

Notat

Hovedcentret
Strategi og udvikling
Projektkontoret

29. oktober 2008
J. nr. 08-139047

Kvartalsrapport vedr. Fase 2 af SKATs systemmodernisering for 3. kvartal 2008

1. Indledning

I forbindelse med Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 151 af 1. juni 2006 gav de følgende påtegning: Finansudvalget understreger i forlængelse af udvalgets påtegning til akt 118 af 14. marts 2006, at udvalget fortsat finder, at det med henblik på fremover at sikre en hensigtsmæssig økonomisk styring af projektet vurderes nødvendigt, at ministeren kvartalsvis frem til projektets afslutning fremsender statusrapporter, hvori der redegøres for udviklingen og implementeringen af projektet.

SKAT afgiver hermed kvartalsrapport vedrørende systemmoderniseringens Fase 2 dækkende 3. kvartal af 2008. Anden fase af systemmoderniseringen omfatter følgende projekter:

- *Digitalt Motor Register*, (DMR) som har til formål, gennem en effektivisering og digitalisering af eksisterende arbejdsprocesser, at sikre, at borgere og virksomheder oplever, at registreringen af biler foregår hurtigere og enklere end i dag.
- *Én Skattekonto*, (EKKO) som vil lette virksomhedernes administrative byrder samt effektivisere skatteadministrationen ved at opkræve alle skattekrav via et saldoprincip, således at alle krav behandles efter ensartede regler.
- *Ét Fælles Inddrivelsessystem*, (EFI) som vil sikre, at alle fordringer, der overdrages til inddrivelse hos SKAT, samles på en konto for den enkelte skyldner, samt at de inddrivelseskridt, der iværksættes, foretages med udgangspunkt i den samlede saldo på kontoen.

I kvartalsrapporten gives en status på projekternes forløb i det forgangne kvartal i forhold til tidsplan og leverancer samt en redegørelse for udviklingen i projekternes økonomi og risici. Hertil kommer en udtalelse fra den eksterne følgegruppe, der består af to eksterne medlemmer og et medlem fra Skatteministeriet.

2. Status

2.1 DMR og EKKO (Fase 2.1)

I kvartalsrapporten for andet kvartal 2008, orienterede SKAT om, at der var indgået en aftale med IBM d. 23. maj 2008, om færdiggørelse af systembeskrivelserne for DMR og EKKO. Siden indgåelsen af denne aftale, og tiltrædelsen af Akt 186 af d. 23. juni 2008, har projekterne arbejdet frem mod at kunne godkende systembeskrivelserne og dermed designet af hhv. DMR og EKKO.

DMR har fremsendt en godkendelse af systembeskrivelsen d. 18. september 2008 til IBM. Dermed kan projektet nu efter kontrakten påbegynde de efterfølgende faser af udviklingen, hvor projektets arbejdsopgaver kommer til at fokusere på planlægning af test og konvertering, mens IBM foretager den egentlige udvikling af DMR.

Processen på EKKO har været mere træg, bl.a. fordi IBM ikke har leveret til de tidspunkter, som fulgte aftalen af 23. maj. SKAT har senest den 6. oktober 2008 afvist at godkende systembeskrivelse på EKKO, idet der var 801 kommentarer, heraf 671 alvorlige, til det oplæg IBM fremsendte. IBM har desuden skiftet ud på flere centrale poster, samt mistet en del medarbejdere på projekterne og SKAT har derfor brugt ressourcer på at sætte nye medarbejdere hos IBM ind i aftalte forhold.

Den 1. oktober 2008 har CSC leveret det endelige udviklingsmiljø på Fase 1 platformen, som SKAT samtidig har stillet til rådighed for IBM. Dette udviklingsmiljø har tidligere været beskrevet som en stor kilde til bekymring hos IBM. Nu er der skabt mulighed for at IBM kan gå i gang med at teste miljøet for derefter at påbegynde udviklingsaktiviteter.

Sideløbende med systembeskrivelsesprocessen har der været en dialog på direktørniveau mellem SKAT og IBM, for at afklare de udmeldinger omkring IBMs manglende mulighed for at overholde idriftsættelsesdatoerne for DMR og EKKO, som IBM fremlagde for SKAT umiddelbart efter at Finansudvalget havde tiltrådt Akt 186 (se kvartalsrapport for 2. kvartal 2008).

IBM har i denne dialog foreslået en ca. 2 måneders time-out med henblik på at drøfte en række forhold omkring udviklingsmiljø, samarbejde, scope for DMR og EKKO, ansvarsforhold, testperioders længde etc.

SKAT har indvilliget i foreløbig ca. 1 månedens afklarende arbejde for at fastslå om det er realistisk, at der til den 1. december 2009 og uden yderligere udgift for SKAT vil kunne idriftsættes løsninger, der i al væsentlighed tilfredsstiller de krav, der er fra interessenterne på DMR og fra EFI-projektet, hvis løsning skal integrere til væsentlige dele af de komponenter, som udvikles under EKKO. De foreløbige indikationer tyder på, at det kan blive vanskeligt. Arbejdet forventes afrapporteret den 10. november 2008, hvorefter Finansudvalget hurtigst muligt vil blive orienteret, herunder om der er grundlag for at fortsætte samarbejdet.

2.2 EFI (Fase 2.2)

Med Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 186 af 23. juni 2008 bemyndiges Skatteministeriet til at indgå kontrakt for Fase 2.2. af systemmoderniseringen.

Usikkerheden om EKKO-leverancen fra IBM har indtil nu gjort det vanskeligt for SKAT at indgå kontrakt på EFI. SKAT satte derfor kontraktindgåelsen i bero, hvilket udvalget blev orienteret om i kvartalsrapporten for 2. kvartal 2008.

Den valgte leverandør af EFI, har imidlertid meddelt, at man ikke vil forlænge vedståelsesfristen for tilbudet, som er forlænget flere gange og senest til den 31. oktober 2008. Afklaringen med IBM forventes som ovenfor anført tidligst den 10. november, og en afventning af denne afklaring vil betyde at SKAT enten skal åbne en genforhandling med alle tre tilbudsgivere eller gå i et nyt udbud. Forsinkelserne i disse scenarier forventes at ligge på hhv. 3 og 6 måneder, hvilket kan få effekt på businesscasen i form af fortsatte driftsudgifter til gamle systemer samt ikke realiserede besparelser.

Såfremt afklaringen med IBM viser, at der kan leveres den fornødne funktionalitet til tiden, vil udviklingen af EFI kunne fortsætte uden yderligere forsinkelse end den, der følger af den senere kontraktunderskrivelse. Skulle det vise sig, at det ikke er muligt for IBM at levere til tiden, er der med den pågældende leverandør af EFI drøftet en mulighed for at ophæve aftalen mod betaling af de omkostninger, der er afholdt i perioden indtil da.

SKAT er imidlertid også nødsaget til at prioritere hensynet til, at systemunderstøttelsen af forretningsområdet inddrivelse er en vigtig forudsætning for den fortsatte udvikling på området. En anden mulighed under overvejelse er derfor at beslutte sig for et alternativ til IBM-leverancen, som alene udgør fundamentet for driften af EFI.

Risiciene i den nuværende situation, herunder overvejelserne om alternative løsninger for at sikre udviklingen af EFI, er betydelige, men efter SKATs vurdering nødvendige for at sikre de forudsatte effektiviseringer på inddrivelsesområdet. SKAT overvejer på denne baggrund at indgå kontrakt for Fase 2.2. af systemmoderniseringen.

SKAT har indledningsvist drøftet scenarierne med den eksterne følgegruppe, herunder de risici de enkelte scenarier indebærer jf. afsnit 6.

Sammen med den kommende orientering om afklaringsarbejdet vedr. Fase 2.1 vil der blive redegjort for konsekvenserne for EFI af den allerede opståede forsinkelse, samt hvorledes den endelige tidsplan for projektet ser ud i forhold til Akt 186.

3. Idriftsættelsestidspunkter

I tabellen nedenfor ses de aktuelle datoer for idriftsættelsesmilepælene i Fase 2:

Milepæle	Tidsplan jf. akt 186 af 23/06-08	Tidsplan jf. seneste kvartalsrapport	Forsinkelser i forgangne kvartal	Nuværende tidsplan
DMR	4. kvartal 2009	4. kvartal 2009		4. kvartal 2009
EKKO	4. kvartal 2009	4. kvartal 2009		4. kvartal 2009
EFI	(4. kvartal 2010)	(4. kvartal 2010)		(4. kvartal 2010)

Idriftsættelsesdatoen for EFI er et estimat, baseret på de indkomne tilbud. Den vil blive fastsat endeligt i forbindelse med kontraktindgåelsen og i forlængelse af afklaringsarbejdet på Fase 2.1. Som nævnt ovenfor vil Finansudvalget blive orienteret herom.

4. Økonomi og businesscase

I de efterfølgende afsnit præsenteres den samlede økonomi i Fase 2 på følgende måde:

- 4.1 Det forventede investeringsbudget
- 4.2 De forventede driftsudgifter
- 4.3 Det faktiske forbrug
- 4.4 Den samlede businesscase

Sammenhængen i afsnittene er, at summen af ”det forventede investeringsbudget” (550 mio. kr. i afsnit 4.1) og ”de forventede driftsudgifter” (188 mio. kr. i afsnit 4.2) svarer overens med udgifterne i projektperioden angivet i ”den samlede businesscase” (738 mio. kr. i afsnit 4.4).

4.1 Det forventede investeringsbudget

Mio. kr.	Akt 186 af 23/06-08	Budget, jf. sidste kvartalsrapport	Aktuelt budget	Afvigelse til seneste kvartalsrapport	Afvigelse til aktstykket
It-udviklingsudgifter	365	365	377	12	12
Konsulenter	62	62	64	2	2
Uddannelse, info. mv.	23	23	23	0	0
Løn	86	86	86	0	0
I alt	536	536	550	14	14

IT-udviklingsomkostningerne er opdateret med 12 mio. og vedrører et delprojekt under EFI, som skal etablere en løsning, der i et samspil mellem NemKonto, EFI og en række af SKATs eksisterende systemer, understøtter lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringers intentioner om automatisk modregning i alle udbetalinger fra det offentlige. Udgiften afholdes af SKATs pulje til implemente-

ring af lovgivning. Det er tale om et estimat som konsolideres ved kontraktindgåelse for de berørte delsystemer.

Konsulentudgifterne er forøget, da der i forbindelse med opstart af testorganisationen i Fase 2, er tilført DMR konsulentbistand, der sideløbende skal medvirke til at påbegynde opbygningen af en testorganisation i SKAT.

4.2 De forventede driftsudgifter

De samlede driftsudgifter i projektperioden forventes at udgøre i alt 188 mio. kr.

Efter kontraktindgåelsen vedr. EFI, og afklaringsarbejdet på Fase 2.1 kan den endelige tidsplan for EFI fastlægges. I den sammenhæng vil der kunne opgøres hvilken effekt udskydelsen af kontraktindgåelsen har haft

4.3 Det faktiske forbrug

Mio. kr.	Forbrug 2004-2007	Forbrug 2008	Budget 2008	Restbudget 2008
It-udviklingsudgifter	41	15	79	64
Konsulenter	34	7	13	6
Uddannelse, info. mv.	2	1	2	1
Løn	39	10	14	4
I alt	116	33	108	75
Drift i projektperioden	18	17	44	27
Samlet budget	134	50	152	102

Budgettallene er konsolideret efter godkendelse af Akt 186, og med den under 4.1 beskrevne stigning i konsulentudgifterne.

Når det videre forløb er klarlagt vil budgettet skulle konsolideres, da det må forventes at flere udgifter årsforskydes. Der vil ske en udskydelse af It-udviklingsudgifter fra 2008 i forhold til de forsinkelser, der skyldes at systembeskrivelsen for EKKO endnu ikke er godkendt. Udskydelsen af kontrakten for EFI vil også medføre en forskydning af udviklingsudgiften.

4.4 Den samlede businesscase

Mio. kr.	04-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I alt
Udgifter i projektperioden	134	152	251	191	8	2	0	738
Udgifter efter projektperioden	0	0	0	0	73	73	73	219
Besparelser	0	0	-44	-119	-311	-333	-333	-1140
Samlet effekt	134	152	207	72	-230	-260	-260	-183
Akkumuleret cash flow	134	286	493	565	335	77	-183	

De under 4.1 og 4.2 beskrevne ændringer i udgifterne er indarbejdet i businesscasen.

Selvom der ikke er leverancer fra Fase 2 projekterne før ultimo 2009, forventes alligevel besparelser allerede fra 2009 på grund af midlertidige forbedringer af de nuværende inddrivelsessystemer (Quick Wins).

5. Risici

I det følgende gennemgås de væsentligste risici ved gennemførelsen af systemmoderniseringens Fase 2, som knytter sig til følgende faktorer:

- Økonomi
- Organisation
- Teknisk løsning
- Leverandør
- Interessenter.

5.1 Økonomi

Som det fremgår af akt 186 af 23. juni 2008 er budgettet for Fase 2.2 (EFI) fastsat på baggrund af de indkomne tilbud fra rammeleverandørerne. Det endelige budget vil blive fastlagt ved kontraktindgåelse. Der forventes ikke store ændringer i den forbindelse.

Der er redegjort for de økonomiske risici for EFI af usikkerhederne på fase 2.1 under afsnit 2.2 EFI (Fase 2.2).

Det vides på nuværende tidspunkt ikke, om det vil få økonomiske konsekvenser, at IBM ikke kan overholde en fuld implementering af EKKO og DMR d. 1. december 2009. Afklaringen af de økonomiske konsekvenser er en del af det samlede afklaringsforløb med IBM, som forventes afrapporteret efter d. 10. november, jf. afsnit 2.1

5.2 Organisation

Alle projekterne i systemmoderniseringens Fase 2 medfører store organisatoriske forandringer i SKAT. Digitalt Motor Register skal implementere en relativt ny opgave i SKAT, og både EKKO og EFI indebærer, at alle opkrævnings- og inddrivelsesmedarbejdere skal løse deres opgaver på en markant anderledes måde.

De organisatoriske risici søges nedbragt ved, at projekterne planlægger en omfattende brugeruddannelse, ligesom projekterne, i samarbejde med SKATs driftsorganisation, arbejder på at forberede og orientere medarbejderne i Skattecentre på de store forandringer.

SKAT overtog pr. 1. januar 2008 motorregistreringsopgaven fra Politiet. Motorregistreringen er forankret i de 30 skattecentre. Der er udpeget en afdelingsleder pr. skattecenter og en fagchef pr. samarbejde som ansvarlig for opgaveløsningen. Skattecentre har således ansvaret for at varetage den midlertidige løsning af motorregistreringsopgaven, baseret på politiets eksisterende CRM 3-system, der skal være i brug indtil DMR idriftsættes.

For projekterne i Fase 2 er der yderligere risici i, at ressourcer med de rette IT- og projektkompetencer er svært tilgængelige. Konkret har DMR projektet udfordring med at finde kvalificerede testressourcer. Projekterne har derfor konstant fokus på, at søge at tiltrække kvalificerede projektmedarbejdere, i det omfang dette er muligt indenfor SKATs økonomiske rammer.

5.3 Teknisk løsning

Med baggrund i de aftaleforløb, som SKAT har haft med IBM og den deraf følgende komprimerede tidsplan, er kompleksiteten af de tekniske løsninger, som udvikles i hhv. Fase 1 og Fase 2, en stadig risiko. Derfor er det nødvendigt at sikre, at der til en hver tid er ressourcer til rådighed for hver fase, som har den nødvendige tekniske viden til at overskue sammenhænge og afhængigheder mellem de enkelte systemer i systemmoderniseringen.

5.4 Leverandør

Det er en overhængende risiko for Fase 2, at IBM ikke har evnet at levere til aftalte tidspunkter og siden 1. juli 2008 alene har bidraget med tilkendegivelser om tvivl om muligheden for at nå i mål.

Det er målet med det aftalte afklaringsarbejde at skabe beslutningsgrundlag for om det giver mening at fortsætte samarbejdet med IBM.

EFI er et mindst lige så komplekst system som EKKO og DMR. Der er således en risiko for, at leverandørerne har undervurderet tidsbehovet til kravafklaring og design (på samme måde som Fase 2.1 leverandøren). Der vil derfor i EFIs tidsplan blive indlagt yderligere tid til kravafklaring og design for dermed at reducere risici forbundet hermed.

Risici for EFI vedr. Fase 2.1 er behandlet under afsnit 2.2

5.5 Interessenter

Der er mange interessenter til projekterne i systemmoderniseringens Fase 2. Alle virksomheder, alle ejere af motorkøretøjer, alle restanter (borgere og virksomheder) og deres juridiske og økonomiske rådgivere samt mange offentlige myndigheder (bl.a. Færdselsstyrelsen og institutioner med restancer) bliver berørt af projekterne - for langt de fleste af interessenterne vil det dog opleves som serviceforbedringer.

Hvert projekt har følgegrupper, hvor de væsentligste interessenter inddrages, ligesom der er afsat midler til at informere virksomheder, borgerne og medarbejdere om de nye løsninger. Projekterne holder desuden løbende fokus på behovet for at informere de enkelte grupper af interessenter.

6. Udtalelse fra ekstern følgegruppe

Følgegruppen gav allerede i kvartalsrapporten vedr. 2. kvartal udtryk for alvorlig betænkelighed vedr. leverandørens evne og vilje til at leve op til den indgåede kontrakt, og følgegruppen må konstatere, at disse betænkeligheder er blevet endnu større i lyset af den udvikling i samarbejdet, der har været i 3. kvartal. Det er på nuværende tidspunkt helt uvist om drøftelserne med leverandøren under den aftalte "time out" kan føre til et positivt resultat.

For så vidt angår EFI (Fase 2.2) vil den valgte leverandør ikke forlænge sin vedståelsesfrist for det afgivne tilbud udover 31. oktober, og der er derfor stærke argumenter for nu at indgå kontrakt om EFI. Det indebærer dog øgede risici vedr. dette projekt, der efter planerne bygger på væsentlige leverancer fra Fase 2.1 sidst i 2009. Følgegruppen noterer, at SKAT imidlertid vurderer, at der om nødvendigt er alternative løsninger i tilfælde af eventuel manglende leverancer fra Fase 2.1, om end disse alternativer kan indebære yderligere forsinkelser og meromkostninger.