



Beretning til Statsrevisorerne om SKATs systemmodernisering

Januar
2015

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introduktion og konklusion | 1 |
| 1.1. | Formål og konklusion | 1 |
| 1.2. | Baggrund | 3 |
| 1.3. | Revisionskriterier, metode og afgrænsning | 3 |
| 2. | Styringen af systemmoderniseringen | 5 |
| 2.1. | Projektorganisation samt roller og ansvar | 6 |
| 2.2. | Milepæle og risikostyring | 10 |
| 2.3. | Budget og forbrug | 11 |
| 2.4. | Intern rapportering | 15 |
| 2.5. | Forsinkelser | 16 |
| 3. | Målopfyldelse og organisatorisk implementering | 19 |
| 3.1. | Målopfyldelse for systemmoderniseringen | 19 |
| 3.2. | Organisatorisk implementering af EFI | 23 |
| | Bilag 1. Metode | 26 |
| | Bilag 2. Kort beskrivelse af systemmoderniseringens 6 projekter | 27 |
| | Bilag 3. Tidspunkter for igangsættelse, planlagt idriftsættelse, idriftsættelse og afslutning af systemmoderniseringens 6 projekter | 29 |
| | Bilag 4. Vejledninger og god praksis | 30 |
| | Bilag 5. Ordliste | 31 |

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Svend Erik Hovmand: november 2001 - august 2004

Kristian Jensen: august 2004 - februar 2010

Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011

Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012

Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013

Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014

Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014

Benny Engelbrecht: september 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er
afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om SKATs systemmodernisering, som blev igangsat i 2004, og som endnu ikke er fuldt idriftsat. Systemmoderniseringen er inddelt i 2 faser med i alt 6 projekter. Fase 1 blev igangsat i maj 2004 og består af 3 projekter: *integrationsplatformen ENS*, *TastSelv Erhverv* og *Erhvervsligning*. Fase 2 blev igangsat i maj 2006 og består også af 3 projekter: *Digitalt Motor Register (DMR)*, *Skattekontoen* og *Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)*. Bilag 2 giver en kort præsentation af systemmoderniseringens enkelte projekter.

2. 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 er på nuværende tidspunkt (ultimo 2014) ca. 5 år forsinket. SKAT forventede at idriftsætte den sidste del af EFI i december 2014. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at EFI ikke er blevet fuldt idriftsat som planlagt, men er blevet udskudt. Skatteministeriet har oplyst, at omfanget af udskydelsen er underlagt fortrolighed. Første del af EFI blev idriftsat i september 2013.

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

- Har SKATs styring af systemmoderniseringen været tilfredsstillende?
- Har SKATs opførelse af målopfyldelsen for systemmoderniseringen været tilfredsstillende, og har den organisatoriske implementering af EFI været tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2013.

KONKLUSION

SKATs systemmodernisering har foreløbig kostet ca. 1,5 mia. kr. og er således blevet knap 3 gange så dyr som oprindeligt planlagt. Samtidig er systemmoderniseringen blevet op til 5 år forsinket.

Rigsrevisionen vurderer, at SKATs styring af de 6 projekter i systemmoderniseringen ikke har været tilfredsstillende, særligt fordi den økonomiske styring har været mangelfuld, og risikovilligheden hos SKAT har været høj sammenholdt med, at grundlæggende styringselementer ikke har været på plads. Rigsrevisionen vurderer desuden, at opgørelsen af målopfyldelsen på projekterne ikke har været tilfredsstillende, da SKAT kun har opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 idriftsatte projekter, og kun én af disse opgørelser er fyldestgørende. SKAT kan altså ikke godtgøre, at systemmoderniseringen har muliggjort den forventede årsværksbesparelse i forhold til de allerede idriftsatte og afsluttede projekter. Endelig vurderer Rigsrevisionen, at den organisatoriske implementering af EFI har været mindre tilfredsstillende, idet SKAT ikke har etableret et tilfredsstillende beredskab.

Rigsrevisionens undersøgelse omhandler SKAT. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at udfaldet af systemmoderniseringen også har været et resultat af leverandørernes indsats.

Styringen af systemmoderniseringen var baseret på en nyudviklet projektmodel, som indeholdt nye styringsværktøjer, der ikke fra start i 2004 var organiseret til at understøtte styringen af de 6 komplekse projekter. Projektmodellen er dog løbende blevet udbygget. Rigsrevisionens gennemgang af risikostyringen viser, at SKAT undervejs i systemmoderniseringen har haft en høj risikovillighed, set i lyset af at grundlæggende styringselementer ikke har været på plads.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det samlede forbrug til systemmoderniseringen i juni 2014 var på ca. 1,5 mia. kr. SKAT kan imidlertid ikke dokumentere, at der er udarbejdet budgetter og regnskaber for de enkelte projekter. Det betyder, at opgørelsen af de samlede omkostninger til systemmoderniseringen er usikker. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer budget og regnskab for de enkelte projekter i projektperioderne. Hertil kommer, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at direktionen ikke i hele perioden blev tilstrækkeligt orienteret om udviklingen i systemmoderniseringens økonomi fordelt på projekt og år og derfor ikke har haft et overblik over, hvordan systemmoderniseringens økonomi udviklede sig.

Projekterne i systemmoderniseringen er blevet forsinket med op til 5 år. Årsagerne hertil var bl.a. de mange komplekse projekter, deres indbyrdes afhængighed, styringen af systemmoderniseringen og problemer med bl.a. leverandørerne. Selv om SKAT løbende har håndteret problemerne og i 2009, 2012 og 2014 har styrket styringen af projekterne, er det Rigsrevisionens vurdering, at SKATs økonomiske styring, økonomiske rapportering og risikostyring generelt ikke har været tilfredsstillende.

SKAT har kun opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 idriftsatte projekter, hvoraf kun den ene opgørelse er fyldestgørende. SKAT har indtil nu kun opgjort at have indfriet 190 årsværk af systemmoderniseringens forventede besparelse på i alt 905 årsværk. SKAT forventer at opgøre målopfyldelsen for fase 1-projekterne i 2015. SKAT forventer desuden at afslutte det resterende projekt (EFI) i 2015 og forventer i 2016 at følge op på, om målene med Skattekontoen og EFI er opnået.

Efter den trinvise idriftsættelse af EFI i september 2013 er der tilstået problemer, som har været større, end SKAT forventede. Som følge af problemerne har SKAT løbende måttet udskyde EFI's fulde idriftsættelse. SKAT forventer således nu tidligst at opnå EFI's fulde besparelse på 315 årsværk i 2016. Rigsrevisionen vurderer, at SKATs beredskab og resursestyring i forbindelse med den organisatoriske implementering af EFI ikke har været tilfredsstillende.

1.2. Baggrund

4. SKAT har i løbet af det seneste årti ved hjælp af effektiviseringer skullet reducere medarbejderantallet med ca. 40 % uden at forringe kvaliteten i opgavevaretagelsen. Effektiviseringsvilkåret udspringer af aftalen om SKATs fusion i 2005, hvor de kommunale skattemyndigheder som led i strukturreformen blev sammenlagt med de statslige told- og skattemyndigheder. Rigsrevisionen har tidligere afgivet beretning om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning (nr. 4/2007), beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet (nr. 13/2009), beretning om fusionen af skatteforvaltningen (nr. 7/2011) og beretning om SKATs forvaltning af restancer (nr. 3/2014). Ud over den organisatoriske omlægning blev systemmoderniseringen i SKAT udpeget som et hovedinstrument til at realisere de planlagte effektiviseringer.

5. Systemmoderniseringen tog udgangspunkt i et analysearbejde, som blev gennemført i foråret 2003 med deltagelse af Finansministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Den Digitale Taskforce med assistance fra en ekstern konsulentvirksomhed. Analysen viste, at SKAT stod over for væsentlige udfordringer, da kompleksiteten i SKATs systemportefølje både udgjorde en teknologisk risiko og en barriere for administrative effektiviseringer og øget service. På den baggrund blev det anbefalet at gennemføre en modernisering af SKATs it-systemer for at gøre det hurtigere, billigere og sikre at gennemføre forandringer i SKATs it-systemer, reducere den teknologiske usikkerhed ved systemkomplekset og bane vej for offentlig effektivisering med lettelser for borgere og virksomheder.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

6. Rigsrevisionen har undersøgt styringen og målopfyldelsen af SKATs systemmodernisering. I relation til *styringen* har undersøgelsen taget udgangspunkt i gængse styringselementer i forhold til både projektstyring og økonomistyring, bl.a. milepælsplaner og risikoanalyser samt projektbudgetter og projektrekskaber. I relation til *målopfyldelsen* har undersøgelsen taget udgangspunkt i de opstillede mål for de enkelte projekter i systemmoderniseringen og opgørelsen af målopfyldelsen. Da EFI ikke er fuldt idriftsat, og SKAT dermed endnu ikke har opgjort målopfyldelsen, har vi undersøgt *den organisatoriske implementering* og den foreløbige status for gevinstrealiseringen af EFI.

Metode

7. Undersøgelsen strækker sig over perioden 2004-2014 og omfatter 6 komplekse og forskelligartede projekter. I undersøgelsesperioden har der været skiftende vilkår og krav, som SKAT har været underlagt, dels i forhold til styringen af it-projekter, dels i forhold til effektiviseringskrav og omorganiseringer i SKAT.

8. Rigsrevisionen har i undersøgelsen vurderet hvert enkelt af de projekter, der indgår i systemmoderniseringen, i forhold til de styringsstandarder, som SKAT selv havde opstillet på det givne tidspunkt. Hvor der ikke var udarbejdet standarder, eller disse efter Rigsrevisionens vurdering ikke var fyldestgørende, har Rigsrevisionen taget udgangspunkt i minimumskrav og god praksis, jf. bilag 4.

9. Da undersøgelsen blev påbegyndt, gjorde Skatteministeriet opmærksom på, at det på grund af den lange undersøgelsesperiode højst sandsynligt ikke ville være muligt for SKAT at tilvejebringe alt relevant materiale og al dokumentation. Rigsrevisionen har derfor baseret dele af undersøgelsen på SKATs efterfølgende beskrivelser og redegørelser. Dette forhold gør sig særligt gældende i forhold til SKATs økonomiske styring af systemmoderniseringen.

10. Rigsrevisionen kunne primo december 2014 konstatere, at EFI ikke som planlagt blev fuldt idriftsat. Skatteministeriet har oplyst, at omfanget af udskydelsen af den fulde idriftsættelse af EFI er underlagt fortrolighed. I beretningen henviser Rigsrevisionen derfor til den senest kendte idriftsættelsesdato i december 2014.

11. Undersøgelsesmetode er nærmere beskrevet i bilag 1. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Afgræsning

12. Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til perioden fra 2004, hvor systemmoderniseringen blev igangsat, til ultimo 2014.

13. Undersøgelsen omfatter udelukkende de 6 projekter, som er omtalt i de indledende aktstykker om systemmoderniseringens fase 1 og fase 2. Oprindeligt var systemmoderniseringen inddelt i 3 faser, men da de 2 første faser trak ud, besluttede SKAT sideløbende at gennemføre fase 3 som enkeltprojekter i stedet for som en samlet fase. Undersøgelsen omhandler ikke projekter, som oprindeligt var tiltænkt systemmoderniseringens fase 3.

14. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke SKATs leverandørstyring, selv om forløbet af SKATs systemmodernisering også er et resultat af leverandørernes indsats. I relation til implementeringen af EFI undersøger vi kun den organisatoriske og ikke den tekniske implementering, som relaterer sig til leverandørstyringen.

15. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

2. Styringen af systemmoderniseringen

SKATs styring af systemmoderniseringen har ikke været tilfredsstillende. Grundlæggende styringselementer var ikke på plads forud for påbegyndelsen af systemmoderniseringen sammenholdt med, at styringen i undersøgelsesperioden har båret præg af høj risikovillighed og manglende overblik over den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen.

Styringen af systemmoderniseringen var baseret på en nyudviklet projektmodel, som indeholdt nye styringsværktøjer, der ikke fra start i 2004 var organiseret til at understøtte styringen af de 6 komplekse projekter. Roller og ansvar for både projektstyring og den økonomiske styring blev først klart defineret i 2009. SKAT har for ENS-projektet ikke kunnet dokumentere risikostyringen, og indholdet og kvaliteten af de resterende 5 projekters risikostyring har varieret fra en minimal og ufuldstændig risikostyring i fase 1-projekterne til en meget detaljeret risikostyring i fase 2-projekterne. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKAT undervejs i systemmoderniseringen har haft en høj risikovillighed, bl.a. fordi SKAT påbegyndte fase 2, selv om fase 1 ikke var afsluttet.

SKAT kan ikke dokumentere, at der er udarbejdet budgetter og regnskaber for projekterne i systemmoderniseringsperioden. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder desuden, at den manglende gennemsigtighed i systemmoderniseringens forbrugstal gør det uklart, om alle relevante poster er medtaget. Hermed skabes der usikkerhed om, hvorvidt den endelige pris for SKATs systemmodernisering kan opgøres.

Rigsrevisionen kan på det foreliggende grundlag konstatere, at det samlede forbrug for systemmoderniseringen i juni 2014 var på ca. 1,5 mia. kr. Dermed er systemmoderniseringen blevet knap 3 gange så dyr som oprindeligt planlagt. Undersøgelsen viser, at direktionen ikke i hele perioden blev tilstrækkeligt orienteret om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen fordelt på projekt og år og derfor ikke har haft et overblik over den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen.

Projekterne i systemmoderniseringen er blevet forsinket med op til 5 år. Selv om SKAT løbende har håndteret opståede problemer og i 2009, 2012 og 2014 har igangsat flere initiativer og derved styrket styringen af projekterne, er det Rigsrevisionens vurdering, at SKATs økonomiske styring, økonomiske rapportering og risikostyring generelt ikke har været tilfredsstillende.

16. Kap. 2 handler om styringen af systemmoderniseringen. Vi har undersøgt SKATs styring af de 6 projekter i systemmoderniseringen, herunder projektstyringen og den økonomiske styring. Kapitlet indeholder en vurdering af, om projektorganisationen for systemmoderniseringen var tilfredsstillende, om der har været defineret klare roller og ansvar for styringen, om der er udarbejdet og anvendt milepæle, og om der er foretaget risikostyring. Vi har undersøgt, om der er udarbejdet budgetter og regnskaber for projekterne i systemmoderniseringen. Desuden har vi undersøgt, om styringen har været understøttet af en tilfredsstillende intern rapportering vedrørende økonomi og fremdrift i projekterne. Endelig har vi undersøgt, hvilke forsinkelser der har været i systemmoderniseringsforløbet, årsager hertil og SKATs håndtering af udfordringer, som er opstået i relation til systemmoderniseringen. Tabel 1 opsummerer resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af styringen af systemmoderniseringen.

Tabel 1. Elementer i styringen af systemmoderniseringen

| | Fase 1 | | | Fase 2 | | |
|--|--|---------------------|----------------------|--------|--------------------|-----|
| | ENS | TastSelv Erhverv | Erhvervs- ligning | DMR | Skatte- kontoen | EFI |
| Projektorganisation defineret | Ja (specifikke forretningsgange for it-projekter fra 2010) | | | | | |
| Roller og ansvar klart defineret | Ja, fra 2009 | | | | | |
| Milepæle | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Risikostyring | - | Ja | (Ja) ¹⁾ | Ja | Ja | Ja |
| Projektbudget | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Projektrekskab | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Projektrapportering • fremdrift • risici • projektbudget og forbrug fordelt på år og styringsrelevante kategorier | Ja, dog mangler i forhold til økonomi | | | | | |

¹⁾ Minimal og overordnet risikostyring.

Kilde: Rigsrevisionen.

Anvendelsen af styringselementerne i systemmoderniseringen uddybes nedenfor.

2.1. Projektorganisation samt roller og ansvar

17. Bonnerup-rapporten anbefaler som god praksis for styring af it-projekter, at der er en stærk forankring i den øverste ledelse. Der bør ved udviklingen af it-projekter være særligt fokus på organisationens evne til at etablere og drive en projektorganisation, og det anbefales, at der udarbejdes beskrivelser af ansvars- og rollefordeling for alle involverede.

18. Vi har undersøgt, om den projektorganisation, som SKAT havde etableret for systemmoderniseringen, var tilfredsstillende, og om der har været en klar rolle- og ansvarsfordeling, dvs. om SKAT har defineret ansvaret for de enkelte projekter i relation til den projektmæssige og økonomiske styring fra direktionens niveau til projektchefniveau.

Bonnerup-rapporten

"Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" (2001).

Rapporten giver en række anbefalinger om god praksis for it-projekter i den offentlige sektor.

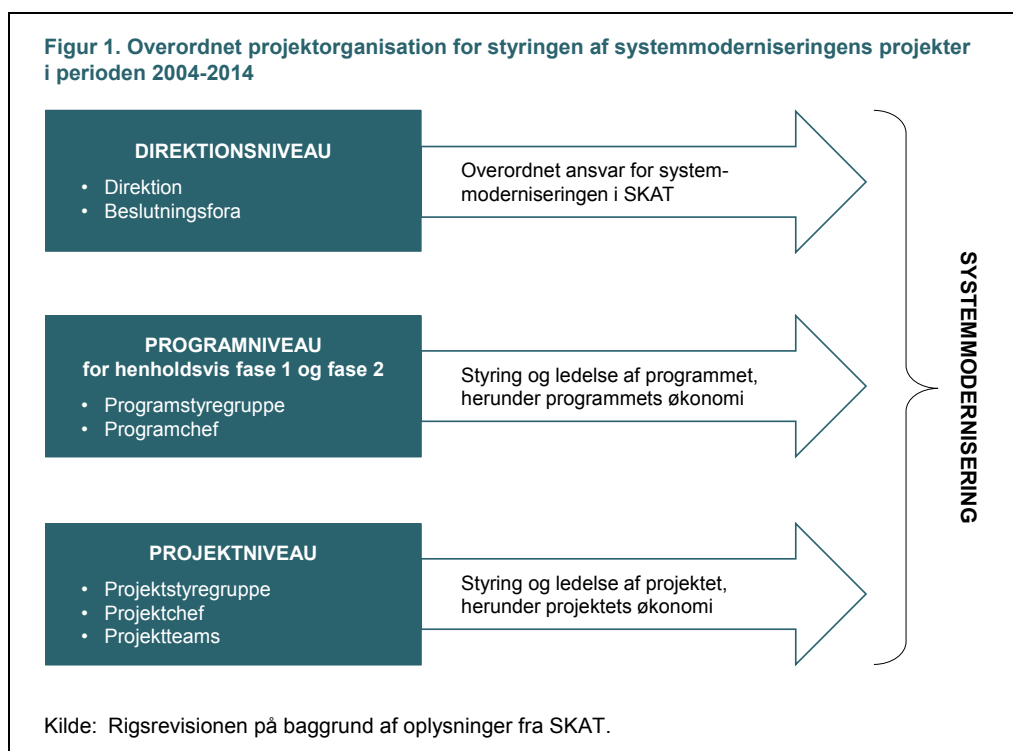
Projektorganisationen

19. Forud for igangsættelsen af systemmoderniseringen blev der gennemført en analyse af konsulentfirmaet Gartner, som viste, at der i SKAT var behov for at professionalisere projektorganisationen. Bl.a. var der behov for at udvikle og styrke it-ledelsen af projektporteføljen.

20. I 2004 introducerede SKAT en ny projektmodel, som skulle danne rammen for planlægning, gennemførelse og opfølgning på projekter. Den indeholdt bl.a. en række styringsværktøjer, fx skabeloner til projektbeskrivelser og evalueringsrapporter samt vejledninger. Disse værktøjer var ikke implementeret i organisationen ved systemmoderniseringens start. Det betød, at helt elementære styringsværktøjer til opfølgning på projekter, klare rolle- og ansvarsbeskrivelser samt it-lederskab ikke var organiseret, dvs. udviklet i en detaljeringsgrad, så de i tilstrækkeligt omfang kunne understøtte styringen af de 6 komplekse projekter. Projektmodellen blev løbende udbygget i de følgende år.

Systemmoderniseringen tog således udgangspunkt i en projektorganisation, der havde behov for at blive styrket, og en nyudviklet projektmodel.

21. SKATs styring af systemmoderniseringen har overordnet været tilrettelagt efter en projektorganisation med 3 niveauer: direktionsniveau, programniveau og projektniveau. Figur 1 viser den overordnede projektorganisation for styringen af systemmoderniseringens projekter i perioden 2004-2014.



Strukturen i projektorganisationen har generelt været den samme gennem hele systemmoderniseringsperioden. Der har for hver af faserne været etableret et programniveau, som i perioder har eksisteret parallelt. I relation til fase 2 blev programniveauet imidlertid nedlagt i en periode på ca. 2 år (ultimo 2009 - primo 2012). Dette skete i forlængelse af, at SKAT op-sagde kontrakten med leverandøren af DMR og Skattekontoen ved årsskiftet 2008/09. I den periode blev EFI og Skattekontoen sat på standby, mens DMR fortsatte i eget regi.

22. SKAT har oplyst, at uanset hvilke beskrivelser for projektorganisationen der har været udmeldt i løbet af perioden (2004-2014), har SKATs generelle disponeringsregler og generelle ledelsesansvar været gældende og er blevet efterlevet. Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid, at SKAT først i 2010 definerede specifikke forretningsgange for it-projekter, herunder for den økonomiske styring heraf. Derved blev forretningsgange defineret med henblik på godkendelse i relation til økonomisk styring, ændringsanmodninger, resursestyring, udbud samt businesscases og effekter.

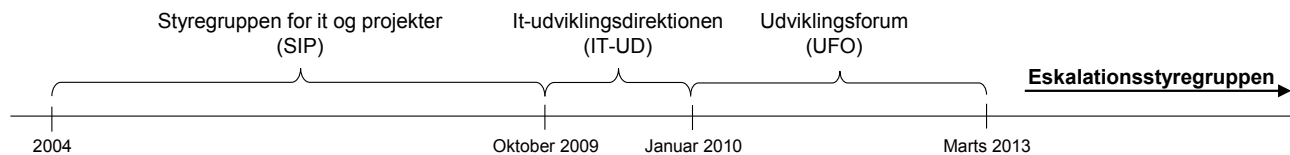
Roller og ansvar

23. I det følgende gennemgår vi roller og ansvar på de 3 niveauer i projektorganisationen, dvs. direktionsniveau, programniveau og projektniveau.

Direktionsniveau

24. SKAT har oplyst, at direktionen i dele af undersøgelsesperioden har uddelegeret opgaver til et nedsat beslutningsforum, som har haft varierende titler og opgaver i løbet af perioden. Dette er vist i figur 2.

Figur 2. Beslutningsfora på direktionsniveau



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Styregruppen for it og projekter (SIP) havde det overordnede ansvar for at sikre sammenhæng mellem SKATs forretning, it, projekter og processer. SIP havde bl.a. ansvaret for at følge op på den samlede projektportefølje, primært igangværende projekter, herunder it-projekternes budget og effekter i perioden 2004 - oktober 2009. *It-udviklingsdirektionen (IT-UD)* og *Udviklingsforum (UFO)* havde i forskellige perioder samme opdrag som SIP. Ifølge SKATs gældende retningslinjer er direktionen ansvarlig for at godkende budgetrammen.

25. I marts 2013 nedsatte SKAT en eskalationsstyregruppe specifikt i forhold til EFI og Skattekontoen. Eskalationsstyregruppen er sammensat af SKATs direktør og de relevante forretningsdirektører, som sammen med programchefen og projektchefen sikrer et ekstraordinært ledelsesmæssigt fokus på implementeringen af EFI og Skattekontoen. På møderne koordineres bl.a. status, risici, interessenthåndtering og leverandørstyring.

26. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at *rolle- og ansvarsbeskrivelserne* på direktionsniveau primært har været i form af kommissorier og på et meget overordnet niveau. Der har således ikke været klare beskrivelser af, hvordan direktionsniveauet skulle sikre sammenhængen mellem it-projekterne og forretningsområderne, herunder hvilken information beslutninger skulle baseres på, og hvilke beslutninger direktionsniveauet som udgangspunkt var ansvarlig for at træffe. SKAT har først i 2014 udarbejdet en model for styring af forandringsprojekter, som klart beskriver roller og ansvarsområder i forandringsstyringen.

Programniveau

27. På programniveau er der en programchef, der refererer til en programstyregruppe, som er det besluttende organ. Programstyregruppen har ifølge SKAT været ansvarlig for koordinering på tværs af faserne og for at godkende større økonomiske ændringer i relation til systemmoderniseringen. Programchefen har haft ansvaret for, at programplanen følges, og har dermed også haft det overordnede ansvar for, at de opstillede mål nås. Programchefen var ifølge SKAT ansvarlig for at disponere på tværs af projekter inden for det samlede budget, bortset fra perioden 2010 - primo 2012, hvor ansvaret var delegeret til en fagdirektør (som også var styregruppeformand for projekterne) på grund af den midlertidige nedlæggelse af programmet.

28. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at rolle- og ansvarsbeskrivelserne på programniveau har været meget overordnede og først i 2009 blev klart defineret. Rolle- og ansvarsbeskrivelserne før 2009 omfattede ikke i tilstrækkeligt omfang programchefens disponeringsansvar, koordineringsansvar og rapporteringsansvar i forhold til programstyregruppen og direktionsniveauet.

Projektniveau

29. På projektniveau er der en projektchef, der refererer til en projektstyregruppe. Projektstyregruppen har bl.a. været ansvarlig for at sikre det funktionelle indhold i projekterne (it-løsningerne) og at sikre kommunikation og forankring til basisorganisationen (forretningen). Projektcheferne har ifølge SKAT haft ansvaret for det personale og den økonomi, der har været allokert til deres projekt. I forlængelse heraf har SKAT oplyst, at der i projektmodellen lå en række implicite indikationer af projektchefernes roller og ansvar. SKAT har oplyst, at projektcheferne i hele systemmoderniseringsperioden har haft ansvaret for godkendelse af projektbudget, budgetopfølgning og budgetrapportering. Således har projektchefansvaret ifølge SKAT indebåret mulighed for at disponere inden for projektbudgettet. Under hver projektchef er der projektteams, som gennemfører de enkelte projekter. Ét projekt (ENS) har ikke haft en selvstændig projektstyregruppe, men har i stedet anvendt programstyregruppen. Dette skyldes ifølge SKAT, at projektet havde en meget teknisk karakter. Rigsrevisionen kan konstatere, at der har været stor udskiftning på helt centrale poster i projekterne. Fx har Skattekontoen og EFI haft henholdsvis 3 og 4 forskellige projektchefer i perioden. Hertil kommer, at der i perioder har været væsentlige udfordringer i relation til at få bemandede væsentlige projektfunktioner.

30. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at roller og ansvar på projektniveau har været meget overordnet beskrevet, bl.a. i en programhåndbog. SKAT har i forbindelse med undersøgelsen udarbejdet redegørelser for rollerne og ansvaret, men har ikke kunnet dokumentere, at der før 2009 var klare rolle- og ansvarsbeskrivelser for styringen, herunder den økonomiske styring af systemmoderniseringen. Rolle- og ansvarsbeskrivelserne var bl.a. ikke klare i forhold til det konkrete økonomiske ansvar, som påhvilede projektchefen, herunder rapporteringen til projektstyregruppen.

31. Ifølge SKAT har der internt i organisationen været en overordnet forståelse af roller og ansvar for styringen af systemmoderniseringen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ikke er dokumentation herfor.

Resultater

32. Systemmoderniseringen tog udgangspunkt i en *projektorganisation*, der havde behov for at blive styrket. SKAT udviklede en ny projektmodel på samme tidspunkt som igangsættelsen af systemmoderniseringen. De nye styringsværktøjer var imidlertid ikke organiseret til at understøtte styringen af de 6 komplekse projekter, da Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKAT først i 2010 definerede særlige og mere specifikke forretningsgange for it-projekter, herunder for den økonomiske styring heraf. Undersøgelsen viser videre, at *rolle- og ansvarsbeskrivelserne* har været meget overordnede og først i 2009 blev klare på direktionsniveau, programniveau og projektniveau.

2.2. Milepæle og risikostyring

33. Den Digitale Taskforces projektmodel indeholder nærmere anbefalinger om milepælsplanlægning. Milepæle giver et overblik over vigtige fikspunkter i projektperioden, som kan bruges til at gøre status og styre efter.

Ifølge budgetvejledningen skal risikoanalysen for et it-projekt indeholde en vurdering af de væsentligste risikoelementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse med hensyn til bl.a. tidsplan, totaludgifter, teknisk løsning, organisationens parathed og leverandøren, herunder hvad der kan gøres for at minimere risiciene.

34. Vi har undersøgt, om der for hvert projekt er opstillet og anvendt milepæle, som er dækkende, dvs. fastlægger såvel tekniske udviklingsopgaver som organisatoriske implementeringsopgaver. Vi har desuden undersøgt SKATs risikostyring af systemmoderniseringen, herunder risikostyringen af de enkelte projekter.

Milepæle

35. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er styret efter fastsatte milepæle i alle 6 projekter i systemmoderniseringen, idet der for alle projekterne i kontrakten med leverandøren indgik milepælsplaner, som identificerede, hvilke tekniske opgaver der forfaldt i løbet af udviklingsperioden. Imidlertid viser Rigsrevisionens undersøgelse, at der i 4 af de 6 projekter i systemmoderniseringen kun er styret efter milepæle vedrørende tekniske udviklingsopgaver, herunder rettidige leverancer fra de respektive leverandører, og ikke efter organisatoriske implementeringsopgaver. Milepælsplanerne indeholder fx ikke milepæle for, hvornår medarbejderne skulle uddannes, hvornår der skulle foreligge vejledninger i systemerne til brugerne, fordeling af arbejdsopgaverne blandt medarbejderne og tilpasning af resurser i SKAT.

Risikostyring

36. SKAT har ikke dokumenteret, at der er udarbejdet risikoanalyser i ENS-projektet, og i relation til de 2 øvrige projekter i fase 1 er dokumentationen meget begrænset. I forhold til fase 2-projekterne har SKAT dokumenteret risikostyringen af alle 3 projekter. For alle fase 2-projekterne var risici tematisk bredt funderet, og afhjælpende handlinger relateret til disse 3 projekter og deadlines var angivet i de risikoanalyser, som Rigsrevisionen har gennemgået.

Rigsrevisionen kan dog på det foreliggende grundlag konstatere, at indholdet og kvaliteten af risikoanalyserne for de 5 projekter, hvor risikoanalyserne har været dokumenteret af SKAT, har varieret fra en minimal og ufuldstændig risikoanalyse i fase 1-projekterne med få og meget overordnede risici i ét projekt til en meget detaljeret risikoanalyse med mange risici i fase 2-projekterne. SKAT har hertil oplyst, at risikostyringen har antaget skiftende form i den 10-årige periode for systemmoderniseringen, og at der har været et stort fokus på risikostyringen i SKAT i hele perioden. Rigsrevisionens undersøgelse understøtter ikke dette for alle 6 projekter.

37. På udvalgte områder finder Rigsrevisionen, at SKAT har identificeret og accepteret særligt væsentlige risici, set i lyset af at grundlæggende styringselementer ikke var på plads:

- I fase 1 opstod der problemer i forhold til leverandørens rettidige leverancer og til kvaliteten af disse. Det vedrørte bl.a. ENS-projektet, som havde stor indflydelse på og afhængigheder til de øvrige 5 projekter. SKAT kunne enten udsætte tidsplanen for den samlede systemmodernisering eller acceptere den forøgede risiko, der fulgte af at igangsætte fase 2, selv om fase 1 ikke var færdiggjort. SKAT accepterede den forøgede risiko ved at igangsætte fase 2, på trods af at fase 1 ikke var færdiggjort som planlagt, og at der var stor afhængighed mellem projekterne i fase 1 og fase 2.

- I fase 2 var der store uoverensstemmelser mellem SKAT og leverandørerne om forsinkelser, manglende kvalitet i leverancerne, bodsbestemmelser mv. i relation til ENS og Skattekontoen, som ultimo 2008 ikke var idriftsat, og som EFI var afhængig af. SKAT indgik ultimo 2008 en aftale med en tredje leverandør vedrørende EFI – næsten parallelt med, at SKAT opsagde kontrakten med leverandøren af Skattekontoen og DMR. SKAT var bekendt med de store risici, som afhængighederne, forsinkelserne, konflikterne og flerleverandørstrategien indebar, men SKAT valgte på trods heraf at påbegynde udviklingen af EFI. SKAT accepterede risikoen ved at igangsætte udviklingen af EFI, på trods af at der var store problemer med 2 systemer, som EFI var afhængig af (ENS og Skattekontoen), og at disse systemer ikke var færdigudviklet og idriftsat.
- Efter opsigelsen af kontrakten med leverandøren af Skattekontoen og DMR ønskede SKAT at opdele de resterende projekter i systemmoderniseringen i delleverancer. Leverandøren af EFI var dog ikke indstillet på at ændre det oprindelige tilbud uden væsentlige meromkostninger. SKAT valgte derfor at acceptere den forøgede risiko ved en samlet leverance.

38. Ud over de områder, hvor SKAT accepterede væsentlige risici, kom forhold som kompleksiteten i projekterne og løbende organisatoriske ændringer og effektiviseringer i SKAT, der forstærkede risikobilledet.

Resultater

39. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT har styret efter fastsatte *milepæle* for alle 6 projekter. Imidlertid viser Rigsrevisionens undersøgelse, at der i 4 af de 6 projekter i systemmoderniseringen kun er styret efter milepæle vedrørende tekniske udviklingsopgaver og ikke efter organisatoriske implementeringsopgaver.

40. Rigsrevisionen kan på det foreliggende grundlag konstatere, at indholdet og kvaliteten af *risikostyringen* af de 5 projekter, hvor risikostyringen har været dokumenteret af SKAT, har varieret fra at være en minimal og ufuldstændig risikostyring med få overordnede risici i fase 1-projekterne til at være en meget detaljeret risikostyring i fase 2-projekterne. På udvalgte områder finder Rigsrevisionen, at SKAT har identificeret og accepteret særligt væsentlige risici. Kompleksiteten i projekterne og løbende organisatoriske ændringer og effektiviseringer i SKAT har forstærket risikobilledet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT undervejs i systemmoderniseringen har haft høj risikovillighed, set i lyset af at grundlæggende styringselementer ikke var på plads.

2.3. Budget og forbrug

41. Af "Koncept for god økonomistyring", som blev udviklet af den daværende Økonomistyrelse i 2009, fremgår det, at virksomheder løbende skal følge op på budget og regnskab, hvilket Rigsrevisionen finder var almindelig god praksis for økonomistyring også før 2009, og dette lægges til grund ved vores vurdering. Vi har undersøgt SKATs projektbudgetter, dvs. om budgettal er nedbrudt på projektniveau og styringsrelevante budgetkategorier, fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger i perioden 2004 - ultimo 2014. Vi har endvidere undersøgt SKATs projektregnskaber i perioden 2004 - ultimo 2014.

42. Da undersøgelsen blev påbegyndt, gjorde Skatteministeriet opmærksom på, at det på grund af den lange undersøgelsesperiode højst sandsynligt ikke ville være muligt for SKAT at tilvejebringe alt relevant materiale og al dokumentation. Rigsrevisionen har særligt baseret afsnittet om budget og regnskab på SKATs efterfølgende beskrivelser og redegørelser.

Bevilling

43. I perioden maj 2004 - april 2014 blev der fremsendt 10 aktstykker til Finansudvalget vedrørende SKATs systemmodernisering, hvoraf 3 aktstykker ultimo 2014 fortsat er fortrolige. Det første aktstykke vedrørende fase 1 af SKATs systemmodernisering blev fremsendt den 17. maj 2004 og indeholder et estimat for omkostningerne til fase 1 på 130,7 mio. kr. Det første aktstykke vedrørende fase 2 af systemmoderniseringen blev fremsendt den 16. maj 2006 og indeholder et estimat for omkostningerne til fase 2 på 391 mio. kr. Fortroligheden af de seneste 3 aktstykker forventes ophævet, når fase 2 er afsluttet.

44. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT løbende har anmodet Finansudvalget om yderligere bevilling til systemmoderniseringen. Dette er sket 2 gange for fase 1 og 6 gange for fase 2.

Budget

45. SKAT har oplyst, at der er udarbejdet et budget for henholdsvis fase 1 og fase 2. SKAT har imidlertid ikke kunnet dokumentere, at sådanne budgetter for de 2 faser og for de enkelte projekter faktisk eksisterer. SKAT kan dermed ikke dokumentere, at projektcheferne i hele systemmoderniseringsperioden har efterlevet deres ansvar, jf. pkt. 29, med henblik på godkendelse af projektbudget, budgetopfølgning og budgetrapportering for de enkelte projekter.

Da SKAT ikke kunne dokumentere og fremsende projektbudgetter, har Rigsrevisionen bedt SKAT om at indtaste budgettal for fase 1 og fase 2 i perioden 2004 - juni 2014 i en tabel, som Rigsrevisionen har udformet. Rigsrevisionen har anvendt disse budgettal i den efterfølgende analyse, men bemærker, at tallene ikke kan afstemmes, da der ikke foreligger underliggende dokumentation (projektbudgetter).

46. Rigsrevisionen kan konstatere, at de indtastede budgettal for de 2 faser ikke er tilstrækkeligt specificerede og derfor ikke dækkende. Det skyldes, at der for fase 1 kun er budgettal på faseniveau (sumtal), mens der for fase 2 er budgettal på projektniveau. For fase 1 gælder det således, at der ikke er budgettal på styringsrelevante budgetkategorier (enkeltposter), fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger. For fase 2 er sådanne budgettal på styringsrelevante budgetkategorier (enkeltposter) ikke angivet i perioden 2006-2008. SKAT har således ikke dokumenteret, at der på baggrund af bevillingerne fra Finansudvalget budgetstyres på et niveau, som giver et overblik over interne og eksterne styringsrelevante budgetkategorier.

47. Skatteministeriet har oplyst, at budgettal, der indgår i de seneste fortrolige aktstykker vedrørende systemmoderniseringen, er underlagt fortrolighed. Sammenholdes SKATs egne overordnede budgettal (indtastet i tabellen, som Rigsrevisionen har udformet, jf. pkt. 45) med bevillingen for henholdsvis fase 1 og fase 2, kan Rigsrevisionen konstatere, at det totale budgettal for systemmoderniseringen og budgettallene for hver af de enkelte faser ligger inden for bevillingerne.

Forbrug

48. SKAT har oplyst, at der i hele undersøgelsesperioden har været en løbende budgetopfølgning på projekterne i fase 1 og fase 2. Budgetopfølgningen er foretaget på projektniveau. SKAT har imidlertid ikke dokumenteret, at der faktisk eksisterer et regnskab for de 2 faser og for de enkelte projekter. SKAT kan dermed ikke dokumentere, at projektcheferne i hele systemmoderniseringsperioden har efterlevet deres ansvar, jf. pkt. 29, med henblik på budgetopfølgning og budgetrapportering for de enkelte projekter.

Da SKAT ikke kunne dokumentere og fremsende projektreknskaber, har Rigsrevisionen bedt SKAT om at indtaste forbrugstal for fase 1 og fase 2 i perioden 2004 - juni 2014 i en tabel, som Rigsrevisionen har udformet. Rigsrevisionen har anvendt disse forbrugstal i den efterfølgende analyse, men bemærker, at tallene ikke kan afstemmes, da der ikke foreligger underliggende dokumentation (projektreknskaber).

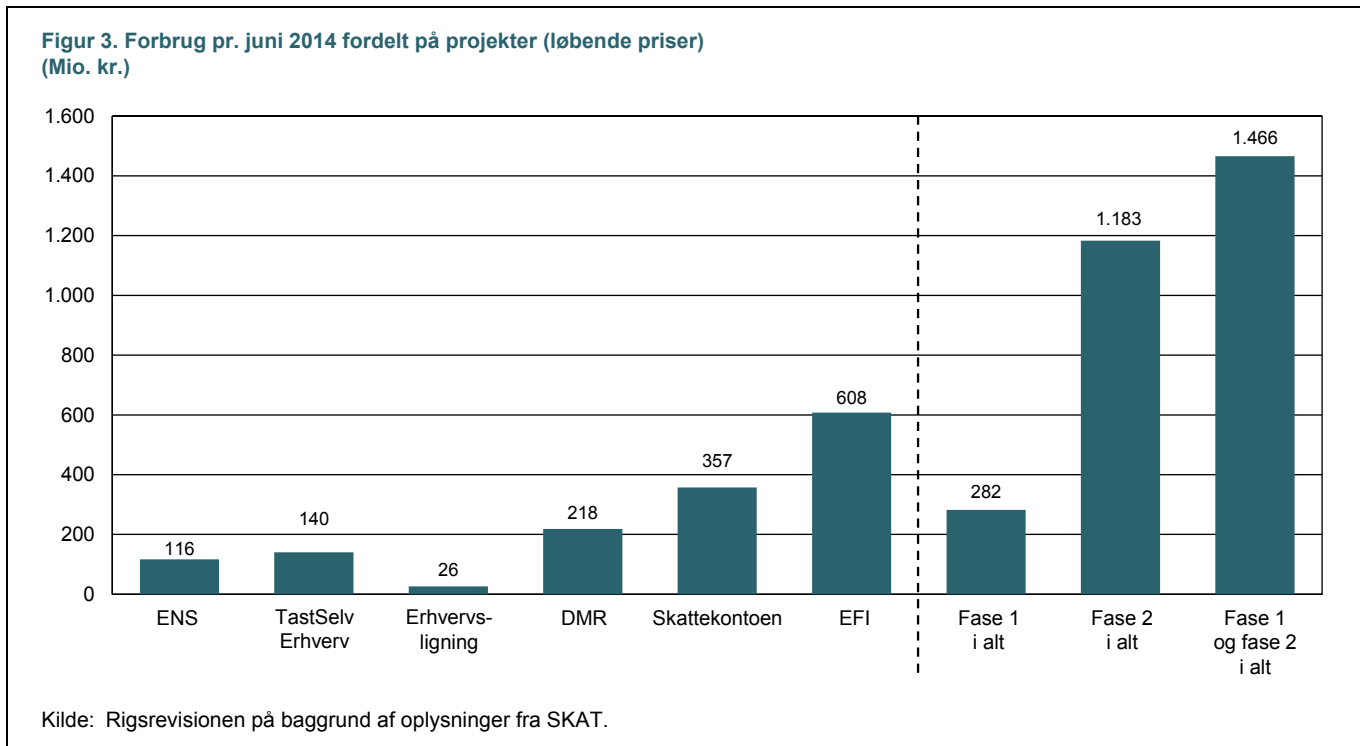
49. Rigsrevisionen kan konstatere, at de indtastede forbrugstal ikke er tilstrækkeligt specificerede og derfor ikke dækkende, idet der for fase 1 kun eksisterer forbrugstal på projektniveau og ikke på enkelte styringsrelevante kategorier, fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger. SKAT kan således ikke dokumentere, hvilke dele af budgettet der blev overskredet, og hvilke omkostninger der var skyld i systemmoderniseringens fordyrelse.

SKAT har oplyst, at for at kunne levere de manglende forbrugstal i tabellen vil der være tale om en meget tidskrævende øvelse, da økonomistyringssystemet SAP ved flere lejligheder er blevet omlagt som følge af organisationsændringer. Samtidig er det SKATs opfattelse, at en sådan øvelse ikke vil bidrage væsentligt til at dokumentere SKATs budgetopfølgning, da budgettet i SAP overskrives i løbet af årene i forbindelse med budgetkonsolideringer/ledelsesbeslutninger. SKAT har oplyst, at de ikke, jf. deres egen regnskabsinstruks og de generelle statslige regler for opbevaring af regnskabsmateriale, er forpligtet til at opbevare regnskabsmateriale længere end 5 år. Rigsrevisionen finder dog i forlængelse heraf, at regnskabsoplysninger vedrørende it-projekter og programmer, som ikke er afsluttet, og som strækker sig over en periode, der er længere end 5 år, bør være tilgængelige, så de kan danne grundlag for en vurdering af, om man har fået det, man forventede med it-projekterne.

Rigsrevisionen finder, at da SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer projektregnskaber, og ikke kan levere specificerede og dækkende forbrugstal til den tabel, som Rigsrevisionen har udformet, skabes der usikkerhed om, hvorvidt alle poster er medtaget i forbrugstallene for de enkelte projekter, som er angivet i tabellen, fx om interne årsværksomkostninger indgår i det totale forbrugstal angivet pr. år for fase 1. Rigsrevisionen har på det foreliggende grundlag derfor ikke mulighed for at vurdere, om de oplyste budgettal og forbrugstal i tabellen (jf. pkt. 48) er valide.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer projektbudgetter og projektregnskaber for de enkelte projekter i systemmoderniseringen, særligt da dette er defineret som et ansvar for den enkelte projektchef. Rigsrevisionen finder, at SKAT i lyset af systemmoderniseringens omfang og økonomiske væsentlighed burde have tilrettelagt en budgetmæssig styring, som gav et overblik i relation til styringsrelevante budgetkategorier, og at SKAT burde have ført et regnskab, som var tilpasset den fastlagte budgetstyring.

50. Rigsrevisionen har opgjort de af SKAT oplyste forbrugstal for de 2 faser i systemmoderniseringsperioden, jf. figur 3.



Rigsrevisionen kan på det foreliggende grundlag konstatere, jf. figur 3, at forbruget for fase 1 pr. juni 2014 var 282 mio. kr., og forbruget for fase 2 foreløbig var ca. 1,2 mia. kr. Det totale forbrug på systemmoderniseringen pr. juni 2014 var således ca. 1,5 mia. kr. Sammenholdes forbruget pr. juni 2014 på ca. 1,5 mia. kr. med de oprindelige bevillinger på 522 mio. kr. (617 mio. kr. i 2014-priser) er systemmoderniseringen blevet knap 3 gange så dyr som oprindeligt planlagt.

Resultater

51. SKAT kan ikke dokumentere, hvilke dele af budgettet der blev overskredet, og hvilke omkostninger der var skyld i systemmoderniseringens fordyrelse, da SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer *budgetter og regnskaber* for de 2 faser og de enkelte projekter i systemmoderniseringen.

52. SKATs *budgettal* for de 2 faser er ikke tilstrækkeligt specificerede og er derfor ikke dækkende. For fase 1 er der kun budgettal på faseniveau, mens der for fase 2 er budgettal på projektniveau. For fase 1 gælder det, at der ikke er angivet budgettal på styringsrelevante budgetkategorier (enkeltposter), fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger. For fase 2 er der ikke angivet budgettal på styringsrelevante budgetkategorier (enkeltposter) i perioden 2006-2008.

53. Rigsrevisionen kan konstatere, at *forbrugstal* for fase 1 i systemmoderniseringsperioden ikke er specificerede og dækkende, idet der kun eksisterer forbrugstal på projektniveau og ikke på styringsrelevante kategorier, fx udviklingsomkostninger, interne årsværksomkostninger, konsulentomkostninger og driftsomkostninger. Rigsrevisionen finder, at den manglende gennemsigthed i forbrugstallene – både i forhold til specificering og underliggende dokumentation – skaber usikkerhed om, hvorvidt alle poster er medtaget i forbrugstallene. Desuden finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer budgetter for de enkelte projekter, særligt fordi ikke alle projekter i systemmoderniseringen er afsluttet, og SKAT dermed ikke har vurderet, om projekterne har indfriet de forventede effekter.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det totale forbrug på systemmoderniseringen pr. juni 2014 var ca. 1,5 mia. kr. På det foreliggende grundlag kan Rigsrevisionen konstatere, at systemmoderniseringen samlet er blevet knap 3 gange så dyr som oprindeligt planlagt.

2.4. Intern rapportering

54. Udgangspunktet for en solid styring af projekter er bl.a., at der sker en fokuseret, standardiseret og fyldestgørende rapportering, som kan understøtte ledelsens prioriteringer og beslutninger, så de kan træffes på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. SKAT har oplyst, at svaret for den økonomiske rapportering i forhold til det enkelte projekt er placeret hos projektchefen, jf. pkt. 29. Vi har i forlængelse heraf undersøgt, om der i systemmoderniseringsperioden er sket en tilfredsstillende opfølgning og rapportering til direktionsniveauet vedrørende projekternes fremdrift og økonomiske udvikling.

55. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der blev rapporteret jævnlige til direktionsniveauet og til beslutningsfora på direktionsniveau i systemmoderniseringsperioden. Rapporteringerne vedrørte dels en status på fremdriften af systemmoderniseringen, dels en status på den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen. Undersøgelsen viser dog, at direktionsniveauet og beslutningsfora på direktionsniveau ikke i hele perioden blev tilstrækkeligt orienteret om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen, herunder den økonomiske udvikling fordelt på projekt og år. Kun i 2012, hvor Udviklingsforum (UFO) rapporterede til direktionsniveauet, blev der redegjort for hvert af de 3 projekter i fase 2. Rigsrevisionen finder, at den utilstrækkelige økonomiske rapportering hænger sammen med, at SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer projektbudgetter og projektrekskaber, og ikke kan dokumentere, at projektchefen i systemmoderniseringsperioden efterlevede det pålagte styringsansvar vedrørende budgetopfølgning og budgetrapportering for de enkelte projekter.

56. SKAT har oplyst, at rapporteringen til direktionsniveauet siden marts 2013 har foregået dels gennem månedlige projektstatusrapporter, som hvert forretningsområde udarbejder, dels gennem kvartalsvise drøftelser i direktionsniveauet af projektporteføljen med fokus på udvalgte projekter. Rigsrevisionen kan konstatere, at disse rapporter særligt fokuserer på fremdriften i projekterne og ikke på den økonomiske udvikling fordelt på enkeltprojekter og år. SKAT har endvidere oplyst, at der løbende har været fokus på at forbedre projektstatusrapporten. Der er således ifølge SKAT sket en udvikling i rapporteringen gennem hele systemmoderniseringsperioden. I oktober 2014 blev der ifølge SKAT introduceret en ny version af projektstatusrapporten, som i højere grad har fokus på projektbudget og effekter med udspecificerede budget- og effektforhold fordelt på år.

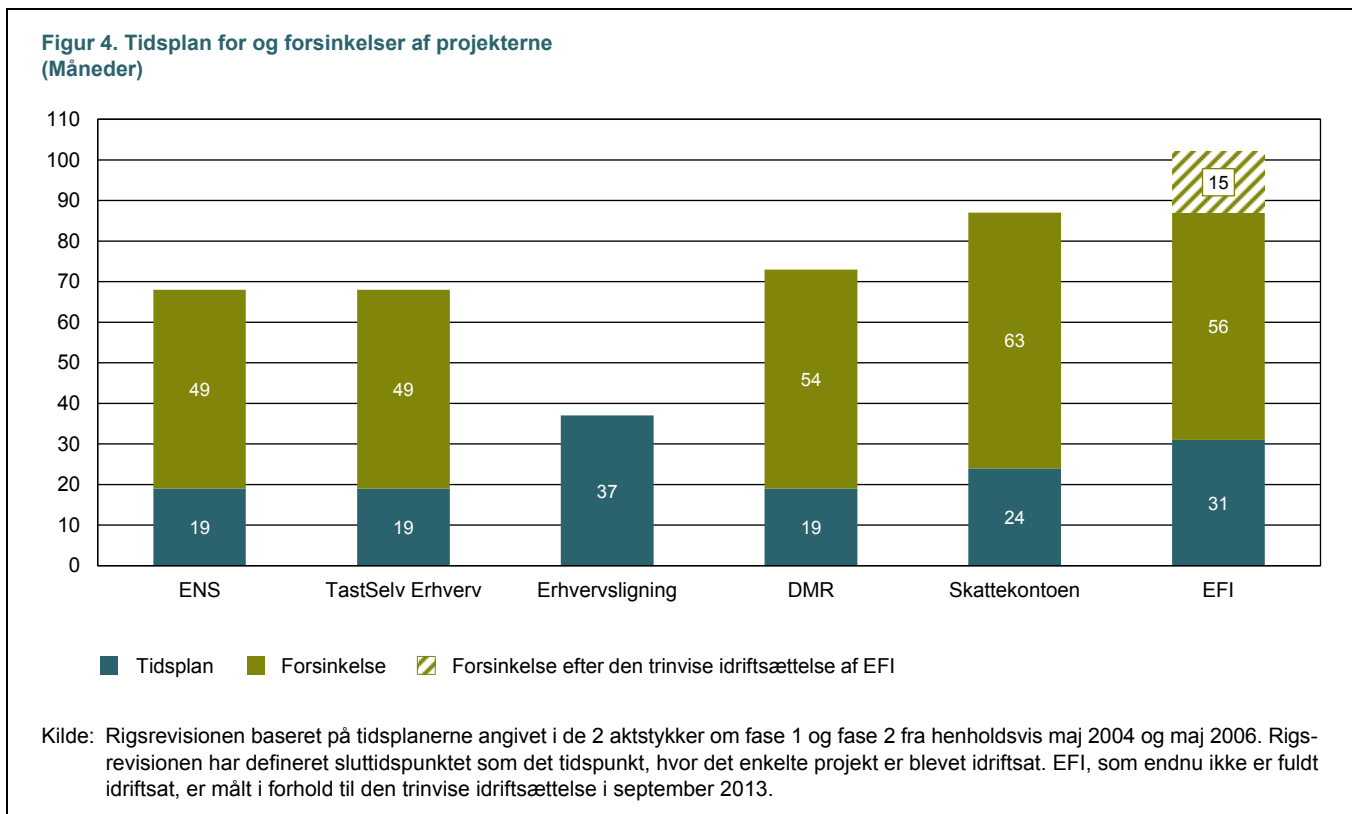
Resultater

57. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at direktionsniveauet og beslutningsfora på direktionsniveau ikke på systematisk vis blev orienteret om den økonomiske udvikling i systemmoderniseringen, herunder den økonomiske udvikling fordelt på projekt og år. Rigsrevisionen finder, at den utilstrækkelige økonomiske rapportering hænger sammen med, at SKAT ikke kan dokumentere, at der eksisterer projektbudgetter og projektrekskaber, og ikke kan dokumentere, at projektchefen i systemmoderniseringsperioden efterlevede det pålagte styringsansvar vedrørende budgetopfølgning og budgetrapportering for de enkelte projekter. Rigsrevisionen kan konstatere, at *rapporteringen* særligt fokuserer på projektfremdrift og ikke på den økonomiske udvikling fordelt på enkeltprojekter og år. Rigsrevisionen vurderer derfor, at rapporteringen ikke har været tilstrækkelig.

2.5. Forsinkelser

58. Vi har undersøgt forsinkelser i systemmoderniseringsforløbet, årsager hertil og SKATs håndtering af udfordringer, som er opstået i relation til systemmoderniseringen.

59. Figur 4 viser forsinkelsen i forhold til den oprindelige tidsplan for hvert enkelt projekt.



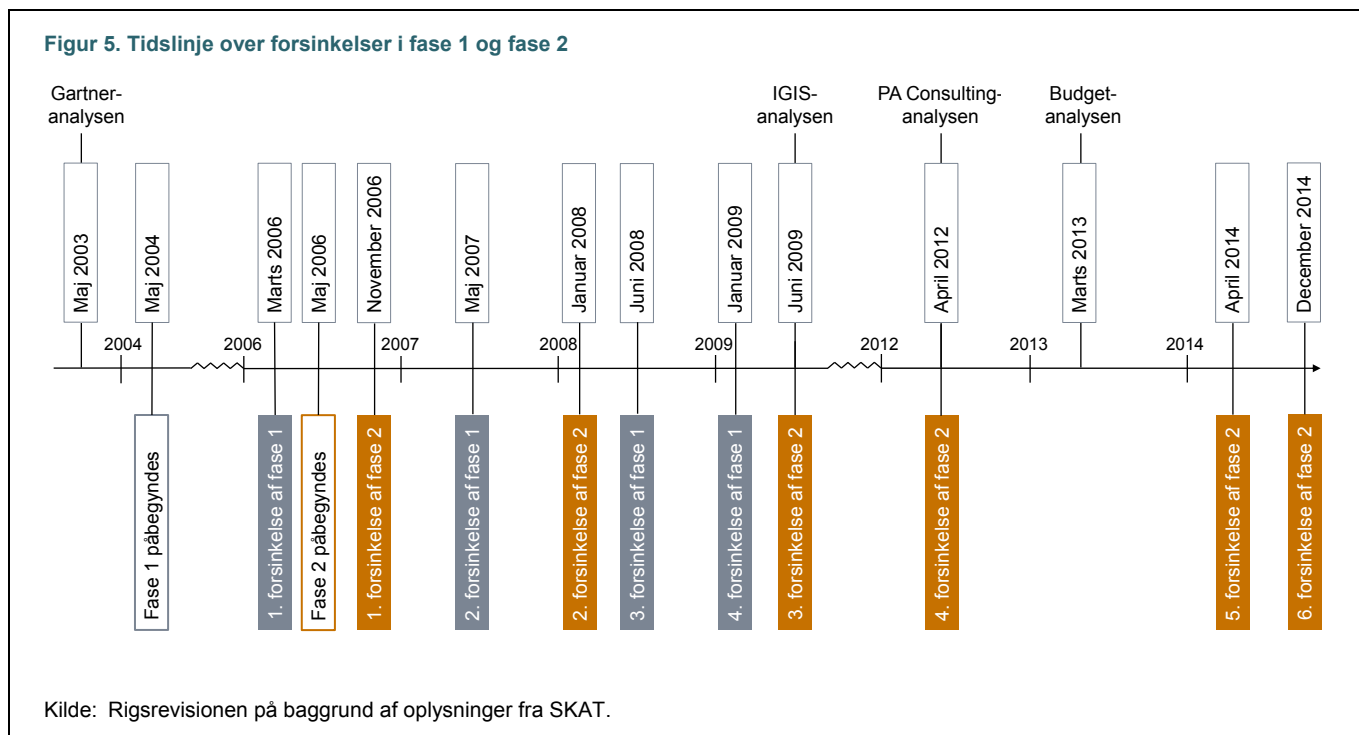
Det fremgår af figur 4, at den oprindeligt planlagte udviklingsperiode for de 6 projekter var mellem ca. 1,5 år og ca. 3 år, men at 5 ud af 6 projekter blev forsinket mellem ca. 4 år og ca. 5 år.

Forsinkelser i fase 1

60. Da systemmoderniseringens fase 1 blev igangsat i maj 2004, forventede SKAT, at ENS og TastSelv Erhverv ville blive idriftsat i 2005, og at Erhvervslicensing ville blive idriftsat i 2007. ENS blev udskudt 4 gange og idriftsat i 2010, TastSelv Erhverv blev udskudt 3 gange og idriftsat i 2010, og Erhvervslicensing blev idriftsat som planlagt i 2007.

Forsinkelser i fase 2

61. Da fase 2 af systemmoderniseringen blev igangsat i maj 2006, forventede SKAT, at udviklingen af DMR, Skattekontoen og EFI ville strække sig fra starten af 2006 til primo 2009. DMR blev udskudt 4 gange og endeligt idriftsat i juni 2012, og Skattekontoen blev udskudt 5 gange og idriftsat i september 2013. EFI er foreløbig blevet udskudt 6 gange, blev trinvis idriftsat i september 2013, og den fulde idriftsættelse er udskudt. Omfanget af udskydelsen er ifølge Skatteministeriet underlagt fortrolighed. Figur 5 viser en tidslinje over forsinkelser i fase 1 og fase 2 samt analyser initieret af SKAT.



Leverandørerne

62. SKAT har oplyst, at leverandørernes forsinkede og manglende leverancer har været årsag til forsinkelserne. Dette fremgår også af aktstykker til Finansudvalget, bl.a. at kontrakten med én af leverandørerne blev ophævet. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke SKATs leverandørstyring, selv om forløbet af SKATs systemmodernisering også er et resultat af leverandørernes indsats.

SKATs initiativer

63. En stor del af forsinkelserne fandt sted før 2009. SKAT styrkede i 2009 på baggrund af den såkaldte IGIS-analyse (IT-Governance i SKAT) styringen af systemmoderniseringen ved bl.a. at definere klare roller og ansvar for styringen af projekterne, herunder den økonomiske styring. Problemerne med leverandøren af DMR og Skattekontoen blev på samme tidspunkt (2009) håndteret ved at opsigte kontrakten. Det medførte dog yderligere forsinkelser.

64. I 2012 initierede SKAT på baggrund af nye, omfattende problemer med leverandøren af Skattekontoen en analyse foretaget af PA Consulting med fokus på en vurdering af tidsplanerne for de 2 systemer (Skattekontoen og EFI). Konsulentfirmaet vurderede, at tidsplanerne ikke var realistiske, og at der var behov for, at SKATs styring hurtigst muligt blev styrket gennem en forbedret programorganisation og projektmodel. Formålet med disse tiltag var bl.a. en bedre tværgående projektstyring, mere fokus på leverandørstyring samt en prioritering af funktionalitet og opdeling i mindre leverancer. SKAT udarbejdede herefter planer for en kontrolleret ibrugtagning af systemerne, som for EFI indebar trinvis idriftsættelse af funktionaliteter. Det skete i lyset af systemets størrelse og kompleksitet og for at mindske risici for store systemnedbrud, da det ikke ville være muligt at genstarte de gamle systemer, som EFI erstattede. Idriftsættelsen af Skattekontoen og EFI blev på baggrund af PA Consultings analyse udskudt yderligere 2 år. SKATs initiativer hindrede dog ikke forsinkelsen af fase 2, som fandt sted i april 2014.

65. I 2013 blev der i regi af Skatteministeriet og Finansministeriet gennemført en budgetanalyse, som fokuserede på den manglende ensartethed i den økonomiske rapportering og uklarheder i det økonomiske ansvar. På den baggrund udarbejdede SKAT i 2014 en model for styring af forandringsprojekter, hvorved rammerne for rapporteringen til direktionsniveauet blev fastlagt. De fulde effekter af denne model er endnu ikke kendte.

66. På trods af at SKAT i 2009, 2012 og 2014 har styrket styringen af projekterne, er det Rigsrevisionens vurdering, at SKATs økonomiske styring, økonomiske rapportering og risikostyring af projekterne ikke har været tilfredsstillende.

67. Rigsrevisionen kunne primo december 2014 konstatere, at EFI ikke som planlagt blev fuldt idriftsat. Skatteministeriet har oplyst, at omfanget af udskydelsen af den fulde idriftsættelse af EFI er underlagt fortrolighed.

Resultater

68. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 5 ud af de 6 projekter i systemmoderniseringen blev forsinket op til ca. 5 år.

69. Rigsrevisionen finder overordnet, at leverandørernes manglende og forsinkede leverancer og styringen af systemmoderniseringen – både projektorganisationen, projektmodellen, projektstyringen, den økonomiske styring og afrapporteringen til direktionsniveauet – har haft indflydelse på, at projekterne i systemmoderniseringen er blevet forsinket. Rigsrevisionens undersøgelse viser desuden, at SKATs økonomiske styring, økonomiske rapportering og risikostyring af projekterne ikke har været tilfredsstillende, på trods af at SKAT løbende har styrket styringen af systemmoderniseringen i 2009, 2012 og 2014.

3. Målopfyldelse og organisatorisk implementering

SKATs opgørelse af målopfyldelsen for systemmoderniseringen har ikke været tilfredsstillende, idet SKAT kun har fulgt op på målopfyldelsen for ca. halvdelen af de idriftsatte projekter og kun har opgjort årsværksbesparelsen for ét projekt. Derudover har den organisatoriske implementering af EFI været mindre tilfredsstillende, idet SKAT ikke har etableret et tilfredsstillende beredskab, og gevinstrealiseringen løbende er udskudt som følge af store udfordringer efter den trinvis idriftsættelse.

Selv om SKATs egen projektmodel siden 2004 har stillet krav om målopfølgning, har SKAT kun opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 idriftsatte projekter. Desuden er kun én af de 2 opgørelser fyldestgørende, da SKAT i den anden opgørelse ikke har fulgt op på årsværksbesparelsen. Dermed har SKAT helt undladt at følge op på besparelsen i fase 1 på ca. 400 årsværk. SKAT forventer foreløbig at opgøre målopfyldelsen for fase 1-projekterne i 2015. I fase 2 er EFI endnu ikke idriftsat, og årsværksbesparelsen for Skattekontoen og EFI forventes opgjort i 2016.

SKAT har haft fokus på den organisatoriske implementering af EFI, men der er efter den trinvis idriftsættelse i september 2013 tilstået udfordringer, som har været større, end SKAT forventede. Rigsrevisionen vurderer, at SKATs beredskab og resursestyring i forbindelse med den organisatoriske implementering af EFI ikke har været tilfredsstillende. Som følge af de opståede udfordringer har SKAT løbende måttet udskyde EFI's fulde idriftsættelse og dermed også gevinstrealiseringen.

70. Kap. 3 handler om målopfyldelsen for systemmoderniseringens 6 projekter. Heraf er 5 projekter fuldt idriftsat og afsluttet, mens ét projekt endnu ikke er afsluttet. EFI er det projekt i fase 2, som forventes at indfri den største effektiviseringsgevinst i form af en besparelse på 315 årsværk. Da EFI ikke er fuldt idriftsat og afsluttet, har SKAT endnu ikke opgjort målopfyldelsen for dette projekt. Vi har derfor i stedet undersøgt den organisatoriske implementering og den foreløbige status for gevinstrealiseringen af EFI.

3.1. Målopfyldelse for systemmoderniseringen

71. Ifølge Bonnerup-rapporten bør der før projektstart opstilles klare målsætninger og succeskriterier, som er målbare, så det er muligt at styre efter dem og efter idriftsættelse vurdere, om målene er nået. Dette afspejles også i SKATs egen projektmodel, som blev etableret samtidig med igangsættelsen af systemmoderniseringens første projekter i 2004. Ifølge projektmodellen skal der indledningsvist angives dels besparelspotentiale, dels funktionelle og kvalitative mål (fx forenklinger for virksomheder og borgere), ligesom der afslutningsvist skal foretages målopfølgning. Desuden skal der ifølge budgetvejledningen udarbejdes et afsluttende aktstykke til Finansudvalget, som skal orientere om den forudsatte og opnåede funktionalitet.

72. Vi har undersøgt, om SKAT fra projektstart har opstillet mål, som er specifikke og operationaliserbare. Dernæst har vi undersøgt, om SKAT i udviklingsforløbet har valideret eller tilpasset målene, i takt med at der er sket ændringer i projekterne. Endelig har vi undersøgt, om SKAT efter projekternes idriftsættelse har fulgt op på, om målene er opfyldt, og om opgørelsen er fyldestgørende.

Mål og målopfyldelse

73. SKAT har i de indledende aktstykker for fase 1 og fase 2 i henholdsvis maj 2004 og maj 2006 beskrevet de *overordnede formål* med systemmoderniseringens projekter. SKAT har endvidere opstillet *konkrete mål* for hvert af de 6 projekter. Vurderingen af disse mål og målopfyldelsen i forhold til de fastlagte kriterier er vist i tabel 2.

Tabel 2. Opstilling af mål og opgørelse af målopfyldelse for systemmoderniseringens projekter

| | Fase 1 | | | Fase 2 | | |
|--|--------|------------------|------------------|--------|-------------------------------------|------------------------------|
| | ENS | TastSelv Erhverv | Erhvervs-ligning | DMR | Skatte-kontoen | EFI |
| Målene er opstillet fra projektstart | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Målene er specifikke | Ja | Ja | Ja | (Ja) | Ja | (Ja) |
| Målene er operationaliserbare | Ja | (Ja) | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Målene er løbende valideret og tilpasset | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Opgørelse af målopfyldelsen er foretaget | Nej | Nej | Ja | Ja | Afventer EFI's fulde idriftsættelse | Afventer fuld idriftsættelse |
| Målene er opfyldt | - | - | Nej | Ja | - | - |
| Opgørelsen af målopfyldelsen er fyldestgørende | - | - | Nej | Ja | - | - |

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af tabel 2, at SKAT fra projektstart har opstillet mål for alle 6 projekter. Målene fremgår af projektbeskrivelser, som er udarbejdet for hvert enkelt projekt. Som det fremgår af tabellen, er EFI endnu ikke fuldt idriftsat, og da EFI har stor afhængighed til Skattekontoen, har SKAT endnu ikke fulgt op på målopfyldelsen for disse 2 projekter. Tabellens indhold uddybes nedenfor.

Specifikke mål

74. Rigsrevisionen vurderer, at de opstillede mål for alle 6 projekter er specifikke. Dog har nogle projekters mål karakter af konkrete leverancer, mens der for særligt 2 projekter (DMR og EFI) også er opstillet mere abstrakte mål. Et eksempel på et abstrakt mål er for EFI "Effektiv administration af inddrivelsen".

Operationaliserbare mål

75. Rigsrevisionen vurderer desuden, at de opstillede mål er operationaliserbare, idet målene er nedbrudt i målbare succeskriterier. Målene for TastSelv Erhverv vurderes dog i mindre grad at være operationaliserbare, idet succeskriterierne er meget få, kortfattede og generelt formuleret, fx skal virksomhederne finde de nye løsninger attraktive.

Validering og tilpasning af mål

76. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKAT for ingen af de 6 projekter har tilpasset eller valideret målene, i takt med at der er sket ændringer i projekterne. SKAT har oplyst, at SKAT ikke har opdateret målene, der er angivet i projektbeskrivelserne, men kun har dokumenteret ændringerne (ikke målene) i aktstykker til Finansudvalget og gennem ændringsanmodninger over for leverandørerne.

77. Rigsrevisionen finder, at ændringer i flere af projekterne, som er beskrevet i bl.a. aktstykkerne, har været meget omfattende, og at ændringerne kan have haft betydning for nogle af de oprindeligt opstillede mål. Et eksempel på en omfattende ændring, som Rigsrevisionen finder har betydning for det oprindeligt opstillede mål, fremgår af boks 2.

BOKS 2. EKSEMPEL PÅ EN OMFATTENDE ÆNDRING I FORHOLD TIL DET OPRINDELIGE MÅL

ENS

- *Mål:* Indkøb og idriftsættelse af en ny integrationsplatform, som bl.a. skal forbedre kommunikationen mellem SKATs it-systemer.
- *Ændring:* Flere moduler, som handler om integration, leveres ikke. I stedet for et centralt system (integrationsplatform), som skulle binde it-systemerne bedre sammen, fik SKAT udviklet flere decentral platforme til hvert af systemerne.

78. Rigsrevisionen finder, at SKAT i lyset af ændringer i udviklingsforløbet *løbende* burde have forholdt sig til, om de oprindeligt opstillede mål fortsat var realistiske. SKAT har hertil oplyst, at SKAT *løbende* har forholdt sig til, om de opstillede mål var realistiske. Rigsrevisionen har imidlertid ikke set dokumentation herfor.

Opgørelse af målopfyldelsen er foretaget, og målene er opfyldt

79. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKAT kun har opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 fuldt idriftsatte projekter (Erhvervslygning og DMR). Disse 2 opgørelser blev foretaget ca. 1 år efter, at projekterne blev idriftsat. For 2 øvrige idriftsatte projekter (ENS og TastSelv Erhverv) har SKAT undladt at opgøre målopfyldelsen og har således ikke fulgt op på, om projekterne har nået de forventede mål, på trods af at SKATs egen projektmodel siden 2004 har stillet krav herom. Skattekontoen afventer ifølge SKAT EFI's fulde idriftsættelse.

SKAT har oplyst, at den manglende opfølgning på mål skyldes, at der efter idriftsættelsen var fokus på afhjælpningsplaner, men at SKAT *løbende* har evalueret projekterne. Rigsrevisionen har dog ikke set dokumentation herfor. SKAT forventer at opgøre målopfyldelsen for fase 1-projekterne i 2015.

Samlet kan Rigsrevisionen konstatere, at kun målene for DMR er opfyldt. Målene for Erhvervslygning er ikke opfyldt, og for de resterende projekter i fase 1 er der ikke foretaget en opgørelse, mens SKAT for Skattekontoen og EFI afventer EFI's fulde idriftsættelse.

Fyldestgørende opgørelse

80. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKATs opfølgning på mål kun er fyldestgørende for ét af de 2 projekter, hvor SKAT har fulgt op på målopfyldelsen. Således omfatter kun opfølgningen på DMR de forventede årsværksbesparelser såvel som de funktionelle og kvalitative mål (fx forenklinger for virksomheder og borgere). For Erhvervslygning har SKAT derimod ikke fulgt op på årsværksbesparelsen, selv om dette projekt skulle indfri langt størstedelen af årsværksbesparelsen i *fase 1*, hvilket uddybes i det følgende.

Opfølgning på årsværksbesparelser

81. Tabel 3 viser, hvilke årsværksbesparelser projekterne i systemmoderniseringen skulle indfri.

Tabel 3. Forventede og opgjorte årsværksbesparelser for systemmoderniseringens projekter

| | Fase 1 | | | | Fase 2 | | | | Fase 1 og fase 2 i alt |
|---|------------|------------------|------------------|--------------|--------|--------------------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|
| | ENS | TastSelv Erhverv | Erhvervs-ligning | Fase 1 i alt | DMR | Skatte-kontoen | EFI | Fase 2 i alt | |
| Forventet årsværksbesparelse | Ej angivet | 12 | 389 | 401 | 140 | 49 | 315 | 504 | 905 |
| Opgjort årsværksbesparelse | Ej opgjort | Ej opgjort | Ej opgjort | - | 190 | Afventer EFI's fulde idrift-sættelse | Afventer fuld idrift-sættelse | - | 190 |
| Årsværksbesparelse, som afventer opfølgning | - | - | - | - | - | 49 | 315 | - | 364 |

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af tabel 3, at den forventede årsværksbesparelse for systemmoderniseringens 6 projekter samlet set er 905 årsværk, fordelt med 401 årsværk på fase 1 og 504 årsværk på fase 2. SKAT har ikke opgjort årsværksbesparelsen for fase 1, og for fase 2 har SKAT kun opgjort årsværksbesparelsen for DMR til 190 årsværk. SKAT har endnu ikke kunnet opgjøre årsværksbesparelsen for de resterende 2 projekter i fase 2, jf. tabellen, som tilsammen forventes at indfri 364 årsværk, hvoraf EFI forventes at medføre langt den største del.

Afsluttende aktstykke om funktionalitet

82. I relation til opfølgning på projekternes funktionelle og kvalitative mål (fx forenklinger for virksomheder og borgere) kan Rigsrevisionen konstatere, at SKAT for ingen af de 5 fuldt idriftsatte og afsluttede projekter har fremsendt afsluttende aktstykke til Finansudvalget. Det obligatoriske afsluttende aktstykke skal bl.a. orientere om den forudsatte og opnåede funktionalitet.

SKAT har oplyst, at der vil blive fremsendt et aktstykke for hver af systemmoderniseringens 2 faser, men SKAT afventer, at alle 3 projekter i hver af de 2 faser er afsluttet. Rigsrevisionen kan, jf. bilag 3, for fase 1 konstatere, at det er over 7 år siden, at Erhvervs-ligning blev idriftsat og afsluttet, og knap 5 år siden, at ENS og TastSelv Erhverv blev sat i drift. Disse 2 projekter blev dog først endeligt afsluttet i sommeren 2014. SKAT forventer således at fremsende afsluttende aktstykke for fase 1 i 2015.

83. Rigsrevisionen kan konstatere, at årsagen til, at der gik ca. 4½ år, fra ENS og TastSelv Erhverv blev idriftsat, til de blev afsluttet, er, at der var store problemer med funktionaliteten og udeståender med leverandøren efter idriftsættelsen. Konsekvensen var bl.a., at SKAT måtte opgive ENS' mål om at udvikle en central integrationsplatform for systemmoderniseringsprojekterne. Af systemmoderniseringens øvrige projekter er det således kun TastSelv Erhverv, som det er lykkedes SKAT at få til at fungere på integrationsplatformen. SKAT har dog oplyst, at øvrige moderniserede løsninger på erhvervsområdet driftes ved brug af ENS.

84. I fase 2 er EFI endnu ikke afsluttet, og opgørelsen af målopfyldelsen af Skattekontoen afventer den fulde idriftsættelse af EFI. SKAT forventer at opgjøre målopfyldelsen for EFI og Skattekontoen og fremsende det afsluttende aktstykke om systemmoderniseringens fase 2 til Finansudvalget i 2016.

Afsluttende aktstykke

Siden 2001 har statslige institutioner, som har fået Finansudvalgets tilslutning til at igangsætte større it-projekter, ifølge budgetvejledningen skullet udarbejde afsluttende aktstykker om driften og funktionaliteten senest 1 år efter projektafslutning. Fra 2014 skal statslige institutioner desuden ved overgang til drift orientere om den afsluttende implementering og projektstatus i øvrigt.

Resultater

85. SKAT har opstillet mål for hvert af systemmoderniseringens 6 projekter, som i større eller mindre grad vurderes at være specifikke og operationaliserbare. SKAT har dog ikke tilpasset målene, i takt med at der er sket ændringer, som for flere af projekterne – især ENS – har været omfattende.

86. SKAT har kun opgjort målopfyldelsen for 2 af de 5 fuldt idriftsatte projekter (DMR og Erhvervslygning), men ikke for ENS, TastSelv Erhverv og Skattekontoen, på trods af at SKATs projektmodel siden 2004 har stillet krav om opgørelse af målopfyldelse. Rigsrevisionen vurderer, at kun opgørelsen af målopfyldelsen for DMR er fyldestgørende, idet opgørelsen for Erhvervslygning ikke følger op på målet om årsværksbesparelser. SKAT har således helt undladt at følge op på årsværksbesparelsen for fase 1 på ca. 400 årsværk. SKAT forventer at opføre målopfyldelsen for fase 1-projekterne i 2015. Forventningen til årsværksbesparelserne for fase 2 er 504 årsværk, hvormed den forventede årsværksbesparelse for systemmoderniseringens 6 projekter samlet set er 905 årsværk. SKAT har endnu kun godtgjort, at 190 årsværk er indfriet (for DMR). SKAT forventer dog at følge op på indfrielsen af de resterende 364 årsværk i den endnu uafsluttede fase 2 i 2016.

87. Selv om det er ca. 5 år siden, at de sidste projekter i fase 1 (ENS og TastSelv Erhverv) blev idriftsat, har SKAT endnu ikke udarbejdet det afsluttende aktstykke til Finansudvalget, som skal orientere om den forudsatte og opnåede funktionalitet. Det skyldes, at projekterne først blev endeligt afsluttet i sommeren 2014 som følge af store udfordringer efter idriftsættelsen. SKAT forventer at fremsende det afsluttende aktstykke for fase 1 i 2015 og for den endnu uafsluttede fase 2 i 2016.

3.2. Organisatorisk implementering af EFI

88. Ifølge Bonnerup-rapporten bør indsatsen i forbindelse med implementering af et it-projekt omhandle ikke blot tekniske, men også organisatoriske forhold. Det indbefatter bl.a. tilpasning af arbejdsgange, udarbejdelse af kommunikationsplaner, brugeruddannelse og krisehåndteringsplaner med hensyn til bl.a. bemanning og resursetræk i forhold til opgavevaretagelsen.

89. Vi har undersøgt, om SKAT har haft fokus på den organisatoriske implementering af EFI, som endnu ikke er fuldt idriftsat, herunder kommunikation, brugeruddannelse og beredskab. Vi har også undersøgt opgavevaretagelsen og den foreløbige status for projektets gevinstrealisering.

Kommunikation, brugeruddannelse og beredskab

90. SKAT har før den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 udarbejdet en overordnet implementeringsstrategi og detailplaner for kommunikation, brugeruddannelse og beredskab.

Kommunikation

91. SKAT udarbejdede i foråret 2013 en omfattende analyse af EFI's påvirkning af såvel eksterne interessenter som hver enkelt opgave og interne årsværk i forretningsområdet Inddrivelse. Analysen dannede grundlag for detaljerede kommunikationsplaner både før og efter den trinvis idriftsættelse af EFI. SKAT har desuden løbende orienteret medarbejderne via informationsmøder, nyheds-mails og en særlig EFI-portal på intranettet.

Brugeruddannelse

92. SKAT har gennemført brugeruddannelse af alle ca. 1.200 inddrivelsesmedarbejdere, som afhængigt af målgruppen varierede fra intensive flerdagesforløb til en gennemgang af nogle få timers varighed. SKAT har desuden udarbejdet en lang række vejledninger, som fortsat bliver opdateret, til at understøtte de nye arbejdsgange. SKAT har desuden oprettet en hotline for eksterne fordringshavere.

Kommunikationsplaner for EFI

Planerne angiver bl.a. timing, aktivitet, budskab, målgruppe, formål, medie og ansvarlige medarbejdere for ugentlige kommunikationstiltag såvel eksternt som internt i SKAT.

Eksterne fordringshavere

SKAT inddriver offentlig gæld dels på egne vegne, dels på vegne af ca. 800 eksterne fordringshavere, dvs. andre statslige og kommunale myndigheder.

Beredskab – katastrofescenarier og skurvogn

93. Frem til den trinvise idriftsættelse af EFI i september 2013 udarbejdede SKAT i samarbejde med leverandøren en række katastrofescenarier, der blev defineret som hændelser af meget alvorlig karakter, men med lav sandsynlighed. Boks 3 viser eksempler herpå.

BOKS 3. EKSEMPLER PÅ KATASTROFESCENARIER FOR DEN TRINVISE IDRIFTSÆTTELSE AF EFI I SEPTEMBER 2013

- EFI er nede (mere end 1 måned ad gangen).
- SKAT kan ikke opkræve penge (Danmark mangler likviditet).
- Idriftsættelsen trækker ud (over 14 dage).
- SKATs produktivitet er for lav (under 50 % efter 2 måneder).

Rigsrevisionen finder, at SKAT med fordel kunne have formuleret mere relevante scenarier, som der var reel sandsynlighed for kunne indtræffe i forbindelse med idriftsættelsen og implementeringen af EFI. Rigsrevisionen kan i forlængelse heraf konstatere, at SKAT har fravalgt at formulere konkrete håndteringsplaner for de enkelte katastrofescenarier. Rigsrevisionen vurderer, at katastrofescenarier uden håndteringsplaner har en lav nytteværdi, og at SKAT med fordel kunne have udarbejdet beredskabsplaner for mere realistiske scenarier. SKAT har oplyst, at konkrete håndteringsplaner blev fravalgt, da der allerede var planlagt organisering, proces og arbejdsgange i forbindelse med lukkeperioden forud for implementeringen af EFI. Disse kunne videreføres i en yderligere periode (et par måneder) som en konkret håndteringsplan og et katastrofeberedskab.

Skurvognen

En midlertidig intern organisation i SKAT, som består af interne it- og inddrivelsesmedarbejdere og eksterne drifts- og vedligeholdelsesleverandører. I efteråret 2014 var der fortsat daglig mødeaktivitet i skurvognen.

94. SKAT har i forbindelse med den trinvise idriftsættelse etableret en såkaldt skurvogn med tværfaglige kompetencer for at sikre en kontrolleret overgang fra projektudvikling til drift. I skurvognen varetages løbende koordinering og håndtering af udfordringer under implementeringen af EFI, bl.a. håndtering af fejlmeldinger, support og information.

Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT har fravalgt et skriftligt dokumenteret beredskab med nærmere angivelse af roller, ansvar og resurser. SKAT har oplyst, at der er tale om et bevidst fravalg, da det primære formål med skurvognen var at håndtere problemer i forhold til den daglige drift og fordele opgaverne ud fra en kompetencemæssig vurdering. Rigsrevisionen finder, at et skriftligt dokumenteret beredskab er en del af god praksis for organisatorisk implementering, som kan bidrage til at håndtere kritiske hændelser og mindske risikoen for, at der opstår tvivl om, hvem der gør hvad, når der opstår udfordringer.

Opgavevaretagelse og gevinstrealisering

95. Ifølge SKAT har udfordringerne efter idriftsættelsen været større end forventet. Trods SKATs fokus på den organisatoriske implementering har der været betydelige problemer med EFI, som har vanskeliggjort varetagelsen af inddrivelsesopgaven efter den trinvise idriftsættelse i september 2013.

Inddrivelsesprovenu

96. SKAT havde i sin implementeringsstrategi forudset, at der ville komme en produktionsnedgang i forbindelse med idriftsættelsen af EFI. SKAT forventede dog, at produktionen – målt på *inddrivelsesprovenu pr. medarbejder* – som minimum skulle være på samme niveau som før EFI senest 5 måneder efter idriftsættelsen (dvs. ved udgangen af januar 2014). SKAT har oplyst, at den trinvise implementering medfører en væsentlig ændring i forudsætningen for at vurdere, hvornår produktionen igen kan forventes at være oppe på det tidligere niveau. Da EFI endnu ikke er fuldt idriftsat, kan SKAT ikke give et kvalificeret skøn over, hvornår produktionen kan forventes at være oppe på det tidligere niveau.

97. Revisionen af statsregnskabet for 2013 har vist, at den trinvis idriftsættelse af EFI medførte en nedgang i *inddrivelsesprovenuet for eksterne fordringer* fra 943 mio. kr. i 2012 til 554 mio. kr. i 2013 (beregnet for de 5 sidste måneder i hvert af årene). Det svarer til knap en halvering. SKAT har oplyst, at inddrivelsesprovenuet for de eksterne fordringer i 1. halvår 2014 var på ca. 1,2 mia. kr. (beregnet for de første 5 måneder). Det svarer til lidt over en fordobling i forhold til 2013 og lidt over niveauet i 2012, før EFI blev trinvist idriftsat.

Udskudt fuld idriftsættelse og gevinstrealisering

98. SKAT har som følge af problemerne med EFI, herunder problemer med automatisering af inddrivelsesopgaven, måttet iværksætte kompenserende, manuel sagsbehandling. Det betød, at SKAT efter den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 måtte tilføre og omdisponere ekstra resurser til forretningsområdet Inddrivelse. Som følge af udfordringerne har SKAT løbende måttet udskyde den fulde idriftsættelse af EFI. Rigsrevisionen kan primo december 2014 konstatere, at den fulde idriftsættelse af EFI er udskudt. Omfanget af udskydelsen er ifølge Skatteministeriet underlagt fortrolighed.

99. Som følge af udskydelsen af den fulde idriftsættelse af EFI og tilførslen af ekstra resurser har SKAT også løbende måttet udskyde EFI's gevinstrealisering. Rigsrevisionen kan således konstatere, at det endnu ikke har været muligt for SKAT at realisere de forventede årsværksbesparelser, og at det desuden er uklart, hvornår SKAT forventer at opnå den fulde besparelse for EFI på 315 årsværk. SKAT forventer dog at følge op på årsværksbesparelsen i den endnu uafsluttede fase 2 i 2016.

Resultater

100. SKAT har i forbindelse med den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 haft fokus på *den organisatoriske implementering* og har bl.a. gennemført omfattende brugeruddannelse og udarbejdet detaljerede kommunikationsplaner. SKAT har desuden udarbejdet en række katastrofescenarier, som Rigsrevisionen dog vurderer har lav nytteværdi, bl.a. fordi SKAT ikke har formuleret håndteringsplaner for scenarierne. Rigsrevisionen finder, at SKAT burde have udarbejdet et organisatorisk beredskab for mere relevante scenarier med angivelse af roller, ansvar og resurser.

101. Efter den trinvis idriftsættelse af EFI er der tilstået betydelige problemer, som ifølge SKAT har været større end forventet, og som har udfordret varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Rigsrevisionen kan konstatere, at inddrivelsesprovenuet for *eksterne fordringer* næsten blev halveret fra 2012 til 2013, hvor EFI blev trinvist idriftsat, mens niveauet synes genoprettet i 2014.

102. Som følge af problemerne med EFI, der har krævet tilførsel og omdisponering af resurser til forretningsområdet Inddrivelse, har SKAT senest i foråret 2014 måttet udskyde dels den fulde idriftsættelse af EFI, dels EFI's gevinstrealisering. SKAT forventede i efteråret 2014 at sætte EFI i fuld drift i december 2014. Rigsrevisionen kan primo december 2014 konstatere, at EFI ikke blev fuldt idriftsat som planlagt. Omfanget af udskydelsen er ifølge Skatteministeriet underlagt fortrolighed.

Rigsrevisionen, den 14. januar 2015

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metode

Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs systemmodernisering bygger på en gennemgang af dokumenter for de 6 projekter i systemmoderniseringens fase 1 og fase 2. Desuden har Rigsrevisionen interviewet en række medarbejdere i SKAT, der har været involveret i systemmoderniseringen, og holdt møder med SKAT og Skatteministeriet. Endelig har SKAT præsenteret EFI, ligesom Rigsrevisionen har haft adgang til en demoversion af systemet.

Undersøgelsen har forløbet, samtidig med at systemmoderniseringen – særligt EFI – er blevet trinvist idriftsat. Rigsrevisionen kunne primo december 2014 konstatere, at den fulde idriftsættelse af EFI blev udskudt. Omfanget af udskydelsen er ifølge Skatteministeriet underlagt fortrolighed.

I forhold til mål og målopfyldelse har Rigsrevisionen inkluderet alle 6 projekter i systemmoderniseringen. Imidlertid har Rigsrevisionen i relation til den organisatoriske implementering afgrænset undersøgelsen til kun at omfatte EFI, fordi projektet er det økonomisk væsentligste projekt, og fordi EFI aktuelt udvikles og idriftsættes og er virksomheds- og borgervendt.

Da undersøgelsen omfatter en 10-årig periode, har der været begrænsninger i forhold til at fremskaffe alt relevant materiale, særligt i relation til den økonomiske styring. Rigsrevisionen har derfor anført, hvor det ikke har været muligt for SKAT at fremskaffe det relevante materiale.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen brugt konsulentbistand fra it-professor Søren Laesen på IT-Universitetet i København i forbindelse med vurderingen af udviklingskontrakter. Rigsrevisionen har desuden gennemgået relevant skriftligt materiale udarbejdet af SKAT og Skatteministeriet, bl.a. mødereferater og statusrapporter.

Bilag 2. Kort beskrivelse af systemmoderniseringens 6 projekter

Fase 1

Integrationsplatformen ENS

ENS skulle udgøre det systemtekniske fundament for de øvrige projekter i SKATs systemmodernisering (og for andre projekter udviklet i SKAT) i form af en integrationsplatform, som binder systemerne sammen på en ny og forenklet måde. Projektet skulle således forbedre kommunikationen mellem systemerne og adgangen til systemerne såvel internt i SKAT som eksternt (fx i forhold til virksomheder). Projektet skulle endvidere fjerne teknologiske risici og muliggøre, at løbende tilretninger af systemerne blev lettere. Overordnet er ENS en forudsætning for at opnå de effektiviseringer og serviceforbedringer, som er indeholdt i de øvrige projekter i systemmoderniseringen.

TastSelv Erhverv

TastSelv Erhverv skulle gøre det lettere for virksomheder at afgive oplysninger til SKAT og få overblik over de oplysninger, som SKAT allerede har om den enkelte virksomhed. Derudover skulle virksomhederne kunne lade deres egne it-systemer indberette direkte til SKAT. Serviceforbedringerne skulle øge antallet af oplysninger, som SKAT modtager digitalt, hvorved der spares resurser til manuel håndtering. SKAT tog udgangspunkt i de specifikationer, der fandtes i det eksisterende TastSelv Erhverv, til at specificere en tilsvarende funktionalitet, som kunne afvikles på den nye integrationsplatform ENS.

Erhvervslicensing

Erhvervslicensing skulle effektivisere licensen af selvstændigt erhvervsdrivende og mindre selskaber via maskinel visitering, som letter udsøgningen af selvangivelser til nærmere kontrol. Det skulle dels frigive resurser i SKAT til egentlig kontrol, dels give serviceforbedringer over for virksomhederne. Ved overgang til maskinel udsøgning kunne SKAT reducere indberetningskravene til virksomhederne, så det kun er de virksomheder, som udtages til kontrol, der skal indsende hele regnskabet, mens de øvrige virksomheder kun skal indsende selvangivelsen suppleret med enkelte informationer til brug for udsøgningen.

Fase 2

Digitalt Motor Register (DMR)

DMR skulle effektivisere og digitalisere eksisterende arbejdsprocesser og sikre, at borgere og virksomheder ville opleve, at registreringen af biler foregik hurtigere og enklere. Konkret skulle SKAT på grundlag af DMR tilbyde digitale løsninger til autobranschen, som gør bilforhandlerne i stand til at registrere køretøjer og montere nummerplader umiddelbart i forbindelse med en bilhandel. Samtidig skulle borgere, der handler bil indbyrdes, få tilbudt en digital selvbetjeningsløsning til at foretage ejerskifte, og som gør det personlige fremmøde på motorkontoret overflødig. Derved skulle SKAT, som ved etableringen af den nye løsning overtog opgaven fra politiet, spare resurser til betjeningsopgaven.

Skattekontoen

Med Skattekontoen skulle SKAT etablere et fundament for alle fremtidige opkrævninger af skattekrav, så alle krav ville blive behandlet efter ensartede regler. Projektet skulle lette virksomhedernes administrative byrder og effektivisere skatteadministrationen, idet virksomhederne og SKAT via Skattekontoen skulle få et samlet overblik over den enkelte virksomheds betalinger til SKAT. Konkret skulle projektet bestå af en standardfunktion til bogføring, beregning af renter mv. og en funktion, der netop viser alle ind- og udbetalinger på en konto med en saldo, hvor der dagligt beregnes renter, og hvor ældste krav dækkes først ved indbetaling.

Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)

Med EFI skulle SKAT etablere en it-løsning til administration af inddrivelsen af alle offentlige restancer, som skulle afløse en række andre systemer. Løsningen skulle sikre, at alle fordringer, der overdrages til inddrivelse hos SKAT, samles på en konto for den enkelte skyldner, og at inddrivelseskridt iværksættes med udgangspunkt i den samlede saldo på kontoen, så der sker en samlet og effektiv indsats over for den enkelte skyldner. Projektet skulle gennemføres gennem en koordineret og entydig restanceindsats, som omfatter forbedret styring af restanceinddrivelsen mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for inddrivelse, reducere dobbeltarbejde og medføre betragtelige administrative forbedringer i SKAT.

Bilag 3. Tidspunkter for igangsættelse, planlagt idriftsættelse, idriftsættelse og afslutning af systemmoderniseringens 6 projekter

| | Fase 1 | | | | Fase 2 | |
|-------------------------|----------------|---------------------|----------------------|----------------|-------------------|--------------------|
| | ENS | TastSelv Erhverv | Erhvervs- ligning | | DMR | Skatte- kontoen |
| Igangsættelse | Maj 2004 | Maj 2004 | Maj 2004 | Maj 2006 | Maj 2006 | Maj 2006 |
| Planlagt idriftsættelse | Ultimo 2005 | Ultimo 2005 | Medio 2007 | Januar 2008 | Medio 2008 | Primo 2009 |
| Idriftsættelse | Januar 2010 | Januar 2010 | Juni 2007 | Juni 2012 | September 2013 | September 2013 |
| Projektafslutning | August 2014 | August 2014 | Oktober 2007 | Juni 2013 | September 2014 | - |

Note: EFI bliver trinvist idriftsat. Første del blev idriftsat i september 2013, og SKAT forventer (i september 2014) at idriftsætte sidste del af EFI i december 2014 og afslutte både EFI og Skattekontoen i februar 2015.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Bilag 4. Vejledninger og god praksis

Bonnerup-rapporten (2001)

Bonnerup-rapporten "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" inkl. bilag med tjekliste (Teknologirådet, 2001). Rapporten giver en række anbefalinger om god praksis for it-projekter i den offentlige sektor.

Risikovurdering (2001)

Finansministeriet har udarbejdet "Vejledning om risikovurdering af IT-projekter" (2001). Ifølge vejledningen bør et it-projekt først iværksættes, efter at der er gennemført en risikovurdering, som omfatter væsentlige elementer, der kan have indflydelse på projektet. Det fremgår af vejledningen, at omfanget af risikoanalysen bør afhænge af projektets størrelse.

Projektmodel (2007)

Den Digitale Taskforce har i samarbejde med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Danske Regioner, KL og Finansministeriet udviklet en projektmodel til god styring af digitaliseringsprojekter og indfrielse af fastsatte mål (december 2007). Modellen er udviklet for at skabe bedre planlægning, dokumentation og styring af digitaliseringsprojekter.

Effektvurdering (2007)

IT- og Telestyrelsen færdiggjorde i 2007 et værktøj til måling af effekten af implementeringen af digitaliseringsprojekter – "Effektmåling af offentlige it-projekter" (september 2007).

Bilag 5. Ordliste

| | |
|------------------------------------|--|
| Digitalt Motor Register (DMR) | Et it-system, der håndterer motorregistreringsopgaver, fx opkrævning af vægtafgift, nummerpladeekspedition og registrering af ejerskifte. |
| Eksterne fordringer | De krav, som eksterne fordringshavere har sendt til inddrivelse i SKAT, fordi de hidtil ikke kunne opkræves. |
| Eksterne fordringshavere | SKAT inddriver offentlig gæld dels på egne vegne, dels på vegne af ca. 800 eksterne fordringshavere, dvs. andre statslige og kommunale myndigheder. |
| Erhvervs ligning | Et it-system, der skulle effektivisere ligningen af selvstændigt erhvervsdrivende og mindre selskaber via maskinel visitering. |
| Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) | SKATs nye it-system til inddrivelse af restancer. EFI får tilført data fra andre it-systemer, bl.a. Digitalt Motor Register (DMR). |
| Inddrivelsesprovenu | Indtægt ved SKATs inddrivelsesaktivitet. |
| Integrationsplatformen ENS | Det systemtekniske fundament for de øvrige projekter i systemmoderniseringen. |
| Milepæle | Milepæle giver et overblik over vigtige fikspunkter i projektperioden, som kan bruges til at gøre status og styre efter. |
| Restancer | Personers og virksomheders gæld til det offentlige. |
| Skattekontoen | Et it-system, der håndterer virksomheders økonomiske mellemværende med SKAT. |
| Skurvogn | En midlertidig intern organisation i SKAT, som består af interne it- og inddrivelsesmedarbejdere og eksterne drifts- og vedligeholdelsesleverandører. |
| TastSelv Erhverv | Et it-system, der skulle gøre det lettere for virksomheder at afgive oplysninger til SKAT og få overblik over de oplysninger, som SKAT allerede har om den enkelte virksomhed. |