning av kostnader, intäkter och intangibla effekter avseende samordnad regionalisering av ett flertal system skulle ge underlag för ett beslut i sådan riktning. Bland de system som kan ingå i en sådan bild är systemet för fastighetsdata resp. systemet för folkbokföring och beskattning. Även *DAFA* anser att vinsterna av samutnyttjande av teknisk utrustning och driftorganisatorisk samordning mellan fastighetsdatasystemet och systemet för folkbokföring och beskattning kan vara betydande och att olika samordningsalternativ bör utredas vidare. *Länsstyrelsen i Värmlands län* erinrar om att fastighetsdata produceras och till större delen också konsumeras regionalt och därför lämpar sig för regional registerföring. Länsstyrelsen hyser förståelse för RSV:s bedömning av svårigheterna med en omedelbar samordning men förordar att systemet för folkbokföring och beskattning byggs upp så att möjligheterna till samordning på regionalplanet med CFD-systemet i ett senare skede hålls öppna.

Det organisationsregister som är under uppbyggnad hos RSV tas upp av några remissinstanser. *Patent- och registreringsverket* pekar på de enligt verket betydande problem rörande samordning av olika myndigheters verksamhet som måste lösas i det fortsatta utredningsarbetet rörande ett centralt firmaregister. Utredningsarbetet bör ges en bred förankring och bör integreras med datasamordningskommitténs arbete. Av avgörande betydelse är därvid frågan om det tilltänkta organisationsnummerregistret är avsett att ersätta redan existerande företagsre-

gister. Svenska Bankföreningen uttrycker ett intresse för en samordnad firmagranskning och företagsregistrering och betonar härmed vikten av att, även om detta inte kan uppnås genom det föreslagna organisationsregistret, som långsiktigt mål uppställs, att försöka samordna all företagsregistrering.

RSV har föreslagit att externa användare bör debiteras självkostnaden för det utnyttjande som kommer till stånd. Statistiska centralbyrån har intet att invända häremot. Om den avsedda effekten — en rättvisande kostnadsredovisning — skall uppnås är enligt centralbyrån en förutsättning för införande av denna nya debiteringsprincip emellertid att samma princip gäller vid eventuella uttag av data ur systemet för statistiska bearbetningar o. d. inom länsstyrelserna t. ex. för planeringsändamål. Centralbyrån betonar vikten av denna fråga då bristande enhetlighet i taxesättningen i dag är ett problem som på sikt kan leda till orationell arbetsfördelning och resursallokering i förvaltningen.

Tidplan för genomförande av ett nytt system samt samordningen i databehandlingen mellan folkbokföringen och beskattningen

Flera remissinstanser har behandlat RSV:s förslag till tidplan och uppläggning av huvudstudie. I detta sammanhang kan nämnas att *data-samordningskommittén* tillstyrker att ett nytt system genomförs etappvis och att därvid systemet för folkbokföring utvecklas i ett senare skede än systemet för taxering och debitering av skatt. Kommittén anför att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning kan ses som två samordnade system för folkbokföringen resp. skatteväsendet. Folkbokföringen har enligt kommittén inte större funktionella samband med administrationen på skatteområdet än med åtskilliga andra verksamheter. Kommittén anser det därför inte självklart att databehandlingen för folkbokföringen och beskattningsverksamheten skall ske inom samma ADB-system även i framtiden. Frågan huruvida databehandlingen för folkbokföringen bör ske i ett fristående system eller ingå i något annat system bör närmare klarläggas i samband med att frågan om ett eventuellt s. k. basregister för fysiska personer behandlas. På uppdrag av kommittén pågår f. n. utredning av denna fråga. Kommittén avser att senare återkomma i dessa frågor. Nämnade utredningsarbete skall dock inte enligt kommittén behöva påverka det beslut om val av huvudalternativ för ADB-systemet som nu skall fattas. Riksförsäkringsverket ser med tillfredsställelse på att RSV i förhållande till tidigare presenterat material i principförslaget har senarelagt folkbokföringsdelen av systemet. Det skäl som enligt riksförsäkringsverket framför allt talar för denna senareläggning är att frågan hur databehandlingen för folkbokföringen bör ske ännu inte har avgjorts.

Svenska försäkringsbolagets riksförbund betonar behovet av ett centralt tillgängligt register över totalbefolkningen. Under förutsättning att

ett centralt uppdateringsregister kan införas senast den 1 juli 1976 i enlighet med ett av datainspektionen utformat förslag är det enligt riksförbundets uppfattning av mindre betydelse att folkbokföringsfunktionens överföring till det nya ADB-systemet sker senare än vad som ursprungligen har planerats.

Malmöhus län landsting tillstyrker den av RSV föreslagna etappindelningen då terminalfunktionen i systemet i högre grad är en förutsättning för folkbokföringssystemet än för beskattningssystemet. Ett annat skäl som talar för denna etappindelning är att den höga systemintegrationen mellan systemen för folkbokföring och beskattning huvudsakligen enligt landstinget synes vara mer historiskt, organisatoriskt och utrustningsmässigt betingad än betingad av utnyttjande av personuppgifter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *LAG* anser liksom RSV att det nya systemet skall genomföras i etapper. *Länsstyrelsen* och *LAG* anser dock, med hänsyn till svårigheten vid genomförande av nya system av den typ som planeras, att genomförandet bör ske i etapper av ökande komplexitet. Av detta skäl förordar *länsstyrelsen* och *LAG* att folkbokföringssystemet genomförs före systemet för taxering och debitering. Samma syn på etappindelningen redovisas av *länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Örebro och Västernorrlands län*.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *LAG* anför även kritik mot principförslagets tidplan och framhåller att ett genomförande av RS-utredningens förslag på skatteområdet inte får överordnas behovet av en fullständig utredning av totalsystemet, samordningsfrågorna samt *länsstyrelsernas* behov av datorkraft och tillgång till basregistren. *Länsstyrelsen* och *LAG* anför vidare kritik mot att RSV i avvaktan på statsmakternas ställningstagande till principiell systemlösning inleder en huvudstudie. Huvudstudien får enligt dessa remissinstansers bestämda mening inte inledas förrän *länsstyrelsernas* krav på samordning mellan olika ADB-system och behov av regional datorkraft har utretts. Därför yrkar också *länsstyrelsen* och *LAG* att den av RSV och statskontoret inledda huvudstudien avbryts till dess fullständigt underlag för ett beslut från statsmakternas sida finns. Denna uppfattning delas av *länsstyrelserna i Malmöhus och Göteborgs och Bohus län*. Även *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* anser att en komplettering av underlaget som ligger till grund för principförslaget erfordras varefter förnyad utvärdering av olika systemförslag bör göras innan en huvudstudie beslutas och genomförs. Denna uppfattning delas av *länsstyrelsen i Östergötlands län*. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* tillstyrker RSV:s förslag till etappindelning men anser att en fördjupad utredning av FSL:s förslag bör ske, varvid en försening av projektet ett år kan godtas, om man härigenom vinner ett bättre fungerande ADB-system för folkbokföring och beskattning. *Riksrevisionsverket* har i råga om tidplanen funnit att ADB-projektet för folkbokföring och beskattning inte kan anses vara mindre

belastat av hot och risk än andra projekt. Verket anser att sett mot de stora rationaliseringsmöjligheterna bör åtgärder vidtas för att minimera och kontrollera risker för projektet. Detta kan ske bl. a. genom tillförande av ökade resurser på ett tidigt stadium av projektet, större satsningar på samordning, beslutsplanering, dokumentation och information samt beredskap mot oväntad personalavgång. *Länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Örebro och Värmlands län samt LAG* finner att genomförandeplanen för ADB-systemet förefaller alltför optimistiskt uppgjord.

Bedömning av alternativa principiella systemförslag

RSV har bedömt de olika systemalternativen utifrån ett antal beslutspåverkande faktorer. Remissinstanserna behandlar i huvudsak följande faktorer: kostnader, beslutsfunktioner, driftsäkerhet, smidighet, beredskaps- och krigsförhållanden, integritet, tillgång till regional datorkapacitet, utvecklingsmöjligheter samt lokaliserings- och näringspolitiska frågor. Efter genomgången av de enskilda faktorerna ges en sammanfattande beskrivning av remissinstansernas totalbedömning.

RSV har gjort en beräkning av kostnaderna för de olika principiella systemalternativen. Ett stort antal remissinstanser har i sin bedömning av andra faktorer utgått från RSV:s kostnadsbedömning. *Försvarets rationaliseringsinstitut* menar att en förväntad utveckling av minidatorers pris- och prestandaförhållande i ett längre tidsperspektiv bör kunna påverka graden av regionalisering. Under perioden fram till föreslagen upphandlingstidpunkt torde dock enligt institutet rangordningen efter kostnad av föreslagna utrustningsalternativ inte komma att förändras. *Länsstyrelsernas organisationsnämnd* finner att kostnadsfaktorn isolerat, entydigt talar för det central/regionala alternativet. *Riksrevisionsverket* anser att den i principförslaget gjorda värderingen kan ligga till grund för val av systemalternativ. Verket anser dock att det fortsatta arbetet med kostnads/nyttokalkyler måste behandla frågor kring extern- och interndebitering av ADB-tjänster. En under systemuppbyggnaden gjord felaktig bedömning av dels efterfrågan på olika åtkomstalternativ, dels intern- och externprissättningen kan senare ge svärbemästrade effekter som krav på en snabb utbyggnad av central kapacitet eller ett alltför lågt utnyttjande av redan beställda enheter. *LAG* anser att RSV och statskontoret vid framräklandet av kostnaderna för de olika alternativen inte i tillräcklig grad räknat med pris- och prestandautvecklingen för minidatorer. Vidare bör enligt *LAG* av säkerhetsskäl det central/regionala alternativet belastas med kostnaderna för en helt dubblerad anläggning, i likhet med bilregistret. Vid upphandling av en stor mängd utrustning av samma slag bör kvantitetsrabatter kunna förväntas, vilket enligt *LAG* påverkar det regionala alternativet förmånligast. *LAG* anser vidare att datakommunikationskostnaderna bör spela

en betydligt större roll vid valet av systemalternativ än enligt RSV:s bedömning. Genom att den andel riksförfrågningar som ett regionalt system fordrar enligt LAG uppgår till högst 10 % av den totala förfrågningsverksamheten, bör kalkylen påverkas i positiv riktning för ett regionalt alternativ.

Efter justering för nämnda faktorer bedömer LAG en kostnadsjämförelse få följande utseende. I sammanställningen redovisas även kostnaderna för FSL:s regionala alternativ baserat på minidatorer i 19 län.

(Milj. kr.)	Investerings- kostnader	Löpande kostnader
Centralt system	88	9
Central/regionalt (14 länsanl.)	97	12
Regionalt, RSV (14 länsanl.)	108	17
Regionalt, FSL (19 länsanl.)	97	15

Slutligen anser LAG att den överkapacitet som det regionala alternativet ger bör värderas i kalkylen. LAG har på basis av dagens intäkter för extern databehandling om 4—5 milj. kr. årligen bedömt det vara realistiskt att räkna med intäkter om ca 10 milj. kr. för det regionala alternativet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför liknande synpunkter. Även länsstyrelsen anser att det av driftsäkerhetsskäl i de centrala alternativen inte är tillräckligt med enbart dubbling av vissa komponenter som exempelvis processorer — som RSV förutsätter — utan att det krävs en dubbling av hela maskinsystemet. Vidare kan, enligt länsstyrelsen, kostnaderna för telekommunikation i ett regionalt alternativ sänkas i förhållande till ett centralt. Detta bör enligt länsstyrelsen kunna ske genom att endast använda låghastighetsförbindelse mellan de regionala anläggningarna och referensanläggningen. Från vissa länsanläggningar kan det enligt länsstyrelsens bedömning visa sig vara realistiskt att använda sig av uppringda linjer i stället för fast uppkopplade. Länsstyrelsen konstaterar att statskontorets beräkning av kostnaderna för av RSV framlagda alternativ begränsas av tre för länsstyrelsen väsentliga omständigheter. Dels har inga försök gjorts att studera andra utrustningsalternativ än de som RSV har presenterat i en lägesrapport, dels har statskontoret vid val av regionala datorer utgått från vad som i dagsläget är minsta dator, dels anger statskontoret att det inte är uteslutet att utvecklingen leder till att exempelvis minidatorer kan uppvisa bättre pris-/prestandaförhållanden än datorerna i statskontorets kalkyler. Länsstyrelsen har efter att ha tagit del av FSL:s förslag till regionaliserat minidatoralternativ funnit att ur kostnads- och intäktssynpunkt detta system utan jämförelse är det fördelaktigaste. Länsstyrelsen konstaterar att enligt FSL:s beräkningar kan 19 län förse med datoranläggningar med två minidatorer i varje län till samma investeringskostnad som för RSV:s central/regionala alternativ. För varje ytterligare läns-

anläggning i FSL:s alternativ blir kostnaden 2,4 milj. kr. Med hänsyn till denna rimliga kostnad och för att ge ökad effekt åt ett regionalt alternativ anser länsstyrelsen att samtliga län bör förses med datoranläggningar.

Även länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Värmlands och Örebro län ger uttryck för en liknande uppfattning. Länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Västmanlands och Västerbottens län anser att FSL:s alternativ ur såväl dimensionerings- som kostnadssynpunkt är överlägset det av RSV redovisade central/regionala systemet. Länsstyrelsen i Skaraborgs län uppger sig sakna resurser för att i detalj kunna kontrollera riktigheten i de kostnadsberäkningar som nu föreligger. Därest emellertid de av FSL lämnade kalkylerna visar sig realistiska anser länsstyrelsen övervägande skäl tala för ett regionalt system där samtliga länsstyrelser förses med egna datoranläggningar. Länsstyrelsen i Kopparbergs län konstaterar att kostnaden för det regionala alternativet utan tvekan är högst. Ett regionalt system enligt FSL:s alternativ medför dock i stort sett samma kostnad som det av RSV skisserade central/regionala systemet. Innan slutlig ställning tas till systemtyp bör FSL:s alternativ bli föremål för utvärdering för att fastställa om sådana anläggningar är fullt jämförbara med principförslagets alternativ när det gäller prestanda och utrustning. Liknande synpunkter anförs av länsstyrelserna i Uppsala, Älvsborgs och Västernorrlands län samt Göteborgs kommun. Malmö kommun anser att kostnadsuppskattningarna i principförslaget är inaktuella med hänsyn till priserna för på marknaden tillgängliga datorer. Kostnaderna för ett regionalt alternativ med större kapacitet än de av RSV föreslagna alternativen är enligt kommunen inte större än för det central/regionala alternativet. Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen anser att ekonomiska överväganden talar till det regionala alternativets fördel på ett helt annat sätt än som framgår av statskontorets kostnadsuppskattning.

Datasamordningskommittén har, som nämnts i det föregående, gjort en teknisk och kostnadsmässig utvärdering av FSL:s alternativ och anser att det central/regionala alternativet är det tekniskt och ekonomiskt mest fördelaktiga.

Vissa remissinstanser behandlar frågan om beslutsfunktioner. LAG anför att det av RSV förordade central/regionala alternativet innebär att närmare 75 % av antalet bearbetningar inom ADB-systemet för folkbokföring och beskattning centraliseras. Den helt centraliserade registerföringen medför även enligt arbetsgruppens bedömning att de avgiftsbelagda servicebearbetningarna normalt kommer att utföras centralt. Beslut och bedömningar som har samband med angivna förhållanden överflyttas från länsstyrelsen till RSV. Arbetsgruppen menar att den centraliserade registerföringen otvivelaktigt medför

en centralisering av beslutsfunktioner. Enbart förhållandet att registren inte längre finns på länsstyrelsen utan måste rekvireras från RSV innebär en klar försämring i arbetsförhållandena jämfört med nuläget. Genom att resurserna måste bli begränsade förutsätter arbetsgruppen svårigheter med att få disponera register för verksamhet som ligger utanför skatteområdet t. ex. samhällsplanering. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelserna i Kalmar, Värmlands, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands och Västerbottens län. Även länsstyrelsen i Stockholms län delar denna uppfattning och konstaterar därvid att ADB-teknikens utnyttjande i den offentliga förvaltningen sett från regional nivå hittills enbart har förstärkt tendensen till centraliserat beslutsfattande. Ett centraliserat ADB-system för folkbokföring och beskattning befaras komma att ytterligare markera denna trend. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Kopparbergs och Jämtlands län. Även Stockholms läns landsting delar dessa farhågor. Malmö kommun anser att de centrala och central/regionala alternativen knappast i längden kan möta kraven på skilda arbetsunderlättande rutiner på det lokala planet. Det vanliga är då enligt kommunen att kraven möts med generella regler i en centraliserad rutin. Då arbetsfunktionen därigenom påverkas skapas en miljö för en centralisering av själva beslutsfunktionen rent generellt. Även samtliga lokala skattemyndigheter i Stockholms län, utom lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi, samt lokala skattemyndigheten i Hagfors fögderi anser att en centralisering av registerföringen kan leda till ett centraliserat beslutsfattande.

Driftsäkerheten behandlas i huvudsak endast av länsstyrelserna. LAG anser att driftsäkerheten i det central/regionala alternativet kan godtas under förutsättning att RSV:s förslag kompletteras så att det blir ett dubbeldatorsystem. Enligt föreningen blir då kostnaden väsentligt högre än den av RSV redovisade. Även efter en sådan komplettering bedöms dock sammantaget det regionala systemet ge högre säkerhet. Detta beror enligt arbetsgruppen på dels att de regionala anläggningarna bör bli mindre komplexa genom bl. a. mindre omfattande register, dels att risker för driftstörningar som genereras från telenätet minskar genom den mindre omfattningen av telekommunikationer, dels att möjligheter finns till reservförfarande på angränsande länsdator, dels att länsstyrelsens möjligheter till egen ADB-teknisk utveckling inte påverkas negativt, dels att ansvarskänsla och arbetstillfredsställelse inte minskas i detta alternativ, och slutligen att ett regionalt system inte medför ett minskat regionalt systemtekniskt kunnande. Det av FSL föreslagna minidatoralternativet bedöms av arbetsgruppen ge ytterligare säkerhet genom att funktioner isoleras och avgränsas i specialdatorer. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands samt Västerbottens län.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att det maskinsystem, som föreslås i de centrala alternativen är så stort att motsvarande dator inte finns i Skandinavien. Statskontoret torde därför inte ha någon praktisk erfarenhet från liknande datorer, utan måste förlita sig på uppgifter från presumtiva leverantörer.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att säkerheten är störst i det regionala alternativet. Centralalternativen har enligt länsstyrelsen mer komplext uppbyggda maskinsystem och saknar särskild testanläggning, har ett mera komplext operativsystem och får en mera komplicerad driftbild med större möjligheter till operatörsfel. Alla dessa faktorer bidrar till att minska säkerheten i de centrala alternativen. Därtill anser länsstyrelsen att de längre telekommunikationsavstånden menligt påverkar driftsäkerheten i dessa alternativ. Slutligen anför länsstyrelsen att den regionala driftpersonalen med dess mera direkta kontakt med användarna av systemets produkter förvärvat kunskaper som ur säkerhetssynpunkt enligt länsstyrelsens erfarenheter av nuvarande decentraliserade system visat sig vara av stor betydelse. Även *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Örebro, Kopparbergs och Västernorrlands län, lokala skattemyndigheten i Hagfors fögderi* samt *Malmö kommun* förordar ett regionalt system ur säkerhetssynpunkt. *Länsstyrelsen i Uppsala län* bedömer däremot den funktionella säkerheten vara högre inom det central/regionala alternativet med hänsyn till att den tekniska lösningen är något enklare. Denna synpunkt delas av *lokala skattemyndigheten i Enköpings fögderi*.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar anser att behovet av och kostnader för erforderliga reservrutiner har redovisats alltför summariskt. Detsamma gäller följder av störningar i telenätet. Överstyrelsen anser att enbart det sätt på vilket frågan om funktions- och kapitalskydd behandlats i förhållande till dess betydelse inte minst från beredskapsynpunkt borde vara tillräckligt skäl att uppskjuta en huvudstudie till dess problematiken utretts bättre.

De flesta länsstyrelser kommenterar smidigheten i de olika systemalternativen. *LAG* anser att det minidatoralternativ FSL har lagt fram framstår som det bästa ur allmän smidighetssynpunkt.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför att smidigheten främst beror på antalet regionala datorer. Att förse ett stort antal länsstyrelser med egen dator inom det av RSV skisserade regionala systemalternativet är inte realistiskt med hänsyn till ställda krav och den därav följande kostnaden för varje regiondator. Inom det central/regionala alternativet däremot är kravet på regiondatorn lägre och kostnaden för en sådan dator torde vid inköpet — den höga prestationsförmågan till trots — understiga 1 milj. kr. Länsstyrelsen anför att en utökning av antalet regionala datorer inom det central/regionala alternativet så att samtliga länsstyrelser

erhåller egen dator ur kostnadssynpunkt skulle innebära en årlig inbesparing på 5,5 milj. kr. i jämförelse med skisserat regionalt alternativ omfattande 14 regionala datorer. Att förse samtliga län med datorutrustning skulle enligt länsstyrelsen medföra största smidighet. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* föredrar med hänsyn till smidigheten det alternativ där länsstyrelsen åter kan förse med egen dator för de arbetsuppgifter inom folkbokföring och beskattning varom här är fråga. Om det central/regionala systemet från denna utgångspunkt visar sig fördelaktigast har länsstyrelsen intet att anföra mot genomförande därav. Avsaknaden av egen dator uppger *länsstyrelsen i Blekinge län* vara en nackdel på grund av de tidsförluster som uppstår vid transporter till och från datorn. Svårigheterna torde enligt länsstyrelsen accentueras ytterligare i ett system med central registerföring. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför att närheten till datorn ger större smidighet för användarna. För de länsstyrelser som utrustas med egen dator i ett regionalt system blir smidigheten betydligt större än i de centrala alternativen. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Värmlands, Kopparbergs, Väster- norrlands och Norrbottens län*.

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* blir de möjligheter till snabba omplaneringar för att anpassa verksamheten till olika arbetssituationer, som finns i det nuvarande systemet, mycket begränsade i ett central/regionalt system. De mycket omfattande transporter av magnetband och fellistor som måste förekomma i ett system med centraliserad registerföring ser länsstyrelsen vidare som en allvarlig nackdel. Arbetet med felkontroller och rättelser, som redan i dag ofta sker under stark tidspress, kommer enligt länsstyrelsen att bli ännu besvärligare med risk för förseningar och kvarstående fel. I fråga om allmän smidighet framstår ett regionalt system, i synnerhet om det ges den utformning som föreslagits av FSL, som vida överlägset ett central/regionalt system. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Örebro och Västmanlands län*. Även *lokala skattemyndigheterna i fögderierna inom Stockholms län* — utom Stockholms fögderi —, *lokala skattemyndigheterna i Motala, Norrköpings, Jönköpings, Malmö och Trelleborgs fögderier* anser att smidigheten blir större i ett regionalt alternativ än i de övriga alternativen.

En beslutspåverkande faktor som av många remissinstanser betraktas som väsentlig är de krav som kan uppställas under beredskaps- och krigsförhållanden. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* delar RSV:s uppfattning att verksamheten bör kunna upprätthållas under beredskapsförhållanden med i stort sett samma säkerhet som under normal fredstid. Riskerna för sabotage måste dock bedömas bli större. Överstyrelsen anför den bestämda åsikten att följderna av ett sabotage mot ett centraliserat system kan bli mycket allvarligare än mot ett regionaliserat. Reservdelsförsörjningen är vidare, enligt överstyrelsen,

från beredskapssynpunkt otillfredsställande. Överstyrelsen kan därför inte biträda det central/regionala alternativet. Från beredskapssynpunkt är ett regionaliserat system där varje länsstyrelse disponerar sin egen dator bättre. *Försvarets rationaliseringsinstitut* anser att det är av stor vikt att man redan i fredstid planerar den fortsatta användningen av ADB i krig och övergång till manuell databehandling. Planläggning av informationsbehandling och eventuellt datorutnyttjande i krig bör ske samtidigt med utveckling av det nya ADB-systemet. Institutet anser att det ur beredskaps- och krigssynpunkt är lämpligare med en regionalisering av systemet än en centralisering. Institutet vill emellertid understryka att även om andra faktorer talar för en central/regional lösning enligt RSV:s principförslag, så måste databehandlingen i krig avspeglas i det nya systemets detaljutformning och beredskapsplanering. Den tekniska utvecklingen kan enligt institutet tillåta en successiv decentralisering. En sådan process skulle enligt institutets uppfattning kunna minska det central/regionala alternativets sårbarhet i beredskaps- och krigstillstånd. Institutet förordar att RSV förbereder en sådan successiv decentralisering av datorkapaciteten. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* betonar beredskapsplanläggningens betydelse. *Riksnämnden för kommunal beredskap* anser att ett regionaliserat system från allmän beredskapssynpunkt torde vara att föredra framför ett centraliserat. Det primära för nämnden är emellertid inte valet av alternativ utan snarare en systemlösning som i största möjliga utsträckning kan tillgodose av myndigheterna uppställda beredskapskrav. Även *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* förordar ur dessa synpunkter ett regionalt system. *Malmö kommun* anför att driftcn kan upprätthållas i betydligt högre grad med en stark regional datorkapacitet än med ett centraliserat alternativ. Riskerna för förbindelseavbrott måste anses vara betydligt större i krigstid för det centrala alternativet. Även som reservkapacitet för försvaret och kommunerna är det väsentligt med en utbyggd stark regional datorkapacitet. Liknande synpunkter framförs av *LAG, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västerbottens och Norrbottens län*. Länsstyrelserna betonar också ofta länsstyrelsens roll som totalförsvarsmyndighet som ett skäl för en regional lösning.

Integritetsaspekterna behandlas av flera remissinstanser. *Datasamordningskommittén* ifrågasätter om det är godtagbart eller önskvärt att man i någon större utsträckning rent fysiskt använder registren inom de administrativa systemen direkt för bearbetningar inom den regionala samhällsplaneringen. Särskilt gäller detta när man använder data från flera system. *Datainspektionen* anför — utan närmare motivering — att ur integritetsskyddssynpunkt är ett regionalt system för ändamålen folkbokföring och beskattning, kompletterat med

ett centralt personuppdateringsregister, att föredra. Ledamöterna Hugosson, Pernelid, Redvall och Westin anförde den skiljaktiga uppfattningen att på grundval av föreliggande utredningsmaterial leder inte integritetssynpunkter till att något av de av RSV föreslagna alternativen kan ges försteg framför de andra. LAG påminner om att enligt datalagen skall vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos den som kan komma att registreras. I ett regionalt system behöver inte personinformationen koncentreras till ett datorsystem. I det systemförslag FSL lagt fram skulle registrering och lagring av den för länsstyrelsens likaväl som för andra regionala och centrala myndigheters verksamhet nödvändiga informationen kunna ske i från varandra helt skilda datorsystem utan att man därigenom skulle förlora eller försämma möjligheterna till önskad samordning och åtkomst av information från de olika systemen. Det förhållandet att informationen måste hämtas från olika datorsystem måste enligt LAG:s mening innebära, att riskerna för intrång i och missbruk av den personliga integriteten blir mindre än om all information finns samlad i ett datorsystem.

LAG anför vidare att närheten till registren, som skulle bli större i ett regionalt system, genom den bättre kontakten mellan registrerad och registerförare måste skapa större förutsättningar för att hänsyn skall tas till allmänhetens inställning. Den uppdelning av registeransvarigheten som blir följden av ett regionalt system begränsar vidare enligt LAG de effekter som ett missbruk av registren kan få. Den större bredden i beslutsfattandet med 24 lekmannastyrelser som finns i ett regionalt system skapar enligt föreningen bättre garantier mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Liknande åsikter framförs av *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Kristianstads, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands och Västerbottens län*. Även *Malmö kommun* anser att integritetsskyddssynpunkter bättre tillgodoses i ett regionalt system.

Länsstyrelsen i Stockholms län tar upp frågan om registeransvarighet i ett central/regionalt system. Länsstyrelsen anser att det i praktiken skulle vara omöjligt för länsstyrelsen att utöva sitt registeransvar i ett central/regionalt system, även om datalagen formellt föreskriver att delad ansvarighet föreligger i sådana system. Samma uppfattning redovisas i majoriteten av länsstyrelsernas yttranden.

Vissa länsstyrelser behandlar särskilt frågan om tillgång till regional datorkapacitet. Utöver under denna punkt upptagna remissyttranden har synpunkter med beröringspunkter i frågan tidigare redovisats i samband med frågan om samordning med samhällsplaneringens behov. RSV konstaterar i principförslaget att tillgången

till regional datorkapacitet för externa behov är större i det av RSV förordade central/regionala alternativet än i dagsläget. Majoriteten av de *länsstyrelser* som yttrar sig anser att tillgången på regional datorkapacitet bäst tillgodoses i ett regionalt system, i synnerhet om antalet regioner sammanfaller med antalet län. *LAG* anser att skillnaden mellan det regionala och det central/regionala alternativet vad gäller tillgång till regional datorkraft är betydande. En avsevärd överkapacitet föreligger enligt principförslaget i det regionala alternativet, och datorutrustningen i ett sådant alternativ har en annan utformning som medger helt andra ADB-tekniska tillämpningar än det central/regionala alternativets datorer. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län*.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att tillgången på regional datorkapacitet för hela länsstyrelsens verksamhetsområde blir avgjort större i ett regionalt system med speciella datorer för samhällsplaneringen på regional nivå än den utrustning som skisserats i det central/regionala alternativet. Denna uppfattning delas av *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Kristianstads och Örebro län*. Även *lokala skattemyndigheter-na i Enköpings, Motala, Norrköpings och Hagfors fögderier* anser att tillgången till regional datorkapacitet blir större i ett regionalt system än i de övriga alternativen.

RSV anser att *utvecklingsmöjligheterna* på såväl central som regional nivå är störst i det central/regionala alternativet. *Data-samordningskommittén* stöder denna uppfattning och anför att det central/regionala alternativet synes erbjuda störst handlingsfrihet såväl vad gäller vidareutveckling av systemet som en utbyggnad av de regionala datorutrustningarna för andra ändamål, t. ex. den regionala samhällsplaneringens behov av databehandling. Även *försvarets rationaliserings-institut* instämmer i RSV:s bedömning att det central/regionala alternativet har stora utvecklingsmöjligheter genom att det ger förutsättningar för utbyggnad och förändring av systemet både på central och regional nivå. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att möjligheterna till integrering av datainsamling är en betydelsefull faktor där ett regionalt alternativ har försteg. På grund av samlagringseffekten i ett regionalt alternativ kan avisering till annan anläggning undvikas exempelvis vid en integration med exekutionsväsendets ADB-system och fastighetsdata-systemet. En annan relevant faktor är enligt länsstyrelsen integrering vid distribution av utdata där möjligheterna är klart större i ett regionalt alternativ. *LAG* tillmäter frågan mindre betydelse vid val av alternativ systemstruktur men anser att det inte bör undanskymmas att det regionala alternativets utvecklingspotential är större än de centrala alternativens.

Från vissa länsstyrelser har framkommit uppfattningen att *lokaliseringspolitiska och näringspolitiska synpunkter*

talat för ett regionalt system. De lokaliseringspolitiska frågorna måste enligt *länsstyrelsens i Östergötlands län* uppfattning ägnas en väsentligt större uppmärksamhet i den slutliga bedömningen av systemalternativen än i principförslaget. Länsstyrelsen anser bl.a. att en övergång till central registerföring innebär en uttunning av dagens regionala datakunnande. Förutom att en sådan utveckling står i strid med decentraliseringssträvandena i allmänhet, skulle detta ur praktisk synpunkt innebära en olycklig utveckling. Den växande betydelsen av ADB inom en mångfald verksamhetsområden, där länsstyrelsen har att regionalt verka som samordnande organ, påfordrar dessutom en utveckling mot allt större ADB-kompetens hos länsstyrelserna. Behoven av ADB för den kommunala planeringen kommer med all sannolikhet att öka väsentligt och anknyter på väsentliga punkter till den samordnande planeringen på regional nivå (länsnivå). Att i det läget medvetet försämra möjligheterna till en fortsatt utveckling av ADB-kompetensen på regional nivå förefaller därför enligt länsstyrelsen oklokt. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelserna i Malmöhus och Jämtlands län* samt LAG.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att den minskning inom regionerna av antalet arbetstillfällen för operatörs- och servicepersonal som blir följden av en centraliserad registerföring inte får förbises vid val av systemalternativ. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Stockholms läns landsting*. *Datasamordningskommittén* anser att eftersom man kan utgå ifrån att systemutvecklingen även i fortsättningen kommer att vara gemensam och bedrivs centralt för de statliga riksomfattande ADB-systemen, avser en regionalisering i huvudsak förläggningen av driftpersonalen och datorutrustningen till regionala enheter. Kommittén kan därför inte för sin del se att det föreligger några avgörande regionalpolitiska skäl av den art datasamordningskommittén har att beakta, för att generellt förordna en driftmässig regionalisering av de riksomfattande statliga administrativa ADB-systemen.

Vad gäller näringspolitiska aspekter noterar *länsstyrelsen i Östergötlands län* att statskontoret intar en negativ ställning till dataindustriutredningens förslag att göra ADB-systemet för folkbokföring och beskattning till s. k. nationellt projekt, med motiveringen att bl. a. alltför kort tid för utredningsarbete och genomförande står till buds. Länsstyrelsen anser inte att denna motivering kan tillmätas någon avgörande betydelse i förhållande till bl. a. de näringspolitiska intressena.

LAG reagerar mot att RSV enligt arbetsgruppens uppfattning konstruerar systemalternativ som inte ger svensk datorindustri konkurrens-möjligheter. Ur verksamhetens synpunkt kan enligt arbetsgruppen helt acceptabla alternativ utarbetas som ger möjlighet för svensk datorindustri att på lika villkor med utländsk datorindustri konkurrera vid upphandlingar. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Värmland*.

lands, Örebro och Kopparbergs län. Datasamordningskommittén anser att det är rimligt att räkna med att det under perioden fram till år 1985 kommer att utvecklas en sådan teknik som kan göra även andra systemalternativ tekniskt och ekonomiskt lämpliga, t. ex. ökad grad av spridning av databehandlingen i de enskilda systemen. Kommittén konstaterar dock att den teknik och utrustning — framför allt i fråga om programvaror — som behövs för systemutformningar med mer avancerad spridning av databehandlingen än vad som nu är möjlig ännu är praktiskt taget helt oprövad. Det anses enligt kommittén allmänt krävas ett synnerligen omfattande och tidskrävande utvecklingsarbete innan en sådan teknik blir allmänt tillgänglig. Vad gäller dataindustriutredningens förslag att göra projektet för nytt system för folkbokföring och beskattning till ett s. k. nationellt projekt har datasamordningskommittén i annat sammanhang avstyrkt detta med motiveringen att systemet på grund av sin storlek, komplexitet och känslighet från användningssynpunkt måste baseras på en väl beprövad och tillförlitlig teknik. Även rikskontrollverket delar statskontorets uppfattning att man inte bör göra systemutvecklingen för ett nytt system för folkbokföring och beskattning till ett nationellt projekt.

När det gäller ett sammanfattat val av systemalternativ är remissinstanserna delade.

Ett centralt system förordas av Föreningen Sveriges kronofogdar.

RSV:s och statskontorets förord för det central/regionala systemet får stöd av centralnämnden för fastighetsdata, datasamordningskommittén, riksförsäkringsverket, försvarets rationaliseringsinstitut, statistiska centralbyrån, rikskontrollverket, länsstyrelserna i Uppsala och Södermanlands län, lokala skattemyndigheterna i Uppsala, Enköpings, Jönköpings, Helsingborgs, Eslövs och Sala fögderier, 1972 års skatteutredning samt Svenska kommunförbundet.

De regionala alternativen, antingen i enlighet med RSV:s alternativ eller utformat som FSL:s alternativ, förespråkas av ADB-beredningsgruppen, datainspektionen, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, lokala skattemyndigheterna i Stockholms, Motala, Norrköpings, Karlshamns, Trelleborgs, Lunds, Uddevalla, Göteborgs, Kristinehamns, Hagfors, Fagersta, Härnösands och Skellefteå fögderier, Föreningen Sveriges länsdatachefer, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Riksnämnden för kommunal beredskap, Stockholms läns landsting, Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen samt överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

En rad remissinstanser tar inte ställning i frågan om val av alternativ systemstruktur.

6 Föredraganden

Behovet av ett nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning

1963 års riksdag fattade principbeslut om övergång till automatisk databehandling (ADB) inom folkbokförings- och beskattningsområdet (prop. 1963: 32, SU 1963: 41, rskr 1963: 101). Principbeslutet innebar att de flesta länsstyrelserna skulle förses med datamaskiner. Övergången till ADB var i huvudsak genomförd vid årsskiftet 1967—1968. Från början fanns 20 datamaskiner för dessa arbetsuppgifter, fördelade på 19 länsstyrelser. Genom beslut vid 1969 års riksdag minskades antalet anläggningar till 15 i syfte att bättre anpassa maskinkapaciteten till behoven (prop. 1969: 81, SU 1969: 82, rskr 1969: 221). F. n. saknar tio län egen datamaskin, nämligen Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs och Jämtlands län. Länsstyrelserna i dessa län replierar på anläggningar i angränsande län för databearbetning inom folkbokförings- och beskattningsområdet.

Grunddragen i nuvarande magnetbandsorienterade ADB-system för folkbokföring och beskattning utvecklades redan åren före 1963 och har sedan dess i stort sett bibehållits. Utvecklingen på det administrativa området har därefter lett till ökade krav på automatisk databehandling. Dessa krav kan enligt riksskatteverket (RSV) inte i längden uppfyllas inom ramen för det nuvarande systemet på grund av begränsningar både i s. k. programvara och maskinutrustning. RSV framhåller att maskinparken måste ersättas vid slutet av 1970-talet dels på grund av förslitning, dels till följd av den tekniska utvecklingen. Innan en ny datamaskinutrustning tas i bruk anser RSV att en total översyn av ADB-systemet måste ske. Huvuddelen av de remissinstanser som har behandlat frågan delar denna uppfattning. Även jag ansluter mig till den.

Ett tidsenligt ADB-system på folkbokförings- och skatteområdet måste enligt RSV vara så flexibelt att det fortlöpande kan anpassas till förändringar i lagstiftning och i administration. Det måste också kunna tillgodose stora krav på snabb åtkomst av data. ADB-system som är magnetbandsorienterade uppfyller inte dessa krav. Ett ADB-system kan däremot göras flexibelt genom att data lagras på direktminne på ett sådant sätt att samma data kan användas för olika tillämpningar. Även snabb åtkomst av ADB-lagrade data kan åstadkommas genom denna lagringsteknik.

Praktiskt taget alla remissinstanser delar denna uppfattning. Även jag anser att de fördelar som står att vinna i utnyttjandet av modern datateknik bör utnyttjas när ett utbyte av den nuvarande maskinparken sker. I likhet med RSV anser jag att övergången till ett direktminnesorienterat ADB-system bör kunna leda till effektivitetsvinster inom framför allt taxerings- och uppördsfunktionerna genom förenklad admini-

stration, genom minskat uppgiftslämnande för allmänheten, arbetsgivare och andra myndigheter samt genom en förbättrad skattekontroll. Jag vill i sammanhanget erinra om att de förändringar, som jag tidigare denna dag har föreslagit beträffande skatteadministrationen i första instans, ställer stora krav på ett modernt ADB-system.

Allmänna frågor rörande samordning av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning med andra statliga ADB-system, m. m.

De nuvarande länsanläggningarna är enligt RSV primärt avsedda för folkbokföringens och beskattningens behov. RSV:s arbete med att utveckla ett nytt ADB-system har följaktligen inriktats på att tillgodose främst de krav som folkbokföringen och beskattningen uppställer. De vinster som kan erhållas genom samordning av ADB-system ligger enligt RSV framför allt i samordnat utnyttjande av registrerad information och informationsutbyte emellan åtskilda system. Detta synsätt delas av datasamordningskommittén som anser att samordning av information eller data normalt inte bör ske i form av gemensam lagring och bearbetning av data för större statliga ADB-system utan i form av utbyte av data. Det finns enligt kommittén en rad principiella och praktiska skäl som talar för relativt avgränsade och tekniskt lätthanterliga administrativa system. Bl. a. återopas de växande kostnaderna för systemutveckling och de sjunkande kostnaderna för maskinutrustning. Samma uppfattning redovisas av andra centrala organ med ansvar för utveckling och drift av ADB-system.

En principiellt annorlunda inställning till samordningsfrågorna in- tar vissa remissinstanser bl. a. länsstyrelserna. Enligt dessa instanser bör de nuvarande länsdatamaskinerna ses som en resurs för att tillgodose länsstyrelsernas totala behov av databehandling. Genom att samordna driften av flera statliga ADB-system i ett regionalt mönster bör man uppnå effektivitetsvinster för de enskilda systemen. En sådan lösning skapar, framhålls det, en tillräckligt bred bas för att tillföra länsstyrelserna en kvalificerad utrustning och organisation för automatisk databehandling. Av dessa skäl anser många länsstyrelser att det fortsätta utvecklingsarbetet för ett nytt system bör inriktas mot att tillgodose länsstyrelsernas behov av databehandling i stort i stället för mot enbart folkbokföringens och beskattningens behov.

Enligt min mening talar mycket för att betydelsen av ett samordnat utnyttjande av maskinutrustning har minskat. Till denna utveckling har bl. a. bidragit det ökade utbudet av datamaskiner av varierande storlek, den förbättrade möjligheten till gradvis utbyggnad och komplettering av maskinkapaciteten samt den sjunkande kostnaden för datorutrustning. Däremot har kostnaderna för systemutveckling ökat och de svarar numera för en betydande och snabbt växande andel av de totala databehandlingskostnaderna. Genom denna utveckling har behovet att så

långt det är möjligt minska komplexiteten i systemen blivit mer påtagligt. Jag är dock inte beredd att nu, i avvaktan på den sammanfattande redovisningen av datasamordningskommitténs arbete, närmare gå in på den generella samordningsproblematiken. När det gäller den nu aktuella frågan är min uppfattning att man bör undvika att ytterligare komplicera det fortsatta systemutvecklingsarbetet. Detta arbete bör därför inriktas på att i första hand tillgodose kraven från folkbokförings- och beskattningsområdet. Detta utesluter inte att överkapacitet kan användas för annan databehandling, t. ex. för den regionala samhällsplaneringen vid länsstyrelserna.

Möjligheter till samordning med andra verksamhetsområden

Många länsstyrelser har ansett att rationaliseringsvinster bör kunna erhållas om man samordnar det ADB-system för exekutionsväsendet som RSV f. n. utvecklar med systemet för folkbokföring och beskattning. I det sammanhanget har framhållits att exekutionsväsendet till sin huvuddel får betraktas som en gren av skatteadministrationen. RSV framhåller däremot att betydande förseningar av de båda systemen skulle bli följden av en total samordning. Först sedan exekutionsväsendets och de första etapperna av folkbokföringens och beskattningens ADB-system har genomförts bör enligt RSV frågan om en närmare teknisk samordning tas upp. Redan dessförinnan kan viss samordning åstadkommas bl. a. genom grundläggande informationsutbyte och gemensamt utnyttjande av linjenät och terminaler. RSV:s uppfattning får stöd av bl. a. statskontoret och datasamordningskommittén. Även jag anser att de båda systemen t. v. bör utvecklas parallellt samtidigt som informationssamordningen säkerställs. Frågan om en närmare teknisk samordning får tas upp senare.

Vissa remissinstanser har förordat ett samordnat utnyttjande av datamaskinutrustning för det föreslagna systemet för folkbokföring och beskattning och det fastighetsdatasystem som utreds av fastighetsdatakommittén. Såväl RSV och statskontoret som centralnämnden för fastighetsdata, fastighetsdarakommittén och datasamordningskommittén har ställt sig mycket tveksamma till värdet av en sådan samordning. Även jag anser att ett samordnat utnyttjande av teknisk utrustning för två i sig så omfattande system bör undvikas. Därmed minskar man de risker som följer med ett komplicerat systemutvecklingsarbete. Även här bör samordningsinsatserna i stället begränsas till att underlätta informationsutbyte mellan systemen. Största möjliga hänsyn bör därför tas till behovet av enhetliga definitioner och begrepp.

Den regionala samhällsplaneringens behov av databehandling

Databehandlingsbehovet för den regionala samhällsplaneringen har behandlats särskilt i utredningsarbetet. Enligt en inom statskontoret

utförd utredning, som har bifogats RSV:s principförslag, torde det på kort sikt vara lämpligt att den regionala samhällsplaneringen utnyttjar överkapacitet på befintlig datorutrustning eller serviceanläggningar. På längre sikt skulle samhällsplaneringen enligt utredningen kunna få tillgång till ett för planeringen anpassat system. Ytterligare utredningar behövs dock för att belysa både den centrala samt den regionala och lokala samhällsplaneringens behov av datorkapacitet. RSV och statskontoret ansluter sig till dessa bedömningar.

Datasamordningskommittén menar att databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen i huvudsak innebär framställning av statistisk information. Den bör därför enligt kommittén ses som en del av den offentliga sektorns statistikproduktion och vara samordnad med denna. Kommittén framhåller vidare att frågan om behovet av databehandling och basdata inom samhällsplaneringen på regional nivå utreds såväl av ADB-beredningen inom kommundepartementet som av statistiska centralbyrån inom ramen för en särskild utredning om samordning och samarbete inom regionalstatistiken. Eftersom man enligt datasamordningskommitténs mening inte bör koppla ihop databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen med databehandlingsresurserna i systemet för folkbokföring och beskattning bör man avvakta dessa utredningar innan man tar ställning till hur databehandlingen för den regionala samhällsplaneringen skall organiseras i framtiden. Detta behöver enligt kommitténs mening inte ske än på några år.

Flertalet länsstyrelser framhåller att samhällsplaneringen befinner sig i ett expansivt skede och därmed har ett växande behov av databehandling. Man ser tillgången till uppgifter ur folkbokförings- och beskattningssystemet som mycket väsentligt för samhällsplaneringen. En uppbyggnad av basdataregister på regional nivå rörande personer, fastigheter och företag samt ett samordnat utnyttjande av innehållet i dessa register skulle medföra bättre förutsättningar för den regionala samhällsplaneringen. Det är därför enligt dessa länsstyrelser av stor vikt att samhällsplaneringens krav får påverka utformningen och dimensionering av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom detta system enligt länsstyrelserna under överskådlig tid blir det enda regionala ADB-system där samhällsplaneringens behov kan tillfredsställas.

För egen del vill jag framhålla att samhällsplaneringen fortlöpande är stadd i utveckling. Det går enligt min mening inte att nu få en klar uppfattning om de informationskrav och det databehandlingsbehov som samhällsplaneringen har. Den till kommundepartementet knutna ADB-beredningsgruppen undersöker dessa behov. Även inom statistiska centralbyrån pågår f. n. utredningar om hur den regionala samhällsplaneringens intressen skall tillgodoses. Dessa utredningar bör avvaktas.

I likhet med RSV och statskontoret anser jag att överkapacitet på länsanläggningarna tillsammans med olika serviceanläggningar t. v. kan användas för att täcka samhällsplaneringens behov av databehandling. Det kan erinras om att den nuvarande ADB-utrustningen kommer att finnas kvar hos länsstyrelserna fram till omkring år 1980. Frågan om hur databehandlingsbehovet för den regionala samhällsplaneringen skall lösas på sikt behöver mot denna bakgrund inte avgöras nu. Det system jag förordar i det följande är så flexibelt att de regionala datorerna kan byggas ut om detta visar sig önskvärt.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en annan aspekt, nämligen taxornas betydelse för fördelningen av datamaskinresurser. Efterfrågan på datamaskinkapacitet är bl. a. beroende av om användandet av utrustningen eller informationen är kostnadsfri eller om avgifter debiteras. RSV har föreslagit att användare utanför systemet för folkbokföring och beskattning bör debiteras självkostnaden för det utnyttjande som kommer till stånd. Även statskontoret, riksrevisionsverket och statistiska centralbyrån för fram liknande synpunkter. Jag delar dessa synpunkter och förutsätter att debitering sker efter normen full kostnadstäckning inom ramen för de anslag som tilldelas de skilda sektorerna. Mer konkreta förslag bör utarbetas under det fortsatta utredningsarbetet.

Tidplan för genomförande av ett nytt ADB-system samt samordningen i databehandlingen mellan folkbokföringen och beskattningen

RSV har föreslagit att ett nytt ADB-system genomförts etappvis. Enligt förslaget bör omläggningen av taxerings- och debiteringsfunktionerna ske i en första etapp år 1978. Ett nytt ADB-system för folkbokföringen skulle därefter komma i en andra etapp. RSV anser det angeläget att omläggningen av taxerings- och debiteringsfunktionerna, som beräknas ge den största rationaliseringsvinsten, inte försenas utan genomförs år 1978. För tillfredsställande säkerhet i genomförandet är det enligt RSV nödvändigt att upphandling av utrustning sker under vintern 1976, att programmering på en testmaskin påbörjas under under våren 1976, att maskinleverans och systemtest genomförs under våren 1977 och att utbildning i de nya taxeringsrutinerna ges under hösten 1977. Såvitt RSV kan bedöma ställer inte taxerings- och debiteringsfunktionerna omedelbart krav på terminaltillgång. Därför kan terminalanslutningen, som är en tekniskt komplicerad del av systemet genomföras något senare.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker den av RSV föreslagna etappindelningen. Vissa remissinstanser anser dock, med hänvisning till länsstyrelsernas arbetsgrupp (LAG), att folkbokföringsfunktionen borde utgöra den första etappen. Detta motiveras av att komplexiteten i systemutvecklingen skulle minska om det mindre omfattande folkbokföringssystemet utvecklades före taxerings- och debiteringsfunktionerna.

Vidare anser LAG, i likhet med flera länsstyrelser, att RSV inte bör inleda sin huvudstudie innan länsstyrelsernas krav på samordning mellan olika ADB-system och behov av regional databehandlingskapacitet har utretts.

Datasamordningskommittén har i sitt remissvar påpekat att systemet för folkbokföring och beskattning bör ses som två, nära integrerade system. Frågan huruvida databehandlingen för folkbokföringen bör ske i ett fristående system eller ingå i något annat system bör enligt kommittén klarläggas närmare i samband med att frågan om ett eventuellt s. k. basregister för fysiska personer behandlas. Statskontoret utreder f. n. på kommitténs uppdrag behovet och tänkbar utformning av ett sådant basregister. Även datainspektion har föreslagit inrättande av ett liknande register.

Jag delar RSV:s uppfattning att taxerings- och debiteringsfunktionerna bör komma i en första etapp. Det är nämligen enligt min mening angeläget att realisera de möjliga rationaliseringsvinsterna utan onödig fördröjning.

Jag anser vidare att skäl talar för att man inte nu genomför några mera genomgripande förändringar i ADB-systemet på folkbokföringsområdet bl. a. i avvaktan på ställningstagande till folkbokföringens framtida utformning och organisatoriska anknytning samt statsmakternas ställningstagande till frågan om inrättande av ett eventuellt basregister för fysiska personer.

Alternativa principiella systemförslag

RSV har redovisat tre alternativa systemskisser av principiell innebörd, som utgör underlag för redovisade kostnadsberäkningar. Alla alternativen medger riksåtkomst av information via terminal hos lokal skattemyndighet, länsstyrelse och RSV. Utskrifter av bearbetad information förutsätts i samtliga alternativ ske hos länsstyrelse.

Regionalt system: Registerföring och utskrift sker på 14 regionala anläggningar. Ett referensregister ger möjlighet till riksåtkomst.

Central/regionalt system: Registerföring sker på en för länsstyrelserna gemensam anläggning. Kontroll av indata samt utskrifter från magnetband görs på 14 regionala anläggningar. Utskriftsbanden blir kvar inom regionerna och bildar där grundregister, som kan bearbetas maskinellt.

Centralt system: Registerföring sker på en för länsstyrelserna gemensam anläggning. Utskrifter från magnetband görs på 14 regionala s. k. off-line-radskrivare.

RSV framhåller att de tre redovisade systemalternativen är principlösningar. Detaljutformningen kan ske först sedan systemarbetet har kommit relativt långt.

Systemalternativens karaktär av principlösning är enligt RSV särskilt framträdande för det central/regionala alternativet. I principlösningen förutsätts för detta alternativ att registerföring sker centralt. Vid detalj-utformning av alternativet kommer det sannolikt att visa sig att ytterligare bearbetningar och kanske också viss registerföring, t. ex. register över fastigheter, bör ske regionalt. RSV framhåller vidare att datorernas storlek och antal inte heller kan bestämmas förrän systemarbetet kommit längre än f. n. Alla de regionala datorerna behöver inte ha samma kapacitet. De kan i stor utsträckning anpassas efter behoven. Detta skulle öka möjligheterna att förse flera länsstyrelser än i dagsläget med egen dator, särskilt de länsstyrelser som tidigare haft datoranläggning och därför har tillgång till lämpliga lokaler. Smidigheten i systemet skulle därigenom öka.

Möjligheterna att variera de regionala datorernas kapacitet och antal är enligt RSV mindre i det regionala systemet. De regionala datorerna skall nämligen i detta system administrera en databank med terminal-kommunikation. Detta kräver så stor datorkapacitet att anskaffning av flera än 14 regionala datorer av ekonomiska skäl inte förefaller realistiskt. Snarare ligger en minskning av antalet närmare till hands.

Ett direktminnesorienterat ADB-system beräknas ge möjlighet till rationaliseringsvinster hos folkbokförings- och skattemyndigheter i storleksordningen ca 30 milj. kr. per år. Omkring två tredjedelar härav bedöms kunna erhållas inom taxerings- och debiteringsfunktionen.

RSV:s och statskontorets beräkning av kostnaderna för nödvändiga investeringar (inkl. investeringar i genomförandearbetet) och årliga löpande kostnader för de tre alternativen samt för ett omräknat nuläges-system, i vilket endast sker utbyte av de nuvarande datamaskinerna, framgår av följande uppställning. Beloppen anges i milj. kr. exkl. mer-värdeskatt. De löpande kostnaderna avser tiden efter det att systemet har tagits i full drift och inkluderar inte avskrivningar.

	Investering	Årlig löpande kostnad
Omräknat nuläges-system	52	9
Regionalt system	122	16
Central/regionalt system	87	11
Centralt system	78	9

RSV har vidare gjort en ekonomisk värdering som visar samma relation mellan de tre systemalternativen. Sammanfattningsvis konstaterar RSV att samtliga systemalternativ visar god lönsamhet.

Föreningen Sveriges länsdatachefer (FSL) har i en PM redovisat ett eget förslag till utformning av ADB-systemet för folkbokföring och beskattning. Föreningens systemalternativ påminner om RSV:s regionala alternativ. Den grundläggande skillnaden ligger i maskinerna och deras antal. I FSL:s alternativ föreslås att 19 länsstyrelser utrustas med

egna dataanläggningar. Registerföring och utskrift sker på dessa regionala anläggningar och på en anläggning för referensregister med möjlighet till riksåtkomst av data. Varje regions anläggning byggs upp med två minidatorer där den ena utnyttjas enbart för folkbokförings- och beskattningssystemet. Den andra minidatorn avses utnyttjas för andra behov och ansluts direkt till den regionala databanken.

De av RSV gjorda bedömningarna med utgångspunkt i olika faktorer av betydelse för val mellan de tre systemalternativen kan sammanfattas på följande sätt. Varje alternativ har sina särskilda för- och nackdelar. Ingen enstaka faktor är tillräcklig för att avgöra valet av systemalternativ, utan en sammanvägning måste ske. Alla alternativen bedöms dock genom möjlighet till direktåtkomst av data kunna ge en bättre funktionsduglighet än nuvarande system. De faktorer som bedöms ha betydelse för val av systemalternativ är enligt RSV i huvudsak följande:

- beslutsfunktioner
- kostnader
- säkerhet
- smidighet
- beredskaps- och krigsförhållanden
- integritet
- tillgång till regional datamaskinkapacitet
- utvecklingsmöjligheter
- lokaliserings- och näringspolitiska frågor.

En jämförelse mellan det centrala och det central/regionala systemet ger enligt RSV vid handen att driftkostnaderna och avskrivningar för det centrala systemet är ca 3—6 milj. kr. lägre per år än för det central/regionala. Det centrala systemet ligger emellertid från smidighetssynpunkt klart efter det central/regionala. RSV bedömer totalt sett det central/regionala systemet som klart överlägset det centrala.

Motsvarande jämförelse mellan det regionala och central/regionala systemet visar enligt RSV att driftkostnader och avskrivningar för det central/regionala systemet är ca 10—12 milj. kr. lägre per år än för det regionala systemet. Funktionssäkerheten bedöms vara hög och fullt acceptabel för båda alternativen. Det central/regionala systemet förutsätts dock ge högre säkerhet än det regionala. Även systemomläggningen bedöms kunna ske på ett säkrare sätt i det central/regionala systemet. Möjligheterna att förse flera länsstyrelser än i dag med datorer är avgjort större i det central/regionala än i det regionala systemet.

Detta kan öka smidigheten i det central/regionala systemet och i detta avseende göra det helt likställt med det regionala. Sammanfattningsvis anser RSV att det central/regionala systemet bör ges företräde framför det regionala.

RSV:s förord för det central/regionala alternativet får stöd av stats-

kontoret samt en rad remissorgan, bl. a. centralnämnden för fastighetsdata, förswarets rationaliseringsinstitut, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, datasamordningskommittén och ett par länsstyrelser.

En annorlunda uppfattning redovisas av många remissinstanser, framför allt länsstyrelser. Länsstyrelserna har i allmänhet ansett att ett regionalt system är att föredra framför ett centralt eller central/regionalt. Avgörande för denna uppfattning är främst att ett regionalt system enligt dessa remissinstanser ger större smidighet, bättre tillgång till regional datorkapacitet samt bättre tillgodoser de krav som ställs under beredskaps- och krigsförhållanden. Länsstyrelserna anser vidare att ett regionalt system är att föredra i alla de hänseenden som jag har nämnt i det föregående. De har också varit kritiska mot de kostnadsberäkningar som RSV har redovisat och anser att det alternativ som FSL har föreslagit är ur kostnadssynpunkt helt jämförbart med RSV:s central/regionala system. Flertalet länsstyrelser har begärt att FSL:s alternativ skall noggrant utvärderas innan beslut fattas om systemstruktur.

FSL:s alternativ har remitterats till datasamordningskommittén för en utvärdering. I sitt remissvar anför kommittén att FSL:s system bygger på avancerad teknik som ännu inte praktiskt har prövats och som i vissa delar ännu inte är utvecklad. Kommittén anser att det föreligger en betydande osäkerhet beträffande möjligheten att använda denna typ av datorer för de ändamål som det är fråga om i detta sammanhang. I varje fall förefaller det uteslutet att minidatorer kan komma i praktiskt bruk i sådan tid att de utan större risk för förseningar kan användas i systemet för folkbokföring och beskattning på det sätt som FSL har föreslagit. Datasamordningskommittén konstaterar vidare att för en kostnad motsvarande den merkostnad som man kan räkna med i ett regionalt alternativ (20—30 milj. kr. i investeringskostnader och ca 5 milj. kr. i årliga driftkostnader), bör det vara möjligt att förse samtliga län med regionala datorer och/eller i varierande utsträckning bygga ut de regionala datorerna i ett central/regionalt alternativ med hänsyn till de olika regionernas behov om detta visar sig önskvärt.

Det är enligt min mening väsentligt att ADB-systemet för folkbokföring och beskattning på grund av sin storlek, komplexitet och känslighet från användningssynpunkt baseras på en väl beprövad och tillförlitlig teknik. Jag anser det vidare angeläget att den av RSV uppgjorda tidplanen så långt möjligt kan hållas. Det torde inte vara möjligt att genomföra FSL:s förslag inom den tidsramen med den datorutrustning och till de kostnader som föreningen har förutsatt. Att basera den här aktuella datafunktionen på en maskin- och systemlösning som ännu ej praktiskt prövats i datasystem av den storleksordning det här är fråga om innebär enligt min mening för stora risker. Jag övergår nu till att närmare diskutera de faktorer som är avgörande vid ett val av systemstruktur.

Jag har fäst stort avseende vid kostnadsskillnaderna mellan alternativen. Det har därvid inte funnits anledning att ifrågasätta RSV:s bedömning, nämligen att ett regionalt alternativ medför 30—40 % högre investeringskostnader och ca 40 % högre löpande årliga driftkostnader än ett central/regionalt alternativ.

Vad gäller driftsäkerheten bygger det central/regionala alternativ som RSV har föreslagit i allt väsentligt på beprövad teknik. Inom förvaltningen har under de senaste åren likartade system byggts upp. Stora risker för avsevärda fördyringar ligger i att inte utnyttja beprövad teknik för ett system med den omfattning och komplexitet som systemen för skatteadministrationen och folkbokföringen har.

Många länsstyrelser har hävdad att det nya systemet för folkbokföring och beskattning utifrån näringspolitiska utgångspunkter bör ges en utformning som möjliggör för svensk dataindustri att konkurrera vid upphandlingen. Med den produktinriktning som de svenska datatillverkarna numera har är enligt min uppfattning möjligheterna för dessa företag att konkurrera om en order väsentligt större i ett central/regionalt system än i ett regionalt.

När det gäller beredskaps- och krigsaspekterna torde möjligheterna att bibehålla driften av åtminstone delar av ADB-systemet under beredskapsförhållanden vara större i ett regionalt system. Detta med hänsyn framför allt till att effekterna av ett totalt haveri blir mindre om registerföringen är spridd. Jag har i det system jag förordar i det följande tagit hänsyn till dessa aspekter.

Länsstyrelserna har utifrån regionalpolitiska utgångspunkter framfört farhågor för att en övergång till central registerföring skulle innebära en uttunning av kännedomen om ADB inom regionerna. Enligt RSV kommer emellertid ADB-personalen vid en sådan övergång endast att minska med ett fåtal operatörer eller servicetjänster per region. När det gäller kvalificerad ADB-teknisk personal för programmering m. m. blir skillnaden mellan ett regionalt och ett central/regionalt system obetydlig eftersom systemutvecklingen vid ett för hela landet enhetligt skattesystem måste ske centralt.

För egen del anser jag att tillgång till ADB-kunnande och datorkapacitet kan ha betydelse för den regionala utvecklingen bl. a. genom att underlätta användandet av ADB-teknik både i planeringssammanhang och i administrativa verksamheter. Valet mellan ett central/regionalt eller regionalt system påverkar dock enligt min mening inte i någon större utsträckning tillgången till ADB-kunnande i regionerna eftersom systemutvecklingen i skattesystemet måste ske centralt oavsett vilket alternativ man väljer. Tillgången till regional datorkapacitet bestäms huvudsakligen av det antal regioner som får egen datorutrustning. Möjligheterna att till en rimlig kostnad variera de regionala datorernas kapacitet och antal är enligt min mening större i det central/regionala syste-

met. I det följande kommer jag att föreslå ett system som i förhållande till det central/regionala systemet innebär en utökad regional registerföring. Vidare kommer jag att förorda en utbyggnad och komplettering av de regionala datorerna.

Vissa länsstyrelser har uttryckt farhågor för att en central registerföring skulle medföra en centralisering av beslutsfunktionerna. Jag vill i det sammanhanget framhålla att den tekniska utvecklingen har nått en nivå som i hög grad medger att arbetsformer och organisation utformas oberoende av den teknik som utnyttjas. Härigenom kan beslutanderätten i olika frågor förläggas till lämpliga nivåer oberoende av om informationen fysiskt lagras centralt eller regionalt så länge tillgången till information finns på båda nivåer.

Möjligheterna att på ett smidigt sätt göra omplaneringar av databearbetningar vid olika störningar har av en del länsstyrelser ansetts tala för en regional lösning. Det väsentliga har härvid varit att ha tillgång till en datamaskin över vilken länsstyrelsen själv förfogar.

Integritetsaspekterna behandlas av flera remissinstanser. Datainspektionen, liksom de flesta länsstyrelserna, anser att man i ett regionalt system skapar bättre garantier mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Vid ett ställningstagande till vilket ADB-system som bör väljas måste självfallet såväl integritetsskyddsaspekter som önskvärdheten av ett smidigt system tillmätas stor betydelse. I det i förhållande till RSV:s förslag modifierade system som jag kommer att förorda i det följande kommer enligt min mening de nämnda synpunkterna att väl tillgodoses. Jag förutsätter att det fortsatta utvecklingsarbete, såsom RSV har räknat med, kommer att bedrivas i nära samarbete med datainspektionen.

Förslag till systemstruktur

Vid remissbehandlingen har en av de väsentligaste frågorna gällt var registren skall föras. En betydande remissopinion, främst företrädd av länsstyrelserna, förespråkar en regional registerföring. Från länsstyrelsernas sida har sålunda bl. a. hävdats att man har stort behov av snabb och smidig tillgång till den information som lagras i systemet för folkbokföring och beskattning. Man befarar att om informationen huvudsakligen lagras i gemensamma register för hela landet kommer de enskilda länsstyrelsernas krav på informationstillgång att bli svåra att tillgodose.

Andra remissinstanser har betonat vikten av riksåtkomst av viss information och förordat en central registerföring. RSV har i sitt principförslag framhållit att olika former av registerföring kan tänkas. Vissa register, t. ex. register över fastigheter, skall enligt förslaget kunna föras regionalt, medan andra register där behovet av riksåtkomst är större förs centralt. Även en viss dubbellagring av register både centralt och regionalt skulle enligt RSV:s förslag kunna förekomma.

Jag har tagit intryck av de önskemål som har framförts från länsstyrelsehåll om bättre tillgång till de data som lagras i systemet för folkbokföring och beskattning. För att såvitt möjligt tillgodose önskemålen har jag låtit undersöka möjligheterna att i ökad grad föra register regionalt utan att förlora de väsentligaste rationaliseringsvinsterna som RSV:s förslag innebär.

De beräknade rationaliseringsvinsterna i ett nytt ADB-system ligger huvudsakligen inom skatteområdet. Det är också inom detta område som behovet av ett gemensamt register för hela riket och lagring av data på direktminnen är mest framträdande. Vissa av de rationaliseringsåtgärder som har föreslagits av RSV:s och statskontorets utredning om taxeringsorganisationen i första instans m. m. (RS-utredningen) är knappast möjliga att genomföra om skatteregistret i bearbetningsstadiet är uppdelat på länsregister.

För att minska omfattningen av den centrala registerföringen och tillgodose länsstyrelsernas krav på att regionalt ha direkt tillgång till aktuell information inom folkbokförings- och beskattningssystemet kan en lösning enligt vad jag kommer att ange i det följande vara lämplig för registerföringen inom de fyra huvudområden det här gäller, dvs. fastighetsredovisningen, personredovisningen, organisationsdata och skatteredovisningen. Inom samtliga dessa områden förs f. n. register på länsstyrelserna i form av fastighetsband, personband, register över juridiska personer (s. k. J-band) och skatteband.

När det gäller fastighetsredovisningen har redan RSV i sitt principförslag angett att den kan ske regionalt. Jag förordar att så sker.

Jag har i det föregående berört frågan om personredovisningen. Skäl talar för att man inte vidtar några mer genomgripande förändringar av ADB-systemet på folkbokföringsområdet i avvaktan på ställningstagande till folkbokföringens framtida utformning och organisatoriska anknäpning samt statsmakternas beslut i frågan om ett eventuellt basregister för fysiska personer. Motsvarigheten till det nuvarande personbandet bör även i fortsättningen föras regionalt. Därmed får länsstyrelserna samma tillgång som nu till aktuella persondata. Skatteregistret kan få tillgång till persondata på ungefär samma sätt som övriga ADB-system inom förvaltningen, exempelvis socialförsäkringssystemet.

Enligt lagen (1974: 174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m. fl., som träder i kraft den 1 juli 1975, skall organisationsnummer tilldelas sådana personer. RSV skall föra register över tilldelade organisationsnummer.

I principförslaget för nytt system för folkbokföring och beskattning och i RS-utredningens förslag till omläggning av skatteadministrationen har diskuterats ett organisationsregister, som innehåller alla juridiska personer som driver rörelse eller annan verksamhet samt alla fysiska personer som har någon anställd eller driver rörelse. Ett sådant register

ger förutsättningar för ett enkelt informationsutbyte emellan skatteförvaltningens olika enheter. Registret har förutsatts vara lagrat centralt och åtkomligt via terminal.

Organisationsnummerregistret motsvarar för de juridiska personernas del det av datainspektionen föreslagna centrala uppdaterings- och sökregistret för fysiska personer. Det tidigare nämnda organisationsregistret har däremot karaktär av skatteregister. Om båda dessa register inrättas och görs lätt tillgängliga för länsstyrelserna bortfaller behovet av det nuvarande registret över juridiska personer. Om länsstyrelserna skulle ha behov av ett aktuellt regionalt register över organisationer kan ett sådant föras till en relativt låg kostnad.

Skatteregistret tillskapas från person- och organisationsregistren med sikte på att innefatta alla skattskyldiga för ett visst inkomstår. Registret byggs successivt upp och kompletteras med uppgift om erlagda skatter för att i slutskedet tillföras uppgift om taxeringsnämndernas beslut om åsatt taxering, debiterade avgifter m. m. Fram till dess att registret kan användas för utskrift av taxeringslängd fungerar det som ett internt arbetsregister för skatteredovisningen. Först sedan uppgift om åsatt taxering föreligger är informationen i skatteregistret av värde utanför beskattningsområdet. Därefter kan registerinformationen tas ut länsvis för att bearbetas vidare vid de regionala anläggningarna.

Om skatteregistret under den tid det fungerar som arbetsregister lagras samlat för alla län blir det avsevärt enklare och billigare att utföra de uppgifter som för skattesystemet bör utföras med hjälp av ADB. För att skattemyndigheterna skall få snabb tillgång till information ur skatteregistret bör de vara anslutna med terminal till detta register.

För att tillgodose länsstyrelsernas krav på regional tillgång till aktuell information inom systemet och register för maskinell bearbetning kan frågan om registerföring enligt min mening sammanfattningsvis lösas på följande sätt utan att man går miste om de väsentligaste rationaliseringsvinsterna i RSV:s förslag:

- 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.

Merkostnaderna för ett system med blandad regional och central registerföring i enlighet med vad jag har beskrivit i det föregående, torde i förhållande till ett central/regionalt system enligt RSV:s förslag uppgå till mellan 2 och 3,5 milj. kr. i investeringskostnad. Någon större skillnad i driftkostnader torde inte uppkomma.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att länsstyrelserna får samma registertillgång som idag. De får därutöver terminalåtkomst till centralt sökregister över fysiska personer och ett organisationsregister enligt tidigare definition genom ett för riket gemensamt skatteregister. Därmed har i huvudsak länsstyrelsernas krav tillgodosetts när det gäller tillgång till den information som lagras i systemen för folkbokföring och beskattning. Det bör vidare i det förordade alternativet finnas goda möjligheter att till en rimlig kostnad variera de regionala anläggningarnas kapacitet och antal. Dessa möjligheter bör belysas särskilt i det fortsatta utrednings- och upphandlingsarbetet. Jag är bl. a. med hänsyn till betydelsen för den regionala utvecklingen av tillgång till data och databehandlingskapacitet beredd att förorda att en viss merkostnad för en sådan utbyggnad och komplettering av de regionala datorerna godtas.

Jag förordar att de nya systemen för folkbokföring och beskattning utvecklas i enlighet med vad jag har anfört i det föregående.

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

att godkänna den inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet med ADB-system för folkbokföringen och beskattningen som jag har angett i det föregående.

Beslut

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

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
2. Riksskatteverkets principförslag	4
Behovet av ett nytt system	4
Rationaliseringsmöjligheter inom RSV:s ansvarsområde	4
Samordning med verksamheter utanför RSV:s ansvarsområde	5
Genomförande av ett nytt ADB-system och plan för huvud-	
studie	7
Alternativa principiella systemförslag	8
Bedömning av alternativa principiella systemförslag	11
3. Statskontorets samrådsyttrande	16
4. Föreningen Sveriges länsdatachefers förslag till principiell sys-	
temlösning	21
5. Remissyttranden	24
Behovet av ett nytt system	24
Allmänna frågor rörande samordning av statliga ADB-system	24
Rationaliseringsmöjligheter inom RSV:s ansvarsområde	27
Samordning med verksamheter utanför RSV:s ansvarsområde	27
Tidplan för genomförande av ett nytt system samt samord-	
ningen i databehandlingen mellan folkbokföringen och be-	
skattningen	33
Bedömning av alternativa principiella systemförslag	35
6. Föredraganden	46
Behovet av ett nytt ADB-system för folkbokföring och be-	
skattning	46
Allmänna frågor rörande samordning av ADB-systemet för	
folkbokföring och beskattning med andra statliga ADB-	
system, m. m.	47
Möjligheter till samordning med andra verksamhetsområden	48
Den regionala samhällsplaneringens behov av databehandling	48
Tidplan för genomförande av ett nytt ADB-system samt sam-	
ordningen i databehandlingen mellan folkbokföringen och	
beskattningen	50
Alternativa principiella systemförslag	51
Förslag till systemstruktur	56