



Afgjort den 17. december 2009

109

Skatteministeriet. København, den 1. december 2009.

- a. Skatteministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til afholde merudgifter i forhold til Akt S af 20. august 2009, så udviklingen af eMoms-systemet kan fortsætte, og Danmark kan modtage og sende ansøgninger om refusion af moms fra virksomheder elektronisk, jf. EU-direktiv (2008/9/EF).

De samlede engangsomkostninger som følge af ændringerne i momsloven (Momspakken m.v.), jf. L19, blev i fortroligt Akt S af 20. august 2009 oplyst til 60,5 mio. kr. og de samlede engangsomkostninger som følge af de i Akt S af 20. august 2009 omhandlede dispositioner blev oplyst til 37,2 mio. kr.

Det samlede udgiftsskøn for det ene – eMoms-systemet – af de tre elementer, der er omfattet af Akt S af 20. august 2009, er nu steget med 26,4 mio. kr. fra 8,7 mio. kr. til nyt estimat på 35,1 mio. kr., således at de samlede engangsudgifter som følge af ændringerne i momsloven ligeledes er steget med 26,4 mio. kr. fra 60,5 mio. kr. til nyt estimat på 86,9 mio. kr. Heri indgår en prissat risiko på i størrelsesordenen 2,1 mio.kr. i 2009 og 3,4 mio. kr. i 2010.

Den samlede merudgift i forhold til Akt S af 20. august, som følge af de i nærværende aktstykke omfattede dispositioner, skønnes at udgøre 26,4 mio. kr. I forhold til Akt S er der i 2009 en mindreudgift på 4,8 mio. kr., der afholdes af den på finansloven opførte bevilling på 5.587,0 mio. kr. til § 09.21.01. Skat.

Aktstykkets indhold er fortroligt af hensyn til den igangværende udbudsproces vedrørende Listesystemet, jf. Akt S af 20. august 2009. Aktstykkets fortrolighed forventes ophævet efter indgåelse af kontrakt om leverance af Listesystemet.

- b. Fra 1. januar 2010 skal samtlige EU-lande elektronisk kunne modtage og sende ansøgninger om refusion af moms fra virksomheder. Ændringen af Momsrefusionsordningen baserer sig på et EU-direktiv (2008/9/EF). EU-direktivet indeholder også frister for, hvornår implementeringen af direktivet skal ske. På nuværende tidspunkt søger virksomhederne i EU refusion i det EU-land, hvor der er foretaget indkøb. Fremover skal der søges om refusion i virksomhedens hjemland. Virksomhedens hjemland skal sende ansøgningen elektronisk videre til de EU-lande, hvor købene er foretaget, hvorefter disse refunderer momsen.

SKAT håndterer i dag alene ansøgninger fra udlandet til Danmark, hvilket foregår i et system fra 1994, der primært er rettet mod simpel registrering af ansøgningerne. Fra 1. januar 2010 skal alle ansøgninger - både til og fra Danmark - være elektroniske, ligesom løsningen skal kunne håndtere

elektronisk udveksling af oplysninger (fil-udveksling) med EU via EU's CCN/CSI netværk. Det er derfor nødvendigt at udvikle en ny elektronisk løsning, der kan håndtere hele opgaven.

Finansudvalget tiltrådte den 20. august fortroligt Akt S. Akt S omhandler Finansudvalgets tilslutning til, at arbejdet med en række systemtilretninger kunne sættes i gang, før ændringen af momsloven var vedtaget. Ændringerne i momsloven (L19) for 2009/2010 skyldes ændrede krav som følge af EU-forordninger og -direktiver. L19 ventes vedtaget den 3. december 2009. Akt S omhandlede 3 særskilte elementer – dels en ændring omkring Listesystemet, dels eMoms-refusion og dels indføjelser af 2 nye felter i momsangivelsen.

Dette nye aktstykke vedrører alene eMoms-refusion, hvor det tidligere estimat over udgifter ikke længere er dækkende for projektet. Der er ikke ændringer til de 2 øvrige dele af Akt S.

Som beskrevet i risikoanalysen i Akt S vedrørende eMoms-refusion, skal eMoms-systemet spille sammen med SKATs Integrations Platform (IP-plattform) på en måde, der ikke har været forsøgt før og denne risiko ville blive imødegået ved at indlægge en teknisk afklaringsfase i starten af projektet.

For eMoms-refusion var det således oprindeligt forudsat, at systemet skulle køre i produktion på SKATs IP-plattform. IP-plattform er en særlig måde at bygge IT-systemer på, hvor f.eks. data og faciliteter kan genbruges på tværs af de enkelte it-systemer. Forudsætningen vedr. IP-Plattformen har i midlertidigt ændret sig, da nødvendig funktionalitet i SKATs IP-plattform er blevet forsinket, hvilket har betydet, at idriftsættelse af eMoms på SKATs IP ikke vil kunne ske den 1. januar 2010.

Der blev derfor hen over sommeren 2009 igangsat en teknisk afklaringsfase, der havde til formål at afklare hvilke dele af SKATs IP-plattform som eMoms-refusionssystemet kunne anvende, samt at få belyst hvilke andre arkitekturmæssige løsninger, der kunne erstatte den manglende IP-funktionalitet.

Denne undersøgelse er nu gennemført. Undersøgelsen har vist, at eMoms-projektet generelt er væsentligt mere komplekst end oprindeligt antaget. Den øgende kompleksitet skyldes dels, at den samlede arkitekturmæssige løsning er den første af sin slags i SKAT, og dels at antallet og kompleksiteten i integrationer til andre systemer og systemleverandører, har vist sig mere omfattende end oprindeligt antaget.

Derudover medfører den stigende kompleksitet, at en lang række af eMoms-projektets øvrige aktiviteter ligeledes vil blive mere omfattende - f.eks. inden for test hvor der med den større kompleksitet er behov for flere og mere strukturerede tests til sikring af, at f.eks. indtastede data lagres korrekt, at skærmbilleder opfylder krav til brugervenlighed m.v.

Som anført i Akt S udvikles eMoms-løsningen af en allerede valgt leverandør, og der anvendes en standard kontrakt med direkte tildeling fra Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (kaldet SKI).

Den valgte leverandør - samt de andre inddragede leverandører - er ved afslutningen af afklaringsfasen kommet med nye estimater over udgifter til udvikling m.v.. Disse estimater tager højde for dels den øgede kompleksitet og dels de ændringer og forhold, der har været nødvendige som følge af forsinkelsen af SKATs IP-plattform samt den nye arkitekturmæssige løsning, som er blevet valgt.

På grund af den tids- og omfangsmæssigt tunge tekniske afklaring omkring projektet, har det været nødvendigt at opdele den tekniske løsning af eMoms-opgaven i 2 faser - således at en del af systemet (fase 1) vil kunne være klar til den 1. januar 2010, mens resten (fase 2) forventes klar ultimo maj 2010. Opdelingen sikrer, at mest muligt bliver klar til 1. januar, og at kravene fra EU i videst muligt omfang opfyldes på dette tidspunkt. Det samlede skøn for eMoms-systemet inkluderer udgifter til både fase 1 og fase 2. Den indgåede kontrakt med leverandøren dækker ligeledes begge faser.

Opdelingen i faser betyder, at den løsning, der udvikles i første omgang, alene vil give mulighed for, at de danske virksomheder kan indberette ansøgninger, og for at SKAT kan modtage udenlandske ansøgninger fra den 1. januar 2010. Dermed er alle krav i EU's direktiv ikke opfyldt i først omgang. Direktivet forudsætter bl.a. opbygning af en national portal og udveksling af en række elektroniske meddelelser mellem EU-landene, hvilket Danmark først vil kunne honorere i fase 2.

Derudover vil systemet i fase 1 ikke indeholde de valideringer til sikring af, at alle felter er udfyldt og er udfyldt med værdier, der giver mening, som man sædvanligvis ville forvente af en web-løsning. For danske ansøgningers vedkommende betyder dette, at danske ansøgere har risiko for at sende en mangelfuld ansøgning, der så vil blive fulgt op af sagsbehandling fra refusionslandets side.

I fase 1 vil udenlandske ansøgninger blive modtaget af det nye system og derefter printet og indtastet i SKATs hidtidige system. Det betyder, at det vil være SKATs sagsbehandlere, der manuelt vil foretage validering af de udenlandske ansøgninger.

Da Danmark (SKAT) ikke fuldt ud vil have implementeret EU-direktiv (2008/9/EF) pr. 1. januar 2010 og først vil kunne opfylde alle direktivets krav, når fase 2 idriftsættes ultimo maj 2010, er der en risiko for, at Kommissionen iværksætter de indledende skridt i retning af en traktatkrænkelsessag. Da direktivet ventes fuldt implementeret ultimo maj 2010, vurderes det dog ikke som særligt sandsynligt, at der vil blive indbragt en egentlig sag for EU-domstolen.

Den manglende funktionalitet i fase 1 indebærer, at der i SKAT skal afholdes udgifter for 0,6 mio. kr. til løn i forbindelse med tastearbejde m.v., indtil fase 2 idriftsættes.

Fase 2 vil blive sat i drift ultimo maj 2010, og vil indeholde al den funktionalitet, der er krævet af EU. Fase 2 vil desuden indeholde yderligere service til de danske virksomheder, idet der f.eks. vil kunne foretages up-load af ansøgninger, korrektion af en allerede indsendt ansøgning og gemmes kladder m.v.

Fase 2 vil gøre det muligt at foretage elektronisk behandling af en stor del af de udenlandske ansøgninger. Dette er nødvendigt, da EU skønner, at der i forbindelse med idriftsættelsen af den nye måde at søge momsrefusion på, vil ske en stigning i antallet af udenlandske ansøgninger pga. lettere tilgængelighed for ansøgere. Som følge af den effektivisering, som en digitalisering med automatisk behandling udgør, forventer SKAT at anvende et uændret antal årsværk til løsning af opgaven.

Økonomi

Udgifter til eMoms

Ved den seneste forelæggelse af eMoms i Akt S fra august 2009, blev udgifterne til udviklingen af systemet skønnet til at udgøre 8,7 mio. kr. Det estimeres nu, at de samlede engangsudgifter til eMoms vil andrage ca. 35,1 mio. kr., hvoraf 3,6 mio. kr. er lønudgifter. Med udgangspunkt i en udgiftsbaseret opgørelse forventes det, at udgiften til udvikling af eMomsrefusionssystemet i 2009 i alt udgør 16,4 mio. kr., heraf 1,5 i lønudgifter, og i 2010 udgør 18,7 mio. kr., heraf 2,1 mio. kr. i lønudgifter.

Tabel 1. Udgifter til eMoms

| Mio. kr. | Akt S | Nyt estimat | | | Differ- ence ifht. Akt S |
|---|-------|-------------|------|------------|-----------------------------------|
| | 2009 | 2009 | 2010 | To- tal | |
| IT-udviklingsudgifter | 5,0 | 13,4 | 14,3 | 27,7 | 22,7 |
| Konsulenter | 0,5 | 1,4 | 2,1 | 3,5 | 3,0 |
| Uddannelse, rejser, in- formation m.v. | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,1 |
| Lønudgifter | 3,0 | 1,5 | 2,1 | 3,6 | 0,6 |
| I alt | 8,7 | 16,4 | 18,7 | 35,1 | 26,4 |

Note. Tabellen er opgjort udgiftsbaseret

It-driftsudgifter

I fortroligt Akt S estimeredes driftsudgiften for eMomsrefusionssystemet i udviklingsperioden til 0 kr., mens udgiften til den efterfølgende drift estimeredes til 1,3 mio. kr. årligt. I nærværende aktstykke ventes der, efter den gennemførte tekniske afklaring, at udgifterne til drift i udviklingsperioden vil blive

på samlet 1,9 mio. kr., heraf ca. 0,8 mio. kr. i 2009 og 1,1 mio. kr. i 2010. Dertil kommer efterfølgende årlige løbende driftsudgifter på skønsmæssigt 2,0 mio. kr. når systemet er fuldt udviklet. Driftsudgifterne vil blive indbudgetteret på kommende bevillingslove.

Business Case

Den samlede business case for projektet fremgår af nedenstående tabel, hvor både projektudgifter og driftsudgifter er indregnet. Business casen er opgjort omkostningsbaseret.

Tabel 2. Ny business case for eMoms-systemet

| Mio kr. | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Investering | -3,1 | -5,9 | -4,8 | -4,6 | -4,4 | -4,2 | -4,1 | -3,9 | -3,7 | -3,5 |
| Drift af systemer i og udenfor projektperioden | -0,8 | -1,1 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -2,0 |
| Effekt årsværk | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Effekt It-driftsbesparelser | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Samlet effekt | -3,9 | -7,0 | -6,8 | -6,6 | -6,4 | -6,2 | -6,1 | -5,9 | -5,7 | -5,5 |
| Akkumuleret effekt | -3,9 | -10,9 | -17,7 | -24,3 | -30,7 | -36,9 | -43,0 | -48,9 | -54,6 | -60,2 |

Note. Tabellen er opgjort omkostningsbaseret

Som det fremgår af business casen, resulterer indførelsen et nyt eMoms-system ikke i administrative lettelser for offentlige myndigheder. Ligeledes resulterer et nyt eMoms-system heller ikke besparelser på it-drift, da momsrefusionsanmodninger for nuværende håndteres gennem et lille selvstændigt system, hvortil der ikke er knyttet væsentlige driftsudgifter. Til gengæld resulterer indførelsen af eMoms-systemet i en betydelig lettelse i virksomhedernes adgang til refusion af moms på tværs af landegrænser indenfor EU. Der forventes derfor stigende antal ansøgninger i fremtiden.

Risikovurdering

eMoms-projektet skønnes at have følgende risikoprofil, jf. Finansministeriets ”vejledning om risikovurdering af IT-projekter”, hvor laveste risikoniveau er 1 og 5 det højeste.

| Risikofaktor | Niveau | | | | |
|-------------------------|--------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Økonomi | | | | X | |
| Organisatoriske forhold | | | X | | |
| Teknisk løsning | | | | X | |
| Leverandør | | | | X | |
| Interessenter | | X | | | |
| Samlet vurdering | | | | X | |

Økonomi

Budgettet for eMoms er generelt baseret på udviklingsleverandørens seneste skøn, der forholder sig til den øgede kompleksitet. Økonomien kan dog blive påvirket negativt, hvis der skal implementeres et større antal ændringsanmodninger undervejs i realiseringen af projektet, som følge af ikke tidligere medregnede krav til systemfunktionalitet med videre, jf. nedenfor. Ligeledes tager budgettet hensyn til organisatoriske og interessentrelaterede risici som nedenfor beskrevet.

Organisatoriske forhold

Implementeringen af eMoms refusionssystemet ventes ikke at medføre organisatoriske udfordringer for SKATs organisation. Der er dog en væsentlig organisationsmæssig risiko i projektperioden med at finde projektdeltagere, der er kvalificeret med de nødvendige kompetencer til at løfte opgaven internt i organisationen. Der er derfor i projektbudgettet afsat midler til, at konsulenter vil skulle løse en del

af opgaven – herunder som leder af projektet samt til at styre testforløbene m.v. Den forventede budgetmæssige konsekvens af risici og tiltag omkring organisatoriske forhold ventes at udgøre hhv. 0,9 mio. kr. i 2009 og 2,1 mio. kr. i 2010. Udgiften er medregnet i det samlede estimat over udviklingsomkostninger i hhv. 2009 på 13,4 mio. kr. og i 2010 på 14,3 mio. kr., som fremgår af tabel 1.

Teknisk løsning

Der er tale om nye ret uprøvede tekniske løsninger for SKAT og det har pga. forsinkelser af SKATs IP-plattform været nødvendigt at udvikle en anderledes løsning end først antaget. Der er derfor en vis risiko for, at fase 1 ikke vil kunne idriftsættes pr. 1. januar 2010, men forsinkes op til et par måneder. Der er for at minimere denne risiko arbejdet med den tekniske afklaring. Afklaringen er sket sammen med den valgte leverandør, der kender SKAT og også har kendskab til IP-plattformen. Projektet er desuden blevet opdelt i 2 faser således, at der er givet mere tid til den sidste del af projektet. Der er desuden afsat 10 % af udviklingssummen til ændringshåndtering svarende til ca. 2,5 mio. kr. Det er erfaringen fra andre it-projekter, at der med stor sandsynlighed sker ændringer i denne størrelsesorden under vejs i udviklingsforløbet. Udgiften er medregnet i det samlede estimat over udviklingsomkostninger i hhv. 2009 på 13,4 mio. kr. og i 2010 på 14,3 mio. kr., som fremgår af tabel 1.

Den forventede prissatte risiko for, at fase 1 ikke idriftsættes pr. 1. januar 2010, estimeres til at udgøre 2-3 mio. kr. indtil systemet idriftsættes. Udgiften dækker håndtering af manuelle processer for at få informationerne i det nuværende danske system videre til og fra den andre EU-lande via EU's netværk m.v. i ca. 2 måneder.

Der er ikke indregnet midler til denne risiko i projektet, idet den nuværende realistiske projekttidsplan plan operer med idriftsættelse af fase 1 pr. 1. januar 2010.

Leverandører

Løsningen udvikles på en standardkontrakt med direkte tildeling fra Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (såkaldt SKI-kontrakt). Kontrakten er indgået. Der er dog taget finansieringsforbehold, idet det oprindelige Akt S ikke længere er dækkende for projektet og dets finansiering. Der er flere leverandører involveret, idet der skal ske kobling mellem den valgte leverandørs løsning og IP-portalens leverandører, samt andre systemleverandører, som eMoms-systemet har snitflader til. Den valgte leverandør er valgt pga. kendskab til SKATs systemer og IP-plattform mv. Samtidig har leverandøren været involveret i den tekniske afklaring og kender således den tekniske løsning, de forskellige systemmæssige snitflader mv.

Interessenter

Det bliver obligatorisk for virksomhederne at anvende eMoms-refusionssystemet, hvis de skal have refunderet moms i et andet land end det land, de er etableret i. Udover virksomhederne er eksempelvis andre EU-landes myndigheder og EU interessenter. Der udarbejdes løbende interessentanalyser ligesom interessenthåndtering er en integreret del af projektforsløbet. En forsinkelse af projektet vil have betydning for virksomhederne, der så ikke vil kunne anvende systemet til tiden. Der vil blive arbejdet meget med kommunikation omkring projektet således, at sammenhænge, konsekvenser mv. gøres klare for alle interessenter i en form, og på tidspunkter, der passer til de enkelte interessenter. Udgifter til dette indgår som en del af de almindelige projektudgifter og udgør i alt 300.000 kr. i projektets levetid. Der ventes ikke at være risiko for forsinkelse fra EU's side.

Samlet risikovurdering

Som det fremgår af ovenstående, er forventningen, at eMoms-projektet for hovedparten kan være i drift til tiden med fase 1, men med en mindre forsinkelse med fase 2. Der er i det samlede estimat for merudgiften på 26,4 mio. kr. til eMoms-systemet indregnet en prissat sandsynlig risiko omkring økonomien i størrelsesordenen 2,1 mio.kr. i 2009 og 3,4 mio. kr. i 2010.

Derudover er en risiko som ikke er indregnet i projektet. Denne risiko er prissat til i størrelsesordenen 2-3 mio. kr. i lønudgift til manuel sagsbehandling, hvis systemudviklingen forsinkes yderligere.

Løbende risikohåndtering i eMoms-projektet

Der vil løbende i eMoms-projektet blive arbejdet med risikohåndtering – baseret på dels en overordnet risikohåndtering og dels på de input, der vil være fra de enkelte elementer i projektet og andre projekter i SKAT.

Risikohåndteringen er baseret på SKATs projektmodel, der generelt danner rammen for planlægning og gennemførelse af projekter i SKAT og hjælper med til at skabe fælles metoder og værktøjer, fælles projektsprog, fælles kultur for projektarbejde, samt sikrer opsamling og deling af viden og projekterfaringer i SKAT.

Fleksibilitet

Der søges med den tekniske løsning, der nu lægges op til, at andre projekter vil kunne få gavn af den løsning omkring arkitektur, som eMoms-projektet bygger på.

Specifikation af udgifter i 2009

Som det fremgår af den nye business case jf. tabel 2 belaster udviklingen af eMoms-systemet SKATs bevilling med 3,9 mio. kr. i 2009. Dette tal udgøres af de 1,4 mio. kr. til konsulenter, 0,1 mio. kr. til uddannelse, rejser med videre, 1,5 mio. kr. til interne lønomkostninger, 0,8 mio. kr. til drift under udvikling, samt 0,1 mio. kr. i renteudgifter på anlægsførte it-udviklingsomkostninger. Da der i Akt S anførtes, at der ville blive afholdt udgifter for i 8,7 mio. kr. i 2009, resulterer dispositionerne i nærværende aktstykke i en mindreudgift i 2009 på i alt 4,8 mio. kr.

Den ændrede udgift i 2009 i forhold til Akt S kan specificeres således:

| | | |
|-------------|---------------------------------------|---------------|
| § 09.21.01. | Skat (<i>Driftsbevilling</i>) | |
| | 10. Almindelig virksomhed | |
| | 18. Lønninger / personaleomkostninger | 1,5 mio. kr. |
| | 22. Andre ordinære driftsomkostninger | -6,3 mio. kr. |

Udgiften til udvikling og til drift under udvikling i 2009 og fremefter vil blive afholdt inden for rammerne af § 09.21.01. Skat. Udgift til drift af systemet, når det er fuldt udviklet, vil blive indarbejdet på kommende bevillingslove.

Der er ingen ændringer på øvrige projekter i Akt S af 20. august 2009.

- c. Aktstykket forelægges nu, da de samlede omkostninger forøges med over 10 mio. kr. i forhold til det oprindeligt tiltrådte budget.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at Skatteministeriet kan fortsætte arbejdet med de nødvendige systemtilretninger.
- f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

København, den 1. december 2009

KRISTIAN JENSEN

/ Jens Madsen

Til Finansudvalget.

Tiltrådt af Finansudvalget den 17-12-2009