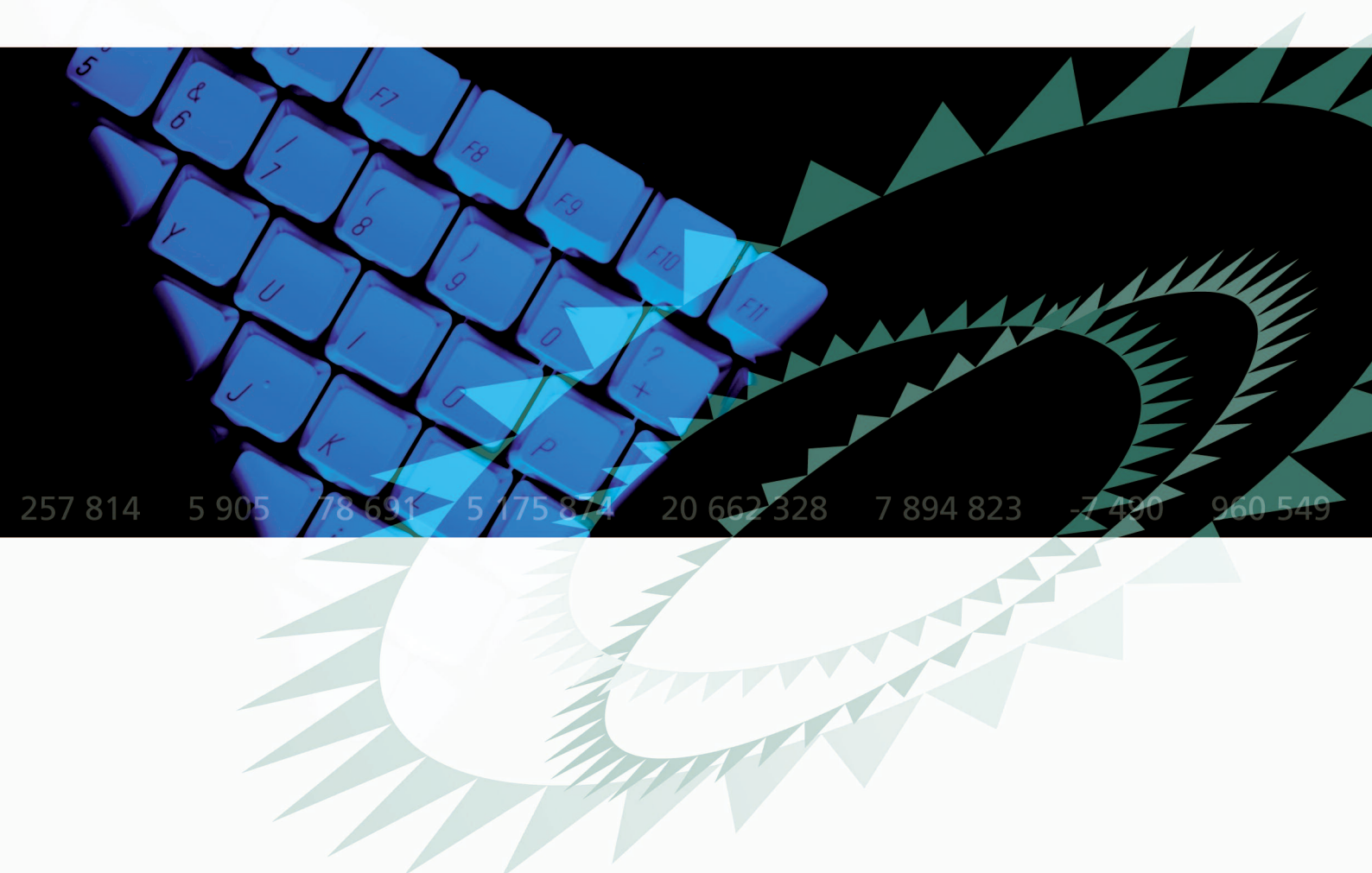




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av systemutviklingsprosjekter i skatteetaten

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2006



257 814 5 905 78 691 5 175 874 20 662 328 7 894 823 -7 490 960 549

34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 843 761 651 556 60 724 34 156

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige virksomheter kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Akademika
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no
www.akademika.no

ISBN 82-90811-75-6
ISSN 1501-7605

Forsidefoto: Scanpix



Riksrevisjonens undersøkelse av systemutviklingsprosjekter i skatteetaten

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2006

Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten fra *Riksrevisjonens undersøkelse av systemutviklingsprosjekter i skatteetaten* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr. 2.

Riksrevisjonen, 30. august 2006

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mål og problemstillinger	7
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
2.1 Dokumentanalyse	8
2.2 Intervjuer	8
2.3 Innhenting av kostnadsopplysninger	9
3 Revisjonskriterier	10
3.1 Overordnet mål for utvikling av systemløsningene	10
3.2 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, MVA3	10
3.3 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, SKARP	11
3.4 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, SLN	11
3.5 Krav til styring	12
3.5.1 Bevilgningsreglementet	12
3.5.2 Økonomireglementet	12
3.6 Stortingets krav på informasjon / regjeringens opplysningsplikt	13
4 Faktabeskrivelse	14
4.1 Gjennomføringstid, funksjonalitet og kostnader	14
4.1.1 Gjennomføringstid og funksjonalitet, MVA3	14
4.1.2 Kostnader, MVA3	16
4.1.3 Gjennomføringstid og funksjonalitet, SKARP	17
4.1.4 Kostnader, SKARP	19
4.1.5 Gjennomføringstid og funksjonalitet, SLN	19
4.1.6 Kostnader, SLN	20
4.2 Parallellutvikling av eksisterende systemløsninger	21
4.2.1 Parallellutvikling av MVA2	21
4.2.2 Parallellutvikling av det eksisterende skatteregnskapet	22
4.2.3 SLN	22
4.3 Departementets kontroll- og styringsfunksjon	23
4.4 Informasjon til Stortinget	24
4.4.1 Informasjon til Stortinget om MVA3	24
4.4.2 Informasjon til Stortinget om SKARP	25
4.4.3 Informasjon til Stortinget om SLN	25
4.4.4 Øvrig informasjon til Stortinget om skatteetatens IT-prosjekter	26
5 Vurderinger	27
6 Finansdepartementets svar	32
Vedlegg:	
1 Utvikling av det eksisterende skatteregnskapet i perioden 1995–2003	39
2 Informasjon til Stortinget om MVA3, SKARP og SLN	44

Sammendrag

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å analysere og vurdere tre av skatteetatens største systemutviklingsprosjekter, MVA3, SKARP og SLN, i forhold til gjennomføringstid/funksjonalitet og kostnader.

Undersøkelsen omfatter perioden fra Stortinget første gang ble orientert om arbeidet til de nye systemløsningene ble eller forventes å bli ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift. Det har også vært et mål å belyse og vurdere konsekvenser av prosjektenes gjennomføringstid og den informasjonen som har vært lagt fram for Stortinget.

To av de undersøkte prosjektene, MVA3 (nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften) og SLN (system for ligning av næringsdrivende) er avsluttet, mens SKARP (nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving) ikke er sluttført per august 2006.

Undersøkelsen viser at den totale gjennomføringstiden for arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene har vært lang, og at forarbeidene og periodene fra prosjektene ble startet til kontrakter ble inngått med eksterne leverandører om utviklingen av systemløsningene har utgjort betydelige deler av den totale gjennomføringstiden. Ressursbruken i disse tidlige prosjektfasene har vært begrenset.

I forhold til de første rammene for gjennomføringstid som ble lagt fram for Stortinget, framgår det at både MVA3 og SKARP har vært vesentlig forsinket, mens gjennomføringstiden for SLN har vært i samsvar med angitte tidsrammer. For MVA3 og SKARP har det vært fremmet flere endrede rammer for gjennomføringstid i løpet av den aktuelle perioden. MVA3 og SKARP er blitt betydelig forsinket også i forhold til de endrede tidsrammene som har vært meddelt Stortinget.

Undersøkelsen viser også at det har vært et omfattende etterarbeid i tilknytning til MVA3. Utvikling og idriftsetting av resterende planlagt funksjonalitet relatert til MVA3-systemet har pågått i mer enn fire år etter at systemets basisløsning ble tatt i bruk, og over tre år etter at selve MVA3-prosjektet ble avsluttet.

Kostnadsrammer er et viktig grunnlag for effektiv styring og oppfølging, og det er derfor behov for klare og reelle kostnadsrammer på et tidlig stadium i prosjekter. Av undersøkelsen framgår det at de endelige kostnadsrammene først forelå sent i prosjektene. For MVA3 og SKARP ble det også lagt fram kostnadsestimater på et tidlig stadium i prosjektene, men det er store forskjeller mellom de opprinnelige estimatene og de endelige kostnadsrammene som er meddelt Stortinget. Det kommer

også fram at de reelle kostnadene som ble belastet MVA3 og SLN, har vært høyere enn de endelige kostnadsrammene for prosjektene.

Undersøkelsen viser at det har vært ulik praksis med hensyn til beregning og føring av enkelte typer kostnader i prosjektene. Det går blant annet fram at beregninger knyttet til linjekostnader utføres på ulik måte. Dette skyldes blant annet at Skattedirektoratet ikke har ført detaljert ressursregnskap på aktivitets- og prosjektnivå for internt ansatte. Det er heller ikke gitt retningslinjer for hvilke interne kostnader som skal kostnadsføres i prosjektene.

Det er redegjort for arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene både gjennom omtale i de årlige budsjettproposisjonene for Finansdepartementet og i flere andre stortingsproposisjoner i den aktuelle perioden. Når det gjelder framdrift, har rapporteringen i liten grad omfattet opplysninger om oppnådde resultater i foregående periode som ferdigstillelsesgrad og ressursbruk. Rapporteringen inneholder lite historikk: Det vises hovedsakelig til foregående års budsjettproposisjon. Det synes også som om det har vært manglende konsistens i bruken av fasebegreper i rapporteringen. Ut fra proposisjonene er det vanskelig å få inntrykk av hvor langt prosjektene har kommet, hvor lenge arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene har pågått, og i noen grad også når arbeidet skal være avsluttet.

Som følge av de betydelige avvikene mellom opprinnelige estimer, endrede rammer, faktiske tidsforløp og medgåtte kostnader, stilles det i undersøkelsen spørsmål om konsekvensene av systemutviklingen både når det gjelder MVA3 og SKARP, har vært tilstrekkelig utredet før prosjektene ble presentert for Stortinget. Det stilles også spørsmål om prosjektene ville vært mer kostnadseffektive dersom departementet på et tidligere tidspunkt hadde stilt tydeligere krav til ressursbruken i systemutviklingen.

Prosjektene MVA3 og SKARP ble igangsatt for å erstatte eksisterende systemløsninger som hadde funksjonelle svakheter og begrenset levetid. Lang gjennomføringstid og forsinkelsene med utviklingen av de nye systemløsningene i MVA3 og SKARP har ført til at måloppnåelse og realisering av forventede nytteeffekter er blitt utsatt med flere år. Forsinkelsene har også medført vesentlige merkostnader til drift og utvikling av de eksisterende systemløsningene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av skatte- og avgiftssystemene. Skatteetatens inntekter danner det finansielle hovedgrunnlaget for den offentlige virksomhet. Arbeidet på skatte- og avgiftsområdet har som målsetting at landet skal ha et skatte-, toll- og avgiftssystem som tilfredsstiller politiske, faglige og administrative krav, og en forvaltning som ivaretar dette. Med bakgrunn i dette har det vært satset betydelige ressurser på utvikling av nye IT-systemer og IT-baserte arbeidsformer i skatteetaten. Investeringer knyttet til IT-systemer har som mål at samfunnets samlede kostnader til å fastsette og innkreve skatter og avgifter reduseres, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (1998–99).

Blant de store IT-prosjektene som de senere årene har pågått i skatteetaten, er utvikling av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3), utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving (SKARP) og utvikling av system for ligning av næringsdrivende (SLN).

Bakgrunnen for MVA3-prosjektet var at det eksisterende systemet for EDB-støtte i merverdiavgiftsforvaltningen (MVA2) var foreldet og ikke tilfredsstilte kravene i økonomireglementet. Den nye IT-løsningen skulle erstatte den tidligere systemløsningen og bidra til riktigere avgiftsinngang til staten samt effektivisering av merverdiavgiftsforvaltningen, og gjøre det mulig å yte bedre publikumsservice.

I SKARP-prosjektet utvikles det en ny systemløsning for et samlet regnskap for skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift som skal erstatte den nåværende systemløsningen. Den nye systemløsningen skal bidra til en mer effektiv innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringslivet og brukerne.

Gjennom SLN-prosjektet ble det utviklet både et system for elektronisk innrapportering av selvangivelser og ligningsoppgaver fra næringslivet og et system for ligningsbehandling av næringsdrivende. Disse systemløsningene skulle erstatte manuelle rutiner og bidra til forenklet innlevering av opplysninger til skatteetaten og heving av ligningskvaliteten, og de skulle effektivisere selvangivelsesbehandlingen.

De tre nye IT-systemene vil totalt sett berøre samtlige skattytere og næringsdrivende. Utviklingen av systemene medfører vesentlige investeringer i IT-sammenheng, og systemene vil forvalte verdier på flere hundre

milliarder kroner årlig. Tidligere forvaltningsrevisjoner og generelle erfaringer har imidlertid vist at store IT-prosjekter ofte er blitt forsinket, har store kostnadsoverskridelser og/eller manglende funksjonalitet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å analysere og vurdere systemutviklingsprosjektene MVA3, SKARP og SLN i forhold til tid/funksjonalitet og kostnader. Undersøkelsen omfatter perioden fra Stortinget første gang ble informert om arbeidet, til de nye systemløsningene er eller forventes å være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift.

Det har også vært et mål å belyse og vurdere konsekvenser av prosjektenes gjennomføringstid og informasjonen som har vært lagt fram for Stortinget.

Til disse målene har det vært knyttet følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er gjennomføringstiden og kostnadene fram til de nye systemløsningene er ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift, overensstemmende med Stortingets forutsetninger?
- 2 Hva er meddelt Stortinget om arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene, og hvordan har Finansdepartementet ivare tatt sin styrings- og kontrollfunksjon overfor de tre prosjektene?
- 3 Hva er mulige konsekvenser av prosjektenes gjennomføringstid?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer. Det er også blitt innhentet kostnadsoversikter knyttet til de tre undersøkte prosjektene. To av de undersøkte prosjektene, MVA3 og SLN, er avsluttet, mens SKARP er planlagt slutført innen utgangen av 2007. Det tas forbehold om at det kan inntreffe begivenheter i SKARP som ikke fanges opp av denne undersøkelsen.

Foreløpige revisjonskriterier ble oversendt Finansdepartementet 3. september 2004. Kriteriene ble gjennomgått i møte med representanter fra departementet 7. september 2004. Departementet ga sine skriftlige kommentarer til de foreløpige revisjonskriteriene i brev av 12. oktober 2004. Departementet hadde flere kommentarer til og innvendinger mot de foreløpige kriteriene. På bakgrunn av møtet og departementets skriftlige tilbakemelding ble revisjonskriteriene justert.

I mars 2005 ble det avholdt et møte med representanter fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet hvor undersøkelsen ble presentert. Etter møtet sendte man på nytt revisjonskriteriene til departementet for kommentarer. I brev av 14. april 2005 ga departementet sin skriftlige tilbakemelding på denne versjonen av revisjonskriteriene. Finansdepartementet ga uttrykk for at de justeringene som var foretatt med grunnlag i departementets tidligere kommentarer, syntes å være av mindre omfang, og at hovedinnvendingene derfor fortsatt sto ved lag.

Opprinnelig var det meningen at forhold som har påvirket prosjektgjennomføringen i MVA3, SKARP og SLN, herunder temaer som prosjektarbeid og -ledelse, også skulle inngå som en sentral del av undersøkelsen. De foreløpige revisjonskriteriene omfattet derfor også faglige standarder for prosjektarbeid og -ledelse. Finansdepartementets innvendinger mot de foreløpige revisjonskriteriene gjaldt særlig den utvalgte litteraturen innen dette området og bruken av disse standardene for å vurdere gjennomføringen av de aktuelle prosjektene. Som følge av blant annet departementets tilbakemeldinger ble det foretatt en mer omfattende bearbeidelse av revisjonskriteriene. Dette har medført at prosjektstyringsrelaterte temaer likevel ikke inngår som en del av undersøkelsens revisjonskriterier, og at forhold som har påvirket prosjektgjennomføringen, i mindre grad er en del av undersøkelsen enn det som var planlagt.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, er utledet fra stortingsdokumenter, herunder stortingsproposisjoner, bevilgningsreglement og økonomireglement. Arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene gjennom prosjektene MVA3, SKARP og SLN har pågått over flere år. I løpet av denne tiden har

ulike versjoner av reglementene vært gjeldende. Ved utledningen av revisjonskriteriene er det tatt hensyn til at relevante krav som framgår av henholdsvis bevilgnings- og økonomireglement, kan ha blitt endret i løpet av den perioden undersøkelsen omfatter. Revisjonskriteriene knyttet til prosjektenes gjennomføringstid og kostnader, er utledet fra stortingsproposisjoner. På et tidspunkt ble det for hvert av de undersøkte prosjektene lagt fram en første ramme for gjennomføringstid og kostnader overfor Stortinget. I senere stortingsproposisjoner er det ved flere anledninger lagt fram endrede rammer som følge av erfaringer og situasjoner underveis i prosjektforløpene. Ved utarbeidelsen av revisjonskriteriene og rapporten for øvrig ble det tatt hensyn til både opprinnelige og endrede rammer for gjennomføringstid og kostnader.

2.1 Dokumentanalyse

I tillegg til nevnte stortingsdokumenter og reglementer har dokumentanalysen omfattet innhenting og gjennomgåelse av tildelingsbrev, års- og halvårsrapporter fra skatteetaten, prosjektmandater, utredninger, forprosjektrapporter, planer, kontrakter, kravspesifikasjoner, statusrapporter, møtereferater, kvalitetssikringsrapporter samt evalueringsrapporter og teknisk/økonomisk rapport fra avsluttede prosjekter. Det er også benyttet brev, notater og e-poster fra dialogen mellom Skattedirektoratet og Riksrevisjonen om undersøkelsen. Riksrevisjonens Dokument nr. 1 for flere år er også gjennomgått, fordi enkelte forhold knyttet til MVA3 har vært lagt fram for Stortinget tidligere.

Ett av undersøkelsens mål har vært å belyse og vurdere den informasjonen Stortinget har mottatt om MVA3, SKARP og SLN. Stortingsdokumenter er blitt benyttet som informasjonskilde ved både utarbeidelsen av revisjonskriteriene og faktabeskrivelsen. Omtale av arbeidet med de tre undersøkte prosjektene framkommer i mange stortingsdokumenter fra den aktuelle perioden, herunder St.prp. nr. 1. Dersom ikke annet framgår, gjelder proposisjoner omtalt i denne rapporten Finansdepartementets proposisjoner. Vedlegg 2 gir en samlet oversikt over informasjonen til Stortinget. Undersøkelsen er oppdatert til og med St.prp. nr. 1 (2005–2006).

2.2 Intervjuer

Til sammen ble det gjennomført åtte intervjuer i løpet av undersøkelsen. Referatene fra alle disse intervjuene er verifisert. I undersøkelsens foranalysefase ble det

gjennomført tre intervjuer, ett for hvert av prosjektene. I intervjuet om MVA3 deltok tidligere prosjektansvarlig, tidligere prosjektleder og tidligere prosjektkoordinator. Fra SKARP deltok tidligere hovedprosjektleder og prosjekteier, mens prosjektansvarlig og prosjektleder deltok i intervjuet for SLN.

I hovedanalysefasen ble det i perioden februar–april 2005 gjennomført fem intervjuer: ett for hvert av de tre undersøkte prosjektene, ett med skattedirektøren og ett med representanter for Finansdepartementet. I intervjuene i forbindelse med SKARP og SLN deltok de samme personene som representerte prosjektene i forbindelse med intervjuene i foranalysen, mens kun tidligere prosjektansvarlig representerte MVA3 denne gangen.

2.3 Innhenting av kostnadsopplysninger

I brev av 29. juni 2004 til Skattedirektoratet etterspurte Riksrevisjonen ulike nøkkeltall knyttet til kostnadene ved utviklingen av de nye systemene. Skattedirektoratet ble gitt en frist på om lag åtte uker til å framskaffe disse tallene. Forsendelsene fra Skattedirektoratet med kostnadstall relatert til de tre prosjektene, var forsinket og ufullstendige i forhold til forespørselen. Fra SKARP og SLN kom det senere flere leveranser som følge av summerings- og beløpsmessige feil påvist i de første leveransene.

Mer enn syv måneder etter var henvendelsen fremdeles ikke besvart i sin helhet, og Riksrevisjonen opplyste i brev av 11. februar 2005 til Skattedirektoratet at innsamlingen av regnskapsdata knyttet til forespørselen var avsluttet. Fra SKARP ble det likevel mottatt en ny forsendelse med kostnadstall 18. februar 2005. Denne har man tatt hensyn til ved utarbeidelsen av faktabeskrivelsen.

Det har således vist seg å være vanskelig å innhente fullstendige og sammenlignbare kostnadsoversikter knyttet til de tre prosjektførløpene. Mottatte opplysninger er likevel blitt benyttet i rapportens faktabeskrivelse for å kunne belyse og vurdere kostnadsrelaterte forhold opp mot revisjonskriteriene. Riksrevisjonen har ikke verifisert kostnadstallene i rapporten.

I brev av 30. januar 2006 ba Riksrevisjonen om opplysninger vedrørende avslutningen av og kostnadene forbundet med utvikling og idriftsetting av planlagt funksjonalitet knyttet til MVA3-systemet i 2005. Skattedirektoratets svar på denne forespørselen ble gitt i brev av 16. februar 2006.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnet mål for utvikling av systemløsningene

Det overordnede målet for utvikling av nye forvaltnings-systemer i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen er at systemløsningene skal få rett innhold og leveres til rett tid og rett kostnad, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98).

3.2 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, MVA3

Gjennomføringstid

Ifølge St.prp. nr. 21 (1989–90) om utskifting av EDB-utstyr på fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene, skulle det startes opp arbeid med å forberede nytt EDB-system ved fylkesskattekontorene som skulle kunne tas i bruk når leieavtalen gikk ut for det utstyret som ble foreslått anskaffet.

Av St.prp. nr. 58 (1995–96) framgår det at målet var at systemet skulle være i drift våren 1999, og at antatt tidspunkt for landsdekkende implementering ville være 1999. Dette også jf. St.prp. nr. 1 (1996–97), hvor det står at det ble tatt sikte på at nytt IT-system for merverdiavgiften skulle være utviklet og tatt i bruk i løpet av 1999.

I St.prp. nr. 65 (1997–98) framkommer det at det i den reviderte framdriftsplanen for utviklingsarbeidet ble lagt opp til at nytt EDB-system for merverdiavgiftsforvaltningen skulle være utviklet og tatt i bruk i løpet av 2000.

Arbeidet med utviklingen av den nye systemløsningen ble etter hvert delt opp i to versjoner som til sammen skulle utgjøre planlagt funksjonalitet for den totale løsningen. Versjon 1 besto av en basisversjon og fire utvidelser.

Ifølge St.prp. nr. 1 (1998–99) ble det tatt sikte på anskaffelse og utplassering for hoveddelen av prosjektet i løpet av 2000, mens total løsning ble planlagt gjennomført innen utgangen av 2001.

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble det meddelt at framdriftsplanen for prosjektet var blitt endret i forbindelse med avtale med ny leverandør, og at tidspunktet for utplassering av systemets første versjon var forskjøvet fra 2000 til 2. kvartal 2001. En total løsning var planlagt gjennomført i løpet av 2. kvartal 2002.

Av St.prp. nr. 30 (1999–2000) framgår det at det ble lagt opp til en etappevis utvikling av versjon 1. Systemets

basisversjon ville bli utplassert i løpet av 2. kvartal 2001 og bli utvidet med ytterligere fire leveranser før systemets versjon 1 ville være komplett og utplassert innen utgangen av 2. kvartal 2002.

Kostnader

I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det orientert om at de samlede investeringskostnadene for løsninger av tilsvarende kompleksitet på denne tiden lå mellom 60 000 og 80 000 kroner per bruker (800 brukere), og at en ville komme tilbake til bevilgningsbehov når en skulle ta stilling til implementeringen av det nye systemet. Ut fra dette framgår det at den første samlede kostnadsrammen som ble antydnet for MVA3-løsningen, var på 48–64 mill. kroner.

Av St.prp. nr. 30 (1999–2000) framgår det at de samlede kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 1 ble anslått til 315 mill. kroner for perioden 1997–2002, og at departementet ville komme tilbake til kostnadsrammen for versjon 2 i St.prp. nr. 1 (2000–2001). I St.prp. nr. 1 (2000–2001) står det at de samlede kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 2, ble anslått til 26 mill. kroner. Med bakgrunn i disse to stortingsproposisjonene framkommer en samlet kostnadsramme på 341 mill. kroner for den totale MVA3-løsningen.

Funksjonalitet

Av St.prp. nr. 1 (1992–93) framgår det at de viktigste målene for arbeidet i MER-prosjektet var å legge grunnlag for en riktigere avgiftsinngang til staten, forbedre merverdiavgiftsforvaltningen og bedre publikumsservicen, jf. også St.prp. nr. 1 (1993–94), St.prp. nr. 1 (1994–95) og St.prp. nr. 1 (1995–96). I St.prp. nr. 1 (1995–96) ble det i tillegg opplyst at målene også var å utnytte informasjonsteknologi effektivt og å oppfylle krav til sikkerhet, kontroll og reviderbarhet.

Ifølge St.prp. nr. 58 (1995–96) var forventet nytte arbeidsbesparende effekter, bedre kvalitet på henholdsvis de data som mottas og det arbeid myndighetene utfører overfor de avgiftspliktige, og samordning av systemene for regnskap, betalinger og innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

I St.prp. nr. 1 (1996–97) kommer det fram at det nye systemets funksjonalitet skulle være basert på føring av landsdekkende avgiftsmanntall, sentralt mottak og registrering av omsetningsoppgaver, oppbygging av en kontrolldatabase, etablering av landsdekkende reskontro og lokal registrering og lagring av innfordringsinformasjon. Det framgår også at det i det videre arbeidet skulle

legges vekt på hovedforutsetninger som fleksibilitet for eventuelle endringer i regelverket for merverdiavgiften, å oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll og økt bruk av elektronisk kommunikasjon.

3.3 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, SKARP

Gjennomføringstid

Ifølge St.prp. nr. 1 (1994–95) var målet at deler av løsningen kunne tas i bruk i løpet av 1997/1998, og at systemet skulle være ferdigutviklet og igangsatt i løpet av 1998.

Av St.prp. nr. 58 (1995–96) framgår det at antatt tidspunkt for landsdekkende implementering ville være perioden 2000–2001. Tilsvarende er angitt i St.prp. nr. 1 (1996–97), der det opplyses at det arbeides med sikte på at systemet kan være utplassert i hele landet i 2000–2001.

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det opplyst at framdriftsplanen for prosjektet var endret i forbindelse med inngåelse av avtale med leverandør av basisløsningen, og at prosjektet etter foreliggende planer skulle være avsluttet 31. desember 2005. Av St.prp. nr. 65 (2002–2003) framgår det at Skattedirektoratet hadde hevet kontrakten med leverandøren, og at tidspunktet for den planlagte innføringen av systemet på landsbasis måtte forskyves.

Kostnader

Av St.prp. nr. 58 (1995–96) framgår det at de samlede investeringskostnadene for løsninger av tilsvarende kompleksitet på denne tiden lå mellom 60 000 og 80 000 kroner per bruker (5 000 brukere), og at en ville komme tilbake til bevilgningsbehov og finansieringsløsning når en skulle ta stilling til implementeringen av det nye systemet. Den første samlede kostnadsrammen som ble antydnet for utviklingen av nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving, var dermed 300–400 mill. kroner.

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble samlet kostnadsramme for prosjektet anslått til ca. 905 mill. kroner. Av St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006) framgår det at den fastsatte kostnadsrammen på 905 mill. kroner justert for prisstigning tilsvarer henholdsvis 963,9 mill. kroner og 975,1 mill. kroner.

Funksjonalitet

Av St.prp. nr. 1 (1993–94) framgår det at de vesentligste gevinstene ved utarbeidelse av nytt skatteregnskap ville være en betydelig reduksjon i driftsutgifter sammenlignet med det eksisterende skatteregnskapet, automatisk fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorene og bedre organisering av blant annet utskrifter.

I St.prp. nr. 1 (1995–96) ble det opplyst at det ved utvikling av en ny løsning på området blant annet skulle legges vekt på

- effektiv innfordring av utestående krav og effektiv likviditetsforvaltning
- god styringsinformasjon om betaling av skatt til alle forvaltningsnivåer
- god service overfor skattytere og arbeidsgivere, blant annet gjennom hensiktsmessige innrapporteringsmåter og betalingstjenester samt korte behandlingstider
- å oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll

Forventede nytteeffekter av nytt system var ifølge St.prp. nr. 58 (1995–96)

- full implementering av de kravene som stilles i nytt økonomireglement for staten
- bedret kvalitet, effektivitet og service i arbeidet overfor skattekreditorene, arbeidsgiverne og skattyterne
- bedre styring og kontrollinformasjon, kontinuerlig tilgang til informasjon om skatteinngang og skatterestanser samt bedre grunnlag for prognoser
- etablering av et høyere faglig nivå for revisjon og sikkerhet og en mer moderne teknisk løsning som gir høyere grad av fleksibilitet med hensyn til drift og videreutvikling, samt enklere og sikrere forvaltning og vedlikehold
- mer effektiv behandling av oppgaver fra arbeidsgivere, inn-/utbetalinger, bedre støtte til saksbehandling og bedret tilgang til informasjon ved innfordring og automatisering av masseutsendelser til arbeidsgivere og skattytere
- etablering av et formelt og reelt eierskap til systemet for skatteoppkreving for staten

3.4 Rammer for gjennomføringstid, kostnader og funksjonalitet, SLN

Gjennomføringstid

Ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble det tatt sikte på at endelige løsninger for SLN skulle settes i drift fra 2004, jf. også St.prp. nr. 1 (2000–2001), St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 1 (2002–2003). I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det, i tillegg til at systemet skulle settes i landsdekkende drift fra 2004, også opplyst at SLN-prosjektet ville bli avsluttet 31. desember 2003.

Kostnader

Av St.prp. nr. 1 (2000–2001) framgår det at samlet kostnadsramme for SLN-prosjektet for perioden 2000–2003 ble anslått til 346 mill. kroner.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) vises det til at justeringer for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester kommer i tillegg til den tidligere angitte kostnadsrammen.

Funksjonalitet

Av St.prp. nr. 1 (1997–98) framgår det at utvikling og bruk av EDB-baserte systemer for innberetning og ligningsbehandling av næringsdrivende og selskaper ville

være av vesentlig betydning for å kunne heve ligningskvaliteten og effektivisere selvangivelsesbehandlingen. Det ble også opplyst at Skattedirektoratets prosjektarbeid skulle ta sikte på

- å benytte maskinell innberetning eller overføring av aktuelle ligningsopplysninger til myndighetene fra næringsdrivende
- å benytte datastøtte i ligning og kontroll av næringsdrivende og selskaper

Ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) var de overordnede målene for SLN-prosjektet at regnskapspliktige næringsdrivende skulle benytte en enkel og funksjonell overlevering av opplysninger til skatteetaten, og at etaten skulle få et saksbehandlingsverktøy som ville heve kvaliteten og gi rasjonaliseringseffekter ved ligning av næringsdrivende.

3.5 Krav til styring

3.5.1 Bevilgningsreglementet

Flere versjoner av bevilgningsreglementet fra mars 1987, juni 1989, november 1993, oktober 1997 og mai 2003 er vurdert med hensyn til endringer som kan ha betydning for Finansdepartementets styrings- og kontrollansvar. Det er ikke observert innholdsmessige endringer av betydning i de delene av reglementet som er aktuelle for undersøkelsen.

Av bevilgningsreglementet § 2 går det fram at de resultatene som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget. Ifølge § 13 skal det gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår i vedkommende budsjettproposisjon, sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av budsjettforslaget for kommende år.

Disse bestemmelsene i bevilgningsreglementet ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjett-system og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), og trådte i kraft 1. januar 1986. Ifølge innstillingen var finanskomiteen enig i at budsjettframleggene ofte ga for lite informasjon om hvilke resultater som var oppnådd, og om hvilke oppgaver og mål en vil nå gjennom de ulike bevilgningene. Komiteen mente også at utgiftsforslagene under de ulike kapitlene og postene ofte sa for lite om hva ressursbruken tok sikte på, men at det de senere årene hadde skjedd en betydelig bedring på området. Etter komiteens mening burde det, slik regjeringen gikk inn for, gis en mer klargjørende redegjørelse for hva som var oppnådd og hva som ville bli oppnådd ved bevilgninger i statsbudsjettet. Komiteen sluttet seg til de foreslåtte endringene i bevilgningsreglementet §§ 2 og 13.

3.5.2 Økonomireglementet

Økonomireglementet fastsatt i 1996, og reglement for

økonomiforvaltningen i departementene med normalinstrukser à jour per 1990 og 1992, har størst betydning for undersøkelsen. Nytt økonomiregelverk av 2003 er tatt med som grunnlag for undersøkelsens siste periode. Det er så vidt store endringer i de ulike versjonene at disse presenteres hver for seg.

Reglement for økonomiforvaltningen i departementene med normalinstrukser (fra 1970 med normalinstrukser à jour per 1990 og 1992)

Det framgår av reglementets § 2 at budsjettarbeidet skal legges slik opp i departementet og dets underliggende virksomheter at det gir grunnlag for tilfredsstillende prioritering mellom de oppgavene som faller inn under departementets arbeidsområde, sikrer nødvendig samordning av arbeidet i departementet og bidrar til at virksomheten på de forskjellige områder gjennomføres på en effektiv og økonomisk måte. Budsjettarbeidet skal utføres i samsvar med bestemmelser gitt i bevilgningsreglementet og av Finansdepartementet. Departementet skal ifølge § 4 føre kontroll med at bevilgningene blir brukt formålstjenlig og økonomisk og i samsvar med bevilgningsreglementet og forutsetningene i stortingsvedtakene. Det skal føres nødvendig kontroll med budsjettforbruket for å hindre at bevilgningene blir overskredet.

Økonomireglement for staten med funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (1996)

Av reglementets § 5 framgår det at hvert departement etter at statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget, skal treffe de nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettet. Det samme gjelder vedtak som Stortinget fatter i løpet av året om endringer i / tilføyelser til det opprinnelig vedtatte budsjettet. Det er også fastslått at dersom det inntreffer endringer i forhold til forutsetningene for et stortingsvedtak, og endringene medfører at det i departementet oppstår betydelig tvil om vedtaket kan eller bør gjennomføres, må spørsmålet om å endre vedtaket eller fravike forutsetningene forelegges Stortinget.

Det framgår av § 20 at hvert departement skal etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver i overensstemmelse med de målene og retningslinjene som er angitt i tildelingsbrevet og i gjeldende lover og regler. Departementet skal som hovedregel selv kontrollere virksomhetenes regnskapsførsel og rapportering. Departementet skal også rapportere til Stortinget om resultater av aktivitetene under de ulike virksomhetene i budsjettproposisjonen, jf. § 12.

I § 21 er det fastslått at virksomheten må ha rutiner som sikrer kontroll med at resultatene som oppnås, står i et tilfredsstillende forhold til de oppsatte målene og ressursinnsatsen.

Av § 11 framgår det at den løpende regnskapsføringen skal gi oversikt over og sikre kontroll med innbetaling til og utbetaling fra statskassen og disponeringen av gitte bevilgninger. Den skal, sammen med eventuelle hjelpesystemer, gi grunnlag for nødvendige analyser av virksomhetens aktivitet til bruk i blant annet resultatrapportering og planlegging.

Reglement for økonomistyring i staten med bestemmelser om økonomistyring i staten (2003)

Ifølge reglementets § 4 skal alle virksomheter sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk. Virksomhetene skal dessuten sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, og ta hensyn til risiko og vesentlighet. Det framgår av § 5 at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, sikrer samordning på hvert nivå og bidrar til at målene blir nådd på en effektiv måte. Det er fastslått i § 6 at hvert departement etter at statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget, skal treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettet, som eksempelvis bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter og garantifullmakter. Det samme gjelder for etterfølgende stortingsvedtak om endringer i det opprinnelig vedtatte budsjettet. Dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil i departementet om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal departementet forelegge spørsmålet om å endre vedtaket eller forutsetningene for Stortinget.

Hvert departement skal i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. § 11. Ifølge § 15 skal overordnede virksomheter ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte.

I henhold til § 12 skal regnskapet gi grunnlag for kontroll med disponeringen av gitte bevilgninger og grunnlag for analyser av virksomhetens aktiviteter.

3.6 Stortingets krav på informasjon / regjeringens opplysningsplikt

Av Dokument nr. 14 (2002–2003), Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, framgår det blant annet at regjeringen både prinsipielt og i praksis er Stortingets viktigste informasjonskilde, og at den har et særlig ansvar for å sikre at Stortinget gis et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det framgår også

at det bør kreves større utførlighet når regjeringen legger fram en sak for Stortinget der Stortinget inviteres til å fatte vedtak. Det er et krav at informasjonen skal være balansert og dekkende.

Av Innst. S. nr. 210 (2002–2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, framgår det at regelen om regjeringens opplysningsplikt etter utvalgets vurdering er forankret i konstitusjonell sedvanerett, men at regelens nærmere innhold har vært uklart og omstridt. Komiteen understreket at de opplysningene regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte. Dette innebærer at det må være samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet. Komiteen understreket også at det må stilles krav til utførligheten i den informasjonen som gis. Komiteens flertall sluttet seg til forslaget fra utvalgets flertall til ny § 82 i Grunnloven. Av dette forslaget til endringer framgår det et krav om at regjeringen skal meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de sakene den legger fram, og at all informasjon som regjeringen meddeler Stortinget og dets organer, skal være korrekt og dekkende. Komiteen viste for øvrig til at relevante faktaopplysninger klart bør omfattes av opplysningsplikten.

I Innst. S. nr. 136 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om instruks om Riksrevisjonens virksomhet* viser komiteen til at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget kan tenkes å være brutt, ikke bare når regjeringen tilbakeholder opplysninger som den kjente til, men også dersom den ikke har utredet saken tilstrekkelig før den ble presentert for Stortinget. Regjeringen har også en plikt til å underrette Stortinget om forhold av betydning som den blir gjort kjent med etter at en sak er oversendt Stortinget til behandling.

4 Faktabeskrivelse

4.1 Gjennomføringstid, funksjonalitet og kostnader

I det følgende gis det en framstilling av gjennomføringstiden og kostnadene knyttet til MVA3, SKARP og SLN, herunder omtale av sentrale begivenheter. Dette gjelder fra da Stortinget første gang ble orientert om oppstarten av arbeidet, til at systemløsningene er ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift med planlagt funksjonalitet, eventuelt så langt utviklingen av dem har kommet.

4.1.1 Gjennomføringstid og funksjonalitet, MVA3

Nytt system for forvaltning av merverdiavgiften, MVA3, skulle erstatte den eksisterende systemløsningen MVA2. Betegnelsen MVA3 er knyttet både til den nye systemløsningen og til prosjektet som skulle utvikle den. Figur 1 viser tidsforløpet for arbeidet med utviklingen av nytt system for forvaltning av merverdiavgiften. Dette omfatter både det forberedende arbeidet MER-prosjektet,¹ selve MVA3-prosjektet og etterarbeidet MVA Videreutvikling i Linjen, fra det tidspunktet Stortinget første gang ble orientert om arbeidet med den nye systemløsningen.

Behovsfasen

Bakgrunnen for å starte arbeidet med å revurdere MVA2-løsningen og samtidig vurdere bruk av EDB på andre områder enn fylkesskattekontorene var brev fra Finansdepartementet av 30. august 1989 om åpne løsninger, samt omtale i St.prp. nr. 21 (1989–1990). Av St.prp. nr. 21 (1989–1990) går det fram at det skulle

startes opp arbeid med å forberede nytt EDB-system ved fylkesskattekontorene. Dette skulle kunne tas i bruk når leieavtalen løp ut for det utstyret som ble foreslått anskaffet da. I intervju om MVA3-prosjektet ble det opplyst at den aktuelle leieavtalen var på fem år.²

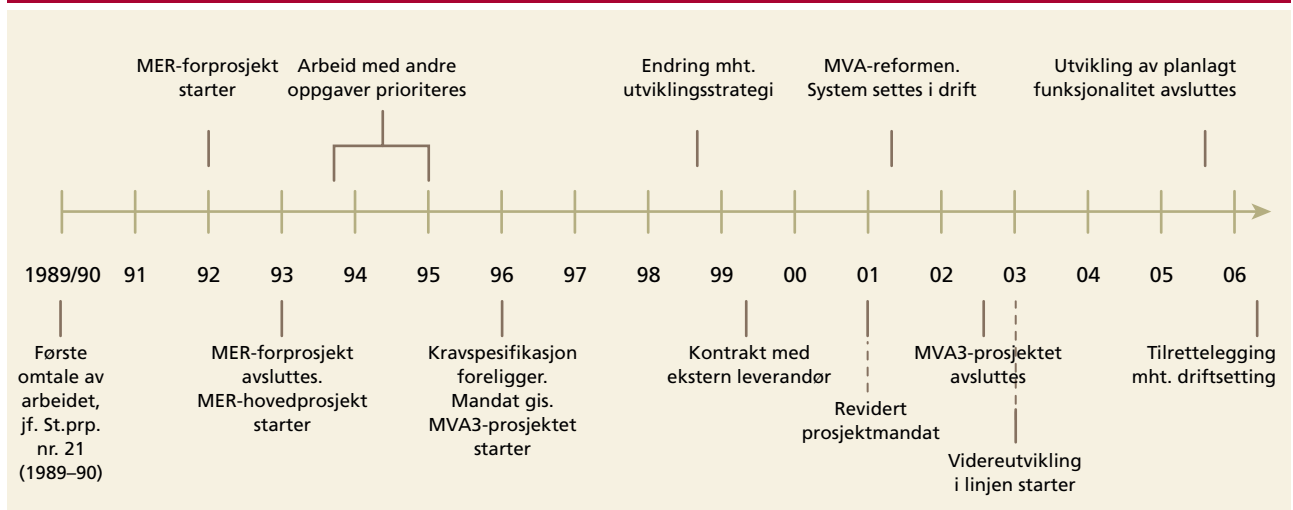
MER – forprosjekt

Forberedelsene til MER-forprosjektet ble påbegynt i 1991, og et forprosjekt ble formelt etablert i januar 1992. I desember 1992 framla MER-forprosjektet sin tilrådning for Finansdepartementet. Av denne framgikk det blant annet at det ville ta tre år å utvikle og utplasere systemet, som skulle egenutvikles. Departementet ga i brev av 5. mai 1993 sin tilslutning til hovedlinjene i forprosjektets forslag til den merverdiavgiftsfaglige delen. Finansdepartementet ga samtidig klarsignal til oppstart av MER-hovedprosjekt.

MER – hovedprosjekt

MER-hovedprosjektet startet i 1993. På grunnlag av tilrådingen og tilbakemeldingen fra Finansdepartementet ble det arbeidet videre med en samlet kravspesifikasjon for ny systemløsning for merverdiavgiften. Fra november 1993 og ut 1994 ble arbeidet med kravspesifikasjonen i MER-prosjektet delvis stilt i bero, fordi andre oppgaver måtte prioriteres. Dette gjaldt blant annet forberedende regelverksarbeid knyttet til Norges status som søkerland til EU og oppbygging av Enhetsregisteret. Dette var arbeidsoppgaver som i hovedsak måtte utføres av det samme avgiftsfaglige og IT-faglige miljøet som hadde oppgaver knyttet til kravspesifikasjonen.

Figur 1 Tidsforløpet for arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften, inklusive MVA3-prosjektet



1) Av Dokument nr. 1 (2002–2003) framgår det at MER-prosjektet er å betrakte som et forberedende arbeid for MVA3-prosjektet. Finansdepartementet mente at MER-prosjektet, som et forberedende arbeid til MVA3-prosjektet, for så vidt kan ses som en del av utviklingen av MVA3-systemet.

2) Referat fra intervju om MVA3-prosjektet 3. desember 2003.

Kravspesifikasjonen ble sendt Finansdepartementet i januar 1996. Denne dannet grunnlag for prosjektmandatet som ble gitt i brev av 18. januar 1996 fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet.

MVA3-prosjektet

Med bakgrunn i prosjektmandatet oppsto MVA3 som prosjekt i 1996. Prosjektet ble etablert i Skattedirektoratets avdeling i Grimstad, blant annet fordi det IT-faglige miljøet var lokalisert der, og ettersom framtidig forvaltning og drift også skulle foregå der. På denne tiden var hensikten at det nye systemet skulle utvikles i egen regi. I september 1998 endret prosjektet strategi fra egenutvikling til utforming av forespørsel om tilbud og kontraktstyring med ekstern leverandør. Senere samme år forelå en utgave av kravspesifikasjonen som lå til grunn for forespørsel om tilbud, og kontrakt med ekstern leverandør ble inngått året etter.

Planlagt funksjonalitet omfattet utvikling av to versjoner, versjon 1 og versjon 2, som til sammen skulle utgjøre MVA3-løsningen. For å redusere kompleksiteten ved utviklingen og implementeringen av systemet ble versjon 1 delt opp i en basisløsning (1.0), deretter utviklet og implementerte man tilleggsfunksjonalitet gjennom versjonene 1.1–1.4.

Kontrakt med ekstern leverandør om spesifikasjon, utvikling og installasjon av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften, som omfattet basisversjonen 1.0 og mindre deler av versjon 1.1, ble inngått 7. juli 1999. I oktober samme år ble det besluttet at hovedsetet for prosjektet skulle flyttes fra Grimstad til Oslo med virkning fra 1. januar 2000. Begrunnelsene for flyttingen var at de prosjektansvarlige avdelingene, ekstern leverandør, innleide konsulenter og ekstern kvalitetsrevisor befant seg i Oslo, og at samordning med øvrige prosjekter i Skattedirektoratet ville bli enklere.

Arbeidet med å spesifisere basisversjonen ble startet høsten 1999 og fullført i 2000. Dette resulterte i en endringsavtale med leverandøren, som ble signert 15. mars 2000. I november 2000 varslet leverandøren om forsinkelser i sitt arbeid. Ifølge intervju om MVA3-prosjektet uttalte leverandøren i denne forbindelse at de hadde undervurdert omfanget av arbeidet som skulle utføres.³ Det var også noen områder hvor Skattedirektoratet ikke hadde vært klare nok i kravene. I desember samme år ble det besluttet at målet om landsdekkende idriftsettelse av løsningen 1. juli 2001 skulle opprettholdes, på bakgrunn av at merverdiavgiftsreformen skulle tre i kraft da. Som følge av blant annet endringer i fastsatt kostnadsramme og framdriftsplan ble det gitt et revidert prosjektmandat 12. mars 2001. En tilleggssavtale med ekstern leverandør ble inngått 18. mai samme år. Formålet med denne var å avtalefeste konsekvensene av den oppståtte forsinkelsen i utviklingsfasen. Kostnadene ved forsinkelsene ble fordelt mellom kunde og leverandør. Bistand i leveringsfasen og tilpasning til merverdi-

avgiftsreformen ble avtalefestet ved et avrop på gjeldende kontrakt, og innebar flere leveranser høsten 2001.

Merverdiavgiftsreformen trådte i kraft 1. juli 2001 og medførte en mer forsert implementering av systemet enn det framdriften i prosjektet skulle tilsi. Versjon 1.0 (basisløsningen) av MVA3-systemet ble satt i drift 2. juli 2001 uten forutgående pilotdrift eller fullført testing. Systemet viste seg å ha begrenset funksjonalitet og ytelse i forhold til den opprinnelige planen. Første versjon hadde et minimum av funksjonalitet for at løsningen kunne settes i produksjon. I tillegg hadde systemet feil og mangler som påvirket arbeidet med forvaltningen av merverdiavgiften for regnskapsårene 2001 og 2002.⁴ Fra høsten 2001 ble det arbeidet med stabilisering av systemet, ytelsesforbedringer, nødvendige tilpasninger knyttet til merverdiavgiftsreformen og bortfall av investeringsavgiften, samt med manglene i versjonene 1.0 og 1.1.

MVA3-systemet ble overtatt av linjeorganisasjonen i Skattedirektoratet 1. januar 2002. På dette tidspunktet var versjon 1.0 og deler av versjon 1.1 utviklet og satt i drift. Garantiperioden hos leverandøren utløp 1. august 2002. MVA3-prosjektet ble formelt avsluttet i oktober 2002. Prosjektet ble dermed avsluttet før all planlagt funksjonalitet var utviklet.

Etterarbeid

Arbeidet med å utvikle og idriftsette resterende planlagt funksjonalitet, det vil si deler av versjon 1.1 og versjonene 1.2, 1.3, 1.4 og versjon 2, er fra og med 2003 blitt utført av et nytt prosjekt: MVA Videreutvikling i Linjen. Når det gjelder tidspunktet for avslutningen av dette arbeidet, ble det opplyst i et notat fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen av 9. november 2004 at siste planlagte utvidelse ville bli satt i produksjon i mars 2005. Av Finansdepartementets tildelingsbrev til Skattedirektoratet for 2005 framgår det at departementet forventet at all planlagt funksjonalitet i MVA3-systemet skulle bli ferdigstilt i løpet av første halvår 2005. Ifølge Skattedirektoratets rapport for første halvår 2005 var all planlagt funksjonalitet ferdigstilt per 30. juni 2005, med ett unntak.⁵ Utviklingen av den manglende funksjonaliteten skulle starte i september 2005.

Riksrevisjonen ba i brev av 30. januar 2006 om informasjon vedrørende blant annet dato for avslutning av arbeidet med utvikling og idriftsetting av planlagt funksjonalitet knyttet til MVA3-systemet. I brev av 16. februar 2006 fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen framgår det at utviklingen av det utestående punktet når det gjelder funksjonalitet, ble ferdigstilt høsten 2005, og at arbeidet med utvikling av gjenstående planlagt funksjonalitet i MVA Videreutvikling i Linjen dermed var avsluttet. Av brevet kommer det også fram at det å sette i drift den aktuelle delen forutsetter at det gjennomføres en endring i Enhetsregisterets systemer for mottak av

3) Referat fra intervju om MVA3-prosjektet 3. desember 2003.

4) Dokument nr. 1 (2002–2003) og Dokument nr. 1 (2003–2004).

5) Overføring av data til Enhetsregisteret.

data, og at det vil bli gjennomført avklaringsmøter med Enhetsregisteret i løpet av våren 2006 for å legge til rette for idriftsetting. Det framgår således ikke når siste del av MVA3-systemets planlagte funksjonalitet skal settes i drift.

4.1.2 Kostnader, MVA3

Kostnader

Av de oversendte dokumentene med informasjon og dokumentasjon vedrørende kostnader knyttet til MVA3-prosjektet, framgår det at det er knyttet usikkerhet til de oversiktene Riksrevisjonen har mottatt over de totale kostnadene for forarbeidet, MVA3-prosjektet og etterarbeidet. Usikkerheten gjelder blant annet estimering av linjekostnader som følge av at Skattedirektoratet ikke har ført detaljert ressursregnskap på aktivitets- og prosjektnivå for internt ansatte. Det har derfor ikke vært mulig å hente ut eksakte regnskapsopplysninger om alle forholdene Riksrevisjonen ba om.

Ifølge intervju med skattedirektøren er det ikke gitt retningslinjer for hvilke interne kostnader i form av ressursbruk som skal kostnadsføres i prosjektene.⁶ Overslagsberegninger knyttet til linjekostnader i teknisk/økonomisk rapport gjøres på noe ulik måte i de enkelte prosjektene ut fra historiske forklaringer.

Tabell 1 gir en oversikt over kostnadene knyttet til utviklingen av nytt system for forvaltning av merverdiavgiften til og med 2004. Kostnadstallene for MVA3-prosjektet er hentet fra teknisk/økonomisk rapport for MVA3-prosjektet,⁷ mens kostnadstallene vedrørende for- og etterarbeidet er hentet fra andre kilder som framgår av teksten under tabellen.

Forarbeid

Av Dokument nr. 1 (2002–2003) framgår det at de samlede kostnadene for MER-prosjektet i perioden fra 1992 til 1995 var ca. 15 mill. kroner.

MVA3-prosjektet

Kostnadene forbundet med MVA3-prosjektet, som pågikk fra 1996 til 2002, har vært om lag 411,5 mill. kroner. Av dette utgjorde forbruket på versjon 1.0 samt deler av versjon 1.1 304,3 mill. kroner. De øvrige kost-

nadene relatert til prosjektet i denne perioden utgjorde til sammen 107,2 mill. kroner og omfattet følgende områder:

- kostnader til drift og forvaltning etter idriftsetting av basisløsningen 2. juli 2001 fram til prosjektet ble avsluttet høsten 2002⁸
- nødvendige tilpasninger av systemet som følge av merverdiavgiftsreformen
- MVA3-prosjektets andel av kostnader til etablering av sentralt oppgavemottak
- kostnader knyttet til innføring av merverdiavgift på tjenester
- linjens administrative kostnader og linjens direkte deltakelse i prosjektet

Etterarbeid

Kostnadene til etterarbeidet, MVA Videreutvikling i Linjen, som omfatter utviklingen av gjenstående funksjonalitet i MVA3-løsningen (resten av versjon 1.1 og utviklingen av versjonene 1.2, 1.3 og 1.4 samt versjon 2), ble i verifisert referat fra intervju om MVA3-prosjektet opplyst å utgjøre ca. 48,5 mill. kroner for årene 2003–2004.⁹

Av Skattedirektoratets brev av 16. februar 2006 framgår det at arbeidet med utvikling av gjenstående planlagt funksjonalitet i 2005 ble utført av både eksterne og interne ressurser. Det ble ikke opplyst om det totale kostnadsforbruket for dette året.

Totalkostnad

Med bakgrunn i ovenstående kostnadstall synes det som om de totale kostnadene forbundet med utviklingen av MVA3-løsningen til og med 2004, herunder MVA3-prosjektet, har utgjort om lag 475 mill. kroner.

Øvrige MVA3-relaterte kostnader

Eventuelle kostnader knyttet til arbeidet med utviklingen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften før 1992 (behovsfasen) kommer i tillegg til ovennevnte kostnadstall for forarbeidet.

I teknisk/økonomisk rapport for MVA3-prosjektet framkommer det at det ikke er tatt med kostnader til nødvendig utskifting/oppgradering av infrastruktur ved fylkes-skattekontorene og skattefogdkontorene, og at heller ikke kostnader til datakommunikasjon er regnet med.

Tabell 1 Kostnader knyttet til utviklingen av MVA3-løsningen

Faser	Beløp i mill. kroner
Forarbeid (MER-prosjektet 1992–1995)	ca. 15,0
MVA3-prosjektet (1996–2002)	ca. 411,5
Etterarbeid (MVA Videreutvikling i Linjen 2003–2004)	ca. 48,5
Sum (totalkostnad for ferdigstilling av MVA3-løsningen t.o.m. 2004)	ca. 475

6) Referat fra intervju med skattedirektøren 5. april 2005.

7) Teknisk/økonomisk rapport for MVA3-prosjektet av 17. desember 2002. Dette er en av tre sluttrapporter om prosjektet.

8) Av teknisk/økonomisk rapport framgår det at flere av disse kostnadene har vært av typen engangskostnader, blant annet kostnader til et omfattende beredskapsapparat i forbindelse med idriftsettingen.

9) Referat fra intervju med representant for MVA3-prosjektet 28. februar 2005.

Det framgår også at en del kostnader til drift og forvaltning av MVA3-løsningen etter 1. juli 2001 ikke er beregnet eller inkludert i beløpet for drift som er kostnadsført på MVA3-prosjektet. Dette gjelder driftskostnader relatert til en del inngåtte avtaler, lønn til personer i drifts- og forvaltningsorganisasjonen og arbeid med tilpasninger i løsningen som gjaldt fjerning av investeringsavgiften fra 1. oktober 2002.

Finansiering

Av teknisk/økonomisk rapport framgår det at kostnadene forbundet med MVA3-prosjektet for perioden 1996–2002 ble finansiert av egne tildelinger fra Finansdepartementet, at Skattedirektoratets andel av kostnadene var på 71,2 mill. kroner, og at direktoratet ut over dette har dekket kostnader beregnet til 27,7 mill. kroner over andre budsjetter.

4.1.3 Gjennomføringstid og funksjonalitet, SKARP

SKARP-prosjektet¹⁰ utvikler et nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving som skal erstatte nåværende løsninger innen skatteregnskapsområdet. Figur 2 viser tidsforløpet fra da Stortinget første gang ble orientert om forberedende arbeider, til når den nye systemløsningen fra SKARP-prosjektet forventes å være ferdig utviklet og satt i drift med planlagt funksjonalitet.

Behovsfasen

Gjennom St.prp. nr. 1 (1991–92) ble det orientert om at arbeidet med å utvikle et nytt skatteregnskap var iverksatt. Systemet skulle gi bedre muligheter for oppfølging av restanser, og det skulle være et middel i arbeidet med å forbedre skatteinnkrevingen. Finansdepartementet nedsatte 3. desember 1992 et utvalg som skulle utarbeide kontoplan og forslag til kravspesifikasjon til skatteregnskapet. NOU 1993:28 *Nytt skatteregnskap* forelå 13. september 1993.

Utredningsarbeidet identifiserte en rekke svakheter ved det eksisterende systemet. Det kom blant annet fram at systemet ble antatt å ha en funksjonell levetid på 5–7 år beregnet fra 1993. Systemet, som ble tatt i bruk i 1974, var for dårlig tilpasset datidens teknologi og hadde en rekke begrensinger.

I St.prp. nr. 1 (1994–95) ble det gjort rede for NOU 1993:28. Det ble blant annet vist til hovedkonklusjonene fra høringsuttalelsene, som understreket at det var et sterkt behov for å utvikle systemløsninger for et nytt skatteregnskap. Finansdepartementet ville – på basis av ovennevnte – gi arbeidet med utarbeidelsen av nye systemløsninger høy prioritet. Finansdepartementet fant det mest hensiktsmessig at den operative delen av arbeidet med skatteregnskapet skulle forankres i Skattedirektoratet, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 9 (1994–95).

SKARP-prosjektet

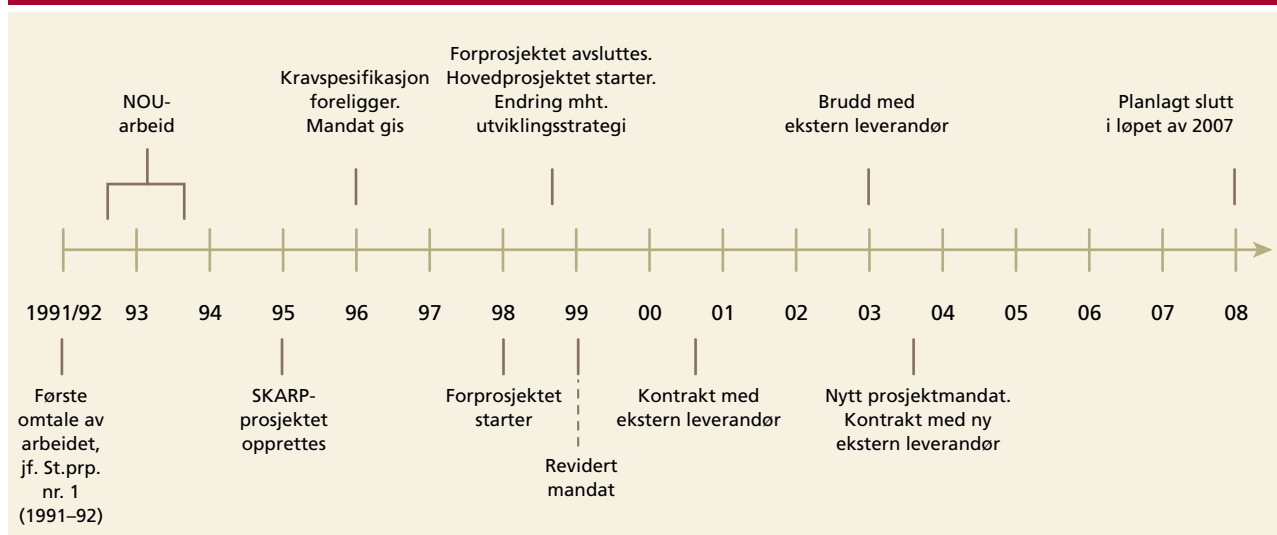
SKARP ble etablert som prosjekt i 1995. I løpet av dette året ble det utarbeidet en kravspesifikasjon. Finansdepartementet ga 6. februar 1996 Skattedirektoratet et prosjektmandat for det videre arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (skatteregnskap).

SKARP-prosjektet hadde til hensikt å bruke programvareprodukter som fantes på markedet, som basis for utviklingen av den nye systemløsningen. I 1996 ble det innhentet tilbud på standardssystem, database og utviklingsverktøy. Ingen av tilbudene slik de forelå, ble vurdert som egnet. Alle tilbudene ble derfor i første omgang forkastet. Høsten 1997 ble det besluttet å starte et forprosjekt basert på produktene til en av tilbyderne for å danne et grunnlag for det videre utviklingsarbeidet.

SKARP – forprosjekt

Forprosjektet startet i januar 1998 og ble avsluttet med en forprosjektrapport senere samme år. Forhandlinger i

Figur 2 Tidsforløpet for arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving, herunder SKARP-prosjektet



10) Ifølge forprosjektrapporten av 26. juni 1998 er betegnelsen SKARP opprinnelig en forkortelse for SKATteRegnskapsProsjektet.

forprosjektet medførte at utviklingsverktøy fra den aktuelle tilbyder ble valgt. I tillegg ble det, som følge av forprosjektet, anbefalt og bestemt at et betydelig ansvar for å ferdigstille det nye systemet, herunder utviklingsarbeid, systemintegrasjon og systemleveranser, skulle legges til en ekstern systemleverandør.

SKARP – hovedprosjekt

I annen halvdel av 1998 ble det etablert et hovedprosjekt. Skattedirektoratet fikk et revidert prosjektmandat fra Finansdepartementet 13. juli 1999. En versjon av kravspesifikasjonen som har ligget til grunn for det videre arbeidet, herunder avtale med ekstern leverandør, forelå også dette året.

Systemutviklingen ble planlagt gjennomført i etapper ved først å utvikle en basisløsning (versjon 1.0) som skulle ha nødvendig funksjonalitet for å få systemet i drift. Deretter skulle basisløsningen videreutvikles til en fullstendig løsning gjennom to utvidelser (versjonene 1.1 og 1.2), som skulle danne grunnlag for landsdekkende innføring og det endelige sluttproduktet. Leveransene 1.0, 1.1 og 1.2 ble ifølge intervju om SKARP-prosjektet definert i kravspesifikasjonen av 1999.¹¹

Forespørsel til leverandører om utvikling av systemet ble sendt ut høsten 1999. Fram til mai 2000 ble det ført parallelle forhandlinger med flere leverandører. Skattedirektoratet inngikk i september 2000 kontrakt med en ekstern leverandør om utvikling av basisløsningen for nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving.

Det ble besluttet at utviklingsarbeidet knyttet til utvidelsene 1.1 og 1.2 skulle skje internt i Skattedirektoratet parallelt med leverandørens utvikling av basisløsningen. Ifølge en rapport fra SKARP-prosjektets eksterne kvalitetssikrer fra 17. februar 2003, som oppsummerer prosjektet i perioden fra og med 3. kvartal 1999 til og med 4. kvartal 2002, ble det allerede i 1. kvartal 2000 gitt anbefalinger knyttet til valg av og mulige risikoer forbundet med en parallellutviklingsstrategi. Det framkommer også at risiko knyttet til arbeidsformen med to parallelle utviklingsmiljøer var blitt behandlet en rekke ganger ved senere gjennomganger. Utviklingsarbeidet internt i Skattedirektoratet var avhengig av leveranser fra den eksterne leverandøren og ville derfor være sårbar for forsinkelser hos denne. I tillegg til egenutvikling av de to utvidelsene 1.1 og 1.2 ble det besluttet at konverteringsløsningen også skulle utvikles i egen regi. Konverteringsløsningen var en opsjon i kontrakten, men forhandlingene om dette strandet i 2001.

Av forannevnte oppsummeringsrapport fra prosjektets eksterne kvalitetssikrer framgår det at prosjektet over tid hadde hatt problemer knyttet til planlegging, framdriftsmåling og rapportering. Forhold rundt avhengigheter mellom delprosjektene er også omtalt i rapporten. Ifølge ekstern kvalitetssikrer hadde SKARP-prosjektet over tid

i begrenset grad vært framtidsrettet med hensyn til å identifisere konsekvenser og å sette i verk tiltak for å minimere risiko og usikkerhet knyttet til disse avhengighetene.

I intervju med representanter for SKARP-prosjektet ble det opplyst at det i siste del av perioden med den aktuelle leverandøren var et problem at denne stadig endret sine planer og milepæler.¹² Dette innebar at det ble behov for store revisjoner av planer for mottaksprosjektet og egenutviklingen, som var et omfattende og tidkrevende arbeid, noe som medførte at det i perioder ikke var konsistens mellom totalplanen for prosjektet og planen for leverandørens prosjekt. Av intervjuet framgår det også at det interne arbeidet med parallell utvikling ble mindre produktiv enn forutsatt som følge av forsinkelser og mangelfull kvalitet i det som ble ferdigstilt fra den eksterne leverandøren.

Som følge av flere vesentlige forsinkelser og mangelfulle leveranser ble kontrakten med leverandøren hevet i februar 2003. I den forbindelse mottok Skattedirektoratet en erstatning på 115 mill. kroner, i tillegg til en restitusjon på 5 mill. kroner. Omforent gjenbruksverdi for Skattedirektoratet av løsningen ble satt til 75 mill. kroner.¹³

Etter bruddet med den eksterne leverandøren ble det sendt forespørsel om slutføring av arbeidet til andre aktuelle leverandører. Nytt prosjektmandat fra Finansdepartementet forelå 3. juli 2003. Kontrakten med den nye eksterne leverandøren om utviklingen av basisløsningen for nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving, med opsjon på ytterligere to utvidelser av løsningen, ble inngått i august 2003. Hensikten var nå at alt utviklingsarbeid skulle utføres av den eksterne leverandøren. Den nye leverandøren bygget videre på deler av det utviklingsarbeidet som var blitt utført i perioden med den forrige eksterne leverandøren. I intervju om SKARP-prosjektet ble det opplyst at kravspesifikasjonen av 1999 i hovedsak fortsatt er gjeldende for prosjektet.¹⁴ Kravspesifikasjonen ble ajourført i 2003 med hensyn til endringer i regelverk og svakheter som var blitt avdekket. De to største forskjellene når det gjelder planlagt funksjonalitet i forhold til perioden med den første eksterne leverandøren, er endring fra desentral til sentral driftsløsning og at det er lagt til rette for kommunalt samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen. I intervjuet ble det gitt uttrykk for at disse to endringene innebar en klar forenkling, og at rammebetingelsene for SKARP-prosjektet ble bedre ved bytte fra desentral til sentral driftsløsning.

Bakgrunnen for at desentral driftsløsning først ble valgt, og for at denne senere ble endret til sentral driftsløsning, er følgende: I forprosjektrapporten fra 1998 ble det framholdt at sentral driftsløsning ville være det guns-

11) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 10. desember 2003.

12) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 10. desember 2003.

13) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 10. desember 2003.

14) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 11. mars 2005.

tigste, og Skattedirektoratet anbefalte drift ett sted. Kommunal sektor la stor vekt på at det skulle være konkurranse om driftstjenester i forbindelse med den nye løsningen, og ønsket derfor at driften ble fordelt på flere driftsleverandører. Etter høringsuttalelsene ble det valgt en modell for distribuert løsning med mulighet for 2–3 alternative driftsleverandører. Det ble vedtatt å endre dette til en sentralisert løsning etter en konkret utredning med vurderinger av alternative driftsmodeller foretatt i 2002/2003. Denne viste at fordelene med sentral drift var store sett opp mot den tidligere vedtatte distribuerte løsningen.

I henhold til nåværende plan skal prosjektet være ferdig i løpet av 2007. Ifølge intervju med representanter for SKARP-prosjektet skal alle kommunene etter planen ha tatt det nye systemet i bruk 1. november 2007.¹⁵ De to siste månedene av 2007 er det planlagt noe aktivitet i forbindelse med avrundingen av prosjektet. Det er lagt opp til at all planlagt funksjonalitet skal være på plass ved det angitte tidspunktet for prosjektslutt, men det er foretatt prioriteringer av funksjonalitet for at de gitte rammene for gjennomføringstid og kostnader skal overholdes. I henhold til intervju om SKARP-prosjektet innebærer dette at noe av den opprinnelig planlagte funksjonaliteten kan bli realisert på en enklere måte eller plasseres på venteliste for å bli utviklet senere.¹⁶

4.1.4 Kostnader, SKARP

Kostnader

SKARP-prosjektet er planlagt slutført i løpet av 2007, og det foreligger derfor ingen totalkostnad for prosjektet per 2005. I forbindelse med denne undersøkelsens datainnsamling er det blitt mottatt flere forsendelser med kostnadstall for SKARP-prosjektet for perioden 1995–2004. Oppgitte tall for blant annet totalkostnad i denne perioden har vært forskjellige i de enkelte forsendelsene. Av den siste forsendelsen framgår det at de totale kostnadene for perioden 1995–2004 er på om lag 647 mill. kroner.

Øvrige SKARP-relaterte kostnader

I tillegg til nevnte totalkostnad kommer blant annet kostnader forbundet med linjens og etatens deltakelse i prosjektet ut over enkelte lønns- og kontorutgifter, og kostnader knyttet til forarbeid fram til 1995 (behovsfasen).

Finansiering

I den siste forsendelsen framkommer det i tillegg til kostnadstall også oversikt over finansieringen av prosjektet for perioden fra 1995 til og med 2004. Av oversikten framgår det at SKARP-prosjektets budsjett i den aktuelle perioden hovedsakelig har bestått av egne tildelinger fra Finansdepartementet.

Andre forhold

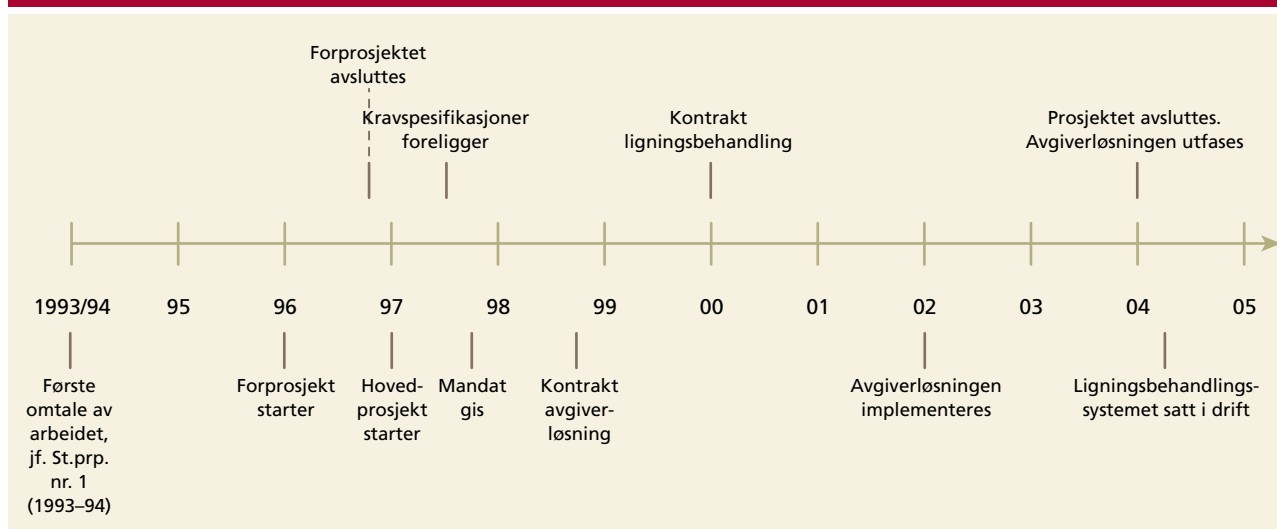
Skattedirektoratet mottok i 2003 en erstatning og restitusjon på til sammen ca. 120 mill. kroner etter forliket med den første eksterne leverandøren. Erstatningen ble ført til inntekt for staten i statsbudsjettet for 2003.¹⁷

4.1.5 Gjennomføringstid og funksjonalitet, SLN

Bakgrunnen for SLN-prosjektet (System for ligning av næringsdrivende) har vært en annen enn for MVA3- og SKARP-prosjektet. De nye forvaltningssystemene for henholdsvis merverdiavgift og skatteinnkreving erstatter eksisterende systemløsninger. Systemløsningene som er blitt utviklet gjennom SLN-prosjektet, innebærer at elektronisk/maskinell oppgaveløsning erstatter manuelle arbeidsprosesser.

Gjennom SLN-prosjektet ble det utviklet to systemløsninger: ett system for elektronisk overlevering/innrapportering av data fra næringsdrivende til offentlige etater (avgiverløsningen), og ett saksbehandlersystem for ligning av næringsdrivende (ligningsbehandlingssystemet). I forbindelse med utviklingen av avgiverløsningen ble det etablert et samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene for å realisere en samordnet løsning for elektronisk overlevering av data fra næringsdrivende til de tre etatene, et samarbeid skat-

Figur 3 Tidsforløpet for arbeidet med utvikling av SLN-løsningene, herunder SLN-prosjektet



15) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 11. mars 2005.

16) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 10. desember 2003.

17) Referat fra intervju med representanter for Finansdepartementet 14. april 2005.

teetaten var tyngst inne i. I SLN-prosjektet har det hele tiden vært meningen at systemløsningene skulle utvikles av eksterne leverandører.

Figur 3 viser tidsforløpet for utviklingen av systemløsningene for ligning av næringsdrivende, fra første gang Stortinget ble orientert om forberedende arbeider, til da systemene var utviklet og satt i drift, herunder SLN-prosjektet.

Behovsfasen

Stortinget ble første gang orientert om arbeidet med et EDB-system for behandling av næringsdrivende i St.prp. nr. 1 (1993–94), der det framgår at et arbeid med utvikling av egne EDB-baserte systemer for behandling av / kontroll av tyngre skattytergrupper/selskaper var blitt startet opp og ville bli videreført i 1994.

Skattedirektoratet og Finansdepartementet avholdt 15. august 1995 et møte for å vurdere arbeidet med å lage et EDB-system for innberetning og behandling av næringsdrivendes selvangivelser. Med bakgrunn i dette fikk Skattedirektoratet i oppdrag å etablere et forprosjekt.

Forprosjekt

Forprosjektet ble formelt startet 1. februar 1996 og avsluttet 25. september 1996. I løpet av forprosjektet ble det produsert to rapporter. Den første rapporten, som omhandlet ligningsbehandling, ble levert i mai. Forprosjektets andre rapport om prosjektorganisering ble levert i august. Senere høsten 1996 ble det besluttet at det skulle opprettes et hovedprosjekt.

Hovedprosjekt

Hovedprosjektet startet i begynnelsen av 1997. I løpet av første halvår 1997 ble det utarbeidet to kravspesifikasjoner, én for avgiverløsningen og én for ligningsbehandlingsdelen. Disse to kravspesifikasjonene har ligget til grunn for det videre arbeidet med SLN-prosjektet. Prosjektmandat ble gitt i brev av 12. november 1997 fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet. I tilknytning til arbeidet med avgiverløsningen ble det i 1998 inngått en avtale mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene for å regulere ansvar og samarbeid mellom etatene.

Opprinnelig var det planlagt at ligningsbehandlingsdelen skulle være utviklet og satt i drift 31. desember 2002. Høsten 1998 ble tidsplanen for idriftsetting av ligningsbehandlingssystemet forskjøvet med ett år grunnet reviderede budsjettrammer for 1999, uten å forsinke arbeidet med avgiverløsningen, som ble prioritert foran ligningsbehandlingsdelen. Dette innebar at det tidsmessige gapet hvor skatteetaten ville motta data elektronisk før de kunne bearbeides maskinelt internt, økte med ett år. Gapet ble senere besluttet ivaretatt ved utvikling av et midlertidig visningsverktøy, Oppgaver på skjerm (OPS), da det i 2002 og 2003 ellers ville eksistere et tilbud til de næringsdrivende om elektronisk innrapportering av ligningsoppgaver uten at alle ligningskontorene hadde

system for elektronisk viderebehandling. OPS ble satt i landsdekkende drift i 2002, og utfaset i 2004 da ligningsbehandlingsdelen var ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift.

Kontrakt med ekstern leverandør om utvikling av system for elektronisk overlevering ble inngått 22. desember 1998. 1. desember 2000 ble det inngått kontrakt med en annen ekstern leverandør om utvikling av ligningsbehandlingssystemet. I 2002 ble avgiverløsningen satt i landsdekkende drift.

SLN-prosjektet ble avsluttet 31. desember 2003. På dette tidspunktet var ligningsbehandlingsdelen i hovedsak ferdig utviklet, og hovedlinjene i systemet var i henhold til kravspesifikasjonen fra 1997.

Etterarbeid

Av teknisk/økonomisk rapport for SLN-prosjektet framgår det at utestående planlagt funksjonalitet ved prosjektslutt skulle bli realisert gjennom kommende årlig vedlikehold og videreutvikling.

I begynnelsen av 2004 arbeidet man med implementering av ligningsbehandlingssystemet. Ifølge intervju om SLN-prosjektet omfattet dette arbeidet blant annet opplæring, innhenting av ligningsdata og slutttesting.¹⁸ Linjeorganisasjonen ble forsterket med noen av prosjektdeltakerne, både ansatte fra ytre etat og konsulenter i forbindelse med innføringen. Løsningen for ligningsbehandlingssystemet som var blitt utviklet gjennom SLN-prosjektet, ble satt i landsdekkende drift 1. mars 2004.¹⁹

Avgiverløsningen ble erstattet av en ny web-basert løsning i 2004; AltInn. AltInn omfatter alle næringsdrivende, hvilket medfører at potensialet for innrapportering økes. Arbeidet med utviklingen av AltInn har vært organisert som eget prosjekt.²⁰ Det er dette systemet for elektronisk innrapportering som nå overfører ligningsdata fra næringsdrivende til ligningsbehandlingssystemet.

4.1.6 Kostnader, SLN

Kostnader

En gjennomgang av de første forsendelsene med informasjon om kostnadstall for SLN-prosjektet som ble mottatt, herunder teknisk/økonomisk rapport for prosjektet, avdekket flere feil som hadde betydning for kostnadstallene i teknisk/økonomisk rapport. Det ble avholdt et møte med SLN-prosjektet om disse forholdene. Dette resulterte senere i en ny forsendelse av regnskapsinformasjon, herunder også en ny utgave av teknisk/økonomisk rapport. Det framkommer her at kostnadstallene i teknisk/økonomisk rapport og kostnadsspesifiseringen i vedleggene er endret.

¹⁸ Referat fra intervju om SLN-prosjektet 3. mars 2005.

¹⁹ Teknisk/økonomisk rapport for SLN-prosjektet av 11. januar 2005. Dette er en av tre sluttrapporter om prosjektet.

²⁰ AltInn-prosjektet ble startet opp i januar 2001.

Tabell 2 Kostnader knyttet til utvikling av SLN-løsningene

Faser	Beløp i mill. kroner
SLN-prosjektet (1996–2003)	ca. 476,1
Etterarbeid (2004)	17,0
Sum (totalkostnad for ferdigstillelse av SLN-løsningene)	ca. 493,1

Tabell 2 gir en oversikt over kostnadsbildet knyttet til utvikling og idriftsetting av SLN-løsningene. I siste utgave av teknisk/økonomisk rapport framkommer det at den totale kostnadsbelastningen for etaten i perioden 1996–2003 beløp seg til 476,1 mill. kroner. Av dette beløpet utgjorde kostnadene knyttet til selve SLN-prosjektet 457,3 mill. kroner.²¹ Øvrige SLN-relaterte kostnader i denne perioden utgjorde 18,8 mill. kroner. Dette beløpet omfatter kostnader knyttet til ytre etats medvirkning og styrking av teknisk infrastruktur i forbindelse med den landsdekkende idriftsettingen.

I intervju med representanter for SLN-prosjektet ble det gjort rede for SLN-relaterte kostnadstall for etterarbeidet i 2004.²² Det kom fram at det i 2004 ble brukt 17 mill. kroner til ekstraordinære innføringsaktiviteter, som opplæring, e-læringsløsning og slutttesting. Dette er kostnader forbundet med implementering av SLN-løsningen, som kom i tillegg til ordinær IT-drift dette året.

Totalkostnad

Med bakgrunn i den siste versjonen av teknisk/økonomisk rapport for prosjektet og opplysninger gitt i forbindelse med intervju om kostnader knyttet til etterarbeidet, framkommer det at de totale kostnadene knyttet til utvikling og idriftsetting av systemløsningene fra SLN-prosjektet er om lag 493,1 mill. kroner.

Øvrige SLN-relaterte kostnader

I tillegg til totalkostnadstallet kommer det kostnader knyttet til forarbeid (behovsfasen) i perioden fram til 1996.

Finansiering

De to mottatte utgavene av teknisk/økonomisk rapport omfatter ulike tidsperioder i redegjørelsen knyttet til finansieringen av SLN-prosjektet. I tillegg framgår det at tildelingen for ett og samme år er ulikt anført for flere av årene i de to utgavene.

I sist mottatte utgave av teknisk/økonomisk rapport framkommer det at SLN-prosjektets kostnader for årene 1996–2004 er dekket av egne tildelinger fra Finansdepartementet. Et akkumulert merforbruk på 0,4 % ble dekket inn med midler fra linjen, mens øvrige SLN-relaterte kostnader i denne perioden er dekket av henholdsvis IT-avdelingen og ytre etat.

Når det gjelder etterarbeidet, går det fram av Finansdepartementets tildelingsbrev til skatteetaten for 2004 at

21) Ifølge teknisk/økonomisk rapport for SLN-prosjektet av 11. januar 2005, vedlegg 6.1, utgjorde kostnadene til utvikling og pilotdrift av avgivervøsningen 83,0 mill. kroner av dette beløpet.

22) Referat fra intervju med representanter for SLN-prosjektet 3. mars 2005.

det i budsjettet for 2004 var satt av egne midler til prisjustering og til innføring og drift av SLN.

4.2 Parallellutvikling av eksisterende systemløsninger

I løpet av tiden det har tatt å utvikle de nye systemløsningene, har det oppstått behov for parallell utvikling i de eksisterende systemløsningene som følge av svakheter ved disse, og for nødvendige tilpasninger til endringer knyttet til eksterne og interne forhold. Nedenfor følger en oversikt over omfanget av utviklingen av de eksisterende systemløsningene i løpet av tidsperioden prosjektene MVA3 og SKARP har pågått. I tillegg til parallellutviklingen belyses også driftskostnadene knyttet til både de eksisterende og de nye systemløsningene.

4.2.1 Parallellutvikling av MVA2

I notat av 3. november 2004 fra IT-avdelingen i Skattedirektoratet til Riksrevisjonen er det gjort rede for hovedtrekkene i arbeidet med MVA2-løsningen fra 1989 til den ble avløst av MVA3 i 2001. Det er ikke lagt fram fullstendige kostnader for dette arbeidet. Boks 1 viser det omfanget av funksjonelle endringer og tillegg gjennomført i MVA2-systemet som framkommer i det aktuelle notatet.

Av intervju om MVA3-prosjektet framgår det at det har vært mer arbeid knyttet til MVA2-løsningen enn det som framgår av boks 1 på neste side.²³ I intervjuet ble det opplyst at MVA2-løsningen ble justert opp som et risikoreduserende tiltak, slik at den eventuelt kunne fungere som en tilbakefallsløsning i en periode etter 1. juli 2001, da merverdiavgiftsreformen trådte i kraft og basisversjonen av MVA3-løsningen ble implementert. Ifølge intervju om MVA3-prosjektet ble vedlikeholdet av MVA2 avsluttet på dette tidspunktet.²⁴

Kostnader til drift og forvaltning av henholdsvis MVA2-løsningen og MVA3-løsningen

De totale drifts- og forvaltningskostnadene for MVA2-løsningen ble beregnet til ca. 12,6 mill. kroner årlig.²⁵ Det framgår at denne beregningen ble foretatt i 2000, og at kontraktsbaserte kostnader på dette tidspunktet var svært lave, siden utstyret som ble anskaffet i 1990, allerede var nedskrevet.

I intervju om MVA3-prosjektet ble det opplyst at de årlige kostnadene til drift og forvaltning av MVA3 utgjør om lag 18 mill. kroner.²⁶

23) Referat fra intervju om MVA3-prosjektet 3. desember 2003.

24) Referat fra intervju om MVA3-prosjektet 28. februar 2005.

25) Jf. notat fra Skattedirektoratet av 3. november 2004.

26) Referat fra intervju om MVA3-prosjektet 28. februar 2005.

- Tilpasninger knyttet til endringer av mva.-sats og rentesats
- Tilpasninger knyttet til kommunesammenslåinger
- Tilpasninger knyttet til endringer i tvangsfullbyrdsloven
- En rekke forbedringer knyttet til oppgavekontrollen, særlig på området restitusjonskontroll (som var et av fokusområdene for kontrollvirksomheten, og som er omtalt i flere St.prp. nr. 1), gjennomført i perioden 1992 til 1994
- En rekke forbedringer i løsningen på innfordringsområdet gjennomført i perioden 1992–1997, som følge av at skattefogdkontorene i 1993/94 fikk tilført ca. 45 nye stillinger på området innfordring:
 - motregning i landbruksstøtte, tilgodeskatt og trygdeutbetalinger
 - funksjonalitet for påleggstrekk
 - flere innfordringskoder, restkravinnfordring, boregister, utleggsbegjæringer – hensikten var å redusere momsrestansene og få en raskere oppfølging av debitor (som var et av fokusområdene for innkrevingen, og omtalt i flere St.prp. nr. 1)
- Tilpasninger i forbindelse med konsernkontoordningen, for innbetalinger i 1993 og utbetalinger i 1995/96
- Tilpasninger knyttet til Enhetsregisteret med overgang til bruk av organisasjonsnummer i 1995
- Etablering av kompensasjonsordning for mva. til kommuner og fylkeskommuner m.m. i 1996
- Enkelte tilpasninger til økonomireglementet i perioden 1996–2000
- Forbedringer knyttet til statistikker og rapporter
- Tilpasninger knyttet til overgangen til år 2000, gjennomført i 1998/99
- Tilpasninger knyttet til elektronisk oppgaveinnlevering (Web og OCR) i 1999/2000
- En del tilpasninger for å forberede konvertering av data til MVA3 foretatt i løpet av 1999/2001

4.2.2 Parallellutvikling av det eksisterende skatteregnskapet

Skattedirektoratet har ikke kunnet legge fram noen fullstendig kostnadsoversikt knyttet til utviklingen av det eksisterende skatteregnskapet for den perioden SKARP-prosjektet har pågått.²⁷ Direktoratet har imidlertid lagt fram en oversikt som viser hvilken funksjonalitet som er blitt utviklet parallelt med SKARP-prosjektet i det eksisterende systemet. Dette ble oversendt Riksrevisjonen i e-post 14. januar 2005 og omfatter en liste over såkalte R-brev som gjelder utviklingsarbeidet for perioden 1995–2003. Betegnelsen R-brev oppfattes som Skattedirektoratets bestillinger til en ekstern leverandør. Den mottatte listen omfatter totalt 106 brev for den aktuelle perioden. I boks 2 på neste side presenteres de antatt mest vesentlige av utviklingsoppgavene med hensyn til programmeringsarbeid, som det framgår av listen. Vedlegg 1 viser den fullstendige tilsendte listen over R-brev.

I intervju med representanter for SKARP-prosjektet ble det i tilknytning til det eksisterende skatteregnskapet opplyst at kjernesystemet er fra 1970-tallet, men at det har skjedd løpende utvikling og er foretatt oppgraderinger av skatteregnskapet i regi av en ekstern leverandør.²⁸ Det ble påpekt at dagens system blant annet ikke tilfredsstiller alle kravene i økonomireglementet. Oppgraderingen i forbindelse med tusenårsskiftet var et betydelig prosjekt. Kommunene har også betalt for vedlikeholdet av det eksisterende skatteregnskapet, blant annet den gjennomgangen av systemet som den eksterne tjenesteleverandøren gjorde i forbindelse med overgangen til år 2000. Leverandøren gjennomfører all løpende oppdatering, eksempelvis ved endringer i arbeidsgiveravgiften. Det ble opplyst at dette er forholdsvis store og

tunge oppgaver, som koster uforholdsmessig mye fordi leverandøren har en slags monopolsituasjon. Å ta ut styringsinformasjon, rapporter og lignende koster også uforholdsmessig mye, siden systemet er gammelt.

Driftskostnader for henholdsvis eksisterende og ny løsning

Av kost/nytte-vurderingen som ble gjort i forprosjekt-rapporten for SKARP av 26. juni 1998, framgår det at årlige kostnader til kjøp av driftstjenester til eksisterende løsning ble beregnet til ca. 90 mill. kroner. Årlige driftskostnader for den framtidige løsningen ble estimert til 60–70 mill. kroner. Beregningene viste at den potensielle gevinsten med hensyn til innsparte EDB-kostnader ved innføring av nytt skatteregnskap ville være på 20–30 mill. kroner årlig.

4.2.3 SLN

Systemløsningene som ble utviklet gjennom SLN-prosjektet skulle erstatte manuelle rutiner, og parallellutvikling av eksisterende systemløsninger er derfor ikke et aktuelt tema.

27) Jf. e-post fra Skattedirektoratet av 8. november 2004.

28) Referat fra intervju om SKARP-prosjektet 10. desember 2003.

År	Utviklingsoppgave
1995	- Rutine for registrering av utbetalinger – brev av 6. desember 1995
1996	- Forenklet oppgjørordsning for private arbeidsgivere – brev av 8. januar 1996
1997	- R1 Endring av betalingskort for forsinkelsesrenter - R3 Tiltakskoder – prioritering av endringsforslag - R5 Nye innbetalingskort for skatt mv. - R6 Organisasjonsnummer for etterskuddspliktige - R8 Registrering av kombinert terminoppgave for forskuddstrekk og beregningsoppgave for arbeidsgiveravgift - R9 Fylkeskommunen som selvstendig skattekreditor - R10 Skatt på honorar til utenlandske artister mv. - R11 Summarisk fellesoppgjør
1998	- R4 Rutiner vedrørende endring i pensjonsgivende inntekt
1999	- R1 Innrapportering av statens inntektskrav – restanser per 31. desember 1999 - R3 Svalbard – forskuddsskatt 1999 - R4 Styringsdialog og resultatindikatorer - R14 Oppgjør for eget skattetrekk og innføring av løpende inntektsutjevning - R17 Innrapportering av statens inntektskrav – restanser per 31. desember 1999 - R18 Tilpasning av skatteregnskap for Svalbard - R20 Styringsdialog – endelige avklaringer for rapportering per 31. desember 1999
2000	- R3 Beregningsoppgave for arbeidsgiveravgiften - R9 Styringsdialog – forberedelser til resultatrapportering per 30. juni 2000 - R20 Automatisk oppdekking av renter - R22 Maskinell oppdekking hos andre kommuner ved avregning - R25 Innbetalinger til konto 220 etter klarsignal - R29 Forhåndsskatt - endringer - R35 PK21 Ettergitt/avskrevet skatt – deling - R42 Statens inntektskrav 2000 – oppgaver fra skatteregnskapet
2001	- R00 Bilde for beregning av KID i skatteregnskapet - R5 Konto til konto-ordningen - R9 Endring av programmeringsverktøy i skattesystemene - R10 Motregning MVA3 - R20 Oppbevaring av terminoppgaver
2002	- R6 Endret terminoppgave - R22 Årsoppgaven, kontrollister - R23 Maskinell postering av korrigeret fellesoppgjør - R24 Endring i fordelingsprogram - R25 Ytterligere endring i fordelingsprogram - R30 FLT-avstemming - R32 Fødselsnummer som løpenummer
2003	- R3 Elektronisk mottak av terminoppgaven over linje - R13 Elektronisk utveksling av filer mellom Statens landbruksforvaltning og Skatteregnskapet - R26 Tilleggsskatt – renter

4.3 Departementets kontroll- og styringsfunksjon

Finansdepartementets oppfølging av systemutviklingsprosjektene MVA3, SKARP og SLN har i tillegg til den ordinære styringsdialogen, herunder omtale på årsrapportmøter, også omfattet en ordning med kontaktforum som ble opprettet i 1996.²⁹ Ifølge departementet representerte ordningen med kontaktforum en utvidet oppfølging basert på risiko og vesentlighet. Et kontaktforum er ikke et beslutningsforum, men et forum der partene informerer og orienterer hverandre. MVA3 og SKARP hadde et felles kontaktforum, og for SLN var det et eget kontaktforum. Kontaktforaene har hatt møter om lag

hver annen måned. I tillegg til kontaktforumsmøter og årsrapportmøter blir det også avholdt særskilt avtalte møter ved viktige hendelser. Finansdepartementet har engasjert ekstern bistand (kvalitetssikrere) for å bistå departementet i oppfølgingen av prosjektene. Departementets eksterne kvalitetssikrere deltar også i kontaktfora.

Finansdepartementet utarbeidet i 1999 interne retningslinjer for den budsjettmessige behandlingen av større IT-prosjekter på departements område.³⁰ Bakgrunnen for dette var blant annet erfaringer fra MVA3, SKARP og SLN og departementets ønske om bedre styring og kontroll av prosjektene. Ifølge departementet innebar disse

29) Referat fra intervju med representanter for Finansdepartementet 14. april 2005.

30) Retningslinjer for budsjettmessig behandling av større IT-prosjekter av 29. september 1999.

retningslinjene en viss omlegging av praksis. Det ble opplyst at departementet skulle revidere disse interne retningslinjene med bakgrunn i erfaringen og kompetansen departementet har tilegnet seg. Dette gjelder blant annet med hensyn til forprosjektfasen og kravene til kostnadsestimering og gevinstutredning. Ifølge departementet viser erfaringene fra blant annet MVA3 og SKARP at forprosjektfasen ofte må utvides dersom kostnadsestimatene skal ha en akseptabel risiko.

I intervjuet ble det gitt uttrykk for at departementet i perioder har etterlyst informasjon om forholdet mellom ressursforbruk og framdrift / gjenstående del i forbindelse med prosjektenes rapportering. Det ble også vist til en rapport fra departementets eksterne kvalitetssikrer fra april 1999, hvor mangelen på informasjon om ferdigstillelsesgrad ble påpekt. Departementet framhevet at denne informasjonen er blitt bedre etter hvert.

Departementet opplyste at det fra Skattedirektoratets side har vært arbeidet mye for å finne en god og hensiktsmessig metode for å rapportere om forholdet mellom ferdigstillelse og ressursbruk knyttet til de ulike prosjektleveransene. Dette er ferdigheter og teknikker som er under utvikling i Skattedirektoratet og innenfor området programvareutvikling generelt. Det legges vekt på at prosjektene skal presentere forholdet mellom ferdigstillelse og ressursbruk knyttet til de ulike leveransene på samme måte.

4.4 Informasjon til Stortinget

I det følgende gis det en presentasjon av hovedtrekkene i det som har vært meddelt Stortinget om hvert av de tre prosjektene, inklusive for- og etterarbeid. For en samlet oversikt over informasjonen som har vært lagt fram for Stortinget, vises det til vedlegg 2.

4.4.1 Informasjon til Stortinget om MVA3

Arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften har vært omtalt i samtlige St.prp. nr. 1, fra St.prp. nr. 1 (1990–91) til St.prp. nr. 1 (2002–2003). Andre stortingsproposisjoner hvor arbeidet relatert til utviklingen av MVA3-systemet har vært omtalt, er blant annet St.prp. nr. 21 (1989–90), St.prp. nr. 58 (1995–96), St.prp. nr. 65 (1997–98) og St.prp. nr. 30 (1999–2000).

Mål/funksjonalitet

I St.prp. nr. 1 (1992–93) – St.prp. nr. 1 (1996–97) og St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det redegjort for mål, funksjonalitet og forventede nytteeffekter knyttet til nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften. Tilsvarende opplysninger om mål med mer er gjentatt i flere av proposisjonene som er blitt lagt fram senere.

Framdrift

De aktuelle stortingsproposisjonene inneholder opplysninger om framdrift. Av St.prp. nr. 21 (1989–90) – St.prp. nr. 1 (1991–92) framgikk det at det skulle startes

opp et arbeid som blant annet omfattet en revurdering av den eksisterende EDB-løsningen for merverdiavgiften. I St.prp. nr. 1 (1992–93) – St.prp. nr. 1 (1995–96) ble det redegjort for oppstart og videreføring av forberedende arbeider, MER-prosjektet. MVA3-prosjektet ble første gang omtalt i St.prp. nr. 58 (1995–96). Av St.prp. nr. 1 (1998–99) framgikk det at utviklingen av den totale løsningen ville bli delt opp i flere versjoner. Ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble det i juli 1999 inngått avtale med eksternt leverandør om utvikling av systemet. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det redegjort for at en versjon av MVA3-systemet hadde blitt satt i produksjon i juli 2001, og at denne versjonen hadde hatt feil og mangler som hadde berørt arbeidet med forvaltningen av merverdiavgiften. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det opplyst at det hadde vært arbeidet med å rette alle vesentlige feil og mangler. Det ble også opplyst at MVA3-prosjektet ville bli avsluttet høsten 2002, og at arbeidet med utvikling av ytterligere funksjonalitet ville bli fulgt opp av linjeorganisasjonen i Skattedirektoratet.

For MVA3-prosjektet ble en ramme for gjennomføringstid første gang lagt fram i St.prp. nr. 58 (1995–96). Endrede rammer for gjennomføringstid ble lagt fram i St.prp. nr. 65 (1997–98), St.prp. nr. 1 (1998–99), St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.prp. nr. 30 (1999–2000).

Framdriftsrapporteringen i den enkelte St.prp. nr. 1 har omfattet opplysninger om arbeidet i foregående og neste periode. Begrepsbruken i rapporteringen har ikke vært konsistent over tid. Det har vært benyttet flere begreper som kan tolkes som angivelse av sluttidspunkt for arbeidet, og det er heller ikke blitt konsekvent rapportert i forhold til et endelig tidspunkt for avslutning av arbeidet. Omtalen av framdrift har i liten grad omfattet opplysninger om ferdigstillelsesgrad. Informasjon om historikk i den enkelte stortingsproposisjon har i hovedsak bestått av henvisninger til redegjørelsen for prosjektet i tidligere stortingsproposisjoner.

Økonomi

En kostnadsramme for utvikling av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften ble første gang presentert i St.prp. nr. 58 (1995–96). Senere ble det lagt fram endrede kostnadsrammer for arbeidet. Versjon 1 og versjon 2 skulle til sammen utgjøre den totale MVA3-løsningen. Kostnadsrammen for versjon 1 ble lagt fram i St.prp. nr. 30 (1999–2000), mens kostnadsrammen for versjon 2 ble angitt i St.prp. nr. 1 (2000–2001).

St.prp. nr. 1 (1992–93) – St.prp. nr. 1 (2001–2002) omfattet forslag til årlig bevilgning for prosjektene MER og MVA3. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det foreslått en bevilgning for 2003 til utvikling av ytterligere funksjonalitet.

I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det opplyst at de samlede prosjektkostnadene i perioden 1992–1995 hadde vært 15 mill. kroner. Av St.prp. nr. 58 (1995–96) framgikk det at det per 31. desember 1997 var påløpt ca. 14 mill.

kroner til MVA3-prosjektet. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det redegjort for påløpte kostnader for utviklingen fram til systemet ble satt i drift, estimert verdi på manglende funksjonalitet og gjort rede for dekningen av påløpte kostnader knyttet til retting, stabilisering og drift av løsningen.

4.4.2 Informasjon til Stortinget om SKARP

Arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving har vært omtalt i St.prp. nr. 1 (1991–92) og St.prp. nr. 1 (1993–94) – St.prp. nr. 1 (2005–2006). Øvrige stortingsproposisjoner hvor det har vært redegjort for dette arbeidet, er blant annet St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 9 (1994–95), St.prp. nr. 58 (1995–96) og St.prp. nr. 65 (2002–2003).

Mål/funksjonalitet

I St.prp. nr. 1 (1993–94), St.prp. nr. 1 (1995–96) og St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det gjort rede for mål, funksjonalitet og forventede nytteeffekter i tilknytning til nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving. De samme opplysningene om mål med mer for den nye systemløsningen som utvikles i SKARP-prosjektet, framkommer også i flere av de påfølgende stortingsproposisjonene.

Framdrift

Omtale av framdrift har vært gitt i alle de nevnte St.prp. nr. 1, i St.prp. nr. 58 (1995–96) og i St.prp. nr. 65 (2002–2003). Til og med St.prp. nr. 1 (1995–96) ble det redegjort for oppstart og videreføring av forberedende arbeider, herunder arbeidet med og hovedpunkter fra NOU 1993:28 *Nytt skatteregnskap*. Betegnelsen *SKARP-prosjektet* har blitt benyttet fra og med St.prp. nr. 1 (1995–96). Av St.prp. nr. 1 (1996–97) framgikk det at det skulle gjennomføres en anbudskonkurranse om leveranse av programvaren som skulle legges til grunn for utviklingsarbeidet. I St.prp. nr. 1 (1997–98) og St.prp. nr. 1 (1998–99) ble det redegjort for gjennomføringen av et forprosjekt i 1998, mens det i St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble opplyst at det i annen halvdel av 1998 hadde blitt etablert et hovedprosjekt. Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) hadde Skattedirektoratet inngått avtale med eksternt leverandør om programvare for basisløsning i SKARP. I St.prp. nr. 65 (2002–2003) ble det opplyst at Skattedirektoratet på grunn av vesentlig forsinkelse av leveransen hadde hevet kontrakten med hovedleverandøren i februar 2003, og i St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det meddelt at det hadde blitt inngått kontrakt med ny leverandør i august 2003. Ifølge St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble basisversjonen av det nye systemet levert for godkjenning i mai 2005, og pilotdrift ble startet i august samme år.

En ramme for gjennomføringstid ble første gang lagt fram i St.prp. nr. 1 (1994–95). Endrede rammer for gjennomføringstid har blitt lagt fram i St.prp. nr. 58 (1995–96) og St.prp. nr. 1 (2000–2001). I St.prp. nr. 65 (2002–2003) ble det opplyst at tidspunkt for planlagt innføring av systemet på landsbasis måtte forskyves som

følge av at Skattedirektoratet hadde hevet kontrakten med leverandøren. Verken der eller i påfølgende St.prp. nr. 1 er det angitt når systemet skal være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift, og/eller når prosjektet skal være avsluttet.

Informasjon om framdrift i den enkelte St.prp. nr. 1 har omfattet opplysninger om arbeidet i foregående og kommende periode. I rapporteringen har det imidlertid vært varierende begrepsbruk over tid, spesielt med hensyn til angivelse av sluttidspunkt. I flere av stortingsproposisjonene er det blitt rapportert om framdrift i forhold til planlagt tidspunkt for oppstart av pilotdrift, ikke opp mot et tidspunkt for avslutning av arbeidet. Informasjonen om framdrift har ikke omfattet ferdigstillelsesgrad. Rapporteringen i de aktuelle stortingsproposisjonene har også i liten grad omfattet historikk. I stortingsproposisjonene har det hovedsakelig blitt vist til redegjørelsen for prosjektet i foregående års budsjettproposisjon.

Økonomi

I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det første gang lagt fram en kostnadsramme for utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving. En endret kostnadsramme er blitt fremmet senere. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det opplyst om kostnadene forbundet med utviklingen av basisløsningen og pilotdrift av denne, og at departementet ville komme tilbake til en samlet kostnadsramme for prosjektet i 2001. Den nye, samlede kostnadsrammen for prosjektet ble lagt fram i St.prp. nr. 1 (2001–2002). I St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble det opplyst om prisjustering av denne kostnadsrammen og hvilke beløp dette tilsvarer.

I alle St.prp. nr. 1 fra (1993–94) er det blitt fremmet forslag om årlige bevilgninger til SKARP-prosjektet, med unntak av St.prp. nr. 1 (1998–99), hvor bevilgning til SKARP inngikk i en samlet foreslått ramme til skattetatens IT-utviklingsprosjekter for 1999.

I St.prp. nr. 65 (2002–2003) ble det opplyst at Skattedirektoratet i forbindelse med hevingen av kontakten med den første eksterne leverandøren hadde mottatt en erstatning på 115 mill. kroner og en restitusjon på 5 mill. kroner.

Opplysninger om kostnadsforbruk i SKARP framkommer ikke i noen av de aktuelle stortingsproposisjonene.

4.4.3 Informasjon til Stortinget om SLN

I alle St.prp. nr. 1 fra (1993–94) til (2004–2005) har arbeidet med utvikling av system for ligning av næringsdrivende vært omtalt. Det ble også orientert om SLN-prosjektet i Ot.prp. nr. 1 (1998–99).

Mål/funksjonalitet

Mål mv. knyttet til utvikling av systemer for elektronisk innrapportering og behandling av regnskapsopplysninger fra næringsdrivende ble presentert i St.prp. nr. 1 (1997–

98) og St.prp. nr. 1 (1999–2000). I de påfølgende St.prp. nr. 1 ble det gitt tilsvarende opplysninger om mål og forventede nytteeffekter for næringsdrivende og offentlige etater relatert til de nye systemløsningene. Av St.prp. nr. 1 (1999–2000) framgikk det for øvrig at det var utarbeidet en lønnsomhetsanalyse av SLN-prosjektet som viste at prosjektet hadde god samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Framdrift

I de aktuelle stortingsproposisjonene har det vært gitt opplysninger om framdrift i tilknytning til SLN-prosjektet. I St.prp. nr. 1 (1993–94) – St.prp. nr. 1 (1998–99) ble det redegjort for oppstart og videreføring av arbeidet. I St.prp. nr. 1 (1994–95) ble det meddelt at hovedprosjektet ble forutsatt igangsatt i 1995. I St.prp. nr. 1 (1998–99) ble det opplyst at utviklingsarbeidet i SLN omfattet to systemer, at det var etablert et samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Brønnøysundregistrene (BR) i forbindelse med prosjektet, og at departementet ville komme tilbake til en videreføring av systemet på bred basis (hovedprosjekt). Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det tatt sikte på å inngå avtale med eksternt leverandør for å ivareta kjernefunksjonaliteten i ligningsbehandlingssystemet. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det orientert om at det fra 2002 hadde vært et landsdekkende tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver, mens det i St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble opplyst at denne avgiverløsningen var planlagt erstattet av en ny løsning i 2004 (AltInn). I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det redegjort for at prosjektet ble avsluttet 31. desember 2003, at systemet ble satt i landsdekkende drift 1. mars 2004, og at innrapporteringen fra og med 2004 ville skje gjennom AltInn-løsningen.

Rammer for gjennomføringstid framkom i St.prp. nr. 1 (1999–2000), hvor det ble opplyst om planlagt tidspunkt for idriftsetting av SLN-løsningene. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det i tillegg opplyst når SLN-prosjektet ville bli avsluttet. For SLN er det ikke blitt lagt fram endrede rammer for gjennomføringstid.

I den enkelte St.prp. nr. 1 har rapporteringen om framdrift omfattet opplysninger om arbeidet i foregående og neste periode. Begrepet «hovedprosjekt» ble brukt allerede i St.prp. nr. 1 (1994–95), og begrepsbruken har dermed ikke vært konsistent over tid. Rapporteringen har ikke omfattet opplysninger om ferdigstillelsesgrad. Historikk har også i liten grad inngått i rapporteringen, i hovedsak bare som henvisninger til redegjørelsen for prosjektet i foregående års budsjettproposisjon.

Økonomi

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det angitt en samlet kostnadsramme for SLN for perioden 2000–2003. Forut for dette, i St.prp. nr. 1 (1999–2000), hadde det blitt lagt fram en kostnadsramme for utvikling, innføring og drift av system for elektronisk innrapportering (den ene delen av systemet) for tilsvarende periode, og det ble opplyst

at utgifter for deltakelsen til SSB og BR kom i tillegg. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det opplyst at justeringer for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester ville komme i tillegg til den samlede kostnadsrammen som ble oppgitt i St.prp. nr. 1 (2000–2001). Justert kostnadsramme framkom ikke.

St.prp. nr. 1 (1996–97) og St.prp. nr. 1 (1999–2000) – St.prp. nr. 1 (2002–2003) omfattet forslag om årlige bevilgninger til prosjektet. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det fremmet forslag om bevilgning til innføring og drift i 2004.

Ingen av de aktuelle stortingsproposisjonene inneholder opplysninger om kostnadsforbruket i SLN-prosjektet.

4.4.4 Øvrig informasjon til Stortinget om skatteetatens IT-prosjekter

Ut over den spesifikke redegjørelsen for hvert av de tre systemutviklingsprosjektene MVA3, SKARP og SLN er det i flere stortingsproposisjoner også gitt en generell omtale knyttet til alle IT-prosjektene i skatteetaten. Denne omtalen gjelder overordnede mål for de nye systemløsningene og risikoen som er forbundet med utviklingen av dem. I St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet er det fra og med St.prp. nr. 1 (1997–98) redegjort for risiko knyttet til kvalitet, kostnader og framdrift i skatteetatens systemutviklingsprosjekter. Av de samme proposisjonene framgår det at det overordnede målet med systemløsningene er å effektivisere etatens oppgaveløsning.

5 Vurderinger

Det har vært satset betydelige ressurser på utvikling av nye IT-systemer og IT-baserte arbeidsformer i skatteetaten. Undersøkelsen har omfattet tre av skatteetatens største systemutviklingsprosjekter: MVA3, SKARP og SLN. Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) og nytt system for skatteregnskap/-innkreving (SKARP) skulle erstatte eksisterende systemløsninger, mens bakgrunnen for utviklingen av system for ligning av næringsdrivende (SLN) blant annet var at maskinell oppgaveløsning skulle erstatte manuelle rutiner.

Gjennomføringstid/funksjonalitet

MVA3

I St.prp. nr. 21 (1989–90) ble det første gang orientert om at det skulle startes opp arbeid med å forberede nytt EDB-system for merverdiavgiften. I perioden 1992–1995 ble det gjennomført et forberedende arbeid, MER-prosjektet, hvor det ble utarbeidet en kravspesifikasjon som dannet grunnlaget for oppstart av MVA3-prosjektet. MVA3-prosjektet ble startet i januar 1996. Det ble inngått kontrakt med ekstern leverandør om utvikling av systemet i juli 1999. MVA3-systemets basisløsning ble implementert i juli 2001, samtidig med at merverdiavgiftsreformen trådte i kraft. Utvikling og idriftsetting av planlagt funksjonalitet fortsatte fram til MVA3-prosjektet ble avsluttet i oktober 2002. Prosjektet ble avsluttet før all planlagt funksjonalitet i systemet var ferdig utviklet. I tiden etter MVA3-prosjektes avslutning er arbeidet med å utvikle og sette i drift gjenstående planlagt funksjonalitet knyttet til MVA3-løsningen blitt utført gjennom et nytt prosjekt, MVA Videreutvikling i Linjen. Arbeidet med utvikling av planlagt funksjonalitet synes først å være ferdig høsten 2005. Av undersøkelsen framgår det at den siste delen av funksjonaliteten som er utviklet, trolig vil bli idriftsatt i 2006.

I løpet av tiden det har tatt å utvikle et nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften, har det vært lagt fram flere rammer for gjennomføringstiden overfor Stortinget. Ut fra den første omtalen av arbeidet i St.prp. nr. 21 (1989–90) skulle den nye systemløsningen kunne tas i bruk i 1995. På dette tidspunktet forelå det ingen ny systemløsning, men en kravspesifikasjon som var blitt utarbeidet av MER-prosjektet. Dette var imidlertid før MVA3-prosjektet ble opprettet. For MVA3 ble det i St.prp. nr. 58 (1995–96) angitt en tidsramme hvor det kommer fram at systemet skulle være ferdig utviklet og satt i drift i løpet av 1999. Endrede rammer for gjennomføringstid knyttet til den totale MVA3-løsningen ble senere lagt fram i St.prp. nr. 65 (1997–98), St.prp. nr. 1 (1998–99) og St.prp. nr. 1 (1999–2000). Av disse proposisjonene framgår det at rammene for gjennomføringstid

var forskjøvet til henholdsvis 2000, 2001 og 2002. Selv om MVA3-systemets basisløsning ble implementert i 2001 og fra og med dette tidspunktet erstattet den eksisterende systemløsningen, har arbeidet med utvikling av planlagt funksjonalitet pågått til og med høsten 2005. I forhold til både opprinnelige og endrede rammer for gjennomføringstid har arbeidet med utvikling og idriftsetting av den totale MVA3-løsningen vært betydelig forsinket.

Fra St.prp. nr. 1 (1998–99) ble Stortinget også orientert om tidsrammene for ferdigstilling av de enkelte delene av MVA3-systemet. Dette skjedde som følge av at arbeidet med utviklingen av systemet hadde blitt delt i to versjoner som til sammen skulle utgjøre planlagt funksjonalitet. Versjon 1 besto av en basisløsning og fire utvidelser. Av St.prp. nr. 1 (1998–99) går det fram at versjon 1 skulle være ferdig utviklet og satt i drift i løpet av 2000. Påfølgende år ble det i St.prp. nr. 1 (1999–2000) meddelt at dette tidspunktet var blitt forskjøvet til 2001. I St.prp. nr. 30 (1999–2000) ble det orientert om at det var systemets basisversjon som skulle være ferdig utviklet og satt i drift i 2001, og at systemets versjon 1 skulle være komplett og utplassert i 2002. Arbeidet har også vært forsinket i forhold til de fleste av disse tidsrammene. Unntaket er det sist angitte tidspunktet for når systemets basisversjon skulle være ferdig utviklet og satt i drift.

Utvikling av resterende planlagt funksjonalitet er blitt utført gjennom MVA Videreutvikling i Linjen. Det er ikke lagt fram noen tidsramme for dette etterarbeidet, men undersøkelsen viser at utvikling og idriftsetting av resterende planlagt funksjonalitet knyttet til MVA3-systemet har pågått i mer enn fire år etter at systemets basisløsning ble implementert, og i over tre år etter at selve MVA3-prosjektet ble avsluttet.

SKARP

I St.prp. nr. 1 (1991–92) ble det første gang orientert om at arbeidet med å utvikle et nytt skatteregnskap var iverksatt. SKARP-prosjektet ble etablert i 1995. I 1996 ble det innhentet tilbud på standardssystem, database og utviklingsverktøy, men ingen systemer hadde den nødvendige kvaliteten. Høsten 1997 ble det besluttet å gjennomføre et forprosjekt, og dette ble avsluttet i 1998. Kontrakt med ekstern leverandør om utvikling av systemets basisløsning ble inngått i september 2000. Som følge av flere forsinkelser og mangelfulle leveranser ble kontrakten med leverandøren hevet i februar 2003. I august 2003 ble det inngått kontrakt med en ny ekstern leverandør. Per 2005 framgår det av prosjektets interne planer at alle kommuner skal ha tatt den nye systemløs-

ningen i bruk innen november 2007, og at SKARP-prosjektet skal være avsluttet innen utgangen av dette året.

Overfor Stortinget er det lagt fram både en første ramme for gjennomføringstid og senere også endrede rammer for når et nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving skal være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift. Den første rammen for gjennomføringstid ble presentert i St.prp. nr. 1 (1994–95), hvor det framgår at systemet skulle være ferdigutviklet og igangsatt i løpet av 1998. En endret ramme for tid ble lagt fram i St.prp. nr. 58 (1995–96), og ifølge denne ble det arbeidet med sikte på at antatt tidspunkt for landsdekkende implementering skulle være perioden 2000–2001. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det opplyst at framdriftsplanen var endret, og at prosjektet skulle være avsluttet innen utgangen av 2005.

I forhold til opprinnelig ramme for gjennomføringstid er SKARP-prosjektet sterkt forsinket. Hvis gjeldende framdriftsplan blir overholdt, vil prosjektet bli avsluttet og nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift ni år senere enn det som framgikk av den første rammen for gjennomføringstid som ble fremmet for Stortinget. Prosjektet er også forsinket i forhold til de endrede rammene for gjennomføringstid som er lagt fram.

SLN

Gjennom SLN-prosjektet ble det utviklet to systemløsninger: ett system for elektronisk overlevering av data fra næringsdrivende til offentlige etater (avgiverløsningen) og ett saksbehandlersystem for ligning av næringsdrivende (ligningsbehandlingssystemet). Stortinget ble i St.prp. nr. 1 (1993–94) første gang orientert om at forberedende arbeider var påbegynt. Et forprosjekt ble gjennomført i 1996. Hovedprosjektet ble startet i 1997. Kontrakt med en ekstern leverandør om utvikling av avgiverløsningen ble inngått i desember 1998, mens kontrakt med en annen ekstern leverandør om utvikling av ligningsbehandlingssystemet ble inngått i desember 2000. Avgiverløsningen ble satt i landsdekkende drift i 2002. SLN-prosjektet ble avsluttet i desember 2003. Ligningsbehandlingssdelen var da ferdig utviklet, og denne delen av systemet ble satt i landsdekkende drift i mars 2004.

I tilknytning til SLN-prosjektet ble en ramme for gjennomføringstid lagt fram første gang i St.prp. nr. 1 (1999–2000), hvor det framgår at det ble tatt sikte på at endelige løsninger for SLN skulle settes i drift fra 2004. Denne er ikke blitt endret. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det i tillegg opplyst at selve SLN-prosjektet ville bli avsluttet i desember 2003. Den faktiske gjennomføringstiden for SLN-prosjektet og landsdekkende innføring av løsningene har vært i samsvar med angitte tidsrammer.

Samlet vurdering

Undersøkelsen viser at den totale gjennomføringstiden for arbeidet med utviklingen av de nye systemløsning-

ene, fra Stortinget første gang ble orientert om forberedende arbeider til systemene er / forventes å være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift med planlagt funksjonalitet, er henholdsvis ca. 17 år (MVA3 og SKARP) og 11 år (SLN). Det framgår også at forarbeidene, og periodene fra prosjektene ble startet til kontrakter med eksterne leverandører om utviklingen av systemløsningene ble inngått, har utgjort betydelige deler av den totale gjennomføringstiden. Ressursbruken i disse tidlige prosjektfasene har vært relativt begrenset.

De undersøkte systemutviklingsprosjektene har vært store og komplekse, og en rekke forhold har hatt innvirkning på prosjektenes tidsforløp. Forhold som har påvirket gjennomføringstiden, er blant annet arbeidsmarkedet og den teknologiske utviklingen. For MVA3 ble arbeidet med kravspesifikasjonen i det forberedende MER-prosjektet delvis stilt i bero fra slutten av 1993 og ut 1994, fordi andre arbeidsoppgaver, blant annet forberedende regelverksarbeid knyttet til EU-søknaden, måtte prioriteres. Dette var oppgaver som i hovedsak ble utført av de samme personellressursene som arbeidet med kravspesifikasjonen. Implementeringen av MVA3-systemet ble forsert som følge av merverdiavgiftsreformen. I SKARP-prosjektet kan noe av gjennomføringstiden forklares av mangel på god respons i markedet i forbindelse med anbudsrunderne i 1996 og 1997, og av bruddet med den første eksterne leverandøren som følge av forsinkede og mangelfulle leveranser.

I forhold til de første rammene for gjennomføringstid som ble lagt fram for Stortinget, framgår det at både MVA3 og SKARP har vært vesentlig forsinket, mens SLN ble levert til rett tid. Den første angivelsen av et sluttidspunkt for arbeidet ble imidlertid presentert på et langt senere stadium i SLN-prosjektet enn i de to andre prosjektene. For MVA3 og SKARP har det vært fremmet flere endrede rammer for gjennomføringstid i løpet av den aktuelle perioden. Rammer som legges fram for Stortinget, bygger på de forutsetningene som har ligget til grunn på det aktuelle tidspunktet. Underveis i prosjektførløpene kan forhold både i og utenfor prosjektene, som ny kunnskap, faktisk prosjektframdrift og liknende, føre til endrede framdriftsplaner. MVA3 og SKARP har vært betydelig forsinket også i forhold til endrede rammer for tid som er blitt meddelt Stortinget.

Kostnader

MVA3

De totale kostnadene forbundet med utviklingen av MVA3-løsningen til og med 2004 er om lag 475 mill. kroner. Av dette utgjør kostnadene til det forberedende MER-prosjektet (1992–1995) 15 mill. kroner. Kostnadene knyttet til MVA3-prosjektet (1996–2002) utgjør til sammen 411,5 mill. kroner. Kostnadene forbundet med etterarbeidet, MVA Videreutvikling i Linjen, var 48,5 mill. kroner for årene 2003 og 2004. Kostnader til etterarbeidet fra 2005 kommer i tillegg til nevnte kostnadstall.

Undersøkelsen viser også at en andel av kostnadene relatert til MVA3-prosjektet kan forklares av merverdiavgiftsreformen, og at basisløsningen av systemet ble implementert samtidig med denne. I tiden etter implementeringen var det kostnader forbundet med både utvikling og drift i MVA3-prosjektet. En del av kostnadene som er regnskapsført på MVA3-prosjektet, er dermed driftskostnader og nødvendige tilpasninger av systemet som følge av merverdiavgiftsreformen. Merverdiavgiftsreformen omfattet også innføring av merverdiavgift på tjenester som ikke var inkludert i prosjektets kostnadsramme. Disse kostnadene er i hovedsak finansiert over Skattedirektoratets driftsbudsjett.

Av St.prp. nr. 58 (1995–96) framgår det at de samlede investeringskostnadene for løsninger av ”tilsvarende kompleksitet” lå mellom 48 og 64 mill. kroner. Kostnadene knyttet til utvikling av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften har vært langt høyere enn estimatet som ble antydnet på denne tiden.

Mer eksplisitte kostnadsrammer for MVA3 ble lagt fram senere. Ifølge St.prp. nr. 30 (1999–2000) ble de samlede kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 1 anslått til 315 mill. kroner. Av St.prp. nr. 1 (2000–2001) framgår det at kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 2 ble anslått til 26 mill. kroner. Gjennom disse to stortingsproposisjonene framkommer en samlet kostnadsramme på 341 mill. kroner for den totale MVA3-løsningen. Også i lys av denne rammen har kostnadene relatert til MVA3-prosjektet og de totale kostnadene forbundet med utvikling av MVA3-løsningen vært høyere enn angitt.

SKARP

SKARP-prosjektet er planlagt slutført i løpet av 2007, og det foreligger derfor ingen totalkostnadstall for utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving per 2005. Kostnadsforbruket for prosjektet i perioden 1995–2004 er ca. 647 mill. kroner.

I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble det opplyst at de samlede investeringskostnadene for løsninger av ”tilsvarende kompleksitet” lå mellom 300 og 400 mill. kroner. En ny kostnadsramme for SKARP-prosjektet ble fremmet i St.prp. nr. 1 (2001–2002), hvor det framgår at samlet kostnadsramme for prosjektet ble anslått til ca. 905 mill. kroner. Denne kostnadsrammen er senere blitt justert for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006), til henholdsvis 963,9 mill. kroner og 975,1 mill. kroner.

Undersøkelsen viser at kostnadsforbruket til og med 2004 og gjeldende kostnadsramme for prosjektet er vesentlig høyere enn det opprinnelige kostnadsestimatet som ble forelagt Stortinget i St.prp. nr. 58 (1995–96).

SLN

De totale kostnadene forbundet med utvikling og innfø-

ring av SLN-løsningene er om lag 493,1 mill. kroner. Av dette utgjør kostnadene knyttet til selve SLN-prosjektet 457,3 mill. kroner, mens øvrige SLN-relaterte kostnader i prosjektperioden (1996–2003) var om lag 18,8 mill. kroner. Kostnadene til etterarbeidet i 2004 forbundet med innføring av løsningen var 17 mill. kroner.

Av St.prp. nr. 1 (2000–2001) framgår det at samlet kostnadsramme for SLN-prosjektet for perioden 2000–2003 ble anslått til 346 mill. kroner. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det opplyst at justeringer for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester kommer i tillegg.

To forhold gjør det noe problematisk å vurdere hvorvidt kostnadene forbundet med utviklingen og innføringen av SLN-løsningene er i samsvar med angitte kostnadsrammer: Kostnadsrammen for SLN-prosjektet som er lagt fram for Stortinget, dekker ikke hele prosjektperioden, da hovedprosjektet ble startet i 1997. Beløpet som utgjør den justerte kostnadsrammen, framkommer heller ikke. Selv om hoveddelen av kostnadene forbundet med prosjektet har påløpt i perioden 2000–2003, er det aldri angitt noen samlet kostnadsramme for hele prosjektperioden. Det synes uansett som om de samlede kostnadene forbundet med utvikling og idriftsetting av SLN-løsningene er høyere enn oppgitt kostnadsramme.

Samlet vurdering

MVA3 og SLN er avsluttede prosjekter. Undersøkelsen viser at den totale kostnadsbelastningen forbundet med utvikling og innføring av de nye systemløsningene for henholdsvis forvaltning av merverdiavgiften og ligning av næringsdrivende har vært høyere enn det de framlagte kostnadsrammene for prosjektene gir inntrykk av.

Av undersøkelsen framgår det også at de endelige kostnadsrammene for prosjektene først synes å foreligge i tiden rundt valg av eksterne leverandører, altså relativt sent i prosjektforløpene. For MVA3 og SKARP ble det også lagt fram kostnadsestimater på et tidlig stadium i prosjektene, men det er stor beløpsmessig forskjell mellom de opprinnelige estimatene og endelige kostnadsrammene som er meddelt Stortinget. Kostnadsrammer er et viktig grunnlag for effektiv styring og oppfølging, og det er derfor behov for klare og reelle kostnadsrammer på et tidligere stadium i prosjektene.

Det synes også som om det har vært ulik praksis med hensyn til beregning og føring av enkelte typer kostnader i prosjektene. Av undersøkelsen framgår det blant annet at beregninger knyttet til linjekostnader gjøres på ulik måte i prosjektene. Dette skjer blant annet som følge av at Skattedirektoratet ikke har ført detaljert ressursregnskap på aktivitets- og prosjektnivå for internt ansatte. Det er heller ikke gitt retningslinjer for hvilke interne kostnader som skal kostnadsføres i prosjektene. Av hensyn til kostnadstallenes sammenlignbarhet, herunder også som erfaringsgrunnlag for framtidige prosjekter, stilles det spørsmål om det bør etableres et sys-

tem for ressursregistrering og mer enhetlig praksis for beregning av linjekostnader i tilknytning til direktoratets prosjekter.

Departementets kontroll- og styringsfunksjon og informasjon til Stortinget

Undersøkelsen viser at Finansdepartementets oppfølging av prosjektene MVA3, SKARP og SLN har omfattet både den ordinære styringsdialogen og en ordning med kontaktforum som ble opprettet i 1996. Det framgår også at departementet har engasjert eksternt bistand, kvalitetssikrere, for å bistå i oppfølgingen av prosjektene. Finansdepartementet har gitt mandater for alle de tre prosjektene, og for MVA3 og SKARP ble det senere også gitt reviderte prosjektmandater. I 1999 ble det utarbeidet interne retningslinjer for budsjettmessig behandling av større IT-prosjekter på departementets område. Av undersøkelsen framgår det også at departementet i perioder har etterlyst informasjon om forholdet mellom framdrift og ressursforbruk i forbindelse med prosjektenes rapportering. Ifølge departementet har denne informasjonen blitt bedre etter hvert.

Det er redegjort for arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene, herunder forberedende arbeider og selve prosjektene, både gjennom omtale i de årlige St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet og i flere andre stortingsproposisjoner i den aktuelle perioden. Når det gjelder framdrift, har rapporteringen i liten grad omfattet opplysninger om resultater som er oppnådd i foregående periode, som ferdigstillelsesgrad og kostnadsforbruk. I rapporteringen har det dessuten inngått lite historikk; det vises hovedsakelig til foregående års budsjettproposisjon. Det synes også som om det har vært manglende konsistens i bruken av fasebegreper i rapporteringen. Av den informasjonen som har vært gitt, er det vanskelig å få inntrykk av hvor langt prosjektene har kommet, hvor lenge arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene har pågått, og i noen grad også når arbeidet skal være avsluttet.

Utviklingen av nye forvaltningssystemer for merverdiavgiften (MVA3) og skatteregnskap/-innkreving (SKARP) har vært vesentlig forsinket i forhold til de første estimatene for gjennomføringstid som ble lagt fram for Stortinget. Kostnadene relatert til MVA3 og SKARP er også blitt vesentlig høyere enn de opprinnelige kostnadsestimatene. Som følge av de betydelige avvikene mellom opprinnelige estimater, endrede rammer som er blitt fremmet, og de faktiske tidsforløpene og medgåtte kostnadene, kan det stilles spørsmål om hvorvidt konsekvensene av systemutviklingen når det gjelder både MVA3 og SKARP, har vært tilstrekkelig utredet før forslagene ble framlagt for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 136 (2003–2004). Det stilles også spørsmål om kostnadseffektiviteten i prosjektene ville vist en bedre utvikling dersom departementet på et tidligere tidspunkt hadde stilt tydeligere krav til ressursbruken i systemutviklingen.

Konsekvenser av prosjektenes gjennomføringstid

Prosjektene MVA3 og SKARP ble igangsatt som følge av behov for å erstatte eksisterende systemløsninger som hadde funksjonelle svakheter og begrenset levetid. Målene for prosjektene gir uttrykk for hvilke forbedringer de nye systemløsningene skal føre til, både for effektiviteten i skatteetatens oppgaveløsning og for samfunnet. Av stortingsproposisjoner hvor arbeidet med prosjektene er omtalt, framgår det hvilke mål og forventede nytteeffekter som er blitt meddelt Stortinget i tilknytning til MVA3 og SKARP.

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) skulle bidra til riktigere avgiftsinngang til staten, en effektiv merverdiavgiftsforvaltning, bedre publikumsservice, effektiv utnyttelse av informasjonsteknologi, arbeidsbesparende effekter samt bedret kvalitet på data som mottas, og bedre oppgavebehandling.

Mål og forventede nytteeffekter relatert til nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving (SKARP) er effektiv innfordring av utestående krav og effektiv likviditetsforvaltning, bedre styring og kontrollinformasjon og bedret kvalitet, og høyere effektivitet og bedre service i arbeidet i forhold til skattecreditorer, arbeidsgivere og skattyterne.

I tillegg var det et mål for arbeidet i både MVA3 og SKARP at de nye systemløsningene skulle oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll i henhold til økonomiregelverket i staten.

I forbindelse med SKARP ble Stortinget også orientert om at en av de vesentligste gevinstene ved utarbeidelse av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving ville være en betydelig reduksjon i driftsutgifter sammenlignet med det eksisterende skatteregnskapet, jf. St.prp. nr. 1 (1993–94). Av forprosjektrapporten for SKARP framgår det at de årlige driftskostnadene knyttet til det eksisterende skatteregnskapet ble beregnet til om lag 90 mill. kroner, mens årlige driftskostnader for den framtidige løsningen ble estimert til 60–70 mill. kroner. Beregningene viser at den potensielle gevinsten ved innføring av nytt skatteregnskap ville være 20–30 mill. kroner per år. Forsinkelsene i SKARP-prosjektet har dermed medført vesentlige mer-kostnader knyttet til drift.

I løpet av tiden det har tatt å utvikle de nye forvaltnings-systemene, har det pågått parallell utvikling av de eksisterende systemløsningene som følge av svakhetene ved disse og de nødvendige tilpasninger til eksterne og interne forhold ellers. Skattedirektoratet har ikke kunnet legge fram fullstendige kostnadstall knyttet til dette arbeidet, men undersøkelsen viser at det har vært arbeidet med utvikling av de eksisterende systemløsningene også etter at de opprinnelige estimatene for gjennomføringstid ble overskredet. Ressursbruk knyttet til parallellutviklingen som har vært gjennomført i tidsrommet fram til de nye systemløsningene erstatter de tidli-

gere løsningene, er også merkostnader som følge av forsinkelsene i MVA3 og SKARP.

Lang gjennomføringstid og forsinkelsene med utviklingen av de nye systemløsningene i MVA3 og SKARP har ført til at måloppnåelse og realisering av forventede nytteeffekter er blitt utsatt med flere år. Det er også påløpt betydelige merkostnader som følge av forsinkelsene.

6 Finansdepartementets svar

Finansdepartementet har i brev av 21. juni 2006 gitt sine kommentarer til rapporten. Departementet mener at faktabeskrivelsene knyttet til disse prosjektene framstår som relativt komplette og korrekte, blant annet mht. behandlingen i stortingsdokumenter. Departementet mener at Riksrevisjonens rapportutkast ikke vurderer i hvilken grad IT-systemene har blitt vellykkede, og viser til at dette tydeligvis ligger utenfor rapportens vurderingstema, som i det alt vesentligste omhandler mulige kritikkverdige forhold knyttet til selve systemutviklingen. En vurdering av prosjektenes tids- og kostnadsforbruk må ifølge departementet også veies opp mot de ferdige IT-systemenes vellykkethet og deres sentrale betydning for skatte- og avgiftshåndteringen, noe som også har betydning for gjennomføring av prosjektene.

IT-systemenes betydning for skatte- og avgiftsforvaltningen

Skattedirektoratet opplyser til Finansdepartementet at skatteetaten er svært tilfreds med de systemløsningene som er utviklet og satt i produksjon gjennom prosjektene MVA3 og SLN. Ifølge direktoratet har begge løsningene i betydelig grad bidratt til å lette arbeidsbyrdene forbundet med merverdiavgiftsbehandlingen og ligningen av næringsdrivende og selskaper, både for etaten selv og for de skatte- og avgiftspliktige.

Ifølge Finansdepartementet bidrar begge løsningene i betydelig grad til å fremme skatteetaten som foregangs-etat for effektiv bruk av informasjonsteknologi. Departementet vurderer derfor systemene som er utviklet gjennom prosjektene MVA3 og SLN, som vellykkede, framtidsrettede og fleksible i forhold til endringer i regelverket, og viser til at de dermed legger til rette for rask implementering av ny funksjonalitet. At det har tatt tid å få fram løsningene har etter departementets mening ikke ført til noen verdireduksjon i forhold til dette. Departementet viser også til at det etter Skattedirektoratets vurdering er grunn til å tro at MVA3-løsningen befinner seg blant de mest avanserte IT-systemene for merverdiavgiftsbehandling i verden.

Generelle kommentarer til rapportutkastets kapittel 5 Vurderinger

Finansdepartementet viser til at Riksrevisjonens oppsummering/vurdering er at prosjektene

- har blitt vesentlig dyrere enn forutsatt i opprinnelige kostnadsanslag til Stortinget, og at de
- er blitt vesentlig forsinket i forhold til opprinnelige framdriftsplaner.

Dette gjelder særlig prosjektene MVA3 og SKARP, der det framgår av rapportutkastet at gjennomføringstiden

for MVA3 og SKARP vurderes som lang sett opp mot behovene, målsettingene og rammene for tid og kostnader som lå til grunn for oppstart av arbeidet med å utvikle nye systemløsninger og kostnader som forsinkelse i systemutviklingen har medført.

Departementet viser til at Riksrevisjonen som følge av de betydelige avvikene mellom opprinnelige rammer, endrede rammer som er blitt fremmet, og de faktiske tidsforløpene og medgåtte kostnadene under henvisning til Innst. S. nr. 136 (2003–2004), stiller spørsmål om konsekvensene av systemutviklingen både når det gjelder MVA3 og SKARP har vært tilstrekkelig utredet før forslagene ble framlagt for Stortinget.

Det vises også til at Riksrevisjonen vurderer at Skattedirektoratet underrapporterer egne kostnader, og at det ikke føres tilfredsstillende prosjektreknskap, slik at det ikke skilles skarpt nok mellom prosjektkostnader og ordinære driftskostnader.

Analysedelen i rapportutkastet går etter Finansdepartementets oppfatning mindre i dybden og er til en viss grad fraværende. Departementet antar at dette langt på vei kan forklares ved Riksrevisjonens presisering i brev av 9. juni 2006 om rapportutkastets kapittel 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring. Her framgår det blant annet at prosjektstyringsrelaterte temaer likevel ikke inngår som en del av undersøkelsens revisjonskriterier, og at forhold som har påvirket prosjektgjennomføringen, i mindre grad er en del av undersøkelsen enn det som var planlagt.

Finansdepartementet tar Riksrevisjonens metodiske tilnærming til etterretning. Den innebærer imidlertid etter departementets vurdering en klar svekkelse av undersøkelsens nytte. Et hovedargument i Finansdepartementets kommentarer til foreløpige revisjonskriterier i brev av 12. oktober 2004 til Riksrevisjonen var at anerkjent prosjektteori som revisjonskriterier måtte brukes med var-somhet.

Departementet mener at en følge av Riksrevisjonens metodiske tilnærming er at Riksrevisjonens samlede vurdering av prosjektene og gjennomføringen av disse framstår som noe uklar. Dette gjelder også om Riksrevisjonen mener det foreligger kritikkverdige forhold eller i hvilken grad Riksrevisjonen mener at departementet og Skattedirektoratet har gjort en god eller mindre god jobb med prosjektene. Departementet mener at framstillingen av prosjektene synes noe unyansert, og at det for øvrig kan virke som om Riksrevisjonen gjennomgående er mer opptatt av mulig kritikkverdige

enkeltelementer, og mindre opptatt av helheten og sluttresultatet i prosjektet. Departementet mener dermed at den framførte kritikken blir relativt smal.

Departementet peker særlig på at et kontrollert merforbruk av tid og ressurser i forhold til det som opprinnelig var planlagt, kan ha vist seg nødvendig for å oppnå et godt nok sluttresultat. Departementet mener at det, slik Riksrevisjonen delvis er inne på, bør skilles mellom kvaliteten på planleggingsarbeidet og kvaliteten på prosjektresultatet. Ifølge departementet vil et svakt prosjektresultat normalt alltid være kritikkverdig, uansett om svakheten skyldes planleggingen eller utførelsen. Også det å holde seg til en opprinnelig plan kan imidlertid vise seg kritikkverdig, dersom hensynet til et vellykket resultat tilsier justeringer i planen. Departementet mener man selvfølgelig ikke må underslå at estimatene må være realistiske når saken forelegges Stortinget, men at dette likevel ikke må overskygge betydningen av at prosjektet faktisk fullføres med god funksjonalitet.

Dette forsterkes ifølge departementet av erfaringer om anskaffelse og utvikling av den type kompliserte økonomi- og innkrevingssystemer som både SKARP og MVA3 er. Departementet viser til at på det tidspunkt prosjektene ble startet, dvs. på midten av 1990-tallet, var det vanlig i offentlig sektor først å utarbeide en detaljert funksjonell kravspesifikasjon som basis for anskaffelsen av systemutviklingstjenester eller standardssystemer. I både SKARP og MVA3 ble det anskaffet en anerkjent standardpakke for økonomisystem og tilpasset med anerkjente leverandører. I begge prosjekter ble det inngått fastprisavtaler der mer omfattende tilpasninger ble utarbeidet. For MVA3 ble det nødvendig å prioritere kravene for å nå leveransetidspunkt i juli 2001 i tråd med merverdiavgiftsreformen. For SKARP klarte ikke leverandøren å levere i henhold til plan.

SKARP-prosjektet ble ifølge departementet "gjenopprettet" med ny leverandør. Strategi for kontrakt og utviklingsmetode ble endret i tråd med nyere erfaring. Departementet legger nå generelt vesentlig mer vekt på å gjennomføre et forprosjekt med fokus på estimer, gjennomføringsstrategi mv., og en mer overordnet beskrivelse av funksjonelle krav. Disse kravene blir deretter detaljert i samarbeid med valgt leverandør. Erfaringen nå 10 år senere er ifølge departementet både mer realistisk grunnlag for tids- og kostnadsestimer og en annen framgangsmåte for særlig forprosjekt og anskaffelse av denne typen av store og kompliserte systemløsninger.

Ut fra en slik bredere og mer analytisk tilnærming til planlegging og gjennomføring av prosjektene vurderer departementet at den framførte kritikken av merforbruk av tid og ressurser i prosjektene er mindre treffende.

Departementet påpeker at Riksrevisjonens rapportutkast viser til flere forhold som har hatt innvirkning på gjennomføringstiden, blant annet:

- Utviklingsprosjektene har vært store og komplekse
- Arbeidsmarkedet og den teknologiske utviklingen
- MER-prosjektet ble stilt i bero fra slutten av 1993 og ut 1994 som følge av andre arbeidsoppgaver (forberedende regelverksarbeid knyttet til EU-søknaden)
- MVA3-systemet ble forsert som følge av merverdiavgiftsreformen
- Noe av gjennomføringstiden for SKARP-prosjektet kan forklares av mangel på respons i markedet i 1996 og 1997

Finansdepartementet er ikke uenig i at prosjektene har tatt lengre tid å gjennomføre enn opprinnelig antatt, og kostet mer enn opprinnelig beregnet. Departementet er videre enig i at gjennomføringen av MVA3 og SKARP har tatt lang tid. Departementet savner imidlertid en nærmere analyse av de ulike årsaksvariablene. Departementets kommentarer til rapportutkastet omhandler derfor, ifølge departementet, i stor grad ulike forhold som kan belyse prosjektenes planlegging og gjennomføring i et bredere, og dermed også mer nyansert perspektiv.

Departementet viser til at Riksrevisjonen blant annet anfører at den totale gjennomføringstiden for arbeidet med utviklingen av de nye systemløsningene, fra Stortinget første gang ble orientert om forberedende arbeider, til systemene er / forventes å være ferdig utviklet og satt i landsdekkende drift med planlagt funksjonalitet, er henholdsvis ca. 17 år (MVA3 og SKARP) og 11 år (SLN). Ifølge departementet kan dette forstås slik at Riksrevisjonen mener at SKARP- og MVA3-prosjektene har pågått i 17 år, mens SLN har brukt 11 år. Departementet mener at en slik framstilling av fakta er sterkt misvisende, og lett vil kunne benyttes som grunnlag for unyansert svartmaling av offentlige utviklingsaktiviteter. Departementet mener at det heller ikke må bli slik at åpenhet rundt "den første tanke tenkt" blir brukt for å underbygge kritikkverdige forhold.

Enkelte rammebetingelser for systemutviklingen

Departementet viser til at det i et systemutviklingsprosjekt er tre grunnleggende parametere man kan justere på: tid, funksjonalitet og ressurser (kostnader). IT-løsningene for merverdiavgiftsbehandling og skatteregnskap består ifølge departementet av en kombinasjon av masseproduksjon, regnskapssystem og saksbehandling. Det vises til at dette nødvendigvis innebærer en betydelig grad av skreddersøm i kombinasjon med de anskaffede standardssystemene, og at spesifikasjon og prioritering av skreddersøm foretas i nær dialog med de funksjonelt ansvarlige. Dette blir av departementet vurdert som en svært krevende prosess med mange variable som er meget vanskelig å estimere. Det opplyses at det blant annet er denne egenskapen som i vesentlig grad skiller IT-utviklingsprosjekter (programvareutvikling) fra tradisjonelle bygg- og anleggsprosjekter.

Det vises også til at regnskapsfunksjonalitet stiller absolutte krav til avstemming og rapportering, og at dette innebærer meget strenge krav til:

- Kvalitet og sikkerhet
- Korrekthet, blant annet i forhold til økonomi-regelverket
- Kompletthet – funksjonelle krav, særlig til ny løsning for skatteregnskap der brukerne er kommunale skatteoppkrevere
- Effektive drifts- og arbeidsprosesser

Departementet viser til at både MVA3-systemet og SKARP-systemet erstatter eldre systemer, og at det i begge tilfellene ble valgt ikke å basere seg på en videreutvikling av disse gamle systemene. I arbeidet med de nye systemene legges det, ifølge departementet, imidlertid til rette for en mer modulær videreutvikling.

Det vises også til at selv om det ble lagt opp til å begrense løsningsmessig størrelse og omfang, var kravene til forsvarlig behandling av de skatte- og avgiftspliktige ufravikelige. Det opplyses at det med et komplisert regelverk i bunnen også blir svært krevende og komplekst å utvikle minimumsløsninger.

Ifølge departementet framgår det av ovennevnte at kravene til funksjonalitet (herunder kvalitet, sikkerhet, kompletthet) i MVA-prosjektet og SKARP-prosjektet i stor grad må ligge fast, og at SLN-løsningen som en ren saksbehandlingsløsning ikke hadde samme funksjonelle kompleksitetsgrad og krav. SLN-løsningen skulle heller ikke erstatte en eldre løsning. For systemutviklingen betydde dette ifølge departementet en større frihetsgrad enn for de to andre løsningene, der kravene til funksjonalitet var mer rigide.

I tillegg nevner departementet kravene som stilles til et moderne utviklingsmiljø. Kravene skal blant annet sikre vedlikeholdbarhet, driftssikkerhet, åpenhet, teknisk kompetanse og en forsvarlig totaløkonomi knyttet til den tekniske løsningen. Det vises til at dette legger bindinger på organiseringen av utviklingsarbeidet. Departementet viser til at skatteetaten over tid, som ledd i og parallelt med utviklingsarbeidet, har vært gjennom en betydelig læringsprosess. Dette har ifølge departementet gjort etaten bedre rustet til å gjennomføre store systemutviklingsprosjekter enn hva tilfellet var på midten av 1990-tallet.

Estimering

Departementet viser til at tids- og kostnadsestimater, ved siden av funksjonelle kravspesifikasjoner og systembeskrivelser, må baseres på erfaringer og statistikk fra tilsvarende og sammenlignbare oppgaver. Ifølge departementet var erfaringsbasen for utvikling av automatiserte produksjons- og saksbehandlingsløsninger for merverdiavgift og for skatteinnkreving/-fordeling på dette tidspunktet begrenset, både nasjonalt og internasjonalt. For MVA3 utgjorde erfaringene fra MVA2 det beste grunnlaget. Siden SKARP-prosjektet skal erstatte en eldre IT-løsning utviklet tidlig på 1970-tallet med grunnlag i manuelle saksbehandlingsrutiner fra tidligere tiår, viser departementet til at også dette grunnlaget manglet.

Ifølge departementet indikerte på dette tidspunktet internasjonale erfaringstall en kostnad på 60 000–80 000 kroner per arbeidsplass. Dette var basert på erfaringer fra en tid da utgifter til maskinvare og annen teknisk infrastruktur utgjorde den viktigste delen av totalkostnaden ved etablering av IT-løsninger. Det vises til at dette bildet endret seg utover 1990-tallet ved at kostnadene knyttet til maskinvare og basiskomponenter falt, mens prisene på programvare og systemutvikling steg kraftig. Det siste skyldtes ifølge departementet blant annet utvikling fra en tilstand preget av løsningsmessig fragmentering til en ny situasjon der krav til systemmessig samvirke, integrasjon og informasjonsdeling trådte fram og i betydelig grad bidro til økt kompleksitet i systemutviklingen. De tre prosjektene til vurdering er ifølge departementet alle i denne kategorien.

Det vises til at det i tillegg til den grunnleggende kompleksiteten som ligger i regelverket, også framkommer at prosjekter av denne karakter i stor grad er å se på som læringsprosesser, og at det derfor ikke er mulig å forutse alle sider ved etablering av prosjektene. Det opplyses imidlertid at det dynamiske elementet som ligger i å drive systemutviklingsprosjekter integrert med prosessutvikling, ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt i etableringsfasen.

I ettertid mener departementet at usikkerhetene i estimatene burde ha kommet tydeligere fram og vært bedre forklart. Det opplyses at det fram til første halvdel av 1990-tallet var mindre vanlig å presentere usikkerhet i estimer for framdrift og kostnader. Risiko knyttet til prosjektene ble først omtalt i stortingsproposisjonene fra og med 1998. Det vises i denne sammenheng til Gul bok for 2000, 7.4 Styring av statlige investeringer, der det nå stilles krav om at kostnadsrammen for prosjekter over 500 mill. kroner må inneholde en avsetning som skal kunne dekke uforutsette kostnader.

Finansdepartementet mener at Riksrevisjonen i sitt rapportutkast i for liten grad har lagt dette til grunn for sine vurderinger.

Departementet mener at å anslå usikkerhet er et fagfelt Skattedirektoratet utvikler i samarbeid med nasjonale forskningsinstitusjoner. Målet er å kunne forbedre skatteetatens ferdigheter i å kunne si noe om usikkerhet, jf. omtalen nedenfor om forbedringstiltak.

Gjennomføringstid og kostnader

Departementet viser til at aktivitetene i framstillingen til Riksrevisjonen er lagt ut på en tidslinje som omfatter alle aktiviteter i forkant og etterkant av prosjektene. Departementet mener at en slik framstilling vil kunne ha verdi dersom det også legges inn en akse som viser omfanget av nedlagt ressursinnsats. I periodene som ligger utenfor dem som omfattes av prosjektmandatene, vil den relative innsatsen framstå som svært begrenset. En slik framstilling vil ifølge departementet også vise at ressursinnsatsen fram til kontraktinngåelse med eksterne

leverandører var relativ begrenset. Reelt sett mener departementet at en her mer har å gjøre med en tidkrevende forundersøkelses- og planleggingsfase enn en gjennomføringsfase.

Gjennomføringstiden kan etter Finansdepartementets oppfatning oppsummeres slik:

- For MVA3 og SKARP mottok Skattedirektoratet prosjektmandatene fra Finansdepartementet i januar/februar 1996. SLN-prosjektet fikk sitt mandat i november 1997.
- MVA3-prosjektet overførte løsningen til den faste linjeorganisasjon fra og med 1. januar 2002, og prosjektet ble avsluttet i oktober samme år. Noe gjenstående, ikke-kritisk funksjonalitet ble imidlertid bevisst trukket ut av prosjektet og overført til linjen og utviklet i årlig vedlikehold, jf. omtale nedenfor under Prioritering av funksjonalitet.
- SLN-prosjektet leverte sin endelige løsning til linjen i 2003, og løsningen ble satt i produksjon i 2004. Prosjektet ble formelt avsluttet 31. desember 2003.
- SKARP-prosjektet har satt løsningen i pilotdrift i fire kommuner og arbeider mot å avslutte prosjekttaktivitetene innen utgangen av 2007.

Finansdepartementet mener at de reelle gjennomføringstidene for SLN, MVA3 og SKARP etter dette blir hhv. 6, 7,5 og 12 år, og bemerker at avsluttende utrulling av SKARP-systemet høyst sannsynlig vil gå ut i 2008.

Finansdepartementet mener at MER-prosjektet, som et forberedende arbeid til MVA3-prosjektet, for så vidt kan ses som en del av utviklingen av MVA3-systemet. I en vurdering av systemutviklingsprosjektene mener Finansdepartementet likevel at det bør tas utgangspunkt i prosjektmandatene og tidspunktet som defineres av dem. Departementet synes også det er urimelig at MVA3-prosjektet forlenges til slutten av 2005. Det vises her generelt til at skatteetatens systemer hvert eneste år underlegges en systemforvaltning som omfatter funksjonelle utvidelser og justeringer som skyldes endringer i regelverket, jf. omtale nedenfor under Prioritering av funksjonalitet.

Fra mandatene ble gitt til leveransen forelå, er det ifølge departementet vanskelig å peke på perioder der tid ble tapt i vesentlig grad og som (der og da) kunne vært unngått om man hadde handlet annerledes. Departementet mener det her må tas utgangspunkt i de systemutviklingsmiljøene som fantes i skatteetaten rundt midten av 1990-tallet. Mulige tidstap kan ifølge departementet oppsummeres som følger:

- For MVA3 var perioden i første fase med egenregi (fram til høsten 1998) preget av noe mangelfull framdrift. Noe tidstap kan derfor tilskrives denne perioden. Årsaken til det var sammensatt og omfattet både elementer av mangel på kompetanse, erfaring og metodisk tilnærming samt undervurdering av oppgaven. At leverandøren som ble valgt, senere måtte innrømme å ha undervurdert oppgaven, viser for øvrig

med tydelighet hvilke utfordringer man står overfor når slike løsninger skal bygges. Denne konkrete erfaringen på leverandørsiden gav seg utslag i ca. 6 md. forsinkelse høsten 2000 / våren 2001. Det er departementets inntrykk at prosjektet etter kontraktinngåelsen med ekstern leverandør våren 1999 i store trekk gikk som planlagt.

- For SKARP var perioden fram til inngåelse av kontrakt med ekstern leverandør preget av skrittvis framdrift. Årsaken var som for MVA3 sammensatt, herunder spesielt manglende respons i markedet. Noe tidstap kan derfor tilskrives denne perioden. Senere skifte av ekstern leverandør førte også til noe tidstap. Skiftet innebar samtidig en klar reduksjon av risiko knyttet til prosjektets framdrift, kostnader og funksjonalitet.

Departementet viser i denne sammenheng til at kontraktsstyringen av ny leverandør av SKARP-systemet ble endret. Denne styringen var også forskjellig fra kontraktsstyringen av ekstern leverandør av MVA3-systemet. Ny kontraktstype for ekstern leverandør av SKARP vurderes av departementet å ha klare fordelel sammenlignet med tidligere kontraktsstyring.

Departementet mener videre at det må understrekes at det i perioden 1996–1997 også ble gjennomført viktige beslutninger knyttet til teknologiske veivalg, utviklingsmiljø, -verktøy og metode. Dette innebar i seg selv en betydelig endring for mange involverte i prosjektene og i de delene av linjeorganisasjonen som prosjektene sorterte under. En betydelig grad av læring i metodisk systemutvikling foregikk da og senere. Departementet mener at dette ikke bare hadde stor betydning for MVA3-prosjektet, men også for SKARP og SLN. Ifølge departementet etablerte Skattedirektoratet som en del av dette metodegrepet i 1998 en egen seksjon for prosjektledelse. Denne fikk som formål å utvikle og forvalte metoder og teknikker med mål om å videreutvikle og profesjonalisere prosjektledelse som fag i etaten.

Et annet viktig resultat i denne perioden (1996–99), var ifølge departementet konkurransegrunnlag som gjorde det mulig å be om tilbud fra markedet på utvikling av løsningene. Dette bidro i stor grad til å få konkretisert og avgrenset oppgavene.

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at estimerer som lå til grunn for de opprinnelige mandatene ikke viste seg å være gode nok, og at de ikke holdt da arbeidet med systemutviklingen startet. Dette var imidlertid de beste estimatene man klarte å gi for MVA3 og SKARP på dette tidspunktet.

Departementet forstår derfor i ettertid at det stilles spørsmål om det burde vært foretatt en grundigere utredning og spesifisering før hovedprosjektet startet, for eksempel gjennom et (utvidet) forprosjekt. Budsjetteringspraksisen for MVA3 og SKARP var ifølge departementet slik:

- I St.prp. nr. 58 (1995–96) står det at departementet vil komme tilbake til bevilgningsbehov når det skal tas stilling til implementering av systemene på landsbasis, jf. omtale ovenfor under Estimering. Dette ble senere fulgt opp med årlige bevilgninger. ”Endelige” kostnadsrammer for prosjektene ble lagt fram for Stortinget på et tidspunkt da det var rimelig sikkerhet rundt kostnadsanslaget.
- Finansdepartementet (fagdepartementet) hadde utarbeidet egne retningslinjer av 29. september 1999 for budsjettmessig behandling av større IT-prosjekter, noe som innebar en viss omlegging av praksis.

Finansdepartementet viser til at egne retningslinjer ble utarbeidet noenlunde parallelt med retningslinjene for nye prosjekter over 500 mill. kroner. I Gul bok for 2000, 7.4 Styring av statlige investeringer, heter det blant annet følgende:

”(...) Gjennomgangen av de 11 konkrete prosjektene påviste at utilfredsstillende prosjektresultater svært ofte skyldtes at det var lagt for lite arbeid i de tidligere faser av prosjektene (...) Etter regjeringens oppfatning viser gjennomgangen at det er et udiskutabelt behov for å forbedre styringen av statlige investeringer (...) For alle investeringer over 500 mill. kr. i samlet kostnadsoverslag vil regjeringen med virkning fra 1.1.2000 stille krav om ekstern kvalitetssikring før prosjektet fremmes for Stortinget (...) Et viktig element i kvalitetssikringen vil bli å gjennomgå kostnadsestimatene ut fra budsjettssystemets alminnelige krav til realistisk budsjettering. Kostnadsrammene må få en mer forpliktende status enn de har i dag (...)”

Det vises også til at endelige kostnadsrammer for MVA3, SLN og SKARP ble fremmet for Stortinget i perioden 1999–2001 og representerte en omlegging av praksisen. Ifølge Finansdepartementet kan det i denne sammenheng vises til at krav til beslutningsgrunnlag ved overgang fra forprosjekt til hovedprosjekt ble økt i henhold til ovennevnte retningslinjer av 29. september 1999, herunder slik at kostnadsrammen skal være reell.

Departementet viser til at Riksrevisjonen i rapportutkastet skriver at kostnadsrammer er viktige grunnlag for effektiv styring og oppfølging, og at det derfor er behov for klare og reelle kostnadsrammer på et tidligere stadium i prosjektene. Finansdepartementet opplyser at det selvfølgelig er enig i dette, og dette er noe av bakgrunnen for de nye retningslinjene for store statlige prosjekter fra år 2000. For MVA3 og SKARP forelå det ifølge departementet rammer på et tidlig stadium, men disse var, som nevnt over, beheftet med betydelig usikkerhet. Departementet mener dette er uttrykk for denne type prosjekters grunnleggende natur. Det vises til at siden et prosjekt normalt er en aktivitet som ikke har vært utført før, kan man ikke planlegge alle de erfarings- og læringsprosesser som prosjektet vil innebære, med de justeringer og endringer som måtte være konsekvensen.

Hvis man velger å se bort fra slike sentrale egenskaper ved utviklingsprosjekter, vil sluttresultatene ifølge departementet med stor sannsynlighet bli dårlige.

Departementet mener at det avhengig av i hvilken grad det foreligger erfaringer fra tidligere sammenlignbare prosjekter, derfor vil være vanskelig å fastslå kostnaden på et stort utviklingsprosjekt i en tidlig fase med rimelig sikkerhet. For likevel å kunne generere et realistisk kostnadsanslag mener departementet en må få et reelt kvantifisert bilde av usikkerheten, og at dette kan oppnås gjennom bruk av usikkerhetsanalyser. Denne metodikken var ifølge departementet på det nærmeste ikke brukt i statsforvaltningen på 1990-tallet, og ble følgelig heller ikke benyttet i disse prosjektene. Det vises her til at usikkerhetsanalyser inngår som en obligatorisk del av kvalitetssikringen av store prosjekter med oppstart etter sommeren 2000.

Finansdepartementet savner denne type vurderinger i Riksrevisjonens rapportutkast.

Ifølge departementet framgår det ellers av rapportutkastet at Riksrevisjonen mener at den totale kostnadsbelastningen forbundet med utvikling og innføring av de nye systemene for henholdsvis forvaltning av merverdiavgiften og ligning av næringsdrivende har vært høyere enn de framlagte kostnadsrammene for prosjektene gir inntrykk av. Departementet antar at Riksrevisjonens uttalelse om dette i første rekke gjelder forholdet mellom linjeorganisasjon og prosjekt.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) heter det blant annet følgende om MVA3:

”Påløpte kostnader for utviklingen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften fram til systemet ble satt i drift er 280 mill. kroner. Løsningen pr. 2. juli 2001 manglet imidlertid funksjonalitet, estimert til 40 mill. kroner, i forhold til det tidligere anslaget, jf. anslaget i St.prp. nr. 30 (1999–2000) på 315 mill. kroner. MVA3-løsningen som ble satt i drift, inneholdt feil og mangler. Det har derfor i perioden fram til 1. august 2002 vært arbeidet med å rette alle vesentlige feil og mangler. I perioden 2. juli 2001 til 1. august 2002 har det påløpt 95 mill. kroner til blant annet retting, stabilisering og drift av løsningen.”

Departementet mener at dette ga et representativt bilde av kostnader for MVA3 (for perioden 1. januar 1996 – 1. august 2002) sammenlignet med kostnadsrammen på 315 mill. kroner. Differansen mellom påløpte kostnader for perioden 1996–2002 i rapportutkastet (kapittel 4.1.2, tabell 1) og kostnadstall slik de framgår av ovennevnte stortingsproposisjon, gjelder ifølge departementet i det alt vesentligste påløpte prosjektkostnader for perioden august 2002 – oktober 2002, MVA3s andel av ELEK-TRA og kalkulerte linjekostnader, jf. Skattedirektoratets ”Teknisk/økonomisk rapport – MVA3” av 17. desember 2002.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) står det blant annet følgende om SLN:

”Kostnadsrammen for SLN-prosjektet ble i St.prp. nr. 1 (2000–2001) oppgitt til 346 mill. kroner for perioden 2000–2003. I tillegg kommer justeringer for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester.”

Departementet mener at dette ga et representativt bilde av kostnader for SLN (for perioden 2000–2003) sammenlignet med kostnadsrammen på 346 mill. kroner. Det vises til at differansen mellom dette og påløpte kostnader for perioden 1996–2003 i rapportutkastet (kapittel 4.6, tabell 2) i det alt vesentligste gjelder kostnader for perioden 1997–2000, kompensasjon som en følge av merverdiavgift på tjenester, prisstigning og linjekostnader.

Departementet er enig i at det totale kostnadsbildet bør omfatte både prosjektets direkte kostnader og prosjektrelaterte linjekostnader som ofte vil være av kalkulatorisk karakter. Dette gjelder både kostnadsrammen og kostnadsforbruk, jf. omtale nedenfor under Forbedringstiltak.

Prioritering av funksjonalitet

Departementet viser til at det i rapportutkastet framgår at arbeidet med planlagt funksjonalitet i MVA3-systemet ikke ble avsluttet før høsten 2005, og bemerker her at når en overordnet funksjonell kravspesifikasjon skal konkretiseres og oversettes til et arbeidsgrunnlag for et utviklingsarbeid, bør det gjennomføres en streng prioritering av ønsket funksjonalitet i forhold til ”må”-, ”bør”- og ”kan”-krav. Alle de undersøkte prosjektene gjennomførte ifølge departementet en slik analyse i de innledende fasene av arbeidet. Det vises også til at det i løpet av denne perioden og senere også vil komme opp nye ønsker og behov som må vurderes, og at funksjonalitet beskrevet i opprinnelige spesifikasjoner i prosessen da nødvendigvis vil måtte utsettes, eventuelt til senere versjoner av løsningen. Dette er ifølge departementet nødvendig for å redusere kompleksiteten og risikoen til et håndterbart nivå og for å tilpasse prosjektomfanget til de ressurs- og kapasitetsmessige rammer som gjelder.

Finansdepartementet viser til at endringer i regelverket som setter krav til funksjonalitet i systemet etter skatteetatens rutiner for systemforvaltning, alltid vil ha første prioritet og at den nye kompensasjonsordningen for fylkeskommuner og kommuner, samt nye mva.-satser, således ble prioritert, selv om dette ikke var en del av de opprinnelige planene til funksjonalitet i MVA3-systemet. Finansdepartementet viser til at Skattedirektoratet også opplyser at iverksettelse av andre utviklingsprosjekter har medført endringsbehov i MVA3-systemet som det ikke var tatt høyde for i de opprinnelige planene. For å danne grunnlaget for en vellykket innføring av AltInn på merverdiavgiftsområdet har det ifølge departementet vært behov for tilpasninger og endringer i merverdiavgiftssystemet og AltInn. Det samme gjelder behovet for integrasjon til det nye elektroniske arkivet

Elark. Det vises til at forbedringer av oppgavekontrollen og arbeidet med manglende innleverte oppgaver også har medført behov for å styrke systemet på disse områdene utover det som opprinnelig var planlagt. Ifølge departementet viser Skattedirektoratet videre til at endringsønsker fra fylkesskattedkontorene som er vurdert som vesentlige for å sikre mer effektive arbeidsmetoder, er blitt prioritert høyt av Skattedirektoratet.

Departementet viser til at endringene nevnt ovenfor har krevd ressurser både fra IT-siden og fra systemforvaltermiljøet, og at bevisste prioriteringer således er bakgrunnen for at utviklingen av den siste utestående endringen ikke ble klar før høsten 2005. Det vises til at MVA3-systemet da som nevnt for lengst var overført fra prosjekt til linje.

Forbedringstiltak

Finansdepartementet viser til at departementets retningslinjer for budsjettmessig behandling av større IT-prosjekter av 29. september 1999 nå legges til grunn ved planlegging og oppstart av prosjekter, og at metodisk tilnærming til oppgavene, herunder forprosjekt, foranalyse og utredning, er vesentlig styrket siden midten av 1990-tallet. På bakgrunn av erfaringer fra blant annet angjeldende systemutviklingsprosjekter og de kravene som nå stilles til investeringsprosjekter over 500 mill. kroner, opplyser departementet at retningslinjene fra 1999 er under revisjon.

Departementet viser til at det for å bedre utviklingsmiljøene i skatteetaten er iverksatt flere tiltak, jf. omtale ovenfor under Enkelte rammebetingelser for systemutviklingen:

- Skattedirektoratet arbeider med å forbedre kompetanse, metoder og teknikker i prosjektestimering. I den sammenheng er det etablert et samarbeid med Simula Research Laboratory, som ansees å ligge helt i front på verdensbasis innenfor dette fagfeltet. Det er også etablert formelle kontakter med UiO og NTNU der blant annet prosjektledelse og prosjektarbeid er temaer.
- I Riksrevisjonens rapportutkast anføres det at det synes som om det er ulik praksis med hensyn til beregning og føring av enkelte typer kostnader i prosjektene (linjekostnader). Riksrevisjonen stiller i denne sammenheng spørsmål om det bør etableres et system for ressursregistrering og mer enhetlig praksis for beregning av linjekostnader i tilknytning til direktoratets prosjekter. Skattedirektoratet viser til at det nå føres interne prosjektrengskap for samtlige definerte prosjekter. Prosjektrengskapene gir etter direktoratets mening et godt grunnlag for å styre aktiviteter og kostnader i prosjektene. Det skal samtidig tilføyes at det alltid vil være en avveining av hva som skal defineres som en prosjektrelatert kostnad, og hva som skal regnes som ordinære driftskostnader.
- Krav til dokumentasjon av prosjektene mhp. læring, gjennom teknisk/økonomisk rapport, prosessrapport og effektrapport, er innført som del av metodeverket for prosjektarbeid i direktoratet.

- Ytterligere forbedring av prosjekthåndteringen søkes gjennom utvikling og innføring av metoder for portefølje- og programstyring av prosjekter.
- Generell kompetanseoppbygging tilstrebes på prosjektledelse og prosjektarbeid på alle nivåer.
- Det arbeides videre med metoder og teknikker for kvalitetsmåling, -styring og kontinuerlig forbedring. Her har direktoratet etablert et samarbeid med blant annet Det Norske Veritas.

Departementets kontroll- og styringsfunksjon og informasjon til Stortinget

Finansdepartementet opplyser at det har forsøkt å dele inn rapporteringen i stortingsproposisjonene for de aktuelle årene i hhv. mål for prosjektene, økonomi (kostnadsramme, årlig bevilgning), framdrift og risiko (f.o.m. 1998). Ifølge departementet har rapporteringen således, i tillegg til måloppnåelse, vært relatert til overholdelse av kostnadsrammer og framdrift i prosjektet. Ifølge departementet er Stortinget blitt fortløpende orientert om endringer i prosjektenes framdrift mv. Finansdepartementet mener at Stortinget løpende er gitt en balansert og dekkende framstilling av prosjektene. Finansdepartementet mener derfor at informasjonsplikten til Stortinget er oppfylt, og viser til at Stortinget ikke har hatt merknader til måten prosjektene er framlagt på.

Departementet finner at den rapportering som det synes som om Riksrevisjonen legger opp til, verken synes hensiktsmessig eller nødvendig. Det gjelder både omfang og detaljeringsgrad. Det kan her også vises til at prosjektaktivitetene samlet sett innebar en relativ liten andel av skatteetatens samlede driftskostnader innenfor den tidsperioden som prosjektene pågikk.

Finansdepartementet forstår Riksrevisjonens uttalelse om at det har vært manglende konsistens i bruken av fasebegreper i rapporteringen, men mener imidlertid at denne svakheten neppe har hatt betydning for Stortingets vurdering av proposisjonsinnholdet. Departementet mener erfaringene viser at overgangen fra en fase til neste kan ha en overlappende og "glidende" karakter, og viser her til sitt brev av 29. september 1999 om "Retningslinjer for budsjettmessig behandling av større IT-prosjekter", der det skilles klarere mellom de ulike fasene.

Departementet viser til at Riksrevisjonen, som følge av de betydelige avvikene mellom opprinnelige rammer, endrede rammer som er blitt fremmet, og de faktiske tidsforløpene og medgåtte kostnadene, stiller spørsmål om konsekvensene av systemutviklingen både for MVA3 og SKARP har vært tilstrekkelig utredet før forslagene ble framlagt for Stortinget. Departementet bemerker her at arbeidet med prosjektene har skjedd i full åpenhet, og mener Stortinget har vært informert om oppstart, videreføringer, endringer og viktige hendelser, og således ikke bør ha manglet informasjon. Når det gjelder usikkerhet knyttet til tidlige anslag over framdrift og kostnader, viser departementet til omtale oven-

for under Gjennomføringstid og kostnader. Ifølge Finansdepartementet mener Skattedirektoratet at informasjonen som Stortinget fikk forut for oppstart av MVA3 og SKARP, var den beste som en på dette tidspunkt klarte å framskaffe.

Departementet viser også til at Riksrevisjonen stiller spørsmål om kostnadseffektiviteten i de tre prosjektene ville vist en bedre utvikling dersom departementet på et tidligere tidspunkt hadde stilt tydeligere krav til ressursbruken i systemutviklingen. Finansdepartementet er enig i at det er viktig å etablere forpliktende kostnadsrammer tidlig i prosjektet, men dette må inkludere prosjektets usikkerhet, som normalt er stor på dette stadium.

Konsekvenser av prosjektenes gjennomføringstid

Finansdepartementet viser til at det i rapportutkastet henvises til risiko rundt parallellutvikling, men uten at det opplyses om grunnen til at det ble iverksatt.

Hensikten var ifølge departementet

- å vinne framdrift i forhold til endelig ferdigstilling
- å opprettholde en sterk kundeorganisasjon i forhold til leverandør

Departementet opplyser for øvrig at de omtalte utviklingsoppgavene i all hovedsak gjaldt tilpasning til endringer i regelverket og derfor var nødvendig vedlikehold.

Vedlegg 1: Utvikling av det eksisterende skatteregnskapet i perioden 1995–2003

Tabellen³¹ nedenfor gir en oversikt over utvikling av / endringer i det eksisterende skatteregnskapet som er blitt gjennomført i årene 1995–2003.

R-BREV	FORKLARING
2003	
R1 Endringer i Standard Skatteregnskap i forbindelse med innføringen av SOFIE	
R3 Elektronisk mottak av terminoppgaven over linje	
R4 Motregningsadgang for årsavgift på motorvogn og feilaktig utbetalt stønad etter sysselsettingsloven	
R5 Oppdatering av baksideteksten "Orientering om motregning"	Oppdatering av tekst som skal trykkes på baksiden av inndeckingsblanketten
R6 Behandlingsregler for ugyldige kommunenummer	
R8 Mottak og fordeling av motregningsobjekter fra SLF	Liste over produksjonstilskudd fra landbruket på bakgrunn av fil fra Statens landbruksforvaltning (SLF)
R9 Rapport 1 – tabell 1 Tilleggsbestilling	Årlig rapportering fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet
R11 Massehåndtering av betalinger til utlandet	
R13 Elektronisk utveksling av filer mellom Statens landbruksforvaltning og Skatteregnskapet	
R14 Styringsdialog	
R18 Skatteoppgjør for eldre endringssaker	Angående klagesaker ønsker Skattedirektoratet at teksten på avregningsoppgaven endres
R19 Arbeidsgiveravgiften 2004 - tillegg	Endringer i arbeidsgiveravgiften som følge av EØS-avtalens vilkår for statsstøtte
R21 FLT-avstemming / ny rutine – tillegg	
R24 Forskuddsskatt, tekstopplysninger på innbetalingskort	Opplysning på innbetalingskortet om hvor skattyter skal henvende seg ved spørsmål vedrørende forskuddsskatten
R25 Styringsdialog	
R26 Tilleggsskatt – renter	
R28 Endret sats for forsinkelsesrente	
2002	
R3 Utplukk av data for konvertering fra Skatt2000 til SOFIE	
R4 Avregning av giroutbetaling	
R6 Endret terminoppgave	Nye regler for beregning av arbeidsgiveravgift
R10 Betalinger til utland	Tiltak for å få ned returandelen av betalinger som sendes til utlandet
R11 Endrede forfallsregler restskatt – endringssaker	Fastsettelse av forfallsdato ved avregning
R12 Orientering om motregning	Orientering om hvorvidt motregning skal trykkes på baksiden av inndeckingsblanketten, det vil si blanketten som informerer skattyter om at hele eller deler av tilgodebeløpet er benyttet til motregning.
R14 Styringsdialogen – forberedelser til resultatrapportering per 30.06.02.	

31) Utarbeidet av Skattedirektoratet og oversendt Riksrevisjonen i e-post 14. januar 2005.

R-BREV	FORKLARING
R22 Årsoppgaven, kontrollister	Endringer i skatteregnskapet som følge av endret årsoppgave
R23 Maskinell postering av korrigeret fordelingsoppgjør	
R24 Endring i fordelingsprogram	
R25 Ytterligere endring i fordelingsprogram	
R26 Restanseopplysninger	Oversendelse av restanseopplysninger (skattegjeld mv.) til Skattedirektoratet fire ganger i året
R27 Styringsdialog – forberedelser til resultatrapportering per 31.12.02	
R30 FLT-avstemming	
R32 Fødselsnummer som løpenummer	Det skal åpnes for bruk av fødselsnummer i FLT-fordelingen
R33 Statens inntektskrav 2002 – oppgaver fra skatteregnskapet	
2001	
R00 Bilde for beregning av KID i skatteregnskapet	Eget bilde i skatteregnskapet for beregning av kontrollsiffer i forbindelse med beregning av KID
R3 Registrering av posteringsdato i skatteregnskapet	Det legges til rette for at faktisk posteringsdato i skatteregnskapet registreres og tas vare på
R5 Konto til konto-ordningen	Fra høstutlegg 2001 vil personlig næringsdrivende ha mulighet til å endre til annen oppført konto – bilde 3C må åpnes for en ny periode før høstutlegg
R6 Motregning overfor debitorer som har gjeldsordning etter gjeldsordningsloven	Det legges inn en stoppkode for motregning for tiltakskodene L5 og L6
R9 Endring av programmeringsverktøy i skattesystemene	Skattedirektoratet ønsker at IBM gjennomfører en oppgraderingsprosess (konvertering) i skattesystemets programmeringsverktøy Cobol/VS
R10 Motregning MVA3	Skattedirektoratet ber IBM virke som en "motregnings-sentral", slik at MVA3 bare trenger å sende fra seg en fil med motregningskandidater til skatteregnskapet. I skatteregnskapet vaskes denne filen mot alle landets kommuner før IBM returnerer filen tilbake til MVA3
R12 Varsel om påleggstrekk	
R16 Styringsdialogen	
R20 Oppbevaring av terminoppgaver	Ved konverteringen fra Standard skatteregnskap til SOFIE vil det være behov for terminoppgaver så langt tilbake i tiden som disse finnes tilgjengelig. Eksisterende og framtidige sikkerhetskopier skal tas vare på til etter konvertering til nytt system
R23 Grensesnitt SKD – skatteregnskapssentralene	Felles grensesnitt for oversendelse av avregningsfilen for ordinær ligning og klagebehandling mellom Skattedirektoratet og skatteregnskapssentralene
2000	
R42 Statens inntektskrav 2000 – Oppgaver fra skatteregnskapet	Produksjon av fylkesvise sumoppgaver over fordeling av statens andels av restansene på toppskatt mv., fellesskatt og ev. fylkesskatt
R41 Sokkelen 2312 – åpning av konto 272	Konto 272 åpnes for postering av gebyr for 2000
R37 Utgiftsføring – Q2	Ny kode Q2 for gjennomført utgiftsføring

R-BREV	FORKLARING
R35 PK21 Ettergitt/avskrevet skatt – deling	Nåværende PK21, som omfatter både ettergitt og avskrevet skatt, deles slik at PK 21 kun skal gjelde ettergitt skatt. Det skal opprettes ny PK 41 for avskrevet skatt
R33 Behandlingsregel 3 – tiltakskoder	Behandlingsregel 3 skal endres slik at alle tiltakskoder under denne behandlingsregelen framkommer på arbeidsliste når konto går i null
R29 Forhåndsskatt – endringer	Lage et maskinelt opplegg for endring av forhåndsskatt, som per i dag posteres manuelt hos den enkelte skatteoppkrever.
R28 KID-kode	Tilpasse KID-nummerne slik at man unngår å få minus som kontrollsiffer
R27 Forskuddsskatteseddelen	Innføre ny forskuddsskatteseddel (press false)
R25 Innbetalinger til konto 220 etter klarsignal	Automatisk overføring av innbetalinger på konto 220 for forskuddsskatt, til konto 230 for restskatt og restanser
R24 Varsel om påleggstrekk	Nytt varsel om påleggstrekk samt et vurderingsskjema for nedleggelse av trekk i lønn mv.
R23 Betalingsvarsel etter tvangsfullbyrdelsesloven	Betalingsvarsel 4-18 i skatteregnskapet endres
R22 Maskinell oppdekking hos andre kommuner ved avregning	
R21 Endring av tekst vedr. motregning av bidragstrekk	
R20 Automatisk oppdekking av renter	
R19 Oppdatering av bilde 27/28	Oppdatere bilde 27/28 i skatteregnskapet i forbindelse med avstemmingen av de etterskuddspliktige
R18 Klagebehandling – posteringsordre på skjerm	Legge til rette for at posteringsordre vedrørende klagebehandling på lik linje med 1. gangs avregning gjøres tilgjengelig på skjerm
R13 Tilpasning av skatteregnskap for Svalbard	
R12 Rapportering til Finansdepartementet	
R11 Skjønnsligning	Merking av skjønnsligning på skattyters reskontro i skatteregnskapet
R10 Innbetalingsblankett for forskuddsskatt	
R9 Styringsdialog – forberedelser til resultatrapportering per 30.06.00	
R8 Terminoppgave	En linje i terminoppgaven kan fjernes hvis den er feil, slik at resten av oppgaven ikke stanses på grunn av feilen
R7 Ny tiltakskode	Ny tiltakskode som forteller at forrige benyttede kode var feil
R4 Innbetalingsblankett for forskuddsskatt	
R3 Beregningsoppgave for arbeidsgiveravgiften	Endringer på grunn av EFTA-domstolens vedtak
R2 Rentekrav/varsel	
R1 Kommunenes skatteinntekter 1999	
1999	
R20 Styringsdialog – Endelige avklaringer vedrørende rapportering pr 31.12.99	
R18 Tilpasning av skatteregnskap for Svalbard	
R17 Innrapportering av Statens inntektskrav – restanser per 31.12.99	
R15 Heving av beløpgrensen for innkreving av forsinkelsesrenter	

R-BREV	FORKLARING
R14 Oppgjør for eget skattetrekk og innføring av løpende inntektsutjevning	
R13 Styringsdialog – Forberedelser til rapportering per 31.12.99	
R11 Endring av standardtekst i saldoforespørselsskrivet	
R9 Arbeidsgivers plikt til å sende inn terminoppgaver som viser forskuddstrekk	
R6 Behandling av PSA for inntektsåret 1998 samt behandling av tilbakebetalinger vedrørende endringsaker for forskuddspliktige og avstemming av etterskuddspliktige ved avregningen	
R5 Tilleggsforskudd og tillegg til forhåndsskatt – inntektsåret 1998	
R4 Styringsdialog og resultatindikatorer	
R3 Svalbard – forskuddsskatt 1999	
R2 Tekst på betalingskort for skatt mv.	
R1 Innrapportering av Statens inntektskrav – restanser per 31.12.99	
1998	
R5 Ny tiltakskode i skatteregnskapet	Ny tiltakskode "X4" skal erstatte posteringskode 71 "Ikke fjerning av tekstkort"
R4 Rutiner vedrørende endring i pensjonsgivende inntekt	
R2 Tekst på betalingskort for skatt mv.	
R1 Feil i oppbygging av KID vedrørende tilleggsforskudd for 1997	
1997	
R11 Summarisk fellesoppgjør	Nye konti i skatteregnskapet som følge av ny forskrift om summarisk fellesoppgjør
R10 Skatt på honorar til utenlandske artister mv.	Nye konti i skatteregnskapet som følge av ny lov om skatt på honorar til utenlandske artister mv.
R9 Fylkeskommunen som selvstendig skattekreditor	Nye konti i skatteregnskapet og endringer i listemateriell som følge av at fylkeskommunen blir egen skattekreditor
R8 Registrering av kombinert terminoppgave for forskuddstrekk og beregningsoppgave for arbeidsgiveravgift	Ny kombinert oppgave erstatter tidligere RF-1037 Terminoppgave for forskuddstrekk og beregningsoppgave for arbeidsgiveravgift (uten RF-nr.)
R7 Arbeidsgiverregisteret – lister over tilganger og avganger til kommunekasserere	Listene sendes hver måned til alle kommunekasserere
R6 Organisasjonsnummer vedrørende etterskuddspliktige	Fra og med inntektsåret 1997 vil Skattedirektoratet innføre organisasjonsnummer som identifikasjon for etterskuddspliktige skattytere
R5 Nye innbetalingskort for skatt mv.	Innbetalingskortene i skattebetalingsordningen skal tilpasses bankenes nye fellesgiro
R4 Endring av lovhenvvisning i varsel	
R3 Tiltakskoder – prioritering av endringsforslag	Diverse endringer i tiltakskodesystemet, jf. brev av 26. mai 1997
R1 Endring av betalingskort for forsinkelsesrenter	

R-BREV	FORKLARING
1996	
R7 Tiltakskoder mv.	Egen kode for betalingsutsettelse
Forenklet oppgjørsordning for private arbeidsgivere – endringer i skatteregnskapet. Se brev av 08.01.96.	Ny rutine i skatteregnskapet for registrering og videre behandling av opplysninger som kommunekasserne mottar fra private arbeidsgivere på ny blankett
”Oppgjørsblankett for private arbeidsgivere” (RF-1049)	
R4 Renteberegning i skatteregnskapet	
Tiltakskoder til skatteregnskapet – utkast til koder med merknader. Jf. brev av 2. juli 1996	
R1 Daglig reskontro	Omlegging av reskontro i skatteregnskapet fra ukentlig til daglig oppdatering av registre
1995	
Rutine for registrering av utbetalinger, jf. brev av 06.12.95	Ny rutine for registrering av utbetalinger på skjermbilde i skatteregnskapet med elektronisk overføring til Postbanken
R2 Endringer/oppdatering av EDB skatteregnskap	Konto 720.XX og konto 820.XX for året forut for det aktuelle året som halvårsoppgjøret produseres for skal heretter være med på halvårsoppgjøret per 30.06.
R1 Endringer/oppdatering av EDB skatteregnskap	Posteringskode 29 skal heretter framkomme på egen linje i halvårsoppgjøret med tekst: REDUSERT TRYGDEAVGIFT

Vedlegg 2: Informasjon til Stortinget om MVA3, SKARP og SLN

1989-90

St.prp. nr. 21 (1989-90) Utskifting av EDB-utstyr på fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene

Det skal nå startes opp arbeid med å forberede nytt EDB-system ved fylkesskattekontorene, som skal kunne tas i bruk når leieavtalen går ut for det utstyret som nå foreslås anskaffet. Foruten en mer gjennomgripende revurdering av den eksisterende EDB-løsningen for merverdiavgift/investeringsavgift, tar en i denne forbindelse sikte på å vurdere og tilpasse øvrige EDB-behov ved fylkesskattekontorene. Det vil bli lagt vekt på å sikre god kommunikasjon med kontorer i egen etat og med andre etater en har samarbeid med. En tar også sikte på systemløsninger som i større grad er uavhengige av hvilken type utstyr som benyttes.

1990-91

St.prp. nr. 1 (1990-91)

EDB-system for administrasjon av merverdiavgiften mv. ved fylkesskattekontorene

Som følge av økt kapasitetsbehov er EDB-utstyr m.m. for merverdiavgiften skiftet ut i 1990, jf. St.prp. nr. 21 (1989-90). Foruten en mer gjennomgripende revurdering av den eksisterende EDB-løsningen for merverdiavgift/investeringsavgift tas det sikte på å vurdere og tilpasse øvrige EDB-behov ved fylkesskattekontorene. Det vil i dette arbeidet bli lagt vekt på å sikre god kommunikasjon med kontorer i egen etat (ligningskontorer i fylket, andre fylkesskattekontorer og Skattedirektoratet) og med andre etater en har samarbeid med (krav til åpne løsninger mv.).

1991-92

St.prp. nr. 1 (1991-92)

Nytt skatteregnskap

Et skatteregnskap med bedre muligheter for oppfølging av restanser vil være et middel i arbeidet med å forbedre skatteinnkrevingen. Arbeidet med å utvikle et slikt nytt skatteregnskap er iverksatt.

EDB-system for administrasjon av merverdiavgiften mv. ved fylkesskattekontorene

Som følge av økt kapasitetsbehov ble EDB-utstyr m.m. for merverdiavgiften skiftet ut i 1990, jf. St.prp. nr. 21 (1989-90). Foruten en mer gjennomgripende revurdering av den eksisterende EDB-løsningen for merverdiavgift/investeringsavgift tas det sikte på å vurdere og tilpasse øvrige EDB-behov ved fylkesskattekontorene. Et prosjekt er under oppstart i Skattedirektoratet. Det vil i dette arbeidet bli lagt vekt på å sikre god kommunikasjon med kontorer i egen etat (ligningskontor i fylket, andre fylkesskattekontorer og Skattedirektoratet) og med andre enheter en har samarbeid med. Utgiftene til disse

formålene vil bli om lag 12,9 mill. kroner i 1992. I tillegg kommer Grimstad-kontorets andel av de samlede lønnsutgifter til EDB-formål.

1992-93

St.prp. nr. 1 (1992-93)

MER-prosjektet

På avgiftsområdet er det påbegynt et prosjektorientert arbeid som har flere siktemål (MER-prosjektet). De viktigste målene for dette arbeidet er å legge grunnlag for en riktigere avgiftsinngang til staten, forbedre merverdiavgiftsforvaltningen og bedre publikumsservicen. Videre vil arbeidet med å framskaffe bedre og mer behovsrettet informasjon til publikum bli prioritert.

På grunnlag av forprosjekt utført i 1992, tas det i 1993 sikte på å sette i gang et prosjekt som skal foreta en revurdering av den eksisterende EDB-løsningen for merverdiavgift/investeringsavgift, samt vurdere øvrige EDB-behov ved fylkesskattekontorene, jf. St.prp. nr. 21 (1989-90). Til dette formålet er det ført opp 9,5 mill. kroner i 1993 inklusive lønnsutgifter til prosjektet.

Produktivitetsøkning som følge av bruk av EDB i folke-registreringsarbeidet ved folkeregistrene utgjør for 1993 34 stillinger. Av disse foreslås 25 inndratt, mens 9 stillinger (4-årshjemler) foreslås tilbakeført i forbindelse med MER-prosjektet.

1993-94

St.prp. nr. 1 (1993-94)

MER-prosjektet

På avgiftsområdet videreføres MER-prosjektet. Siktemålet med MER-prosjektet er å legge grunnlag for en riktigere avgiftsinngang til staten, forbedret merverdiavgiftsforvaltning og bedre publikumsservice.

Et forprosjekt har pekt på flere områder hvor merverdiavgiftsforvaltningen kan utnytte mulighetene med bruk av moderne teknologi, forenkle forholdene også for de avgiftspliktige og gjøre systemene sikrere med hensyn til både kontroll og pengeflyt. Behovet for revisjon og harmonisering av regelverkene som ligger til grunn for saksbehandlingen innen merverdiavgiftsforvaltningen og tilgrensende områder, vil stå sentralt i prosjektet.

Arbeidet vil være en del av det fornyelsesarbeidet som skal foregå ved fylkesskattekontorene, og systemløsningene vil inngå i den helheten en framtidig EDB-løsning skal gi for oppgaver innen ligning, kontroll, merverdiavgift og administrasjon. Det er avsatt 18,3 mill. kroner på budsjettet for 1994 til videreføring av MER-prosjektet i 1994.

Nytt skatteregnskap

Til styrking av skattefogdetatens arbeid innenfor hovedinnsatsområdene er det iverksatt en rekke utviklingsarbeider. For 1994 er (bl.a.) følgende tiltak prioritert:

Finansdepartementet har igangsatt et arbeid for å vurdere utarbeidelse av et nytt skatteregnskap. De vesentligste gevinstene ved et slikt moderniseringsarbeid vil være

- betydelig reduksjon i driftsutgifter sammenlignet med dagens situasjon og
- automatisk fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorene samt bedre organisering av bl.a. utskrifter som i dag er manuelt basert i kommunene.

Det er for 1994 avsatt 9,0 mill. kroner til arbeidet med utvikling av et nytt skatteregnskap.

EDB-system for behandling av næringsdrivende

Arbeidet med utvikling av egne EDB-baserte systemer for behandling av / kontroll av tyngre skattytere/selskaper vil bli videreført i 1994.

1994-95

St.prp. nr. 1 (1994-95)

Utvikling av nytt skatteregnskap

Finansdepartementet nedsatte 3. desember 1992 et utvalg som skulle utarbeide kontoplan og forslag til kravspesifikasjon mv. til nytt skatteregnskap. Utvalgets rapport ble avgitt 13. september 1993 (NOU 1993:28). Rapporten har vært sendt ut til høring, og høringsuttalelsene forelå i februar 1994 (NOU 1993:28 *Nytt skatteregnskap er vedlegg til denne proposisjonen*).

Hovedkonklusjoner i rapporten og høringsuttalelsene

Den første versjonen av dagens system ble tatt i bruk i 1974, og har siden vært videreutviklet med basis i denne teknologien. Opphavsretten til systemløsningene er uklar. Driften av systemet har vært satt bort til selskapene som er dannet på basis av de gamle kommunedatasentralene, A/S Norsk Informasjonsteknologi (NIT) og A/S Allianse. Systemet er basert på en relativt gammel teknologi som bl.a. innebærer høye driftskostnader og begrensede muligheter til videreutvikling av løsningene etter hvert som nye behov oppstår, og til integrering med andre systemer. Utvalget har derfor konkludert med at det er et sterkt behov for utvikling av nye systemløsninger for skatteregnskapet. Utvalget har foretatt grove estimater for å vurdere omfanget av arbeidet med et nytt skatteregnskap og konkludert med at dette innebærer et meget betydelig arbeid som antas å strekke seg over minimum 2–3 år fra utviklingsprosjektet er igangsatt.

Utvalget konkluderer også med at det er behov for en gjennomgang av lov- og forskriftsverket i tilknytning til skattebetalingsordningen, og at en slik gjennomgang bør gjennomføres parallelt med arbeidet med et nytt skatteregnskap.

Hovedkonklusjonene fra høringsuttalelsene er at man

understreker at det er et sterkt behov for å få utviklet systemløsninger for et nytt skatteregnskap.

Øvrige prosjekter som påvirker arbeidet med nytt skatteregnskap

Finansdepartementet har arbeidet videre med utredning av konsekvenser av forslagene i NOU 1993:1

Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen.

Resultatene av disse arbeidene er framlagt i St.prp. nr. 44 (1993–94), og tilrådingene herfra vil gi føringer for nytt skatteregnskap, da man bl.a. konkluderer med at det er behov for en samordning av kravene til nye systemløsninger, spesielt innenfor funksjonsområdene innkreving/innfordring og virksomhetskontroll for merverdiavgift, skatt og toll og avgifter.

I tråd med forslag i St.prp. nr. 1 (1993–94) arbeider Finansdepartementet også med innpassing av skattebetalingsordningen i statens konsernkontosystem. Dette arbeidet vil også ha betydning for utformingen av nytt skatteregnskap.

Videre arbeid

Finansdepartementet vil – på basis av det ovennevnte – gi arbeidet med utarbeidelse av nye systemløsninger for et nytt skatteregnskap høy prioritet. Målsettingen er at deler av løsningen kan tas i bruk i løpet av 1997/98, og at systemet er ferdigutviklet og igangsatt i løpet av 1998.

Finansdepartementet er i ferd med å foreta en oppdatering av de overordnede funksjonelle kravene til nytt skatteregnskap, der man bl.a. oppdaterer kravspesifikasjonen i forhold til de kravene en samordning med øvrige prosjekter i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen stiller, samt krav til betalingsformidlingsrutiner som følge av konsernkontoprojektet. Samtidig etableres prosjektorganiseringen av det videre arbeid. I denne forbindelse vil en også gi anbefalinger om koordinering med andre prosjekter, som nytt merverdiavgiftssystem, systemmessige hovedlinjer omtalt i St.prp. nr. 44 (1993–94) og Statens konsernkonto.

Budsjettmessige konsekvenser

For 1994 er det avsatt 9 mill. kroner til arbeidet med nytt skatteregnskap. Disse midlene vil i mindre grad bli benyttet i inneværende år. I første halvår av 1995 vil arbeidet i det alt vesentlige bestå av hovedprosjektutredninger som forberedelse til selve utviklingsarbeidet. Fra annet halvår vil selve programmeringsarbeidet starte opp. For å sikre en effektiv gjennomføring av de neste fasene av arbeidet med nytt skatteregnskap vil det bli benyttet noe eksternt bistand. Det foreligger per i dag ikke sikre kostnadsanslag for utviklingen av et nytt skatteregnskap. Kostnadene totalt for prosjektet for 1994 og 1995 anslås imidlertid å bli 13 mill. kroner. For 1995 er det derfor ført opp 4 mill. kroner til videreføring av utviklingsarbeidet. På grunn av forskyvning av framdriften kan det bli aktuelt å komme tilbake til saken i salde-

ringsproposisjonen for å sikre nødvendig overføring av ubrukte midler i 1994 til 1995. Finansdepartementet vil komme tilbake med en nærmere kalkyle for prosjektets kostnader i St.prp. nr. 1 for 1996.

Skattefogdene

Til styrking av skattefogdenes arbeid innenfor hovedinnsatsområdene er det iverksatt en rekke utviklingsarbeider. For 1995 er (bl.a.) følgende tiltak prioritert:

Finansdepartementet har igangsatt et arbeid for å vurdere utarbeidelse av et nytt skatteregnskap. De vesentligste gevinstene ved et slikt moderniseringsarbeid vil være

- en betydelig reduksjon i driftsutgifter sammenlignet med dagens situasjon, og
- en automatisk fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorene samt bedre organisering av bl.a. utskrifter som i dag er manuelt basert i kommunene.

MER-prosjektet

Formålet er å legge grunnlag for en riktigere avgiftsinn- gang til staten, forbedret merverdiavgiftsforvaltning og publikumsservice. MER-prosjektet blir videreført i 1995.

EDB-system for behandling av næringsdrivende

I 1994 startes et arbeid med prosjektering og prøvevirk- somhet for datastøttet likningsbehandling av næringsdri- vende. Hovedprosjektet forutsettes igangsatt i 1995.

St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 9 (1994-95) Saldering av stats- budsjetttet medregnet folketrygden 1995

Utvikling av nytt skatteregnskap

I budsjettproposisjonen for 1995 er det under kap. 1615 Skattefogdene avsatt 4,0 mill. kroner til arbeidet med utvikling av nye systemløsninger for skatteregnskapet. Videre er det foreslått opprettet 7 tidsbegrensede stil- linger (2 år) til dette arbeidet. I St.prp. nr. 1 (1994-95) for Finansdepartementet er det gjort nærmere rede for utviklingsarbeidet.

Finansdepartementet finner det mest hensiktsmessig at den operative delen av arbeidet vedrørende skatteregn- skapet forankres i Skattedirektoratet. Finansdeparte- mentet vil ivareta den overordnede styringen av prosjek- tet. Utviklingskostnadene for 1994 og 1995 er beregnet til å ville utgjøre til sammen ca. 13 mill. kroner, hvorav om lag 0,3 mill. kroner er benyttet i 1994, jf. omtale i St.prp. nr. 21 (1994-95).

I denne forbindelse er det nødvendig å overføre foreslåt- te bevilgninger og stillinger for 1995 fra kap. 1615 Skattefogdene til kap. 1618 Skattedirektoratet og kap. 1600 Finansdepartementet. Samtidig er det nødvendig å utvide varigheten av prosjektstillingene fra 2 til 4 år.

På denne bakgrunnen foreslås det at bevilgningsforsla- get for 1995 under kap. 1615 Skattefogdene, post 01 Lønn- og godtgjørelser, reduseres med 1,0 mill. kroner,

og at post 11 Varer og tjenester reduseres med 3,0 mill. kroner. Samtidig foreslås det at bevilgningsforslaget for 1995 under kap. 1618 Skattedirektoratet – skatteetaten, post 01 Lønn og godtgjørelser, økes med 3,0 mill. kro- ner, og at post 11 Varer og tjenester økes med 9,0 mill. kroner. Videre foreslås det at bevilgningsforslaget under kap. 1600 Finans- og tolldepartementet, post 11 Varer og tjenester, økes med 0,7 mill. kroner. Forslaget om opprettelse av 7 tidsbegrensede stillinger (2 år) under kap. 1615 Skattefogdene frafaller.

St.prp. nr. 21 (1994-95) Ny saldering av statsbudsjet- tet medregnet folketrygden 1994

Utvikling av nytt skatteregnskap

På statsbudsjettet for 1994 er det under kap. 1615 Skattefogdene avsatt 9,0 mill. kroner til arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap. Disse midlene er bare i mindre grad benyttet i 1994, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (1994-95) for Finansdepartementet.

Finansdepartementet har videre funnet det mest hen- siktsmessig at den operative delen av arbeidet med utvikling av nye systemløsninger for skatteregnskapet forankres i Skattedirektoratet.

For å sikre en nødvendig overføring av ubrukte midler mellom Skattefogdetaten og Skattedirektoratet fra 1994 til 1995 vil det i proposisjonen om saldering av stats- budsjetttet for 1995 bli fremmet forslag om bevilgninger under bl.a. kap. 1618 Skattedirektoratet. Samtidig er det derfor grunnlag for å redusere vedtatt bevilgning for 1994 under kap. 1615 Skattefogdene.

På denne bakgrunn foreslås det at vedtatt bevilgning på statsbudsjettet for 1994 under kap. 1615 Skattefogdene, post 01 Lønn og godtgjørelser, reduseres med 2,0 mill. kroner, og at post 11 Varer og tjenester reduseres med 6,7 mill. kroner.

1995-96

St.prp. nr. 1 (1995-96)

Utvikling av nytt skatteregnskap (SKARP-prosjektet)

Ved innbetaling, regnskapsføring, avregning og forde- ling av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift benyttes i dag omfattende EDB-løsninger som har vært utviklet over en periode på mer enn 20 år. Primære brukere av løsningene er kommunekassererne, skattefogdetaten og Skattedirektoratet. Behovet for fornyelse av forvalt- ningssystemet for skatteinnkreving ble vurdert i NOU 1993:28 Nytt skatteregnskap, jf. St.prp. nr. 1 (1994-95).

Ved utvikling av en ny løsning på området legges det bl.a. vekt på

- effektiv innfordring av utestående krav og effektiv likviditetsforvaltning
- god styringsinformasjon om betaling av skatt til alle forvaltningsnivåer
- god service overfor skattytere og arbeidsgivere, bl.a. gjennom hensiktsmessige innrapporteringsmåter og betalingstjenester, og korte behandlingstider

- å oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll

Staten vil som eier ha ansvar for utvikling og forvaltning av en ny løsning. Det vil for øvrig bli lagt til rette for konkurranse om leveranse av utstyr og tjenester i forbindelse med drift.

Skattedirektoratet er i samsvar med St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 9 (1994–95) tillagt det operative ansvaret for utvikling av en ny felles EDB-løsning som forutsettes tatt i bruk for alle kommuner. Det er i denne sammenheng etablert et bredt sammensatt prosjekt der bl.a. øvrige primære brukere av skatteregnskapet deltar.

I St.prp. nr. 1 (1994–95) heter det at arbeidet i første halvår 1995 i det alt vesentlige ville bestå av forberedelser til selve utviklingsarbeidet, mens programmeringsarbeidet ville starte opp i annet halvår 1995. Målsettingen var samtidig at deler av løsningen skulle kunne tas i bruk i løpet av 1997/98.

Arbeidet med ny systemløsning innen området kan grovt deles inn i fire hovedfaser: en utredningsfase, en utviklingsfase, en innføringsfase og en driftsfase. Hovedtyngden av arbeidet har i 1995 vært rettet mot utforming av rammer for og krav til en ny løsning. Det legges her bl.a. vekt på at en så tidlig som mulig i arbeidet sikrer at de krav som stilles til et nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving, er tilstrekkelig forankret i forhold til aktuelle utviklingsbehov og utviklingsstrategier for skattebetalingsområdet. Dette er ønskelig bl.a. for å unngå eventuelle forsinkelser senere i prosjektarbeidet.

I utredningsfasen gjennomgås således det området en skal utvikle systemer for, det settes rammer for utviklingsarbeidet og det formuleres mål for og settes krav til utforming av systemer. Denne utredningsfasen oppsummeres i et dokument som betegnes funksjonell kravspesifikasjon. Etter revidert framdriftsplan skal et utkast til slik en slik kravspesifikasjon foreligge innen utgangen av 1995. Finansdepartementet vil i forlengelsen av dette arbeidet komme tilbake til videre framdrift og kostnadsanslag for utvikling av nytt skatteregnskap i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 1996.

For 1996 er det ført opp 18,3 mill. kroner til videreutvikling av et nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving. Det foreslås videre opprettet 5 stillinger, jf. kap. 1618, post 01.

Modernisering av merverdiavgiftsforvaltningen (MER-prosjektet)

Merverdiavgiften er statens største inntektskilde, og avgiftsmanntallet omfattet 270 000 aktive avgiftspliktige per 1. januar 1995. Fastsettelse, innbetaling, innfordring og regnskapsføring finner sted med støtte i et EDB-system som eies, drives og vedlikeholdes av Skattedirektoratet. Primærbrukere er fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene. Det forventes at denne

EDB-løsningens tekniske og økonomiske levetid nærmer seg slutten om relativt få år. En prosjektgruppe i Skattedirektoratet har i denne forbindelse utredet mulighetene for funksjonelle forbedringer i form av bl.a.

- riktig avgiftsinngang til staten gjennom effektiv bruk av reskontro- og avregningssystemer samt innfordringsmodul
- en effektiv mva.-forvaltning gjennom bl.a. hensiktsmessige systemer for deklarasjon, manntallsopplysninger og generering av kontrollutvalg
- god publikumsservice med vektlegging av relevant informasjon, slik at deklarereringen blir riktig i utgangspunktet
- mer effektiv utnyttelse av informasjonsteknologi, innen etaten og i samspill med andre. I denne forbindelse vil det være aktuelt å samordne reskontrooppbyggingen med andre statlige regnskaps- og innfordringssystemer for å lette mulighetene for effektive motregningsskritt
- å oppfylle krav til sikkerhet, kontroll og reviderbarhet

Skattedirektoratet har det operative ansvaret for å gjennomføre hovedprosjektet for innføring av et nytt merverdiavgiftssystem (MER-prosjektet). Prosjektet vil høsten 1995 ferdigstille sitt arbeid med utkast til funksjonell kravspesifikasjon. Prosjektet vil deretter gå over i en utviklingsfase, hvor systemets tekniske oppbygging vil bli gjennomgått. Systemet vil bli bygget opp modulært på basis av følgende hovedfunksjoner:

- avgiftsmanntall
- oppgavebehandling og kontroll
- betalingsstrømmer og regnskapsføring, herunder reskontrooppbygging
- innkreving og tvangsinnfordring, herunder motregning
- statistikkproduksjon, styringsdata og regelsimulering

Prosjektet vil samarbeide med SKARP-prosjektet for å sikre det nødvendige samspillet mellom systemenes reskontri og andre mulige synergieffekter.

Skattedirektoratet vil legge vekt på følgende hovedforutsetninger i forbindelse med videreføringen av utviklingsarbeidet:

- Datasystemene skal bygges opp på en slik måte at selve systemløsningene blir mest mulig fleksible overfor eventuelle endringer i merverdiavgiftsreglene.
- Oppbyggingen av den teknologiske infrastrukturen skal baseres på en forutsetning om at næringslivet i framtiden skal deklare merverdiavgift maskinelt. Økt bruk av elektronisk kommunikasjon ved innhenting av opplysninger vil være av avgjørende betydning for kvaliteten på merverdiavgiftssystemets opplysninger.

Utviklingsfasen vil bli avsluttet med prototyping og testing. Når en finner at løsningen er tilstrekkelig verifisert og kvalitetssikret, tar en sikte på en kontrollert produktionsstart etter en egen implementeringsplan. Disse aktivitetene vil departementet orientere nærmere om i

senere budsjettproposisjoner. For 1996 er det i budsjettforslaget innarbeidet 8,1 mill. kroner til videreføring av MER-prosjektet.

EDB-system for behandling av næringsdrivende

For å øke kvaliteten på likning og kontroll av næringsdrivende, og for å forenkle kontakten med skatteetaten, er det igangsatt en forstudie for vurdering av IT-systemer for likningsbehandling av næringsdrivende.

Arbeidet videreføres i 1996.

St.prp. nr. 41 (1995-96) Om organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv.

Andre prosjekter innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen som omfatter innbetalings- og innfordringsfunksjonen

I St.prp. nr. 44 (1993-94) anføres det at det vil være viktig å få gjennomført de systemendringer som er iverksatt og som kan effektivisere innfordringen.

Aktuelle prosjekter er i første rekke (bl.a.)

- å utvikle et nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving – skatteregnskapet (SKARP-prosjektet). Hensikten med ny systemløsning er bl.a. å sikre mer effektiv innfordring av utestående krav og bedre grunnlag for effektiv likviditetsforvaltning.
- å utvikle et nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen. Hensikten er å sikre riktig avgiftsinngang til staten.

Det vises til omtale i St.prp. nr. 1 (1995-96) (Finansdepartementets fagproposisjon).

Det er her vesentlig at en får samordnet utviklingen av aktivitetene, slik at en oppnår kostnads- og formålseffektive løsninger. En samordning av et nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen og nytt skatteregnskap vil bl.a. kunne gi skattefogdene oppslagsmuligheter i skatteregnskapet. Fogdene vil da bedre kunne ivareta tilsynsfunksjonen overfor det kommunale nivået.

Om videreføringen av den kommunale fellesinnkrevingen og forutsetningene for det

Et viktig virkemiddel for å bedre den statlige styringen vil imidlertid også være en systemmessig tilnærming, bl.a. gjennom utvikling av nytt skatteregnskap (SKARP-prosjektet), som nevnt i avsnitt 1.3 foran. Her tas det bl.a. sikte på å utvikle et bedre sett saksbehandlerverktoy, noe som på lengre sikt vil virke kvalitetsfremmende. Dette arbeidet omtales ikke nærmere i denne proposisjonen.

St.prp. nr. 58 (1995-96)

Nytt forvaltningssystem for henholdsvis skatteoppkreving og merverdiavgift

I St.prp. nr. 1 (1995-96) for Finansdepartementet er det gitt en redegjørelse for bakgrunn, status og planer for arbeidet med utvikling av nye forvaltningssystemer for henholdsvis skatteoppkreving (SKARP) og merverdiavgift (MVA3). For de to prosjektene etableres det i løpet

av våren 1996 et felles prosjektstyre under Skattedirektoratet. Prosjektstyret vil bli ledet av skattedirektøren og skal ha representanter fra direktoratet, fylkesskattekontorene, skattefogdene, Kommunenes sentralforbund, kommunekassererkontorene, ligningskontorene og tjenestemannsorganisasjonene for statlig og kommunalt ansatte. Styresammensetningen skal ivareta hensynet til styring og samordning, medvirkning og forankring. Det skal etableres en fast kontaktgruppe mellom Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet (ledet av Skattedirektoratet) for å sikre samordning med pågående prosjekter i Toll- og avgiftsdirektoratet. For å realisere de forventede gevinstene ved nye løsninger kreves et godt samarbeid og samspill mellom de ulike instansene innen skatte- og avgiftsområdet. Videre er målet at felles regnskaps-, betalings- og innfordringsfunksjonalitet skal løses på en ensartet måte.

Utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving

I St.prp. nr. 1 (1995-96) for Finansdepartementet er det meddelt at en vil komme tilbake til videre framdrift og kostnadsanslag for utvikling av nytt skatteregnskap i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 1996. I løpet av 1996 skal en ha nådd følgende mål:

- Databaseverktøy, systemutviklingsverktøy og eventuelle ferdige moduler skal være anskaffet.
- En detaljert beskrivelse av hvordan en ny løsning funksjonelt og teknisk skal realiseres og virke sammen med MVA3 og TVIST 2000 med det verktøyet som er valgt, skal foreligge. Arbeidet med manuelle rutinebeskrivelser skal være i gang. Forslag til prinsipper for finansiering av løsningene skal være utarbeidet.

Det skal legges vekt på kvalitetssikring av alt utviklingsarbeid. Nødvendig verifikasjon, justeringer og korrigeringer skal gjennomføres ved relativt raskt å etablere begrenset prøvedrift. En tar sikte på å etablere slik prøvedrift av ny løsning i 1998. Dette forutsetter at en i løpet av 1997 når målet om en løsning som funksjonelt er god nok til å kunne tas i bruk hos noen få skatteoppkrevdere.

Forventet nytte

Forventede nytteeffekter av et nytt system kan oppsummeres slik:

- full implementering av de krav som stilles i nytt økonomireglement for staten, fastsatt ved kgl. res. av 26.01.96
- bedret kvalitet, effektivitet og service i arbeidet i forhold til skattekreditorene, arbeidsgiverne og skattyterne gjennom reduserte behandlingstider, mer aktiv oppfølging av utestående, større sikkerhet for korrekt og lik behandling og bedre utnyttelse av opplysninger ved veiledning og kontroll
- bedre styring og kontrollinformasjon, kontinuerlig tilgang til informasjon om skatteinngang og skatteres-tanser samt bedre grunnlag for prognoser
- etablering av høyere faglig nivå for revisjon og sikkerhet og en mer moderne teknisk løsning som gir høyere grad av fleksibilitet med hensyn til drift og

videreutvikling samt enklere og sikrere forvaltning og vedlikehold

- mer effektiv behandling av oppgaver fra arbeidsgiverne og inn- og utbetalinger, bedre støtte til saksbehandling og bedret tilgang til informasjon ved innføring og automatisering av masseutsendelser til arbeidsgivere og skattytere
- etablering av et formelt og reelt eierskap for staten til systemet for skatteoppkreving, og samordning av systemene for regnskap, betalinger og innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

Arbeidet med kostnadsanslag

Gjeldende system for skatteoppkreving har i dag samlet sett 5 000 brukere definert i systemet, og det brukes 2 000 årsverk per. år innen området. Det er 4 000 000 skattedebitorer som behandles i systemet, og av disse er 300 000 årlig gjenstand for ett eller flere innfordrings tiltak med hensyn til restanser ut over betalingspåminnelser. Implementering av regler skjer i et betydelig omfang.

Den nye løsningen (SKARP) vil ha utvidet funksjonalitet i forhold til dagens løsning, og må karakteriseres som et omfattende og krevende prosjekt å gjennomføre. Selve utviklingsprosjektet har en samlet planlagt kostnadsramme for aktivitetene i 1996 og 1997 på 37,3 mill. kroner. Dette inkluderer ikke anskaffelser til prøvedrift i 1998.

De samlede investeringskostnadene for løsninger av tilsvarende kompleksitet ligger for tiden på mellom 60 000 og 80 000 kroner per bruker. Utgangspunktet er at det administrative ansvaret for fellesinnkrevingen av skatter ligger hos kommunene, som med dagens ordning også dekker kostnadene, inkludert EDB-kostnadene, over sine driftsbudsjetter. En vil komme tilbake til bevilgningsbehov og finansieringsløsning når en skal ta stilling til implementeringen av det nye systemet. Antatt tidspunkt for landsdekkende implementering vil være perioden 2000–2001.

Utvikling av nytt system for forvaltning av merverdiavgift (MVA3)

I løpet av 1996 skal en ha nådd følgende mål:

- Databaseverktøy, systemutviklingsverktøy og eventuelle ferdige delsystemer for regnskap, betalinger og innfordring skal være anskaffet.
- En detaljert beskrivelse av hvordan en ny løsning funksjonelt og teknisk skal realiseres og virke sammen med SKARP og TVIST 2000 med det verktøyet som er valgt, skal foreligge.
- Utvikling av manntallet skal være igangsatt.
- Arbeidet med manuelle rutinebeskrivelser skal være i gang.

Målsettingen er at systemet skal være i drift våren 1999. Implementeringen kan skje enten ved trinnvis innfasing eller ved at systemet utvikles og settes i drift samlet. Ved en eventuell trinnvis implementering vil delsystemene settes i drift i følgende rekkefølge:

- avgiftsmanntall
- oppgavebehandling, fastsettelse og kontroll
- reskontro, innfordring og motregning
- statistikk, styringsdata og regelsimulering

Forventet nytte

Forventede nytteeffekter av et nytt system kan oppsummeres som at man får

- arbeidsbesparende effekter som følge av at rutinemessige oppgaver automatiseres og sentraliseres (omfanget vil avhenge av den konkrete utforming av løsningene og hvor hurtig de nye innrapporteringsløsningene (elektronisk baserte) blir tatt i bruk hos de avgiftspliktige)
- bedret kvalitet på de dataene som mottas som følge av maskinell innrapportering og utvidet samspill med andre organer, samt bedring i kvaliteten på det arbeidet myndighetene utfører overfor de avgiftspliktige, og
- en samordning av systemene for regnskap, betalinger og innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Systemløsningen oppfyller krav til flyttbarhet, samvirke og internasjonale standarder.

Arbeidet med kostnadsanslag

Gjeldende system for forvaltningen av merverdiavgiften har i dag 800 brukere: 600 på fylkesskattekontorene og 200 på skattefogdkontorene. De samlede prosjektkostnadene har i perioden 1992–95 vært på 15 mill. kroner. Prosjektet har en planlagt kostnadsramme for aktiviteten i 1996 og 1997 på til sammen 18,5 mill. kroner. Anskaffelseskostnader til prøvedrift er ikke tatt med i dette beløpet. De samlede investeringskostnadene for løsninger av tilsvarende kompleksitet ligger for tiden på mellom 60 000 og 80 000 kroner per bruker. En vil komme tilbake til bevilgningsbehov når en skal ta stilling til implementeringen av det nye systemet. Antatt tidspunkt for landsdekkende implementering vil være 1999.

1996-97

St.prp. nr. 1 (1996-97)

Utvikling av nye forvaltningssystemer i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen

I St.prp. nr. 1 (1995–96) for Finansdepartementet og St.prp. nr. 58 (1995–96) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1996* ble det gjort rede for bakgrunn, status og planer for arbeidet med å utvikle nye forvaltningssystemer for henholdsvis skatteoppkreving (SKARP-prosjektet) og merverdiavgift (MVA3-prosjektet). Skattedirektoratet er tillagt det operative ansvaret for utviklingsarbeidet for begge prosjektene. For disse to prosjektene er det etablert et felles prosjektstyre under Skattedirektoratet. Prosjektstyret ledes av skattedirektøren og har representanter fra direktoratet, fylkesskattekontorene, skattefogdene, Kommunenes Sentralforbund, kommunekassererkontorene, likningskontorene og tjenestemannsorganisasjonene for statlig og kommunalt ansatte. Styresammensetningen skal ivareta hensynet til bl.a. samordning og medvirkning.

Det er et mål at felles regnskaps-, betalings- og innford-

ringsfunksjonalitet i systemene skal løses på en mest mulig ensartet måte. Det er derfor etablert en fast kontaktgruppe mellom Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet for å kunne ivareta nødvendig samordning mellom prosjektene.

Nærmere om SKARP-prosjektet

Staten vil som eier av en ny IT-løsning for skatteoppkreving ha ansvar for å utvikle og forvalte systemet. Primære brukere vil være kommunekassererne, skattefogdene og Skattedirektoratet. Den nye systemløsningen forutsettes tatt i bruk av alle kommuner i landet.

Ved utvikling av en ny løsning legges det vekt på

- effektiv innfordring av utestående krav og effektiv likviditetsforvaltning
- god styringsinformasjon om betaling av skatt til alle forvaltningsnivåer
- god service overfor skattytere og arbeidsgivere, bl.a. gjennom hensiktsmessige innrapporteringsmåter og betalingstjenester, samt korte behandlingstider
- å oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll

I 1996 gjennomføres det en anbudskonkurranse om leveranse av den programvaren som skal legges til grunn for utviklingsarbeidet. I 1997 vil hovedtyngden av arbeidet rettes mot realisering av en ny systemløsning. Det legges opp til en begrenset prøvedrift av en ny løsning fra 1998, slik at systemet kan verifiseres og eventuelt justeres og korrigeres. Det legges til rette for konkurranse om leveranser av utstyr og tjenester knyttet til drift. Det arbeides med sikte på at systemet kan være utplassert i hele landet i år 2000–2001.

For 1997 er det ført opp 24 mill. kroner til videreføring av arbeidet med utvikling av nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving, jf. omtale under kap. 1618.

Nærmere om MVA3-prosjektet

Skattedirektoratet har i 1996 lagt fram en funksjonell kravspesifikasjon for nytt IT-system for forvaltning av merverdiavgift. Primære brukere vil være fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene. En ny IT-løsning skal bidra til å gi riktig avgiftsinngang til staten, effektivisere forvaltningen av merverdiavgift og muliggjøre god publikumsservice ved å utnytte informasjonsteknologi i etaten og i samspill med andre. Det nye systemets funksjonalitet baseres på følgende:

- føring av landsdekkende avgiftsmanntall
- sentralt mottak og registrering av omsetningsoppgaver for de avgiftspliktige
- oppbygging av en kontrolldatabase som grunnlag for løpende kontroll av mottatte omsetningsoppgaver, kontrollutvelgelse og grunnlag for styringsinformasjon til resultatrapportering
- etablering av landsdekkende reskontro med lokalt saksbehandlingssystem
- lokal registrering og lagring av innfordringsinformasjon

I det videre arbeidet legges det vekt på følgende hovedforutsetninger:

- Datasystemene skal bygges opp på en slik måte at selve systemløsningene blir mest mulig fleksible ved eventuelle endringer i regelverket for merverdiavgiften.
- Datasystemene skal oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll.
- Oppbyggingen av den teknologiske infrastrukturen skal baseres på at næringslivet i framtiden skal gis mulighet til å deklare merverdiavgift elektronisk. Økt bruk av elektronisk kommunikasjon ved innhentning av opplysninger vil forbedre kvaliteten på opplysningene i merverdiavgiftssystemet.

Utviklingsfasen vil bli avsluttet med testing av systemløsningen. Når en finner løsningen tilstrekkelig verifisert og kvalitetssikret, tas det sikte på en begrenset produksjonsstart. Det siktes mot at et nytt IT-system for merverdiavgiften skal være utviklet og tatt i bruk i løpet av 1999. For 1997 er det ført opp 11,7 mill. kroner, 2 nye stillinger og prolongering av 9 tidsbegrensede stillinger til å videreføre MVA3-prosjektet, jf. kap. 1618.

EDB-system for behandling av næringsdrivende

Sentrale satsingsområder i 1997 og de nærmeste årene vil (bl.a.) være å utvikle systemer for elektronisk innrapportering og behandling av regnskapsopplysninger fra næringsdrivende. I budsjettforslaget for 1997 er det avsatt 6,7 mill. kroner til å videreføre arbeidet med å utvikle IT-løsninger for elektronisk innrapportering og behandling av oppgaver fra næringsdrivende. For å ivareta arbeidet med å utvikle IT-systemer for likning av næringsdrivende foreslås opprettet 4 tidsbegrensede stillinger (4 år) som rådgiver.

St.prp. nr. 11 (1996-97) Om endringer av løyvingar på statsbudsjettet for 1996 under Finans- og tolldepartementet

Kap. 1618 Skattedirektoratet – skatteetaten

Løyvinga i statsbudsjettet for 1996 under kap. 1618, post 11 Varer og tenester, er på 615 mill. kroner. Ein del av denne løyvinga gjeld IT-prosjekt i etaten, mellom anna til BOTA og MER-prosjektet.

På bakgrunn av forskyvningar i tid vil ein mindre andel av utgiftane enn venta på løyvingstidspunktet bli utbetalt i 1996 i samanheng med BOTA og MER-prosjektet.

På denne bakgrunnen gjer departementet framlegg om at den vedtekne løyvinga for 1996 under kap. 1618, post 11 Varer og tenester, blir sett ned med 10,0 mill. kroner.

1997-98

St.prp. nr. 1 (1997-98)

I St.prp. nr. 1 (1996–97) ble det gjort rede for status og planer for arbeidet med å utvikle nye forvaltningssystemer for henholdsvis skatteoppkreving (SKARP-prosjektet) og merverdiavgift (MVA3-prosjektet) samt videreutvikling av regnskaps- og registersystemer i toll- og

avgiftsetaten (TVIST 2000). Skattedirektoratet er tillagt det operative ansvaret for utviklingsarbeidet for SKARP og MVA3-prosjektene. Det overordnede målet for alle prosjektene er at systemløsningene skal få rett innhold, og at de leveres til rett tid og til rett kostnad. Disse tre elementene er alle forbundet med usikkerhet. For å håndtere risikoen prioriterer derfor departementet en forsvarlig kvalitetssikring.

Skattedirektoratet vil i 1998 videreføre/igangsette flere utviklingsprosjekter mv. i skatteetaten. Det er samlet avsatt ca. 220 mill. kroner til (bl.a.) følgende formål:

- utvikling av nye systemer for skatteoppkreving og merverdiavgiftsforvaltning
- at utvikling av systemene for likning av næringsdrivende med IT-løsninger for elektronisk innrapportering og behandling av oppgaver videreføres i 1998

Nytt skatteregnskap (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1995–96) er det gitt en redegjørelse for bakgrunn, status og planer for SKARP-prosjektet.

Nytt skatteregnskap skal bl.a. gi følgende effekter:

- bedret kvalitet, effektivitet og service i arbeidet i forhold til skattekreditorene, arbeidsgiverne og skattyterne gjennom reduserte behandlingstider
- bedre styring og kontrollinformasjon, kontinuerlig tilgang til informasjon om skatteinngang og skatterestanser samt bedre grunnlag for prognoser
- mer effektiv behandling av oppgaver fra arbeidsgivere og av inn- og utbetalinger
- bedre støtte til saksbehandling og bedret tilgang til informasjon ved innfordring
- automatisering av masseutsendelser til arbeidsgivere og skattytere

Nærmere om SKARP-prosjektet

Staten vil som eier av en ny IT-løsning for skatteoppkreving ha ansvar for å utvikle og forvalte systemet.

Primære brukere vil være kommunekasserne, skattefogdene og Skattedirektoratet. Den nye systemløsningen forutsettes tatt i bruk av alle kommuner i landet. Ved utvikling av en ny løsning legges det vekt på

- effektiv innfordring av utestående krav og effektiv likviditetsforvaltning
- god styringsinformasjon om betaling av skatt til alle forvaltningsnivåer
- god service overfor skattytere og arbeidsgivere, bl.a. gjennom hensiktsmessige innrapporteringsmåter og betalingstjenester, samt korte behandlingstider
- å oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll i henhold til økonomiregelverket i staten

Det legges vekt på kvalitetssikring av alt utviklingsarbeid. I henhold til foreliggende planer skal det i 1998 gjennomføres et forprosjekt for verifisering av ny løsning. Etter en høringsrunde til bl.a. kommunale instanser vil det bli utviklet en løsning for pilotdrift, forutsatt at den funksjonelle løsningen så langt er god nok til å kunne tas i bruk hos noen få skatteoppkrevere. Det leg-

ges til rette for konkurranse om leveranser av utstyr og tjenester knyttet til drift. Dette prosjektet er meget komplisert, og det vil ta tid å gjennomføre det. Det er stor usikkerhet knyttet til framdriften.

For 1998 er det avsatt 25 mill. kroner til videreføring av arbeidet med å utvikle et nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving.

Nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1995–96) er det gitt en redegjørelse for bakgrunn, status og planer for utviklingen av nytt EDB-system for merverdiavgiftsforvaltningen (MVA3-prosjektet).

Nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen skal bl.a. gi følgende effekter:

- arbeidsbesparende effekter som følge av at rutinemessige oppgaver blir automatisert og sentralisert
- bedret kvalitet på de dataene som mottas, som følge av maskinell innrapportering og utvidet samspill med andre organer, samt bedring i kvaliteten på det arbeidet myndighetene utfører overfor de avgiftspliktige
- bedre styringsinformasjon og kontinuerlig tilgang til informasjon om avgiftsinngang og restanser

Nærmere om MVA3-prosjektet

Primære brukere av nytt EDB-system for merverdiavgiftsforvaltningen er fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene. Ny IT-løsning skal bidra til å gi riktig avgiftsinngang til staten, effektivisere forvaltningen av merverdiavgift og muliggjøre bedre publikumsservice. Generelt vil økt bruk av elektronisk kommunikasjon ved innhenting av opplysninger forbedre kvaliteten på opplysningene i merverdiavgiftssystemet.

I det videre arbeidet legges det vekt på følgende hovedkrav til datasystemene:

- De skal være fleksible ved eventuelle endringer i regelverket for merverdiavgiften.
- De skal oppfylle høye krav til reviderbarhet, sikkerhet og kontroll i henhold til økonomiregelverket i staten.
- Næringslivet skal i framtiden gis mulighet til å deklarere merverdiavgift elektronisk.

Arbeidet vil i 1998 inneholde utvikling og testing av systemløsninger. Det er en viss usikkerhet om framdriften. For 1998 er det avsatt 4,5 mill. kroner til å videreføre MVA3-prosjektet.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)

Utvikling og bruk av EDB-baserte systemer for innberetning og ligningsbehandling av næringsdrivende og selskaper er av vesentlig betydning for å kunne heve ligningskvaliteten og effektivisere selvangivelsesbehandlingen.

Skattedirektoratets prosjektarbeid tar sikte på

- å benytte maskinell innberetning eller overføring av aktuelle likningsopplysninger til myndighetene fra næringslivet
- å benytte datastøtte i likning og kontroll av næringsdrivende og selskaper

Prosjektet vil bli videreført i 1998. Det tas foreløpig sikte på prøvedrift med maskinell innberetning i 1999.

St.prp. nr. 65 (1997-98)

Nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1995-96) er det redegjort for bakgrunn og planer for utviklingen av nytt EDB-system for merverdiavgiftsforvaltningen (MVA3-prosjektet). Det er senere redegjort for utviklingen i prosjektet i St.prp. nr. 58 (1995-96) og i forbindelse med framleggelsen av de årlige statsbudsjettene.

Dagens system for EDB-støtte i MVA-forvaltningen (MVA2) er foreldet, og det tilfredsstillende ikke kravene i økonomireglementet. En ny IT-løsning skal erstatte dagens system og bidra til å gi riktig avgiftsinngang til staten, effektivisere forvaltningen av merverdiavgift og gjøre det mulig å yte bedre publikumsservice. Per 31.12.97 var det påløpt utviklingskostnader på ca. 14 mill. kroner i MVA3-prosjektet.

Landsdekkende innføring av systemet ble angitt til 1999 i St.prp. nr. 58 (1995-96). I St.prp. nr. 1 (1997-98) er det pekt på at det er en viss usikkerhet om framdriften i dette prosjektet. Ifølge Skattedirektoratet har utviklingsarbeidet vist seg å være mer omfattende enn tidligere antatt. Dette gjelder særlig arbeidet med modulene for avgiftsmanntall og regnskap. I tillegg er tilgangen på kompetent EDB-personell knapp, og det har vært vanskelig å rekruttere datafaglige personer til prosjektet.

Skattedirektoratet har derfor funnet det nødvendig å revidere framdriftsplanen i forhold til antatt tidspunkt i St.prp. nr. 58 (1995-96). I den reviderte framdriftsplanen legges det opp til at et EDB-system for merverdiavgiftsforvaltningen skal være utviklet og tatt i bruk i løpet av år 2000. Dersom en skulle holde opprinnelig framdriftsplan, ville dette ha medført høyere utviklingskostnader. Ifølge Skattedirektoratet innebærer revidert framdrift også at prosjektet kan gjennomføres med større sikkerhet for tilfredsstillende kvalitet i løsningen.

I avveiningen av hensynet til framdrift og kvalitet i utviklingsarbeidet har departementet lagt vekt på en forsvarlig kvalitetssikring av prosjektet. Det er videre lagt vekt på at prosjektet gjennomføres innenfor forsvarlige kostnadsrammer. Departementet slutter seg til Skattedirektoratets vurdering av behovet for å endre framdriften.

MVA3-prosjektet vil i det videre arbeidet i stor grad måtte baseres på å engasjere eksterne konsulenter til å

utføre utviklingsarbeidet. Utviklingen i konsulentmarkedet vil ha stor betydning for framdriften og kostnadsutviklingen i prosjektet.

Revidert framdrift innebærer videre at utstyrsanskaffelsene kommer på et senere tidspunkt. Det foreslås derfor at 17,5 mill. kroner av tidligere bevilget beløp omdisponeres fra utstyrsanskaffelser til dekning av økte utviklingskostnader i 1998. En vil i samsvar med St.prp. nr. 58 (1995-96) komme tilbake til bevilgningsbehov når en skal ta stilling til gjennomføringen av det nye systemet på landsbasis. Bevilgningsbehov for 1999 vil bli tatt opp i St.prp. nr. 1 (1998-99).

Det foreslås på bakgrunn av ovenstående at det omdisponeres 17,5 mill. kroner fra kap. 1618 Skattedirektoratet, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, til kapittel 1618 Skattedirektoratet, post 01 Driftsutgifter.

1998-99

St.prp. nr. 1 (1998-99)

Investeringene knyttet til utvikling av nye IT-systemer og IT-baserte arbeidsformer har som mål at samfunnets samlede kostnader til å utskrive, inndrive og innfordre skatter og avgifter reduseres. Blant prosjektene som det arbeides med, nevnes: nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3), nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) og system for likning av næringsdrivende (SLN). Det er risiko mht. kvalitet, kostnader og framdrift i prosjektene. I 1999 vil dessuten arbeidet med år 2000-problemet ha høyeste prioritet.

Nedenfor gis en beskrivelse av etatens større utviklingsprosjekter på IT-siden. Prosjektene er underlagt en overordnet prioritering. Arbeidsmarkedet på IT-området og skatteetatens tilgang til personellressurser på aktuelle kompetanseområder vedrørende prosjektene, er generelt meget stramt. Dette utgjør en risiko som medfører usikkerhet med hensyn til framdrift og kostnader for alle prosjektene.

Blant annet i lys av behovet for å gi problematikken rundt overgangen til år 2000 prioritet, vil Finansdepartementet i samråd med Skattedirektoratet løpende vurdere de faglige og ressursmessige utfordringene knyttet til utviklingsprosjektene, også med tanke på eventuelle justeringer av prioritering og framdrift.

Situasjonen er nå slik at skatteetaten generelt i større grad vil måtte basere sin IT-virksomhet på bruk av eksterne tjenesteleverandører. Dette krever også nærmere avklaringer av juridiske/kontraktsmessige forhold. Finansdepartementet legger for øvrig vekt på å kunne realisere synergieffekter i forbindelse med de store utviklingsprosjektene som gjennomføres i skatteetaten.

Det foreslås samlet avsatt ca. 320 mill. kroner til utviklingsprosjekter, herunder nødvendig utskifting av EDB-utstyr. Dette er en økning på ca. 100 mill. kroner i for-

hold til tilsvarende avsetning i 1998. MVA3-prosjektet er budsjettet med 55,5 mill. kroner og økonomitjenesteprojektet med 56 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 65 (1997–98). Prosjektene omfatter (bl.a.)

- utvikling av nye systemer for skatteoppkreving (SKARP) og merverdiavgiftsforvaltning (MVA3)
- utvikling av system for likning av næringsdrivende med IT-løsninger for elektronisk innrapportering av oppgaver (SLN). Arbeidet i 1999 er begrenset til elektronisk innrapportering

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1997–1998) og St.prp. nr. 65 (1997–98) er det redegjort for MVA3. Systemet som utvikles, skal erstatte den eksisterende løsningen. I 1998 har arbeidet i MVA3-prosjektet vært knyttet til utarbeidelse av detaljerte løsningsbeskrivelser. Disse har vært grunnlag for videre arbeid med revidering av prosjektplaner og budsjett. Det har også pågått arbeid med å videreutvikle manntallsmodulen, vurdering av teknisk arkitektur og organisering av det videre arbeidet i prosjektet. Løsningsbeskrivelser og teknisk arkitektur foreligger nå i en slik form at de danner et tilstrekkelig grunnlag for videre planlegging. For å redusere risiko knyttet til framdrift vil den totale løsningen bli utviklet i to faser. En revidert hovedprosjektplan vil foreligge i løpet av høsten 1998. Planverket vil inneholde rapporteringsrutiner og rutiner for endringshåndtering som medfører så lav risiko som mulig i det videre arbeidet. Tilgang på bemanning med god teknisk kompetanse vil imidlertid fortsatt være en kritisk faktor i prosjektet. Det tas sikte på anskaffelse og utplassering for hoveddelen (fase 1) av prosjektet i løpet av år 2000. Total løsning er planlagt gjennomført innen utgangen av 2001. Det er knyttet stor usikkerhet til framdriften.

Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 58 (1995–96) og St.prp. nr. 1 (1997–98) er det redegjort for SKARP-prosjektet. Systemet som utvikles, skal erstatte den eksisterende løsningen.

I løpet av 1997 har nye tilbud på programvare som kan danne basis for utvikling av en ny løsning, blitt innhentet og vurdert. Organisasjon, rutiner og systemer ved skatteoppkreving er også kartlagt, dels ved en grundigere kartlegging ved utvalgte kontorer og dels ved en spørreundersøkelse som omfattet samtlige skatteoppkrevere.

I første halvår 1998 er det gjennomført et forprosjekt for å verifisere den nye løsningen. Etter en høringsrunde til bl.a. kommunale instanser vil det bli utviklet en løsning for pilotdrift, forutsatt at den funksjonelle løsningen er god nok til å tas i bruk hos noen få skatteoppkrevere.

Dette prosjektet er meget komplisert, og det vil ta tid å gjennomføre det. Det innebærer bl.a. at pilotdriften trolig tidligst kan starte i år 2001. Finansdepartementet vil,

som forutsatt i St.prp. nr. 58 (1995–96), komme tilbake til saken når en skal ta stilling til implementering av det nye systemet. Det er knyttet stor usikkerhet til framdriften.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1997–98) er det gitt en redegjørelse for SLN-prosjektet. Utviklingsarbeidet i SLN omfatter følgende systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsoppgaver til skatteetaten
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

I 1998 har arbeidet bl.a. vært knyttet til utarbeidelse av løsningsbeskrivelser. Arbeidet har videre vært knyttet til anskaffelse av programvare og tjenester for bruk i pilotløsninger for elektronisk innrapportering. I forbindelse med SLN-prosjektet er det etablert et samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene for å realisere en samordnet løsning for elektronisk overlevering av data fra næringsdrivende til skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene. En slik samordning vil kunne lette den samlede innrapporteringen for den enkelte næringsdrivende og bidra til økt oppslutning om ordningen med elektronisk overlevering. Skattedirektoratet tar videre sikte på å etablere et generelt mottak for elektronisk innrapportering av data som skal ta imot alle typer elektroniske overføringer til Skattedirektoratet, og arbeidet i SLN-prosjektet knyttes direkte opp mot disse planene. Både MVA3-, PSA- og SKARP-prosjektet vil ha direkte nytte av det arbeidet som gjøres i SLN-prosjektet på området elektronisk overlevering av data.

Aktiviteter i SLN-prosjektet i 1999 vil omfatte en begrenset videreføring av arbeidet med elektronisk innrapportering. Arbeidet i 1999 skal støtte andre pågående prosjekter i skatteetaten. En videreføring av SLN-prosjektet på bred basis (hovedprosjekt) vil Finansdepartementet komme tilbake til.

Det vises for øvrig til omtale i Ot.prp. nr. 1 (1998–99) om prøve drift med elektronisk innrapportering.

Ot.prp. nr. 1 (1998-1999), kapittel 20 Innføring av prøveordning med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver (selvangivelse, næringsoppgave og øvrige vedlegg) fra næringsdrivende til ligningsmyndighetene

Innledning

Finansdepartementet foreslår at det innføres hjemmel i ligningsloven for et prøveprosjekt med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver fra næringsdrivende til ligningsmyndighetene. Ved ligningen for inntektsåret 1998 vil prosjektet omfatte et fåtall avgivere etter avtale, og systemet vil bli testet ut i mindre målestokk. For inntektsåret 1999 kan det være aktuelt å gjøre elektronisk overlevering til et generelt tilbud til oppgavegivere (næringsdrivende, regnskapsførere og revisorer) i et mindre antall kommuner. Deltakelse i prøveprosjektet

vil bli basert på frivillighet fra den enkelte skattyter. Departementet foreslår at prøveprosjektet får en særskilt hjemmel i ligningsloven § 4-2 ny nr. 8. Finansdepartementet foreslår at departementet i ligningsloven § 4-2 nr. 8 får fullmakt til i forskrift å detaljregulere prøvedriften gjennom fastsettelse av nærmere vilkår for elektronisk overlevering av ligningsoppgaver. I forbindelse med en eventuell permanent innføring av et tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver for næringsdrivende på landsbasis vil det være nødvendig med en rekke endringer i ligningsloven. Departementet vil komme tilbake til dette senere.

Bakgrunn og formål

Skatteetaten er inne i en betydelig omstillingsprosess, og har som mål å effektivisere virksomheten og heve kvaliteten i sitt daglige arbeid og i sine resultater. Etaten har i sin strategi blant annet vektlagt en styrket innsats overfor næringslivet. I tildelingsbrevet til Skattedirektoratet for 1995 uttaler Finansdepartementet blant annet følgende:

”EDB-baserte systemer for innberetning og ligningsbehandling av tyngre skattytere/selskaper antas å være av vesentlig betydning for å kunne heve ligningskvaliteten. Arbeidet med å utvikle systemer er stort og omfattende og må derfor skje trinnvis. I skatteetatens budsjett for 1995 ble 2 mill. kroner øremerket for utvikling av et EDB-system for innberetning og behandling av næringsdrivendes selvangivelser. Dette prosjektet bør være satt i gang i løpet av første halvår 1995.”

På denne bakgrunn har Skattedirektoratet gjennomført et forprosjekt for å utrede et EDB-system for innberetning og behandling av næringsdrivendes selvangivelser. 28. mai 1998 sendte Finansdepartementet et notat om prøveprosjekt med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver (selvangivelse, næringsoppgave og øvrige vedlegg) fra næringsdrivende til ligningsmyndighetene på høring. Høringsfristen var satt til 14. august 1998. På bakgrunn av det arbeidet som er gjort og høringsinstansenes merknader, mener departementet at det er grunnlag for å innføre en prøveordning med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver til ligningsmyndighetene for enkelte grupper av næringsdrivende. Dersom et slikt prøveprosjekt blir vellykket, er det på noe sikt ønskelig å gjøre ordningen med tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver landsomfattende. Departementet vil vurdere dette senere.

Et slikt system for ligning av næringsdrivende (SLN) har som formål at næringsdrivende skal gis anledning til å benytte en enkel og funksjonell innlevering av opplysninger til skatteetaten. I tillegg tilstrebes det samordnede løsninger for elektronisk innlevering til skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene. Det er videre et mål at skatteetaten skal få et saksbehandlingsverktøy som kan gi kvalitetsheving og rasjonaliserings-effekter ved ligning av næringsdrivende.

Et vesentlig mål for samarbeidet mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene er at oppgavegiverne skal få et felles overleveringsverktøy å forholde seg til ved innlevering av pliktige oppgaver til alle de tre etatene. Departementet antar, i likhet med Nærings- og handelsdepartementet, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening og Handels- og Service-nærings Hovedorganisasjon, at en slik samordning vil lette den samlede innrapporteringen for den enkelte næringsdrivende og bidra til økt oppslutning om ordningen med elektronisk overlevering.

De ovennevnte målsettingene for system for ligning av næringsdrivende søkes oppnådd gjennom utvikling, testing og implementering av et system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger til skatteetaten. På sikt kan det også være aktuelt å utvikle og iverksette et system for ligningsbehandling av næringsdrivende. (Proposisjonen omhandler videre generelle merknader fra høringsinstansene, departementets vurderinger og forslag (bl.a. nærmere om prøvedriften, krav til signatur mv.).)

St.prp. nr. 67 (1998-99) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1999

Kap. 1618 Skattedirektoratet – skatteetaten, Post 01 Driftsutgifter

Som følge av at arbeidet med deler av de igangsatte IT-prosjektene er forskjøvet fra 1998 til 1999, er det behov for å øke bevilgningen under kap. 1618 Skattedirektoratet, post 01 Driftsutgifter med 5,5 mill. kroner.

1999-2000

St.prp. nr. 1 (1999-2000)

Investeringene knyttet til IT-systemer og IT-baserte arbeidsformer har som mål å effektivisere arbeidet med å skrive ut og kreve inn skatter, avgifter og toll. Blant prosjektene det arbeides med, nevnes nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3), nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) og et system for ligning av næringsdrivende (SLN). Det er risiko knyttet til kvalitet, kostnader og framdrift i prosjektene.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, herunder avsetningen på 216,7 mill. kroner til å utvikle nytt system for skatteoppkreving (SKARP), nytt system for merverdiavgiftsforvaltning (MVA3) og system for ligning av næringsdrivende (SLN), og til å videreføre utviklingen av systemet for forhåndsutfyllt selvangivelse for forskuddspliktige skattytere (PSA). Disse utgiftene har tidligere vært budsjettert på postene 01 og 45.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)
SLN-prosjektet er omtalt i St.prp. nr. 1 (1998-1999). Overordnet mål for SLN-prosjektet er at regnskapspliktige næringsdrivende skal benytte en enkel og funksjonell overlevering av opplysninger til skatteetaten. Det er videre et overordnet mål for prosjektet at skatteetaten får

et saksbehandlingsverktøy som gir kvalitetsheving og rasjonaliseringseffekter ved ligning av næringsdrivende.

Utviklingsarbeidet i SLN omfatter to systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger til skatteetaten
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

I forbindelse med SLN-prosjektet er det etablert et samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene for å realisere en samordnet løsning for elektronisk overlevering av data fra de næringsdrivende til de tre etatene, jf. omtale av elektronisk innrapportering fra næringsdrivende under kap. 1620 Statistisk sentralbyrå. En slik samordning vil kunne lette den samlede innrapporteringen for den enkelte næringsdrivende og bidra til økt oppslutning om ordningen med elektronisk innrapportering.

Det er utarbeidet en lønnsomhetsanalyse av SLN-prosjektet over virkninger for de næringsdrivende og for de tre samarbeidende etatene. Denne analysen viser at prosjektet har god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Gjennomføring av prosjektet antas å ville gi betydelige effektiviseringsgevinster for næringslivet når de nye løsningene for elektronisk innrapportering er tatt i bruk. I skatteetaten forventes SLN å gi arbeidsbesparende og kvalitetsmessige gevinster i ligningsbehandlingen.

Det er gjennomført en risikoanalyse knyttet til utvikling og gjennomføring av SLN. Foruten skatteetatens evne til å rekruttere og beholde kvalifisert personell, er den største usikkerhetsfaktoren trolig knyttet til den teknologiske utviklingen. I kostnadsanslaget for overleveringsløsningen er det innarbeidet en avsetning (10 prosent) for å dekke opp for usikkerheten i prosjektet. Løpende overvåking av risikonivå med tilhørende oppfølging av tiltak inngår ellers som en del av prosjektets styrings- og rapporteringssystem.

I 1999 har arbeidet i SLN-prosjektet i hovedsak vært knyttet til å utarbeide løsningsbeskrivelser samt anskaffe programvare og tjenester for bruk i pilotløsninger i forbindelse med elektronisk innrapportering. Det tas sikte på å prøve ut en ordning med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver til ligningsmyndighetene for enkelte grupper av næringsdrivende for inntektsårene 1998 og 1999. Dersom prøveordningen blir vellykket, er det aktuelt å gjøre ordningen med tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver landsomfattende fra og med likningen for inntektsåret 2001. Det tas sikte på at endelige løsninger for SLN, inklusive ligningsbehandlingssystemet, settes i drift fra år 2004.

Arbeidet med å utvikle, innføre og drifte system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger er for perioden 2000–2003 anslått å koste ca. 102 mill. kroner for skatteetaten. I tillegg kommer utgifter for deltakelsen til Statistisk sentralbyrå (22 mill. kroner) og Brønnøysundregistrene (7 mill. kroner). I budsjettet for år 2000

under kap. 1618 er det avsatt totalt 76 mill. kroner til SLN-prosjektet, hvorav 45 mill. kroner er knyttet til elektronisk overlevering. De resterende midlene er avsatt til ligningsbehandlingsdelen. Departementet vil komme tilbake til en kostnadsramme for ligningsbehandlingssystemet.

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 65 (1997–98) og St.prp. nr. 1 (1998–99) er det redegjort for MVA3-prosjektet. Systemet som utvikles, skal erstatte den eksisterende løsningen (MVA2). Høsten 1998 ble strategien for gjennomføring av prosjektet endret fra utvikling i egen regi til utvikling i regi av en ekstern leverandør. I 1999 er arbeidet med spesifisering av løsningen videreført.

Det ble i juli 1999 inngått avtale med den eksterne leverandøren om utvikling av systemet. I forbindelse med avtale med ny leverandør er framdriftsplanen for prosjektet endret. Tidspunktet for utplassering av systemets første versjon er forskjøvet fra 2000 til 2. kvartal 2001. Total løsning er planlagt gjennomført i løpet av 2. kvartal 2002.

Det er fortsatt knyttet stor usikkerhet til framdriften. Tilgang på bemanning med god teknisk kompetanse og kunnskaper om fagområdet vil fremdeles være en kritisk faktor i prosjektet. I budsjettet for år 2000 er det avsatt 69,5 mill. kroner til MVA3-prosjektet.

Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1998–99) er det redegjort for SKARP-prosjektet. Etter at et forprosjekt i samarbeid med valgt leverandør ble avsluttet i første halvår 1998, ble forprosjektrapporten sendt til uttalelse hos landets kommuner, Kommunenes Sentralforbund og Riksrevisjonen. Uttalelsene er innarbeidet i sluttrapporten til forprosjektet, som forelå i desember 1998.

I annen halvdel av 1998 ble det etablert et hovedprosjekt, og Skattedirektoratet ble i juli 1999 gitt et revidert prosjektmandat for det videre arbeidet med SKARP. Det framgår av mandatet at SKARP-prosjektet skal ta sikte på å utvikle en innfordringsløsning som er god nok til å kunne anvendes i alle kommuner. Eventuelle alternative innfordringsløsninger avvises ikke i prinsippet, men de må i tilfelle benytte et definert grensesnitt, samt gjennomgå nødvendig testing og en godkjenningsordning. Videre åpner mandatet for at prosjektet legger en distribuert driftsmodell til grunn for det videre arbeidet for blant annet å sikre konkurranse mellom tjenesteleverandører. Det forutsettes imidlertid at en slik driftsmodell ivaretar bl.a. krav til revisjon og konsolidering av data. Ettersom innkrevingsarbeidet ved skattefogdkontorene og de kommunale skatteoppkreverne skjer i henhold til et regelverk som grunnleggende sett er likt, legges det opp til en viss samordning av tekniske og funksjonelle løsninger mellom SKARP- og MVA3-prosjek-

tet. Samordningen skal ivaretas ved å avstemme planer og funksjonelle spesifikasjoner for de to løsningene på definerte tidspunkter.

Systemutviklingen er delt opp i følgende tre leveranser:

- basisløsning (tilstrekkelig funksjonalitet til pilotdrift)
- utvidet løsning (landsdekkende funksjonalitet)
- landsdekkende løsning (funksjonalitet for overgang til ett felles system)

Arbeidet med å spesifisere en basisløsning startet opp høsten 1998. I forbindelse med dette arbeidet er det etablert flere arbeidsgrupper hvor brukere fra skatteoppkreverkontorene er med på å spesifisere den nye løsningen. I henhold til prosjektets planer skal det sendes ut forespørsel om utvikling av basisløsningen i oktober 1999. Etter at arbeidet med spesifisering av basisløsningen er ferdig, vil arbeidet med spesifisering av utvidet løsning påbegynnes. Det tas sikte på å etablere pilotdrift i tre til fire kommuner mot slutten av 2001. Dette prosjektet er meget komplisert, og det er knyttet usikkerhet til framdriften. I budsjettet for år 2000 er det avsatt 57 mill. kroner til SKARP-prosjektet.

St.prp. nr. 30 (1999-2000) Ny saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 1999

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) vil bidra til å gi riktig avgiftsinngang til staten, samt å effektivisere og øke kvaliteten på merverdiavgiftsforvaltningen. I tillegg vil det nye forvaltningssystemet tilby enklere innrapportering av omsetningsoppgaver for næringsdrivende.

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) er det lagt til grunn at en første versjon av MVA3 skal utplasseres i løpet av 2. kvartal 2001, mens total løsning (inkludert versjon 2) har vært planlagt utplassert i løpet av 2. kvartal 2002. For å redusere risikoen i prosjektet ytterligere legges det nå opp til en etappevis utvikling av versjon 1. Dette innebærer at systemets basisversjon vil bli utplassert i løpet av 2. kvartal 2001. Basisversjonen vil bli utvidet med ytterligere fire leveranser før systemets versjon 1 vil være komplett og utplassert innen utgangen av 2. kvartal 2002.

De samlede kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 1 er anslått til 315 mill. kroner for perioden 1997–2002. Anslaget inkluderer ikke kostnader knyttet til teknisk infrastruktur. Denne inngår i Skattedirektoratets ordinære utskiftninger.

Versjon 1 vil være et selvstendig forvaltningssystem. Det er ikke tatt stilling til omfanget av funksjonalitet i en eventuell versjon 2 av systemet. Departementet vil komme tilbake til en kostnadsramme for versjon 2 i St.prp. nr. 1 (2000–2001).

St.prp. nr. 61 (1999-2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000

Kap. 1618 Skattedirektoratet – skatteetaten

Det er behov for å omdisponere mellom bevilgninger på driftsposter og investeringsposter til en del større prosjekter innenfor Skattedirektoratet. Det samme gjelder mellom driftspostene 01 og 22. På denne bakgrunnen foreslås det en omdisponering fra post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold til postene 01 og 22 på til sammen 71,5 mill. kroner. Post 01 Driftsutgifter foreslås økt med 49,2 mill. kroner, mens post 22 Større IT-prosjekter foreslås økt med 22,3 mill. kroner. Forslagene til omdisponeringer innebærer ikke endringer i aktivitetene som Stortinget tidligere har vedtatt.

Post 01 Driftsutgifter

Post 01 Driftsutgifter foreslås økt med 49,2 mill. kroner som følge av omdisponering. I tillegg foreslås post 01 redusert med 3,0 mill. kroner som en del av det samlede inndekningsopplegget. Reduksjonen gjøres ved noe redusert aktivitet og utsettelse av enkelte anskaffelser. Netto foreslås kap. 1618 Skattedirektoratet post 01 Driftsutgifter økt med 46,2 mill. kroner.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Post 22 foreslås økt med 22,3 mill. kroner som følge av omdisponering. I tillegg foreslås posten redusert med 5 mill. kroner som en del av det samlede inndekningsopplegget. Reduksjonen på posten vil blant annet gjelde prosjektet "System for ligning av næringsdrivende" (SLN). Reduksjonen vil føre til mindre forskyvninger i prosjektet. Netto foreslås kap. 1618 Skattedirektoratet post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres, økt med 17,3 mill. kroner.

Kap. 1618 Skattedirektoratet post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres, foreslås redusert med 71,5 mill. kroner.

2000-2001

St.prp. nr. 1 (2000-2001)

Etatene under Finansdepartementet er viktige institusjoner for blant annet å sikre statens inntekter. I disse etatene arbeides det med flere utviklingsprosjekter som har som viktig mål å effektivisere blant annet kjerneoppgavene som etatene utfører.

Investeringene har som mål å effektivisere arbeidet med å skrive ut og kreve inn skatter, avgifter og toll. Nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3) og nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) er blant de prosjektene det arbeides med. Det er risiko knyttet til kvalitet, kostnader og framdrift i disse prosjektene.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, som utvikling av nytt system for skatteoppkreving (SKARP), utvikling av nytt system for merverdiavgiftsforvaltning (MVA3), utvikling av system for likning av næringsdri-

vende (SLN) samt utvikling av et nytt aksjonærregister. Totalt foreslås det avsatt 294,8 mill. kroner i 2001.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)
I St.prp. nr. 1 (1999–2000) er det redegjort for SLN-prosjektet. Utviklingsarbeidet i SLN-prosjektet omfatter to systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger til offentlige etater
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

Skattedirektoratet samarbeider med Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene om utvikling av en samordnet løsning for elektronisk innrapportering fra næringsdrivende til de tre etatene. Elektronisk innrapportering vil gi effektiviseringsgevinster for både de næringsdrivende og etatene. Skatteetaten vil i større grad gå over til maskinell ligningsbehandling av næringsdrivende. Dette vil gi økt kvalitet og effektivitet i likningsbehandlingen.

I år 2000 har arbeidet i SLN-prosjektet vært knyttet til å utarbeide løsningsbeskrivelser og anskaffe programvare og tjenester for bruk i pilotløsninger i forbindelse med elektronisk innrapportering. En ordning med elektronisk overlevering av ligningsoppgaver til ligningsmyndighetene er under utprøving. Dersom prøveordningen blir vellykket, er det aktuelt å gjøre ordningen med tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver landsomfattende fra og med ligningen for inntektsåret 2001. Det knyttes en viss risiko til en slik framdrift.

I år 2000 er det også utarbeidet et grunnlag for utvikling og anskaffelse av et elektronisk ligningsbehandlingssystem. Det tas sikte på å inngå avtale med ekstern leverandør høsten 2000 for kjernefunksjonaliteten i dette systemet. Det tas sikte på at endelige løsninger for SLN, inklusive ligningsbehandlingssystemet, settes i drift fra 2004.

Samlet kostnadsramme for SLN-prosjektet er for perioden 2000–2003 anslått til 346 mill. kroner, herunder 117 mill. kroner til utvikling og innføring av system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger, og 229 mill. kroner til utvikling og innføring av ligningsbehandlingssystemet. Kostnadsanslaget knyttet til elektronisk overlevering er økt med 15 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (1999–2000). Dette skyldes at det er nødvendig å utrede og eventuelt utvikle alternative løsninger for elektronisk innrapportering for å oppnå den forventede oppslutning fra de næringsdrivende. I tillegg kommer utgifter for deltakelsen til Statistisk sentralbyrå (22 mill. kroner) og Brønnøysundregistrene (7 mill. kroner). I budsjettforslaget for skatteetaten for 2001 er det avsatt 75,4 mill. kroner til SLN-prosjektet.

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.prp. nr. 30 (1999–2000) er det redegjort for MVA3-prosjektet. Det er inn-

gått avtale med en ekstern leverandør av programvare for basisversjonen i nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften. Basisversjonen vil bli utplassert i løpet av 2. kvartal 2001. Basisversjonen vil bli utvidet med ytterligere fire leveranser før systemets versjon 1 vil være komplett og utplassert innen utgangen av 2. kvartal 2002. Det er knyttet en viss risiko til prosjektets framdrift og funksjonalitet, jf. omtale av merverdiavgiftsreformen nedenfor.

Det legges opp til at systemets versjon 1 vil bli utvidet med en del tilleggsfunksjonalitet i en versjon 2. De samlede kostnadene knyttet til utvikling og innføring av versjon 2 er anslått til 26 mill. kroner. I budsjettet for 2001 er det avsatt 86,1 mill. kroner til MVA3-prosjektet.

Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) er det redegjort for SKARP-prosjektet. Systemutviklingen er delt opp i følgende tre leveranser:

- basisløsning (tilstrekkelig funksjonalitet til pilotdrift)
- utvidelse 1 (vil sammen med basisløsningen danne grunnlag for landsdekkende innføring)
- utvidelse 2 (vil sammen med ovennevnte to leveranser være prosjektets sluttprodukt)

Skattedirektoratet har inngått avtale med en ekstern leverandør av programvare for basisløsning i nytt forvaltningssystem for skatteoppkrevere. Basisløsningen består i hovedsak av funksjonalitet for reskontro og regnskapsføring i tillegg til innfordringsfunksjonalitet. Basisløsningen skal inneholde tilstrekkelig funksjonalitet til å kunne settes i pilotdrift i tre kommuner. I forbindelse med inngåelse av avtale med leverandøren av basisløsningen er framdriftsplanen for prosjektet endret. Pilotdrift av basisløsningen er forskjøvet med ett år og vil starte opp høsten 2002. Prosjektet vil etter foreliggende planer være avsluttet 31. desember 2005.

I budsjettet for 2001 er det avsatt 107 mill. kroner til SKARP-prosjektet. Kostnadene forbundet med å utvikle basisløsningen og gjennomføre pilotdrift av denne er anslått til 375 mill. kroner. Samlet kostnadsramme vil, i tillegg til kostnader forbundet med utvikling av basisløsning og pilotdrift, omfatte kostnader til blant annet ytterligere systemutvidelser og forberedelse og gjennomføring av landsdekkende innføring. Departementet vil komme tilbake til en samlet kostnadsramme for prosjektet i 2001.

2001-2002

St.prp. nr. 1 (2001-2002)

Etatene under Finansdepartementet er viktige institusjoner for blant annet å sikre statens inntekter. I disse etatene arbeides det med flere utviklingsprosjekter som har som et viktig mål å effektivisere blant annet kjerneoppgavene som etatene utfører.

En versjon av et nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3) ble satt i drift 1. juli 2001. Det er også

etablert en landsdekkende ordning for elektronisk innlevering av omsetningsoppgaver. Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) og nytt aksjonærregister er andre prosjekter det arbeides med. Det er risiko knyttet til kvalitet, kostnader og framdrift i disse prosjektene.

Etaten vektlegger aktiv og effektiv utnyttelse av ny teknologi i oppgaveløsningen. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de store IT-prosjektene i etaten. Slike prosjekter er generelt beheftet med risiko med hensyn til kvalitet, økonomi og framdrift.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, som utvikling av nytt system for skatteoppkreving (SKARP), utvikling av nytt system for merverdiavgiftsforvaltning (MVA3), utvikling av system for ligning av næringsdrivende (SLN) og utvikling av et nytt aksjonærregister. Post 22 er for 2002 budsjettert til 376,4 mill. kroner. Beløpet inkluderer ikke merverdiavgift på tjenester, jf. omtalen under post 01.

Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1999–2000), St.prp. nr. 30 (1999–2000) og St.prp. nr. 1 (2000–2001) er det redegjort for MVA3-prosjektet. MVA3 vil bidra til å gi riktig avgiftsinngang til staten, og effektivisere og gi høyere kvalitet på merverdiavgiftsforvaltningen. En landsdekkende ordning for elektronisk innlevering av omsetningsoppgaver ble etablert fra 1. mars 2001. En versjon av MVA3 ble satt i produksjon 1. juli 2001. Denne versjonen har hatt feil og mangler som har berørt arbeidet med forvaltning av merverdiavgift. Sammen med leverandørene arbeider Skattedirektoratet for å rette opp manglene. Problemene rundt igangsettingen av versjonen har ført til merkostnader som har skapt usikkerhet rundt kostnadsrammen. Versjonen som er satt i drift, vil bli utvidet med ytterligere funksjonalitet før systemets versjon 1 er komplett. Dette arbeidet er noe forsinket. Det legges videre opp til at systemets versjon 1 vil bli utvidet med en del tilleggsfunksjonalitet i en versjon 2. I budsjettet for 2002 er det foreslått avsatt 35,7 mill. kroner til MVA3-prosjektet.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.prp. nr. 1 (2000–2001) er det redegjort for SLN-prosjektet. SLN-prosjektet skal gi et landsdekkende tilbud om elektronisk innrapportering av selvangivelser og ligningsoppgaver fra næringsdrivende. Utviklingsarbeidet i prosjektet omfatter to systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsopplysninger til offentlige etater
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

Skattedirektoratet samarbeider med Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene om å utvikle en samordnet løsning for elektronisk innrapportering av ligningsopplysninger/regnskapsdata fra næringsdrivende til de tre etatene. Elektronisk innrapportering vil gi effektivise-

ringsgevinster for både de næringsdrivende og etatene. Skatteetaten vil også i større grad gå over til maskinell ligningsbehandling av næringsdrivende, noe som vil gi økt kvalitet og effektivitet i ligningsbehandlingen.

I 2001 har arbeidet i prosjektet blant annet vært knyttet til elektronisk innrapportering fra næringsdrivende i fem pilotkommuner. Skattedirektoratet tar sikte på å gjøre ordningen med tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver landsdekkende fra og med likningen for inntektsåret 2001. I 2001 har det også vært arbeidet med å utvikle det elektroniske likningsbehandlingssystemet. Ligningsbehandlingssystemet skal i første omgang settes i drift i 22 kommuner i 2002. Det er planlagt landsdekkende drift fra 2004. Risikoen i prosjektet er særlig knyttet til i hvilket omfang næringsdrivende vil ta i bruk den elektroniske innrapporteringsløsningen. I budsjettet for 2002 er det foreslått avsatt 97 mill. kroner til prosjektet.

Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) og i St.prp. nr. 1 (2000–2001) er det redegjort for SKARP-prosjektet.

Utviklingsarbeidet i prosjektet er delt opp i to hoveddeler:

- utvikling av basisløsning og pilotdrift av denne
- utvikling av utvidelser som er nødvendige for landsdekkende innføring

Basisløsningen er planlagt satt i pilotdrift i tre kommuner i Østfold i løpet av høsten 2002. Basisløsningen består i hovedsak av funksjonalitet for regnskapsføring. Etter gjennomført pilotdrift planlegges det nye systemet innført på landsbasis i løpet av 2004 og 2005. Beslutningen om landsdekkende innføring vil etter planen omtales i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Kostnadene forbundet med å utvikle basisløsningen og gjennomføre pilotdrift av denne er fastsatt til 375 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001). Det vil i tillegg være kostnader til blant annet ytterligere systemutvidelser, og forbedelse og gjennomføring av landsdekkende innføring. Samlet kostnadsramme for prosjektet er anslått til ca. 905 mill. kroner. Det er knyttet en viss usikkerhet til prosjektets framdrift. I budsjettet for 2002 er det foreslått avsatt 221,9 mill. kroner til SKARP-prosjektet.

2002-2003

St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Etaten vektlegger aktiv og effektiv utnyttelse av ny teknologi i oppgaveløsningen. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de store IT-prosjektene i etaten. Slike prosjekter er generelt beheftet med høy risiko med hensyn til kvalitet, økonomi og framdrift.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, som blant annet utvikling av nytt system for skatteoppkreving (SKARP), utvikling av system for likning av næringsdrivende (SLN), og nytt system for alternativ

innrapportering (AltInn-prosjektet). For 2003 foreslås det bevilget 328,2 mill. kroner under post 22.

Nytt system for forvaltning av merverdiavgiften (MVA3-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) er det redegjort for MVA3-prosjektet. MVA3 er et moderne og fleksibelt system, med et betydelig potensial for videre utvikling av kvaliteten og effektiviteten av merverdiavgiftsforvaltningen. Første versjon av MVA3 ble satt i drift 2. juli 2001, samtidig med at merverdiavgiftsreformen trådte i kraft. Påløpte kostnader for utviklingen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften fram til systemet ble satt i drift, er 280 mill. kroner. Løsningen pr. 2. juli 2001 manglet imidlertid funksjonalitet, estimert til 40 mill. kroner, i forhold til det tidligere anslaget, jf. anslaget i St.prp. nr. 30 (1999–2000) på 315 mill. kroner. MVA3-løsningen som ble satt i drift, inneholdt feil og mangler. Det har derfor i perioden fram til 1. august 2002 vært arbeidet med å rette alle vesentlige feil og mangler. I perioden 2. juli 2001 – 1. august 2002 har det påløpt 95 mill. kroner til blant annet retting, stabilisering og drift av løsningen. Økte kostnader er dekket innen vedtatt bevilgning under kap. 1618 Skatteetaten.

MVA3-prosjektet vil som prosjekt bli avsluttet høsten 2002. Systemet tilfredsstiller i dag grunnleggende krav til en forsvarlig og betryggende merverdiavgiftsforvaltning. Det gjenstår imidlertid fortsatt behov for ytterligere funksjonalitet for å kunne utnytte systemet bedre. Dette gjelder i vesentlig grad funksjonalitet som skal bedre kontrollen og effektivisere innkrevingen i dette store avgiftssystemet, som skal håndtere ca. 133 mrd. kroner i 2003. Dette arbeidet vil bli fulgt opp av linjeorganisasjonen i Skattedirektoratet. I budsjettet for 2003 er det foreslått avsatt 40 mill. kroner til dette formålet.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) er det redegjort for SLN-prosjektet. SLN-prosjektet skal gi et landsdekkende tilbud om elektronisk innrapportering av selvangivelser og ligningsoppgaver fra næringsdrivende, i tillegg til IT-støttet saksbehandling internt i skatteetaten.

Utviklingsarbeidet i prosjektet omfatter to systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsoppløsninger til offentlige etater
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

Elektronisk innrapportering vil gi effektiviseringsgevinster for både de næringsdrivende og etatene. Maskinell ligningsbehandling av næringsdrivende vil gi økt kvalitet og effektivitet i ligningsbehandlingen. Fra 2002 har det vært et landsdekkende tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver. Rapporteringsgraden i 2002 var ca. 15 prosent.

Ligningsbehandlingssystemet er i første omgang satt i pilotdrift ved 7 ligningskontor for 22 kommuner i 2002. Det er planlagt landsdekkende drift fra 2004. I budsjettet for 2003 er det foreslått avsatt 94,9 mill. kroner til SLN-prosjektet.

Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) er det redegjort for SKARP-prosjektet. SKARP-prosjektet utvikler en ny systemløsning for et samlet regnskap for all skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Løsningen vil bidra til en mer effektiv innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringsliv og brukere. Utviklingsprosjektet er delt opp i to hoveddeler:

- utvikling av basisløsning og pilotdrift av denne
- utvikling av utvidelser som er nødvendige for landsdekkende innføring

Leverandøren er forsinket med utviklingen og levering av basisløsningen i forhold til de opprinnelige planene. Start av pilotdrift vil måtte utsettes med om lag ett år. Det tas sikte på å sette basisløsningen i pilotdrift i tre kommuner i Østfold annet halvår 2003. Det nye systemet er planlagt innført på landsbasis puljevis, med start tidligst høsten 2004. Prosjektet er under replanlegging. Forsinkelsen har ført til økt usikkerhet knyttet til prosjektets framdrift og kostnader. Beslutning om landsdekkende innføring vil bli forelagt Stortinget. I budsjettet for 2003 er det foreslått avsatt 216,8 mill. kroner til SKARP-prosjektet.

St.prp. nr. 40 (2002–2003) Ny saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Det vises til omtale av prosjektet System for ligning av næringsdrivende (SLN) i St.prp. nr. 1 (2001–2002). For å opprettholde framdriften i utviklingsarbeidet, foreslås det å øke bevilgningen til prosjektet under kap. 1618 Skatteetaten, post 22 Større IT-prosjekter med 35 mill. kroner.

St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003

Post 10 (Ny) Tilbakebetaling

Det vises til omtalen av nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet) i denne stortingsproposisjonen. I forbindelse med heving av avtalen med hovedleverandøren av basisløsningen til nytt skatteregnskap, har Skattedirektoratet mottatt en netto erstatning på 115 mill. kroner. I tillegg har Skattedirektoratet mottatt en restitusjon på 5 mill. kroner. Det foreslås å bevilge 120 mill. kroner under kap. 4618, (ny) post 10 Tilbakebetaling.

Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) er det redegjort for SKARP-prosjektet, herunder usikkerhet knyttet til prosjektets framdrift og kostnader. Kostnadsrammen er fastsatt til 905 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002).

SKARP-prosjektet utvikler en ny systemløsning for et samlet regnskap for all skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Løsningen vil i tillegg bidra til en mer effektiv

innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringsliv og øvrige brukere. Utviklingsprosjektet er delt opp i to deler.

Skattedirektoratet har valgt å benytte en ekstern leverandør for utvikling av basisløsning til nytt skatteregnskap. På grunn av vesentlig forsinkelse av leveransen hevet Skattedirektoratet i februar 2003 kontrakten med hovedleverandøren, som aksepterte hevingen. I den forbindelse har Skattedirektoratet mottatt en erstatning på 115 mill. kroner, i tillegg til en restitusjon på 5 mill. kroner. Beløpet på totalt 120 mill. kroner foreslås ført på kap. 4618 Skatteetaten, (ny) post 10 Tilbakebetaling, jf. omtale under kap. 4618, post 10.

Skattedirektoratet gjennomgår prosjektet med sikte på at det kan realiseres innenfor fastsatte rammer. Skattedirektoratet har i denne sammenheng gjennomført en ny vurdering av kravspesifikasjonen med sikte på å inngå avtale med ny leverandør. Planlagt tidspunkt for pilotdrift annet halvår 2003, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003), vil måtte utsettes. Tidspunkt for planlagt innføring av systemet på landsbasis vil også måtte forskyves. Det vil bli gitt en nærmere orientering om framdrift i prosjektet i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Det er fortsatt knyttet risiko til prosjektets framdrift, kostnader og funksjonalitet.

2003–2004

St.prp. nr. 1 (2003–2004)

Etaten vektlegger aktiv og effektiv utnyttelse av ny teknologi i oppgaveløsningen. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de store IT-prosjektene i etaten. Slike prosjekter er generelt beheftet med risiko med hensyn til kvalitet, økonomi og framdrift.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til utvikling av nytt system for skatteoppkreving (SKARP) og nytt system for web-basert, elektronisk innrapportering (AltInn-prosjektet). For 2004 foreslås det bevilget 133,3 mill. kroner under post 22.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) er det redegjort for SLN-prosjektet. SLN-prosjektet skal gi et landsdekkende tilbud om elektronisk innrapportering av selvangivelser og likningsoppgaver fra næringslivet, i tillegg til IT-støttet saksebehandling internt i skatteetaten. Utviklingsarbeidet i prosjektet omfatter to systemer:

- system for elektronisk overlevering av ligningsoppløsninger til offentlige etater
- system for ligningsbehandling av næringsdrivende

Fra 2002 har det vært et landsdekkende tilbud om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver. Rapporteringsgraden i 2002 var ca. 15 prosent, noe som er 5 prosent høyere enn forventet. Det ventes en rapporteringsgrad på ca. 30 prosent i 2003 og 50 prosent i 2004. Denne avgiverløsningen er planlagt erstattet av ny løsning i 2004 (AltInn).

Ligningsbehandlingssystemet ble satt i pilotdrift ved 5 fylkesskattekontor og 7 ligningskontor for 22 kommuner i 2002. I 2003 bruker 25 ligningskontor, fordelt på 18 fylker, SLN i sitt arbeid. Prosjektet avsluttes 31.12.2003, og systemet vil settes i landsdekkende drift fra 2004. Kostnadsrammen for SLN-prosjektet ble i St.prp. nr. 1 (2000–2001) oppgitt til 346 mill. kroner for perioden 2000–2003. I tillegg kommer justeringer for prisstigning og innføring av merverdiavgift på tjenester. I budsjettet for 2004 er det foreslått avsatt 70,3 mill. kroner til innføring og drift i skatteetaten.

Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet)

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) er det redegjort for SKARP-prosjektet, herunder usikkerhet knyttet til prosjektets framdrift og kostnader. Kostnadsrammen er fastsatt til 905 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002).

SKARP-prosjektet utvikler en ny systemløsning for et samlet regnskap for all skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Løsningen skal bidra til en mer effektiv innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringsliv og brukere. Prosjektet er delt opp i tre deler:

- utvikling av basisløsning og pilotdrift av denne
- utvikling av utvidelser som er nødvendige for landsdekkende innføring
- landsdekkende innføring av løsningen

Skattedirektoratet har valgt å benytte en ekstern leverandør for utvikling av basisløsning til nytt skatteregnskap. På grunn av vesentlig forsinkelse av leveransen hevet Skattedirektoratet i februar 2003 kontrakten med hovedleverandøren. I den forbindelse har skatteetaten mottatt en erstatning på 115 mill. kroner, i tillegg til en restitusjon på 5 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 65 (2002–2003).

Det ble inngått kontrakt med ny leverandør i august 2003. Planlagt tidspunkt for pilotdrift (annet halvår 2003), jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003), vil måtte utsettes, og tidspunkt for planlagt innføring av systemet på landsbasis vil måtte forskyves. Det ventes oppstart av pilotdrift høsten 2005 og start av landsdekkende innføring tidligst 2. halvår 2006. Det er knyttet risiko til prosjektet. I budsjettet for 2004 er det foreslått avsatt 119,2 mill. kroner til prosjektet.

2004–2005

St.prp. nr. 1 (2004–2005)

Etaten vektlegger aktiv og effektiv utnyttelse av ny teknologi i oppgaveløsning. Nedenfor følger nærmere beskrivelse av de store IT-prosjektene i etaten. Slike prosjekter er generelt beheftet med risiko med hensyn til kvalitet, økonomi og framdrift.

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, som blant annet utvikling av nytt system for skatteoppkreving (SKARP) og deler av videreutviklingen av aksjo-

nærregisteret. For 2005 foreslås det bevilget 151,3 mill. kroner under post 22.

System for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet)
I St.prp. nr. 1 (2002–2003) er det redegjort for SLN-prosjektet. Fra 2002 har det vært et landsdekkende tilbud for næringsdrivende (personlige og selskaper) om elektronisk overlevering av ligningsoppgaver. Rapporteringsgraden har vært jevnt økende. I 2003 var det ca. 120 000 næringsdrivende som leverte elektronisk. Dette tilsvarer 40 prosent av landets aksjeselskaper og 15 prosent av de personlig næringsdrivende. Skatteetaten arbeider for å øke denne andelen ytterligere.

Prosjektet ble avsluttet 31.12.2003 med planlagt funksjonalitet og innenfor avsatte tids- og kostnadsrammer, og systemet ble satt i landsdekkende drift fra 1. mars 2004. Fra og med 2004 skjer innrapporteringen gjennom AltInn-løsningen.

Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet)
SKARP-prosjektet utvikler en ny systemløsning for et samlet regnskap for all skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Løsningen vil bidra til en mer effektiv innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringsliv og brukere. Kostnadsrammen for prosjektet er fastsatt til 905 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002), som justert for prisstigning tilsvarer 963,9 mill. kroner.

Utviklingsprosjektet er delt opp i tre deler:

- utvikling av basisløsning og pilotdrift av denne
- utvikling av utvidelser som er nødvendige for landsdekkende innføring
- landsdekkende innføring av løsningen

Det er valgt en ekstern leverandør for utvikling av basisløsning til nytt skatteregnskap. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) er det redegjort for SKARP-prosjektet, herunder heving av avtale med tidligere leverandør, inngåelse av kontrakt med ny leverandør i august 2003 og tidsfor skyvning av ferdigstillelse.

Det tas sikte på pilotdrift basert på det nye systemet fra høsten 2005 og start av landsdekkende innføring i andre halvår 2006. Det er fortsatt knyttet risiko til prosjektet. I budsjettet for 2005 er det foreslått avsatt 125,5 mill. kroner til prosjektet.

2005–2006

St.prp. nr. 1 (2005–2006)

Post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres

Posten omfatter bevilgning til større IT-prosjekter, som blant annet nytt system for skatteinnkreving (SKARP), deler av videreutviklingen av aksjonærregisteret og utvikling av nytt system for likning og saksbehandling (SL). For 2006 foreslås det bevilget 180,5 mill. kroner under post 22.

Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreving (SKARP-prosjektet)

I SKARP-prosjektet utvikles et nytt innkreivings- og regnskapssystem for all skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Løsningen vil bidra til en mer effektiv innfordring, bedre informasjonstilgang og bedre tjenester overfor næringsliv og brukere. Kostnadsrammen for prosjektet er fastsatt til 905 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002), som justert for prisstigning tilsvarer 975,1 mill. kroner. (På grunn av prosjektets langvarighet har en ikke grunnlag for å angi hvor mye merverdiavgift utgjør av kostnadsrammen.) Basisversjonen av systemet ble levert for godkjenning i mai 2005. Pilotdrift startet ved to kontorer i august 2005, og utvides med fem kontorer våren 2006. Start av landsdekkende innføring er planlagt andre halvår 2006. Prosjektets omfang og kompleksitet tilsier at det fortsatt er knyttet risiko til prosjektet. I budsjettet for 2006 er det foreslått avsatt 121,6 mill. kroner til prosjektet.



257 814 5 905 78 691 3 175 87 20 662 328 7 894 823 -7 490 960 549



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2006

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 -843 761 -651 556 60 744 34 158