

Ref

Samverkan vid uppgiftslämnande

*Samråd mellan myndigheter
och företrädare för uppgiftslämnarna*

*Regler om uppgiftsbörda,
svarstider, anstånd, befrielse m m*

*Samrådsskyldighet
för statliga kommittéer*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



DELEGATIONEN AV

defu

DELEGATIONEN FÖR FÖRETAGENS UPPGIFTSLÄMNANDE

SOU

1981:58

Ref

Samverkan vid uppgiftslämnande

*Samråd mellan myndigheter
och företrädare för uppgiftslämnarna*

*Regler om uppgiftsbörda,
svarstider, anstånd, befrielse m m*

*Samrådsskyldighet
för statliga kommittéer*

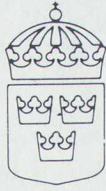
BETÄNKANDE AV

defu

DELEGATIONEN FÖR FÖRETAGENS UPPGIFTSLÄMNANDE

SOU

1981:58



Statens offentliga utredningar
1981:58
Budgetdepartementet

Samverkan vid uppgiftslämnande

Betänkande av DEFU
Delegationen för företagens uppgiftslämnande
Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06394-8
ISSN 0375-250X

Minab, Surte 1981

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Regeringen bemyndigade den 30 juni 1977 chefen för budgetdepartementet att tillkalla en delegation med högst elva ledamöter för att aktivt verka för att begränsa och underlätta företags, kommuners och organisationers uppgiftslämnande till statliga myndigheter.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnades nedanstående personer att fr. o. m. den 1 september 1977 ingå i delegationen, som senare antog namnet DEFU:

avdelningschef Bengt Ahrfelt

direktör Bengt Andersson, ersatt 1/12 1979 av direktör Fred Gärdsmo

kanslichef Lars Bergstig

pol mag Jan de Woul

borgarråd Sune Haglund

förbundsjurist Stig Hedberg

sektionschef Arne Myrbeck

riksdagsledamot Wivi-Anne Radesjö

riksdagsledamot Daniel Tarschys, ersatt 5/12 1978 av riksdagsledamot Ingemar Hallenius

direktör Nils-Erik Wirsäll, tillika ordförande

direktör Greta Wästberg.

Under åren 1977–1980 var DEFU förutom statlig kommitté även myndighet.

Direktör Bengt-Åke Printz var chef för delegationens kansli från starten till den 30 april 1980, då Printz övergick till annan verksamhet. Printz har därefter av delegationen anlitats som konsult.

Efter den 30 april 1980 har ledamoten av delegationen, avdelningschef Bengt Ahrfelt, tjänstgjort som kanslichef.

Avdelningsdirektör Cathrina Ferrmark-Hanno har sedan januari 1980 handlagt de löpande ärendena på kansliet.

För utarbetandet av betänkandet har delegationen biträttats av en särskild arbetsgrupp bestående av avdelningsdirektör Cathrina Ferrmark-Hanno, jur kand Kjell Mühlenbock och jur pol mag Arne Thimerdal. Mühlenbock har varit huvudansvarig.

Innehållet i betänkandet grundas i stor utsträckning på de arbetsinsatser vilka utförts av de handläggare som tjänstgjort på kansliet under verksamhetsperioden. Nedanstående förteckning ger upplysning om medarbetarna i fråga och om kansliets storlek vid olika tidpunkter.

I och med överlämnandet av detta betänkande anser sig delegationen ha fullgjort sitt uppdrag.

Stockholm i juni 1981

Bengt Ahrfelt Lars Bergstig Jan de Woul
kanslichef

Fred Gärdsmo Sune Haglund Ingemar Hallenius

Stig Hedberg Arne Myrbeck Wivi-Anne Radesjö

Nils-Erik Wirsäll Greta Wästberg
ordförande

DEFUs sekreterare, experter och kanslister

<i>Sekreterare tillika kanslichef</i>	<i>Började</i>	<i>Slutade</i>
Bengt-Åke Printz	sept 1977	april 1980
Bengt Ahrfelt	juli 1980	

Sekreterare tillika handläggare

Sören Densjö	okt/nov 1977	aug 1979
Björn Edsta	okt/nov 1977	maj 1978
Marja Lemne	okt/nov 1977	juni 1978
Christina Lindqvist	okt/nov 1977	nov 1978
Zaid Pedersen	okt/nov 1977	febr 1980
Kerstin Tollerz	okt/nov 1977	okt 1978
Astrid Ihrmark	juli 1978	dec 1979
Dag Hallberg	okt 1978	jan 1980
Bror Werbell	okt 1978	april 1980
Rolf Nordqvist	jan 1979	april 1980
Helena Lefvert	mars 1979	april 1980
Cathrina Ferrmark-Hanno	jan 1980	

Sekreterare med särskilda uppdrag

Roland Armholt	nov	1978	april	1979
Anne-Charlotte Hagberg	okt	1979	jan	1980
Kjell Jakobsson	nov	1979	jan	1980

Kanslister

Solveig Edvardsson	juli	1978	mars	1980
May Liz Lindquist	mars	1978		

Experter

Erik Landberg	sept	1977	april	1979
Thomas Ekwall	dec	1978	april	1980
Sören Densjö	sept	1979		
Zaid Pedersen	febr	1980		
Kjell Mühlenbock	juni	1980		
Roland Armholt	sept	1980	dec	1980

Kansliets storlek (inkl. kanslichef)

(Vid slutet av resp. halvår)

Antal anställda

1977		1978		1979		1980	
31/12	30/6	31/12	30/6	31/12	30/6	31/12	
7	5	5	7	5	2	2	

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	15
1 <i>Bakgrund</i>	19
1.1 Utredningen om företagens uppgiftsplikt (UFU)	19
1.2 DEFU	20
1.3 Antibyråkratipropositionen, besparingspropositionen samt statistikutredningen	21
2 <i>Myndigheternas uppgiftsinhämtande</i>	23
2.1 Grunden för uppgiftskrav	23
2.2 Kostnads- och nyttoavvägning	23
2.3 Uppgiftsinhämtandets rättsliga natur	24
2.4 Informationssystem hos företag och kommuner	25
2.5 Olika slag av uppgiftsinsamlingar	26
2.5.1 Statistik	26
2.5.2 Tillsyn	26
2.5.3 Tillståndsprövning	27
2.5.4 Samhällsplanering	27
2.5.5 Beskattning och uppbörd	27
2.5.6 Kommunernas uppgiftslämnande	27
3 <i>Verksamhet – uppläggning och inriktning</i>	29
3.1 Inledning	29
3.2 Regeringens direktiv	29
3.2.1 Förordningen	30
3.2.2 Kansliarbetet	30
3.3 Prövningsverksamheten	32
3.3.1 Prövningsverksamheten februari – september 1978	33
3.3.2 Prövningsverksamheten oktober 1978 – sep- tember 1979	34
3.3.3 Prövningsverksamheten oktober 1979 – decem- ber 1980	34

3.3.4	Sammanfattning av prövningsverksamheten	35
3.4	Checklista	35
3.5	Företagsbesök och företagstips	36
3.6	Företagspanel	36
3.7	Övriga kontakter med näringslivet	37
3.8	Systematiska genomgångar	37
3.9	Försöksverksamhet inom myndigheterna	37
3.9.1	Bostadsstyrelsen	38
3.9.2	Riksskatteverket	38
3.9.3	Skolöverstyrelsen	38
3.9.4	Statens industriverk	38
3.9.5	Statistiska centralbyrån	39
3.9.6	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	39
3.9.7	Genomförandet av försöksverksamheten	39
3.10	Remissverksamheten	39
4	<i>Särskilda studier</i>	41
4.1	Inledning	41
4.2	Företag och myndigheter, två skilda världar	41
4.3	Byråkratin som hinder för nyetablering	44
4.4	Ersättning till företag för uppgiftslämnande	45
4.5	Statskontorets dokumentationscentral (DOC)	47
4.6	Företagens uppgiftslämnande, intervjuer med 60 företag	49
4.7	Byggkrångel	50
4.8	Kommunernas uppgiftslämnande inom det sociala området	52
4.9	Uppgiftslämnarfrågor i länsplanering 1980	53
4.10	Informationssystemet Företag-Samhälle (DIS)	55
4.11	Statistik inom fiskeområdet – ett förenklat uppgiftslämnande	56
4.12	Uppgiftslämnarfrågor inom statens pris- och kartellnämnds (SPK) verksamhetsområde	56
5	<i>Erfarenheter och slutsatser</i>	61
5.1	Inledning	61
5.2	Att planera och genomföra en uppgiftsinsamling	62
5.3	Erfarenheter	63
5.3.1	Allmänt	63
5.3.2	Krångel och byråkrati	64
5.3.3	Lagstiftningens betydelse	64
5.3.4	Myndighetsutövningen	65
5.3.5	Den samhällsekonomiska avvägningen	66
5.3.6	Utvärderingar och analyser	66
5.3.7	Projektbeskrivning och syften	66

5.3.8	Insamlingsmetoder	68
5.3.9	Samutnyttjande av uppgifter	70
5.3.10	Test och provundersökningar	72
5.3.11	Kostnadsaspekter	72
5.3.12	Sammanlagd uppgiftsbörda	74
5.3.13	Samråd	75
5.3.14	Svarstider och förläggning i tiden	75
5.3.15	Information om uppgiftsinsamlingar	75
5.3.16	Vite och åtalsanmälan	76
5.3.17	Besvär	76
5.3.18	Återinformation	77
5.3.19	Utredningsväsendet	77
5.3.20	Systematiska genomgångar	78
5.3.21	Övrigt	78

6	<i>Förslag</i>	81
6.1	Alternativa handlingsvägar	81
6.2	Grundläggande värderingar	82
6.3	Förslaget	82
6.3.1	Förslaget i tre punkter	82
6.3.2	En särskild lag	82
6.3.3	Samråd, översyner och överklagande	84
6.3.4	Svarstider, anstånd och befrielse	87
6.3.5	Laglighet och viten	89
6.3.6	Statliga kommittéer	90
6.4	Överväganden i samband med förslaget	91
6.4.1	Uppgiftsbörda	91
6.4.2	Prioritering och informationsskyldighet	92
6.4.3	Kostnader	92
6.4.4	Registrering av allmänna uppgiftsinsamlingar	92
6.4.5	Sekretess- och integritetsskydd	93
6.4.6	Ersättning för uppgiftslämnandet	93
6.5	Övrigt	94

Bilagor

Bilaga 1	<i>Direktiv</i>	95
Bilaga 2	<i>Förordning om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer</i>	99
Bilaga 3	<i>Bestämmelser utfärdade av DEFU</i>	101
Bilaga 4	<i>Några frågor inför en uppgiftsinsamling – en checklista från DEFU</i>	107
Bilaga 5	<i>Utländska förhållanden</i>	113
Bilaga 6	<i>English summary</i>	121

Sammanfattning

Under drygt ett årtionde har frågan om företagens skyldigheter att lämna uppgifter till staten varit föremål för utredningar och debatt.

I slutet av 1960-talet tillsattes en utredning, utredningen om företagens uppgifts- och uppbördsskyldighet (UFU). UFU kom ut med sitt betänkande 1976. UFU föreslog att en särskild företagsdatanämnd skulle inrättas vid statskontoret. Den skulle ha till uppgift att bl. a. granska och pröva myndigheternas uppgiftsinsamlingar.

Efter sedvanlig remissbehandling, där olika uppfattningar fanns om hur frågan om företagens uppgiftslämnande skulle lösas, föreslog regeringen i proposition 1977 en särskild delegation (Delegationen för företagens uppgiftslämnande, DEFU) med uppgift att under en treårig försöksperiod, 1978–1980, pröva nya, utökade och ändrade uppgiftsinsamlingar, innan de kom till stånd. Prövningsverksamheten skulle ligga till grund för de permanenta åtgärder som behövs.

DEFU startade sitt arbete under hösten 1977. Fr. o. m. februari 1978 baserades verksamheten på förordningen (1978:11) om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer.

DEFU kom snabbt i gång med prövningsverksamheten. En statlig myndighet var skyldig anmäla en insamling innan den genomfördes. DEFU lade upp sitt arbete så, att det i största möjliga utsträckning utvecklades ett samarbete mellan myndigheterna och DEFU. Detta syftade till att få insamlingarna utformade på ett sätt som gav lindringar i företagens och kommunernas uppgiftsbörda. Endast en gång behövde DEFU utnyttja sin befogenhet att låta regeringen avgöra om en insamling skulle få ske. Utöver prövningsverksamheten genomförde DEFU ett antal systematiska genomgångar av vissa områden som uppfattades som särskilt problematiska.

Myndigheternas samlade uppgiftskrav tar ekonomiska resurser i anspråk från uppgiftslämnarna. Uppgiftsinsamlingarna har en

sådan omfattning, att åtgärder måste sättas in för att minska antalet insamlingar och deras belastning på företag och kommuner. Statens, företagens och kommunernas kostnader är svåra att fastställa. Många uppgifter är t. ex. så integrerade i företagens redovisning att beräkningar av tidsåtgången blir invecklade. I USA beräknades år 1977 att man första året skulle kunna spara mer än 10 miljarder dollar genom att förenkla det federala uppgiftsinhämmandet. Om förhållandena är likartade i Sverige skulle motsvarande belopp bli 1–2 miljarder kronor.

Självklart är en stor del av uppgiftslämnandet nödvändigt, men samtidigt kan konstateras att även en liten reduktion medför stora besparingar.

DEFU föreslår en lag om statliga myndigheters allmänna uppgiftsinsamlingar från företag, andra näringsidkare och kommuner. Lagen behandlar allmänna uppgiftsinsamlingar för statistik, planering, beskattning, uppbörd, tillsyn eller tillstånd. Den gäller dock inte enskilda insamlingar, som sker i ett ärende mellan en myndighet och en uppgiftsskyldig, t. ex. i fråga om vilken skatt denne skall betala eller vilket tillstånd han behöver. I lagen anges

1. att en statlig myndighet i sitt beslut om en insamling måste uppge t. ex. den lag, som insamlingen grundas på, vilka som är skyldiga att lämna uppgifter, och vilka svarstider som skall gälla;
2. att en statlig myndighet måste se till att insamlingen är rimlig i förhållande till syftet med den och att den inte onödigt betungar den uppgiftsskyldige;
3. att en företrädare för de uppgiftsskyldiga har rätt att få avtal om samråd med myndigheten;
4. att en särskild förteckning över planerade och beslutade insamlingar skall finnas hos myndigheten;
5. att svarstiderna skall vara rimliga; DEFU föreslår 3 veckor som en grundregel;
6. att en uppgiftsskyldig skall kunna få anstånd eller befrielse under vissa omständigheter ;
7. att en myndighet får sätta ut vite om en uppgiftsskyldig vägrar lämna uppgifter ;
8. att en företrädare för de uppgiftsskyldiga har rätt överklaga en myndighets beslut att genomföra en uppgiftsinsamling om avtal om samråd ej finns.

Lagen gäller också frivilliga insamlingar.

* * *

Det grundläggande i DEFU:s förslag är

Ett samrådsförfarande mellan en myndighet och en företrädare för dem, som berörs av allmänna uppgiftsinsamlingar.

Vissa generella regler för att få genomföra en allmän uppgiftsinsamling (t. ex. vad beslutet skall innehålla, hur uppgiftslämnarna får betungas, svarstider, anstånd eller befrielse).

Obligatoriskt samråd mellan statliga kommittéer och företrädare för uppgiftslämnare.

Avtal om samråd

En företrädare för dem som berörs av en allmän uppgiftsinsamling kan hos en myndighet begära avtal om samråd. Ett enskilt företag eller en enskild kommun har inte denna rätt. DEFU har erfarit att det inom näringslivets huvudorganisationer pågår diskussioner om att bilda ett särskilt samverkansorgan med uppgift att företräda uppgiftslämnarna i dessa frågor. Härigenom kan skapas en representativ företrädare. Det blir enhetlighet och enkelhet i relationerna mellan myndigheterna och näringsidkarna. Liknande samverkansorgan kan bildas inom kommunernas områden.

I avtalet om samråd kan t. ex. regleras

– *hur ett fortlöpande erfarenhetsutbyte skall organiseras mellan parterna avseende tillkomsten och genomförandet av allmänna uppgiftsinsamlingar;*

– *hur årliga översyner, utvärderingar och analyser av allmänna uppgiftsinsamlingar skall organiseras och genomföras.*

Kan företrädaren och myndigheten inte komma överens skall frågan avgöras av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar. Likaså kan regeringen på gemensam framställning från företrädaren och myndigheten tillsätta särskilda översynsgrupper för att revidera de lagar och förordningar som skapar problem för uppgiftslämnarna.

Finns inte avtal om samråd föreslår DEFU att företrädaren får rätt att överklaga en myndighets beslut om en allmän uppgiftsinsamling.

Svarstider, anstånd och befrielse

De uppgiftsskyldiga föreslås få vissa rättigheter som idag saknas. Svarstiderna måste vara rimliga. DEFU föreslår som en grundregel minst 3 veckor. Ett företags eller en kommuns arbetssituation kan vara sådan, att det inte är möjligt att lämna uppgifter inom föreskriven tid. Då skall, om särskilda skäl finns, anstånd beviljas. Om det finns synnerliga skäl, t. ex. om ett företag får krav från flera

myndigheter samtidigt och det inte är möjligt för företaget att lämna uppgifter, skall befrielse kunna meddelas. Om flera myndigheter är inblandade skall den myndighet, som tar emot ansökningar om anstånd eller befrielse, samråda med övriga myndigheter.

Obligatoriskt samråd för statliga kommittéer

En statlig kommitté, som avser att genomföra en allmän uppgiftsinsamling, föreslås få en obligatorisk samrådsskyldighet med företrädaren. Härigenom skapas förutsättningar för att relevanta och ej onödigt betungande undersökningar görs av kommittéerna.

* * *

DEFUs förslag är ett försök att skapa enkelhet i relationerna mellan myndigheterna och de uppgiftsskyldiga samt en bättre balans mellan rättigheter och skyldigheter. DEFU anser att förslaget uppnår denna målsättning. Givetvis kan andra lösningar vara effektiva, t. ex. en särskild myndighet med uppgift att granska och pröva insamlingar. Detta för dock enligt DEFUs mening med sig särskilda kostnader för samhället. Det föreslagna samrådsförandet ger långsiktiga, positiva, effekter och bör kunna garantera nödvändiga förbättringar i relationerna mellan näringsliv, kommuner och statliga myndigheter.

Författningsförslag

Lag (1981:00) om statliga myndigheters allmänna uppgiftsinsamlingar från företag, andra näringsidkare eller kommuner

1 § Denna lag gäller handläggning av statliga myndigheters allmänna uppgiftsinsamlingar för statistik, planering, beskattning, uppbörd, tillsyn eller tillstånd från företag, andra näringsidkare eller kommuner.

Lagen gäller i tillämpliga delar även sådana allmänna uppgiftsinsamlingar som är frivilliga.

Har i en lag eller i en förordning meddelats någon bestämmelse, som avviker från §§ 7–10 denna lag, gäller den bestämmelsen.

2 § Beslutar en myndighet att genomföra en allmän uppgiftsinsamling från företag, andra näringsidkare eller kommuner skall i beslutet anges

1) den bestämmelse, enligt vilken skyldighet att lämna uppgifter föreligger

2) vilka som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter

3) vad den uppgiftsskyldige har att iaktta när han lämnar uppgifterna

4) vad uppgifterna skall användas till

5) om samråd har skett i fråga om den allmänna uppgiftsinsamlingen och med vem samråd har skett

En myndighet skall till den blankett el. dyl. som tillställs den uppgiftsskyldige foga sitt beslut att genomföra den allmänna uppgiftsinsamlingen. Är insamlingen frivillig skall av blanketten el. dyl. tydligt framgå att uppgiftslämnaren inte är skyldig lämna de begärda uppgifterna.

3 § En myndighet, som avser att genomföra en allmän uppgiftsinsamling från företag, andra näringsidkare eller kommuner, skall iaktta att insamlingen är rimlig i förhållande till syftet med den och att den inte onödigt betungar den uppgiftsskyldige.

4 § En företrädare för dem som berörs av en myndighets allmänna uppgiftsinsamlingar (företrädaren) kan hos myndigheten begära

avtal om samråd avseende dessa. Företrädaren kan vara en organisation eller en sammanslutning av organisationer. Den uppgiftsskyldige kan inte begära avtal om samråd.

Samrådet kan avse en allmän uppgiftsinsamlings syfte, utförande, innehåll och omfattning.

5 § Upptas samråd skall företrädaren ges skälig tid att yttra sig över den allmänna uppgiftsinsamlingen.

Kan enighet ej nås om avtal om samråd eller om den allmänna uppgiftsinsamlingen, skall frågan avgöras av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar.

6 § Hos myndigheten skall finnas en förteckning över myndighetens planerade och beslutade allmänna uppgiftsinsamlingar.

7 § Den tid, inom vilken uppgifter från en uppgiftsskyldig skall vara en myndighet tillhanda, skall vara minst tre veckor från expedieringen av den blankett el. dyl., som skall tillställas den uppgiftsskyldige. I insamlingar av enklare slag eller avseende beskattning, uppbörd, tillsyn eller tillstånd kan myndigheten dock sätta kortare tid.

8 § En uppgiftsskyldig kan, om särskilda skäl finns, få anstånd med att lämna de uppgifter som en myndighet begär. Finns synnerliga skäl skall befrielse från uppgiftsskyldigheten meddelas.

9 § Åberopar den uppgiftsskyldige som stöd för en ansökan om anstånd eller befrielse att uppgifter skall lämnas till flera myndigheter, skall myndigheten, om det inte är uppenbart obehövt, samråda med övriga myndigheter i frågan.

10 § Om en uppgiftsskyldig inte lämnar de begärda uppgifterna inom föreskriven tid, får myndigheten vid vite av högst 10 000 kr förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

11 § Företrädaren kan, om avtal om samråd saknas, överklaga en myndighets beslut att genomföra en allmän uppgiftsinsamling. I myndighetens beslut skall anges hur och inom vilken tid beslutet kan överklagas.

Om inte myndigheten föreskriver annat skall dess beslut att genomföra den allmänna uppgiftsinsamlingen gälla utan hinder av anförda besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Särskild kommentar till lagen

Allmänna uppgiftsinsamlingar är de insamlingar en myndighet genomför för att få underlag för planering och för beslut i allmänhet. De uppgiftsinsamlingar, som sker i ett förvaltningsprocessuellt förfarande mellan en myndighet och ett enskilt företag respektive en

*enskild kommun, omfattas inte av denna lag. En myndighet kan dock i ett sådant enskilt ärende, t. ex. tillstånd, använda en standardblankett. Beslutet om blankettens utformning skall då ses som ett ärende, som omfattas av denna lag. I regel är dock de uppgifter, som krävs in i ett enskilt ärende av det slag som nu beskrivits, särskilt anpassade för att bilda underlag för beslut i ärendet. Självklart skall alltså inte ett företag eller en kommun som i ett sådant ärende avkrävs uppgifter särskilt kunna överklaga eller begära befrielse från själva uppgiftsskyldigheten. Anser företaget eller kommunen att de uppgifter som krävs in är olagliga eller för betungande, får företaget eller kommunen därför påtala detta i det vanliga processuella förfarandet, om företaget eller kommunen överklagar beslutet hos en överprövande myndighet. Denna lag inskränker därför inte myndigheternas enligt lagar och förordningar ålagda rättstillämpande verksamhet, såsom att beskat-
ta, att ge tillstånd eller att utöva tillsyn.*

1 Bakgrund

1.1 Utredningen om företagens uppgiftsplikt (UFU)

I december 1969 tillsattes en statlig utredning med uppdrag att se över företags och andra arbetsgivares uppgifts- och uppbördsskyldighet. Utredningen tog namnet "Utredningen om företagens uppgiftsplikt (UFU)".

UFU lade fram sitt betänkande i januari 1976 (SOU 1976:12). Där konstaterades att det inte bedömdes som möjligt att helt få till stånd lättnader i den uppgiftsbörda statliga myndigheter ålägger företag. Den väg UFU såg som framkomlig var att genom olika förändrade statistiska och utredningstekniska metoder i samband med att ett uppgiftskrav utformades minska uppgiftsbördan.

UFU föreslog ett granskningsförfarande. Detta skulle genomföras av någon annan myndighet än den uppgiftsinhämtande. Genom detta skulle uppgiftslämnandet enligt UFU:s mening kunna begränsas och förenklas. Granskningen skulle dock inte enbart inriktas på blankettekniska eller utredningstekniska frågor. UFU pekade bl. a. på skyldigheten för varje myndighet att bedriva en så rationell verksamhet som möjligt. UFU anslöt sig därmed till ett s. k. "cost-benefit" tänkande, dvs. där nyttan av myndigheters verksamhet kan vägas mot kostnaderna för företag samt myndigheters egna kostnader.

En föreskrift som medför ett betungande uppgiftslämnande för företag och kommuner och också är kostnadskrävande för myndigheten skulle kunna prövas. En löpande och detaljerad registrering av myndigheternas uppgiftskrav behövdes dock inte enligt UFU:s mening. Överblick över uppgiftskraven kunde skapas genom att en förteckning över uppgiftskravens syfte och innehåll upprättades hos varje myndighet.

UFU ansåg att ett granskningsförfarande med speciell granskningsmyndighet var en form av revisions- och rationaliseringsverksamhet. Två myndigheter ansvarar f. n. för detta, riksrevisionsverket och statskontoret. Riksrevisionsverket har till uppgift bl. a. att analysera statliga myndigheters arbetsformer (s. k. förvaltningsre-

vision). Statskontoret är en central myndighet för rationaliseringsverksamheten inom den civila delen av den statliga förvaltningen. Genom upplysning och rådgivning skall statskontoret bl. a. verka för förenklingar och kostnadsbesparingar.

För att företagens synpunkter skulle kunna beaktas i samband med uppgiftslämnande till myndigheter föreslog UFU att en nämnd – företagsdatanämnden – skulle inrättas vid statskontoret. Denna nämnd skulle självständigt sköta granskningsförfarandet. Nämndens sammansättning föreslogs bli ordförande samt åtta ledamöter representerande uppgiftslämnare och uppgiftsinsamlade myndigheter samt övriga användare av insamlade uppgifter.

Nämndens arbetsuppgifter föreslogs bl. a. vara

- att granska befintliga eller nya uppgiftskrav,
- att föreslå åtgärder som skulle kunna mildra belastningen på företag när det gäller uppgiftslämnande till myndigheter,
- att föreslå ändringar i lagar, förordningar och föreskrifter som berör myndigheters uppgiftskrav riktade mot företag, samt
- att skapa en samlad översiktlig information om myndigheters uppgiftskrav mot företag.

1.2 DEFU

Efter remissbehandling av UFU:s betänkande föreslog regeringen i mars 1977 (prop. 1976/77:115) riksdagen en tidsbegränsad delegation (Delegationen för företagens uppgiftslämnande, DEFU) med uppdrag och befogenhet i stort sett enligt UFU:s förslag. Efter tre års DEFU-verksamhet var avsikten enligt propositionen att statsmakterna skulle ta ställning till hur permanenta åtgärder inom DEFU:s verksamhetsområde skulle kunna utformas.

I regeringens proposition över UFU:s betänkande och i riksdagens beslut framhölls, att uppgiftslämnande tar tid och kostar pengar för företagen. För att uppgifter skall kunna lämnas måste regler och anvisningar tolkas, olika händelser och företeelser registreras, särskild personal avdelas, blanketter fyllas i osv.

I propositionen framhölls att det i ett industriland är ofrånkomligt att myndigheters önskemål om flera och mera detaljerade uppgifter från företag växer. Med hänsyn till hur betungande denna uppgiftsbörda är för dessa är det då väsentligt att uppgiftsbördan får en rimlig omfattning.

Vidare framhölls i propositionen att riksdagen vid sina beslut måste beakta att ett detaljerat planeringsunderlag, differentierade pålagor, förmåner och lättnader samt krav på exakthet och rättvisa i detaljfrågor kräver omfattande uppgiftsinsamlingar med åtföljande kostnads- och arbetsbelastning för uppgiftslämnarna. Regeringen i

sin tur måste acceptera att beslutsunderlag inte kan ha alltför stor detaljrikedom. Rimlig tid måste avsättas mellan beslut om lagar och förordningar och deras ikraftträdande. *Myndigheterna* måste vara beredda att ta på sig delar av arbetet i samband med uppgiftslämnandet. Äldre och mindre exakta uppgifter måste i vissa fall accepteras som grund för beslut. *Företag och organisationer* måste medverka till att begränsa och samordna uppgiftsinsamlingar som sker genom branschorganisationer. Resultatet av att myndigheterna begränsar sitt uppgiftsinhämtande får nämligen inte bli att andra sektorer i samhället utökar sina informationssystem, framhölls det i propositionen.

Flera metoder för att förenkla myndigheters uppgiftskrav mot företag borde prövas. Som exempel nämndes samutnyttjande av uppgifter, statistiska och utredningstekniska metoder för förenklingar samt frivilligt eller tvångsvis uppgiftshämtande.

DEFU fick ställning som granskningsorgan och myndighet med uppgift

- att pröva nytillkommande uppgiftskrav, såväl permanenta som tillfälliga, riktade mot företag eller kommuner från statliga myndigheter,
- att initiera systematiska genomgångar av befintliga uppgiftsrutiner hos statliga myndigheter samt
- att värdera uppgiftsrutiner och uppgiftssyften inom statliga myndigheters verksamhetsområden.

Regeringen utfärdade i juni 1977 direktiv för DEFU. Dessa återges i *bilaga 1*. DEFU fick genom förordningen (1978:11) om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer även en myndighetsfunktion. Förordningen om myndighetsfunktionen har gällt under tiden den 1 februari 1978 t. o. m. den 31 december 1980. Förordningen finns som *bilaga 2*.

1.3 Antibyråkratipropositionen, besparingspropositionen samt statistikutredningen

Många av de frågor som DEFU arbetat med är direkt eller indirekt kopplade till olika informationssystem. Dessa har utformats genom politiska beslut och kräver information (främst statistiska och ekonomiska data) från företag, kommuner och enskilda medborgare.

Det har inte varit DEFU:s uppgift att ifrågasätta de politiska besluten. Uppgiften för DEFU har varit att belysa de praktiska konsekvenserna av statliga myndigheters uppgiftskrav mot företag och kommuner. Framför allt har detta då gällt ekonomiska frågor (kostnads-nyttöavvägning) och juridiska frågor (rättigheter och skyldigheter).

I februari 1979 lade regeringen fram en proposition (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati (antibyråkratipropositionen). I propositionen nämns DEFU som ett exempel på en verksamhet som gett värdefulla resultat i fråga om att minska krångel och onödig byråkrati.

I proposition 1980/81:20 om besparingar i statsverksamheten (besparingspropositionen) sägs att målmedvetna insatser måste göras för att genom förenklningar i olika regelsystem och i myndigheternas handläggning av ärenden minska myndigheternas förvaltningskostnader och förenkla kontakterna mellan enskilda och myndigheter. DEFU:s arbete nämns i detta sammanhang.

I oktober 1979 tillsattes den s.k. statistikutredningen (E 1980:02). Dess huvuduppgift är att kartlägga behovet av statistik inom skilda samhällsområden. Utredningen skall bl. a. söka finna metoder för en fortgående anpassning av statistikanvändarnas behov samt beakta den allmänna strävan att minska företagens och allmänhetens uppgiftsskyldighet. Utredningen skall även belysa SCB:s roll som samordnare av den statliga statistiken.

DEFU har inte behandlat dessa frågor utan koncentrerat sitt arbete till relationerna mellan myndigheter och företag/kommuner i uppgiftslämnarsammanhang.

I det utredningsarbete som föregick bildandet av DEFU har inte kommunernas uppgiftslämnande berörts. Inte heller direktiven tar upp kommunernas problem. Det är först i DEFU:s förordning som kommunerna nämns. Betänkandet behandlar därför även kommunernas uppgiftslämnande.

2 Myndigheternas uppgiftsinhämtande

2.1 Grunden för uppgiftskrav

DEFU:s betänkande tar upp de statliga myndigheternas uppgiftsinhämtande från företag, andra näringsidkare och kommuner. Det betyder att samtliga centrala ämbetsverks och regionala myndigheters (t. ex. länsstyrelser och länsarbetsnämnder) verksamhet berörs. Vidare gäller betänkandet delar av departementens arbete, bl. a. i fråga om utredningsväsendet. I fråga om de sju affärsdrivande verken (t. ex. televerket, vattenfall och postverket), som intar en särställning bland myndigheterna, avses endast det uppgiftsinhämtande som ingår i dessa myndigheters tillsynsfunktioner.

Kommunernas uppgiftsinhämtande från företag ingår vidare inte. De uppgiftskrav som t. ex. näringslivets organisationer riktar mot sina medlemsföretag faller även utanför betänkandet. Inte heller uppgiftskrav som riktas mot enskilda ingår, trots att sådana uppgiftskrav kan ge samma problem som för företag och kommuner.

Grunderna för uppgiftsinhämtandet är de lagar och förordningar, som direkt eller indirekt berör statliga myndigheters olika verksamheter. Det är när myndigheterna hämtar in uppgifter som en rad olika problem uppstår. Därför är det ibland nödvändigt att analysera och förändra de regelsystem, som leder till uppgiftskrav, om man vill kunna få förändringar till stånd.

2.2 Kostnads- och nyttoavvägning

Varje uppgiftsinsamling medför kostnader för såväl uppgiftslämnare som myndigheter. Mot dessa kostnader skall ställas nyttan för samhället som med hjälp av uppgifterna får bättre beslutsunderlag och nyttan för uppgiftslämnarna av att få bättre samhälleliga beslut.

När ett företag eller en kommun lämnar uppgifter till statlig myndighet uppstår en situation som kan uttryckas som kostnad och nytta. Men en kostnadsnyttoavvägning är svår att i praktiken

uttrycka i ekonomiska termer. Det saknas oftast praktiska möjligheter att göra en beräkning av vilka faktiska kostnader och vilken faktisk nytta uppgiftsinhämtandet medför för myndigheterna respektive uppgiftslämnarna.

DEFU har i sin verksamhet haft anledning att pröva dessa kostnads- och nyttoaspekter. Möjligheterna att genomföra analyser i strikt ekonomisk mening har dock visat sig vara mycket begränsade. Statens, företagens och kommunernas kostnader är nämligen svåra att fastställa. Många uppgifter är t. ex. så integrerade i företagens redovisning att beräkningar av tidsåtgången blir invecklade. I USA beräknades år 1977 att man första året skulle kunna spara mer än 10 miljarder dollar genom att förenkla det federala uppgiftsinhämtandet.¹ Om förhållandena är likartade i Sverige skulle motsvarande belopp bli 1–2 miljarder kronor. Självklart är en stor del av uppgiftslämnandet nödvändigt, men samtidigt kan konstateras att även en liten reduktion medför stora besparingar.

2.3 Uppgiftsinhämtandets rättsliga natur

De lagar och förordningar, som förutsätter att uppgifter hämtas in från företag eller kommuner, har ett klart syfte, t. ex. att få planeringsunderlag för myndigheternas åtgärder, att bistå konsumenterna i kontakter med säljare och producenter eller att förhindra miljöfarlig verksamhet. För att kunna hämta in uppgifter måste myndigheten ha stöd i lag eller annan författning. För frivilliga uppgiftsinsamlingar behövs givetvis inget sådant stöd.

För *statistikområdet* är rörelseidkare skyldig att lämna uppgifter om sin rörelse under viss period vid viss tidpunkt i fråga om vissa förhållanden i rörelsen. Detta framgår av kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus. Lämnar man inte uppgifter kan man dömas till böter. Uppgiftsinhämtandet är tvångsvis reglerat.

Områdena för *tillsyn och tillståndsgivning* uppvisar också tvång avseende uppgiftsinhämtandet. De lagar och förordningar som finns inom området har regler, som innebär att myndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar, som behövs för tillsynen eller tillståndsprövningen. Omfattningen avgörs av myndigheten antingen i enskilda beslut eller i av myndigheten utfärdade föreskrifter. Lämnas inte uppgifter kan man antingen dömas till böter eller få vitesföreläggande.

Beskattning och uppbörd är det område som är mest förknippat med tvång att lämna uppgifter. Till skillnad mot övriga områden är uppgiftskraven noga preciserade i lagtexterna.

¹ A report of the Commission on Federal Paperwork; Final Summary Report, October 3, 1977.

Samhällsplanering är det område, där det förekommer frivillighet att lämna uppgifter. Det fanns dock ett undantag. Det numera avskaffade DIS-systemet (Delegationen för informationssystemet företag-samhälle) hade tvång förknippat med uppgiftslämnandet (lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor).

* * *

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är ett ganska obearbetat område inom svensk förvaltningsrätt. Frågan om tvång och frivillighet liksom en rad frågor om bl. a. besvär, befrielse, uppskov, inflytande för uppgiftslämnarna och påföljder har utvecklats i några skrifter, men har i övrigt inte varit föremål för några mera ingående rättsliga analyser.

En skillnad mellan tvång och frivillighet är att vid tvång det rättsliga ansvaret för att uppgifter lämnas, ligger hos den som lämnar uppgifter, men vid frivillighet åligger det helt naturligt den som hämtar in uppgifter att se till att dessa kommer in. Staten har som regel valt tvånget som den säkraste metoden att få in uppgifter. Det har ansetts nödvändigt att ge myndigheterna erforderliga befogenheter mot den som berörs av föreskriften i fråga. T. o. m. det som upplevs som frivillighet, t. ex. uppgifter i ett tillståndsärende, är i praktiken ett faktiskt tvång: utan uppgifter – inget tillstånd.

2.4 Informationssystem hos företag och kommuner

Företagens och kommunernas administration är primärt uppbyggda efter de behov varje företag och varje kommun anser sig ha. Det finns stora skillnader i t. ex. de administrativa och redovisningstekniska systemen mellan företagen. Även för kommunerna är olikheterna stora.

Ett företag eller kommun formar sin administration och ekonomiska redovisning utifrån det egna behovet. Det gäller t. ex. bokföringsregler, lagerredovisning eller beslutsordningar för utbetalningar. Lagar och avtal (t. ex. semesterlagen, arbetarskyddslagar, kollektivavtal m. m.) tvingar emellertid företaget/kommunen att anpassa sina normer (regler) för administration och ekonomisk redovisning. På så vis uppstår mer enhetliga system på grund av statliga myndigheters och avtalsslutande parter krav. (Dessa system kan också bedömas som onödigt betungande, sett utslutande ur företagets eller kommunens synpunkt.)

2.5 Olika slag av uppgiftsinsamlingar

2.5.1 Statistik

Den statliga produktionen av löpande statistik sköts i första hand av statistiska centralbyrån, SCB. Enligt sin instruktion har SCB att producera statistik, föra register och utarbeta prognoser för att tillgodose allmänna intressen, samordna statistikproduktionen samt utföra statistisk och teknisk uppdragsverksamhet.

SCB:s befogenheter fastställs genom riktlinjer och ramar som bestäms av regering och riksdag. Direktiv och anslag medför att SCB själv svarar för statistikens innehåll och uppläggning.

SCB har flera olika statistikgrenar. En fullständig kartläggning avseende förhållandena 1971 finns i UFU-betänkandet. Syftet med statistiken är att belysa tillstånd och förändringar över tiden i fråga om t. ex. produktion, investeringar, handel och tjänster. Uppgifterna används också som underlag för beslut men också för enskilda företags och kommuners planering. Antalet statistikgrenar är beroende av den information i första hand politiska instanser och myndigheter anser sig ha behov av.

Flera andra myndigheter än SCB har "egna" statistikgrenar, t. ex. bostadsstyrelsen, fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen, konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, riksskatteverket och statens pris- och kartellnämnd.

En del statistikgrenar, t. ex. skördeskadestatistiken, ingår i ett statligt regleringssystem. Statistiken kan spela en dubbel roll, dels allmänt informerande och dels som direkt underlag för en myndighets beslut.

2.5.2 Tillsyn

En mängd uppgifter för tillsyn² lämnas mer eller mindre regelbundet från företagen och kommunerna till myndigheterna. Vanligt är att uppgifter lämnas för att få någon förmån eller rättighet.

De s. k. ramlagarna, dvs. lagar som översiktligt anger lagarnas syften och ger utrymme för myndigheten själv att utfärda tillämpningsföreskrifter, kan medföra särskilda problem för uppgiftslämnarna. Det kan t. ex. leda till att myndigheterna inforrdar heltäckande uppgifter, vilket ger onödig hög detaljeringsgrad.

Området är svåröverskådligt. Uppgiftskraven återfinns i en mängd olika författningar alltifrån av regering och riksdag utfärdade lagar och förordningar till av en myndighet utfärdade föreskrifter. Det är inte möjligt att i detta sammanhang räkna upp alla de särskilda bestämmelser som styr uppgiftskraven.

Varje lag som reglerar tillsynsområdet har sitt särskilda ändamål, som regering och riksdag tagit ställning till. För att kunna förändra

² Ibland används uttrycket "tillsyn och kontroll." DEFU anser att orden är synonyma.

(förenkla) dessa informationssystem är det därför nödvändigt att systematiskt gå igenom varje lag, förordning och kanske även tillämpningsföreskrift som medför uppgiftskrav. DEFU har inte haft praktiska möjligheter att göra en sådan genomgång.

2.5.3 Tillståndsprövning

I samhällsdebatten framstår detta område som mest byråkratiskt. Tillståndsprövning innebär att ett företag eller en kommun i samband med en ansökan måste lämna vissa uppgifter. Men det är inte alltid säkert att uppgifterna finns direkt tillgängliga utan måste tas fram med stora kostnader som följd.

DEFU har genomfört några översiktliga studier inom området för tillstånd, bl. a. en gällande det s. k. byggkrånglet.

2.5.4 Samhällsplanering

De informationssystem som används är i stor utsträckning byggda på enkäter och urval och ligger som regel till grund för prognoser av olika slag. Enkäterna är ofta utformade så, att företaget eller kommunen skall ge en kvalificerad bedömning av den aktuella situationen och framtiden. Mycken irritation har uppgifter om framtida förväntningar åstadkommit, t. ex. storleken på försäljning, arbetsstyrka och investeringar fem år framåt.

Uppgiftsinhämtandet är beroende av politiska beslut eller av statliga utrednings- och planeringsorgan. Med åberopande av samhällsplanering som motiv kan uppgiftskrav mot företag och kommuner i och för sig drivas utan egentliga begränsningar.

2.5.5 Beskattning och uppbörd

Området kännetecknas av en hög detaljeringsgrad beträffande uppgiftsskyldigheten. De oftast påtalade problemen inom skatteområdet är svårigheten att förstå blanketter, anvisningar och följbrev. Ett annat problem är de korta svarstider som används. Däremot får den skattskyldige ofta vänta lång tid innan lämnade uppgifter blir föremål för granskning.

2.5.6 Kommunernas uppgiftslämnande

Statens inhämtande av uppgifter från kommunerna har en i några sammanhang annorlunda karaktär än från företagen.

Den kommunala självständigheten begränsas av lagar och förordningar. Kommunernas verksamhet styrs dessutom av statliga direktiv från olika myndigheter.

Genom olika lagar, där kommunmedborgarna tillförsäkras vissa förmåner, t. ex. inom det sociala området, skapas regler, som för med sig uppgiftslämnande för kommunerna.

Den nya socialtjänstlagen, som skall träda i kraft 1982-01-01, medför krav på uppgiftslämnande i olika former.

Flera författningar som påverkar kommunerna är knutna till statsbidragsgivningen, vilken i sin tur kan kräva uppgiftslämnande för att kunna fullgöras. Inom det sociala området gäller detta t. ex. statsbidrag till social hemhjälp, färdtjänst, barnomsorg och i vissa fall även äldreomsorg. Skolförordningen innehåller flera bestämmelser, som kräver uppgifter från kommunerna för att statsbidrag skall kunna utgå för skolverksamheten.

Den övervägande delen av författningarna som berör kommunerna är dock de, som ålägger kommunerna att ge vissa bidrag till sina medborgare eller att vidta åtgärder, som kan vara kostnadskrävande. För att begränsa effekterna av de föreskrifter, som myndigheterna utfärdar, finns kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd. Kungörelsen benämns oftast som "begränsningskungörelsen". Enligt denna skall föreskrifter, som kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar, bli föremål för särskild avvägning kostnad/nytta. Kungörelsens primära syfte är att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen, att styra reformarbetet till politiskt prioriterade områden och att förbättra normernas kvalitet. Efter den kritiska utvärdering riksrevisionsverket gjorde³ har nu en särskild arbetsgrupp tillsatts, med vilken myndighet skall samråda om föreskrifter som berör kommunal verksamhet. Arbetsgruppens primära uppgift är att se över de statliga myndigheternas kontroll av den kommunala verksamheten (Kn 1980:03).

³ Riksrevisionsverkets promemoria: Vägledning för myndigheters tillämpning av begränsningskungörelsen (Dnr 1979:1199).

3 Verksamhet – uppläggning och inriktning

3.1 Inledning

Först behandlas direktiven och förordningen (1978:11) om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer, som gällt för tiden den 1 februari 1978 t. o. m. den 31 december 1980. Därefter redogörs för kansliarbetet och prövningsverksamheten.

3.2 Regeringens direktiv

Direktiven innebar enligt DEFU:s mening bl. a. att DEFU skulle

- verka för ökad förståelse hos myndigheter, företag, andra näringsidkare och kommuner om uppgiftsinhämtandets syften och konsekvenser,
- stimulera myndigheter, företag, andra näringsidkare och kommuner till en sådan restriktivitet, som enligt regeringens direktiv bör gälla i fråga om uppgiftslämnandet,
- lägga grunden för fortlöpande bevakning av uppgiftsinsamlandet från statliga organs sida när det gäller företag, andra näringsidkare och kommuner.

Verksamheten tidsbegränsades till att omfatta tre år, varefter DEFU:s erfarenheter skulle utgöra underlag för statsmakternas beslut avseende permanenta organisatoriska åtgärder.

För att DEFU skulle kunna föreslå förenklingar av nuvarande uppgiftslämnande förutsatte direktiven en prövningsverksamhet. Denna skulle inriktas på prövning av alla *nya* eller *ändrade* uppgiftskrav. DEFU skulle också vara remissorgan.

DEFU fick särskilda kartlägnings- och utredningsuppgifter såsom

- analys av olika uppgiftsrutiner. Då det inte är praktiskt möjligt att på tre år gå igenom alla myndigheters uppgiftskrav, valde DEFU insamlingar inom några samhällsområden.

- möjligheten till någon form av registrering av de uppgifter som hämtas in regelbundet. Härvid skulle samverkan bl. a. ske med statskontoret. Direktiven förutsatte ett behov av register så utformat, att man kan följa hur uppgiftsinhämtandet förändras, såväl på enskilda områden som totalt sett.
- kartläggning av den samlade effekten av uppgiftslämnarbördan för företagen.
- sekretess- och integritetsskyddets eventuella hinder för samordning och samutnyttjande av uppgiftsinsamlingar.
- för- och nackdelar med att ersätta företagen för kostnader i samband med deras uppgiftslämnande.
- kartläggning av de uppgifter, som företagen idag är skyldiga att lämna men som framdeles skulle kunna samlas in på frivillig väg.

3.2.1 Förordningen

Till grund för DEFU:s provningsverksamhet fanns den tidigare nämnda förordningen.

En statlig myndighet, som avsåg att samla in nya uppgifter för administrativa eller statistiska ändamål, var skyldig att anmäla detta till DEFU. Detta gällde även när en myndighet avsåg att öka omfattningen av eller ändra en insamling. Anmälningsskyldigheten gällde dock inte insamlingar för forskningsändamål inom universitets- och högskoleområdet.

En insamling som beslutats av riksdagen eller regeringen skulle prövas endast om innehållet eller utformningen inte närmare angetts i författning.

En myndighet fick inte samla in uppgifter förrän DEFU fattat sitt beslut. DEFU hade rätt fästa villkor vid beslutet. Om myndigheten inte godtog DEFU:s beslut och ärendet var av principiell betydelse, fick DEFU hänskjuta ärendet till regeringens prövning. Om myndigheten *inte* godtog DEFU:s beslut fick myndigheten ändå samla in uppgifterna om

- DEFU inte fört ärendet vidare till regeringen inom en månad efter det myndigheten underrättats om DEFU:s beslut, eller
- myndigheten fått besked att DEFU ej avsåg föra ärendet vidare till regeringen.

3.2.2 Kansliarbetet

DEFU började sin verksamhet hösten 1977. I oktober informerade DEFU myndigheterna om att dessa skulle komma att bli anmälningsskyldiga för vissa typer av uppgiftsinsamlingar fr. o. m. 1978.

DEFU:s kansli bestod till en början av sju handläggare och två kanslistor. För ledningen av kansliet svarade en kanslichef.

Kansliarbetet organiserades så att varje handläggare fick ansvaret för bevakningen av de uppgiftsinsamlingar, som förekom inom ett eller flera departementsområden. Arbetsfördelningen mellan delegationen och kansliet blev att delegationen ledde arbetet i stort samt beslutade i principiellt viktiga ärenden. Flertalet ärenden kom härigenom att beslutas i kansliet. Anmälan om beslut, fattade i kansliet, skedde i efterhand till delegationen.

Genom att varje handläggare ansvarade för ett visst uppgiftsinhämtningsområde, underlättades kontakterna mellan myndigheter och DEFU. På så sätt uppnåddes korta handläggningstider. Tiden mellan anmälan till DEFU och beslut hos DEFU fick inte onödigtvis fördröja genomförandet av en uppgiftsinsamling. DEFU:s interna arbetssätt skapade förutsättningar för smidiga kontakter med myndigheterna.

DEFU skulle dels formellt pröva en anmälan, dels genom kontakter och samtal med företrädare för myndigheter och utredningar, öka förståelsen för uppgiftslämnarproblemen. Att öka denna förståelse kunde enligt DEFU:s mening bäst ske genom personliga kontakter med tjänstemän hos myndigheterna. Handläggarna besökte av denna anledning ofta myndigheterna inom sina resp. ansvarsområden. Möjligheterna att påverka var många gånger större om diskussioner togs upp med en myndighet på ett tidigt stadium, innan denna fattat ett definitivt beslut.

DEFU uppmanade många gånger myndigheterna att inkomma med anmälningar även om underlagen ej var kompletta. Härigenom undveks onödiga förseningar. En nackdel med detta förfaringsätt kunde vara att dokumentationen blev svagare.

Eftersom DEFU:s arbete både var av myndighets- och utredningsslag måste resurserna fördelas mellan prövningsverksamhet och systematiska genomgångar. I syfte att snabbt nå konkreta resultat bedömdes prövningsverksamheten som väsentligast. Det befanns alltför tids- och resurskrävande att inleda arbetet med att kartlägga uppgiftsinsamlandet och dess kostnader och att med ett sådant material som grund planera arbetet. Ett resultatorienterat synsätt präglade i högsta grad verksamheten.

Tidsaspekten och inriktningen av DEFU:s verksamhet gjorde att man bedömde att även följande principer skulle gälla.

DEFU skulle inte dubblera det arbete, som redan gjorts av UFU. DEFU fick inte uppfattas som byråkratisk i den meningen, att den skulle vara onödigt hindrande för de myndigheter, som hade anmälningsskyldighet.

Inom DEFU:s kansli och i delegationen var man angelägen att skaffa sig praktiska erfarenheter av de särskilda problem uppgifts-

lämnandet skapar. Ett förtroendefullt samarbete med såväl myndigheter som uppgiftslämnare ansågs därför mycket väsentligt.

3.3 Prövningsverksamheten

I februari 1978 meddelade DEFU med stöd av förordningen särskilda riktlinjer för prövningsverksamheten. I dessa togs upp bl. a. begreppsdefinitioner, vad anmälan skulle innehålla, anmälningstider och DEFU:s beslut. (*Bilaga 3*).

Så t. ex. angav DEFU att begreppet uppgiftsinsamlare (statlig myndighet) även avsåg statlig institution, statligt affärsdrivande verk, kommitté eller särskild utredare enligt kommittéförordningen. Beslut av central myndighet att länsstyrelse eller annan regional eller lokal myndighet skulle samla in uppgifter från kommuner eller företag måste anmälas till DEFU.

Med uppgiftslämnare avsåg DEFU i förordningen aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, kredit- och försäkringsinstitut, dödsbo, enskild näringsidkare, enkelt bolag, partrederi, landstingskommun, primärkommun, kommunalförbund, kommunalt affärsdrivande verk, kommunal stiftelse, branschorganisation, facklig organisation, ideell förening, stiftelse samt kommun- och landstingsförbund. Avsikten var att täcka in allt uppgiftslämnande som inte avsåg fysiska personer¹.

Regelmässigt återkommande insamlingar som ändrades till annan tidsperiod betraktades som *nya*.

Tidigare genomförda insamlingar skulle anmälas om avsikten var att de skulle genomföras oftare eller innehålla flera uppgifter än tidigare.

DEFU gjorde ingen skillnad mellan uppgiftskrav reglerade i lag eller sådana som var frivilliga. Anmälningssplikt förelåg i båda fallen, liksom då det gällde provundersökningar.

Som uppgiftsinsamling för administrativt ändamål såg DEFU t. ex. handlingar i samband med bidrag, tillstånd eller liknande, liksom blanketter för skatte- och avgiftsberäkning samt för kontroll.

Uppgiftsinsamlingar som ej omfattades av anmälningssplikt var myndighets insamling från *ett* företag i t. ex. ansöknings- och besvärssärenden. Taxeringsrevision och remisser omfattades inte heller av anmälningssplikten.

För varje uppgift som ingick i en insamling skulle myndigheten till DEFU ange om samma eller likartad uppgift redan fanns inom myndigheten.

Anmälan till DEFU om ny insamling skulle innehålla

¹ Begreppet företag och andra näringsidkare som används i DEFU:s betänkande omfattar de nu nämnda uppgiftslämnarna utom organisationer och kommuner.

- syftet med insamlingen,
- förteckning över uppgifter som skulle samlas in och vad dessa skulle användas till,
- konsument eller beställare av insamlingen,
- lag, förordning eller annat som reglerade insamlingen,
- utredning om hur uppgifterna skulle samlas in, registreras, kontrolleras och bearbetas,
- urvalsprinciper,
- utredning om hur många uppgiftslämnare som berördes av insamlingen,
- belastningen på uppgiftslämnarna i kostnad eller arbetstid (uppskattningar),
- myndighets kostnad för behandling och bearbetning samt
- formulär, anvisningar och annat material som skulle användas för insamlingen.

En anmälan om utökade eller ändrade uppgiftsinsamlingar skulle i huvudsak innehålla samma uppgifter som ovan, men det räckte om anmälningen var kortfattad, t. ex. utkast till ändrad blankett med kort motivering.

DEFU ansåg det önskvärt att en myndighet tog inledande kontakt med DEFU när en insamling planerades, dvs. före slutligt beslut. Vid en sådan kontakt kunde myndigheten successivt få lämna delar av anmälan, allteftersom förberedelsearbetet fortskred.

En anmälan om *ny* insamling skulle ske till DEFU senast två månader före slutligt beslut om insamlingens utformning och omfattning. Ändrad eller utökad insamling skulle lämnas till DEFU senast en månad före slutligt beslut.

DEFU angav också i sina bestämmelser att DEFU:s beslut om godkännande kunde vara förenat med villkor, t. ex. avseende insamlingens omfattning, tidpunkten för den, återrapportering och redovisning av resultaten. Villkoren utformades efter kontakter med myndigheten. En uppgiftsinsamling, beslutad av riksdagen eller regeringen, kunde inte avvisas av DEFU. Däremot kunde DEFU ställa villkor vid sådana insamlingar.

Redovisningen av prövningsverksamheten nedan följer de verksamhetsberättelser, som DEFU överlämnat till budgetdepartementet (och som finns tillgängliga där). Det bör uppmärksammas, att redovisningsperioderna inte är jämförbara.

3.3.1 *Prövningsverksamheten februari–september 1978*

Under tiden februari–september 1978 handlades 115 prövningsärenden. 72 av dessa berörde företag, 42 kommuner och 5

organisationer. Flest ärenden anmälde statistiska centralbyrån (23 st). Därefter följde riksskatteverket (17), socialstyrelsen (16), offentliga utredningar (11), statens pris- och kartellnämnd (7), skolöverstyrelsen (7), länsskolnämnder (6), länsstyrelser (5), och statens jordbruksnämnd (4). 21 insamlingar gällande företag och 18 gällande kommuner godkändes helt, 35 respektive 15 med villkor. Nio ärenden beträffande företag och sju ärenden beträffande kommuner avslogs. Ett ärende fördes vidare till regeringen för avgörande.

60 % av ärendena förknippades med villkor. De ej godkända enkäterna beräknades ha berört ca 17.000 uppgiftslämnare inom företag, ca 700 inom kommuner och ca 2.000 lärare. Vidare ändrades enkäter till ca 2 000 företag från att ha varit belagda med uppgiftsplikt till att vara frivilliga. Handläggningstiderna inom DEFU var mycket korta (26 % av ärenden tog några dagar, 18 % högst 14 dagar, 25 % högst en månad). Erfarenheterna av DEFU:s verksamhet utvärderades i oktober 1978 genom statskonsults försorg. (Ovanstående uppgifter är hämtade ur denna utvärdering).

3.3.2 *Prövningsverksamheten oktober 1978 – september 1979*

Under denna tid handlades 142 prövningsärenden. 59 av dessa godkändes (35 avseende företag, 24 avseende kommuner), 61 godkändes med villkor (46 avseende företag, 15 avseende kommuner), 15 avslogs eller återtogs (7 avseende företag, 7 avseende kommuner, 1 avseende organisation), samt 3 medförde ej åtgärd. Olika typer av villkor fanns i DEFU:s beslut, t. ex. krav på provundersökning (6), nedskärning av antalet frågor (28), samutnyttjande av uppgifter (5), färre mättidpunkter (3), mindre urval (20) och förbättringar i anvisningar och blanketter (19).

3.3.3 *Prövningsverksamheten oktober 1979 – december 1980*

Under denna tid handlades 140 prövningsärenden av DEFU:s kansli. DEFU:s arbete gick under denna period in i en utvärderings- och utredningsfas. Dessutom bedrev DEFU under denna tid försöksverksamhet hos sex myndigheter. Myndigheterna prövade sina egna uppgiftsinsamlingar efter DEFU:s intentioner. Det har därför inte bedömts som meningsfullt att utarbeta någon detaljerad statistik över ärenden under denna period.

3.3.4 Sammanfattning av prövningsverksamheten

DEFU bedömde inte blankettekniska prövningar som väsentliga även om DEFU vid flera tillfällen noga prövade blankettutformningen. DEFU inriktade sig på att granska uppgiftsinsamlingarnas syfte, omfattning, utformning och samordningsmöjligheter. Härigenom skapades förutsättningar för en utvärdering av vilka särskilda problem som uppgiftsinhämtandet för med sig. En sådan inriktning gav nämligen möjlighet att utvärdera

- om insamlingen i den av myndigheten föreslagna utformningen var nödvändig i förhållande till syftet med den,
- i vilken utsträckning insamlingen var för omfattande och därmed belastande på näringslivet och kommunerna i förhållande till behovet,
- om myndigheterna hade ett klart uttalat lagligt stöd för sin insamling,
- om den information som begärdes fanns att hämta på annat håll (samordning),
- i vilken utsträckning det var möjligt för uppgiftslämnaren att besvara frågorna (kvalitetsaspekten),
- vilka svarstider, som användes och om de var realistiskt satta,
- vilka prioriteringar myndigheterna gjorde av olika frågor,
- om myndigheten hade testat insamlingen, t. ex. genom att låta några företag försöksvis besvara frågorna eller ej samt
- i vilken utsträckning samråd med företrädare för uppgiftslämnarna hade skett.

3.4 Checklista

I oktober 1979 utfärdade DEFU en checklista till hjälp för de myndigheter och utredningar, som stod i begrepp att planera en uppgiftsinsamling. Checklistan var en förteckning med ett antal frågor, som kunde vara aktuella att beakta, då myndigheten planerade en uppgiftsinsamling. Checklistan finns som bilaga (*bilaga 4*) till betänkandet. Den tog upp frågor om

- syfte och användning
- samordning med andra insamlingar
- kontakter med uppgiftslämnare
- sättet att samla in uppgifter
- insamlingens omfattning
- blanketter, anvisningar och följbrev
- insamlingens uppläggning
- beräkning av kostnader

- utvärdering av insamlingen
- hjälp med planeringsarbetet
- anmälan till DEFU

3.5 Företagsbesök och företagstips

Som ett led i försöken att få praktiska erfarenheter av de problem uppgiftslämnandet för med sig, genomförde DEFU flera sammankomster med företagare. Dessa sammankomster organiserades i regel i samråd med Svenska Företagares Riksförbund, SHIO-Familjeföretagen, Köpmannaförbundet, handelskamrarna och kommunernas näringslivssekretariat.

Delegationen besökte i samband med sammankomsterna ett antal företag av olika storleksordning och representerande olika branscher. DEFU:s handläggare har dessutom under verksamhetstiden besökt en rad enskilda företag för att få deras syn på uppgiftslämnandet. DEFU:s företagsbesök och sammankomster sträckte sig över hela landet och berörde sammanlagt flera hundra företag.

Vid företagsbesöken uppmärksammades DEFU på flera problem i samband med uppgiftslämnandet. Dessutom började företagare redan under 1978 per brev eller telefon ta upp olika problem i samband med uppgiftslämnande. Breven och minnesanteckningarna från telefonsamtalen tillställdes i enklare fall myndigheten i fråga för kännedom och eventuell åtgärd. I vissa fall kunde det t. o. m. räcka med ett telefonsamtal med myndigheten. I andra mer komplicerade fall begärde DEFU en mer fullständig redogörelse och kunde också den vägen få fram en prövning av uppgiftsinsamlingen. Som regel ledde dessa kontakter till åtgärder från den berörda myndighetens sida.

3.6 Företagspanel

DEFU bildade under våren 1978 en särskild företagspanel. Följande branscher representerades i denna: jordbruk, livsmedelsdetaljhandel, kemisk industri, verkstadsindustri, beklädnadsdetaljhandel, åkeri, byggnadshantverk samt restaurangverksamhet. Tio företag ingick i panelen. De representerades av sina företagsledare. Företagspanelens uppgift blev att bistå DEFU med synpunkter på företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter.

En särskild uppgift för panelen var att försöka registrera uppgiftslämnandet. DEFU utarbetade en mall, som företagen skulle använda för att löpande dokumentera sina kontakter med myndigheterna avseende uppgiftslämnandet. Panelen sammanträffade ett antal gånger. Kontakter per telefon och brev med enstaka företagare i

panelen förekom dessutom i samband med vissa prövningsärenden och remisser.

3.7 Övriga kontakter med näringslivet

På ett tidigt stadium togs kontakter med företrädare för näringslivets huvudorganisationer i syfte att diskutera åsikter och erfarenheter om olika problem. Bl. a. diskuterades möjligheterna att ge företagen ekonomisk ersättning för uppgiftslämnandet. Det bildades även en särskild referensgrupp, bestående av representanter för Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Grossistförbundet, SHIO-Familjeföretagen och Köpmannaförbundet. Referensgruppen har sammanträtt 2–3 gånger per år under åren 1978–1981. Dessa kontakter ledde till att DEFU fick ingående kännedom om en rad problem avseende regleringen av uppgiftslämnandet och avseende kontakterna mellan näringsliv och myndigheter.

3.8 Systematiska genomgångar

DEFU genomförde systematiska genomgångar av olika informationssystem. Härigenom skulle möjligheter skapas att bedöma ett systems uppgiftskrav. Det framstod som viktigt att även granska tillsynsområdet. Detta område hade inte tidigare varit föremål för någon genomgripande studie.

Systematiska genomgångar genomfördes inom följande områden

- statens pris- och kartellnämnds verksamhet (tillsyn),
- byggnadssektorn (tillsyn),
- kommunernas uppgiftslämnande inom det sociala området,
- länsplaneringen,
- statistik inom fiskeområdet samt
- DIS-systemet (informationssystemet företag - samhälle)

Som ett exempel på ett initiativ DEFU tog och som inte berörde något enskilt ärende är ett förslag i skrivelse till regeringen (socialdepartementet) om förenkling av administrationen av arbetsgivaravgifterna.²

3.9 Försöksverksamhet inom myndigheterna

Relativt snabbt fann DEFU att det fanns anledning att förenkla rutinerna i fråga om prövningsverksamheten. Flera myndigheter bedömdes ha sådan kompetens i frågor rörande uppgiftsinhämtande, att det var motiverat att med dessa träffa överenskommelse om

² Förslaget innebar att uppbörden av preliminär arbetsgivaruppgift skulle samordnas med systemet för uppbörd av källskatt och att kontrolluppgifterna vid den årliga inkomsttaxeringen skulle ersätta arbetsgivaruppgiften.

försöksverksamhet. Den innebar en myndighetsintern prövning av uppgiftsinhämtandet enligt DEFU:s arbetsmetoder och i löpande samråd med DEFU. Detta medförde *dels* en avlastning av DEFU i mer rutinbetonade ärenden, *dels* en möjlighet för DEFU att bedöma effekterna av självverkande åtgärder inom myndigheterna. Försöksverksamheten genomfördes inom följande myndigheter.

3.9.1 Bostadsstyrelsen

Under tiden 1 juli 1978 – 31 december 1980 prövade bostadsstyrelsen sina egna insamlingar och insamlingar från länsbostadsnämnderna. Prövningsverksamheten sköttes av en särskild utsedd grupp, blankett- och enkätgruppen.

3.9.2 Riksskatteverket

Under tiden 1 juli 1978 – 31 december 1980 har riksskatteverket (RSV) prövat nya och ändrade uppgiftskrav inom punktskatteområdet. Verksamheten har varit förlagd till särskilda arbetsgrupper, vari ingått näringslivsrepresentanter.

DEFU tog initiativ till att en näringslivets referensgrupp för direkt skatt bildades hos RSV. Denna grupp har fr. o. m. den 1 mars 1980 deltagit i DEFU:s försöksverksamhet med prövning av nya och ändrade uppgiftsinsamlingar.

3.9.3 Skolöverstyrelsen

Under tiden 1 maj 1979 – 31 december 1980 prövade skolöverstyrelsen (SÖ) sina egna och länsskolnämndernas uppgiftsinsamlingar. Insamlingar av administrativa uppgifter med hjälp av blanketter har inte omfattats av försöksverksamheten utan prövats av DEFU.

SÖ:s prövningsverksamhet har varit förlagd till SÖ:s enkätgrupp som sedan 1972 haft ansvar för samordning och rådgivning i samband med SÖ:s omfattande enkätverksamhet.

3.9.4 Statens industriverk

Under tiden 1 januari 1980 – 31 december 1980 prövade statens industriverk (SIND) sina egna uppgiftsinsamlingar. Prövningsfunktionen handhades av en särskild utsedd grupp inom SIND, enkätgruppen. Gruppen har bestått av en representant från varje byrå (fem stycken).

3.9.5 Statistiska centralbyrån

Under tiden 1 januari 1980 – 31 december 1980 prövade statistiska centralbyrån (SCB) sådana uppgiftsinsamlingar, som verket var skyldigt att anmäla till DEFU för prövning. Vissa undersökningar undantog DEFU för egen prövning. Sedan DEFU:s tillkomst har SCB haft en samlad verksfunktion för verkets DEFU-anmälningar förlagd till samordningsenheten inom avdelningen för planering och samordning. Denna avdelning har haft ansvaret för försöksverksamheten med intern DEFU-prövning.

3.9.6 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

Under tiden 1 januari 1979 – 31 december 1980 prövade överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) de uppgiftsinsamlingar, som faller under verkets verksamhetsområde. En handläggare vid allmänna enhetens datasektion har utfört granskningen.

3.9.7 Genomförandet av försöksverksamheten

Underlaget för prövning har i vissa myndigheter bestått, förutom av frågeformuläret, av en särskild blankett, på vilken registreras uppgifter om undersökningens uppläggning och syfte. De frågeställningar, som främst diskuterats i samband med prövningar, har varit

- finns de efterfrågade uppgifterna redan?
- behövs alla uppgifter som efterfrågas?
- framgår det om uppgiftsinsamlingen är frivillig eller inte?
- hur skall uppgifterna användas?
- var undersökningen nödvändig?

3.10 Remissverksamheten

DEFU:s roll som remissinstans har inneburit att DEFU kunnat uppmärksamma flera fackdepartement inom regeringskansliet på specifika uppgiftslämnarfrågor. Under första hälften av DEFU:s verksamhetsperiod avsattes betydande resurser för remissarbete. DEFU har besvarat 62 remisser. Ett genomgående drag i de utredningar DEFU yttrat sig över är att uppgiftslämnarfrågorna är otillräckligt analyserade i förslagen. Vanligen behandlas frågorna inte alls i betänkandena.

Ett exempel på detta är vägtrafikskatteutredningens betänkande om kilometerskatt. DEFU pekade på, att kilometerskattesystemet för dieselolja inte uppfyller de krav, som bör ställas på ett beskattningssystem. Bl. a. medför systemet höga kostnader för de

skattskyldiga och myndigheterna. Det är även mycket komplicerat att tillämpa och innebär ett synnerligen betungande uppgiftslämnande. DEFU föreslog därför att kilometerskattesystemet skulle slopas och att beskattning vid pump skulle införas.

4 Särskilda studier

4.1 Inledning

DEFU har genomfört särskilda studier för belysning av några problemområden. Dessa studier gjordes antingen av DEFU:s kansli eller av konsulter på uppdrag av och i samråd med DEFU:s kansli. I detta kapitel redovisas i sammandrag dessa särskilda studier.

4.2 Företag och myndigheter, två skilda världar

Verksamheten inom DEFU gav tidigt vissa indikationer på att många problem kring uppgiftslämnandet inte enbart berodde på den stora mängden uppgiftskrav eller på den tekniska utformningen av uppgiftskraven. DEFU gav därför företaget Informations Psykolog AB i uppdrag att genomföra en studie med syfte att

- dels belysa de problem företagare förknippade med olika uppgiftskrav till statliga myndigheter samt företagens syn på offentlig förvaltning och kontakter med denna,
- dels belysa hur olika tjänstemän i central och regional statlig förvaltning ser på företag och företagare i Sverige – deras arbetssituation och villkor – samt på sin och myndighetens roll i kontakterna med företagen.

De företag som intervjuats är främst mindre och medelstora företag med upp till 100 anställda. Utredningen omfattar ett 70-tal intervjuer något så när jämnt fördelade mellan företag och myndigheter på central och regional nivå. Den följande redovisningen (fram till mitten av sid. 44) är ett sammandrag av Informations Psykolog AB:s rapport.

Inom företagen tecknade man en dyster framtidsbild av sin egen och näringslivets utveckling. Representerarna för myndigheterna verkade dock mera positiva, men kunde se problem både för sig själva och företagen under 80-talet.

Ett genomgående intryck från samtalen om uppgiftskraven och kontakterna mellan företag och myndigheter är hur lite man egentligen känner till om varandras vardag, hur lite man träffas etc.

I relationen företagaren – statstjänstemannen möts skilda världar med helt olika förutsättningar för att driva verksamhet. Här finns påtagliga intressemotsättningar men man saknar dessutom ofta fundamentala kunskaper om förutsättningarna att verka i motpartens miljö.

Företagarens drivkraft ligger i själva företagandet. Intresse och engagemang är viktigt – för produkterna, för jobbet i sig, att göra affärer, men även för anställdas välbefinnande och ofta regionens. De ekonomiska incitamenten är starka. Lönsamheten är en förutsättning för utveckling. Det enskilda ägandet upplevs som en förutsättning för flexibilitet och snabba beslut. Tillväxten av det egna kapitalet anses som ett av flera mått på framgång.

Den offentlige tjänstemannens primära uppgift anses ofta vara att se till att de lagar som gäller inom myndighetens verksamhetsområde efterlevs. Tjänstemannen känner vanligen lagarna som ett stöd för arbetet. Han drivs vanligen av ett engagemang för det område han verkar inom. Många har valt att arbeta vid sina resp. myndigheter på grund av det intressenta området och/eller på grund av moraliska och politiska ställningstaganden för verksamheten. Synen på karriären varierar. Många är främmande för tanken på karriär ovanför en viss nivå. Andra har medvetet sökt sig till nya myndigheter, för att där få större möjligheter till intressanta arbetsuppgifter och karriär. De ekonomiska incitamenten underordnas inte sällan andra drivkrafter i arbetet.

Företagaren ser inget motsägelsefullt i företagande och samhällsnytta. Hans samhällsansvar är främst att sörja för trygg sysselsättning och en ökad produktion i Sverige. Detta kräver lönsamma företag, vilka bl. a. skall sörja för ett väl fungerande socialt trygghetsnät. Men om förmåner betraktas som rättigheter, skapas, enligt hans syn, ett samhälle utan personligt ansvar. Inom företaget kan exempelvis en miljöinvestering betraktas som mera hotfull mot lönsamheten/sysselsättningen än vad konsekvenserna av en utebliven åtgärd skulle innebära för miljön. Även om företagaren skulle göra samma bedömning som exempelvis miljövårdsmyndigheterna har företagaren att prioritera bland flera "nyttor" medan myndigheterna bevakar sina resp. områden.

Vid myndigheterna ser tjänstemännen konsekvenserna av företagets samlade produktion ur olika aspekter. Varje tjänsteman har till uppgift att se till att lagstiftningen inom resp. ansvarsområde efterlevs. En enskild tjänsteman, eller en enskild myndighet, har alltså att bevaka en avgränsad sektor eller del därav. Inom denna når man vanligen en stor kompetens och ett starkt engagemang för de frågor man arbetar med. Tjänstemannen anser sig bidra till samhällsnyttan genom att prioritera arbetsuppgifterna inom sin sektor. Den enskilde tjänstemannen ser t. ex. sina uppgiftskrav som

rimliga och nödvändiga för att förverkliga målsättningen med verksamheten. Han ser däremot inte summan av samtliga uppgiftskrav och förelägganden för det enskilda företaget. Han prioriterar sin myndighets uppgiftskrav och målsättning.

Den enskilde företagaren är van att fatta snabba beslut. Han är vanligen själv ekonomiskt ansvarig. Han lever i en liten organisation, där överblicken är total avseende det löpande arbetet. Tiden från idé till handling är ofta kort.

Den offentlige tjänstemannen kan oftast inte lämna ett klart besked vid ett förhandlingsbord. Hans beslut måste vanligen beredas och genom den formella handläggningsgången vara oantastligt. Han lever vanligen i stora organisationer där beslutsprocessen av flera skäl är betydligt mer långdragen och komplicerad än i företagen.

Kontakterna mellan myndighet och företag är relativt få förutom vad gäller de mera anonyma uppgiftskraven. Parterna har sällan naturliga kontaktpunkter. Mera vanligt är snarare en negativ situation som grund för kontakten mellan myndighet och företag, t. ex. i samband med tillsyn eller tillstånd. Myndigheterna informerar ofta om den egna verksamheten på ett sätt som företagaren inte förstår eller inte vill förstå.

Vid myndigheterna inser man sällan att den egna verksamheten kan leda till påtagliga ekonomiska konsekvenser för företagen. Den totala överblicken saknas och den egna verksamheten prioriteras. Lagarna finns och är nödvändiga för hela samhällets utveckling.

Brist på kunskaper om statsförvaltningen resp. om företagens villkor leder ofta till att man generaliserar och talar i schabloner. Den offentlige tjänstemannen yttrar sig om företagssamheten i allmänhet och visar en positiv grundattityd till näringslivet och till företagaren som person.

Företagaren är mer benägen att tala i schabloner som främst riktar sig mot den offentliga sektorn (byråkratin) som helhet och dess tillväxt. Grundinställningen är att en offentlig sektor är nödvändig av flera skäl, men att dess tillväxt verkar hämmande på samhällets ekonomi totalt och ger allt sämre arbetsvillkor för företagen. Han upplever sig som motarbetad. Den offentliga sektorns resursslöseri anser företagaren upprätthålls därför att tjänstemannen har, för att citera en företagare, "ett olympiskt förakt för kostnader".

Synen på företagen är tämligen homogen och positiv inom myndigheterna. Den främsta orsaken här till förefaller vara att man inte grundar sin uppfattning om näringslivet på de negativa företagen. Man ser snarare i stället dessa som undantag i en i övrigt god företagarevärld. Eftersom man endast möter en mindre grupp negativa företag grundas sannolikt den positiva bilden på tron att

hälsan tiger still hos den stora gruppen företag som accepterar uppgiftskraven och inte protesterar.

Om de positiva företagen skulle börja ifrågasätta olika uppgiftskrav skulle sannolikt tjänstemännen snarare söka problemen hos företagen än hos myndigheten.

De personliga kontakterna mellan myndigheter och företag förefaller vara få och sker mest mellan regionala myndigheter (och kommunala förvaltningar) och företag. Många frågor delegeras av företagaren till ombud, exempelvis revisorer, speditörer, ingenjörsbyråer, vilket också bidrar till den ringa direktkontakten företagare – tjänsteman.

Mest omotiverade för företagen känns de statistiska uppgiftskraven, men genom invanda rutiner anses de dock inte vara de största problemen. Problemen tycks orsakas av nya uppgiftskrav och sådana som är förenade med påtagliga kostnader och arbetsbelastning. Likaså utgör – trots hjälp från ombud samt invanda rutiner – olika uppgiftskrav till skattemyndigheterna såväl en psykologisk som ekonomisk börda för företagen. Ett intryck av studien är att många åtgärder kan genomföras för att förbättra relationerna mellan företagen och samhället i övrigt, främst vad avser kontaktklimatet.

4.3 Byråkratin som hinder för nyetablering

Syftet var att belysa frågan om uppgiftslämnandet totalt sett är en återhållande faktor vid nyetablering av framförallt mindre företag. DEFU försökte på olika sätt att få en uppfattning om hur pass tunga de administrativa bördorna är för personer som står i begrepp att starta eget företag. I en enkät till ca 50 personer som deltog i en kurs "Att starta eget" (arrangerad av utvecklingsfonden i Stockholms län) ställdes en del frågor om uppgiftslämnandets roll i samband med nyetablering av företag. Svaren blev ganska entydiga. Uppgiftslämnandet som sådant spelar en mycket begränsad roll då man bestämmer sig för att starta ett eget företag. Däremot påpekas av många att det känns krångligt att förse myndigheterna med begärda uppgifter och att det framför allt kan vara svårt att få kontakt med rätt myndighet eller rätt person hos en myndighet.

Även vid direktkontakt med deltagarna i kursen "Att starta eget" visade det sig att uppgiftslämnandet inte har någon större betydelse vid beslut om nyföretagande. Det är en lång rad frågor som anses väsentligt mer avgörande. Den administration som behövs för verksamheten (bokföring, fakturering, lönesystem m. m.) bedöms som minst lika betungande som myndigheternas krav på olika uppgifter.

Detta huvudintryck har bekräftats vid DEFU:s många kontakter

med företag, revisionsbyråer, företagarorganisationer m. m. i olika delar av landet.

I samband med studien noterades dock några frågor där man ofta från företagarhåll efterlyste en bättre handläggning t. ex. betr. presentation av myndighetens uppgiftsinsamlingar och uppgiftskrav. Framförallt saknar man en beskrivning av de syften som ligger bakom myndigheternas uppgiftsinsamlingar. Detta gäller både insamlingar av statistisk och av administrativ karaktär. Med ökad förståelse för en myndighets syfte med en viss uppgiftsinsamling förbättras sannolikt kvalitén på lämnade uppgifter.

4.4 Ersättning till företag för uppgiftslämnande

I den proposition som föregick DEFU uttalade statsrådet att det finns argument både för och emot ett ersättningssystem. En av uppgifterna för DEFU angavs vara att belysa för- och nackdelarna med ett sådant system för att ge statsmakterna underlag för beslut i frågan. DEFU har skrivit en sammanfattande promemoria om de olika uttalanden och utredningar som gjorts i ämnet. I promemorian redovisas även erfarenheterna från företagskontakterna.

En bedömning av om företagen bör ha rätt till ekonomisk ersättning från staten för nedlagd tid och kostnader i samband med uppgiftslämnande kan ske från olika utgångspunkter.

Ersättningsskyldigheten kan minska villigheten att införa nya uppgiftskrav. (*Ransoneringsaspekten*). En myndighet som exempelvis får ett begränsat anslag för att ersätta företagen prioriterar sannolikt absolut nödvändiga uppgifter framför sådana som har mindre betydelse för myndighetens verksamhet. Myndigheten tvingas väga kostnader mot nytta. Anslagsframställningar måste då innehålla ett kostnads/nyttoresonemang.

Men budgetprövningen inom den statliga sektorn resulterar idag ytterst sällan i mer omfattande omprövningar av pågående verksamhet hos en myndighet. Och det är endast genom en mer omfattande omprövning av verksamheten som en kostnads/nyttoanalys kan väntas påverka en myndighets uppgiftsinsamlingar.

Ett annat problem med ersättning är att det kan leda till omfördelningar i myndigheternas kostnadsredovisningar. Från olika anslag kan det ske om disponeringar som ger ökat totalt utrymme för uppgiftsinsamlingar. Om den ersättning företagen är berättigad till är mycket hög minskar dock sannolikt risken för att detta skulle ske. I stället medför ett ersättningssystem ett ökat hänsynstagande till kostnad/nyttoavvägningar.

I olika sammanhang har det ansetts vara rimligt att företagen kompenseras för sitt arbete med att lämna uppgifter. (*Kostnads-täckningsaspekten*). Man ser då uppgiftslämnandet närmast som

något som endast myndigheterna har nytta av. Det skulle därför vara konsekvent att dessa ersätter företagen för deras kostnader och besvär. Detta synsätt är lättast att motivera när det gäller statistikområdet. För tillsyns- och tillståndsområdena är det betydligt svårare, eftersom sambandet mellan lämnade uppgifter och förmåner, tillstånd eller dylikt, är entydigt. Om företaget vill ha en förmån (tillstånd) skall det lämna vissa uppgifter. Det föreligger alltså ett faktiskt tvång för företaget. Inom det egentliga skatteområdet är en kostnadsersättning enbart för företag otänkbar. Inom uppbördssystemet har det dock tidigare förekommit direkta ersättningar (omshantering). Med direkt ersättning avses inte de räntevinster ett företag kan göra enligt nu gällande redovisningssystem för källskatter, för moms etc.

Stora svårigheter ligger i att utforma ett ersättningssystem som medger rättvis ersättning för faktiskt arbete och faktiska kostnader. Tid och kostnader för att lämna uppgifter varierar starkt från företag till företag och från uppgift till uppgift. Faktisk kostnadsersättning skulle t. ex. kunna medföra att den som tar lång tid på sig kan få högre ersättning än den som klarar uppgifterna på kortare tid. Ett ersättningssystem blir även mycket svåradministrerat om det inte baseras på enkla schablonregler, där föga hänsyn tas till rättviseaspekter företagen emellan.

Uppgiftsinhämtandet varierar mellan olika sektorer i samhället. En del branscher och företag drabbas hårdare än andra, beroende på vilken typ av verksamhet det är fråga om. Uppgiftsinhämtandet drabbar alltså olika företag i varierande omfattning. (*Rättviseaspekten*). Mindre företag kan även drabbas hårdare än större eftersom de som regel har mindre administrativa resurser.

För att skapa rättvisa i fråga om konkurrensläget (kostnadsläget) mellan företagen har ibland föreslagits att ersättning utges till dem som har den relativt sett tyngsta uppgiftslämnarbördan. Rättviseskäl har också anförts som skäl för ersättning när uppgiftinhämtande sker med hjälp av urvalsmetoder. Då drabbas en del företag, medan andra slipper undan.

Huruvida företagens uppgiftslämnande som sådant verkligen påverkar företagens konkurrenssituation genom olikheter i kostnadsbelastningen har inte varit möjligt att belysa. Sannolikt upplever sig vissa företag hårdare belastade än andra. Om denna "orättvisa" skulle korrigeras med ett ersättningssystem är dock svårt att bedöma.

En fördel med ett ersättningssystem kan vara att det stimulerar uppgiftslämnarna att lämna uppgifter. (*Motivationsaspekten*). Om motivationsgraden är tillräckligt hög förändras kanske även relationen mellan företagen och myndigheterna. Man kan få ett ökat ömsesidigt förtroende och en bättre samverkan. De uppgifter som

lämnas kan bli av högre kvalitet.

Även från myndigheternas sida kan ersättningssystem i vissa fall vara en framkomlig väg att öka företagens intresse. Bortfallet vid vissa undersökningar kan minska. Undersökningarna kan kanske också genomföras snabbare med ökad precision och kvalitet.

Ett ersättningssystem för att öka företagens motivation behöver nödvändigtvis inte vara differentierat. Det kan räcka med ett schablonbelopp. En schabloniserad ersättning medför dock att vissa företag sannolikt avstår från ersättning genom att inte lämna uppgifter. Om myndigheterna inte kan kräva in uppgifterna sker nämligen en bedömning hos den som lämnar uppgifter om ersättningen är rimlig i förhållande till arbetet.

En möjlighet att göra en samlad bedömning av myndigheternas uppgiftskrav kan vid ett ersättningssystem vara den årliga anslagsprövningen. (*Samordningsaspekten*). Budgetprövningen skulle då kunna leda till vissa rationaliseringseffekter när det t. ex. gäller dubbelinsamlingar, insamlingsmetoder, samordning i tiden, prioriteringar osv.

En fördel med ersättningssystem kan vara att myndigheten får rätt att ställa krav på uppgiftslämnarna och på de uppgifter som samlas in. (*Kvalitetsaspekten*). Utan ersättning är myndigheternas möjligheter att ställa krav byggda på sanktioner eller beroende av om man lyckas motivera uppgiftslämnaren. Ersättning innebär belöning och kvaliteten kan bli högre, liksom viljan att komma in med svar i tid.

Ett ersättningssystem kan också medföra en utökning av den statliga förvaltningen och en höjning av statens utgifter för uppgiftsinhämtandet.

Slutligen kan konstateras att vid de kontakter DEFU haft med företag och företrädare för företagens organisationer ersättningsfrågorna inte har tillmätts någon mer framträdande betydelse under förutsättning att problemen med uppgiftslämnandet kan lösas på ett annat sätt. Det viktigaste anser man vara att lätta företagens uppgiftslämnarbörda och att skapa enklare och smidigare uppgiftslämnarsystem med ökat inflytande för uppgiftslämnarna.

4.5 Statskontorets dokumentationscentral (DOC)

DEFU har genomfört en studie av statskontorets dokumentationscentral över statliga ADB-system, DOC.

Studien syftade till att särskilt belysa möjligheterna att använda de register och de system som byggts upp inom statskontoret.

Syftet med DOC är att underlätta samordningen på ADB-området. DOC skall ge en överblick över den statliga informations-

behandlingen, förbättra möjligheterna att samordna systemutvecklingen inom statsförvaltningen och ge underlag för samordning och normering av data i olika system. I DOC lagras information om de ADB-system där data behandlas för administrativa eller statistiska ändamål. I DOC:s databas finns en beskrivning av varje system med dess indata och väsentliga utdata. Uppgifterna, som lämnas frivilligt av berörda myndigheter, är mycket detaljerade. I registret kan man få reda på var olika typer av uppgifter finns och hur systemet sprider information till andra system inom och utom förvaltningen. Arbetet med DOC följdes av en särskild referensgrupp med företrädare för datainspektionen, försvarets rationaliseringsinstitut, statistiska centralbyrån, riksskatteverket, riksförsäkringsverket, postverket och Svenska Arbetsgivareföreningen.

DEFU-studien har omfattat möjligheterna att använda DOC vid DEFU:s prövning av nya och ändrade uppgiftsinsamlingar samt vid DEFU:s systematiska genomgångar av vissa befintliga uppgiftsinsamlingar.

Resultaten från utvärderingen som avser perioden januari–november 1979 är följande.

- DEFU fann inte via DOC något register (system) med samordningsmöjligheter och som DEFU inte hade haft kunskap om tidigare.
- DOC gav i vissa fall en mer detaljerad bild än tidigare av några system.
- DEFU fann i några fall tänkbara samordningsmöjligheter med register (system) som inte hade registrerats i DOC.

Förklaringen till att vissa system inte återfunnits i DOC är bl. a. att

- vissa statliga ADB-system inte har förts in i DOC (t. ex. fiskeristyrelsens loggbokssystem, SCB:s trädgårdsräkning)
- vissa statliga register inte är ADB-baserade (t. ex. arbetsförmedlingarnas företagsregister).

Utvärderingen av DOC grundar sig enbart på användningen av DOC i DEFU:s arbete med samordning av insamlingar. DOC är emellertid inte något alternativ till ett fullständigt register över uppgiftsinsamlingar. Enligt DEFU:s mening är det f. ö. tveksamt om det föreligger något behov av ett sådant register inom svensk statsförvaltning.

DOC får anses ha liten täckning. DEFU har undersökt möjligheter till samordning i system som ligger utanför DOC. Det rör sig om ADB-system utanför statsförvaltningen (näringslivets egna system) och manuella system vid statliga myndigheter. I de fall gemensamt datorutnyttjande varit tänkbart har det rört sig om

samordning med SCB-system eller system som SCB haft god kunskap om.

Studien resulterade i några konkreta förslag till åtgärder, bl. a. att en kartläggning genomförs av myndigheternas behov av frekventa uppgifter om företagen. Vidare föreslogs att en samordning av uppgiftsinsamlingar för statistikändamål kompletteras med ett översiktligt register över statistiska insamlingar.

4.6 Företagens uppgiftslämnande, intervjuer med 60 företag

Syftet med intervjuerna var att ge en bild av vad uppgiftslämnandet innebär för företagen. 60 företag intervjuades. Av dessa har 33 genomförts genom personliga besök samt 27 per telefon. Den senare intervjuformen valdes främst av tidsskäl. De intervjuade företagen hade följande antal anställda:

<i>Anställda</i>	<i>Företag</i>
0– 5	5
6– 50	43
51–150	12

Geografiskt fördelar sig intervjuerna så att 16 företag finns i Småland, 14 i Västerbotten och 30 i Stockholm.

Urvalet av företag har i Stockholm gjorts från SHIO-Familjeföretagens resp. Köpmannaförbundets medlemsregister. I Småland och Västerbotten har företagen valts ur det centrala företagsregistret. Vid val av företag eftersträvades en koncentration till mindre företag. Vidare har en bred täckning vad gäller branscher försökt åstadkommas. Det måste därför understrykas att uppgiftslämnarförhållandena i en enskild bransch inte kan bedömas, eftersom bara ett enda eller några få företag finns med från olika branscher.

Det kan ifrågasättas hur exakta uppgifter företagen lämnar vid ett enda intervjutillfälle om uppgiftslämnandet under ett helt år bakåt i tiden. Uppgifterna får bedömas med försiktighet.

Den totala uppgiftslämnarbördan för företagen varierar starkt. I enstaka fall har den angetts till drygt 200 arbetsdagar per år.

Den tid det tar att lämna olika uppgifter påverkas av hur väl de efterfrågade uppgifterna går att direkt hämta ur företagets redovisning. Graden av datorisering hos företaget samt branschtillhörighet inverkar också på den faktiska tidsåtgången.

Ett annat intryck är att i de fall företaget förstår och accepterar motivet till varför uppgifterna inhämtas så upplevs uppgiftslämnandet mindre betungande. Om de lämnade uppgifterna dessutom återrapporteras på ett för företagen ändamålsenligt sätt ser man också mera positivt på uppgiftslämnandet.

Språket som används i blanketter och anvisningar har också stor betydelse för hur ett uppgiftskrav uppfattas. Många företag menar att myndigheterna uttrycker sig mera begripligt nu än för några år sedan.

Det administrativa krånglet upplevs ha ökat genom bl. a. medbestämmandelagen och trygghetslagarna. Irritationen över blanketterna till olika myndigheter/organisationer blir även stor när dessa kommer på toppen av allt annat arbete. Många uppgiftssamlingar anses ligga vid fel tidpunkt.

Någon sammanställning över tidsåtgången för de 60 företagens uppgiftslämnande har inte gjorts. Orsaken är dels osäkerheten i materialet (tidsåtgången baserad på uppskattningar i efterhand) dels de mycket stora tidsskillnaderna mellan företagen.

4.7 Byggkrångel

Studiens syfte var att belysa de mindre företagens kontakter med olika myndigheter i samband med byggnadsverksamhet. Den baseras huvudsakligen på samtal med branschorganisationer samt intervjuer med representanter för departement, myndigheter, företag och enskilda. Studien har begränsats till en översiktlig beskrivning av byggnadsverksamheten med hänvisningar till genomförda utredningar, en analys av begreppet byggkrångel samt vissa förslag till åtgärder från DEFU:s sida.

Följande redogörelse, som följer gången av ett byggnadsärende, begränsas till frågor kring begreppet byggkrångel, ett samlingsbegrepp för de statliga och kommunala bestämmelser som måste följas i byggprocessen. Uppfattningen om vad som är krångligt skiljer sig dock mellan myndigheterna och företagen.

Stadsplan

En oklar plansituation kan vara orsak till fördröjning av byggnadslov och fastighetsbildning. Med oklar avses t. ex. att befintlig stadsplan är inaktuell eller att planen håller på att utarbetas.

Det är ett tidskrävande arbete att utforma en stadsplan beroende på bl. a. detaljreglering, omfattande samrådsförfarande och oklara riktlinjer i fråga om markanvändning. Dispenser från byggnadsförbud måste därför ofta användas. I Stockholms kommun t. ex. är dispenser mer regel än undantag.

Byggnadslov

De lagregler som berör byggnadslovet har under senare år förändrats och kompletterats. Bestämmelser om t. ex. säkerhet, handi-

kappanpassning och energisparande har tillkommit. Förändringar har ibland genomförts så snabbt att tiden mellan ett beslut om ny lag och ikraftträdande varit så kort att ändringar i Svensk Byggnorm inte har kunnat utarbetats före ikraftträdandet. Det finns ca 17 000 sidor statliga bostadsbestämmelser. Detta har resulterat i att vissa delar blir svårtolkade och motstridiga samtidigt som det är svårt och dyrt att hålla sig informerad om ändringar och tillägg. Den som söker byggnadslov finner att det av en byggnadsnämnd kan ställas högre krav på ansökningarna än vad ifrågavarande lagar medger. Bestämmelser är även bundna till en viss teknisk lösning, som anses lämna begränsat utrymme för teknisk utveckling. Bedömningen kan variera från handläggare till handläggare. Osäkerhet föreligger om hur råd och anvisningar skall tolkas, t. ex. om kommentarerna till normerna skall uppfattas som normer.

Den osäkerhet som byggnadsföretagen upplever ger vissa konsekvenser. Den sökande kontaktar t. ex. i förväg remissinstanserna och anpassar sig efter deras synpunkter, utan garantier för att projektet verkligen godkänns vid den formella handläggningen. Vidare tvingas den sökande att bevaka remisserna för att få ärendet behandlat i tid.

Det framhålls även att byggnadshandlingarna i många kommuner blivit mer komplicerade än som motiveras av gällande bestämmelser, det gäller t. ex. detaljer om balkonger, entréer och smådetaljer på och kring huset.

Handläggning av låneärenden

Föreskrifter och allmänna regler för bidrag och lån är så detaljerade att den statliga styrningen framstår som i det närmaste total. Nya låne- och bidragsmöjligheter har kommit till under senare år, t. ex. för energisparande, miljöförbättring och bostadssanering. Det uppstår ofta problem vid val mellan olika låne- och bidragstyper. Olika tolkningar av bidrags- och lånebestämmelser ger skilda ekonomiska förutsättningar för i och för sig likartade byggnadsprojekt.

Bostadslånet är kopplat till byggnadslovet. Detta för med sig långa handläggningstider. Granskningen sker såväl hos det kommunala förmedlingsorganet som hos länsbostadsnämnden.

Ett exempel på handläggningstid är följande. Tillstånd att sätta in 4 m² treglasfönster och ett femtontal radiatortermostater med ett beräknat energisparstöd på ca 15 tkr tog, enligt de regler som gällde då studien genomfördes (1978), i genomsnitt 4–5 månader i Stockholms län.

Besluten om byggnadstillstånd innehåller ofta krav om att sysselsätta anvisad arbetskraft, vilket enligt byggnadsföretagens

mening kan innebära att man inte har möjlighet sysselsätta egen personal.

Den översiktliga studie DEFU har gjort visar att byggnadssektorn är så detaljreglerad av statliga och kommunala bestämmelser att byggnadsföretagen som regel måste avsätta mycken tid och resurser till vad de uppfattar som krångel och överdriven byråkrati. Mot den bakgrunden och med hänsyn till DEFU:s erfarenheter förefaller det väl motiverat med en särskild fördjupad utredning i syfte att göra regleringarna inom byggnadssektorn enklare, smidigare och mindre kostsamma både för myndigheter och företag.

4.8 Kommunernas uppgiftslämnande inom det sociala området

Studien genomfördes 1978 och avsikten var att belysa kommunernas eventuella problem i samband med uppgiftslämnande inom det sociala området. Statistikens användbarhet för kommunerna granskades även.

Kommunernas uppgiftslämnande för statistikändamål domineras av SCB-statistiken. Studien avgränsades därför till detta område. Statistikunderlag lämnas dock även till andra myndigheter, t. ex. länsstyrelserna. Studien redovisar tidsåtgången i dagar per år för uppgiftslämnandet hos ett antal utvalda kommuner. Den sociala statistiken består av uppgifter om bl. a. fosterbarn, barnavårdsman, bidragsförskott, barnhem, familjedaghem, nykterhetsvård, socialhjälp, färdtjänst, ålderdomshem m. m.

För t. ex. Stockholms kommun (invånarantal vid studien: 658 440) åtgick under 1977 sammanlagt 440 dagar för olika tjänstemän att lämna de begärda uppgifterna. Motsvarande tal för Jönköping (invånarantal vid studien: 108 570) var 175 dagar. De flesta kommuner som ingick i undersökningen utnyttjar ADB för att överföra data till SCB. Kostnaden för Stockholms kommun var under 1977 230 000 kr för dataregistrering och databearbetning. Motsvarande tal för Jönköping var 130 000 kr.

Studien redovisar också speciella inrapporteringsproblem. Kommunernas möjligheter att fylla i blanketter har tagits upp i studien. Blanketterna ansågs ofta vara mycket arbetskrävande och ibland svåra att fylla i, främst inom områdena förskolor och fritidshem, familjedaghem, social hemhjälp samt ålderdomshem.

Studien pekar på några problem:

De statliga myndigheterna använder ofta andra definitioner och indelningar än kommunerna, vilket skapar merarbete för de senare.

De uppgifter som lämnas är ofta föråldrade och fyller ingen egentlig funktion sett ur förvaltningssynpunkt.

SCB-statistiken används mycket litet av kommunerna själva.

Mot bakgrund av det arbete som bedrivs av SCB tillsammans med bl. a. kommunförbundet och landstingsförbundet har DEFU inte gått vidare i denna studie. Som en följd av den nya socialtjänstlagen kommer dessutom statistiken att ändras.

4.9 Uppgiftslämnarfrågor i länsplanering 1980

Inom varje län samlas uppgifter in från företag och kommuner. Det görs dels genom mera omfattande insamlingar vart femte år, dels genom årliga uppföljningar. Insamlingarna ingår i den s. k. länsplaneringen. DEFU har i första hand studerat länsplanering 80 (LP-80).

Syftet med genomgången var

- att få en översiktlig bild av informationsströmmarna inom LP-80 i vid bemärkelse
- att kartlägga hur de olika planeringsunderlag som används inom LP-80 samlas, bearbetas och publiceras
- att beskriva olika intressenters medverkan i LP-80 och användningen av det material som tas fram
- att ge uppslag till förändringar av olika moment i LP-80 med hänsyn till formerna för uppgiftslämnandet
- att ge kunskaper om länsplaneringsarbetet för användning inom ramen för andra projekt inom delegationens arbetsområde.

DEFU följde arbetet med LP-80 i Norrbottens, Örebro och Malmöhus län. Vidare hade DEFU regelbundna kontakter med länsstyrelserna i Kopparbergs och Göteborgs- och Bohus län. I Örebro län etablerades dessutom kontakter med andra myndigheter och företag i länet. I de övriga länen följde DEFU kontinuerligt arbetet med länsplaneringen dels genom regelbundna telefonkontakter och dels genom att DEFU fanns med på länsstyrelsernas sändlistor över länsplaneringsmaterial från länsstyrelserna till berörda intressenter.

DEFU har dessutom genom intervjuer, besök, skriftliga eller muntliga kontakter samarbetat med Svenska Kommunförbundet, Sveriges Industriförbund, Informationssystemet Företag-Samhälle (DIS), DIS-utredningen¹, forskningssamverkanskommitténs (FOSAM)² regionala arbetsgrupp i Malmöhus län (Lund), och Kommunförbundets länsavdelning i samma län.

Genom den löpande verksamheten, t. ex. i prövningsverksamheten, där DEFU fick in anmälningar om planerade insamlingar som direkt hade sitt ursprung i länsplaneringsarbetet på länsstyrelserna, fick DEFU ytterligare erfarenheter av länsplaneringen.

¹ Ds I 1980:5.

² U 1978:01.

I stort har nya uppgiftsinsamlingar i direkt enkätform varit begränsade (DEFU fick in tre provningsärenden i samband med länsplaneringssystemet). Länsstyrelserna tycks alltså främst ha arbetat med befintligt material och haft direkta diskussioner med kommuner och företag.

För samhällsplanering bör gälla att införskaffandet av t. ex. statistik- och faktaunderlag anpassas till de planeringsperioder som är realistiska för företagen. Trots att länsplaneringen startade redan i slutet på 1960-talet har inte några reella försök gjorts för att närma företagens och myndigheternas planeringsperioder till varandra. Från uppgiftslämnarsynpunkt uppstår därför ofta betydande svårigheter att lämna begärda uppgifter. Ett resultat är att företagens uppgifter blir mycket osäkra. Länsstyrelsernas bedömningar får därför karaktären av s. k. kvalificerade gissningar kombinerade med resonemang om en önskvärd utveckling.

Detta förklarar sannolikt varför användningen av planeringsunderlagen vid länsstyrelserna tycks variera påtagligt. Anvisningarna till LP-80 betonar inte heller planeringsunderlagets roll lika starkt som tidigare. Länsplaneringen skall nu i mindre utsträckning än tidigare baseras på ett detaljerat sifferunderlag. Men i bakgrunden finns dock fortfarande krav på omfattande statistiskt material. Sysselsättningsuppgifterna har här tillmätts en dominerande betydelse. De uppgifter om sysselsättning som samlats in genom olika undersökningar ger dock en svåröverskådlig och delvis föråldrad bild av förhållandena.

Bland många intressenter finns en stark misstro mot länsplaneringssystemet. Såväl företag som fackliga organisationer tycks vara skeptiska till de resultat som planeringen kan ge.

DEFU:s genomgång av länsplaneringssystemet med utgångspunkt från LP-80 har visat att det är svårt att överblicka hela systemet och att föreslå förenklingar i det. Några frågor bör dock enligt DEFU:s uppfattning uppmärksammas mer än hittills.

Sambanden mellan företagens och myndigheternas planeringsperioder. Vilka möjligheter finns till bättre samordning?

Behov av basregister över företag och arbetsställen. Vilka gemensamma behov finns för t. ex. länsstyrelser, kommuner, utvecklingsfonder, länsarbetsnämnder, yrkesinspektionen och priskontrollen?

Behov av sysselsättningsuppgifter. Vilka krav på sysselsättningsuppgifter finns och vilka samordningsmöjligheter? Vilken säkerhet kan man förvänta sig i företagens egna prognoser?

Kommunernas företagskontakter. Vilka former av företagskontakter och samordning kan rekommenderas för lokala och regionala myndigheter?

Sedan DEFU gjort sin genomgång av länsplaneringssystemet

och redovisat resultaten har statskontoret fått regeringens uppdrag att utarbeta ett förslag till hur ett basregister över företag och organisationer bör utformas. Uppdraget genomförs i samråd med riksskatteverket (RSV) och statistiska centralbyrån (SCB).

Riksrevisionsverket (RRV) har vidare, mot bakgrund av den kritik som riktats mot länsplaneringssystemet, startat ett projekt för att beskriva länsplaneringssystemet och försöka avgränsa detta från annan planering och andra näraliggande aktiviteter. Den nytta och användning olika intressenter bedömer sig ha kommer att utvärderas. Även tänkbara alternativ till nuvarande planeringsrutiner kommer att diskuteras. Syftet är dock inte att genomföra en fullständig utvärdering av länsplaneringssystemets utformning och resultat. En sådan total utvärdering borde dock komma till stånd. Bl. a. borde det vara rimligt att även söka väga företagens, kommunernas, länsstyrelsernas och myndigheternas kostnader mot den nytta länsplaneringssystemet kan ge.

4.10 Informationssystemet Företag-Samhälle (DIS)

Inom området samhällsplanering har DEFU även studerat uppgiftslämnarfrågor inom informationssystemet företag-samhälle (DIS-systemet)¹.

Ett syfte med DIS-systemet var att uppnå en samplanering mellan företag och samhälle (regionala och lokala myndigheter). DIS-systemet skulle åstadkomma ett informationsutbyte om förhållanden som kan påverka förutsättningarna för planeringen inom företag och samhälle.

Medlen för att överföra information från företag till samhälle har varit dels årliga skriftliga enkäter, dels muntliga kontakter.

Under hösten 1978 granskade DEFU informationssystemet DIS i en förstudie rörande bl. a. systemets användningsområde. DEFU intervjuade personer som på olika sätt har kommit i kontakt med DIS. Bland de kritiska synpunkter som framförts kan nämnas att frågorna ansågs vara svåra att besvara. Kvaliteten på de lämnade uppgifterna bedömdes som mycket ojämn. Vidare har uppgifternas användbarhet för olika myndigheter satts i fråga.

DEFU:s erfarenheter och synpunkter kring DIS-systemet har tagits tillvara av den i mars 1979 tillsatta utredningen om informationssystemet företag-samhälle². En av delegationens sekreterare har varit knuten till utredningen som expert. Genom detta har DEFU:s synpunkter och erfarenheter kunnat tillföras utredningen successivt. Resultatet av utredningen blev en nedläggning av DIS-systemet (proposition 1980/81:20, riksdagsbeslut i dec. 1980).

¹ Avseende den lag som reglerade DIS, se s. 25.

² Avseende utredningens Ds nr se s. 53.

4.11 Statistik inom fiskeområdet – ett förenklat uppgiftslämnande

DEFU har i samband med prövning av nya uppgiftsinsamlingar på fiskeområdet haft anledning att sätta sig in i det totala uppgiftslämnandet inom området. DEFU:s genomgång pekar på vissa svagheter i nuvarande system och rutiner. Dessa kan sammanfattas enligt följande.

Berörda myndigheter planerar och genomför uppgiftsinsamlingar som delvis kan ersätta varandra. Detta innebär bl. a. att samma uppgifter tas emot, kontrolleras och behandlas på flera håll.

Den enskilde fiskaren lämnar samma uppgifter till flera myndigheter. T. ex. lämnas i olika sammanhang uppgifter om fiskeredskap, (loggboken, underlag för avräkningsnotan, lönsamhetsundersökningen), fiskets omfattning (licensansökan, fiskeriinventeringen, lönsamhetsundersökningen) osv. Detta upplevs irriterande för den enskilde uppgiftslämnaren.

Några av de berörda myndigheterna har byggt upp egna dataregister för sina specifika syften. Dessa register har visat sig svåra att utnyttja för andra myndigheter. I några fall har de varit oanvändbara för dessa andra myndigheter p. g. a. att de varit ofullständiga. I andra fall har de inte uppfyllt användarnas aktualitetskrav. Sekretessbestämmelserna har också på ett avgörande sätt bidragit till att göra registren svåråtkomliga.

Den bristande samordningen har lett till dubbelarbete hos myndigheterna och ett omfattande uppgiftslämnande för fiskare. Det dubbla insamlandet förorsakar samhället och fiskarna onödigt stora kostnader.

DEFU har i sina kontakter med uppgiftslämnare och myndigheter funnit att ett utredningsarbete kring problemen borde komma till stånd. Den bristande samordningen skulle t. ex. kunna lösas genom att inrätta ett grundregister, som skulle kunna användas av flera myndigheter.

Studien om uppgiftslämnandet inom fiskets område överlämnades till jordbruksdepartementet. Departementet gav, bl. a. mot bakgrund av DEFU:s genomgång, statskontoret i uppdrag att göra en utredning om uppgiftslämnandet inom fiskets område och att föreslå nödvändiga förändringar. Statskontoret räknar med att redovisa denna utredning under 1981.

4.12 Uppgiftslämnarfrågor inom statens pris- och kartellnämnds (SPK) verksamhetsområde

Verksamheten vid SPK studerades i syfte att belysa om företagens uppgiftslämnande kan reduceras och förenklas. SPK:s insamlings-

rutiner bygger på bestämmelser som antagits av statsmakterna. Det är därför nödvändigt att i viss utsträckning diskutera dessa bestämmelser vid bedömning av uppgiftslämnandet. Framför allt gäller det en avvägning mellan uppgiftslämnarbördan för företagen och de väntade nyttoeffekter som uppgifterna kan ge i SPK:s arbete.

DEFU hade inte resurser att göra en detaljerad genomgång av SPK:s verksamhet. De synpunkter som studien lett till är därför översiktliga.

Studien omfattar bl. a. intervjuer med tjänstemän på olika nivåer inom SPK. Genom intervjuerna belystes vilka branscher som var föremål för prisreglering och vilka årliga undersökningar som var aktuella. Därefter kontaktades ett antal priskontor vilka även besöktes av DEFU. Det är främst priskontoren – för Stockholms del SPK:s fältsektion – som svarar för kontroll av efterlevnaden av prisregleringsbestämmelserna när det gäller detaljhandeln. Ett antal företagsledare intervjuades även om SPK:s uppgiftsinhämmande. Dessutom var DEFU i kontakt med några ekonomichefer i företag inom branscher med prisreglering.

Till grund för den prisövervakning som SPK bedriver ligger ett anmälningsförfarande. Detta omfattar ca 900 tillverkande och importerande företag och ca 1.600 företag inom tjänstesektorn. Anmälningsförfarandet täcker i princip all produktion och handel i landet på konsumtionsområdet. De företag som ingår i anmälningsförfarandet skall senast en vecka efter beslut om pris- och marginaländring anmäla ändringen och skälen för den på en särskild blankett till nämnden. I detta fall stöder sig SPK på företagens skyldighet³ att lämna uppgifter.

En annan form av anmälningsplikt finns enligt allmänna prisregleringslagen (1956:236). Denna anmälningsplikt beslutas av regeringen. Företagen kan åläggas att till SPK senast 30 dagar i förväg anmäla planerad prishöjning på produkter eller tjänster. Vilka produkter som skall omfattas av bestämmelserna regleras i särskild av regeringen utfärdad förordning. SPK kan i viss utsträckning göra generella eller individuella inskränkningar vid tillämpning av regeringens förordning.

Den helt övervägande delen av SPK:s uppsökande verksamhet – där initiativet till kontakt kommer från SPK – sker inom ramen för nämndens utredningsverksamhet. Syftet är bl. a. att resultatet av utredningarna skall kunna användas vid överläggningar med företag och andra prissättare för att påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning.

Vissa utredningar genomförs efter hemställan från näringsfrihetsombudsmannen (NO) och ligger till grund för NO:s och marknadsdomstolens bedömningar och ställningstaganden. SPK

³ Lag (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (1 §).

är skyldig genomföra en insamling om NO eller marknadsdomstolen begär det. Detta framgår av 25 § lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. För konsumentombudsmannens (KO) räkning görs utredningar av frågor som rör oskäligen avtalsvillkor.

DEFU:s genomgång av SPK:s verksamhetsområde har visat att det finns flera möjligheter till förenklingar i företagens uppgiftslämnande till SPK.

Skyldighet att enligt allmänna prisregleringslagen förhandsanmäla och motivera prishöjningar gäller samtliga tillverkare och distributörer av de varor och tjänster som anges i regeringens förordning om prisregleringen. SPK har, i syfte att minska administrationen, undantagit detaljhandelsföretag och näringsställen med högst fem helårssysselsatta från denna skyldighet. Från reglerna om prisstopp och högstpriser kan inte motsvarande undantag göras.

En vanlig form av prisreglering är obligatorisk förhandsanmälan om planerade prishöjningar. DEFU anser att det närmare bör övervägas om inte anmälningsplikten kan begränsas, utöver vad som redan skett genom SPK:s beslut. DEFU delar därvid SPK:s uppfattning – framförd bl. a. i anslagsframställningen för budgetåret 1980/81 – att prisregleringslagen bör ges en sådan utformning att obligatorisk förhandsanmälan endast avser marknadsledande företag där sådana finns. SPK bör ges i uppdrag att utreda denna fråga. Enligt uppgifter från SPK skulle sannolikt de ca 900 företag som ingår i nämndens övervakningssystem räcka som underlag inom tillverkar- och leverantörsleden. Om denna bedömning visar sig riktig skulle tiotusentals företag kunna befrias från obligatorisk anmälningskyldighet utan att prisövervakningssystemets effekter minskas.

SPK genomför månatliga prismätningar. Men även statistiska centralbyrån (SCB) följer prisutvecklingen. Gemensamt för de båda myndigheternas arbete på detta område är att de ger en allmän information kring prisutvecklingen. Måttidpunkterna – och uppbyggnaden av prisindexen – är emellertid olika för de båda undersökningarna. SPK och SCB redovisar därför olika uppgifter om prisutvecklingen. Enligt DEFU:s uppfattning kan det inte vara rationellt att det finns två fristående system för att redovisa prisutvecklingen. Vardera systemet kräver ett betydande uppgiftslämnande. Kostnaden för SCB är av storleksordningen 5 mkr per år. Dessutom skapar förekomsten av två olika indexserier viss förvirring hos dem som inte är initierade. Det är angeläget med en samordning av här nämnda uppgiftsinsamlingar.

SPK:s överläggningar med företagen anses av de flesta företagare som DEFU intervjuat ske smidigt och obyråkratiskt. En vanlig

synpunkt har dock varit att överläggningar med SPK tar för lång tid.

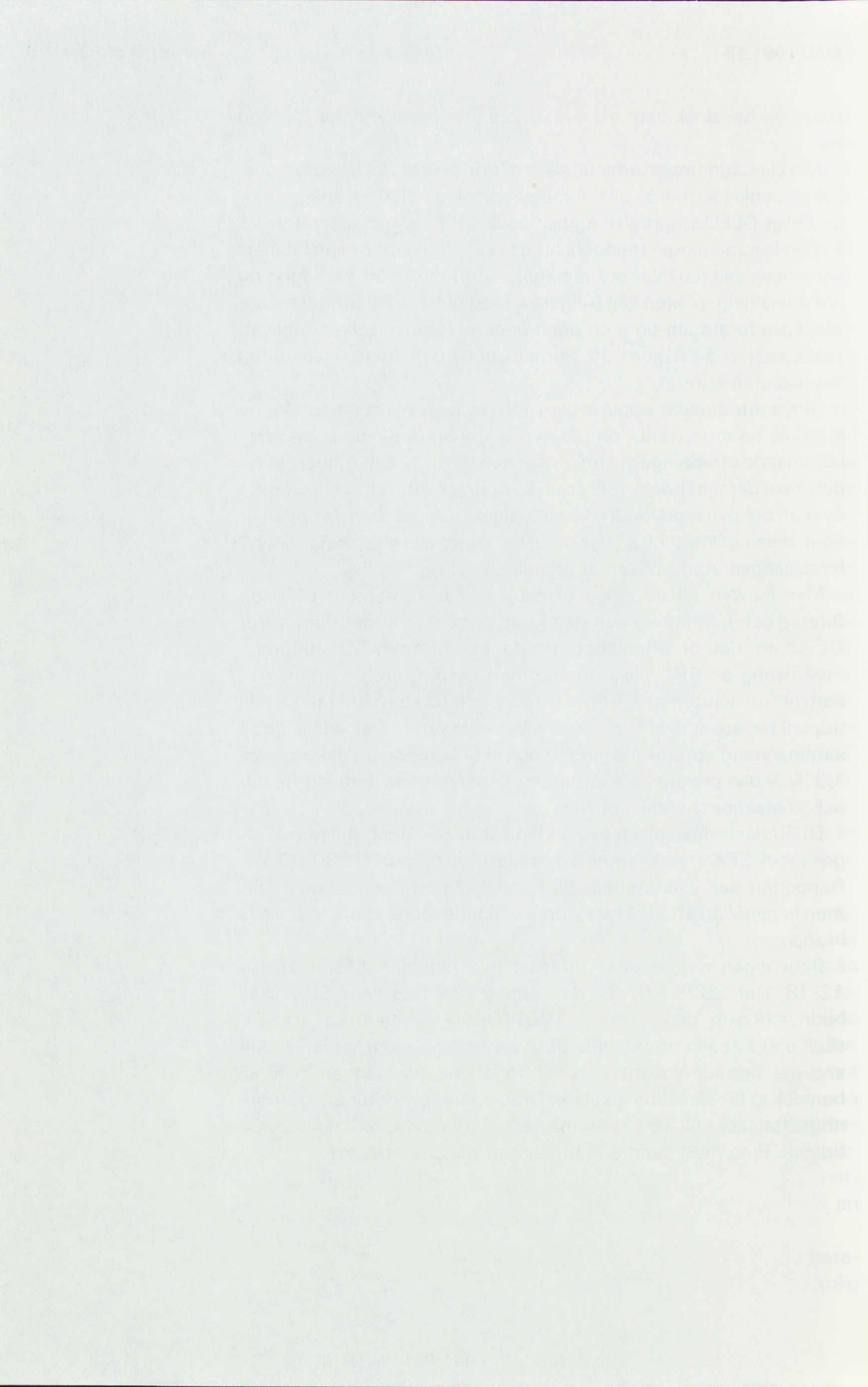
Alla överläggningar leder till någon form av besked för företagen. Däremot blir långt ifrån alla anmälningar föremål för överläggningar. Enligt DEFU:s uppfattning bör dock SPK vid alla obligatoriska förhandsanmälningar meddela anmälaren direkt att denne fullgjort anmälningsplikten eller också begära någon form av överläggning där anmälningsplikten kan fullgöras. Med nuvarande rutiner måste nämligen företagen göra en egen bedömning och tolka utebliven reaktion från SPK som att anmäld pris- och marginaljustering lämnas utan erinran.

SPK:s utredningar uppskattas vanligen genom att de sprider ny kunskap på intressanta områden. Ett undantag är dock de återkommande utredningarna om priser och pålägg inom möbel-, sko-, och textildetaljhandeln. Berörda företag är ofta starkt irriterade över att behöva medverka i dessa undersökningar som de upplever som meningslösa, bl. a. därför att säsongmässiga variationer i försäljningen starkt påverkar prisbilden.

Med hänsyn till de årliga utredningarnas belastning på både företag och förvaltning och den kritik som riktats mot dem anser DEFU att det är angeläget att de blir föremål för noggrann utvärdering av SPK tillsammans med berörda intressenter. Att, som nu, med automatik, utföra utredningar på i förhand fastställda tidpunkter anser DEFU vara mycket tveksamt. Det kan i detta sammanhang noteras att möbler och skor vardera endast utgör ca 1,3 % av den privata konsumtionen. Motsvarande andel för textil- och konfektionshandeln är 6 %.

DEFU har redovisat sin översiktliga studie av uppgiftslämnarfrågor inom SPK:s verksamhetsområde i en rapport 1980-03-27. Rapporten har överlämnats till handelsdepartementet och SPK med hemställan att åtgärder vidtas enligt de förslag som redovisas i rapporten.

Regeringen har därefter utfärdat nya riktlinjer (beslut 1980-12-18, Dnr 2535-80) för den prisövervakning som SPK skall bedriva fr. o. m. den 1 januari 1981. Dessa innebär bl. a. att SPK skall upprätthålla en intensiv prisövervakning inom vissa särskilt angivna områden samt i övrigt följa prisutvecklingen och ha beredskap för särskilda insatser. Omläggningen syftar enligt regeringsuttalandet till att nå samma verkan med prisövervakning som tidigare men med mindre resurser och mindre byråkrati.



5 Erfarenheter och slutsatser

5.1 Inledning

Prövningsverksamheten har gett DEFU praktiska erfarenheter av de informationsbehov som finns hos statliga myndigheter och kommittéer. Behoven resulterar ofta i att en statlig myndighet ställer krav på uppgifter från företag, andra näringsidkare eller kommuner. Dessa krav konkretiseras i allmänna uppgiftsinsamlingar. Insamlingarnas utformning och omfattning medför arbete, kostnader och ibland problem för uppgiftslämnarna. De systematiska genomgångarna har förstärkt de erfarenheter prövningsverksamheten givit. Den särskilda studien om hur relationerna mellan företag och myndigheterna upplevs på ömse håll (redovisad sid 41 ff) ger en ytterligare dimension åt de problem, som är förknippade med uppgiftsinhämtandet/lämnandet.

Anmälningsplikten i DEFU-förordningen var värdefull. Den medförde nämligen att många myndigheters medvetenhet om uppgiftslämnandet som ett problem ökade påtagligt. Varje fas i arbetet med uppgiftsinsamlingar har kunnat få en ingående belysning i kontakterna mellan DEFU och de statliga myndigheterna.

Förordningen som reglerade prövningsverksamheten var kortfattad. DEFU fick därför i tillämpningsföreskrifter precisera, vilka som omfattades av förordningen, t. ex. att den även avsåg statlig institution, kommitté eller särskild utredare. Vidare definierade DEFU begreppet uppgiftslämnare, som tidigare nämnts (se sid 32), att även omfatta dödsbo, partrederi och kommunal stiftelse.

Det krävdes även en konkretisering av vad som avsågs med "ny eller utökad uppgiftsinsamling". Var t. ex. en uppgiftsinsamling ny om man ändrat på endast en fråga, som dock var helt avgörande för insamlingens utformning och omfattning? Även här gjorde DEFU förtydliganden.

Begreppet "statistiska och administrativa ändamål" var oklart. När förordningen offentliggjordes uppfattades den nämligen av många myndigheter, som enbart gällande insamlingar för statistiska ändamål och alltså ej för beskattning, uppbörd, tillsyn eller

tillstånd. Olika årligen återkommande allmänna insamlingar underställdes därför inte DEFU:s prövning. Ett annat problem var årliga insamlingar som ändrades till annan tidsperiod. DEFU föreskrev att alla de nämnda insamlingarna skulle betraktas som nya.

Vid en utökad insamling var det av praktiska skäl nödvändigt att ompröva insamlingen i sin helhet.

Förordningen omfattade inte de uppgiftsinsamlingar, som genomförs av riksdagens verk. Riksbankens valutaföreskrifter medför ett omfattande uppgiftsinhämtande från banker och företag. Sedan företag hade hört av sig till DEFU i samband med uppgiftskrav från riksbanken tog DEFU trots den nämnda begränsningen kontakt med riksbanken angående utformningen av de uppgiftskrav, som valutaföreskrifterna innehåller.

Preciseringar var också nödvändiga i fråga om uppgiftsinsamlingar från enskilda företag. Skulle t. ex. i ett tillsynsärende en anmodan till ett enskilt företag att inkomma med uppgifter anses vara en insamling underkastad förordningen? Var vidare personliga besök och inspektioner, t. ex. inom arbetarskyddet, att anse som uppgiftsinsamlingar? DEFU föreskrev att dessa typer av insamlingar inte skulle omfattas av förordningen¹.

5.2 Att planera och genomföra en uppgiftsinsamling

En myndighets verksamhet förutsätter som regel information i någon form från företag och/eller kommuner. Vid mera omfattande uppgiftsinsamlingar tas vanligen fram en projektbeskrivning, där insamlingens syfte och omfattning anges. Med projektbeskrivning som underlag fattas ett *preliminärt* beslut att genomföra insamlingen. Därefter följer i regel ett ingående arbete med att utreda:

1. Undersökningsmetoder, t. ex. skriftlig enkät eller intervjuundersökning, totalundersökning eller urvalsundersökning.

2. När undersökningen skall genomföras.

3. Hur samråd med företrädare för uppgiftslämnaren lämligast bör ske. I detta sammanhang kan även uppgiftsinsamlingens rättsliga grund konkretiseras.

4. I vilken grad samutnyttjande kan ske av uppgifter som redan hämtats in för andra ändamål av den egna myndigheten eller av andra myndigheter.

5. Vilka svarstider som skall gälla för de uppgiftsskyldiga samt hur besvär, uppskov och vägran att lämna uppgifter skall hantearas.

6. Hur de enskilda uppgiftskraven kan påverka uppgiftslämnarnas sammanlagda uppgiftsbörda, t. ex. om den planerade insamlingen sammanfaller i tiden med mer omfattande uppgiftskrav från andra myndigheters sida.

¹ För att undvika missförstånd skall framhållas att förordningen även gällde insamlingar som innefattade *både* skriftliga uppgifter och inspektioner.

7. Kostnader för och nytta av uppgiftsinsamlingen för myndigheten. Uppskattning av den tid och de kostnader som insamlingen medför för uppgiftslämnarna.

8. Om test- och/eller provundersökning är nödvändig före den slutliga utformningen av insamlingen.

9. Vilka kunskaper, värderingar och attityder uppgiftslämnarna kan ha till undersökningen och hur detta kan påverka uppgiftsinsamlingens resultat.

10. Hur förhandsinformation till uppgiftslämnarna skall ges och utformas samt om hur information om resultatet (återrapportering) skall ges till uppgiftslämnarna.

Redan vid det preliminära beslutet kan många av frågeställningarna ha klarats av. Samråd kan t. ex. ha skett mellan den som handlägger ärendet och en företrädare för ett eller flera företag, kommuner, näringslivsorganisationer eller kommun- och landstingsförbund. Arbetet med att ta fram beslutsunderlag behöver ofta inte vara särskilt omfattande. Tiden mellan ett preliminärt beslut och ett slutligt beslut är i många uppgiftsinsamlingar kort. Atingen finns redan tillräckligt med underlag eller så är insamlingen av mindre omfattning.

Efter att ha belyst alla nödvändiga faktorer fattas ett *slutligt* beslut att genomföra insamlingen. Det är då bl. a. viktigt att ta hänsyn till de tidsförskjutningar, som kan följa av myndighetens egna expedierings- och handläggningstider.

DEFU redovisar sina erfarenheter med den beskrivna beslutsprocessen som grund. Till DEFU har kommit ärenden både när myndigheten har fattat ett preliminärt beslut och när slutligt beslut har förelegat. Någon större skillnad på underlagen som DEFU fick i de båda fallen fanns inte. Prövningen blev dock tidskrävande och komplicerad, när en myndighet enbart sände in en blankett eller en allmänt hållen projektbeskrivning. En fördel var om myndigheten inte låst sig vid ett slutligt beslut före anmälan till DEFU, eftersom det då var lättare att vinna gehör för DEFU:s synpunkter.

5.3 Erfarenheter

5.3.1 Allmänt

Myndigheterna tar i anspråk ekonomiska och personella resurser av dem som lämnar uppgifterna. Uppgiftsinhämtandet är i vissa fall inte tillräckligt anpassat till näringsidkarnas och kommunernas egna administrativa rutiner. Alltför ofta tas liten hänsyn till de uppgiftsskyldigas arbetsvillkor. De rättsliga möjligheterna att påverka en uppgiftsinsamlings inriktning, omfattning och utformning är svaga. Det är bl. a. svårt att få rimligheten i den samman-

lagda uppgiftsbördan prövad. Vidare saknas² ett klarläggande av vad begreppet "onödigt betungande" innebär, vilket förekommer i olika författningar om uppgiftsinhämtande, som t. ex. i 3 § kungörelsen (1973:568) om vissa uppgifter från rörelseidkare (statens industriverk).

Myndigheterna har ofta otillräckliga erfarenheter av förhållandena i företagen och kommunerna. Kvaliteten (tillförlitligheten) hos det insamlade materialet kan vara ett problem. Det har bl. a. samband med myndigheternas egen kompetens när det gäller metod- och statistikfrågor. Svårigheter finns att göra en kostnadsanalys av uppgiftsinsamlingar, där myndigheterna och företagets eller kommunens kostnader vägs mot den förväntade nyttan av en uppgiftsinsamling.

5.3.2 *Krångel och byråkrati*

De allmänna uppgiftsinsamlingarna hänger intimt samman med krångel och byråkrati. Genom att förändra de system och regler som leder till krångel och byråkrati kan många av de problem insamlingarna för med sig lösas. Bättre utformade skattelagar skulle t. ex. innebära mindre arbetsbelastning för dem som lämnar uppgifter. Detta gäller allt från uppbörd av skatter till procedurer kring taxering. Komplicerade lagar och tillkrånglad tillämpning på tillsynssidan, t. ex. prisövervakning, övervakning av banker, försäkringsbolag och finansieringsinstitut eller miljöskydd, för med sig insamlingar, som ger de uppgiftsskyldiga ett betungande merarbete. Tillräcklig hänsyn tas inte till företags och kommuners möjligheter och resurser att lämna de begärda uppgifterna.

5.3.3 *Lagstiftningens betydelse*

De problem som uppgiftsinsamlingar för med sig för företag och kommuner kan inte enbart ses från t. ex. blankettekniska eller utredningstekniska synpunkter. Viktigare är de bakomliggande lagar och förordningar, som medför krav på allmänna uppgiftsinsamlingar.

Under 1960- och 1970-talen har statsförvaltningen vuxit och ändrat karaktär. Nya metoder för styrning, planering och kontroll används inom förvaltningen. De har sitt ursprung i lagar och förordningar som reglerar förvaltningens verksamhet. Datoriseringen har ökat kapaciteten att hantera och behandla information.

Användningen av s. k. ramlagar kan ha fört med sig att vissa tillämpningsföreskrifter blivit mera komplicerade och detaljrika än tidigare. Den tidigare lagstiftningstekniken betydde, att regering

² Regeringen har dock i ett besvärssärende (1981-05-21) uttalat, att det ankommer på en myndighet (i detta fall SCB) att tillse, att ett enskilt företag (och således inte enbart alla företag i undersökningen) inte betungas onödigt (Dnr 159/81 Budget-dep.)

och riksdag stiftade mera detaljerade lagar. Genom den övergång till ramlagstiftning, som ägt rum under de senaste 20 åren, med väsenligt lägre detaljeringsgrad, har ett stort ansvar för lagars efterlevnad lagts på myndigheterna. Dessa behöver i stor utsträckning utfärda särskilda föreskrifter för att i praktiken kunna tillämpa lagarna.

Är en lag mera detaljerad blir behovet av särskilda föreskrifter för att tillämpa lagen mindre. När ramlagar stiftas tar riksdagen t. ex. i regel endast ställning till allmänt utformade principer. Det finns en viss risk för att användningen av ramlagar i sig ökar krånglet och byråkratin i samhället, om de efterföljande tillämpningsföreskrifterna och anvisningarna blir alltför invecklade och svåröverskådliga.

Då ramlagar används är det i de särskilda tillämpningsföreskrifterna som uppgiftskraven oftast finns direkt angivna. De är i detalj utvecklade som en följd av ett lagrum om uppgiftshämtande. Det senare förekommer framför allt inom tillsynsområdet. I grundförfattningen kan det t. ex. stå, att det åligger någon att lämna uppgifter. Föreskrifterna innehåller då detaljer om hur och på vilket sätt uppgifterna skall lämnas, t. ex. genom att sända över en journal, som skall vara ifylld på ett särskilt sätt.

Uppgiftsinsamlingar är emellertid nödvändiga för att myndigheterna skall kunna fullgöra sina uppgifter. De svårigheter, som krångel, byråkrati och lagstiftning skapar i fråga om de allmänna uppgiftsinsamlingarna, kan egentligen endast lösas genom att lagstiftaren skapar enklare och mera lättöverskådliga lagar och förordningar. Dessutom krävs att man tydligare anger, vilka rättigheter och skyldigheter uppgiftsinhämtare och uppgiftslämnare har. Vidare behövs organisatoriska åtgärder, som förändrar och förbättrar tillämpningen av de många lagar och förordningar som finns inom vitt skilda områden i vårt land.

5.3.4 Myndighetsutövningen

Företagen upplever ofta själva myndighetsutövningen som negativ för goda relationer mellan företag och myndigheter. Uppgiftsinsamlingar ses som en formaliserad myndighetsutövning. Hos företagen finns ofta ringa förståelse för de ändamål, som ligger bakom uppgiftsinsamlingarna. Om ett företag t. ex. inte kan ta fram uppgifterna direkt ur sin egen redovisning är det inte särskilt märkligt om detta leder till irritation och en bristande känsla för det nödvändiga i att lämna uppgifter. Problemet är enkelt i den meningen, att uppgiftsinsamlingen då inte är speciellt bra anpassad till uppgiftslämnarens arbetsvillkor, men svårare i den mening-

en, att den myndighet som kräver uppgifterna, vanligen har ringa kunskap om uppgiftslämnarens arbetsvillkor.

5.3.5 *Den samhällsekonomiska avvägningen*

Belastningen på företag och kommuner skall vägas mot den nytta samhället har av uppgiftsinsamlingarna. Att hämta in uppgifter från företag och kommuner får inte betraktas som en fri tillgång för statliga myndigheter. Det är i stället en resurs som rätt använd är värdefull för samhället. Resursen får dock inte utnyttjas så att den onödigt belastar och stör företagen. Uppgiftslämnandet som ett problem handlar i stor utsträckning om till vilka kostnader det skall få ske, både för inhämtaren och lämnaren av uppgifter.

Det har inte gått att kartlägga hur myndigheternas allmänna uppgiftsinsamlingar totalt sett belastar företag, andra näringsidkare och kommuner. På grund av den mängd olika typer av uppgiftsinsamlingar som finns och dessas skilda påverkan på enskilda företag, beroende på bransch, tillsynsområde och liknande, är det inte heller möjligt att göra en kostnadsbedömning för t. ex. en hel bransch och än mindre för hela näringslivet. (Se dock kap. 2:2, sid. 24).

5.3.6 *Utvärderingar och analyser*

Myndigheternas uppgiftsinhämtande kan minskas utan att det försvårar för dem att fullgöra sina uppgifter. Detta gäller samtliga de områden, där uppgiftsinhämtande förekommer i en eller annan form. Analyser och utvärderingar av olika system av uppgiftsinhämtande kan leda till väsentliga förenklingar och ett annorlunda organiserande av uppgiftsinhämtandet. För samtliga parter, företagen, andra näringsidkare, kommunerna och staten, kan de förändringar sådana utvärderingar ger till resultat föra med sig påtagliga besparingar och minskad byråkrati. De systematiska genomgångar som genomförts visar att denna uppfattning är riktig.

5.3.7 *Projektbeskrivning och syften*

Grundläggande är alltid: *Varför* skall dessa uppgifter tas in? Vilket *behov* föreligger av uppgifterna i förhållande till myndighetens verksamhet och åligganden?

Här har DEFU mött betydande svårigheter – både i DEFU:s egna överväganden och i myndigheternas beskrivningar – när det gäller bedömning av om vissa uppgifter är nödvändiga för att en myndighet skall kunna fullgöra sina uppgifter eller för att en statlig kommitté skall anses få fullgod grund för sina överväganden. (Det

är frågor om t. ex. statistikens relevans i förhållande till de frågeställningar som skall belysas). En analys av en tänkt uppgifts-insamling kan dock som regel ge en god grund för en bedömning av vilka uppgifter som bör tas in och av hur detta kan ske på enklast möjliga sätt.

DEFU:s erfarenhet är emellertid att myndigheter eller politiskt beslutande instanser alltför ofta glömmer att göra en sådan analys eller att de tar för lätt på de problem, som uppgiftskraven medför för företag, andra näringsidkare och kommuner.

I många prövningsärenden har DEFU stött på uppenbara brister i dessa avseenden. Statliga myndigheter tycks dessutom ibland ha en benägenhet att ta in uppgifter "för säkerhets skull" och när "vi i alla fall skall skicka ut en blankett". Huruvida uppgifterna är nödvändiga för myndighetens verksamhet kan man då ha en vagare uppfattning om.

Problemen kan belysas genom några exempel från DEFU:s verksamhet:

DIS-systemet innebar omfattande länsvis informationsinsamling från företag och kommuner. DIS-systemet mötte stark kritik från dessa. Länsstyrelserna hade otillräckliga resurser att bearbeta materialet och begränsad nytta av uppgifterna.

De årliga avfallsdeklarationerna³ kritiserades av företagen. Dessa hade ofta betydande svårigheter att lämna begärda uppgifter. Dessutom upplevdes hela förfarandet som meningslöst. Deklarationerna kunde endast användas i en mycket begränsad utsträckning. År 1978 kopplades DEFU in och fick tillfälle att lägga synpunkter på dessa. Detta resulterade bl. a. i urvalsundersökningar, samtidigt som omfattningen begränsades.

Ytterligare ett exempel är den särskilda deklaraionsblankett för ägare till fåmansbolag som infördes vid 1977 års taxering. Den 4-sidiga blanketten väckte kritik hos företagen.

Denna kritik föranledde DEFU att ta upp diskussioner med riksskatteverket (RSV). Det visade sig att blanketten kunde halveras, till två sidor, utan att syftena med uppgifterna äventyrades.

Ett annat exempel gäller beräkningen av lönesumman i uppbördsdeklarationen där man införde ett begrepp (summan av de löner för vilka källskatt innehållits) som inte var anpassat till företagens normala redovisningssystem. DEFU fick kring årsskiftet 1980 ta emot många kritiska reaktioner från företag och redovisningsbyråer. DEFU och RSV tog upp frågan i en gemensam skrivelse till budgetdepartementet och en lagändring har aviserats. De svårigheter som uppstod hade lätt kunnat undvikas genom en föranalys och ett samråd med företrädare för de uppgiftspliktiga.

Den av riksdagen beslutade skattemaximeringen, den s. k.

³ Riksdagen beslöt år 1975 att avfallsdeklarationer skulle avgas varje år. Ansvarig myndighet är statens naturvårdsverk.

80/85-procentregeln, är ytterligare ett exempel på bristande analyser av de praktiskt administrativa konsekvenserna av ett politiskt beslut. Beslutet har lett till påtagliga tolkningsbesvär. RSV har tvingats utfärda komplicerade tillämpningsföreskrifter.

Det brister alltså ofta i konsekvensanalyser i samband med politiska beslut eller myndighetsbeslut som innebär uppgiftskrav på företag och kommuner (samma torde f. ö. även gälla uppgiftskrav som drabbar enskilda personer). I ett yttrande från finansutskottet (FiU 1980/81:6y) sägs bl. a.:

”Det torde finnas en rad exempel på riksdagsbeslut om riktlinjer för viss statsverksamhet som fått mycket betydande kostnadseffekter utan att dessa närmare redovisats i propositionen och inte heller klarlagts vid beredningen i riksdagen. Detta bör inte accepteras. Det är enligt utskottets mening ytterst angeläget att de beslut riksdagen fattar kan överblickas i fråga om sina kostnadsmässiga konsekvenser också på längre sikt”.

5.3.8 *Insamlingsmetoder*

En föranalys eller konsekvensanalys ger en bättre bild av vilka uppgifter som är relevanta, av vilka insamlingsmetoder som är mest lämpliga och nödvändiga samt vilka resurser t. ex. en myndighet måste ha för att kunna bearbeta den statistik och de data som en uppgiftsinsamling ger. En analys ger även en klarare bild av vilka uppgifter som lagar och förordningar kräver.

De frågor det gäller är främst: Hur detaljerade uppgifter krävs? Krävs uppgifter från samtliga företag/kommuner eller räcker det med ett urval? Hur skall uppgifterna tas in, genom t. ex. blanketter eller genom personliga kontakter?

Politiska beslut och myndighetsbeslut leder ofta till en hög detaljeringsgrad i begärda uppgifter. Detta tycks bero på att en sådan automatiskt anses innebära att man får ett bättre beslutsunderlag. Inte så sällan torde man dock kunna nå samma syften med färre och enklare uppgifter.

För samhällsplanering eller i utredningssammanhang har DEFU noterat en benägenhet för detaljrikedom och omfattande statistiska redovisningar.

I fråga om skatter och avgifter är det naturligt att uppgiftskraven riktar sig mot alla skatte- och avgiftsskyldiga. I samband med tillsyn och tillstånd är det också lätt att ange, vilka företag eller kommuner, som uppgiftskraven riktas mot. När det däremot gäller insamlingar för statistiska ändamål, eller i utredningssammanhang, är det mindre självklart, att uppgiftskraven skall riktas mot alla företag

eller alla kommuner. Ofta kan det i dessa fall räcka med ett mindre urval, genom vilket man får en tillräckligt säker bild av de förhållanden som man vill belysa. DEFU har prövat ett stort antal insamlingar, som t. ex. inneburit uppgiftskrav från samtliga kommuner. I flertalet fall gjorde DEFU bedömningen, att det var tillräckligt att fråga ett begränsat antal kommuner.

Ett exempel är den s. k. prostitutionsutredningen⁴. För att kartlägga prostitutionen begärde utredningen tillstånd till en omfattande enkät till samtliga kommuner i landet. DEFU hade vissa invändningar mot de frågor man ville ställa, men ansåg framför allt att det borde vara tillräckligt att fråga 30 kommuner. Detta skulle ge ett tillfredsställande underlag för att belysa de frågor som utredningen ställde. Från utredningens sida vägrade man dock att acceptera DEFU:s beslut, varför ärendet hänsköts till regeringen för avgörande (f. ö. det enda DEFU-ärende som regeringen prövade). Regeringen beslöt att sextio kommuner fick tillfrågas. En totalundersökning ansågs alltså ej nödvändig.

Ett annat exempel på minskat urval är en ny löpande statistik, beträffande industrins kapacitetsutnyttjande som SCB började planera våren 1978. Ursprungligen avsåg man att ställa 10–15 frågor till ca 2 500 företag. Efter diskussioner med DEFU, vilka bl. a. ledde till provundersökningar och företagsbesök, visade det sig tillräckligt med fyra huvudfrågor till ca 1 600 företag.

Ytterligare ett exempel är den årliga inventering SCB gjorde med krav på uppgifter om lager av vissa livsmedel. Frågan aktualiserades av företag som kontaktade DEFU. Inventeringstillfället överensstämde ofta inte med företagets bokslutstid varför många fick göra en särskild inventering. DEFU kontaktade huvudanvändarna, statens jordbruksnämnd (JN) och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF). Det visade sig att ÖEF helt kunde avstå från uppgifterna och att JN kunde banta sitt krav på produkter som skulle inventeras från femtio till sex.

En nedbantning i urvalet var också möjlig i en undersökning planerad av JN. Myndigheten hade tänkt sig en omfattande enkät till samtliga fiskare med fiskefartyg klassade som skepp. Överläggningar med DEFU resulterade i att det ansågs räcka med ett enkelt postkort med tre frågor. Svaren kunde sedan användas så att ca 60 procent av de ursprungligen tänkta mottagarna fick en reducerad enkät att besvara.

Ett likartat exempel är en undersökning där statens industriverk planerade en uppgiftsinsamling från landets samtliga 400 eldistributörer. Efter diskussioner med DEFU visade det sig att det räckte med att fråga de två största eldistributörerna samt Elverksföreningen.

Särskilt i utredningssammanhang finns en övertro på totalunder-

⁴ Ds S 1980:9.

sökningar. Sannolikt beror detta i många fall på bristande kunskaper i statistik- och utredningsmetodik hos handläggare. Känner man sig osäker är det lätt att "ta till" en totalundersökning "för säkerhets skull" även när det finns undersökningsmetoder som ger tillfredsställande säkerhet vid en urvalsundersökning.

I fråga om sättet att ta in uppgifter används oftast skriftliga enkäter med svarsformulär. I vissa fall är myndigheter så hårt fastlåsta vid fastställda formulär, att man vägrar handlägga ärenden, där uppgifterna lämnats skriftligt men inte på fastställt formulär. Detta kan ibland bero på, att blanketterna och formulären är anpassade för automatisk databearbetning hos myndigheten. Det skriftliga förfarandet ger en hög grad av säkerhet i handläggningen hos myndigheten. Uppgiftsinsamlingar kan dock i vissa lägen, t. ex. då behov av ADB ej finns, ske genom personlig kontakt med företaget. Framför allt inom tillsyns- och tillståndsområdet skulle detta kunna ske utan att det förändrar själva myndighetsutövningen. DEFU har i en del fall beslutat att uppgifter skulle tas in på ett enklare sätt. Som exempel kan nämnas en statlig utredningsenkät för att kartlägga kommunernas stöd till familjedaghem. Undersökningen skulle omfatta alla landets kommuner. Efter diskussioner med DEFU beslöt man istället att studera det material som kommunerna redovisar till socialstyrelsen samt att ta direktkontakt med ett mindre antal kommuner.

5.3.9 *Samutnyttjande av uppgifter*

Frågor som bör ställas innan ett beslut om en uppgiftsinsamling läggs fast är: Finns uppgifterna på annat håll? Vilka erfarenheter av insamlingar av detta slag finns hos andra myndigheter inom statsförvaltningen? Eller hos organisationer eller institutioner?

Ett samutnyttjande av uppgifter kan ske i högre utsträckning än som nu är fallet. Likaså bör myndigheter och utredningar oftare kunna dra nytta av de erfarenheter som finns samlade t. ex. inom statsförvaltningen totalt sett. DEFU har kunnat konstatera att myndigheter ofta arbetar isolerat inom sina respektive arbetsområden. Det brister i tid och resurser, och kanske ibland även i intresse, när det gäller erfarenhetsutbyte mellan myndigheter eller mellan utredningar. DEFU fungerade som en länk mellan olika myndigheter, vilket som regel visade sig värdefullt. Statens industriverk t. ex. anmälde till DEFU en enkät riktad till möbelindustrin. Det visade sig att Ekonomiska forskningsinstitutet (EFI) parallellt med industriverket skulle göra en undersökning av möbelindustrin på marknadsföring, produktutveckling och formgivning. En samordning gjordes mellan EFI och industriverket vid utformningen av

frågeformulären så att enkäterna inte överlappade varandra. För ett par av frågorna kunde industriverket hämta svaren direkt hos EFI. Uppgifter av historisk karaktär behövde inte samlas in i industriverkets enkät, eftersom Sveriges möbelindustriförbund erbjöd sig att stå till tjänst med uppgifter ur förbundets årsstatistik. Genom att bifoga s. k. tillståndsbevis till enkäten kunde de berörda företagen ge industriverket tillstånd att utnyttja primärmaterial ur 1977 och 1978 års industristatistik hos SCB, vilket i annat fall p. g. a. sekretessbestämmelserna hade varit oåtkomligt för industriverket. Härigenom kunde redan insamlade uppgifter utnyttjas.

DEFU:s erfarenheter av samutnyttjande av statistiska uppgifter och andra data visar att det idag inte finns någon myndighet eller något organ som har samlad överblick över de uppgiftskrav som ställs på företag och kommuner. Uppgiftskrav kommer till oberoende av varandra och uppgiftsinsamlingar utformas utan hänsyn till andra, eventuellt liknande, uppgiftskrav som samtidigt ställs från en annan myndighet eller en utredning. Detta kan väcka irritation hos företag och kommuner som drabbas av uppgiftskrav från olika håll utan samordning och utan hänsyn till den sammanlagda uppgiftslämnarbördan. De samordningsuppgifter som SCB har enligt den s. k. samrådsförordningen⁵ har hittills inte visat sig fungera på ett tillfredsställande sätt. Förordningen efterlevs helt enkelt inte av myndigheter som skall samråda med SCB. SCB har i skrivelse till DEFU (1978-09-12) bl. a. framhållit: "I praktiken fungerar inte samrådsförordningen på det sätt som avses. Den spontana efterlevnaden är inte särskilt god. Det är mycket sällan som andra myndigheter (med undantag för kommittéer) tar "egna" initiativ till samråd med SCB enligt förordningen om statistikproduktion m. m.". Som tänkbara orsaker anger SCB bristande kännedom om förordningen eller att en kontakt med SCB upplevs som onödig. SCB skriver även: "Den bristande efterlevnaden kan också förklaras med att det inte i förordningen finns några sanktionsmöjligheter inskrivna. Förordningen betraktas därför som en rekommendation".

Även DEFU kunde i början av sin verksamhet notera en påfallande brist på kännedom hos myndigheter om DEFU-förordningen. Det finns inte några garantier för att alla myndigheter följt DEFU-förordningen i samband med sina uppgiftsinsamlingar.

DEFU:s erfarenheter visar vidare att basuppgifter om företag och kommuner med fördel kan samlas i ett enda register tillgängligt för myndigheter och utredningar. Med ledning av detta skulle t. ex. vissa uppgifter kunna förtryckas på blanketter i samband med en uppgiftsinsamling. Beslut att utveckla det centrala företagsregistret över landets arbetsställen bör innebära att myndigheterna så långt som möjligt använder detta register i stället för att bygga upp

⁵ Förordningen om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m. m. (SFS 1978:620).

egna register. F. n. pågår ett projekt inom detta område, det s. k. BASUN-projektet, i statskontorets regi⁶.

5.3.10 Test och provundersökningar

DEFU:s provningsverksamhet har ofta gett anledning till förändringar i utformningen av en insamling. Blanketter har t. ex. ibland visat sig svårbegripliga vid de tester som DEFU gjort med hjälp av företag som skulle beröras av uppgiftsinsamlingen. Den statliga byråkratiutredningen har ägnat språkfrågorna inom den statliga förvaltningen stor uppmärksamhet. Det är mycket viktigt att de förslag som denna utredning lagt genomförs.

En provundersökning ger även besked om uppgiftslämnarnas faktiska möjligheter att ta fram de begärda uppgifterna. Ibland visar det sig nämligen att myndigheten i fråga inte har en realistisk uppfattning om detta. När sedan uppgiftskrav når företagen visar det sig att man inte kan lämna de begärda uppgifterna eller att det krävs betydande ekonomiska och personella resurser för att ta fram uppgifterna.

Tester och provundersökningar borde vara något självklart i samband med alla de uppgiftskrav som drabbar företag och kommuner (och f. ö. även enskilda personer). De är relativt enkla att genomföra. Tidsåtgång eller resursbrist får inte användas som motiv för att avstå från tester och provundersökningar. Det bör också framhållas att tester kan genomföras i kontakt med dem som direkt kommer att beröras av en insamling. I provningsärenden föreskrev DEFU i vissa lägen att en undersökning skulle genomföras i två led. En första bred enkät med ett par enkla frågor. Med ledning av denna kunde sedan lämpliga företag tas ut för intervjuer eller kompletterande frågor.

Som exempel på de problem som det här gäller kan nämnas ett av DEFU:s provningsärenden: Ett av riksskatteverkets (RSV) distriktskontor ville fråga ett antal idrottsföreningar om de bedriver skattepliktig verksamhet (reklamskatt). För att kunna svara på frågorna var uppgiftslämnarna tvungna att läsa och förstå en anvisning på ca sex sidor som var skriven för RSV:s interna bruk. DEFU ställde som villkor att RSV med hjälp av sina språkexperter tog fram nya lättlästa upplysningar och anpassade frågorna till idrottsföreningarna.

5.3.11 Kostnadsaspekter

I samband med uppgiftskrav från statliga myndigheter och organ borde det vara naturligt att man försöker skapa sig en helhetsbild av vad en uppgiftsinsamling kostar myndigheten i fråga respektive

⁶ Statskontoret har i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur ett basregister över företag och organisationer bör utformas. (Regeringsbeslut 1980-04-10, Dnr 263/80). (Förslaget har i juli 1981 överlämnats till regeringen.)

vad det kostar de företag eller kommuner som drabbas av uppgiftskraven. Sådana kostnadskalkyler är dock mycket sällsynta inom den statliga förvaltningen. En anledning kan vara att myndigheterna anser det självklart att uppgifterna skall krävas in och att det därför är onödigt med kostnadskalkyler av något slag. En annan anledning kan vara att man saknar erfarenheter och kompetens att göra sådana kalkyler. I en del fall kan det också vara svårt att över huvud taget göra meningsfulla kostnadskalkyler med rimliga arbetsinsatser.

En översiktlig inventering av uppgiftslämnandet i en medelstor kommun gjordes 1978 av kommunförbundet. Där uppskattas kommunernas kostnader för uppgiftslämnande till statliga myndigheter på central nivå till minst 20 miljoner kronor (i dåvarande penningvärde) om året. Det kan även noteras att de själva i huvudsak har ingen eller mycket liten användning av de lämnade uppgifterna.

Ett annat exempel belyser de kostnader det rör sig om: Vid hearings med sjukvårdspersonal av olika kategorier fann DEFU att det rädde ett stort missnöje med socialstyrelsens krav på årliga rapporter om besök inom den öppna sjukvården. Bl. a. skulle ca 3 000 distriktssköterskor rapportera varje besök på mottagningen med hjälp av flera blanketter. DEFU beräknade att detta blankettarbete kräver omkring 60.000 arbetstimmar per år för sköterskorna. Antalet timmar svarar mot mer än 30 hela tjänster. Vid DEFU:s kontakt med socialstyrelsen blev det uppenbart att statistiken hade mycket begränsad användning. Myndigheten gick då med på att kraftigt banta uppgiftskraven. Regeringen har sedermera uppdragit åt socialstyrelsen att genomföra den av DEFU föreslagna statistikomläggningen.

Ytterligare ett DEFU-ärende kan belysa kostnaderna.

Stor irritation rädde länge bland lärare och annan skolpersonal över rapportering om antalet elever och lärartimmar i undervisningsgrupper m. m. som ingick i den s. k. höstrapporten för gymnasieskolan. Rapporten, som låg till grund för statsbidragen är identisk med den s. k. vårrapporten. Efter framställning från DEFU fattade skolöverstyrelsen beslutet att fr. o. m. läsåret 1980/81 sluta med att kräva in höstrapporten varje år. Man nöjer sig istället med en avvikelserapport i förhållande till vårrapporten och högst vart tredje år tar man in en komplett höstrapport. Beslutet innebär bl. a. att 5 000–6 000 blanketter försvinner och att de ca 550 studierektorerna sparar upp till en arbetsvecka var. Också länskolnämndernas arbete minskar.

Självfallet har det sina svårigheter att kostnadsbedöma en uppgiftsinsamling. Inom en myndighet bör man emellertid relativt enkelt kunna göra schablonberäkningar över den tid som går åt för

dem som handlägger ärendena. Timpriset kan sedan räknas fram på basis av lönekostnader och lönebikostnader samt övriga kostnader för anställda, över de övriga direkta kostnaderna samt de bearbetningskostnader som en insamling för med sig (t. ex. data-kostnader). Schablonberäknade kostnader ger en vägledning när myndigheten skall väga insamlingskostnad mot användningsnytta och de ger även anledning till en mer noggrann prövning av en insamlings utformning.

Att beräkna kostnaderna för företag eller kommuner är svårare. Men en myndighet, eller en utredning, bör trots detta försöka att bilda sig en uppfattning om kostnaderna. Detta kan ske t. ex. genom kontakter med företrädare för berörda företag eller kommuner i samband med en test av en tänkt uppgiftsinsamling.

5.3.12 Sammanlagd uppgiftsbörda

Tidigare har konstaterats att det inte finns någon statlig myndighet eller något annat organ, som har en totalbild av de uppgiftskrav som riktas mot företag eller kommuner. Det finns inte heller någon löpande central registrering av uppgiftskraven. Man kan därför inte begära att t. ex. en statlig myndighet skall kunna ta hänsyn till andra myndigheters uppgiftskrav, när man inte känner till dessa. Ett företag kan drabbas ungefär samtidigt av olika relativt betungande uppgiftskrav, vilka då upplevs som starkt irriterande och särskilt kostnadskrävande.

Någon praxis finns inte idag när hänsyn till sammanlagd uppgiftslämnarbörda kan anses motivera befrielse från att lämna uppgifter. Det kan emellertid ifrågasättas om t. ex. sammantagna uppgiftskrav som riktas mot ett mindre företag under samma månad och som kräver mer än två dagars arbete för en person eller för med sig merkostnader på över 1 000 kronor inte borde vara skäl till befrielse från vissa uppgiftskrav.

I de fall där SCB medgivit befrielse från uppgiftsskyldighet har man endast accepterat som motiv "att en oförutsedd, akut krissituation uppkommit för den uppgiftsskyldige". Detta är en alltför rigorös tillämpning av befrielsemöjligheterna. I fråga om generell befrielse har regeringen i det tidigare omnämnda (se s. 64, not 2) regeringsbeslutet angivit att SCB ej har rätt medge *generell* befrielse från den uppgiftsskyldighet, som följer av kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus.

Regeringens beslut får dock anses innebära, att SCB skall kunna ge befrielse från enskilda uppgiftskrav alternativt enskilda insamlingar.

5.3.13 *Samråd*

Tidigare har konstaterats att det ofta brister i tester och provundersökningar i samband med uppgiftsinsamlingar. Detta gäller även den näraliggande frågan om samråd före en uppgiftsinsamling med dem som direkt berörs av uppgiftskraven i fråga. I vissa fall har det utvecklats en praxis hos en myndighet att samråda t. ex. med organisationer som företräder företag eller kommuner för att i förväg diskutera igenom en planerad uppgiftsinsamling. Även i skatte- och avgiftssammanhang eller när det gäller tillsyn och tillstånd förekommer sådana samrådsförfaranden. Samråd är mycket värdefullt. Det bidrar bl. a. till smidigare och enklare lösningar av olika uppgiftslämnarproblem.

Någon skyldighet för en myndighet eller en utredning att samråda med företrädare för dem som drabbas av uppgiftskrav finns emellertid inte. Detta är en av de allvarligaste bristerna idag. Företag och kommuner har utan samråd små möjligheter att påverka utformningen av en uppgiftsinsamling. Men det bör även observeras att en myndighet inte har någon skyldighet att ta hänsyn till de åsikter som förs fram från uppgiftslämnarhåll. Här förekommer alltså en klar obalans i rättigheter och skyldigheter för myndigheter respektive för företag och kommuner.

5.3.14 *Svarstider och förläggning i tiden*

En för uppgiftslämnare viktig fråga är, vilka svarstider som används vid uppgiftsinsamlingarna och under vilken tid på året de genomförs.

Frågan om korta svarstider gäller främst inom skatteområdet. DEFU har ofta fått dessa problem påtalade från företagshåll. Detta föranledde DEFU att ta upp en diskussion med RSV. Det resulterade i att RSV utfärdade anvisningar om 14 dagars svarsfrist i stället för tidigare åtta dagar. DEFU har även nått en överenskomst med SCB om att SCB skall förlänga insamlingstiderna under sommaren eller helst undvika insamlingar under de vanligaste semesterperioderna.

5.3.15 *Information om uppgiftsinsamlingar*

I förberedelserna inför uppgiftskrav bör ingå en planering av den information som skall ges till dem som berörs av uppgiftskraven i insamlingen. Även här har DEFU funnit påtagliga brister i myndigheternas planläggning och sätt att informera. Ibland anser myndigheterna att de inte kan utforma en enkel och begriplig information därför att de lagar och förordningar som reglerar uppgiftskraven i

sig är alltför komplicerade. Man väljer då istället att förlita sig till själva lagtexten i sin skriftliga information. Det är emellertid möjligt att utforma en fullt tillfredsställande skriftlig information utan att därför göra avsteg från vad lagen anger. Det finns för övrigt flera exempel på att branschorganisationer lyckats med det som myndigheter hävdade inte går.

Främst är det en fråga om myndigheternas egna erfarenheter och egen kompetens att hantera det svenska språket. En ökad medvetenhet om dessa problem och en ökad benägenhet hos myndigheter att ta kvalificerad hjälp borde kunna lindra de problem som följer av svårförståelig information från myndigheternas sida.

DEFU:s prövningsverksamhet har även aktualiserat en annan mycket viktig fråga när det gäller myndigheternas information. I ett par fall har nämligen en myndighet försökt att utan rättslig grund inordna en uppgiftsinsamling under någon lagbestämmelse om uppgiftsskyldighet. I andra fall har det förekommit att en myndighet genom oklara formuleringar gett sken av att uppgiftskrav varit obligatoriska trots att de helt klart varit frivilliga.

Det är självklart att en frivillig uppgiftsinsamling mycket tydligt skall presenteras som frivillig. Saknas en sådan uppgift eller döljs den i en "finstilt fotnot" har myndigheten enligt DEFU:s uppfattning överträtt sin befogenhet.

5.3.16 *Vite och åtalsanmälan*

Hot om vite har använts varsamt av myndigheterna. Åtalsanmälan har förekommit i begränsad utsträckning. Några klagomål avseende viten och åtal har DEFU inte noterat. Däremot har företag relativt ofta påtalat den enligt deras mening rigorösa och onyanserade tillämpningen av straffavgifter i samband med skatte- och avgiftsuppbörden.

5.3.17 *Besvär*

Idag möter det betydande svårigheter, främst av informativt slag, om uppgiftsskyldiga vill anföra besvär över en myndighets beslut att genomföra en uppgiftsinsamling. Det beror i huvudsak på att beslutet att genomföra insamlingen ligger så långt tillbaka i tiden, att den uppgiftsskyldige försuttit sin möjlighet att överklaga beslutet. Detta kan upplevas som rättsosäkerhet, framför allt om den uppgiftsskyldige anser att myndighetens beslut är olagligt. Även om han skulle ha haft kännedom om beslutet och kunnat överklaga det i tid, är praxis oftast den, att myndighetens beslut kan verkställas utan hinder av att ett överklagande sker.

Å andra sidan kan det inte begäras, att en företagare själv skall bevaka samtliga uppgiftsinhämtande myndigheters beslut för att granska dessa och avgöra om ett beslut berör honom, om det är olagligt eller för betungande och om han bör överklaga beslutet.

Detta är en av kärnfrågorna i hela uppgiftslämnarproblematiken. Det bör därför införas en komplettering till den enskildes rätt att överklaga ett beslut. Denna komplettering skulle innebära, att bevakningen av myndigheternas beslut ombesörjdes av företagens organisationer. Dessa har bättre resurser och större möjligheter att följa de olika myndigheternas verksamhet med allmänna uppgiftsinsamlingar. Företagarnas och kommunernas organisationer (en företrädare) bör därför ges rätten att överklaga beslut om att genomföra allmänna uppgiftsinsamlingar.

Det bör emellertid understrykas, att alla myndigheters beslut att genomföra uppgiftsinsamlingar är överklagbara, om inte annat är särskilt stadgat. Detta gäller oavsett om det är beslut om föreskrifter till allmän efterrättelse eller ej. DEFU har ibland mött uppfattningen, att det inte är möjligt för en uppgiftsskyldig att överklaga ett beslut om en uppgiftsinsamling. Detta beror ofta på missförstånd om överklagbarheten som en grundläggande princip i svensk statsförvaltning.

5.3.18 Återinformation

En vanlig reaktion från företagen i samband med DEFU:s omfattande företagskontakter var att företagen ofta inte förstod nyttan med uppgifterna. I kapitel 4.2 konstaterades, att myndigheter och företag uppfattas som två skilda världar, där en bristfällig kontakt leder till dålig kännedom om varandras verksamhet. En bristande kunskap som i sig givetvis leder till att företagen tycker att mycket av uppgiftsinsamlandet helt enkelt är onödigt.

Det borde vara självklart att de uppgiftsskyldiga får återrapportering om uppgiftsinsamlingens resultat. Planeringen av denna information bör ingå som ett naturligt led när uppgiftskrav formuleras och börjar ta form. Den praktiska hanteringen är dock beroende av företagens eller kommunernas egna önskemål om återrapportering.

5.3.19 Utredningsväsendet

De slutsatser som redovisats i detta kapitel gäller även de uppgiftsinsamlingar som genomförs av det statliga utredningsväsendet (statliga kommittéer). Benägenheten att göra heltäckande statistiska redovisningar synes dessutom vara särskilt stor. Detta kräver i sin tur mycket omfattande totalundersökningar med åtföljande

uppgiftskrav på företag och kommuner. En viss reglering av de rättigheter och skyldigheter som gäller för utredningar och kommittéer i dessa avseenden, är därför motiverad, t. ex. i form av obligatoriskt samråd med företrädare för uppgiftslämnarna.

5.3.20 Systematiska genomgångar

Utöver redovisningen i kapitel 4 skall här endast konstateras att de problem som uppstår vid uppgiftskrav på företag och kommuner ofta har direkta samband med de lag-, förordnings- och föreskriftssystem, som ligger till grund för uppgiftskraven. De växer i takt med att bestämmelserna i dessa system förändras. Det sker till synes osystematiskt och utan en helhetssyn på de samlade uppgiftskraven.

De möjligheter som alltid finns att initiera återkommande omprövningar av hela det lag-, förordnings- och föreskriftssystem, som lett fram till krav på uppgifter från företag och kommuner, bör tas till vara, t. ex. i ett samråd mellan företrädare för de uppgiftsskyldiga och myndigheterna. Erfarenheterna inom DEFU tyder nämligen på att nya uppgiftskrav uppstår relativt lätt, men att en omprövning av befintliga uppgiftskrav sällan sker.

5.3.21 Övrigt

Prövningsverksamheten och de systematiska genomgångarna fick en preventiv effekt när det gällde myndigheternas uppgiftskrav i insamlingar. I ett 10-tal fall kontaktades DEFU av myndigheter som frågade om en tänkt uppgiftsinsamling föll under DEFU:s prövningsrätt. När de fick veta att så var fallet svarade de direkt att de då avstod från uppgiftsinsamlingen.

I andra fall kunde DEFU redan från de första kontakterna med en myndighet genom diskussioner komma fram till begränsningar i tänkta uppgiftskrav.

Enbart existensen av ett prövningsförfarande hade alltså i sig en viss återhållande effekt på myndigheterna. Denna uppfattning har f. ö. styrkts av att några mera omfattande uppgiftsinsamlingar riktade mot företag påbörjats omedelbart efter det att DEFU:s prövningsverksamhet upphörde. Om det är tillfälligheter eller ej är f. n. svårt att uttala sig om. Ju mer kännedom företagen fick om DEFU:s arbete desto fler företagskontakter fick DEFU. På sätt och vis kom därför DEFU att bli något av en ombudsman i uppgiftslämnarsammanhang.

Försöksverksamheten med internt prövningsförfarande inom vissa myndigheter har i stort sett fungerat tillfredsställande. En förutsättning för en sådan prövningsverksamhet är dock att den

vilar på en förordning av den typ som legat till grund för DEFU:s egen verksamhet. Utan en sådan förordning med ett organ liknande DEFU torde det vara svårt att få respekt för ett prövningsförfarande hos myndigheterna själva.

6 Förslag

6.1 Alternativa handlingsvägar

Det finns olika metoder att använda för att förändra den belastning de allmänna uppgiftsinsamlingarna för med sig på företag och kommuner.

Genom en *förhandsgranskning* skapas förutsättning för att pröva uppgiftsinsamlingar innan de genomförs. En *efterhandsgranskning* innebär möjligheter till analys och utvärdering av de konsekvenser uppgiftsinsamlingarna för med sig. *Regler* för en myndighet och för en uppgiftsskyldig (ett företag, en annan näringsidkare eller en kommun) ger förutsättningar att pröva uppgiftsinsamlingarnas rimlighet och belastning för dem som lämnar in uppgifterna. Fortlöpande *kontakter* mellan uppgiftsinhämtare och uppgiftslämnare skapar erfarenhetsutbyte och ger kunskap.

DEFU har övervägt tre alternativa handlingsvägar som möjliga för de permanenta åtgärder som behövs i fortsättningen.

1. Utge råd och anvisningar till myndigheterna hur uppgiftsinsamlingar skall planeras och genomföras ("God uppgiftsinsamlarsed").

2. Till skapa en myndighet, liknande DEFU, med uppgift att förhandspröva och efterhandsgranska de allmänna uppgiftsinsamlingarna ("Att permanenta DEFU").

3. Utfärda en lag som har regler om samråd mellan myndigheterna och företrädare för de uppgiftsskyldiga och regler för svarstider, anstånd och befrielse. (En särskild "lag om handläggning av allmänna uppgiftsinsamlingar").

DEFU anser att den tredje handlingsvägen bäst löser de problem som uppgiftsinsamlingarna skapar. Kritiken mot uppgiftslämnandet har huvudsakligen bestått i att de uppgiftsskyldiga inte har kunnat *påverka* insamlingarna innan de kommer till stånd. Dessutom har den enskilde uppgiftsskyldige inte kunnat få sin *uppgiftsbörda* prövad. Den första handlingsvägen är inte tillräcklig. Den andra handlingsvägen är ur statsfinansiell synvinkel f.n. inte realistisk. En samverkan av det slag DEFU föreslår i det följande ger på längre sikt en mer tillfredsställande lösning.

6.2 Grundläggande värderingar

Uppgiftsinhämtandet kan minskas genom att ändra de metoder som myndigheterna använder när de inhämtar uppgifter. En kvalificerad bedömning av uppläggnings- och utformningen av en uppgiftsinsamling krävs. Teknik och metodpåverkan minskar dock inte i så stor utsträckning antalet uppgiftsinsamlingar. Att enbart se på metodfrågor, blanketter, termer och begrepp, databehandlingsmöjligheter, samutnyttjande av uppgifter osv. ger inte någon helhetsbild. Det är nödvändigt att granska tillkomsten, utfärdandet och tillämpningen av samtliga de regelsystem, som leder till uppgiftskrav på företag och kommuner. Först då kan resultat nås, som minskar byråkratin och det krångel som förknippas med uppgiftsinhämtandet.

Allmänna uppgiftsinsamlingar är ur resurssynpunkt en belastning både för företag, kommuner och myndigheter. Dessa måste ständigt kalkylera med nyttan av alternativ användning av de resurser som tas i anspråk. Belastningen måste minimeras, men inte under den nivå, som krävs för att regeringens och riksdagens beslut skall kunna förverkligas.

Medlen för att minska uppgiftsinhämtandet får inte vara sådana att t. ex. provningssystem tillskapas, som innebär en omfattande och tillkrånglad handläggning av allmänna uppgiftsinsamlingar. Inte heller får ett system av regler skapas, som ökar belastningen på företagen och kommunerna. I stället skall myndigheter och företrädare för uppgiftslämnarna samverka så att myndigheternas, företagens och kommunernas intressen kan tillgodoses. Den enskilde uppgiftslämnaren skall kunna få sin egen uppgiftsbörda prövad genom bestämmelser om anstånd och befrielse.

6.3 Förslaget

6.3.1 Förslaget i tre punkter

DEFU:s förslag innehåller

1. ett samrådsförfarande mellan en myndighet och en företrädare för dem, som berörs av allmänna uppgiftsinsamlingar;
2. vissa generella regler för att få genomföra en allmän uppgiftsinsamling (t. ex. vad beslutet skall innehålla, hur uppgiftslämnarna får betungas, svarstider, anstånd eller befrielse);
3. obligatoriskt samråd för statliga kommittéer.

6.3.2 En särskild lag

DEFU föreslår en särskild lag till stöd för sitt förslag om samråd och generella regler. En särskild lag om allmänna uppgiftsinsamlingar

är inte unik. I USA finns "Paperwork Reduction Act". Den innehåller bestämmelser om "hearings" med uppgiftslämnarna. I Västtyskland finns "Bundesstatistikgesetz". Denna är en omfattande ramlag som tydligt anger, på vilket sätt uppgiftsinsamlingar får genomföras. Den innehåller också regler om samråd ("Beirat") med bl. a. företrädare för industrin och regler om skyldigheter samt om frivilliga insamlingar. För varje insamling finns sedan en särskild lag, för miljövärden t. ex. "Gesetz über Umweltstatistiken". I denna regleras t. ex. vad som får hämtas in från företagen och hur många företag som får tillfrågas. Dessutom finns en särskild statistikrensningslag, som kallas "1. Statistikbereinigungsgesetz" och vars ändamål är att rensa bort onödiga uppgiftsinsamlingar. Varje uppgiftsinsamling granskas noga såväl i fråga om enskilda uppgiftskrav som i fråga om syftet. Utländska förhållanden redovisas närmare i *bilaga 5*.

DEFU har valt namnet "Lag (1981:00) om statliga myndigheters allmänna uppgiftsinsamlingar från företag, andra näringsidkare eller kommuner". DEFU har inte ansett det nödvändigt att ta med organisationer. Uppgiftsinhämtandet från dessa bedöms inte ha en sådan omfattning, att det bör regleras. Lagen är så utformad, att den inte skall komma i konflikt med de lagar och förordningar, som innehåller bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter. Avvikande bestämmelser i andra lagar och förordningar avseende svarstider, anstånd, befrielse och viten gäller i stället för den av DEFU föreslagna lagen. Lagen får därför sin största betydelse inom de områden, där det inte finns bestämmelser om samråd, svarstider, anstånd, befrielse och viten. DEFU förutsätter dock att de regler som föreslås blir vägledande i de fall där avvikelser finns.

Lagen gäller insamlingar för statistik, planering, beskattning, uppbörd, tillsyn eller tillstånd. Allmänna uppgiftsinsamlingar är de insamlingar en myndighet genomför för att få underlag för planering och beslut i allmänhet. De insamlingar, som sker i ett förvaltningsprocessuellt förfarande mellan en myndighet och ett enskilt företag omfattas *inte* av lagen. En myndighet kan dock i ett sådant enskilt ärende (t. ex. tillstånd) använda en standardblankett. Beslutet om blankettens utformning skall då ses som ett ärende, som omfattas av lagen. I regel är dock de uppgifter, som krävs in i ett ärende, av det slag som nu beskrivits, särskilt avpassade för att bilda underlag för beslut i ärendet. Självklart skall alltså inte ett företag som i sådant ärende avkrävs uppgifter särskilt kunna överklaga eller begära befrielse från uppgiftsskyldigheten. Anser företaget att de uppgifter som krävs in är olagliga eller för betungande, får företaget därför påtala detta i det vanliga processuella förfarandet, om företaget överklagar beslutet till en överprövande myndighet. Det förtjänar att upprepas, att den lag, som

DEFU föreslår, inte inskränker myndigheternas enligt lagar och förordningar ålagda rättstillämpande verksamhet, såsom att beskatta, att ge tillstånd eller att utöva tillsyn. Däremot reglerar den myndigheternas beslut att genomföra allmänna insamlingar¹ inom dessa områden. Lagen gäller också i tillämpliga delar frivilliga insamlingar.

6.3.3 Samråd, översyner och överklagande

Mellan myndigheter och en företrädare för uppgiftslämnarna skall – om företrädaren så önskar – *avtal om samråd* kunna träffas om allmänna uppgiftsinsamlingars syfte, utförande, innehåll och omfattning. Begärs inte avtal har myndigheten inte skyldighet att samråda. Det är således företrädarna för de uppgiftsskyldiga som avgör vilka uppgiftsinsamlingar de anser kräva samråd. I avtalet skall kunna regleras när och hur samrådet skall ske, vad det skall omfatta och andra frågor parterna anser nödvändiga att ta med för att åstadkomma rationella uppgiftsinsamlingar. Kommer man inte överens om ett avtal avgörs frågan av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar.

I avtalet kan t. ex. tas in bestämmelser om *årliga översyner, utvärderingar eller analyser* av allmänna uppgiftsinsamlingar. Sådana översyner skall kunna leda till förändring av uppgiftsinsamlingarna, organisatoriskt såväl som i fråga om dess innehåll, omfattning och utformning. Saknar en myndighet resurser att själv genomföra översyner, skall myndigheten och företrädaren gemensamt kunna begära att regeringen tillsätter en särskild översynsgrupp med uppgift att utvärdera och analysera. Framför allt viktiga blir sådana av regeringen tillsatta översynsgrupper, om myndigheten och företrädaren funnit att en framträdande orsak till insamlingens svårighetsgrad och detaljrikedom är den lag eller den förordning som reglerar insamlingen.

En företrädare för uppgiftslämnare kan vara en organisation eller ett särskilt samarbetsorgan för organisationer, som på ett representativt sätt kan anses företräda olika uppgiftslämnarkategorier. Dessa företrädarens samrådsrätt skall betraktas som en *partsrättighet*. Syftet är att myndigheterna klart skall veta vilka/vilken som har denna partsrättighet. Det är inte avsikten att ett enskilt företag eller en kommun skall ha samrådsrätt. Samrådet skall nämligen inte avse frågor som enbart berör den enskilde uppgiftslämnaren.

DEFU har erfarit att det inom näringslivets huvudorganisationer pågår diskussioner om en samverkan i dessa frågor. Tillskapandet av ett samarbetsorgan, t. ex. "näringslivets uppgiftslämnardelega-

¹ Med insamling förstås även kombinationer av skriftliga insamlingar och inspektioner om de ingår i beslut om allmänna uppgiftsinsamlingar.

tion", skulle enligt DEFU:s mening underlätta såväl för myndigheter som för företag att nå en effektiv och rationell hantering av dessa frågor. Motsvarande representativa organ bör finnas inom den kommunala sektorn.

Samrådsförfarandet har författningsmässigt konkretiserats i 4–5 §§ i den föreslagna lagen. Genom ett samråd skapas goda förutsättningar för en samverkan mellan näringslivet och myndigheterna i frågor om nya, utökade, förändrade och befintliga allmänna uppgiftsinsamlingar. Samråd skall kunna ske varje gång ett beslut om en uppgiftsinsamling träffas, dvs. varje gång uppgiftsplikten skall fullgöras. Om samråd sker kan inte myndigheten genomföra insamlingen under den tid förhandlingar pågår. Kommer berörda företrädare för uppgiftslämnarna och myndigheten inte överens, skall nämligen beslutet om att genomföra insamlingen avgöras av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar. DEFU förutsätter att sådana kontakter mellan parterna upprätthålls att denna möjlighet inte behöver utnyttjas annat än undantagsvis.

DEFU:s strävan med förslaget om samråd är att öka inflytandet för de uppgiftsskyldiga samtidigt som samrådet inte får skapa onödig byråkrati eller hindra myndigheternas legitima behov av uppgifter. Befogenheten att sluta avtal ställer stora krav på parterna ifråga. De enda lagliga (4 § andra stycket, 5 § första stycket) inskränkningarna i avtalsfriheten gäller vad samrådet kan avse (syfte, utförande, innehåll och omfattning) samt att företrädaren skall ha skälig tid att yttra sig till myndigheten. Om enighet om avtalets utformning ej nås, avgörs frågan av regeringen.

För de fall avtal om samråd *inte* har slutits har i 11 § lagen införts en kompletterande bestämmelse om rätt för företrädaren att *överklaga ett beslut* att genomföra en insamling. Om företrädaren finner att en insamling är olaglig eller på annat sätt olämplig, kan denne därför överklaga beslutet. Överklagandet sker inom tre veckor från den dag, då företrädaren fått del av beslutet. Då det gäller beslut som avser föreskrifter till allmän efterrättelse och som ej delges, räknas tiden från den dag, då beslutet tillkännagavs (t. ex. genom kungörelsedelgivning). Detta följer av 12 § förvaltningslagen (1971:290) jämfört med lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. Författningen som reglerar uppgiftskraven avgör på vilket sätt delgivning skall ske. Då det hos statistikförfattningarna ofta saknas särskilda bestämmelser om myndigheternas beslut, innebär den föreslagna bestämmelsen att företrädaren måste delges beslutet. Myndigheternas vana vid detta gör emellertid att den kompletterande besvär bestämmelsen inte innebär något ökat krångel. En annan fördel med att låta företrädaren ha besvär rätt är att den påtagligt förbättrar bevak-

ningen av de allmänna uppgiftsinsamlingarna. Som framhållits i kapitel 5 har det uppenbarligen rätt tveksamhet om den enskildes rätt att överklaga en myndighets beslut att genomföra en uppgiftsinsamling. Vid de kontakter DEFU haft med företrädare för vissa myndigheter har dessa uttryckt sin tveksamhet om en sådan rätt för den enskilde.

DEFU har i denna fråga den bestämda uppfattningen, att besluten om allmänna uppgiftsinsamlingar är överklagbara och att detta även gäller normföreskrifter. Skulle någon tveksamhet om detta ändå råda, föreslår DEFU att frågan klarläggs av regeringen i den proposition som följer DEFU:s förslag. En annan fråga är om överklagbarheten för den enskilde är verkningsfull. Expedieringen av blanketten sker ofta lång tid efter det beslutet har fattats. I regel har då tiden för att överklaga gått ut. Det kan knappast begäras, att den enskilde genom att läsa Post- och Inrikestidningar eller genom att särskilt gå till en myndighet och läsa på dess anslagstavla, skall bevaka sina intressen. Det är därför praktiskt att företrädaren får rätt att överklaga en myndighets beslut.

Enligt vad som f. n. gäller har i lagen (11 § andra stycket) stadgats, att en myndighets beslut att genomföra en insamling skall gälla utan hinder av att ett överklagande sker. En myndighet kan dock föreskriva annat. DEFU vill i detta sammanhang påpeka, att myndigheternas krav på uppgifter är att se som en plikt. Plikter av olika slag skall alltid kunna bli föremål för överprövningar. Överklagbarheten som en av hörnstenarna i de rättssäkerhetsgarantier det svenska förvaltningsförfarandet har, kan och får inte vara föremål för tveksamheter.

DEFU anser det inte nödvändigt att i lagen införa någon bestämmelse om *tillsyn över lagen*. Skulle detta ändå visa sig nödvändigt föreslås den eventuella särskilda myndighet som kan utses enligt 5 § i DEFU:s lagförslag få denna funktion.

DEFU:s förslag om samråd och översyner innebär stora fördelar. Myndigheternas behov av uppgifter från näringslivet och kommunerna tillgodoses utan större hinder. Näringslivet och kommunerna kan genom samrådsförfarandet få en inblick i de olika system som finns och en möjlighet att reagera om situationen så kräver. De kan också bistå myndigheterna i deras strävan att skapa rationella uppgiftsinsamlingar. En mindre effektiv detaljgranskning av blanketter undviks. Staten får möjlighet att pröva om de system den använder är ekonomiskt försvarbara. Det ger förutsättningar för förändringar som kan innebära betydande besparingar.

6.3.4 Svarstider, anstånd och befrielse

Det saknas en enhetlig reglering av de tider, inom vilka begärda uppgifter skall vara en myndighet tillhanda. Myndigheternas praxis varierar. I en del fall har kunnat konstateras, att svarstider mera sätts ut efter myndigheternas egna behov än efter de uppgiftsskyldigas möjligheter att lämna uppgifter.

Svarstider bör i alla slag av uppgiftsinsamlingar sättas så, att uppgiftslämnarna får ordentligt med tid att lämna de berörda uppgifterna. Varje myndighet bör därför utifrån uppgiftsinsamlingens utförande, innehåll och komplexitet själv kunna bedöma svarstidens längd i förhållande till möjligheterna och förmågan att lämna uppgifterna.

När en myndighet sätter ut svarstiderna bör den därför ha klart för sig de uppgiftsskyldigas möjligheter att ta fram, bearbeta och besvara frågorna. Uppgiftsinsamlingarna måste vara väl anpassade till företagens redovisningsperioder. Väljer en myndighet fel tidpunkt, skapas stora problem. Genom det föreslagna samrådsförfarandet kan myndigheten få kännedom om och ta hänsyn till de uppgiftsskyldigas möjligheter att lämna uppgifter inom angivna tider.

Inom statistikområdet, t. ex. SCB:s område, är mätperioderna väl kända. De avser t. ex. första kvartalet, andra kvartalet osv. Om uppgifter efterfrågas för en period, som inte alls är vanlig för företagen eller som ligger långt tillbaka i tiden, uppstår problem. Särskilt inom områdena för beskattning, uppbörd, tillsyn och tillstånd varierar kraven från myndigheternas sida. Företagen krävs på exakta uppgifter avseende en viss fråga som berör t. ex. tillsynen. Att ta fram dessa och att anpassa dem till den tidsperiod myndigheterna angivit, innebär ett omfattande arbete för uppgiftslämnarna. De kortare svarstider DEFU noterat, 7–10 dagar efter mottagandet, finns inom områdena för beskattning, uppbörd, tillsyn och tillstånd. Inom områdena för statistik och planering är tiderna i regel satta med god marginal, 3–6 veckor. Orsaken till denna variation är sannolikt att de myndigheter som arbetar med beskattning, uppbörd, tillsyn och tillstånd inte uppfattar att deras uppgiftskrav utgör allmänna uppgiftsinsamlingar, som innebär ett behov av att särskilt ta hänsyn till svarstiderna. I stället används då de svarstider som finns i det förvaltningsprocessuella förfarandet avseende enskilda ärenden.

En annan faktor att ta med i beräkningen vid svarstider är insamlingarnas anpassning till *alla* de företag som ingår. Insamlingen uppfattas ofta som enhetlig för en viss bransch. Men denna bransch omfattar företag av alla storlekar och med alla slag av ägandeform. Det är på grund av att företagen är så olika som det är

så svårt att ekonomiskt mäta uppgiftslämnandet. Det är alltid den reella arbetsinsatsen, som för det enskilda företaget avgör dess uppgiftsbörda.

Att ange någon generell regel för svarstider är svårt med hänsyn till den mängd olika fall av uppgiftskrav som den skulle reglera. Emellertid bör det vara möjligt att ange ett riktmärke. Den minsta tid, inom vilken uppgifterna skall vara myndigheten tillhanda, skall enligt DEFU:s mening utgöra tre veckor efter det expediering skett av den blankett e. d., som skall tillställas den uppgiftsskyldige. Härigenom inpräntas hos såväl myndigheter som uppgiftsskyldiga, att tre veckor är den minsta tid som *de/s* myndigheten har att räkna med, då den planerar en uppgiftsinsamling, och *de/s* företaget eller kommunen har på sig att behandla och besvara uppgiftsinsamlingen. Självklart uppstår alltid fall, då svarstiden av praktiska skäl skall sättas längre. Likaså finns fall framför allt inom områdena beskattning, uppbörd, tillsyn och tillstånd, som kräver kortare svarstider, då t. ex. fara för undanhållande av skatt eller för liv eller egendom föreligger. Grundregeln om tre veckor bör därför kompletteras med en regel som medger undantag. Det som nu sagts om svarstider finns konkretiserat i 7 § i den föreslagna lagen.

Eftersom uppgiftsplikt är en påлага som – om den inte fullföljs – kan ge straffrättsliga eller vitesrättsliga sanktioner, bör möjligheter öppnas för rätt till *anstånd* och *befrielse*.

En uppgiftspliktig skall alltid kunna få anstånd med att lämna uppgifter om han begär det och kan visa särskilda skäl härför. Rätt till sådant anstånd skall inte vara omgärdat med någon större byråkratisk prövning. Det bör räcka med att den uppgiftsskyldige anger sina skäl, t. ex. att företagets verksamhet omöjliggör ett svar inom den utsatta tiden.

En särskild fråga som DEFU mött i sin prövningsverksamhet är, i vilken utsträckning en myndighet skall kunna ta hänsyn till andra myndigheters uppgiftskrav.

Det handlar alltså om effekten av det som brukar kallas för den sammanlagda uppgiftsbördan. Om den uppgiftsskyldige kan visa att hans sammanlagda uppgiftsbörda är sådan, att det inte kan krävas att uppgifterna lämnas, skall den myndighet, till vilken den uppgiftsskyldige vänder sig kunna

- lämna anstånd eller
- meddela befrielse från skyldigheten att lämna uppgifterna.

Med hänsyn till myndigheternas eventuella behov av uppgifter från det företag som begär *befrielse* samt till den principiellt viktiga frågan om restriktivitet i att befria någon från plikter, kräver en behandling av en ansökan om befrielse att den uppgiftsskyldige verkligen kan visa sådana synnerliga skäl att befrielse skall meddelas. Det behövs, som SCB uttalat i ett hos regeringen

anhängiggjort ärende (se s. 64, not 2) om generell befrielse från att lämna uppgifter till industristatistiken, "en ingående penetrering av de anförda omständigheterna i varje särskilt fall". SCB:s uttalande ger ytterligare en vägledning: "kännetecknande för de fall då anstånd eller befrielse medgivits är att en oförutsedd, akut krissituation uppkommit för den uppgiftsskyldige". En sådan akut krissituation kan uppstå om den sammanlagda uppgiftsbördan lägger totala hinder i vägen för den enskilde. Andra synnerliga skäl än sammanlagd uppgiftsbörda för befrielse kan vara dödsfall, brand, ackord eller liknande. Valet mellan anstånd och befrielse görs *de/s* utifrån den möjlighet myndigheten har att vänta på de begärda uppgifterna och *de/s* utifrån de skäl som åberopas. Vid frågor om sammanlagd uppgiftsbörda skall inblandade myndigheter samråda med varandra. Den myndighet, till vilken den uppgiftsskyldige vänt sig, skall se till att samrådet sker.

Det som nu sagts om anstånd och befrielse finns i 8–9 §§ i den föreslagna lagen.

Slutligen bör en myndighet eftersträva att uppgiftsinsamlingar ej förläggs i samband med jul- eller nyårshelgerna eller till semester-tid. Kan en sådan enkel målsättning fullföljas skulle mycket av den irritation DEFU mött i dessa frågor upphöra. DEFU har inte funnit det nödvändigt att reglera denna fråga i lagen.

6.3.5 Laglighet och viten

Under sitt arbete har DEFU ibland kunnat notera, att tveksamhet förelegat om en insamling varit helt laglig eller ej, ofta beroende på att uppgiftsinhämtandet sker i så olika former och härleder sitt stöd från såväl lag, förordning, föreskrifter, råd och anvisningar som enskilda beslut.

Det bör uppmärksammas att den lag DEFU föreslår även i tillämpliga delar gäller frivilliga allmänna uppgiftsinsamlingar. Med frivillighet menas de insamlingar där det inte finns någon skyldighet att lämna uppgifter.

För att undvika missförstånd om en insamling är laglig eller ej skall följande gälla (se 2 § DEFU:s lagförslag).

En myndighet skall *för varje gång* den fattar ett beslut om en allmän uppgiftsinsamling ange:

- det författningsstöd myndigheten har, t. ex 35 § fondkommis-sionslagen (1979:748).

- vilka som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter (t. ex. företag inom åkeribranschen, företag av en viss storleksordning osv.)

- vad den uppgiftsskyldige skall iaktta när han lämnar uppgifter-na (t. ex. i fråga om svarstider)

- information om vad uppgifterna skall användas till (t. ex. statistikunderlag; för beslut i allmänhet om tillsyn eller tillstånd)
- om samråd skett och i så fall med vem.

För att den uppgiftsskyldige skall ha klart för sig sin skyldighet, föreslår DEFU att en myndighet bifogar sitt beslut om insamlingen till det underlag (blankett e. d.) som tillställs den uppgiftsskyldige. I fråga om frivilliga insamlingar skall myndigheten klart ange att insamlingen är frivillig. Detta framgår av DEFU:s lagförslag (2 § andra stycket).

Skulle en myndighet ändå påföra någon uppgiftskrav utan lagligt stöd, kan givetvis den uppgiftsskyldige överklaga beslutet. Hinner han inte med det före besvärstidens utgång, kan han genom en särskild skrivelse till myndigheten ansöka om att få bli befriad, därför att ett uppgiftskrav är olagligt.

Uppgiftslämnandet är som tidigare sagts en plikt. Fullgör man inte sin skyldighet, skall en myndighet alltid kunna förelägga vite. Vitesbeloppet bör kunna sättas så högt som 10 000 kronor. DEFU föreslår bestämmelser även på detta område.

De regler som nu angivits finns i 2 och 10 §§ i den föreslagna lagen. Begreppet "för varje gång" som angetts ovan har inte tagits med i 2 § lagen. Lagrummet skall emellertid tolkas så att en myndighet, som t. ex. årligen återkommer med en uppgiftsinsamling, skall fatta ett *nytt* beslut för varje år. Orsaken är mest av praktisk natur. Under året som gått kan förhållandena ha förändrats så att ändringar i insamlingen behövs. Företrädaren kan då reagera. I regel bör dock sådana frågor vara angivna i avtalet om samråd.

6.3.6 Statliga kommittéer

I de utredningsdirektiv som tillställs de statliga kommittéerna bör i fortsättningen införas en regel, som innebär att en kommitté i sina förslag skall göra en analys och utvärdering av vad informationskraven på företagen, kommunerna och myndigheterna får för effekter i förhållande till det syfte, som kommitténs förslag har. Kommittéerna bör således alltid försöka göra en kostnads/nyttosavvägning av sina förslag.

Kommittéarbetet skall vidare bedrivas så att de enkäter eller undersökningar, som kommittéerna önskar få till stånd, skall vara förberedda, så att de ger ett minimalt arbete för uppgiftslämnarna. Enkäterna och/eller undersökningarna bör alltid vara frivilliga. Emellertid har det visat sig, att kommittéernas insamlingar ibland har en sådan omfattning, att de skapar problem för uppgiftslämnarna. Därför föreslår DEFU att en obligatorisk samrådsskyldighet införs för kommittéerna. Samrådet skall ske med företrädaren.

Syftet är att skapa enkla och rätt anpassade uppgiftsinsamlingar. Bestämmelser om obligatoriskt samråd bör införas i kommittéförfordningen. Någon författningstext bifogas ej.

6.4 Överväganden i samband med förslaget

6.4.1 Uppgiftsbörda

I allmänna verksstadgan (1965:600) och i de olika statistikkungörelserna som berör uppgiftsinhämtandet förekommer uttrycket, att en myndighet skall tillse att den som lämnar uppgifterna ej betungas onödigt. Detta uttryck kan ses på två sätt. Dels kan det avse att myndigheten, då den utformar uppgiftsinsamlingen, skall tillse att alla företag eller kommuner, som ingår i undersökningen, ej betungas mer än nödvändigt med hänsyn till syftet med undersökningen. Detta innebär t. ex. att myndigheten skall utgå från ett slags normalföretag med viss typisk administration, som gör det möjligt att uppgifter kan lämnas. Mindre avvikelser från detta normalföretag måste då accepteras och medför inte att det enskilda företaget betungas onödigt. Dels kan uttrycket förstås så att myndigheten åligger att tillse, att varje enskilt företag ej betungas onödigt. Denna tolkning innebär att myndigheten, om företaget begär anstånd eller befrielse, har att utgå från det enskilda företags speciella omständigheter och förmåga att lämna uppgifter.

Det har i praktiken visat sig svårt att få en enhetlig tolkning av vad begreppet egentligen syftar till.

Regeringen har dock, som tidigare redovisats, i beslut 1981-05-21, i en fråga som gällde generell befrielse från uppgiftsskyldighet till industristatistiken, uttalat, att det ankommer på SCB att tillse att "bolaget inte betungas onödigt". Ett visst klarläggande av vad begreppet onödigt betungande egentligen betyder får anses ha skett. Utan att dra för långtgående slutsatser av ett enda ärende som prövats av regeringen, kan dock beslutet tolkas så, att en myndighet skall tillse att varje *enskilt* företag, som ingår i en allmän uppgiftsinsamling, inte får betungas onödigt. DEFU har i sitt lagförslag, 3 §, angett *dels* att en uppgiftsinsamling skall vara rimlig i förhållande till syftet med den (avser situation 1 ovan), och *dels* att den ej onödigt betungar det *enskilda* företaget eller den *enskilda* kommunen (avser situation 2). Begreppet onödigt betungande kommer därför i fortsättningen enbart att avse situationen för det enskilda företaget eller den enskilda kommunen. Förutom den anpassning av insamlingen till alla dem som berörs av insamlingen (rimlighetskriteriet) måste myndigheten extra noga överväga sitt syfte med undersökningen och vara beredd att motta ansökningar om anstånd eller befrielse om omfattningen och utformningen skapar särskilda problem hos den enskilde uppgiftslämnaren.

Denna renodling av begreppet onödigt betungande bringar ordning i frågan om i vilken utsträckning myndigheter kan betunga uppgiftslämnarna. Åtgärderna får effekter för myndigheterna vid såväl planerings- som beslutsarbetet som då insamlingen skall verkställas.

6.4.2 Prioritering och informationsskyldighet

Då frågor om svarstider och uppgiftsbelastning avgörs kan problem uppstå, vilken prioriteringsordning som skall gälla för de allmänna uppgiftsinsamlingarna. Enligt DEFU:s mening bör följande gälla:

1. Uppgiftsinsamlingar enligt skatteförfattningar.
2. Uppgiftsinsamlingar enligt tillsyn och tillstånd
3. Uppgiftsinsamlingar för statistiska och andra administrativa ändamål än de som ansetts under 1 och 2.

I fråga om informationsskyldigheten bör noteras, att en myndighet alltid bör vara skyldig att på lämpligt sätt informera (t. ex. i ortspressen) om pågående och planerade uppgiftsinsamlingar. Det skulle även vara tänkbart att införa en regel om *obligatoriskt* offentliggörande i massmedia. För mera återkommande uppgiftsinsamlingar, huvudsakligen inom området för statistik, bör myndigheten, om det inte är onödigt, till dem som berörs, en gång per år översända information om under året planerade insamlingar, när dessa kommer att sändas ut och vilka svarstider som beräknas gälla.

De frågor som berörts ovan har inte ansetts nödvändiga att reglera i lagen.

6.4.3 Kostnader

DEFU:s förslag innehåller ytterst ringa kostnader för statsverket. De besparingar för företag, kommuner och statsförvaltning som DEFU:s förslag leder till, kan inte kvantifieras. Sannolikt bör emellertid väsentliga besparingar för samtliga parter vara möjliga. (Se dock vad som sagts om kostnader sid. 24.)

6.4.4 Registrering av allmänna uppgiftsinsamlingar

DEFU hade i uppdrag att utreda behovet av ett register, som är så utformat, att man kan följa hur uppgiftslämnandet förändras, såväl på enskilda områden som totalt sett. I kapitel 4 har redogjorts för DEFU:s arbete med och utvärdering av statskontorets dokumentationscentral över statliga ADB-system (DOC).

I den framtida bedömningen av hur omfattande allmänna uppgiftsinsamlingar bör vara, vore det värdefullt att kunna följa

insamlingarnas omfattning, struktur och inriktning. Likaså vore det motiverat att på ett systematiskt sätt förteckna enskilda uppgifts-krav per insamling. DEFU har emellertid bedömt att dessa uppgifter är alltför komplicerade och arbetskrävande. Det räcker enligt DEFU:s mening med att varje myndighet åläggs upprätta en särskild förteckning över sina planerade och beslutade uppgiftsinsamlingar. DEFU föreslår att detta särskilt anges i lagen (6 §). Med "planerade" skall förstås sådana insamlingar, där en myndighet formellt har fattat ett beslut att utreda om en allmän uppgiftsinsamling skall komma till stånd. Genom förteckningen ges möjligheter till överblick över insamlingarna, någon som f. n. helt saknas.

6.4.5 Sekretess- och integritetsskydd

DEFU har försökt klarlägga om sekretess- och integritetsskyddet hindrar samordning av uppgiftsinsamlingar och samutnyttjande av uppgifter.

DEFU:s prövningsverksamhet, företagsbesök och utvärderingen av statskontorets dokumentationscentral pekar på att dubbelinsamlingar är få och möjligheten till samordnat datautnyttjande är begränsad. SCB är den myndighet som har de flesta uppgifter, vilka skulle kunna utnyttjas av andra myndigheter. Möjligheterna begränsas dock av nödvändigheten för SCB att upprätthålla förtroendet hos uppgiftslämnarna. SCB har framhållit, att kvaliteten på de insamlade uppgifterna sjunker, om andra myndigheter får ta del av uppgifterna.

DEFU har konstaterat att sekretessskyddet hindrar samutnyttjandet då andra myndigheter önskar företagsvisa uppgifter från SCB. SCB:s restriktivitet att lämna ut uppgifter har emellertid inte i någon större utsträckning ökat antalet dubbelinsamlingar. Det är inte möjligt att dra några generella slutsatser, som kräver särskilda förslag av DEFU. Det enda som kan framhållas är att inget tyder på att sekretess- eller integritetsfrågorna innebär hinder av större betydelse för uppgiftsinsamlingarna.

6.4.6 Ersättning för uppgiftslämnandet

I kapitel 4 har för- och nackdelar med att ersätta företagen för deras uppgiftslämnande belysts.

Det är viktigare att på andra sätt än genom ersättning skapa ändrade förhållanden avseende uppgiftsinsamlingarna. En bra metod är att myndigheterna i ökad utsträckning försöker beräkna kostnaderna även för de uppgiftsskyldiga. Härigenom skapas en bättre avvägning mellan kostnad och nytta. Det föreslagna sam-

rådsförfarandet kan även behandla frågan om syftet med en insamling nås till rimliga kostnader både för uppgiftslämnare och uppgiftsinhämtare. Sannolikt kan det även bli möjligt att finna rätta metoder att göra kostnads/nyttoavvägningar i de samtal och diskussioner som följer av ett avtal om samråd.

6.5 Övrigt

DEFU hade också uppdraget att utreda vilka obligatoriska uppgifter som framdeles kunde göras frivilliga. Någon sådan genomgång har DEFU ej haft möjlighet att göra. Enligt DEFU:s mening bör dock en myndighet i så stor utsträckning som möjligt eftersträva frivillighet även i sådana fall då uppgiftsplikt nu föreligger.

Bilaga 1 Direktiv

Dir 1977:98

Departementschefen, statsrådet Mundebo, anför.

Regeringen har tidigare i år föreslagit riksdagen att godkänna vissa riktlinjer för hur företagens uppgiftslämnande skall begränsas och underlättas. Riksdagen har beslutat enligt förslaget (prop. 1976/77:115, FiU 1976/77:25, rskr 1976/77:268).

Riktlinjerna innebär bl. a. att följande tre åtgärder skall vidtagas. För det första skall nya uppgiftskrav och -rutiner, såväl tillfälliga som permanenta prövas hårdare. För det andra skall de uppgiftskrav och -rutiner som i dag finns gås igenom systematiskt. För det tredje skall i framtiden rutinerna inom varje verksamhetsområde prövas; det kan ske fortlöpande eller med jämna mellanrum.

Den enskilda myndigheten måste svara för huvuddelen av arbetet och det är naturligtvis därvid av stor betydelse att inom varje myndighet skapas en förståelse för den belastning som uppgiftslämnandet kan innebära för företagen, särskilt för de mindre. För att åstadkomma en större restriktivitet i myndigheternas uppgiftsinhämtande har nya bestämmelser i denna del utfärdats genom ändringar i allmänna verksstadgan (1965:600) och förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen (1977:602 resp. 1977:601). Centrala insatser behövs emellertid också. I propositionen nämnde jag att jag hade för avsikt att begära bemyndigande att tillkalla en delegation med uppgift att aktivt verka för att förenkla och hålla nere företagens uppgiftslämnande. Detta skall ske nu.

En väsentlig uppgift för delegationen blir att verka för en ömsesidig förståelse mellan myndigheter och företag i fråga om uppgiftslämnandets syften och konsekvenser. Eftersom många myndigheter och många företag är berörda av uppgiftsinsamling bör det även vara en uppgift för delegationen att överväga hur man på lämpligt sätt skall kunna sprida kunskap – både inom myndigheterna och till företagen – om den restriktivitet som avses tillämpas och de närmare regler som i övrigt bör gälla för uppgiftsinsamlandet.

Delegationen skall bl. a. lägga grunden för en fortlöpande bevakning av uppgiftslämnandet. Avsikten är att de erfarenheter som vinnas av delegationens arbete tillsammans med resultaten av de kartläggnings- och utredningsuppgifter som åläggs delegationen skall kunna tjäna som underlag för statsmakternas ställningstagande till hur permanenta organisatoriska åtgärder på detta område bör utformas. Delegationens arbete skall därför tidsbegränsas till tre år och avslutas med en utvärdering av verksamheten. Delegationen skall årligen före oktober månads utgång lämna en översiktlig rapport över sin verksamhet.

En huvuduppgift för delegationen skall vara att föreslå åtgärder för att reducera och förenkla uppgiftslämnandet. Denna verksamhet bör i första hand inriktas på att få till stånd en noggrann och allsidig prövning av alla nya eller ändrade uppgiftskrav. I verksamheten skall ingå att ge råd och service till de uppgiftsinsamlade myndigheterna. Delegationen skall även vara remissorgan dit utredningsbetänkanden och andra förslag remitteras för synpunkter på hur förslagen påverkar företagens uppgiftslämnande. Delegationen bör också informera företagen om sin verksamhet och stimulera dem att inkomma med synpunkter och förslag, särskilt med anknytning till konkreta fall, som rör uppgiftslämnandet.

Jag avser att senare föreslå regeringen att utfärda särskilda bestämmelser om anmälningsskyldighet för myndigheterna när de föreskriver ny eller ökad uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna bör också reglera delegationens möjligheter att ingripa mot ny eller ökad uppgiftsskyldighet. Myndigheterna bör sålunda åläggas att anmäla ny eller ökad uppgiftsskyldighet till delegationen. Anmälan bör avse uppgifternas innehåll och vilka uppgiftslämnare som berörs. Den förutsätts skola göras i så god tid att delegationen får faktiska möjligheter att granska uppgiftskraven. Om delegationen anser att en uppgift inte bör samlas in bör den redovisa det för myndigheten. Delegationen bör också kunna föreslå myndigheterna villkor för uppgiftsinlämnandet, t. ex. central omräkning, viss förläggning i tiden, samutnyttjande av uppgifter och återrapportering. Om myndigheterna inte vill följa delegationens rekommendationer, bör delegationen kunna underställa frågan regeringens bedömning, om frågan är av principiell betydelse. Delegationen kommer att få befogenhet att utfärda anvisningar som närmare reglerar utformningen av myndigheternas uppgiftsanmälan.

Vidare behövs en genomgång av samtliga uppgiftsrutiner. Delegationen bör verka för och delta i prövningen. Enligt min uppfattning är det dock inte praktiskt genomförbart för delegationen att på tre år gå igenom alla uppgiftskrav från den offentliga förvaltningens sida. Delegationen skall därför till att börja med välja ut ett antal sektorer – exempelvis inom skatteområdet eller samhällsplane-

ringen – och där i detalj gå igenom de uppgifter som samlas in samt de bestämmelser som reglerar uppgiftsinsamlingen. Genomgången bör innefatta en undersökning av hur uppgiftslämnandet ter sig från företagens sida, särskilt för de mindre företagen. Delegationen skall då bedöma om de uppgifter som hämtas in i sektorn kan avvaras, förenklas eller samordnas genom olika åtgärder t. ex. ändrade rutiner eller författningsändringar. Berörda myndigheter bör medverka i detta arbete bl. a. genom att biträda delegationen med undersökningar och analyser. Sådant biträde bör ges hög prioritet hos myndigheten. De metoderfarenheter som delegationen gör bör utnyttjas när andra sektorer går igenom senare.

För att delegationen skall kunna bedöma möjligheterna att utnyttja redan insamlade uppgifter eller samordna olika myndigheters uppgiftsinsamlande, behövs någon form av registrering av de uppgifter som hämtas in regelbundet. Eftersom statskontoret och statistiska centralbyrån redan arbetar med denna fråga, skall delegationen härvidlag samverka med dem för att så långt möjligt bespara statsförvaltningen och uppgiftslämnarna dubbelarbete. Det finns enligt min mening behov av ett register som är så utformat att man kan följa hur uppgiftsinhämtandet förändras, såväl på enskilda områden som totalt sett.

Delegationens andra huvuduppgift blir att lägga grunden för en fortlöpande bevakning av uppgiftslämnandet och ta fram förslag till mer permanenta åtgärder. Som ett led i detta arbete skall delegationen göra en allmän kartläggning av vad uppgiftslämnandet, särskilt den samlade effekten av uppgiftsfloran, innebär för företagen. Kartläggningen skall bl. a. ge en bild av uppgiftsinsamlingens omfattning och karaktär för olika branscher, typer av företag o. d. samt av hur besvärligt det är för företagen att lämna olika uppgifter. Den skall också belysa uppgiftsinsamlandets kostnader liksom andra effekter exempelvis som ev. återhållande faktor vid planer på nyetablering och bibehållande av framför allt mindre företag. En sådan undersökning bör ge ett bättre underlag både för avvägningar i fråga om enskilda uppgifter och för att utfärda råd och riktlinjer till uppgiftsinsamlande myndigheter. Det är tänkbart att detta kartläggningsarbete kan samordnas med arbetet med att upprätta ett register över uppgiftsinsamlandet.

En väsentlig uppgift för delegationen blir vidare att stimulera de uppgiftsinsamlande myndigheterna att på ett ändamålsenligt sätt återföra den insamlade informationen till företagen.

Delegationen skall också utreda om kraven på sekretess- och integritetsskydd för uppgifter hindrar samordning av uppgiftsinsamlingen och samutnyttjande av uppgifter. Jag har i proposition 1976/77:115 redovisat min principiella syn på dessa frågor.

En annan utredningsuppgift bör bli att belysa för- och nackdelar

med att ersätta företagen för deras uppgiftslämnande. Delegationen skall på denna punkt också beakta vad som har anförts i finansutskottets yttrande hösten 1976 om företagens uppgiftsskyldighet (FiU 1976/77:3).

Ytterligare en utredningsuppgift för delegationen bör bli att gå igenom uppgifter som företagen i dag är skyldiga att lämna men som framdeles skulle kunna samlas in på frivillig väg. Genomgången bör ske med utgångspunkt i vad jag anført om detta i propositionen 1976/77:115.

Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en delegation med högst 11 ledamöter för att aktivt verka för att begränsa och underlätta företagens uppgiftslämnande,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt delegationen.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till ledamot, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives,

att kostnaderna skall belasta budgetdepartementets kommittéanslag.

Bilaga 2 Förordning (1978:11) om prövning av myndig- hets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer;

utfärdad den 19 januari 1978.

Regeringen föreskriver följande.¹

1 § Statlig myndighet som avser att samla in nya uppgifter för administrativa eller statistiska ändamål från företag, kommuner eller organisationer skall, i den utsträckning som anges i denna förordning, anmäla detta till delegationen för företagens uppgiftslämnande. Detsamma gäller när en myndighet avser att öka omfattningen av uppgiftsinsamlande eller ändra insamling så att ändringen kan medföra ökat arbete för uppgiftslämnarna. Anmälningsskyldighet föreligger dock inte i fråga om insamling för forskningsändamål inom universitets- och högskoleväsendet.

Insamling beslutad av riksdagen eller regeringen prövas av delegationen endast i den utsträckning innehåll och utformning inte närmare anges i författning.

2 § Myndighet skall lämna delegationen den information som denna behöver för att pröva anmälan.

3 § Myndighet får ej börja samla in uppgifter innan delegationen har fattat beslut i ärendet. Delegationen får i beslutet ange villkor för uppgiftsinsamlingen. Godtar myndighet inte delegationens beslut och är ärendet av principiell betydelse, får delegationen hänskjuta ärendet till regeringens prövning.

4 § Godtar myndighet inte delegationens beslut får myndigheten ändå samla in uppgifterna, om

1. delegationen inte har fört ärendet under regeringens prövning inom en månad efter det att delegationen underrättats om att myndigheten inte godtar beslutet eller

¹ Jfr prop.
1976/77:115, FiU 25,
rskr 268.

2. myndigheten har erhållit underrättelse från delegationen att denna inte avser att hänskjuta ärendet till regeringen.

5 § Bestämmelser i övrigt om inhämtande av uppgifter finns i allmänna verksstadgan (1965:600), förordningen (1975:567) om rationalisering inom den civila statsförvaltningen och förordningen (1975:1429) om samråd och anlitande av statistiska centralbyrån i frågor rörande statistisk produktion m. m.

6 § Närmare bestämmelser för verkställigheten av denna förordning meddelas av delegationen.

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 1978 och gäller till utgången av år 1980.

Bilaga 3 Bestämmelser utfärdade av DEFU

Riktlinjer för delegationens prövning av myndigheternas uppgiftsinsamling finns i *Förordningen om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer, SFS 1978:11*.¹

Med stöd av denna förordning har DEFU utfärdat de bestämmelser, som återges i det följande och som gäller fr. o. m. 1978-02-01 och tills vidare. Syftet med dessa bestämmelser är främst att underlätta myndigheternas arbete med att anmäla nya eller ändrade uppgiftskrav till DEFU. Bestämmelserna är att betrakta som praktiska anvisningar till förordningen. De återges i anslutning till förordningens respektive paragrafer.

1 § Statlig myndighet som avser att samla in nya uppgifter för administrativa eller statistiska ändamål från företag, kommuner eller organisationer skall, i den utsträckning som anges i denna förordning, anmäla detta till delegationen för företagets uppgiftslämnande. Detsamma gäller när en myndighet avser att öka omfattningen av uppgiftsinsamlande eller ändra insamling så att ändringen kan medföra ökat arbete för uppgiftslämnarna. Anmälningsskyldighet föreligger dock inte ifråga om insamling för forskningsändamål inom universitets- och högskoleväsendet.

Insamling beslutad av riksdagen eller regeringen provas av delegationen endast i den utsträckning innehåll och utformning inte närmare anges i författning.

Bestämmelser

Uppgiftsinsamlare

Med statlig myndighet avses avses här även statlig institution, statligt affärsdrivande verk, kommitté eller särskild utredare enligt kommittéförordningen.

Central myndighet som beslutar att länsstyrelse, annan regional

¹ Se även prop. 1976/77:115. FiU 1976/77:25, rskr 1976/77:268 och Dir. 1977:98.

eller lokal myndighet skall samla in uppgifter skall anmäla detta till DEFU. Länsstyrelse, annan regional eller lokal myndighet som gör ändring eller tillägg i uppgiftsinsamling som beslutats av central myndighet, skall göra anmälan till DEFU om detta.

Uppgiftslämnare

Med *företag* avses DEFU aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, kredit- och försäkringsinstitut, stiftelse, dödsbo, enskild näringsidkare, enkelt bolag, partrederi och filial till utländskt företag, eller enskilt arbetsställe tillhörande sådant företag.

Med *kommun* avses landstingskommun, primärkommun, kommunalförbund, kommunalt affärsdrivande verk och kommunal stiftelse.

Med *organisation* avses branschorganisation, facklig organisation, ideell förening, stiftelse samt kommun- och landstingsförbund.

Nya uppgifter – ny uppgiftsinsamling

Uppgiftsinsamling betraktas som ny om den

- inte tidigare genomförts
- omfattar i huvudsak sådana uppgifter som inte tidigare samlats in (*dvs nya uppgifter*)
- genomförs med glesare intervall än ett år.

Utökat uppgiftsinsamlande – ändrad insamling

Tidigare genomförda insamlingar skall anmälas om

- de skall genomföras oftare
- fler uppgifter skall samlas in från varje uppgiftslämnare
- insamlingen riktar sig till andra uppgiftslämnare än tidigare, t. ex. genom ändrad urvalsprincip
- ändring medför att vissa uppgifter ersätts av andra
- ändring i övrigt kan medföra ökat arbete för uppgiftslämnarna.

Frivilliga eller i lag reglerade insamlingar

Oavsett om uppgiftsinsamling för statistiska eller administrativa ändamål är beslutad av riksdagen eller regeringen eller om insamling är baserad på frivilligt uppgiftslämnande föreligger skyldighet att anmäla uppgiftsinsamlingen.

Provundersökningar omfattas av anmälningsskyldigheten.

Uppgiftsinsamling för administrativa ändamål

Insamlingar för administrativa ändamål omfattar t. ex ansökningar om bidrag, tillstånd och liknande, liksom blanketter för skatte- och avgiftsberäkning samt kontroll. Uppgiftslämnande av detta slag omfattas av anmälningsskyldigheten. Innan myndighet fastställer nya eller ändrade formulär, blanketter, anvisningar eller liknande skall därför DEFU pröva insamlingen.

Uppgiftsinsamlingar som ej prövas av DEFU

Myndighets kontakt för att inhämta uppgifter från *ett* enskilt företag, *en* kommun eller organisation skall ej anmälas till DEFU. Exempel på detta är myndighets infordrande av uppgifter som komplettering till ansökan eller besvär. Taxeringsrevision är ett annat exempel. Om en organisation i sin tur måste vända sig till sina medlemmar för att få underlag skall dock insamlingen anmälas till DEFU.

Remiss från myndighet omfattas inte av anmälningsförfarandet.

2 § Myndighet skall lämna delegationen den information som denna behöver för att pröva anmälan.

Bestämmelser

För varje uppgift som begärs in skall myndighet uppge om samma eller likartad uppgift redan finns inom den egna myndigheten. Det är en fördel om myndigheten också kan uppge om sådan uppgift samlats in av annan myndighet.

Anmälan innehåll

Anmälan om *ny uppgiftsinsamling* skall i princip redovisa

- syftet med insamlingen
- uppgifter som skall samlas in och vad dessa kommer att användas till
- konsument eller beställare av insamlingen
- lag, förordning eller annat som reglerar insamlingen
- hur uppgifterna skall samlas in, registreras, kontrolleras och bearbetas
- urvalsprinciper för insamlingen
- hur många uppgiftslämnare som berörs av insamlingen, fördelade efter t. ex. storlek och bransch

- hur insamlingen uppskattningsvis belastar uppgiftsinlämnarna i kostnad eller arbetstid
- insamlade myndighets kostnad för behandling och bearbetning av uppgifterna
- formulär, anvisningar och annat material som skall användas för insamlingen.

Anmälan om *utökad eller ändrad uppgiftsinsamling* skall i huvudsak innehålla samma beslutsunderlag som anmälan om ny insamling. Sådan anmälan kan emellertid vara mycket kortfattad. Vid smärre utökningar räcker det med att utkast till ändrad blankett/anvisning sänds till DEFU med en kort motivering för ändringen. Vidare skall anges vad denna kan innebära i merarbete för uppgiftslämnarna.

Anmälningstider

Myndighet skall ta inledande kontakt med DEFU redan när en insamling planeras. Vid en sådan kontakt kan myndigheten komma överens med DEFU om att successivt lämna delar av anmälan allteftersom förberedelsearbetet för insamlingen fortskrider eller att få ändra innehållet i anmälan.

Anmälan om *ny insamling* skall lämnas till DEFU *senast två månader innan* myndigheten fattar beslut om insamlingens utformning och omfattning.

Anmälan om *utökad eller ändrad insamling* skall lämnas till DEFU *senast en månad* innan myndigheten fattar beslut om ändring av insamlingen.

Överenskommelse om annan tid kan träffas om särskilda skäl föreligger.

3 § Myndighet får ej börja samla in uppgifter innan delegationen har fattat beslut i ärendet. Delegationen får i beslutet ange villkor för uppgiftsinsamlingen. Godtar myndighet inte delegationens beslut och är ärendet av principiell betydelse, får delegationen hänskjuta ärendet till regeringens prövning.

4 § Godtar myndighet inte delegationens beslut får myndigheten ändå samla in uppgifterna, om

1. delegationen inte har fört ärendet under regeringens prövning inom en månad efter det att delegationen underrättats om att myndigheten inte godtar beslutet eller

2. myndigheten har erhållit underrättelse från delegationen att denna inte avser att hänskjuta ärendet till regeringen.

Bestämmelser

DEFU:s beslut

Efter prövning av myndighets anmälan fattar DEFU beslut. DEFU kan godkänna eller avvisa uppgiftskraven.

DEFU:s beslut om godkännande kan vara förenat med villkor. Dessa kan exempelvis avse insamlingens form och omfattning, tidpunkten för den, återrapportering till uppgiftslämnarna och redovisning av resultat. Villkoren i beslut kommer att utformas i kontakt med respektive myndighet.

Uppgiftsinsamling beslutad av riksdagen eller regeringen kan inte avvisas av DEFU. DEFU:s godkännande kan däremot vara förenat med villkor.

5 § Bestämmelser i övrigt om inhämtande av uppgifter finns i allmänna verksstadgan (1965:600), förordningen (1975:567) om rationalisering inom statsförvaltningen och förordningen (1975:1429) om samråd och anlitande av statistiska centralbyrån i frågor rörande statistisk produktion m. m.

6 § Närmare bestämmelser för verkställigheten av denna förordning meddelas av delegationen.

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 1978 och gäller till utgången av år 1980.

Einige der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung sind:
 1. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die
 2. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die
 3. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die
 4. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die
 5. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.5. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.6. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.7. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.8. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.9. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

5.10. Bestimmung der DELU
 Die Bestimmung der DELU ist ein sehr wichtiger Teil der
 Untersuchung. Die DELU ist ein sehr wichtiges Instrument für die

Bilaga 4 Några frågor inför en uppgiftsinsamling – En checklista från DEFU

Till er som planerar en uppgiftsinsamling

DEFU (delegationen för företagens uppgiftslämnande) har prövat och lämnat synpunkter på flera hundra statliga uppgiftsinsamlingar som riktat sig till företag, kommuner och organisationer. Våra erfarenheter av hur statliga myndigheter och utredningar planerar sina uppgiftsinsamlingar är inte odelat positiva. Det finns många insamlingar som är väl förberedda men alltför många har brister i planering och övriga förberedelser.

Vi vill genom denna checklista hjälpa er som står i begrepp att planera en uppgiftsinsamling. Till er hjälp har vi utarbetat en förteckning med ett antal frågor som vi vill att ni tänker igenom vid er planering. Kanske passar inte alla punkter på listan just er insamling. Insamlingar för administrativa ändamål skiljer sig t. ex ofta från statistiska insamlingar. Men vi tror att det finns många frågor i listan som kan hjälpa er att göra en mer fullständig planering.

Det är självklart att om ni förbereder er noggrant ökar förutsättningarna för att resultatet skall bli bra. Samtidigt gör ni det enklare för er själva och för oss när vi skall pröva insamlingen. Risken minskar för att ni skall behöva göra tidsödande kompletteringar under ärendets gång.

När ni nått slutet på checklistan skriv kortfattat ned er plan i en anmälan till oss. I våra bestämmelser finner ni vilka insamlingar som skall anmälas till oss och vad er anmälan skall innehålla. Har ni frågor om checklistan eller om hur ni skall utforma er anmälan, ring oss gärna. Det går också bra att beställa flera exemplar av vår checklista. Vårt telefonnummer är 08/22 36 00.

DEFU:s kansli

Syfte och användning

- ☐ Vilka behov motiverar insamlingen? Vad skall den användas till? Finns detta klart redovisat?
- ☐ Är insamlingen reglerad i lag, förordning eller liknande? Om så är fallet var och på vilket sätt?
- ☐ Skall det insamlade materialet belysa vissa problem eller frågor? I så fall, vilka?
- ☐ Om materialet skall ligga till grund för att vissa beslut skall kunna fattas: Vilka beslut gäller det?
- ☐ Hur ser användarnas krav på information ut? Finns dessa dokumenterade i någon form av kravbeskrivning?
- ☐ Hur tillfredsställs i dag behovet av motsvarande information?
- ☐ Har ni övervägt om det aktuella problemet kan utredas på annat sätt än genom den planerade insamlingen?

Samordning med andra insamlingar

- ☐ Finns de efterfrågade uppgifterna tillgängliga hos någon annan myndighet? Har ni undersökt detta?
- ☐ Är det möjligt att uppgifterna kan finnas i ett statligt ADB-register? Har statskontorets dokumentationscentral kontaktats?
- ☐ Om det gäller en datainsamling för statistiska ändamål: Har SCB kontaktats?
- ☐ Kan de efterfrågade uppgifterna finnas hos någon intresseorganisation (t. ex. branschorganisation)? Har ni tagit kontakt för att undersöka detta?
- ☐ Har ni undersökt om någon annan myndighet eller organisation planerar att samla in uppgifter från samma kategori uppgiftslämnare vid närliggande tidpunkt? Om så är fallet: Finns möjligheter till en samordnad insamling?
- ☐ Har ni undersökt andra möjligheter till samarbete (t. ex. utbyte av erfarenheter eller kunskaper) med myndigheter eller organisationer som planerar eller genomför insamlingar inom det aktuella området?

Kontakter med uppgiftslämnare

- ☐ Har ni tagit kontakt med några uppgiftslämnare eller någon organisation som representerar uppgiftslämnarna, t. ex. branschorganisation eller kommunförbund för en diskussion om insamlingen?
- ☐ Är avsikten att använda någon särskild grupp med represen-

tanter för uppgiftsanvändare och/eller uppgiftsinsamlare som referensgrupp? Hur är i så fall denna grupp sammansatt?

- ☐ Finns planer på andra former av samarbete med uppgiftslämnarna där dessa får tillfälle att lämna synpunkter på insamlingen innan den genomförs?

Sätt att samla in uppgifter

- ☐ Har alternativa metoder för uppgiftsinsamling diskuterats t. ex. postenkäter, telefonintervjuer, personliga intervjuer eller särskilda sammankomster ("hearings") med uppgiftslämnarna/deras representanter?
- ☐ Vilken metod har ni valt och varför?
- ☐ Har ni gjort eller tänker ni göra någon form av för- eller provundersökning för att få bättre underlag för planeringen av insamlingen?

Insamlingens omfattning

- ☐ Finns det några särskilda krav som styr insamlingens omfattning? Finns det t. ex. uttalade krav på precision för eventuella statistiska resultat?
- ☐ Har ni diskuterat urvalsundersökning? I så fall: Hur?
- ☐ Har ni övervägt andra sätt att minska antalet uppgiftslämnare utan att försämra resultatet av insamlingen? Till exempel att utesluta vissa uppgiftslämnare av mindre vikt för undersökningen, s. k. cut-off?
- ☐ Har ni i övrigt försökt underlätta för uppgiftslämnare med mera begränsade resurser (t. ex. småföretagare) att lämna de uppgifter som begärs?
- ☐ Har ni diskuterat eller övervägt diskussioner om insamlingens omfattning med expertis i metodfrågor? Finns det tillgång till egen expertis eller utomstående experter?

Blanketter, anvisningar och följebrev¹

Utgångspunkter

- ☐ Finns det klart dokumenterat hur insamlingsresultaten skall sammanställas och presenteras som utgångspunkt för utformning av blanketter och anvisningar?
- ☐ Finns det t. ex. särskilda tabell- och analysplaner utarbetade som i detalj anger hur de insamlade uppgifterna skall behandlas?

¹ Frågor som i första hand är aktuella vid en postenkät.

Blankettutformning

- ☐ Är blanketten skriven på enkel och lättförståelig svenska?
- ☐ Är frågorna tillräckligt konkreta och har de tillräcklig anknytning till den svarandes erfarenhet?
- ☐ Är frågorna anpassade till de olika kategorier av uppgiftslämnare som skall svara? Har hänsyn tagits till särskilda branschförhållanden (vedertagna begrepp m. m.)?
- ☐ Skall svaren vara öppna eller skall svarsalternativ ges?
- ☐ Är frågorna alltför värdeladdade? Kan frågorna missförstås?
- ☐ Har blanketterna anpassats till de standarder som finns inom olika områden? Till exempel för maskinskrivning eller för utformning av namn och adresser?
- ☐ Är frågorna och blanketterna utformade med tanke på hur de skall bearbetas? Har blanketterna anpassats för kodning vid maskinell bearbetning eller för optisk läsning?
- ☐ Finns det utrymme för uppgiftslämnarnas kommentarer på blanketten?

Utformning av anvisningar

- ☐ Finns det särskilda anvisningar för ifyllandet av uppgifterna? Är de begripliga? Behöver exempel bifogas?
- ☐ Har ni angivit i anvisningarna vilken grad av noggrannhet som begärs för de olika uppgifterna i enkäten?
- ☐ Har blanketter och anvisningar testats på ett antal uppgiftslämnare?

Följebrevets innehåll

- ☐ Är följebrevet enkelt utformat? Finns det klart angivet vart man vänder sig med frågor?
- ☐ Framgår det klart av följebrevet vad de insamlade uppgifterna skall användas till?
- ☐ Finns det klart angivet i följebrevet om insamlingen har stöd i lag, förordning o. d. eller är frivillig?
- ☐ Har ni klart angivit i följebrev eller på blanketten vilket eventuellt sekretesskydd de lämnade uppgifterna får och vilka som får ta del av uppgifterna?
- ☐ Finns det möjligheter att få uppgiftslämnarnas intresseorganisationer att ställa sig bakom följebrevet?

Service till uppgiftslämnarna

- ☐ Är det lämpligt med någon form av speciell information till uppgiftslämnarna i samband med att insamlingen genomförs? Via facktidskrifter? Via informationsmöten?
- ☐ Finns det möjligheter för uppgiftslämnarna att på ett enkelt sätt få del av resultatet från insamlingen? Har denna möjlighet klart redovisats för uppgiftslämnarna i följebrev eller på blanketterna?
- ☐ Skickas portofritt svarskuvert med?

Insamlingens uppläggning

- ☐ Hur har de olika momenten i insamlingen planerats och dokumenterats? Finns moment som insamling, bearbetning, resultatsammanställning och publicering klart redovisade?
- ☐ Vid vilka tidpunkter genomförs de olika momenten?
- ☐ Har insamlingen lagts vid en tidpunkt som passar uppgiftslämnarna? Finns alternativa tidpunkter?
- ☐ Är ni ute i så god tid att uppgiftslämnarna kan anpassa sina rutiner till insamlingen?
- ☐ Är uppföljningen av uteblivna svar planlagd?

Beräkning av kostnader

- ☐ Vilka kostnadsramar gäller för undersökningen?
- ☐ Finns en kalkyl över kostnaderna för de olika momenten? Hur ser den ut? Vad kostar insamlingen totalt?
- ☐ Har uppgiftslämnarnas arbete och kostnader uppskattats och kalkylerats? Hur?
- ☐ Har ni medvetet strävat efter att hålla nere uppgiftslämnarnas kostnader t. ex. genom urvalsundersökning i stället för totalundersökning, nedbantning av antalet frågor, förtryckning osv.?

Utvärdering av insamlingen

- ☐ Hur skall insamlingen utvärderas? Finns det en särskild grupp (t. ex. sammansatt av användare och/eller uppgiftslämnare) för utvärderingen?
- ☐ Har ni förberett er på att notera de synpunkter från uppgiftslämnarna som kommer in? Hur kommer dessa synpunkter att behandlas?
- ☐ Är det lämpligt att uppgiftslämnarna noterar nedlagd tid på svarsblanketterna? Finns det plats för detta på blanketten?

Hjälp med planeringsarbetet

- ☐ Finns det behov att kontakta särskild expertis i frågor kring undersökningsplanering? T. ex. från SCB?
- ☐ Finns det behov av blanketteknisk expertis t. ex. från statskontoret eller SCB?
- ☐ Finns det behov av att kontakta DEFU i planeringsarbetet (t. ex. då det gäller att planera kontakterna med uppgiftslämnarna)?

Anmälan till DEFU

- ☐ Har bestämmelserna för anmälan till DEFU studerats?
- ☐ Innehåller anmälan de moment som krävs från DEFU:s sida? Om inte: Vad måste kompletteras?
- ☐ Behövs en förhandskontakt med DEFU för att diskutera hur anmälan skall utformas?

Bilaga 5 Utländska förhållanden

Finland

I Finland påbörjades åtgärder för att minska byråkratin under 1979. Under 1980 har en särskild budgetpost tillkommit för att anställa tillfällig personal i syfte att minska anhopning av ärenden hos olika myndigheter. Man har också börjat undersöka möjligheterna att minska enskilda medborgares och företags uppgiftslämnande.

För att få underlag för ett agerande från näringslivet har viss forskning företagits. I en rapport redovisas sålunda att 8 000 årstjänster till en kostnad av 360 milj. mark går åt hos företagen för att klara uppgiftslämnandet till statsförvaltningen och andra institutioner.

En *arbetsgrupp* har tillsatts inom finansministeriet med representanter från näringslivet för att kartlägga och pröva om uppgiftsinhämtandet är nödvändigt.

Danmark

I Danmark har inte uppgiftslämnarfrågorna fått samma uppmärksamhet som i övriga nordiska länder. Danmarks Statistik (motsvarigheten till statistiska centralbyrån i Sverige) har ett samordningsansvar som överensstämmer med förhållandena i Norge och i Sverige. Vare sig inom statistikområdet eller övriga uppgiftslämnarområden har någon allvarligare kritik förekommit. Ingen särskild utredning har tillsatts som följd av de klagomål som dock då och då framförts.

Norge

Rationaliseringsdirektoratet fick 1976 i uppdrag att som ett led i antibyråkratiseringsarbetet utreda vad som kallas "skjemaveldet" från förvaltningens sida. Syftet var att "forenkle det administrative opplegget for kontakter mellom bedriftene og forvaltningen med

sikte på redusert arbeidsbelastning for bedriftene og hurtigere og mer effektiv saksbehandling i forvaltningsapparatet”.

I en rapport i desember 1980 beskrivs problemene på ett sätt som i allt væsentligt overensstammer med DEFU:s erfaringer av situationen i Sverige.

Förslagen som lämnas består i en intensivering av redan existerande verksamhet för att minska oppgiftslämnandet, nämligen:

- att statistikenkäter skall understållas Statistisk sentralbyrå innan de sänds ut
- att arbeidet inom Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket, Toll- og avgiftsdirektoratet och Statistisk sentralbyrå skall intensifieras vad gjelder kontakten med företagen
- att en intensifisert samordning av forvaltningens insamling og anvendning av företagsinformasjon skall ske.

Vidare foreslås ”visse koordineringsfunksjoner blir lagda till ett eksisterende forvaltningsorgan.”

Koordineringsorganets oppgifter foreslås bli

- att vara ”silingsinstans”, dvs. att ha befogenhet att ”forenkle eller redusere de forskjellige forvaltningsorganenes oppgaveinnhenting”.
- att vara remissinstans vid regelforandringar når företagens relation till forvaltningen berøres
- att ta emot og behandle klagomål som företagen kan ha emot forvaltningens oppgiftsinhæmtninger og regelændringer samt
- att koordineringsorganet ges kapacitet att utreda forslag till forenklinger som foreslås.

Koordineringsorganet foreslås ha en styrelse eller ett råd med representanter for forvaltningsorgan med mange företagskontakter. De større næringslivsorganisationerna skall också vara representerte for att ge dessa mulighet till innflytande.

I rapporten næmns att ett av Stortinget tillsatt Skjemanutvalg i en utredning från juni 1980 (NOU 1980:26) foreslår innrettande av ett ”publikumsutvalg med 7–9 medlemmer under ledelse av statsråden i Forbruker – og administrasjonsdepartementet” med oppgift att ”forenkle og forbedre forholdet mellom forvaltningen og publikum på et bredt felt.”

Kanada

I Kanada etablerades 1978 ”The Office for the Reduction of Paperburden” for en periode av två år. Personalen oppgick till 15

personer. Avsikten var att skapa en central instans inom förvaltningen för att åstadkomma såväl omedelbara beslut att lätta uppgiftslämnarbördan för företagen som att planera långsiktiga instanser. "The Controller of Paperburden" fick mandat att ta emot klagomål, förslag och begäran om hjälp från företag i uppgiftslämnarfrågor. I uppdraget låg att rekommendera en minskning av uppgiftslämnandet som beror på statliga tillämpningar, formulär, undersökningar, skyldighet att arkivera handlingar samt onödigt svår lagstiftning och krångliga procedurer.

I de omfattande kontakter som "The Paperburden Office" tog under sitt arbete, ingick myndigheter, företag och branschorganisationer. Målet för verksamheten var att under de två år som stod till förfogande minska företagens kostnader. När verksamheten avslutades 1980 bedömdes kostnadssänkningarna till 300 000 US-dollar per år.

Förslagen till långsiktiga åtgärder för att lätta företagens uppgiftslämnande utgjordes av ändrad lagstiftning, ökade ansträngningar att använda datorer i uppgiftsinsamlingarna samt att "The Treasury Board" skulle ges mandat att fortlöpande se över uppgiftsinhämtandet. Andra uppgifter fullföljs av "The Small Business Secretariat of the Department of Industry, Trade and Commerce".

Områden som varit föremål för översyn och förenklingar är t. ex. statistik och tull. Andra områden, t. ex. skatte- och fiskeriområdena, skall göras till föremål för mera inträngande studier för att minska det federala uppgiftsinhämtandet.

Företagens skyldigheter att arkivera handlingar har uppmärksamats. 40 % av företagens kostnader för arkivhållning beror på federala bestämmelser. Åtgärder har beslutats som i detta avseende anses begränsa företagens kostnader väsentligt.

Förbundsrepubliken Tyskland

I Västtyskland kan uppgiftsinsamlingar endast ske med stöd av lag. Allmänna bestämmelser om hur och på vilket sätt insamlingar för statistiska ändamål får ske finns samlade i den s. k. "Bundesstatistikgesetz". Denna statistiklag reviderades i mars 1980.

Bundesstatistikgesetz, som är en ramlag, tar upp bestämmelser om

- det centrala statistikverket i Wiesbaden ("Statistisches Bundesamt")
- det statistiska rådgivande organet ("Statistischer Beirat")
- hur förbundsvisa statistikinsamlingar skall organiseras och genomföras

- bestämmelser om förfarandet
- vilka som omfattas av uppgiftsplikten
- sekretessbestämmelser
- särskilda bestämmelser rörande EEG.

Till Bundesstatistikgesetz finns särskilda anvisningar som punkt för punkt utvecklar de olika avsnitten. Bl. a. anges att statens behov av information under senare tid ökats. Det är då viktigt att uppgiftsinsamlingarna är flexibla och så litet störande som möjligt för näringslivet.

För varje uppgiftsinsamling finns en särskild lag. Det finns t. ex. en särskild lag för

- industristatistiken ("Gesetz über die Statistik im Produzierenden Gewerbe")
- byggnadsverksamheten ("Zweites Gesetz über die Durchführung von Statistiken der Bautätigkeit und die Fortschreibung des Gebäudebestandes")
- utrikeshandeln ("Gesetz über die Statistik des grenzüberschreitenden Warenverkehrs – Aussenhandelsstatistikgesetz")
- miljövården ("Gesetz über Umweltstatistiken").

Det är alltså inte möjligt att genomföra en insamling utan att denna har beslutats av parlamentet och tagit form av en särskild lag. Lagen anger noggrannt vilka och hur många företag som får tillfrågas. I t. ex. miljövårdslagen anges i fråga om "Abfallsbeseitigung im Produzierenden Gewerbe" att högst 80 000 företag får tillfrågas och det endast vartannat år.

Statistikbegreppet i Västtyskland synes vara något annorlunda än i Sverige, då flera av lagarna i "Statistische Rechtsgrundlagen", som är en fullständig samling av uppgiftsinhämtandet i Västtyskland, innehåller frågor som i Sverige skulle omfattas av tillsynsbestämmelserna i de enskilda lagarna (t. ex. tillsyn enligt miljöskyddslagen).

För att begränsa uppgiftsinhämtandet i Västtyskland tillkom i mars 1980 en särskild statistikrensningslag ("1. Statistikbereinigungsgesetz"). Denna lag, som är den första i raden av flera efterkommande, innehåller bestämmelser som i inskränkande syfte ändrar de statistiklagar som finns. Vid de kontakter som DEFU haft med företrädare för "Statistisches Bundesamt" i Wiesbaden har uppgetts att 40 statistiklagar behandlats, vilket är 1/3 av samtliga lagar. 5 % av lagarna har upphört. Genom statistikrensningslagar hoppas man kunna begränsa och framför allt minska delstaternas uppgiftsinsamlingar.

"Statistischer Beirat", som angetts ovan, är ett rådgivande organ

med företrädare för bl. a. "Statistisches Bundesamt", förbundsmi-
nisteriet, förbundskanslern, förbundsjärnvägen, de delstatliga sta-
tistikverken, de kommunala organen, industrin (BDI) och arbetsgi-
varna (BDA).

Beirat hörs i frågor av metodiskt och tekniskt slag. Vidare kan
Beirat ställa krav på förändringar av uppgiftsinsamlingarna, som
"Statistisches Bundesamt" är skyldigt pröva och – om de finan-
siella förutsättningarna finns – också genomföra.

Storbritannien

Det är främst uppgiftslämnarbördan när det gäller offentlig statistik
som varit föremål för utredningar och åtgärder i Storbritannien.
Jämfört med Sverige är insamlingen av statistik spridd på flera
myndigheter. I ett "White Paper: Government Statistical Service,
April 1981" anges syftet med den statliga statistiken vara *de/s* att
ge objektiv, pålitlig information, men *de/s också* att uppoffringarna
för skattebetalare och uppgiftslämnare inte får vara större än som
är nödvändigt.

Under 1980–81 företogs en översyn av den statliga statistikser-
vicen. Därvid genomfördes omfattande nedskärningar i statistikin-
samlingarna. Detta innebär, enligt den rapport som finns, en kraftig
minskning av uppgiftslämnandet för företagen. En del undersök-
ningar görs nu mindre ofta och andra har fått en reducerad
omfattning. En minskning med 25 % förutses jämfört med omfatt-
ningen för tre år sedan. För förvaltningsmyndigheterna har detta
bedömts innebära en värdefull rationalisering och effekthöjning.

Som viktiga frågor anges:

- Mer kostnadsbesparande sätt att samla in och bearbeta
information.
- Effektivare användning av datorer för statistiska ändamål.
- Effektivare användning av urvalsmetoder.
- Endast sådan information skall inhämtas som är absolut
nödvändig för insamlingen.
- Minskning av uppgiftsbördan genom förenklade administrati-
va system.
- Minskning av kostnaderna för att offentliggöra statistiska och
– om möjligt – även för kostnadstäckning för offentliggörandet.

Ett sätt att underlätta för uppgiftslämnarna är att myndigheter
som framställer statistik skall försöka "skraddarsy" sina enkäter
för varje berört företag. Kostnaderna för det datorbaserade system
som detta förutsätter är höga, men har bedömts lönsamma i ett
längre samhällsekonomiskt perspektiv.

The Survey Control Unit of the Central Statistical Office (SCU)

har sedan 1972 haft i uppdrag att granska samtliga offentliga enkäter som riktar sig till flera än tio uppgiftslämnare.

USA

1942 gavs Office of Management and Budget (OMB), som lyder direkt under landets president, i en särskild lag (the Federal Reports Act of 1942) befogenheten att utfärda anvisningar syftande till att minimera "the paperwork burden upon business enterprises and other persons" förorsakade genom federala påbud. Federala myndigheter som ville samla in information från tio personer eller flera måste underställa OMB sina förslag för godkännande. En kontinuerlig prövning av nya federala uppgiftsinsamlingar påbörjades därmed och har därefter fortsatt i USA.

Under åren 1975–77 granskade Commission on Federal Paperwork problemen och föreslog bl. a.:

1. En genomgripande omorganisation av myndigheterna i de delar där uppgiftslämnandeprocessen kan påverkas.
2. Ett nytt tänkesätt, kallat Service Management, som innebär att allmänheten bereds tillfälle att ge sina synpunkter på och medverka vid tillkomsten av lagar, regler och förordningar.
3. En fortsättning och utvidning av de ansträngningar, som redan påbörjats av förvaltningen.

Kommissionens erfarenheter av uppgiftslämnandets problem har sin direkta motsvarighet i DEFU:s erfarenheter:

"If government just took the time to talk to citizens before it published regulations, issued forms or insisted on new records, its requirements often could be modified to make them less burdensome and costly."

OMB är ansvarig för att kommissionens rekommendationer genomförs. I september 1979 hade genomförts 269 av 520 rekommendationer. OMB rapporterar att den tid enskilda och företag använt för att fylla i federala blanketter har minskat med 125 milj. timmar per år (september 1979). En målsättning är att öka aktiviteten ytterligare. De federala myndigheterna skall bli mera uppfinningsrika i att hitta nya tekniska metoder för hur man *utnyttjar informationen*. Allmänheten skall spela en *större roll* när uppgiftskrav utformas. Alla *nya* och *befintliga* uppgiftskrav skall vara föremål för kontinuerliga *omprövningar* (sunset reviews). Det centrala kontrollsystemet skall förstärkas.

Den dåvarande presidenten Carter uttalade att en reduktion av uppgiftsbördan inte är en engångskampanj. Det är ett kontinuerligt arbete. Det räcker inte med rutinåtgärder.

Några exempel visar hur de federala myndigheterna i USA

minskat uppgiftsbördan.

Arbetsmarknadsministeriet minskade uppgiftslämnandet enligt lagen om säkerställande av pensioner med 1,4 milj. timmar genom att ta bort kravet att de som ansvarar för en pensionsplan skulle lämna uppgifter varje gång pensionsplanen ändrades. Detta minskade antalet rapporter från 600 000 till 50 000 årligen.

Arbetskyddsverket minskade sitt årliga uppgiftsinhämtande genom att ändra urvalsmetoden. I stället för 320 000 arbetsplatser valdes 280 000 genom att ta bort 40 000 arbetsplatser med låg olycksfallsrisk (småföretagare i regel).

Ett exempel från ett departement kan också redovisas.

Handelsdepartementet:

Uppskattad uppgiftsbörda (timmar): 3 017 000

1978 Målsättning	– 4,2 %
1978 Resultat	– 19,2 %
1979 Målsättning	– 6,3 %

I en "Executive Order" från presidenten 1979-11-30 uttalas att blanketter endast skall användas om de är nödvändiga för att samla in den grundläggande information som myndigheten behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Om blanketter används skall de vara så korta som möjligt och utformade så att uppgifter kan ges på ett enkelt och okomplicerat sätt.

En ny lag om begränsning av myndigheternas rätt att inhämta information från enskilda och företag tillkom i mars 1980 och gäller från 1980-10-01. Den heter "Paperwork Reduction Act."

Följande exempel från lagen skall nämnas:

"Myndighets informationsbehov skall uppnås med en minimal uppgiftsbörda för personer och företag som skall lämna uppgifter och uppnås och användas med en minimal kostnad för regeringen".

"Automatisk databehandling och teleöverföring skall utvecklas och användas på ett sätt som förbättrar myndigheternas service, ökar produktiviteten hos myndigheterna, minskar slöseriet och om möjligt den börda informationsbehandlingen hos enskilda och företag för med sig".

I OMB har inrättats Office of Federal Information Policy. Denna leds av en "Administrator" som utses av OMB. OMB:s "Director" skall, enligt lagen, delegera sin beslutanderätt till "Administrator".

Följande befogenheter har "Director" (och således även "Administrator"):

- a) Rätt att utfärda övergripande föreskrifter avseende
 - federal informationspolicy,
 - standards i informationssystem,

- riktlinjer för godkännande av informationsinsamlingar,
 - minskning av uppgiftsbördan,
 - federal statistik,
 - sekretessregler för uppgifter avseende individer samt
 - användandet av automatisk databehandling och annan teknologi.
- b) Rätt att besluta om en uppgiftsinsamling är nödvändig eller ej.

I lagen sägs härvid:

"Innan en uppgiftsinsamling godkänns, skall Director bestämma om myndighetens uppgiftskrav är nödvändiga i förhållande till den praktiska nyttan av insamlingen och syftet med den. Före beslutet får Director hålla 'hearings' med myndigheten och andra intresserade eller ge dem tillfälle att inkomma med skriftliga yttranden. Om Director bestämmer att en informationsinsamling är onödig *får inte* myndigheten genomföra insamlingen."

- c) Bestämma hur uppgiftsinsamlingar skall samordnas.
d) Myndighetsvis granska informationssystemen.

* * *

I syfte att bättre bedöma de samhällsekonomiska kostnaderna som uppgiftslämnandet ger upphov till åläggs myndigheterna att efter kontakt med uppgiftslämnarna bedöma den tid och de kostnader som uppstår hos företag och privatpersoner. Den uppgiftslämnarbudget som varje federal myndighet får arbeta inom uttrycks i dessa mått. Under år 1981 kommer enligt av OMB fastställda budgets uppgiftsinsamlandet att skäras ned med 9 %. Det uppgiftsinhämtande som ännu inte varit föremål för OMB:s granskning – totalt ca 54 % – beräknas under samma tid minska med 2 %. De samhällsområden där den av OMB fastställda budgeten särskilt kraftigt understiger anspråken från myndigheterna är Department of Energy och Environmental Protection Agency.

Bilaga 6 English summary

For more than ten years the question of the duty of enterprises to submit information to government authorities has been the subject of studies and debate.

At the end of the 1960s a Commission was appointed – the Commission on the Duties of Enterprises as regards the Provision of Information and Tax Reporting. The Commission presented its report in 1976. It recommended that a special Corporate Data Committee should be set up at the Swedish Agency for Administrative Development for the purpose of examining the collection of information by public authorities.

After the customary procedure of circulation for comment, which revealed differing views on how the question of the provision of information by enterprises should be solved, the Government presented a Bill in 1977 in which it proposed the setting up of a special delegation (Delegation on the Provision of Information by Enterprises, DEFU). During a three-year experimental period the Delegation was charged to examine new, enlarged and changed collections of information before they were put into practice. The findings of the Delegation's studies were to be the basis for the permanent measures necessary.

The Delegation started its work during the autumn of 1977. As from February 1978 its activities were based on the Ordinance on the examination of public authorities' collection of information from business enterprises, local authorities and organizations.

The Commission got under way quickly with its examinations. A government authority was required to report a collection of information before it was carried out. Work was organized on lines which facilitated the greatest possible amount of co-operation between authorities and the Delegation. The purpose of this was to get collections of information designed so that they eased the information workload for business enterprises and local authorities. Only once did the Delegation need to resort to its powers to request the Government to decide if a collection of information was to be carried out. In addition to these examination activities, the

Delegation did a number of systematic studies of certain areas which were regarded as particularly problematic.

The requirements of authorities to be provided with information involves economic outlays for the providers of information. The collections of information are on such a scale that measures must be taken to reduce their number and the workload they impose upon business enterprises and local authorities. The costs accrued by government authorities, business enterprises and local authorities are difficult to determine. For example, a great deal of particulars are so integrated in corporate accounts that estimates of time consumption are very complicated. In the United States the Commission on Federal Paperwork has identified opportunities for first year cost savings, avoidances, or redirections of effort away from paperwork valued at more than \$10 billion. If we have similar conditions in Sweden the corresponding amount would be 1–2 billion SEK.

There is no denying that a great deal of the information collected is necessary, but at the same time it is true that even a small reduction yields substantial savings.

The Delegation proposes the enactment of a law on the general collection of information by public authorities from business enterprises, others carrying on business and local authorities. The law deals with general collections of information for statistics, planning, tax assessment, tax collection, supervision or permits. It does not, however, govern single collections of information, which are carried out by an authority when a person is required to give information, e.g. regarding what tax a person is to pay or what kind of permit he needs. The law lays down:

1. that a government authority in its decision on a collection of information must state, e.g. the law on which the collection is based, who is obliged to provide the information, within what period replies are to be submitted etc;
2. that a government authority must ensure that the collection of information is reasonable in relation to its purpose and that it does not impose an unnecessary burden on the person supplying the information;
3. that a representative of the supplier of information has the right to an agreement on consultation with the authority;
4. that a special list of planned and decided collections shall be drawn up by the authority;
5. that a reasonable period should be allowed for reply; the Delegation recommends 3 weeks as a basic rule;
6. that a person required to provide information should be able to get respite or exemption under certain circumstances;

7. that an authority may impose a fine if someone who is liable to provide information refuses to do so;
8. that a representative of a supplier of information has the right to lodge an appeal against the decision of an authority to collect information if an agreement on consultation does not exist.

The law also applies to the voluntary provision of information.

The principal features of the Delegation's proposals are:

A procedure for consultation between a public authority and a representative of those who are affected by general collections of information.

Some general rules governing permission to carry out a general collection of information (e.g. what a decision is to contain, what burden can be placed on a supplier of information, the time allowed for replies, respite, exemption etc.).

Compulsory consultation between government committees and representatives of those supplying information.

Agreement on consultation

A representative of those who are affected by a general collection of information can apply to an authority for an agreement on consultation. A single company or a single local authority does not have this right. The Delegation has been informed that discussions are going on among the main organizations of the business sector concerning the formation of a special joint-action body for representing the suppliers of information in these matters. This would be a way to create broad representation. It would bring uniformity and simplicity into relations between the authorities and those carrying on business. Similar joint-action bodies can be set up in the local government sector.

An agreement on consultation can, for example, regulate

- how the parties can continuously keep one another informed of their experience of general collections of information and their implementation;
- how annual reviews, evaluations and analyses of general collections of information are to be organized and carried out.

If the representative and the authority cannot agree, the question is to be decided by the Government or by an authority the Government appoints. Likewise, if the Government receives a joint request

from the representative and the authority, it can appoint special review groups to revise the laws and ordinances which create problems for those supplying information.

Should there be no agreement on consultation, the Delegation recommends that the representative be given the right to appeal against a decision of an authority concerning a general collection of information.

Time for replying, respite and exemption

It is proposed that those who have to supply information should be given certain rights which do not exist today. The period allowed for submitting information must be reasonable. The Delegation recommends at least three weeks as a basic rule. The workload at an enterprise or a local authority may be so heavy that it is impossible to submit information within the prescribed time. If there are special grounds for so doing, respite shall be granted. In extraordinary circumstances, e.g. if a company receives demands for information from several authorities at the same time and it is impossible for the company to submit the information, it should be possible to grant exemption. If several authorities are involved, the authority which receives applications for respite or exemption shall consult the other authorities.

Compulsory consultation for government committees

It is proposed that it should be compulsory for a government committee, which intends to carry out a general information collection, to consult with the representative of the suppliers of information. This will ensure that investigations done by committees are relevant and not unnecessarily burdensome.

The Delegation's proposals are an attempt to simplify relations between authorities and those required to supply information, and to create a better balance between rights and obligations. The Delegation considers that its proposals achieve this objective. Of course, other solutions can be effective, e.g. a special authority for examining the collection of information. But in the opinion of the Delegation, this would incur extra costs for the community. The proposed consultation procedure has longterm, positive effects and should guarantee the necessary improvements in relations between the business sector, local authorities and government authorities.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26]
2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperativa företag. [54]

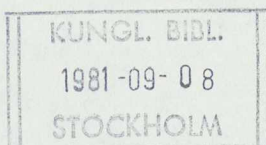
Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmskommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju.
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svensk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? U.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1-6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7-12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier - text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-0639
ISSN 0375-250X