



Skatteministeriet

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 15-0375846
Den 27. maj 2015

Skatteministeriet
Skatteministeren
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92
Mail min@skm.dk

www.skm.dk

Ministerredøgørelse til Statsrevisorernes beretning om SKATs systemmodernisering

1. Indledning

Statsrevisorerne har den 21. januar 2015 afgivet beretning nr. 5/2014 om SKATs systemmodernisering og bedt mig om en redegørelse om de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til.

Jeg vil i det følgende forholde mig til Statsrevisorernes bemærkninger og konklusionerne i beretningen. I første del af redegørelsen fremgår mine generelle overvejelser, mens jeg i anden del af redegørelsen forholder mig til specifikke afsnit i beretningen, som jeg har fundet anledning til at redegøre nærmere for.

2. Generelt

Indledningsvist vil jeg gerne understrege, at jeg er enig i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af, at SKATs systemmodernisering er blevet væsentligt forsinket og væsentligt dyrere end oprindeligt forventet. Dette gav jeg allerede udtryk for ved offentliggørelsen af Rigsrevisionens beretning den 21. januar 2015.

Selvom der er tale om meget store og ambitiøse it-projekter, hvor det på forhånd og undervejs i forløbene kan være vanskeligt at forudse alle forhold, er det ikke tilfredsstillende, at tidsplanerne og budgetterne for de seks it-projekter er overskredet så meget, som det har været tilfældet. Jeg hæfter mig dog ved – og er enig med – Rigsrevisionen i, at forsinkelserne og fordyrelserne ikke alene er et resultat af SKATs styring af projekterne, men også af udfordringer med leverandørernes indsats.

Fem ud af de seks it-projekter er nu i drift. Tilbageværende er Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI), som fortsat ikke er i fuld drift.

Udfordringerne med at få EFI idriftsat er dog en problemstilling, som jeg ser med stor alvor på. Som jeg oplyste om i redegørelsen til beretning nr. 3/2014, har jeg taget initiativ til at igangsætte tre konkrete og operationelle analyser for at få løst problemerne med idriftsættelsen af EFI.

For det første har Skatteministeriet og SKAT antaget ekstern konsulentbistand fra it-konsulentfirmaet Accenture til at foretage en gennemgang af EFI-systemet. Formålet med gennemgangen er at kunne vurdere, hvornår de udestående dele af EFI kan sættes i fuld drift, så SKATs inddrivelsesarbejde hurtigst muligt kan stabiliseres og efterfølgende normaliseres. Dette sker dels ved at vurdere, hvordan de særligt forretningskritiske funktioner kan sættes i drift hurtigst, dels ved at foretage en tilbundsående analyse af systemets tekniske robusthed og på baggrund heraf opstille en handlingsplan.

Derudover er EFI-projektet blevet styrket med en større ledelses- og styringskapacitet, og der er gennemført konkrete organisationsændringer i SKAT med henblik på at rykke forretningsområdet tættere sammen med it-udviklingen.

For det *andet* er der igangsat en analyse af den forretningsmæssige side af inddrivelsesarbejdet. Analysen har til formål at støtte styringen, planlægningen og effektueringen af de forskellige oprydning- og driftsopgaver på inddrivelsesområdet. Analysearbejdet af forretningsområdet Inddrivelse er, som det er tilfældet med Accentures analyse, påbegyndt i sidste uge af februar med konsulentbistand fra Valcon A/S.

For det *tredje* gennemføres – ligeledes med bistand fra eksterne konsulenter og Kammeradvokaten - en omfattende analyse og oprydningsopgave af datagrundlaget i EFI. Dette er nødvendigt, fordi der har vist at være fejl i datagrundlaget, som medfører problemer med forældelse og manglende retskraftighed. Fejlene skyldes blandt andet forkert registrering af fordringerne hos fordringshaverne, datakonverteringer fra de gamle og nu nedlukkede inddrivelsessystemer samt fejl skabt i EFI.

Datafejlene medfører sammen med manglende funktionalitet i EFI en nedsat inddrivelsesaktivitet, da SKAT hverken kan inddrive eller forældelsesafbryde automatisk på fejlbehæftede fordringer.

Analyserne forventes afsluttet i løbet af 3. kvartal 2015.

I forhold til Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik vil jeg fremhæve det forhold, at SKAT både parallelt med og i forlængelse af it-projekterne i systemmoderniseringen også har gennemført andre større it-projekter. Fælles for disse projekter er, at SKAT og Skatteministeriet har indhentet en række erfaringer med tilrettelæggelse, styring og gennemførelse af it-projekter. Erfaringer som SKAT på godt og ondt har draget ved lære af, og som løbende er blevet implementeret i projektstyringen for at undgå forsinkelser og fordyrelser fremadrettet. SKAT har eksempelvis ændret og styrket projekternes organisering, ligesom SKATs fokus på den samlede projektportefølje er styrket med henblik på at understøtte en effektiv gennemførelse af projekter.

Det er samtidig værd at bemærke, at SKATs og Skatteministeriets viden om gennemførelse af it-projekter er på et væsentligt højere niveau i dag, end det var tilfældet, da systemmoderniseringen blev igangsat i 2004. Det gælder tilsvarende, at de generelle standarder og anbefalinger for tilrettelæggelse, styring og gennemførelse af it-projekter har udviklet sig i den 10-årige periode, som undersøgelsen omfatter.

Udfordringerne med it-projekterne i systemmoderniseringen har bl.a. været, at de opståede problemer i høj grad kan tilskrives kompleksiteten i de enkelte it-projekter og deres indbyrdes afhængigheder. Set i lyset af disse erfaringer er det vigtigt, at kompleksiteten nedbringes i de fremtidige it-projekter ved bl.a. at opdele projekterne i mindre delprojekter og i højere grad basere udviklingen på agile metoder.

Siden efteråret 2014 har Skatteministeriet gennemført en analyse af styringen af SKATs it-systemer med henblik på at sikre en mindre kompleks og risikabel it-udvikling i fremtiden. Analysen forventes at blive afsluttet i løbet af sommeren 2015. De foreløbige resultater peger på, at fundamentet for nyudvikling af SKATs it-systemer i højere grad skal være, at SKAT selv ejer sine data, samt at systemerne er bygget tæt på forretningsområderne for

at sikre en højere grad af understøttelse af behovet for it-understøttelse i opgaveløsningen. Endelig skal systemerne være mindre omfangsrige og teknologisk komplekse med mulighed for at tilpasse arkitektur og teknologi løbende. På den måde reduceres kompleksitet og risici.

3. Specifikke bemærkninger

Jeg tager til efterretning, at Statsrevisorerne ikke finder SKATs styring af systemmoderniseringen og SKATs opgørelse af projekternes målopfyldelse tilfredsstillende. Jeg vil dog i det følgende forholde mig til en række konkrete konklusioner i Rigsrevisionens beretning, som jeg ikke finder i tilstrækkelig grad afspejler usikkerheder og nuancer i de bagvedliggende analyser.

3.1 Direktionen har ikke haft overblik over den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen.

Rigsrevisionen finder anledning til at konkludere, at SKATs direktion og beslutningsfora ikke blev tilstrækkeligt orienteret om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen.

Jeg deler ikke Rigsrevisionens synspunkter på dette punkt, idet SKAT har oplyst, at der igennem hele perioden fra 2004 og frem har været systematiske statusorienteringer til direktionen eller til et organ på direktionsniveau. Dermed har systemmoderniseringen i hele perioden været forankret i SKATs øverste ledelse. Jeg finder i den forbindelse desuden anledning til at fremhæve, ligesom Skatteministeriet også løbende har gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at Rigsrevisionen ikke har angivet, hvad en tilstrækkelig orientering indebærer. Derfor er der efter min opfattelse ikke grundlag for en sådan konklusion.

Jeg hæfter mig dog ved Rigsrevisionens bemærkning om, at SKATs styring af projekterne har undergået flere justeringer i den undersøgte periode, samt at projektstyringen i perioden er blevet styrket. Ændringerne i og styrkelsen af SKATs projektstyring har været et udtryk for, at SKAT løbende har omsat erfaringerne til konkrete justeringer i projektstyringen, ligesom SKAT løbende har bidraget til og fulgt med i den generelle udvikling på området og indarbejdet de erfaringer og anbefalinger, som også udarbejdes i fællesstatsligt regi.

3.2 SKAT definerede først i 2009 klare roller og ansvar for styring af it-projekterne og deres økonomi.

Det er korrekt, at SKAT i 2009 gennemførte et større arbejde med at præcisere roller og ansvar i projekterne. Dette er imidlertid ikke et udtryk for, at SKAT ikke definerede roller og ansvar før 2009, idet projektcheferne indtil 2009 havde ansvaret for, at alle roller og ansvar var placeret på medarbejdere i det enkelte projekt.

SKAT har løbende igennem hele systemmoderniseringens periode videreudviklet og forbedret projektmodellen og dermed også grundlaget for styringen af SKATs projekter. Således havde projektstyringen i 2004 langt fra de standarder, som anvendes i dag.

3.3 Risikostyringen i Fase 1 har ikke kunnet dokumenteres eller har været minimal og ufuldstændig, og SKAT har udvist høj risikovillighed.

Som jeg tidligere har omtalt, var standarder for projektstyring og SKATs parathed til at gennemføre store og ambitiøse it-projekter i 2004 langt fra ligeså udviklet, som tilfældet er i dag. Jeg kan derfor ikke afvise, at risikostyringen i de første projekter i Fase 1 af systemmoderniseringen heller ikke var på samme niveau, som senere i forløbet. Dette betyder imidlertid ikke, at SKAT ikke havde fokus på risikostyring af Fase 1 projekterne.

I forbindelse med Akt 118 af 6. april 2006 blev der nedsat en ekstern følgegruppe, som løbende fulgte med i, hvordan SKAT håndterede og mitigerede risici i it-projekter, efterhånden som de opstod. Disse handlinger fra SKATs side tilsluttede den eksterne følgegruppe sig overordnet løbende igennem perioden. I aktstykker og kvartalsrapporter til Folketinget afspejles den eksterne følgegruppes vurderinger af SKATs dispositioner. Følgegruppen fungerede i perioden fra 2006 - 2010.

Med hensyn til hvorvidt SKAT har udvist høj risikovillighed, er det korrekt, at der i løbet af systemmoderniseringen er opstået situationer, som har medført nye risici. SKAT har dog løbende vurderet og opstillet initiativer og handleplaner for at nedbringe disse til et acceptabelt niveau. I de tilfælde hvor de nødvendige handlinger for at nedbringe risiciene har betydet væsentlige budgetforhøjelser og/eller forsinkelser i tidsplanen, har SKAT udarbejdet aktstykker til Folketingets Finansudvalg.

Derudover har Skatteministeriet og SKAT fået foretaget eksterne faglige risikovurderinger. Et eksempel på dette er PA Consulting Groups vurdering af, at Skatteministeriet burde og kunne færdiggøre systemerne i Fase 2. Denne vurdering blev gennemført forud for og indgik i Akt I af 29. marts 2012.

I den nuværende model for SKATs projektstyring afrapporteres der månedligt på projekternes udvikling vedrørende de tre største risici. Risici præsenteres med baggrund i sandsynlighed (høj/mellem/lav) og konsekvens (høj/mellem/lav). Identificerede risici i projektet rapporteres i ledelsesinformationen og danner grundlag for direktionens risikoleddelse.

3.4 SKAT kan ikke dokumentere, at der er udarbejdet budgetter og regnskaber for projekterne i systemmoderniseringsperioden. Den manglende gennemsigtighed i forbruget gør det uklart, om alle poster er medtaget, og om de endelige omkostninger ved systemmoderniseringen kan opgøres.

Jeg finder ikke Rigsrevisionens og Statsrevisorernes konklusion om, at SKAT ikke kan dokumentere, at der er udarbejdet budgetter og regnskaber for projekterne i systemmoderniseringsperioden retvisende.

Det er korrekt, at SKAT har haft udfordringer med at fremfinde al dokumentation for budgetter og regnskaber på specifikke tidspunkter i starten af undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen blev af Skatteministeriet allerede ved påbegyndelsen af undersøgelsen den 15. november 2013 gjort opmærksom på, at *"Eftersom systemmoderniseringen strækker sig over en ca. 10-årig periode, vil det ikke være muligt for Skatteministeriet at tilvejebringe al fyldestgørende materiale og anden dokumentation"*.

Jeg har fået oplyst, at SKAT uagtet den 10-årige undersøgelsesperiode, som beretningen omfatter, har fremsendt dokumentation til Rigsrevisionen for budgetter og regnskaber for alle projekter i alle årene.

3.5 SKAT har kun opgjort målopfyldelsen for 2 af 5 af de idriftsatte projekter, og kun en af disse er fyldestgørende.

For så vidt angår opgørelsen af projekternes målopfyldelse, kan jeg oplyse, at den endelige opgørelse udarbejdes senest 1 år efter projekternes endelige afslutning. Derfor er der ikke udarbejdet en endelig opgørelse af målopfyldelsen for mere end to projekter på nuværende tidspunkt. Dette drejer sig om Erhvervslygning og Digitalt Motor Register (DMR).

Senest i august 2015 vil Skatteministeriet udarbejde et samlet afsluttende aktstykke for hele Fase 1. Der vil senest i september 2015 blive udarbejdet en endelig opgørelse for

Skattekontoen. EFI er det eneste projekt, der endnu ikke er endelig afsluttet, og derfor kendes tidspunktet for den endelige opgørelse ikke pt.

3.6 Den organisatoriske implementering af EFI har ikke været tilfredsstillende, og opgørelsen af gevinstrealiseringen er løbende udskudt på grund af store udfordringer efter den trinvis idriftsættelse.

Jeg er enig med Rigsrevisionen og Statsrevisorerne i, at implementeringen af EFI langt fra har forløbet tilfredsstillende. Jeg vil imidlertid fremhæve, at det ikke er den organisatoriske implementering, der er årsag til forsinkelserne, men derimod manglende og fejlbehæftet funktionalitet i it-systemet, som ikke var forudset ved idriftsættelsen af EFI.

Som det fremgår af min redegørelse til beretning nr. 3/2014 om SKATs forvaltning af restancer har der været flere planer for forberedelsen af konverteringen af data til og idriftsættelse af EFI. Planerne har ikke kunnet løse alle de identificerede problemer, men har løbende måttet revideres og tilpasses tilkomne uforudsete nye udfordringer, som det har været nødvendigt at tage hånd om.

4. Afslutning

Jeg har i denne redegørelse oplyst om flere initiativer, der vil sikre en generelt stærkere styring af SKATs it-projekter og specifikt afhjælpe udfordringerne med at implementere inddrivelsessystemet EFI. Disse initiativer forventes at give en væsentlig styrkelse af SKATs projektstyring generelt set. Analyserne af EFI, datakvaliteten af fordringerne og tilrettelæggelsen af oprydning- og inddrivelsesarbejdet i SKAT Inddrivelse, som jeg har redegjort for, er udtryk for en konkret og handlingsorienteret disposition ift. udfordringerne med såvel idriftsættelsen af it-systemet som den alvorlige situation på inddrivelsesområdet, og dermed også en imødegåelse af Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik.

Særligt hvad angår EFI må der ikke herske tvivl om, at både jeg selv, Skatteministeriet og SKAT gør, hvad der er muligt for at få problemerne med den sidste del af systemmoderniseringen, EFI, håndteret og få normaliseret inddrivelsesområdet. Det er afgørende, at EFI kommer i fuld og fejlfri drift, eller om nødvendigt at der findes supplerende alternative it-løsninger, da en effektiv it-understøttelse af SKATs inddrivelsesarbejde er en væsentlig forudsætning for at få øget inddrivelsesprovenuet og i sidste ende få nedbragt gælden til det offentlige.

Ud over de i denne redegørelse nævnte initiativer har SKAT og Skatteministeriet indsamlet en række erfaringer, som indgår i den nuværende model for projektstyring og i arbejdet med at videreudvikle denne. Det er min forventning, at erfaringerne og de igangsatte initiativer tilsammen vil sikre en styrket projektstyring fremover.

Kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Benny Engelbrecht

