



Prüfung des IKT- Schlüsselprojektes FISCAL-IT

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.13506.605.00197.08
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 4
Complément d'informations	E-Mail: cornelia.simmen@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 0041 58 464 10 83
Additional information	
Originaltext	Originaltext
Texte original	Texte original
Testo originale	Testo originale
Original text	Original text
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV

Das Wesentliche in Kürze

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte prüft die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die vom Bundesrat jährlich definierten IKT-Schlüsselprojekte. FISCAL-IT wurde im Jahr 2013 als IKT-Schlüsselprojekt bezeichnet. Die EFK prüfte dieses gemeinsam von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zu realisierende Programm im November und Dezember 2013.

Das Programm FISCAL-IT ist im 1. Quartal 2013 offiziell gestartet worden. Für dessen Realisierung wurde auf die Erfahrungen aus dem abgebrochenen Projekt INSIEME zurückgegriffen. Im Zentrum steht nach wie vor eine rasche Ablösung aller Systeme, welche den Status „end of life“ erreicht haben. Unter dem Programm sind 29 Projekte definiert, welche unter einem einheitlichen Programm-Management und Architekturkonzept realisiert werden sollen. Daneben gibt es sieben weitere, sogenannte NON-FISCAL-IT-Projekte, mit denen Systeme abgelöst werden, die für die Sicherstellung des laufenden Betriebes notwendig sind. Weiter sollen auch die Prozesse harmonisiert werden, d. h. mit den neuen Werkzeugen sollen die Aufgaben entflochten werden, so dass Support und Fach getrennt werden können. Die damit verbundenen organisatorischen Veränderungen sind nicht Bestandteil des Programmes FISCAL-IT. Sie werden in einer eigenen Projektorganisation abgehandelt, müssen aber mit FISCAL-IT in Einklang gebracht werden und können je nach Umsetzungszeitpunkt ein Risikofaktor werden. Bei allen Vorhaben steht im Vordergrund, dass die technischen Voraussetzungen für gemeinsam genutzte Funktionen geschaffen werden und mit den neuen Systemen das Online-Angebot ausgeweitet werden kann.

Die EFK hat insgesamt einen guten Eindruck vom Gesamtprogramm FISCAL-IT erhalten. Es wird entsprechend der Komplexität gesteuert und überwacht. Trotz instabiler Rahmenbedingungen ist in kurzer Zeit einiges erreicht worden und der Wille sowie die Motivation zur Erreichung der Ziele sind spürbar. Aber der Druck auf das Programm ist überall spürbar, so dass dieser einen wesentlichen Risikofaktor für das Erreichen der Ziele darstellt. In einzelnen Bereichen sind weitere Risiken vorhanden, die jedoch mehrheitlich erkannt und für welche bereits Gegenmassnahmen ergriffen worden sind. Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht beurteilt werden, ob die gesetzten Ziele im dafür vorgesehenen Zeitraum auch wirklich umgesetzt werden können. Der Fokus der Prüfung lag deshalb auf der Beurteilung, ob das Programm so aufgesetzt und die Rahmenbedingungen derart sind, dass sie eine erfolgreiche Umsetzung unterstützen. Trotz der in den letzten Monaten geschaffenen Grundlagen wird der Erfolg des Programms davon abhängen, dass alle beteiligten Verwaltungseinheiten und involvierten Personen FISCAL-IT als gemeinsame Aufgabe verstehen und ihr Handeln dementsprechend ausrichten. Dies betrifft vor allem die Zusammenarbeit zwischen BIT und ESTV.

Die wesentlichen Feststellungen sind im Folgenden aufgeführt. Die EFK hat, wo sinnvoll, entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Für das Programm bestehen erschwerende Rahmenbedingungen

Die Aufarbeitung des abgebrochenen Projektes INSIEME beschäftigt nach wie vor die Mitarbeitenden der ESTV und des Generalsekretariats des Eidg. Finanzdepartements. Für die involvierten Personen bedeutet dies enorme Aufwände mit der Konsequenz, dass Schlüsselpersonen im Programm FISCAL-IT ihren Arbeiten eingeschränkt oder nur mit erheblichem zusätzlichem Engagement nachkommen können. Daneben verursachen die ungebrochene Aufmerksamkeit und intensive Betreuung durch unterschiedlichste Gremien und die Medien zusätzlichen Druck auf Auftraggeber und die Programmleitung.

Die Umstrukturierung des BIT unter Führung des heutigen Direktors ist organisatorisch abgeschlossen, aber es wird noch einige Zeit dauern, bis die Abläufe im BIT optimal eingespielt sein werden. Teilweise klappt der Informationsfluss noch nicht und wichtige Bereiche sind weiterhin personell unterdotiert oder neue Mitarbeitende müssen sich zuerst einarbeiten. Die angestrebte Dynamik ist nicht überall spürbar.

Die ESTV hat seit April 2013 einen neuen Direktor, welcher neben seiner Einarbeitung in die Kerngeschäfte auch sofort als Projektauftraggeber das Programm FISCAL-IT übernommen hat. Er beabsichtigt gewisse organisatorische Anpassungen in der ESTV vorzunehmen. Seine ersten Visionen bezüglich der zukünftigen Prozesse und deren Unterstützung durch die Informatik werden mindestens teilweise auf das Programm Auswirkungen haben. Die EFK hat dazu keine Prüfung vorgenommen,

Die Programmführung ist grundsätzlich gut, Verbesserungen sind möglich

Die Programmorganisation ist geeignet, um das anspruchsvolle Programm zu steuern und überwachen zu können. Im Programmausschuss werden auf Direktionsstufe grundlegende Entscheide gefällt. Der Lenkungsausschuss kümmert sich eher um die Detailprobleme innerhalb der einzelnen Projekte und deren Koordination. Die EFK hat empfohlen, dass in diesem Gremium das BIT stärker vertreten sein sollte. Die einzelnen Projekte haben einheitliche Strukturen mit Projektauftraggeber und Projektleitern. Sie werden vom Programmmanagement gesteuert und überwacht.

Die EFK stellt fest, dass bei FISCAL-IT auf Programmebene methodisch korrekt nach Bundesvorgaben gearbeitet wird. Bezüglich Information und Kommunikation wurden noch Defizite festgestellt. Vor allem muss darauf hingearbeitet werden, dass alle Projektbeteiligten auf die für sie relevanten Dokumente Zugriff haben können. Auch muss den Mitarbeitenden bewusst werden, dass für Informationen grundsätzlich eine Holschuld besteht.

Die EFK sieht im weiteren Verlauf des Programms ein erhebliches Risiko, dass mit den zunehmend parallel laufenden Projekten verschiedene zentrale Rollenträger überbelastet werden könnten. Dies ist den Verantwortlichen bewusst und entsprechende Massnahmen sind eingeleitet worden. Im BIT muss unbedingt vermieden werden, dass die eingesetzten Projektleiter und Fachpersonen sich selbst überlassen werden. Hier muss die Führungsstufe im BIT vermehrt aktiv werden und das Programm besser unterstützen. Probleme und unterschiedliche Lösungsansätze werden heute zu lange auf Projektstufe diskutiert bzw. hin und her geschoben.

Es laufen erst wenige Projekte, wichtige Grundlagen fehlen noch

Zum Zeitpunkt der Revision befanden sich die meisten gestarteten Projekte noch in einem Anfangsstadium, hatten aber mehrheitlich bereits Verzögerungen. Bei zwei Projekten ist der Terminverzug aufgrund von Beschaffungsproblemen entstanden. Bei den meisten anderen

Verspätungen wurde mit den vorgezogenen Anforderungen durch HERMES 5 für die Phase „Initialisierung“ begründet. Die EFK kann dieser Argumentation teilweise folgen. Verzögerungen sind jedoch auch darauf zurückzuführen, dass für die Projektteams durch das derzeit noch unvollständige Architekturkonzept eine wichtige Grundlage fehlt. Mit dieser werden Mindestvorgaben wie z. B. Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Sicherheit, Prozesse, verfügbare Plattformen, zwingende Standard-Software oder Schnittstellen usw. festgelegt. Wenn diese Grundlagen während des Programmverlaufs geändert werden, weil sie zu Beginn unvollständig oder fehlerhaft war, dann hat dies unweigerlich Auswirkungen auf jedes einzelne Projekt. Je weiter fortgeschritten ein Projekt ist, desto grössere Auswirkungen werden veränderte Rahmenbedingungen haben.

Es wurde von mehreren Seiten klar zum Ausdruck gebracht, dass die zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandene Version des Architekturkonzeptes noch nicht die notwendige Tiefe erreicht hatte. Auch weitere Basisdokumente wie die Unternehmensarchitektur und das Geschäftsinformationsmodell waren immer noch in Arbeit. Der zukünftige Entwickler muss diese Vorgaben verstehen und umsetzen können, damit zukünftig das Fach über die möglichst effizientesten Werkzeuge verfügen und die Prozesse korrekt abgewickelt werden können. Daher muss trotz des Zeitdrucks eine inhaltliche Einigung zwischen den Fachpersonen der ESTV und des BIT erfolgen.

Für das Programm FISCAL-IT ist es von zentraler Bedeutung, dass vertiefte Fachkenntnisse in die einzelnen Projekte eingebracht werden. Die ESTV verfügt über zahlreiche Fachleute, welche die Ist-Situation gut kennen und auch gewillt sind, innovative Ideen als Fachprojektleiter einzubringen. Die meisten Mitarbeitenden haben jedoch nur ungenügende oder gar keine Erfahrung in anspruchsvollen Projektfunktionen und ihr Tagesgeschäft muss während der Projektlaufzeit durch andere Mitarbeitende übernommen werden. Die Linienvorgesetzten müssen die Mehrbelastungen in den nächsten Jahren auffangen und die eingesetzten Projektmitarbeitenden unterstützen können.

Die detaillierte Überwachung und Kontrolle hinterlassen einen guten Eindruck

Aus den geprüften Unterlagen und den geführten Gesprächen geht hervor, dass die finanziellen und personellen Ressourcen durch das Programmmanagement detailliert geplant und gesteuert werden. Geeignete Kontrollen sind implementiert und entsprechende zentral geführte Instrumente vorhanden. In der „Rahmenvereinbarung ESTV-BIT“ ist festgelegt, welche Reportings zu erfolgen haben. Gefehlt haben zum Zeitpunkt der Prüfung die ebenfalls vorgesehenen Reportings des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation, mit denen der Umsetzungsstand überwacht werden kann.

Das ursprünglich für den Verpflichtungskredit erstellte Budget basiert auf dem Masterplan vom März 2013. Entsprechend handelt es sich dabei um eine sehr grobe Berechnung, welche bei jedem angelaufenen Projekt nun laufend präzisiert wird. Aus Sicht der EFK sollte dies pro initialisiertes Projekt rasch erfolgen, damit eine möglichst hohe Planungssicherheit hergestellt werden kann.

Die zu allozierenden Ressourcen und deren Finanzierung führen regelmässig in den einzelnen Projekten, aber auch bei den Programmleitern zu heftigen Diskussionen. Der Projektauftraggeber ist dafür verantwortlich, dass der beantragte Verpflichtungskredit über die Programmdauer genügt und daher kostenbewusst gehandelt werden muss. Es stellt sich für die EFK die Frage, ob die



Abtretung eines gewissen Anteils aus dem Verpflichtungskredit an das BIT mit einem Vertrag über die dafür zu erbringenden Leistungen nicht sachdienlicher wäre.



Audit du projet clé en matière de TIC : FISCAL-IT Administration fédérale des contributions AFC

L'essentiel en bref

Conformément aux directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), le Contrôle fédéral des finances (CDF) effectue la procédure d'audit des projets clés définis chaque année par le Conseil fédéral. FISCAL-IT a été désigné comme projet clé en 2013. L'audit du CDF concernant ce programme commun à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) a eu lieu au cours des mois de novembre et décembre 2013.

Le programme FISCAL-IT a démarré officiellement au premier trimestre 2013. Les enseignements tirés du projet abandonné INSIEME ont été pris en compte au cours de la réalisation. L'objectif principal reste de remplacer au plus tôt tous les systèmes qui arrivent au bout de leur cycle de vie. Le programme comprend 29 projets qui devront être réalisés sous la direction d'une gestion de programme uniforme et au moyen d'un concept en matière d'architecture. En outre, sept projets dits «NON-FISCAL-IT» doivent remplacer les systèmes indispensables au maintien de l'exploitation courante. Il faudra également harmoniser les processus, ce qui implique de désenchevêtrer les tâches au moyen de nouveaux instruments afin de séparer domaine de support et domaine métier. Les modifications organisationnelles qui en découlent ne font pas partie du programme FISCAL-IT et sont traitées par une organisation de projet qui leur est propre. Toutefois, elles doivent s'accorder avec le programme FISCAL-IT et peuvent, en fonction du moment de leur mise en œuvre, représenter un facteur de risques. Pour tous les projets, il est donc prioritaire de créer les conditions techniques requises pour les fonctions utilisées en commun et d'élargir l'offre en ligne grâce aux nouveaux systèmes.

Dans l'ensemble, le programme global FISCAL-IT a laissé une impression favorable au CDF. Le pilotage et la surveillance sont exécutés en fonction de la complexité. Malgré des conditions peu stables, des progrès ont été accomplis en peu de temps et la volonté ainsi que la motivation d'atteindre les objectifs sont évidentes. Cependant, la pression qui s'exerce sur le programme se ressent partout et représente un important facteur de risques pour l'atteinte des objectifs. Certains domaines sont confrontés à des risques supplémentaires. Ceux-ci ont cependant été discernés pour la plupart et des mesures ont déjà été prises pour y faire face. Actuellement, il n'est pas possible d'évaluer si les objectifs fixés pourront effectivement être mis en œuvre dans les temps donnés. Par conséquent, l'audit visait avant tout à examiner si la mise en place du programme et les conditions-cadres étaient appropriées et permettaient une mise en œuvre fructueuse. En effet, les fondements établis ces derniers mois ne porteront le programme que si toutes les unités administratives concernées et toutes les personnes impliquées ont pleinement conscience que FISCAL-IT est une tâche commune et qu'elles doivent agir en conséquence. Cela concerne tout particulièrement la coopération entre l'OFIT et l'AFC.

La liste des principales constatations est présentée ci-dessous. Là où cela semble pertinent, le CDF émet des recommandations.

Le programme se déroule dans un contexte difficile

L'analyse du projet abandonné INSIEME continue d'occuper les collaborateurs de l'AFC et du Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF). Il en résulte des charges extrêmement lourdes pour les personnes concernées, charges qui entravent l'accomplissement des tâches de personnes clés du programme FISCAL-IT ou du moins demandent un engagement supplémentaire marqué de leur part. En outre, l'attention continue et l'encadrement intensif par divers organes ainsi que par les médias exercent une pression supplémentaire sur le mandant et la direction du programme.

Même si la restructuration de l'OFIT, menée par l'actuel directeur, est achevée sur le plan organisationnel, il faudra encore du temps pour que tous les processus de l'office se déroulent de manière optimale. La transmission des informations ne se fait pas toujours sans heurts et des domaines importants souffrent encore de sous-effectifs ou du manque d'expérience des nouveaux collaborateurs. Tous les secteurs ne font pas encore preuve du dynamisme souhaité.

A l'AFC, le nouveau directeur, qui a pris ses fonctions en avril 2013, a assumé immédiatement ses responsabilités en tant que mandant du programme FISCAL-IT, alors même qu'il devait s'initier aux tâches générales de son office. Il prévoit par ailleurs d'introduire certaines adaptations organisationnelles à l'AFC. Sa première vision des futurs processus et de leur assistance informatique aura, partiellement du moins, des incidences sur le programme. L'audit du CDF n'a pas porté sur cet aspect.

En principe, la gestion du programme est saine, mais des améliorations peuvent être apportées

L'organisation du programme est appropriée pour piloter et surveiller ce projet ambitieux. Au niveau de la direction, les décisions sont prises au sein du comité de programme. Quant au comité de pilotage, il s'occupe davantage des problèmes concrets des divers projets et de la coordination de ces derniers. Le CDF a recommandé que l'OFIT soit mieux représenté au sein du comité de pilotage. Les différents projets sont structurés de manière uniforme, avec mandant du projet et responsable de projet. Ils sont pilotés et surveillés par la gestion de programme.

Le CDF constate qu'au niveau du programme, les directives de la Confédération sont respectées et que la méthode de travail est appliquée correctement. En revanche, des déficits ont été décelés au niveau de l'information et de la communication. Il faudra veiller en particulier à donner accès à tous les participants du projet aux documents qui les concernent. Les collaborateurs doivent être conscients que, par principe, il leur incombe de demander les renseignements dont ils ont besoin.

En ce qui concerne la suite du programme, le CDF considère que le déroulement en parallèle des projets engendre le risque de surcharge de divers acteurs au niveau central. Les responsables sont conscients du danger et ont pris des mesures appropriées. Il faut impérativement éviter de laisser sans encadrement les responsables de projets et les spécialistes de l'OFIT. La direction de l'OFIT doit intervenir davantage dans ce domaine et renforcer l'assistance au programme. Les problèmes et les diverses solutions à y apporter font actuellement l'objet de discussions trop longues au niveau du projet et sont trop souvent renvoyés d'un partenaire à l'autre.

Pour l'instant, seuls quelques projets sont en cours et des bases importantes font encore défaut

Lors de l'audit, la plupart des projets affichaient des retards, alors qu'ils venaient d'être lancés. Dans deux cas, le retard du projet était dû à des problèmes d'acquisition. Les retards des autres

projets ont été expliqués, dans leur majorité, par l'application anticipée des exigences de HERMES 5 pour la phase initialisation. Le CDF accepte cette argumentation, mais en partie seulement. De plus, du moins pour le moment, le concept en matière d'architecture est encore incomplet, ce qui entraîne également des retards, car un tel concept constitue une base importante pour les équipes de projet. Elle définira les exigences minimales telles que la disponibilité, la confidentialité, les processus, les plateformes disponibles, les logiciels standard obligatoires, les interfaces, etc. Si ces bases doivent être modifiées en cours de programme, parce qu'elles sont soit incomplètes, soit erronées, chaque projet sera inévitablement touché. La modification des conditions-cadres aura des conséquences d'autant plus graves que le projet sera avancé. Plusieurs parties ont clairement signalé que la version de la stratégie en matière d'architecture disponible au moment de l'audit n'était pas encore au point. En outre, d'autres documents de base tels que l'architecture d'entreprise et le modèle d'information métier étaient encore en cours de travail. Il faut que le futur concepteur puisse intégrer les directives et les mettre en œuvre, afin que le domaine métier dispose d'instruments appropriés et que les processus puissent se dérouler correctement. Il est donc indispensable que les spécialistes de l'AFC et de l'OFIT trouvent un accord portant sur le contenu, et ce malgré les délais très serrés.

Il est vital pour le programme FISCAL-IT d'intégrer des connaissances techniques approfondies dans les divers projets. L'AFC dispose de nombreux spécialistes qui connaissent bien la situation effective et sont désireux d'apporter leurs idées novatrices en tant que responsables d'un projet spécialisé. Cependant, la majorité des collaborateurs n'a que très peu ou même pas du tout d'expérience dans le domaine de gestion de projet. En outre, les tâches courantes dont ces spécialistes ont la charge devront être accomplies par d'autres collaborateurs pendant le projet. Durant les années à venir, les responsables hiérarchiques devront veiller à la compensation de ces charges supplémentaires et soutenir les collaborateurs affectés au projet.

La surveillance et le contrôle détaillés ont fait bonne impression

Les documents contrôlés et les entretiens menés dans le cadre de cet audit laissent conclure à une planification et gestion soignées des ressources en matière de personnel et de finances par la gestion du programme. Les contrôles adéquats sont exécutés et les outils appropriés sont disponibles au niveau central. La convention-cadre conclue entre l'AFC et l'OFIT définit quels sont les rapports qui doivent être présentés. Lors de l'audit, les rapports que doit rédiger l'OFIT, afin de surveiller l'état de mise en œuvre, n'étaient pas encore disponibles.

Le budget du crédit d'engagement se fonde initialement sur le plan directeur de mars 2013. Il ne s'agit donc que de chiffres approximatifs, qui sont recalculés au lancement de chaque projet. Le CDF est d'avis que cette mise à jour devrait être faite le plus rapidement possible lors du démarrage de chaque projet afin de permettre une grande sécurité de planification.

La question de l'allocation des ressources et de leur origine suscite régulièrement des discussions houleuses au sein des projets et entre dirigeants de programme. Il incombe au mandant de projet de veiller à ce que le crédit d'engagement demandé suffise à couvrir les dépenses sur la durée entière du projet, ce qui implique un emploi parcimonieux des fonds. Pour cette raison, le CDF se demande s'il ne serait pas plus judicieux de céder à l'OFIT une partie du montant du crédit d'engagement en passant un contrat sur les prestations que cet office devra fournir.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC FISCAL-IT Amministrazione federale delle contribuzioni AFC

L'essenziale in breve

Conformemente alle istruzioni del Consiglio federale concernenti i progetti chiave TIC, il Controllo federale delle finanze (CDF) verifica i progetti chiave TIC definiti annualmente dal Consiglio federale. Nell'anno 2013 il programma FISCAL-IT è stato designato quale progetto chiave TIC. Il CDF ha eseguito la verifica di questo programma comune all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) nei mesi di novembre e dicembre del 2013.

Il programma FISCAL-IT è ufficialmente iniziato nel primo trimestre del 2013. Per la sua realizzazione si è fatto ricorso alle esperienze tratte dal progetto INSIEME nel frattempo abbandonato. L'obiettivo principale rimane quello di sostituire rapidamente tutti i sistemi che sono giunti alla fine del loro ciclo di vita (end of life). Nel programma sono definiti 29 progetti che devono essere realizzati attraverso una gestione di programma e un progetto di architettura uniformi. Altri sette progetti cosiddetti «NON-FISCAL-IT» permetteranno di sostituire i sistemi necessari a garantire il regolare funzionamento. D'altra parte anche i processi devono essere armonizzati, nel senso che i nuovi strumenti dovrebbero permettere di dissociare i compiti in modo da separare l'assistenza dal servizio specialistico. I cambiamenti organizzativi che ne derivano non rientrano nel programma FISCAL-IT ma saranno trattati da un'apposita organizzazione di progetto. Tuttavia, dovranno essere armonizzati con il programma FISCAL-IT e, a seconda del momento della loro attuazione, potrebbero costituire un fattore di rischio. Per tutti i progetti è prioritario che vengano realizzate le condizioni tecniche necessarie per le funzioni utilizzate in comune e che i nuovi sistemi permettano di ampliare l'offerta online.

Nel complesso, il CDF ha avuto una buona impressione del programma globale FISCAL-IT, che è gestito e sorvegliato in base alla sua complessità. Nonostante condizioni quadro instabili, in breve tempo sono stati raggiunti alcuni traguardi ed è possibile avvertire la motivazione e la volontà di conseguire gli obiettivi. Tuttavia, la pressione esercitata sul programma è percepibile ovunque, tanto da rappresentare un fattore di rischio considerevole per il raggiungimento degli obiettivi. Alcuni settori presentano altri rischi, che tuttavia sono stati perlopiù individuati e per i quali sono già state prese contromisure. Al momento non è possibile stimare se gli obiettivi fissati potranno essere effettivamente attuati nei tempi previsti. La verifica mirava pertanto a valutare se il programma applicato e le condizioni quadro fossero formulati in modo da permettere la riuscita dell'attuazione. A prescindere dalle basi create negli ultimi mesi, il successo del programma dipenderà dal fatto che tutte le unità amministrative interessate e le persone coinvolte percepiscano il programma FISCAL-IT come un compito comune e adeguino il loro modo di agire di conseguenza. Ciò riguarda soprattutto la collaborazione tra l'UFIT e l'AFC.

Le constatazioni più importanti sono indicate di seguito. Laddove opportuno, il CDF ha espresso raccomandazioni al riguardo.

Le condizioni quadro del programma sono difficili

I collaboratori dell'AFC e della Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (DFF) continuano a occuparsi dell'analisi del progetto INSIEME ormai abbandonato. Questo comporta una mole di lavoro elevata e, di conseguenza, le persone chiave del programma FISCAL-IT devono limitare i propri compiti o devono impegnarsi ulteriormente per poterli portare a termine. Inoltre, l'attenzione ininterrotta e l'assistenza assidua da parte di diversi organi e dei media esercitano ulteriormente pressione sul committente e sulla direzione del programma.

Anche se dal punto di vista organizzativo la ristrutturazione dell'UFIT sotto la guida dell'attuale direttore è conclusa, occorrerà del tempo affinché i processi in seno all'UFIT possano svolgersi in modo ottimale. Talvolta il flusso delle informazioni non è efficace e settori importanti non dispongono di personale sufficiente oppure i nuovi collaboratori devono ancora impraticarsi. Il dinamismo auspicato non è ravvisabile in tutti i settori.

Dal mese di aprile del 2013 l'AFC ha un nuovo direttore, che oltre a dover familiarizzarsi con le attività principali dell'Ufficio ha anche assunto fin da subito le sue responsabilità in qualità di committente del programma FISCAL-IT. Il direttore intende intraprendere alcuni adeguamenti organizzativi in seno all'AFC. Le sue prime idee riguardo ai futuri processi e al loro supporto informatico si ripercuoteranno almeno in parte sul programma. Il CDF non ha effettuato alcuna verifica in merito.

La direzione del programma è sostanzialmente buona, ma sono possibili miglioramenti

L'organizzazione del programma è adatta a poter gestire e sorvegliare questo programma impegnativo. Le decisioni principali a livello di direzione saranno prese in seno al comitato di programma. Il comitato direttivo si occupa invece di problemi specifici nell'ambito dei singoli progetti e del loro coordinamento. Il CDF ha raccomandato che in questo organo l'UFIT venga rappresentato maggiormente. I singoli progetti hanno una struttura uniforme con committenti e capiprogetto e vengono gestiti e sorvegliati dalla gestione di programma.

Il CDF constata che a livello di programma FISCAL-IT il lavoro viene eseguito in modo metodicamente corretto secondo le direttive della Confederazione. Per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione sono state invece riscontrate alcune lacune. In primo luogo occorrerà adoperarsi affinché tutte le persone coinvolte nel progetto abbiano accesso ai documenti necessari. I collaboratori devono anche essere consapevoli che hanno l'obbligo di chiedere informazioni laddove necessario.

Nel seguito del programma il CDF intravede un rischio considerevole, ovvero che a causa del numero sempre maggiore di progetti eseguiti parallelamente diversi attori centrali possano essere oberati di lavoro. I responsabili sono a conoscenza di questa situazione e sono state avviate misure in questo senso. All'interno dell'UFIT si deve imperativamente evitare che i capiprogetto e gli specialisti impiegati siano abbandonati a se stessi. I quadri dell'UFIT devono attivarsi sempre di più a questo proposito e rafforzare il supporto al programma. I problemi e le diverse soluzioni vengono attualmente discussi troppo a lungo a livello di progetto o rinviati continuamente da una parte all'altra.

Solo pochi progetti sono attualmente in corso e mancano ancora basi importanti

Al momento della revisione la maggior parte dei progetti avviati si trovavano ancora in una fase iniziale, ma perlopiù avevano già subito ritardi. Nel caso di due progetti il ritardo è sorto a causa di problemi negli acquisti. La maggioranza degli altri ritardi è stata motivata dall'anticipazione dei

requisiti di HERMES 5 per la fase di inizializzazione. Il CDF comprende solo in parte questa argomentazione. I ritardi sono anche riconducibili alla mancanza di una base importante per i gruppi di progetto, poiché al momento il progetto di architettura risulta ancora incompleto. La base permette di stabilire i requisiti minimi riguardo, ad esempio, alla disponibilità, alla confidenzialità, alla sicurezza, ai processi, alle piattaforme disponibili, ai software standard obbligatori o alle interfacce ecc. Se questa base viene modificata nel corso del programma, poiché inizialmente incompleta o inesatta, questa modifica avrà inevitabilmente ripercussioni su ogni singolo progetto. Quanto più il progetto si troverà in una fase avanzata, tanto maggiori saranno le ripercussioni di una modifica delle condizioni quadro.

È stato fatto notare chiaramente da più parti che la versione del progetto di architettura disponibile al momento della verifica non era ancora definitiva. Anche altri documenti di base come quelli relativi all'architettura aziendale e al modello d'informazione aziendale erano ancora in fase di elaborazione. Il futuro sviluppatore deve conoscere queste direttive e poterle attuare affinché in futuro il servizio specialistico possa disporre di strumenti il più possibile efficaci e i processi possano svolgersi correttamente. Pertanto, nonostante i tempi stretti, gli specialisti dell'AFC e dell'UFIT devono trovare un'intesa a livello di contenuto.

Per il programma FISCAL-IT è particolarmente importante che all'interno dei singoli progetti siano apportate conoscenze tecniche approfondite. L'AFC dispone di numerosi specialisti che conoscono bene la situazione attuale e che sono anche disposti ad apportare idee innovative in qualità di capiprogetto specializzati. Tuttavia la maggior parte dei collaboratori non ha abbastanza esperienza in funzioni di progetto rilevanti o non ne ha del tutto. Inoltre, nel corso del progetto la loro attività quotidiana dovrà essere svolta da altri collaboratori. Nei prossimi anni i superiori diretti dovranno compensare questi oneri supplementari e poter assistere i collaboratori impiegati nei progetti.

La sorveglianza e i controlli dettagliati suscitano una buona impressione

Dai documenti esaminati e dai colloqui condotti emerge che le risorse finanziarie e di personale sono pianificate dettagliatamente e amministrata dalla gestione di programma. Vengono eseguiti controlli adeguati e sono disponibili strumenti gestiti a livello centrale. La convenzione quadro tra l'AFC e l'UFIT stabilisce quali rapporti devono essere presentati. Al momento della verifica non erano disponibili i rapporti previsti dell'UFIT, che dovrebbero permettere di sorvegliare lo stato dell'attuazione.

Il preventivo originario elaborato per il credito d'impegno si basa sul piano direttore del mese di marzo 2013. Si tratta pertanto di cifre molto approssimative, che vengono costantemente aggiornate per ogni progetto avviato. Secondo il CDF questo aggiornamento deve avvenire tempestivamente per ogni progetto iniziato al fine di garantire un'elevata sicurezza in materia di pianificazione.

Le risorse da assegnare e il loro finanziamento conducono regolarmente ad accese discussioni sia nell'ambito dei singoli progetti che tra i capi del programma. Il committente deve tenere conto dei costi per garantire che il credito d'impegno sia sufficiente per tutta la durata del programma. Il CDF si chiede pertanto se non sia più opportuno cedere all'UFIT una parte del credito d'impegno tramite un contratto sulle prestazioni che questo Ufficio dovrà fornire.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project FISCAL-IT Federal Tax Administration FTA

Key facts

In accordance with the Federal Council's directives for key ICT projects, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audits the key ICT projects defined each year by the Federal Council. FISCAL-IT was described as a key ICT project in 2013. The SFAO audited this programme, which is to be implemented jointly by the Federal Tax Administration (FTA) and the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), in November and December 2013.

The FISCAL-IT programme got under way officially in the first quarter of 2013. The experience gained from the aborted INSIEME project was drawn upon for its implementation. The primary aim continues to be quickly replacing all systems that have come to the end of their life cycle. Under the programme, 29 projects have been defined that should be implemented under the same project management and a single architectural concept. In addition, there are seven other so-called NON-FISCAL-IT projects for the replacement of systems which are necessary for ensuring the smooth running of operations. The intention is also to harmonise processes, i.e. the new work tools should help to unbundle tasks, so that the support and specialist areas can be separated. The associated organisational changes do not come under the FISCAL-IT programme. They will be dealt with in a separate project organisation, but they must be brought into line with FISCAL-IT and could become a risk factor depending on the time of implementation. The central focus for all projects is putting the technical conditions for shared functions in place and ensuring that online offerings can be expanded with the new systems.

On the whole, the SFAO received a good impression of the overall FISCAL-IT programme. It is being managed and monitored proportionally to its complexity. Despite unstable framework conditions, quite a lot has been achieved in a short period of time and the will and motivation to achieve the goals are clearly present. However, there is obvious pressure on the programme to the extent that this is a major risk factor for the achievement of goals. Other risks are present in some areas, most of which have been identified and for which countermeasures have already been taken. It is not possible to ascertain at the present moment in time whether the goals set are actually achievable in the time allocated. The focal point of the audit was therefore on judging whether the programme design and framework conditions can support successful implementation. Despite the foundations that have been laid in recent months, the success of the programme will depend on all of the administration units and persons involved seeing FISCAL-IT as a shared task and organising their actions accordingly. This applies particularly to the cooperation between the FOITT and FTA.

The important findings are stated below. Where it made sense to do so, the SFAO has made corresponding recommendations.

Difficult framework conditions for the programme

The employees of the FTA and General Secretariat of the Federal Department of Finance are still working on analysing the aborted INSIEME project. This means that the persons involved have a very heavy workload, with the result that key individuals in the FISCAL-IT programme can only

manage to do part of their tasks or have to put in a considerable extra effort to complete them. Furthermore, the undivided attention and intense interest shown by a wide variety of committees and the media create additional pressure for project principals and the programme managers. The restructuring of the FOITT under the leadership of the current director has been completed in terms of organisation, but it will take some time for processes within the FOITT to be running smoothly. Not all information flows are working adequately yet and important areas continue to be understaffed or new employees have to assimilate their tasks first. The desired dynamics have not been established in all areas.

In April 2013, the new FTA director assumed his position and, in addition to getting used to the core tasks, he immediately took charge of the FISCAL-IT programme as project principal. He intends to introduce certain organisational changes in the FTA. His initial vision for future processes and supporting these with IT will at least partially affect the programme. The SFAO has not performed an audit of this.

Good programme management in general with room for improvement

The programme organisation is adequate for the management and monitoring of this demanding programme. Fundamental decisions are taken at management board level in the programme committee. The steering committee deals mainly with more specific issues that occur within individual projects and with coordinating them. The SFAO recommends that the FOITT be more strongly represented in this committee. The individual projects have the same structures with project principals and project managers. They are managed and monitored by the programme management.

The SFAO finds that the work carried out on FISCAL-IT at programme level is methodologically correct based on government requirements. In relation to information and communication, shortcomings have been detected. Above all, there is a need to work towards ensuring that all those involved in projects have access to the documents that are relevant for them. Employees must also be made aware of their responsibility in principle to source information.

The SFAO foresees a considerable risk in the fact that as the programme unfolds, more and more projects will be running in parallel, which could result in an excessively heavy workload for various individuals in key roles. The persons responsible are aware of this and the corresponding measures have been introduced. In the FOITT, leaving the appointed project managers and specialists to their own devices must be avoided at all costs. FOITT management must become more actively involved here and support the programme better. Too much time is currently being spent discussing problems and various solutions at project level or shunting them about.

Only a few projects are up and running, important groundwork is still missing

At the time of the audit, most of the projects that had been initiated were still in a preliminary phase and many had already picked up delays. The delay with two projects was based on procurement problems. Most of the other delays were due to the HERMES 5 preliminary analysis phase being dispensed with and additional requirements therefore being included in the HERMES 5 initialisation phase, thus creating more work for that phase. The SFAO can in part follow this reasoning. However, the delays have also been caused by the fact that important groundwork is missing for the project teams due to the as yet incomplete architectural concept. This concept establishes minimum requirements such as availability, confidentiality, security, processes, available platforms, compulsory standard software and interfaces, etc. If these foundations are changed while the

programme is under way because they were incomplete or incorrect to begin with, this inevitably has repercussions on every single project. And the further advanced a project is, the greater the repercussions caused by modifications to the framework conditions will be.

It was made clear by several sources that the version of the architectural concept available at the time of the audit had not yet reached the level of thoroughness required. Other groundwork documents such as the enterprise architecture and the commercial information model were still being developed. The future developer must be able to understand and implement these requirements so that in future, the most efficient work tools possible are at hand for the specialist team and processes can be carried out properly. Therefore, in spite of the time pressures, an agreement on the content must be established between the specialists of the FTA and the FOITT.

It is of crucial importance for the FISCAL-IT programme that in-depth specialist knowledge is drawn upon for every single project. The FTA has many specialists at its disposal who know the current situation well and who, as specialised project managers, are willing to introduce innovative ideas. However, most of the employees have either insufficient or no experience at all in demanding project roles and their daily jobs have to be taken over by other employees during the course of the project. The line managers need to be able to cap the excessive workloads and support the appointed project employees in the coming years.

Detailed monitoring and control leave a good impression

It is clear from the audited documentation and the discussions held that the financial and personnel resources are being planned and managed in detail by the programme management. Adequate controls are in place and the appropriate centrally managed instruments are available. The FTA-FOITT framework agreement establishes what reporting is to be done. At the time of the audit, the planned reports from the FOITT which can be used to monitor the implementation status were missing.

The budget, which was originally drafted for the guarantee credit, is based on the master plan from March 2013. Accordingly, this budget is a very rough calculation which must now be continually detailed for every project that has been initiated. The SFAO believes that this should be completed quickly for every project under way so that as much planning certainty as possible can be achieved.

The resources to be allocated and the financing of these regularly lead to considerable discussions both in the individual projects and between the programme managers. The project principal is responsible for ensuring that the guarantee credit requested is sufficient for the duration of the programme. It must therefore be managed cost-consciously. The SFAO wonders whether it would not be wiser to transfer a certain amount of the guarantee credit to the FOITT and draw up a contract on the services to be provided in return for that amount.

Original text in German



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	3
1.1	Prüfungsziel und -fragen	3
1.2	Prüfungsumfang und -grundsätze	3
1.3	Unterlagen und Auskunftserteilung	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Der Neustart nach dem Abbruch	4
2.2	An den Zielen hat sich nichts geändert, aber das Vorgehen ist anders	4
3	Rahmenbedingungen	5
3.1	Das Aufarbeiten der Altlasten beansprucht viele kritische Ressourcen	5
3.2	Organisatorische und personelle Veränderungen zeigen Nebenwirkungen	6
3.3	Der Zeitdruck für die Ablösung der Systeme führt zu Mehraufwand	6
3.4	Anforderungen an die Führung von IKT Schlüsselprojekten sind im Grundsatz erfüllt	7
4	Programmmanagement und Projektführung	8
4.1	Die Programmorganisation ist zweckmässig	8
4.2	Ablage und Dokumentstrukturen weisen auf ein systematisches Umsetzen der Projektmethodik HERMES 5 hin	9
4.3	Der Informationsfluss wird noch zu sehr als „Bringschuld“ gesehen	10
4.4	Visionen und Vorgaben müssen konkreter und für alle verständlich sein	11
4.5	Bereits überlastete Personen in Schlüsselfunktionen werden weitere Belastungen erfahren	11
5	Laufende Projekte	12
5.1	Erste Projekte sind bereits verspätet, auch wenn die aktuellen Verzögerungen erklärbar sind	12
5.2	Das Architekturkonzept als zentrale Grundlage für die Entwicklungen ist noch nicht verabschiedet	12
5.3	Die Einbindung des Faches ist eine Herausforderung	14
7	Überwachung und Steuerung	15
7.1	Planung und Steuerung funktionieren, die Spielregeln müssen aber von allen eingehalten werden	15
7.2	Die Detailbudgets sind ungenau und führen immer wieder zu Diskussionen	15



8	Schlussbesprechung	17
Anhang 1 :	Rechtsgrundlagen	18
Anhang 2 :	Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK	19

1 Auftrag und Vorgehen

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates¹ prüft die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Ein IKT-Schlüsselprojekt ist ein Projekt oder Programm, welches aufgrund des Ressourcenbedarfs, der Komplexität, seiner Auswirkungen und Risiken einer verstärkten übergeordneten Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle bedarf.

Die Bestimmung der IKT-Schlüsselprojekte ist Gegenstand eines jährlichen Beschlusses des Bundesrats und wird nicht von der EFK geprüft. Die EFK führt die Prüfungen im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes (FKG) durch.

Die Verantwortung für die Steuerung, Führung und Kontrolle der IKT-Schlüsselprojekte bleibt uneingeschränkt bei dessen Projektsteuerung und Projektführung wie auch bei der dem IKT-Schlüsselprojekt übergeordneten Linie.

FISCAL-IT wurde im Jahr 2013 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert. Die EFK prüfte dieses gemeinsam von der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zu realisierende Projekt im November und Dezember 2013. Aufgrund der Grösse und Komplexität des Vorhabens wird FISCAL-IT als Programm geführt, unter welchem die einzelnen Projekte realisiert werden.

1.1 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es, den Projekt-/Programmstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Sind die Rahmenbedingungen geeignet, die Durchführung und Einbettung der Programmziele zu unterstützen und sicherzustellen?
- Ist das Programm-Management (Organisation, Steuerung) geeignet, um die gesetzten Ziele erreichen zu können?
- Können Abweichungen zu den gesetzten Zielen rechtzeitig erkannt und durch Gegenmassnahmen abgefangen werden (Controlling, Überwachung)?
- Werden die Ressourcen (Finanzen) wirtschaftlich und effizient eingesetzt?

1.2 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Cornelia Simmen (Leitung), Peter König und Roland Bosshard durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrages wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aus allen Stufen der Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation.

1.3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte uneingeschränkten Zugriff auf sämtliche vorhandenen Programm- und Projektunterlagen.

¹ Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013

2 Ausgangslage

2.1 Der Neustart nach dem Abbruch

Mit dem Entscheid der Departementsvorsteherin des Eidg. Finanzdepartements (EFD) vom 19. September 2012, das damalige Informatikprojekt INSIEME abzubrechen, wurden verschiedene Varianten des weiteren Vorgehens diskutiert. Daraus resultierte u. a. der Auftrag des Generalsekretärs EFD an den Direktor BIT, eine Analyse über mögliche IT-Synergiepotentiale zwischen der ESTV und der Eidg. Zollverwaltung (inkl. Eidg. Alkoholverwaltung) zu erstellen. Die Ergebnisse lagen am 15.2.2013 unter dem Titel „Spitfire – Bericht Studienauftrag“ vor. In diesem Dokument sind die einsatzbereiten Technologien des BIT beschrieben, die zu Synergien führen können. Es ist auch dargestellt, wo weitere Abklärungen bzw. auch Beschaffungen gemacht werden sollten, damit definitive Grundlagen zur Verfügung stehen. Die pendenten Punkte sind als „Hot-Spots“ ausgewiesen und waren zum Zeitpunkt der Revision teilweise noch offen, d. h. das BIT muss diese noch erledigen.

Im gleichen Zeitraum wie das BIT hat die ESTV den Auftrag erhalten, eine Analyse zum Erhalt der bestehenden Ist-Systeme zu erstellen und deren Ablösung neu zu planen. Dabei stand im Vordergrund, dass diejenigen IT-Systeme identifiziert werden konnten, welche mit den grössten Risiken behaftet sind und somit prioritär abgelöst werden müssen. Auch sollte geklärt werden, welche bereits gebauten oder konzipierten Teile aus INSIEME weiter verwendet werden konnten.

Die Arbeiten sind grösstenteils im ersten Quartal 2013 abgeschlossen worden und führten zu einer Rahmenvereinbarung „ESTV-BIT Programm FISCAL-IT“, welche zwar erst im August unterzeichnet wurde, jedoch rückwirkend auf 1. April 2013 Gültigkeit hat. Darin sind die Grundsätze der Zusammenarbeit für beide Parteien geregelt.

2.2 An den Zielen hat sich nichts geändert, aber das Vorgehen ist anders

Aus dem „Pflichtenheft Programm FISCAL-IT“ (Version 0.7 vom 8.10.2013) geht hervor, dass für die Realisierung des neuen Programmes auf die Erfahrungen aus dem abgebrochenen Projekt INSIEME zurückgegriffen wurde. Einerseits sollen damit erkannte Fehler zukünftig vermieden und andererseits bereits erarbeitete Ergebnisse übernommen werden, um Kosten zu sparen. Es wird damit klar zum Ausdruck gebracht, dass FISCAL-IT nicht ein völlig neues Programm ist, sondern eine Weiterführung der bisherigen Arbeitsergebnisse darstellt. Als Zielsetzungen sind aufgeführt:

- die Sicherstellung der mittel- und langfristigen Operationalität der ESTV,
- das Ermöglichen von Effizienzsteigerungen in der ESTV,
- die Reduktion der Komplexität in der IT der ESTV,
- die Schaffung einer modernen und möglichst homogenen IT-Systemlandschaft.

Im Zentrum steht dabei nach wie vor, dass eine rasche Ablösung aller Systeme erfolgen muss, welche den Status „end of life“ erreicht haben. Dabei handelt es sich grösstenteils um historisch gewachsene „Moloch“, welche in Einzelteile zerlegt, entflochten und durch neue Werkzeuge ersetzt werden sollen. Um die Zielsetzungen zu erreichen, wurden 29 Informatikprojekte definiert, die unter einem einheitlichen Programm-Management und Architekturkonzept realisiert werden sollen. Sieben weitere, sogenannte NON-FISCAL-IT-Projekte, dienen der Ablösung von Ist-Systemen, damit der laufende Betrieb sichergestellt werden kann. Auch wenn diese Projekte

formell ausserhalb von FISCAL-IT laufen, sind sie auf das Programm FISCAL-IT und, soweit bereits festgelegt, auf die neue Lösungsarchitektur ausgerichtet. Sie werden durch die Programmorganisation FISCAL-IT gesteuert und überwacht.

Bei allen Vorhaben (FISCAL- und NON-FISCAL-IT) steht gemäss Pflichtenheft im Vordergrund, dass die technischen Voraussetzungen für gemeinsam genutzte Funktionen (z.B. Scanning, Dokumentenmanagement, DataWareHouse usw.) geschaffen werden und mit den neuen Systemen das Online-Angebot ausgeweitet werden kann. Letzteres soll insbesondere die Datenqualität erhöhen und den Aufwand seitens der ESTV reduzieren.

Weiter sollen auch die Prozesse harmonisiert werden, d. h. mit den neuen Werkzeugen sollen die Aufgaben entflochten werden, so dass Support und Fach getrennt werden können. Die damit verbundenen organisatorischen Veränderungen sind nicht Bestandteil des Programmes FISCAL-IT. Sie werden in einer eigenen Projektorganisation abgehandelt, müssen aber mit FISCAL-IT in Einklang gebracht werden und können je nach Umsetzung zum einem Risikofaktor werden, was entsprechend in das Risikomanagement von FISCAL-IT einfließen muss. Ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem Projekt Reorganisation und FISCAL-IT findet bereits heute statt.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Das Aufarbeiten der Altlasten beansprucht viele kritische Ressourcen

Die Aufarbeitung des Abbruchs INSIEME beschäftigt seit mehr als einem Jahr diverse Gremien und auch immer wieder die Presse. Mitarbeitende der ESTV und des Generalsekretariats (GS) EFD haben seit Bekanntwerden des Abbruchs zahlreiche Berichte erstellen müssen und sie wurden mehrfach zu persönlichen Befragungen gebeten. Für alle involvierten Personen bedeutet dies ausserordentliche zeitliche Belastungen, vor allem wenn Anfragen innerhalb kurzer Zeiträume beantwortet werden müssen.

Es ist unbestritten, dass die Umstände eines solchen Debakels wie INSIEME einer Abklärung bedürfen. Grundlegend neue Erkenntnisse sind jedoch im Laufe des Verfahrens nicht mehr zu erwarten; der Informationsgewinn der Befragungen nimmt ab.

Daneben verursachen die ungebrochene Aufmerksamkeit und intensive Betreuung durch unterschiedlichste Gremien zusätzlichen Druck auf Auftraggeber, die Programmleitung und die in den Projekten involvierten Mitarbeitenden. Dies kann die objektive Beurteilungsfähigkeit bei den Verantwortlichen erheblich beeinträchtigen; es besteht die Gefahr, dass ernsthafte Probleme und Risiken heruntergespielt und vernachlässigt werden zugunsten einer zuversichtlichen Darstellung des Programmstatus.

Auf das Programm FISCAL-IT hat diese Aufarbeitung negative Auswirkungen. Schlüsselpersonen haben enorme Aufwände und können dadurch den Projektarbeiten nur eingeschränkt oder mit erheblichem zusätzlichem Engagement nachkommen. Für das ohnehin anspruchsvolle und zeitkritische Programm FISCAL-IT ist dies ein nicht zu unterschätzendes Risiko. Es wäre daher

dienlich, wenn demnächst die Kräfte im Projektumfeld auf das Programm fokussiert werden könnten.

3.2 Organisatorische und personelle Veränderungen zeigen Nebenwirkungen

Das BIT hat unter Führung des heutigen Direktors in den letzten zwei Jahren nicht nur eine einschneidende Reorganisation durchlebt sondern auch den Einzug in das neue Verwaltungsgebäude in Zollikofen hinter sich gebracht. Die Umstrukturierungen sind organisatorisch abgeschlossen, aber einige Mitarbeitende nehmen noch alte Rollen wahr, damit der laufende Betrieb aufrecht erhalten und angefangene Projekte beendet werden können. Daneben wurden in den letzten Monaten zahlreiche neue Mitarbeitende angestellt, welche sich zuerst einarbeiten müssen und daher in ihrer vorgesehenen Haupttätigkeit noch nicht vollständig einsatzbereit sind.

Es wird noch einige Zeit dauern, bis das BIT in der umstrukturierten Umgebung optimal laufen wird. Teilweise klappt der Informationsfluss noch nicht und wichtige Bereiche sind weiterhin personell unterdotiert. Die angestrebte Dynamik ist nicht überall spürbar. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass auch die erwähnten Hotspots aus Spitfire nach wie vor unvollständig umgesetzt sind. Sie sind jedoch eine wichtige Basis für die weitere Entwicklung von FISCAL-IT und müssen daher rasch realisiert werden.

Die ESTV hat seit April 2013 einen neuen Direktor. Neben dem anspruchsvollen Kerngeschäft der Fiskaleinnahmen auf Bundesebene hat dieser auch sofort das Programm FISCAL-IT als Auftraggeber übernommen. Aufgrund seiner Erkenntnisse während der Einarbeitungsphase möchte er gewisse organisatorische Anpassungen in der ESTV vornehmen. Zudem hat er weitere Visionen bezüglich der zukünftigen Prozesse und deren Unterstützung durch die Informatik. Diese sind zurzeit noch wenig konkretisiert bzw. formalisiert. Dennoch werden diese Ideen mindestens teilweise auf das Programm Auswirkungen haben. Sowohl der Direktor ESTV als auch der Gesamtprojektleiter FISCAL-IT sind sich bewusst, dass veränderte Rahmenbedingungen („moving targets“) bei bereits angelaufenen Projekten ein Risiko darstellen. Die entsprechende Zurückhaltung für das Einbringen völlig neuer Lösungsansätze war für die EFK spürbar.

3.3 Der Zeitdruck für die Ablösung der Systeme führt zu Mehraufwand

Die von der ESTV erstellte Analyse der bestehenden Systeme bzw. Fachapplikationen zeigt deutlich auf, welche Bereiche zu welchem Zeitpunkt kritisch werden. Auf der Zeitachse besteht für fast alle Systeme ein hoher Ablösungsdruck, da die Wartung nicht mehr sichergestellt werden kann. Dies führte am Anfang des Programms FISCAL-IT zur Priorisierung der einzelnen Projekte und insbesondere auch zur Ausscheidung der NON-FISCAL-IT-Projekte aus dem Programm. Eine derart erzwungene Priorisierung aufgrund des Sachzwanges „end of life“ kann einem sinnvollen und optimalen Vorgehen zuwider laufen. Als Beispiel seien die Projekte Scanning und Dokumenten- und Archivierungsmanagement erwähnt. Diese werden derzeit auf der neuen Architektur basierend realisiert, aber nur in Form einer 1:1 Ablösung der Ist-Systeme. Optimal müssten diese beiden Projekte zeitlich aufeinander abgestimmt werden, damit die veränderten Soll-Prozesse abgebildet werden könnten. Es könnten mit dem vorgesehenen Vorgehen Fakten geschaffen werden, welche eine Prozessoptimierung, insbesondere die Entflechtung von Support

und Fach, im Nachhinein verhindern oder zumindest erschweren. Auch müssen mit diesem Vorgehen Schnittstellen zu Ist-Systemen gebaut werden, welche innerhalb der nächsten 2-3 Jahre dann nochmals umgebaut werden müssen. Dies führt in jedem Fall zu Mehraufwand und birgt zusätzliche Realisierungsrisiken.

Die EFK versteht, dass der Zeitdruck durch kritische Ist-Systeme einer der grössten Treiber des Programmes ist. Dennoch sollte dieser nicht dazu führen, dass zwar zeitlich aufwändige, aber dafür fachlich fundierte und realistische Problemlösungen aus reiner Zeitnot durch das Programm übersteuert werden. Ziel muss in jedem Fall eine befriedigende Lösung sein, die alle Projektbeteiligten akzeptieren können, auch wenn dadurch in der Initialisierungsphase mehr Zeit beansprucht werden muss als ursprünglich geplant war. Ganz speziell gilt diese Feststellung für das Architekturkonzept, auf welches noch detaillierter eingegangen wird.

3.4 Anforderungen an die Führung von IKT Schlüsselprojekten sind im Grundsatz erfüllt

Gemäss Weisungen des Bundesrates vom 27. März 2013 sind folgende Auflagen zur Stärkung von IKT-Schlüsselprojekten einzuhalten:

- Die mit dem Risikomanagement, der Qualitätssicherung oder dem Informatikcontrolling im IKT-Schlüsselprojekt beauftragten Personen sind im Rahmen der Projektorganisation direkt dem Auftraggeber zu unterstellen.
- Das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) des ISB ist anzuwenden.
- Projektleitende müssen über die nötige Ausbildung (z. B. Zertifizierung) und Erfahrung zur Führung der IKT-Schlüsselprojekte verfügen.

Für das Programm FISCAL-IT sind die wesentlichen Anforderungen grundsätzlich erfüllt.

In den einzelnen Projekten sind die für das Risikomanagement und die Qualitätssicherung zuständigen Mitarbeitenden direkt dem Projektauftraggeber unterstellt, nicht jedoch in der Programmorganisation. In dieser Organisation ist nur das externe Audit dem Projektauftraggeber direkt unterstellt. Alle anderen Funktionen unterstehen dem Programmleiter, welcher zugleich auch CIO (Chief Information Officer) der ESTV ist.

Bezüglich der Qualifikation der verschiedenen Projektleiter können keine Aussagen gemacht werden, da deren Profile durch die EFK im Rahmen der vorliegenden Prüfung nicht im Detail verifiziert wurden. Es kann lediglich aufgrund der durchgeführten Interviews bestätigt werden, dass die Hauptakteure (GPL, PL ESTV und PL BIT) einen professionellen Eindruck hinterlassen haben.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Gemäss Weisungen des Bundesrates sind die mit dem Risikomanagement, der Qualitätssicherung und dem Informatikcontrolling beauftragten Mitarbeitenden im Rahmen der Programmorganisation FISCAL-IT direkt dem Auftraggeber zu unterstellen.

Stellungnahme der ESTV:

Um die Weisung umzusetzen hat die ESTV einen externen Auditor eingesetzt. Dieser berichtet dem Auftraggeber des Programms direkt. Die Programmleitung, die Projekte, das Risikomanagement, die Qualitätssicherung und das Programmcontrolling liefern Informationen zur Analyse an den externen Auditor. Der externe Auditor überprüft die Vorgehensweise, Umsetzung und Inhalt und gibt Empfehlungen an den Auftraggeber. Das Risikomanagement, die Qualitätssicherung und das Programmcontrolling sind für alle Projekte im Rahmen des Programms verantwortlich und werden sowohl bei der ESTV als auch beim BIT durchgeführt. Da für jedes Projekt jeweils ein Auftraggeber benannt wurde, können die Funktionen nicht aufgeteilt werden, da einerseits sichergestellt werden muss, dass die Umsetzung nach gleichen Vorgaben für alle Projekte vorgenommen wurde und andererseits würde eine Aufteilung der Ressourcen der ESTV und des BIT zu massiven Mehrkosten führen. Die ESTV wird das Projektmanagement Office im Rahmen einer WTO mit einem PMO-Leiter neu besetzen. Die Unterstellung des neuen Programm-PMO-Leiters muss dann überprüft werden.

4 Programmmanagement und Projektführung

4.1 Die Programmorganisation ist zweckmässig

Die Aufbauorganisation des Programms wurde (mit Ausnahme der im vorherigen Kapitel genannten Punkte) gemäss den Vorgaben von HERMES erstellt. Im Programmausschuss (PAS) sind alle beteiligten Verwaltungseinheiten enthalten (ESTV, BIT, GS-EFD, Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)). Der Lenkungsausschuss (LAS) setzt sich hauptsächlich aus Mitarbeitenden der ESTV und Vertretern des BIT zusammen. Die Einzelprojekte des Programms verfügen über eigene, einheitliche Strukturen.

Der PAS, welcher vom Projektauftraggeber als Gesamtverantwortlichen für das Programm geleitet wird, koordiniert zwischen den involvierten Verwaltungseinheiten (VE) und fällt grundsätzliche Entscheide, wie Phasenfreigaben, Finanzbedarf, Varianten usw. Zudem ist der PAS die oberste Eskalationsinstanz. Die EFK ist der Auffassung, dass sich der PAS nur aus den Direktoren der ESTV und des BIT, dem Generalsekretär EFD und einem Vertreter des BBL zusammensetzen sollte. Alle anderen heute beteiligten Personen hätten zukünftig im PAS nur zu rapportieren, dürften aber nicht an Entscheidungen beteiligt sein. Der GS EFD sieht seine Rolle als Mitglied des PAS vorab darin, dass er bei amtsübergreifenden Problemen die richtigen Ansprechpartner zusammenführt oder auch entsprechende Eskalationsinstanz ist. Um diese Rolle korrekt wahrnehmen zu können, benötigt er die entsprechenden Informationen. Diese erhält er einerseits als Mitglied des PAS, andererseits hat er direkten Zugriff auf die zentralen Dokumentenablagen des Programms. Notwendig wäre aber eine sehr viel zeitnähere Information aller Mitglieder des PAS, insbesondere bei auftretenden Schwierigkeiten (siehe Kapitel 5.3).

Der LAS des Programms hat die zentrale Aufgabe der Steuerung der einzelnen Projekte. Dazu gehört auch das Abstimmen dieser Projekte untereinander. Der LAS erarbeitet im Weiteren allgemeingültige Vorgaben und bereitet die stufengerechten Grundlagen für anfallende Entscheide zuhanden des PAS vor. Auch der LAS ist Eskalationsinstanz, jedoch auf Projektstufe,

insbesondere bei Divergenzen zwischen Fach und Technik. Aufgrund der Komplexität des Programms FISCAL-IT hat die ESTV dieses zusätzliche Gremium nebst dem PAS geschaffen, in Abweichung von HERMES.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war das BIT im LAS mit nur einer Person vertreten, eine Stellvertreterregelung bestand nicht. Da das BIT als Entwickler und zukünftiger Betreiber der neuen IT-Systeme eine sehr zentrale Rolle wahrnimmt, ist es aus Sicht der EFK in diesem Gremium nicht angemessen vertreten. Ganz generell war von der mittleren Führungsebene seitens des BIT im LAS gar nichts zu spüren. Da im LAS die beiden Hauptabteilungsleiter der ESTV sitzen, wäre zu erwarten, dass auch seitens BIT jene Kadermitglieder an den Sitzungen teilnehmen, welche für die Umsetzung des Projektes in ihren Linien verantwortlich sind.

Die einzelnen Projektteams bestehen aus Projektauftraggeber, Projektleiter sowie fachlichem (FPL) und technischem Projektleiter (TPL). Diese Projektteams sind im Rahmen der Vorgaben für die im Projektauftrag festgelegten Ergebnisse der 29 FISCAL-IT-Projekte verantwortlich. Sie werden einerseits durch den LAS und andererseits durch das Programmmanagement gesteuert und überwacht.

Die EFK stellte fest, dass Probleme und unterschiedliche Lösungsansätze sehr lange auf Projektstufe diskutiert bzw. hin und her geschoben werden. Zielführender wären aber eine rasche Eskalation und ein Einbinden der nächsten Führungsstufe sowie der übergeordneten Projektinstanz. Nur so können Entscheide rechtzeitig gefällt und Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt sowie korrigiert werden. Dies wird umso wichtiger, je mehr Projekte parallel gestartet und realisiert werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die Vertretung des BIT sollte im Lenkungsausschuss verstärkt werden. Diese Vertreter müssen mit ausreichenden Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen ausgestattet sein, um die notwendigen Korrekturen und Aktivitäten im BIT initiieren zu können. Aufgrund der Organisation mit einem Lenkungs- und Programmausschuss sollte überdacht werden, ob der Programmausschuss nicht auf ein Minimum an Beteiligten reduziert werden sollte.

Stellungnahme der ESTV:

Seit dem 28.01.2014 ist das BIT durch den Vize-Direktor Thorsten Fehlberg und Herrn Peter Balsiger vertreten. Die Massnahme ist somit umgesetzt.

4.2 Ablage und Dokumentstrukturen weisen auf ein systematisches Umsetzen der Projektmethodik HERMES 5 hin

Für das Programm wurden zentrale Ablagestrukturen eingerichtet. Diese sind logisch und transparent aufgebaut. Einerseits bestehen zentrale Ablagen, welche das Programm selber betreffen; andererseits verfügen auch die einzelnen Projekte über einheitlich aufgebaute Dokumentenablagen. Die einzelnen Dokumente weisen in der Regel dieselben Strukturen auf und die Methodik HERMES 5 ist überall sichtbar. Es kann daher jederzeit nachvollzogen werden, wie weit die einzelnen Projekte fortgeschritten sind. Auch die finanziellen sowie personellen Ressourcen können wochengenau nachvollzogen werden. Die EFK stellt fest, dass bei FISCAL-IT

methodisch korrekt nach Bundesvorgaben gearbeitet wird.

Durch das Programmmanagement muss aber noch durchgesetzt werden, dass alle projektrelevanten Dokumente ausschliesslich in der zentralen Ablagestruktur aufzubewahren sind. Die EFK fand verschiedene Hinweise dafür, dass dieser Grundsatz noch nicht von allen Beteiligten eingehalten wird.

4.3 Der Informationsfluss wird noch zu sehr als „Bringschuld“ gesehen

Bezüglich Information und Kommunikation mussten im Programm noch Defizite festgestellt werden. Es wird zwar regelmässig auf verschiedenen Stufen in mündlicher oder schriftlicher Form über die aktuellen Arbeiten und Probleme informiert. Auch bestehen verschiedene Plattformen und Meetings für den Informationsaustausch.

Generell fehlt aber ein übergreifender Kommunikationsplan, was dazu führt, dass die verschiedenen Gremien und Interessengruppen teilweise nicht denselben Informationsstand haben. Dies birgt das Risiko, dass Eigeninterpretationen und Annahmen stattfinden, die nicht mit dem Programm kompatibel sind.

Das beste Berichtswesen kann jedoch die projektinterne Kommunikation und Information nicht ersetzen. Insbesondere stellte die EFK bei zu vielen Beteiligten aller Stufen eine passive Erwartungshaltung bezüglich des Informationsflusses im Sinne „man bringe mir, man informiere mich“ fest. Teilweise ist diese Haltung darauf zurückzuführen, dass die Motivation für die Rolle im Projekt ungenügend ist, was schlussendlich zu Problemen führen kann. Die Programmleitung hat über grundsätzliche Entscheide oder Probleme sicher in einer übergeordneten Weise zu informieren und dazu auch die notwendigen Informationskanäle zu schaffen. Daneben kann sie jedoch nur sicherstellen, dass Informationen stufengerecht verfügbar sind.

Bei einem Programm dieser Grössenordnung und Komplexität ist es unmöglich, dass alle Beteiligten in allen Details direkt informiert werden können. Primär müssen die notwendigen Informationen zeitgerecht durch alle Beteiligten in den dafür vorgesehenen zentralen Plattformen deponiert und abgerufen werden, was auch entsprechende bedürfnisgerechte Zugriffsrechte bedingt. Diese Zugriffe müssen nicht nur im eigenen Projekt sondern teilweise auch bei anderen Projekten möglich sein, wenn diese in einem Kontext zueinander stehen. Wenn Schlüsselpersonen über notwendige Zugriffe nicht verfügen, so müssen sie selber aktiv werden, um diese zu erhalten anstatt zu klagen, dass sie nicht vorhanden sind. Die EFK sieht Verbesserungen dahingehend, dass seitens der Programmleitung einerseits ein genereller Kommunikationsplan erstellt und publiziert wird. Andererseits müssen die Projektbeteiligten (ESTV und BIT) dahingehend geführt werden, dass sie ihre grundsätzliche Holschuld für alle Informationen verstehen, die ihren Bereich betreffen. So kann nicht nur der zeitgerechte Informationsfluss verbessert sondern auch die Programmleitung von Mehraufwand entlastet werden.

Die vorhandenen Plattformen für den mündlichen Informationsaustausch entfalten zudem nur dann ihren Nutzen, wenn sie auch genutzt werden. Dies gilt insbesondere für Projektbeteiligte des BIT, welche sowohl im LAS wie auch an anderen institutionellen Veranstaltungen eher selten und in geringer Vertretung anwesend sind. Auch das Fach sollte hier noch vermehrt eingebunden werden, vor allem um das doch teilweise fehlende Verständnis für das gemeinsame Programm FISCAL-IT zu erreichen.

Auch wenn die Projektteams für die Erfüllung ihres Auftrages primär selber verantwortlich sind und entsprechende Entscheidungskompetenzen haben, sollte durch die Programmleitung festgelegt werden, wann bei Uneinigkeiten zwingend eskaliert werden muss. Projektinterne Diskussionen zwischen Fach und Technik sind wichtig und richtig, endlose Diskussionen auf dieser Stufe sollten vermieden werden. Sie führen nur zu Missstimmung im Team, zu Verzögerungen und letztendlich auch zu einem Vertrauensverlust zwischen ESTV und BIT.

4.4 Visionen und Vorgaben müssen konkreter und für alle verständlich sein

Aufgrund der Vorgeschichte des Programms und der im Kapitel Rahmenbedingungen gemachten Feststellungen bestehen heute in den Köpfen verschiedener Personen Vorstellungen, wie die IT der ESTV in ein paar Jahren aussehen sollte. Daneben sind global gehaltene Aussagen (Effizienz, Homogenität, e-Government, usw.) in verschiedenen Dokumenten festgehalten. Eine konkrete, fassbare Vision wohin man mit FISCAL-IT bis 2018 gehen will, bestand zum Prüfungszeitpunkt nicht in schriftlicher Form. Insbesondere auch die Vorstellungen des neuen Direktors bezüglich einer reorganisierten ESTV und der dazu notwendigen neuen IT-Werkzeuge fliessen unter Umständen zu einem sehr späten Zeitpunkt in das Programm ein. Dies hat nicht nur direkten Einfluss auf das zentrale Architekturkonzept sondern kann sich in allen weiteren Projekten negativ auswirken und insbesondere auf die bereits gestarteten. Terminverzögerung und finanzieller Mehraufwand können die Folge sein.

4.5 Bereits überlastete Personen in Schlüsselfunktionen werden weitere Belastungen erfahren

Die EFK sieht für den weiteren Verlauf des Programms ein erhebliches Risiko, dass mit den zunehmend parallel laufenden Projekten verschiedene Rollenträger überbelastet werden könnten. Diese werden über mehrere Jahre hinweg für die Ergebnisse in mehreren Projekten oder sogar für die gesamte Programmleitung verantwortlich sein. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten diverse dieser bereits jetzt schon überlasteten Mitarbeitenden auch eine mangelhafte oder gar keine Stellvertretung. Letzteres ist sowohl bei der ESTV wie beim BIT erkannt und entsprechende Massnahmen sind bereits eingeleitet worden.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die Rolle des Programmleiters, der auch die Rolle des CIO innehat. Die erhebliche Belastung durch diese Doppelrolle, der grosse Erfolgsdruck und der Aufwand durch die nicht eingespielte Zusammenarbeit mit dem BIT könnten zu einer ernsthaften Gefährdung der Gesundheit führen und auch das Programm gefährden.

Seitens BIT war die mittlere Führungsstufe im Projekt schwach bis gar nicht spürbar. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass erst wenige Projekte angelaufen sind, in welche das BIT vertieft eingebunden ist. Es muss aber unbedingt vermieden werden, dass die eingesetzten Projektleiter und Fachpersonen einfach sich selbst überlassen werden. Sollen die vielen Projekte in den nächsten Jahren zum Erfolg geführt werden, so ist es unabdingbar, dass sich alle Stufen mit diesem Vorhaben identifizieren. Ohne diese Unterstützung droht der Verlust von Schlüsselpersonen in den Projekten.

5 Laufende Projekte

Das Programm FISCAL-IT befindet sich in der Startphase und nur wenige Projekte sind bereits gestartet. Es ist daher zu früh, um eine auf Fakten basierende Aussage zu machen, ob die gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können.

5.1 Erste Projekte sind bereits verspätet, auch wenn die aktuellen Verzögerungen erklärbar sind

Die Masterplanung FISCAL-IT 2013-2018 wurde Anfang März 2013 erstellt und beinhaltet 29 Projekte. Eine weitere Planung besteht für die sieben NON-FISCAL-IT-Projekte. Diese wurden aus dem Programm ausgeklammert, weil sie einerseits in einem kurzen Zeithorizont bis anfangs 2015 umgesetzt werden und andererseits bei deren Start der Verpflichtungskredit noch nicht gesprochen worden war. Diese Projekte gehören zwar formell nicht zum Programm FISCAL-IT, werden jedoch von derselben Leitung und unter gleichen Bedingungen realisiert. Bei mehreren dieser Projekte handelt es sich zudem um Kernstücke der neuen IT-Infrastruktur wie das Scanning oder das Dokumenten- und Archivierungssystem. Daher können diese Projekte in der Beurteilung des Gesamtprogrammes nicht ausgeklammert werden.

Zum Zeitpunkt der Revision befanden sich die meisten Projekte noch in einem Anfangsstadium, hatten aber mehrheitlich bereits Verzögerungen. Bei zwei Projekten ist der Terminverzug aufgrund von Beschaffungsproblemen entstanden. Bei den meisten anderen Verspätungen wurde seitens ESTV argumentiert, dass diese aufgrund von HERMES 5 eingetreten sind. Die Änderungen der neuen HERMES Version betreffen die Initialisierungsphase, in welcher Grundlagen erarbeitet werden, die vorher mit der Voranalyse entstanden. Die Phase „Voranalyse“ gibt es nicht mehr, nach der Initialisierung wird direkt die Phase „Konzept“ freigegeben. Die Phase „Initialisierung“ verlangt eine wesentlich tiefer gehende Befassung mit der Materie als bis anhin und wird dadurch aufwändiger. Die EFK kann daher dieser Argumentation teilweise folgen. Da am Ende dieser Phase neu der Variantenentscheid (make or buy) gefällt werden muss, sind Verzögerungen auch darauf zurück zuführen, dass durch das derzeit noch unvollständige Architekturkonzept (AKO) wichtige Entscheidungsgrundlagen fehlen. Die ESTV geht davon aus, dass die aktuellen Verzögerungen gemäss heutiger Planung aufgefangen werden können.

Die Initialisierungsphase gemäss HERMES 5 muss zeitlich und ressourcenmässig realistisch geplant werden. Neben der erwähnten vertieften Befassung mit dem Auftragsgegenstand sollte in dieser Phase auch die Kommunikation zwischen den Projekten aufgebaut werden. Es ist zu vermeiden, dass einzelne Projekte als Insellösung realisiert werden, da bereits heute zahlreiche und auch komplexe Schnittstellen zwischen den Projekten erkennbar sind.

5.2 Das Architekturkonzept als zentrale Grundlage für die Entwicklungen ist noch nicht verabschiedet

Zur Erstellung eines AKO müssen grundsätzliche Basisdokumente bzw. Entscheide vorhanden sein, wie die Unternehmensarchitektur der ESTV, das Geschäftsinformationsmodell oder auch die bereits erwähnte Vision über die zukünftige Unterstützung der Kerngeschäfte durch IT-Werkzeuge. Das Dokument „Spitfire – Bericht Studienauftrag“ gehört ebenfalls zu diesen Grundlagen. Die

meisten notwendigen Dokumente waren zum Zeitpunkt der Prüfung im Status „in Arbeit“, somit noch nicht in der definitiven Version verfügbar.

Aus den übergeordneten Vorgaben werden mit einem AKO die massgebenden Grundlagen bzw. Mindestvorgaben wie z. B. Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Sicherheit, Prozesse, verfügbare Plattformen, zwingende Standard-Software oder Schnittstellen usw. festgelegt. Diese dienen nachfolgend den Projektteams und technischen Fachpersonen für die Detailarbeiten in den einzelnen Projekten als Leitplanken. Bestehen Lücken, Ungenauigkeiten oder gar Fehler in diesen Grundlagen, hat dies weitreichende Folgen im weiteren Verlauf des Programms, weil Anpassungen am AKO unweigerlich auf jedes einzelne Projekt einwirken. Je weiter fortgeschritten ein Projekt ist, desto grössere Auswirkungen werden veränderte Rahmenbedingungen haben.

Inhalt und Tiefe des AKO wurden innerhalb des Projektteams, insbesondere zwischen den Vertretern des BIT und denjenigen der ESTV, kontrovers betrachtet und entsprechend diskutiert. Gegenüber der EFK wurde von mehreren Seiten klar zum Ausdruck gebracht, dass die zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandene Version des AKO noch nicht die für ein solches Programm notwendige Tiefe erreicht hatte. Die Argumente waren sachlich und durchaus verständlich, insbesondere, dass der zukünftige Entwickler die Vorgaben verstehen muss, damit er sie umsetzen kann.

Nachdem die Fortschritte im Projekt nicht mehr den Erwartungen entsprachen, wurden in einer vom Gesamtprojektleiter geführten Sitzung die Probleme besprochen und das Projekt in Zeitverzug gesetzt. Es wird nun darum gehen, innerhalb der neuen Frist bis Ende März 2014 die noch fehlenden Details zu ergänzen und vor allem die Diskrepanzen zwischen ESTV und BIT zu eliminieren.

Trotz des bereits beschriebenen Zeitdrucks muss der Inhalt des Architekturkonzeptes für alle Schlüsselpersonen so präzise wie möglich sein, damit diese Vorgaben bis zum Ende des Programmes möglichst nicht mehr geändert werden müssen. Eine inhaltliche Einigung zwischen den Fachpersonen der ESTV und des BIT und die Freigabe des Architekturkonzeptes durch den PAS sind unverzüglich anzustreben. Ansonsten fehlt FISCAL IT eine zentrale Grundlage, was im weiteren Projektverlauf zu Korrekturen und damit zu Verzögerungen führen kann.

Die Vollständigkeit und Klarheit des Architekturkonzeptes wird entscheidend sein. Es muss sichergestellt werden, dass die verschiedenen Verantwortlichen Aussagen im AKO gleich verstehen. Für die EFK ist klar, dass im Verlauf des Programms auch das AKO weiterentwickelt werden muss, und dafür entsprechende Fachleute dauerhaft, auch zur Begleitung der Projektteams zur Verfügung stehen müssen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Das Architekturkonzept FISCAL-IT muss so schnell wie möglich in der notwendigen Tiefe vorliegen und inhaltlich zwischen ESTV und BIT abgestimmt sein. Der PAS hat das Architekturkonzept freizugeben, bevor in den bereits angelaufenen Projekten weitere Phasen begonnen oder neue Projekte gestartet werden.

Stellungnahme der ESTV:

Das Projekt Architekturkonzept wurde per 01.01.2014 mit einem neuen Projektleiter und zusätzlichem Personal ausgestattet. Der Plan sieht vor, alle notwendigen Dokumente bis Ende März 2014 zu erstellen. Die Geschäftsarchitektur sowie die Sollarchitektur 2014 und 2015 sind bereits vom Projektausschuss abgenommen. Die Freigabe der Dokumente kann sich ggf. noch auf Anfang April verschieben, da viele Dokumente Ende März nach dem Review zur Freigabe vorliegen. Im Projektausschuss sind das BIT und die Programmleitung vertreten und die Sitzungen werden regelmässig einberufen. Die Abnahme der Dokumente erfolgt durch Thorsten Fehlberg für das BIT und Dirk Lindemann für die ESTV.

5.3 Die Einbindung des Faches ist eine Herausforderung

Bei den Projekten sind wie bereits dargelegt immer ein technischer (in der Regel BIT) und ein fachlicher Projektleiter (ESTV) involviert. Der Projektauftraggeber ist in der Regel ebenfalls eine Fachperson der ESTV, jedoch mit Linienfunktion. Es ist für das Programm FISCAL-IT von zentraler Bedeutung, dass vertiefte Fachkenntnisse in die einzelnen Projekte eingebracht werden und nicht nur Informatiker die zukünftigen Werkzeuge bauen.

Die ESTV verfügt über zahlreiche Fachleute, welche die Ist-Situation gut kennen und auch gewillt sind, innovative Ideen als Fachprojektleiter einzubringen und diese mitzutragen. Die Schwierigkeit besteht für die Verantwortlichen der ESTV darin, dass die meisten Mitarbeitenden nur ungenügende oder gar keine Erfahrung in anspruchsvollen Projektfunktionen haben. Für die an sich notwendige, umfassende Schulung reicht die Zeit nicht aus. Die ausgewählten Fachpersonen müssen in der Regel auch mehrheitlich dem Projekt zur Verfügung stehen, so dass deren Tagesgeschäft durch andere Mitarbeitende übernommen werden muss. Die Linienvorgesetzten müssen die Mehrbelastungen in den nächsten Jahren auffangen und die eingesetzten Projektmitarbeitenden auch unterstützen können.

Die EFK hat bei mehreren angelaufenen Projekten festgestellt, dass die Kompetenzen der eingesetzte Fachprojektleiter sehr unterschiedlich sind. Einige waren sehr genau über ihr Projekt informiert und hatten klare Vorstellungen, wie zukünftig gearbeitet werden sollte. Bei anderen war der Wissensstand eher dürftig und die Zusammenhänge der einzelnen Projekte wurden noch nicht verstanden. Letztere müssen nicht nur von den Projektleitern sondern auch vom Projektauftraggeber dieses Projektes und schlussendlich von der übergeordneten Programmleitung sehr eng geführt bzw. teilweise auch noch geschult werden.

7 Überwachung und Steuerung

7.1 Planung und Steuerung funktionieren, die Spielregeln müssen aber von allen eingehalten werden

Aus den geprüften Unterlagen und den geführten Gesprächen geht hervor, dass die finanziellen und personellen Ressourcen durch das Programmmanagement geplant und gesteuert werden. Geeignete Kontrollen sind implementiert und entsprechende zentral geführte Instrumente vorhanden. Als Basis für das Projektcontrolling wurde gemäss Rahmenvereinbarung ESTV-BIT festgelegt, dass die Erfassung der erbrachten Leistungen im Tool PSNext der ESTV zu erfolgen hat. Trotz diesen Vorgaben musste die ESTV im September 2013 feststellen, dass die Einträge des BIT nicht vollständig oder nicht korrekt waren. Es entstanden dadurch Differenzen zwischen den erfassten Präsenzzeiten und den durch das BIT in Rechnung gestellten Aufwänden, welche aufwändig auskorrigiert werden mussten. Das Feststellen dieser Differenzen zeigt deutlich auf, dass in der ESTV genau kontrolliert wird, wer für welches Projekt welchen Aufwand verrechnet und ob dieser den Planwerten entspricht. Die Validierung des Controllings erfolgt monatlich und kann in den zentralen Ablagen ohne weiteres nachvollzogen werden.

Ebenfalls in der Rahmenvereinbarung ESTV-BIT ist festgelegt, welche Reportings zu erfolgen haben. Auf Projektstufe haben die Projektleiter wöchentlich zu rapportieren. Diese Rapporte fliessen zusammen mit dem Finanzcontrolling in den Monatsbericht der ESTV ein. Seit September 2013 ist das Berichtswesen auf allen Stufen etabliert, es entspricht den Vorgaben aus HERMES 5. Gefehlt haben zum Zeitpunkt der Prüfung die ebenfalls vorgesehenen Reportings des BIT, in welchen der Umsetzungsstand überwacht werden kann. Auch wenn das BIT bisher noch nicht in der Realisierung von Projekten steckt, so ist es doch wichtig, dass seitens des Entwicklers und späteren Betreibers die Sicht auf die laufenden Aktivitäten zuhanden der Programmleitung rapportiert wird. Die EFK sieht hier sofortigen Handlungsbedarf seitens BIT.

7.2 Die Detailbudgets sind ungenau und führen immer wieder zu Diskussionen

Das ursprünglich für den Verpflichtungskredit erstellte Budget basiert auf dem Masterplan vom März 2013. Entsprechend handelt es sich dabei um eine sehr grobe Berechnung, welche bei jedem angelaufenen Projekt nun laufend verfeinert werden muss. Der EFK sind einige Posten aufgefallen, welche sich nach Starten des jeweiligen Projektes stark erhöht haben, z. B. bei SCANI (Erstellung der Scanning-Lösung) durch höhere Beschaffungskosten oder durch veränderte Berechnungen des BIT. Sollte sich diese Tendenz über alle Projekte weiterziehen, müssten inhaltliche Kürzungen am Programm vorgenommen werden, wenn das Budget eingehalten werden soll. Alle beteiligten Stellen sind sich darüber im Klaren, dass weitere Kredite im Parlament keinerlei Chancen mehr haben. Daher sollten die vorhandenen Budgets pro initialisiertes Projekt rasch soweit präzisiert werden, dass diesbezüglich eine möglichst hohe Planungssicherheit hergestellt werden kann.

Die zu allozierenden Ressourcen und deren Finanzierung führen regelmässig in den einzelnen Projekten, aber auch bei den Programmleitern zu heftigen Diskussionen. Insbesondere scheint die Finanzierung der Hot-Spots aus Spitfire immer noch nicht klar vereinbart zu sein. Die ESTV und das BIT vertreten hier unterschiedliche Standpunkte. Die ESTV ist dafür verantwortlich, dass der

beantragte Verpflichtungskredit über die Programmdauer genügt und daher kostenbewusst gehandelt werden muss. Dagegen ist es für die einzelnen Projekte sehr aufwändig, wenn für die kleinsten Mehrkosten wiederkehrende Diskussionen auf Projektstufe geführt werden müssen. Dies führt zu Verzögerungen und kann Innovationen und gute Lösungsansätze verhindern. Zu erwähnen ist hier insbesondere der Ansatz des BIT, vermehrt über Werkverträge komplette Lösungen einzukaufen. Dieses Vorgehen bedingt aber, dass im BIT oder im Programm Fachleute verfügbar sind, die solche komplexen Vertragswerke ausarbeiten und auch die korrekte Erfüllung überprüfen können. Diese fehlen derzeit, müssten rekrutiert sowie finanziert werden, was wiederum zu Finanzdiskussionen zwischen ESTV und BIT führt.

Es stellt sich für die EFK die Frage, ob die Abtretung eines gewissen Anteils aus dem Verpflichtungskredit an das BIT nicht sachdienlicher wäre. Selbstverständlich müsste für diesen Anteil genau definiert werden, welche Leistungen (Lieferobjekte) das BIT zu erbringen hätte. Auch müsste das BIT die Chance erhalten, die zu vereinbarenden Lieferobjekte auch entsprechend berechnen zu können. Das BIT wäre danach aber selber verantwortlich, die erhaltenen Mittel korrekt einzusetzen, müsste die vereinbarten Leistungen erbringen und könnte bei Kostenüberschreitungen nicht mehr auf die ESTV zurückgreifen. Im Gegensatz zu heute würden die bisherigen internen Leistungsverrechnungen wegfallen und die Kosten direkt dem entsprechenden Kreditkonto beim BIT abgebucht mit entsprechender Rapportierung an den Projektauftraggeber. Für die ESTV würden einige Überwachungsaufgaben wegfallen, was auch eine Entlastung des Programmmanagements mit sich brächte. Auf Stufe Projekte könnten sich die beteiligten Fachpersonen auf die Realisierung fokussieren.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die an klar definierte Leistungen (Lieferobjekte, Werke) gebundene Abtretung von Mitteln aus dem Verpflichtungskredit für FISCAL-IT an das BIT sollte geprüft werden.

Stellungnahme der ESTV:

Die Prüfung hat ergeben, dass das BIT als ein Cost-Center in der Bundesverwaltung geführt wird. Die Abtretung von Mitteln der ESTV an das BIT würde einhergehen mit einer Übernahme von Programm-/Projektrisiken zu Lasten des BIT. Dies ist aber aufgrund der Weisungen der EFV nicht möglich. Das BIT müsste in diesem Fall einen Risikoaufschlag erheben, was am Ende zu einer Über- oder Unterdeckung des BIT führen würde. Zur Umsetzung dieser Massnahme müsste die EFV ein neues Finanzkonzept für Projekte und/oder das BIT erarbeiten.

8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. Februar 2014 statt. Teilgenommen haben die Herren Jörg Gasser, GS EFD, Adrian Hug, Dirk Lindemann und Madeleine Dirren, ESTV sowie Giovanni Conti, BIT. Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Brigitte Christ, Peter König und Cornelia Simmen.

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an der ordentlichen Sitzung im Mai 2014 vom Bericht Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1 : Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013

Anhang 2 : Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

AKO	Architekturkonzept
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
CIO	Chief Information Officer
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
FKG	Finanzkontrollgesetz
FPL	Fachprojektleiter
GPL	Gesamtprojektleiter
GS	Generalsekretär/-sekretariat
HERMES	Projektführungsmethode des Bundes
LAS	Lenkungsausschuss
PAS	Programmausschuss
PL	Projektleiter
TPL	Technischer Projektleiter
VE	Verwaltungseinheit

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.