
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om SKATs system- modernisering

August
2015

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 5/2014 om SKATs systemmodernisering

26. juni 2015

Skatteministerens redegørelse af 27. maj 2015

RN 1405/15

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som Skatteministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

KONKLUSION

Skatteministeren oplyser i sin redegørelse, at han er enig i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af, at SKATs systemmodernisering er blevet væsentligt forsinket og væsentligt dyrere end oprindeligt forventet. Skatteministeren finder det ikke tilfredsstillende, at tidsplanerne og budgetterne for de 6 it-projekter er overskredet så meget, som det har været tilfældet.

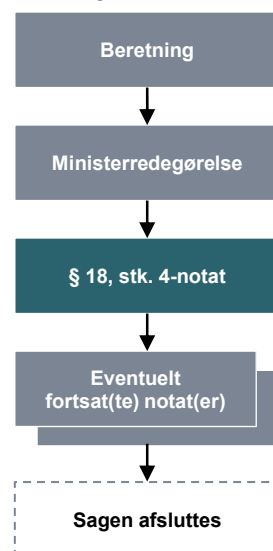
Skatteministeren har endvidere redegjort for en række initiativer, der skal løse problemerne med idriftsættelsen af EFI.

Endelig fremkommer skatteministeren i redegørelsen med nogle specifikke bemærkninger til en række konkrete konklusioner i Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Rigsrevisionen har forholdt sig til disse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Det videre forløb med EFI.
- Det samlede afsluttende aktstykke for hele fase 1 og den endelige opgørelse for Skattekontoen – primært med fokus på målopfyldelsen for de 3 resterende afsluttede projekter, hvor målopfyldelsen endnu ikke er opgjort (Skattekontoen, ENS og TastSelv Erhverv).

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2015 en beretning om SKATs systemmodernisering. Beretningen handlede om SKATs systemmodernisering, som blev igangsat i 2004, og som endnu ikke var fuldt idriftsat, da beretningen blev afgivet. Systemmoderniseringen er inddelt i 2 faser med i alt 6 projekter. Fase 1 blev igangsat i maj 2004 og bestod af 3 projekter: *integrationsplatformen ENS*, *TastSelv Erhverv* og *Erhvervslicensing*. Fase 2 blev igangsat i maj 2006 og bestod også af 3 projekter: *Digitalt Motor Register (DMR)*, *Skattekontoen* og *Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)*. Fase 1 var på idriftsættelsestidspunktet for de sidste projekter (ENS og TastSelv Erhverv) i 2010 ca. 4 år forsinket, og SKAT har først i 2014 endeligt afsluttet de sidste projekter i fase 1. Fase 2 var på tidspunktet for afgivelsen af beretningen (ultimo 2014) ca. 5 år forsinket. SKAT forventede at idriftsætte den sidste del af EFI i december 2014. EFI blev dog ikke fuldt idriftsat som planlagt, men blev i stedet udskudt. Skatteministeriet oplyste på tidspunktet for afgivelsen af beretningen, at omfanget af udskydelsen var underlagt fortrolighed. Fortroligheden forventes at blive ophævet, når fase 2 er endeligt afsluttet.

Formålet med undersøgelsen var at vurdere SKATs styring af alle 6 projekter i systemmoderniseringen. Formålet var desuden at vurdere systemmoderniseringens målopfyldelse og den organisatoriske implementering af EFI, som er det økonomisk væsentligste projekt og det projekt, der er mest forsinket.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt SKATs mangelfulde styring af systemmoderniseringen og SKATs opgørelse af projekternes målopfyldelse.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af skatteministerens redegørelse

Idriftsættelse af EFI

5. Skatteministeren oplyser, at han er enig i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af, at SKATs systemmodernisering er blevet væsentligt forsinket og væsentligt dyrere end oprindeligt forventet. Ministeren oplyser endvidere, at det ikke er tilfredsstillende, at tidsplanerne og budgetterne for de 6 it-projekter var overskredet så meget, som det har været tilfældet. Endelig oplyser ministeren, at 5 af de 6 it-projekter nu er i drift. Det sidste projekt er EFI, som endnu ikke er i fuld drift.

Skatteministeren oplyser, at han ser med stor alvor på problemstillingen med at få EFI idriftsat. Ministeren har derfor taget initiativ til at igangsætte 3 konkrete og operationelle analyser for at få løst problemerne med den fulde idriftsættelse af EFI.

- Skatteministeriet og SKAT har antaget ekstern konsulentbistand til at foretage en analyse af EFI for at kunne vurdere, hvornår de udestående dele af EFI kan sættes i fuld drift. Analysen blev igangsat ultimo februar 2015.
- Der er igangsat en analyse af den forretningsmæssige side af inddrivelsesarbejdet. Analysen har til formål at støtte styringen, planlægningen og effektueringen af de forskellige oprydnings- og driftsopgaver på inddrivelsesområdet. Analysen blev igangsat ultimo februar 2015 og udføres af eksterne konsulenter.
- Der er igangsat en omfattende analyse og oprydningsopgave af datagrundlaget i EFI, fordi der har vist sig at være fejl i datagrundlaget, som medfører problemer med forældelse og manglende retskraftighed. Ministeren oplyser, at opgaven udføres med bistand fra eksterne konsulenter og Kammeradvokaten.

Alle analyser forventes afsluttet i løbet af 3. kvartal 2015.

Ministeren har endvidere oplyst, at EFI-projektet er blevet styrket med en større ledelses- og styringskapacitet, og at der er gennemført konkrete organisationsændringer i SKAT for at rykke forretningsområdet tættere sammen med it-udviklingen. Ministeren oplyser, at 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 øge inddrivelsesprovenuet og i sidste ende nedbringe gælden til det offentlige.

6. Rigsrevisionen finder det positivt, at skatteministeren har igangsat initiativer, der forventes at styrke styringen af EFI-projektet, og har noteret sig, at en mulig løsning er at finde supplerende alternative it-løsninger. Rigsrevisionen vil følge de igangsatte initiativer og Skatteministeriets videre arbejde med EFI.

Specifikke bemærkninger

7. Skatteministeren har ud over de generelle bemærkninger til Statsrevisorernes kritik en række specifikke bemærkninger til konkrete konklusioner i Rigsrevisionens beretning. Ministerens specifikke bemærkninger gennemgås i det følgende.

Den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen

8. Det fremgik af Statsrevisorernes bemærkninger, at direktionen i SKAT ikke havde haft overblik over den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen. I hele perioden havde direktionen ikke sikret sig tilstrækkelig orientering om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen fordelt på projekter og år.

Skatteministeren har oplyst, at han ikke deler Rigsrevisionens synspunkt, da SKAT har oplyst, at der igennem hele perioden fra 2004 og frem har været systematiske statusorienteringer til direktionen eller til et organ på direktionsniveau.

9. Som nævnt i beretningen blev der jævnligt rapporteret til direktionen. Det er dog fortsat Rigsrevisionens vurdering, at rapporteringen ikke var tilstrækkelig, da der ikke var oplysninger om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen fordelt på de *enkelte projekter* og for de *enkelte år*.

Roller og ansvar for styringen

10. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT først i 2009 definerede klare roller og ansvar for styring af it-projekterne og deres økonomi.

Skatteministeren har oplyst, at det er korrekt, at der i 2009 blev gennemført et større arbejde med at præcisere roller og ansvar i projekterne. Ministeren oplyser videre, at det dog ikke er 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.

11. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen af SKATs systemmodernisering modtaget redegørelser fra SKAT om roller og ansvar. Rigsrevisionen har dog, som det også er nævnt i beretningen, ikke modtaget dokumentation for, at der før 2009 var klare roller og ansvarsbeskrivelser for styringen, herunder den økonomiske styring af systemmoderniseringen.

Risikostyringen

12. Statsrevisorerne bemærkede, at risikostyringen af fase 1 ikke har kunnet dokumenteres eller har været minimal og ufuldstændig, og at SKAT har udvist høj risikovillighed ved bl.a. at påbegynde systemmoderniseringens fase 2, selv om fase 1 ikke var afsluttet.

Skatteministeren oplyser, at standarder for projektstyring og SKATs parathed til at gennemføre store og ambitiøse it-projekter i 2004 langt fra var ligeså udviklet, som tilfældet er i dag. Ministeren kan derfor ikke afvise, at risikostyringen i de første projekter i fase 1 af systemmoderniseringen ikke var på samme niveau som senere i forløbet. Ministeren tilføjer, at det dog ikke betyder, at SKAT ikke havde fokus på risikostyring af projekterne i fase 1. Ministeren oplyser endvidere, at der i den nuværende model for SKATs projektstyring afrapporteres månedligt på projekternes udvikling vedrørende de 3 største risici.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har fået et øget fokus på risikostyringen i SKATs nuværende projektstyringsmodel.

Budgetter og regnskaber for projekterne

14. Det fremgik af beretningen, at SKAT ikke kunne dokumentere, at der var udarbejdet budgetter og regnskaber for projekterne i systemmoderniseringsperioden, hvilket også indgik i Statsrevisorernes kritik.

Skatteministeren oplyser, at han ikke finder denne konklusion retvisende. Ministeren oplyser, at det er korrekt, at SKAT har haft udfordringer med at finde al dokumentation for budgetter og regnskaber på specifikke tidspunkter i starten af undersøgelsesperioden. Ministeren har dog fået oplyst, at SKAT har fremsendt dokumentation til Rigsrevisionen for budgetter og regnskaber for alle projekterne i alle årene.

15. Rigsrevisionen har noteret sig skatteministerens kommentar. Det fremgår imidlertid af beretningen, at SKAT ikke har kunnet dokumentere, at der er udarbejdet budgetter og regnskaber for de enkelte projekter. Rigsrevisionen bad derfor SKAT om at indtaste budgettal for fase 1 og fase 2 i en tabel, som Rigsrevisionen havde udformet. Rigsrevisionen anvendte disse budgettal i den efterfølgende analyse, men bemærkede, at tallene ikke kunne afstemmes til underliggende dokumentation. Rigsrevisionen konstaterede, at der for fase 1 ikke var angivet budget- og forbrugstal på styringsrelevante kategorier (fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger), men alene på projektniveau.

Opgørelsen af målopfyldelsen

16. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT kun havde opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 idriftsatte projekter, og at kun én af disse var fyldestgørende.

Skatteministeren har oplyst, at Skatteministeriet senest i august 2015 vil udarbejde et samlet afsluttende aktstykke for hele fase 1. Ligeledes vil der senest i september 2015 blive udarbejdet en endelig opgørelse for Skattekontoen. Tidspunktet for den endelige opgørelse af EFI's målopfyldelse kendes endnu ikke.

17. Rigsrevisionen vil følge opgørelsen af målopfyldelsen for de 3 resterende afsluttede projekter (Skattekontoen, ENS og TastSelv Erhverv).

Den organisatoriske implementering af EFI

18. Det fremgik af Statsrevisorernes bemærkninger og af beretningen, at den organisatoriske implementering af EFI ikke havde været tilfredsstillende, og at opgørelsen af gevinstrealiseringen løbende var blevet udskudt på grund af store udfordringer efter den trinvis idriftsættelse.

Skatteministeren har oplyst, at han er enig med Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i, at implementeringen af EFI langt fra har forløbet tilfredsstillende. Ministeren fremhæver, 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.

19. Det fremgik af beretningen, at der efter den trinvis idriftsættelse af EFI stødte betydelige problemer til, som ifølge SKAT var større end forventet, og som har udfordret varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Det er Rigsrevisionens vurdering, som det også er nævnt i beretningen, at SKATs beredskab i forbindelse med den organisatoriske implementering af EFI ikke var tilfredsstillende. Rigsrevisionen fandt, at SKAT burde have udarbejdet et organisatorisk beredskab for mere relevante scenarier med angivelse af roller, ansvar og resurser.

Lone Strøm