

УДК 004:336.2

Ю.П. ДОЦЕНКО, кандидат фізико-математичних наук,
заступник директора Науково-дослідного інституту фінансового права
О.В. СОЛДАТЕНКО, кандидат економічних наук, доцент,
директор Науково-дослідного інституту фінансового права

ЕВОЛЮЦІЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ США: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

***Анотація.** У статті здійснено історичний екскурс у становлення та розвиток інформаційної системи податкової служби Сполучених Штатів Америки. Виділені основні етапи розвитку системи, визначена еволюція зміни ідеології побудови і використання інформаційних засобів забезпечення функціонування системи оподаткування.*

***Аннотация.** В статье осуществлен исторический экскурс в становление и развитие информационной системы налоговой службы Соединенных Штатов Америки. Выделены основные этапы развития системы, определена эволюция изменения идеологии построения и использования информационных средств обеспечения функционирования системы налогообложения.*

***Summari.** The historical excursus to establishment and development of informational system of USA tax authority is realized in the article. The main stages of system development are marked out, the evolution of change in method of creation and use of informative means of assurance of tax system functioning is determined.*

***Ключові слова:** інформаційна система, електронне сховище даних, програмний продукт.*

Ефективне функціонування податкової системи будь-якої країни можливе тільки при застосуванні передових інформаційних технологій, що базуються на використанні сучасної комп'ютерної техніки. З цією метою в органах податкової служби створюються автоматизовані інформаційні системи, які призначені для автоматизації функцій всіх рівнів податкової служби по забезпеченню збору податків та інших обов'язкових платежів до бюджету і позабюджетних фондів, проведення комплексного оперативного аналізу інформаційних матеріалів з питань оподаткування, забезпечення органів управління і відповідних рівнів податкових служб достовірною інформацією, а також для організації обслуговування потреб платників податків.

Проблемам розвитку автоматизованих інформаційних систем присвячено багато наукових досліджень. Предметом цих досліджень були як загальні проблеми організації податкових інформаційних систем, так і особливості побудови і розвитку таких систем в окремих країнах. Питання адаптації інформаційних технологій і їх застосування при підготовці різних форм податкової звітності та інформаційних матеріалів у Великобританії вивчали Хансфорд, Лаймер і Пілкінгтон [1]. Ними зроблені висновки щодо важливості забезпечення гарантій надійності інформації та додержання політики конфіденційності. Побудову і функціонування інформаційної системи податкової служби Японії розглянуто в [2]. В роботі в основному були досліджені технічні аспекти забезпечення надійності функціонування інформаційної системи. Загальні проблеми інформаційної підтримки діяльності податкових служб і сприяння платникам податків вивчалися в [3]. Досвід впровадження інформаційних технологій в роботу податкових органів Австралії досліджувався в [4]. В цій роботі автоматизована інформаційна система податкової служби розглядається як складова частина електронного уряду Австралії з метою встановлення відкритих, прозорих умов його функціонування.

Експерименту податкової служби Швеції щодо інформаційної стратегії проведення аудиту присвячена робота [5]. Слід відмітити цікавий досвід електронної підготовки податкової інформації в Данії [6], де до 97 % декларацій про доходи найманих працівників заповнюються роботодавцями, банками, нотаріатами, громадськими та профспілковими організаціями в рамках стратегії відсутності прямого доступу особи до декларації (no touch strategy).

У пропонованій статті наведено історію розвитку та становлення інформаційної служби США, вивчення якої може бути корисним для удосконалення формування інформаційної системи ДПС України.

Інформаційна система податкової служби США (IRS – Internal Revenue Service) була розроблена на початку 1960-х років на базі тогочасних засобів інформаційного забезпечення. Вона досить сильно залежала від недосконалості паперових технологій і якості робочої сили. Намагання IRS перепроєктувати автоматизовану інформаційну систему здійснювалось в рамках Модернізації Податкових Систем (Tax Systems Modernization, TSM), що була на час розробки (початок 1990-х) найбільшим невійськовим проектом комп’ютерної модернізації, яка коли-небудь здійснювалась федеральним урядом. TSM, за оцінками, коштувала понад 23 млрд. дол. США. У бюджетному 1992 році на TSM було витрачено приблизно 830 млн. дол. США, а на 1993 рік фінансування було збільшено ще на 565 мільйонів. Президентська програма “Бачення змін для Америки” (A Vision of Change for America) включала модернізацію інформаційної пошукової системи IRS як ініціативу впровадження найпередовіших інформаційних технологій в економіку країни, покликану скоротити фінансові ризики і витрати та покращити обслуговування платників податків. Завершення TSM було намічено на 2001 рік, і це мало призвести до кардинальних змін в обробці податкових декларацій і адмініструванні відповідних податків, передбачених Податковим кодексом США. Використання паперових носіїв мало бути мінімізоване, а достовірність електронної передачі, обробки, запам’ятовування і знаходження податкових даних збільшено. Основними джерелами наповнення інформаційної системи були податкові декларації та результати аудиту, що вводились на першому рівні податкових служб працівниками вручну і передавались на вищі рівні уже в електронному вигляді.

У квітні 1997 р. IRS розпочало першу фазу проекту FRR (Financial Reporting Release – Огляд фінансової звітності), розробленого з метою підвищення ефективності роботи з різноманітною фінансовою інформацією, головним чином, з даними рахунків платників податків. Реалізація цього проекту передбачала поетапне впровадження декількох модулів, зокрема в грудні 1997 р. завершувалася розробка файлів опису видів операцій та ділових вимог, а в січні 1999 р. – файлів з архітектурою всієї системи та моделі логіки даних. RGLS (Revenue general ledger system), який був першим з чотирьох модулів початкового етапу, включав розробку стандартної системи державної бухгалтерії для отримання та підсумовування інформації по рахунках платників податків, написання стандартних звітів Федеральному управлінню фінансами. Введений в дію в листопаді 1998 р., RGLS-модуль використовував наявні ресурси федеральної фінансової системи, а також готові прикладні пакети Американських систем управління.

У жовтні 1998 р. американське податкове управління розпочало реалізацію наступного модуля проекту – PIDB, який стосувався фінансового управління інформацією, пов’язаною з податковими вкладеннями та даними по податкових платежах. Після серій зустрічей з представниками Казначейства протягом осені 1999 р., під керівництвом IRS проекти, про які йшла мова, були об’єднані в один під назвою єдиного

проекту модернізації – SAP, реалізацію якого розпочали в листопаді 1999 р. для вирішення таких завдань:

- використання концепції сховища даних для зберігання, аналізу та отримання звітів на основі інформації щодо рахунків платників податків та сплачених ними податків;
- прийняття рішення щодо концепції створення електронного сховища даних;
- перехід від попередніх систем IRS до сучасної ELC.

В серпні 2000 р. у рамках SAP було завершено розробку бізнес-концепції документу дій, ділових вимог, архітектури системи, моделі логічних даних, планів тестування захищеності системи для розробки, тестування та запуску. В листопаді 2000 р. IRS почала розробку першого з чотирьох модулів.

У вересні 2001 р. IRS розпочав реалізацію проекту EDW. Головною метою створення електронного сховища було забезпечення інтегрованою, надійною податковою та внутрішньою управлінською інформацією для підтримки податкової адміністрації, розвитку системи аналізу і процесів прийняття рішень, оцінки ефективності. Стратегією проекту було поступове створення корпоративного сховища детальної інформації. Вікна даних були розроблені з урахуванням передбачуваних стратегічних та тактичних інформаційних потреб. Через тривалий період переходу до модернізованої схеми сховища даних та вікон в якості джерел даних були використані у поєднанні існуючі та модернізовані системи податкових операцій та внутрішнього управління.

Інформація щодо платників податків надходила з існуючих систем податкових органів, файлів та баз даних, а саме:

- головного файла фізичної особи (IMF);
- файла операцій з деклараціями фізичних осіб (IRTF);
- головного файла юридичної особи (BMF);
- файла операцій з деклараціями юридичної особи (BRTF);
- державного казначейства (FMS);
- державної бухгалтерської он-лайн системи (GOALS);
- бази податкових декларацій (TRDB);
- головного файла податкових декларацій (IRMF);
- головного файла платника (PMF);
- прикладних програм бухгалтерських даних користувачів (CADE);
- управлінської системи, яка може приймати звітність фінансових директорів (CAM);
- системи працевлаштування “HR Connect”;
- інтегрованої фінансової системи (IFS).

Інформація надходила в електронному варіанті, верифікувалась, після чого надходила в сховище даних. Внаслідок значної автоматизації процесу обробки податкової звітності поступово відбувалося скорочення персоналу відповідних відділів. На даний час систему обслуговує один адміністратор та чотири особи допоміжного персоналу.

Виконавцями модернізації AIC розроблено і отримано патент Сполучених Штатів 6202052 – повністю автоматизована система податкових звітів, сплати та відшкодувань від 13 березня 2001 року зі строком дії до 7 травня 2018 року [7]. В ньому чітко регламентується весь процес підготовки і надання відповідної інформації, сплати та відшкодувань платників податків у поетапному режимі (всього 19 “кроків”). Зокрема, в обґрунтуванні патенту сказано: “Винахід має відношення загалом до збору, обробки, компіляції і поширення інформації і даних. У спеціальному значенні винахід має

відношення до методів, апаратури і виробництва обладнання для автоматизованого здійснення податкових повідомлень, оплат і відшкодувань”.

На сьогодні Міністерство фінансів США безкоштовно розповсюджує програмний продукт “Електронна система сплати федеральних податків” (Electronic Federal Tax Payment System – EFTPS), який дозволяє здійснювати підготовку і подачу декларацій, проводити розрахунки і сплачувати податки в автоматичному режимі. При цьому юридичні та фізичні особи – платники податків можуть здійснювати розрахунки щотижня, щомісячно або щоквартально, 24 години на добу і сім днів на тиждень. Система має тривірневий захист приватної інформації. На кінець 2008 року EFTPS користувались понад 8 мільйонів платників, і їх кількість весь час зростає. Вона розрахована на користування як платниками податків, так і професійними адвокатськими конторами, що обслуговують клієнтів. Система автоматично генерує і надсилає до сховища IRS всі необхідні дані, які звіряються з іншими даними щодо цього конкретного платника, що надійшли з інших джерел. Це допомагає уникнути помилок і неточностей в розрахунках, а також сприяє детінізації доходів. Останнє, до речі, ніде не рекламується при розповсюдженні подібних програмних продуктів, але є невід’ємною частиною виконуваних операцій.

IRS вдосконалює адміністрування податків з урахуванням зростаючої глобалізації діяльності індивідуальних та корпоративних платників податків. Розроблено стратегічний план IRS на 2009 – 2013 роки. Одним із головних завдань цього плану є посилення безпеки інформаційних потоків та підвищення достовірності даних, що передаються, незалежно від географічного місця знаходження платника податку, забезпечення його зрозумілою і вичерпною інформацією щодо американських та міжнародних податкових норм та правил, забезпечення постійного електронного інформаційного аудиту без відволікання бізнесменів. Особлива увага надається виявленню джерел фінансування терористичної діяльності та шляхів передачі таких коштів.

Найновішим продуктом AIC є безкоштовні заповнювачі файлових форм (Free File Fillable Forms). Це новий програмний продукт, інструмент, який дозволяє самостійно обирати федеральні податкові форми і списки. Інструмент дозволяє надавати інформацію, виконувати основні математичні обчислення і надсилати форми федерального відшкодування податку на прибуток електронними засобами. Є можливість використання електронного підпису, отримувати безкоштовні друковані копії цих форм (в разі необхідності, наприклад, при зверненні до суду). Інструмент дуже зручний для тих, хто знайомий з податковим кодексом, знає федеральні форми і не потребує допомоги при заповненні форм. Є можливість зберегти свою частково або повністю заповнену форму і повернутися до неї пізніше, використовуючи її як зразок для заповнення наступних форм.

Вдосконалення AIC відбувається постійно. 21 травня 2009 року на слуханнях в Підкомітеті загальних урядових і фінансових служб Комітету з питань власності [8] розглядалися Бюджетні пропозиції Президента Обами на 2010 фінансовий рік. Серед інших важливих питань подолання кризових явищ в економіці США були обговорені і проблеми подальшого вдосконалення діяльності податкових служб, зокрема, їх інформаційного забезпечення. Головними завданнями є виявлення і боротьба інформаційними засобами з ухиленням від сплати податків з використанням офшорних зон та підвищення ефективності адміністрування податків із застосуванням міжнародного законодавства при роботі з транснаціональними компаніями та фізичними особами з надвеликими прибутками. Також поставлені завдання щодо інформаційного відслідковування перенесення виробництва в інші країни, створення там нових робочих місць і згортання економічної та господарської діяльності в США, вироблення алгоритмів реагування на такі дії і використання засобів адміністрування податків.

З цією метою буде виділено понад 128 млн. дол. США для збільшення чисельності IRS на 800 службовців та 130 млн. дол. США на вдосконалення інформаційної системи IRS. Крім того, на забезпечення зусиль по боротьбі за фінансове оздоровлення економіки будуть використані додаткові 700 млн. дол. США в межах Програми подолання тривожних симптомів (TARP), передбаченої Надзвичайним актом економічної стабілізації, прийнятим останнім зібранням Конгресу. Керівництво використанням цього фонду буде здійснюватися спеціально створеним Офісом фінансової стабільності. Частина цих коштів буде спрямована на вдосконалення і розширення комунікаційних мереж IRS. Все це свідчить про те, що вдосконаленню інформаційної системи податкової служби приділялося суттєве значення, оскільки одночасно відбувається скорочення переважної більшості запланованих раніше урядових програм з метою економії коштів.

Конгресом США була поставлена мета досягнути 80 % електронного заповнення податкових декларацій у 2007 році, чого зробити не вдалось, у зв'язку з чим проведено масштабне дослідження факторів, які впливають на вибір методів підготовки податкової звітності [9]. Виявлено, що на ставлення до електронних форм звітності впливають багато чинників, таких як недовіра до конфіденційності, недосконале володіння комп'ютерною технікою, бажання передоручити заповнення фахівцям, а також традиційне надання переваги паперовим носіям. Проте у дослідженні виражається оптимізм щодо майбутнього переходу на повністю електронне ведення податкової інформації.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що сучасна ідеологія побудови і функціонування автоматизованих інформаційно-аналітичних систем IRS базується на створенні інтегрованої моделі менеджменту (IMM), головним спрямуванням функціонування якої є обслуговування платників податків, формування і популяризація податкової політики уряду, різноманітні навчання і тренінги, а також інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності податкових служб у режимі, максимально наближеному до режиму реального часу. Таким чином, формуються два напрями руху інформації – висхідний і низхідний. Основним джерелом висхідної інформації є надходження даних від усіх пристроїв реєстрації руху фінансових потоків – у банківській системі, супермаркетах, інших торгових закладах, біржах, закладах реєстрації операцій з нерухомістю, митних установах, оптових організаціях та інших пунктах, де здійснюються операції з фінансами. Важливим джерелом інформації є форми податкової звітності, що формуються та заповнюються спеціальними адвокатськими конторами, які спеціалізуються на обслуговуванні платників податків. Для таких контор ця інформація є одним з головних продуктів їх бізнесу, вони несуть за неї повну відповідальність і дотримуються всіх правил захисту і безпеки особистої інформації. У США на сьогодні існує 1137 форм податкової звітності (декларацій), що описують всі можливі випадки отримання доходів і сплати відповідних податків. Наповнення низхідного потоку інформації здійснюється на всіх рівнях нормотворчих установ, податкових служб, адвокатських контор, навчальних та наукових закладів, громадських організацій, асоціацій і об'єднань платників податку.

Досвід функціонування інформаційної системи податкової служби США, прорахунки і здобутки на шляху її розвитку можуть бути корисними при запровадженні інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби України.

Використана література

1. Ann Hansford, Andrew Lymer and Catherine Pilkington. IT Adoption Strategies and their Application to e-filing Self-Assessment Tax Returns: The Case of the UK / eJournal of Tax Research (2006) vol. 4, no. 1, pp. 80-96.

2. Tatsuzin Tax Return Package Software for a Diverse Array of Users. NTT DATA Group Overview. – Режим доступу : http://www.nttdata.co.jp/en/csr/report/report_2009/pdf/csr2009_03.pdf
3. Nelson Gutierrez. Information technology in support of the tax administration functions and taxpayer assistance / Third Regional Training Workshop on Taxation, Brasilia, Brazil, December 3 – 5, 2002, pp. 1-11.
4. Liane Turner and Christina Apelt. Globalization, Innovation and information Sharing in Tax Systems: The Australian experience of diffusion and adoption of electronic lodgement / eJournal of Tax Research (2004) vol. 2, no. 2, pp. 241-269.
5. Leif Appelgren. The effect of Audit Strategy Information on Tax Compliance – An Empirical Study / eJournal of Tax Research (2008) vol. 6, no. 1, pp. 67-81.
6. 97 percent of all data to the Danish citizens' tax declarations are reported by employers, banks mortgage institutions, trade unions, and social benefits administration etc. to The Central Customs and Tax Administration (ССТА). – Режим доступу : <http://www.epractice.eu/en/search/node>
7. US Patent 6202052 - Fully-automated system for tax reporting, payment and refund. – Режим доступу : <http://www.patentstorm.us/patent/description.html>
8. Press Releases. Secretary Timothy F. Geithner. Written Statement House Committee on Appropriations. Subcommittee on General Government and Financial Services. May 21, 2009.
9. Ludwig Christian Schaupp and Lemuria D. Carter. Antecedents to e-File Adoption: The U.S. Citizen's Perspective / eJournal of Tax Research (2009) vol. 7, no. 2, pp. 158-170.
10. Alaska Automated Clearing House Debit. Tax Payment System Instructions. – Режим доступу : <http://www.commerce.state.ak.us/insurance>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~