

1.2. О ПОДХОДЕ К ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В НАЛОГОВЫХ ОРГАНАХ

Жукова Л.Е., аспирант

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассматривается актуальный вопрос настоящего времени – проблема оценки социально-экономической эффективности информационных технологий. Федеральной налоговой службе РФ необходима система контроля за использованием бюджетных средств, выделяемых на внедрение информационных технологий (ИТ). Авторы предлагают подход к оценке, который учитывает финансовые, качественные и технологические показатели эффективности функционирования ИТ. Подход основан на сочетании методов системы сбалансированных показателей, совокупной стоимости владения и построении дерева целей.

Проблема оценки экономической эффективности информационных технологий (ИТ) является актуальной и бурно обсуждается в прессе и деловых кругах. Вопрос экономической эффективности использования информационных технологий является одним из первоочередных вопросов на любом современном предприятии, во-первых, по причине огромных затрат на их внедрение. Так же экономические результаты внедрения ИТ невозможно получить сразу же после проведения мероприятий по внедрению, и количественная оценка этих результатов крайне затруднительна. Руководство Федеральной налоговой службы РФ (ФНС РФ) уделяет повышенное внимание вопросам информатизации своих подразделений, поэтому необходима отработанная система контроля использования бюджетных средств, расходуемых на ИТ.

В настоящее время не существует общепринятой системы критериев и показателей оценки эффективности деятельности региональных налоговых органов. В 2007 г. впервые разработана методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС РФ в целях распределения средств материально-стимулирования государственных гражданских служащих ФНС РФ. Она утверждена приказом ФНС РФ от 15 ноября 2007 г. №ММ-4-25/31дсп (с учетом приказа ФНС РФ от 19 ноября 2007 г. № ММ-4-16/33дсп). Данная оценка производится по восьми критериям, которые включают:

- во-первых, финансовые критерии: собираемость налогов и сборов и снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ. Финансовые критерии имеют максимальные веса в агрегированной оценке эффективности деятельности налогового органа;
- во-вторых, в числе критериев есть качественный показатель: увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих качество работы налоговых органов. Три критерия характеризуют эффективность юридической работы налоговых инспекций, что говорит о повышенном внимании руководства к данному аспекту деятельности налоговых органов;
- два оставшихся критерия можно отнести к технологическим критериям. Это доля налогоплательщиков, имеющих доступ по каналам связи и через Интернет к персонализированной информации о состоянии расчета с бюджетом и количество граждан и организаций, получающих информацию из единого государственного реестра юридических лиц

(ЕГРЮЛ) и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) с использованием интернет-технологий.

Следует отметить, что данная методика не дает четкого представления об экономической эффективности деятельности налогового органа, так как не содержит затратной стороны данного показателя. Кроме того, качественный критерий измеряется по формальным показателям количества налоговых деклараций, введенных в установленные сроки, и удельного веса невыясненных платежей в общей сумме поступлений налогового органа, хотя измерение такого рода показателей требует проведения социологических исследований мнения налогоплательщиков. В отдельных инспекциях такие исследования проводятся, однако процедура их не стандартизирована, и они имеют несистематический характер.

В литературных источниках, посвященных вопросам экономической эффективности деятельности налоговых органов, встречается простое перечисление показателей с делением на количественные (абсолютные) и качественные (относительные). К количественным показателям относят:

- суммы поступлений налогов и сборов;
- суммы доначислений по результатам контрольной работы;
- суммы недоимки и задолженности;
- доначисленные и взысканные суммы;
- количество налогоплательщиков, состоящих на учете в налоговом органе.

Качественные показатели включают в себя:

- выполнение заданий по мобилизации налогов;
- темп роста поступлений;
- соотношение «доначислено» к «поступило налогов»;
- долю взыскания доначислений;
- количество выездных налоговых проверок на одного сотрудника;
- долю проверок с выявленными нарушениями;
- доначисления налога на одну проверку.

В общем случае эффективность любого проекта означает категорию, выражающую соответствие результатов и затрат проекта целям и интересам его участников, включая государство и население. Показатели эффективности являются количественными характеристиками данной категории. Под эффектом понимают разность оценок получаемых результатов и осуществляемых затрат всех видов.

Для адекватной оценки социально-экономической эффективности внедренной в налоговых органах информационной технологии необходим детальный анализ целей проекта ее внедрения, степени их достижения. В качестве исследуемой технологии рассматривается внедренная в ФНС РФ технология сдачи деклараций в электронном виде, проходящая этапы массовой сдачи отчетности на магнитном носителе, по телекоммуникационным каналам связи, предоставления услуг налогоплательщикам через Интернет. В основу такого анализа нами положены методика системы сбалансированных показателей (balanced scorecard) и методика построения дерева целей, используемая в программно-целевом планировании и управлении. Таким образом, наш методический подход учитывает финансовые, качественные и технологические показатели, а также элементы методик проектного менеджмента.

Деятельность налоговых органов рассматривается в трех перспективах:

- «Финансы»;
- «Налогоплательщики»;
- «Процессы».

Основной перспективой представляется перспектива «Финансы», так как главной целью функционирования налоговых органов является обеспечение доходной части государственного бюджета. Перспектива «Налогоплательщики» позволяет оценить, как организация воспринимается населением. В условиях современной экономики налоговые органы из принудительных сборщиков налогов превращаются в поставщиков своего рода услуг. Поэтому особенно важным становится их имидж в глазах налогоплательщиков. Перспектива «Процессы» делает фокусировку на критически важных процессах в работе организации, необходимых для достижения поставленных целей. В рамках каждой перспективы определяются цели налоговой службы.

Генеральной целью функционирования налоговой службы обозначим обеспечение полноты взимания налоговых поступлений. Перспектива «Финансы» содержит подцели первого уровня. Объемы налоговых поступлений должны быть предсказуемы и стабильны. К стабилизации поступлений приведет постепенное повышение объемов добровольно уплачиваемых налогов, причиной которого может являться наблюдающаяся тенденция общего экономического роста в стране. В качестве отдельного источника поступлений можно назвать налоги, дополнительно собранные после проведения проверок, их рост также приведет к росту и стабилизации поступлений.

Повышение объема налоговых поступлений будет происходить при росте уровня соблюдения налогового законодательства, для этого необходимо создать благоприятные условия для налогоплательщиков. Этому служат подцели второго уровня, формирующие перспективу «Налогоплательщики». К повышению объема добровольно уплачиваемых налогов приведет оптимизация затрат на содержание налоговой службы, повышение качества обслуживания налогоплательщиков, повышение деловой активности в регионе. Цель снижения затрат на содержание аппарата налоговой службы отражает эффективность функционирования ФНС РФ с точки зрения налогоплательщиков. Образ налогового инспектора должен ассоциироваться с гарантией предсказуемости, единообразия и последовательности налоговой политики государства. Поэтому повысить качество обслуживания плательщиков невозможно без повышения профессионализма сотрудников налоговых органов. Профессионализм сотрудников положительно отразится на имидже налоговых органов.

Повышение профессионализма сотрудников ФНС РФ является подцелью третьего уровня. Третий уровень представлен перспективой «Процессы». Повышение качества обслуживания налогоплательщиков будет достигнуто при переводе налогоплательщиков на бесконтактный способ общения с налоговым инспектором. С другой стороны, сокращение времени обработки многочисленных деклараций и документов, необходимых для проведения эффективного налогового контроля, благоприятно повлияет на уровень качества обслуживания налогоплательщиков, например, сократив время ответа на запросы. Сокращение времени обработки документов повысит эффективность проведения камеральных и документальных проверок. Камеральные проверки будут проводиться с электронными аналогами деклараций. Эффективность документальных проверок вырастет за счет автоматизации предпроверочного анализа и планирования проверок проблемных налогоплательщиков, а также после создания качественной базы данных по налогоплательщикам региона.

В перспективе «Процессы» сосредоточена основная масса целей, достижение которых находится в зависимости с результатами внедрения исследуемой информационной технологий. Они обозначены на схеме заливкой серого цвета. Таким образом, по каждой из цепочек целей достигается влияние исследуемой технологии сдачи на-

логовой отчетности в электронном виде на генеральную цель функционирования ФНС РФ.

Так как каждый участник любого проекта имеет свои определенные цели и интересы, он имеет и свою систему показателей, с помощью которой можно оценить эффективность данного проекта. В нашем случае эффективность проекта внедрения информационной технологии целесообразно рассматривать со стороны государства в лице ФНС РФ, со стороны населения, получающего услуги налоговых органов, а также со стороны конкретной налоговой инспекции.

В соответствии с таким подходом к рассмотрению эффективности категория эффективности деятельности налоговых органов включает экономическую эффективность и социальную эффективность. Экономическая эффективность отражает соотношение затрат и результатов внедренного проекта в денежной форме. Социальная эффективность сопоставляет затраты и социальные результаты проекта с целями и социальными интересами налогоплательщиков и государства.

Экономическую эффективность можно разложить на составляющие. Основными показателями успешной деятельности любой коммерческой организации являются финансовые показатели. Составляющую экономической эффективности, которая характеризуется данными показателями, будем называть финансовой эффективностью. В нашем случае такими показателями являются объемы поступлений, начислений налогов, собираемость налогов. Однако чтобы оценить влияние внедренной технологии на функционирование предприятия, необходим более глубокий анализ, проводимый на уровне технологических процессов.

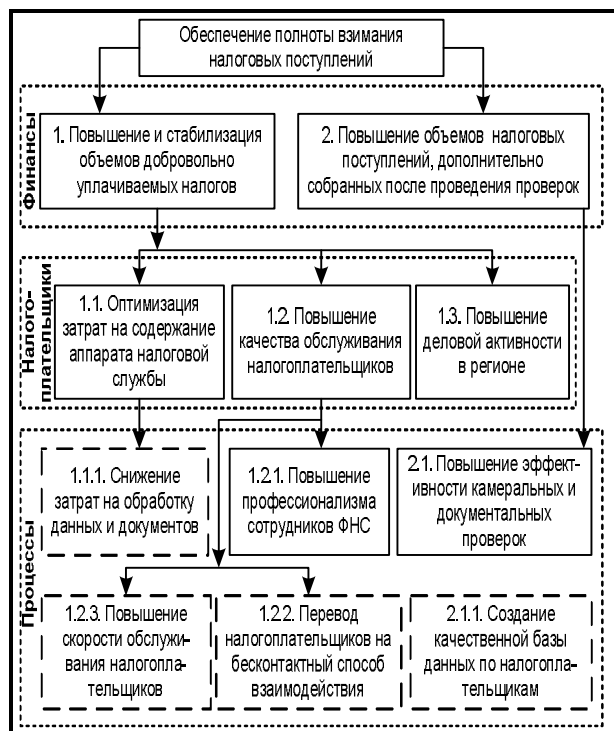


Рис. 1. Схема целей развития налоговой службы

Назовем данную составляющую экономической эффективности технологической эффективностью, так как она выявляется на уровне технологических процессов в налоговой инспекции. Исследование процесса обработки деклараций после внедрения технологии сдачи их в электронном виде выявило не только качественное изменение технологии обработки налоговых деклараций в инспекции, но и значительный рост производительности труда на ряде участков.

Согласно разработанной схеме целей развития налоговой службы эти виды эффективности характерны для конкретной перспективы (рис. 1). Финансовая эффективность соответствует достижению целей перспективы «Финансы» и представляет уровень государства. Социальная эффективность налоговой службы соответствует перспективе «Налогоплательщики». Технологическая эффективность представлена перспективой «Процессы», она выявляет соответствие затрат и результатов на уровне технологических процессов инспекции (рис. 2).

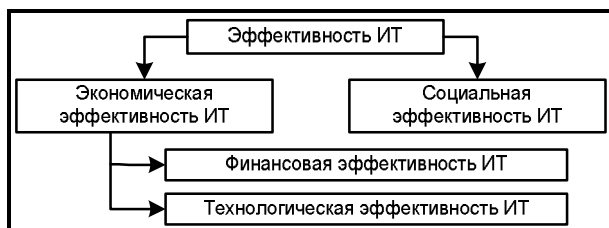


Рис. 2. Эффективность внедренной информационной технологии в ФНС РФ

Разработчики методики сбалансированной системы показателей рекомендуют уделять внимание в одинаковой степени всем перспективам, несмотря на то, что традиционно наиболее важными показателями деятельности фирмы являются финансовые показатели. В основу данной концепции положена мысль о том, что при оценке эффективности деятельности фирмы необходимо учитывать различные аспекты, как финансовые, так и нефинансовые. Действительно, в нашем случае эффект от внедрения информационной технологии может быть выявлен на каждом из уровней целей развития ФНС РФ.

Как показывает проведенный анализ основных финансовых показателей работы налоговых органов Брянской области, выявлена слабая положительная корреляция между внедрением технологией и динамикой поступления добровольно уплаченных налогов.

Для оценки социального эффекта от внедрения информационной технологии необходимо воспользоваться результатами проведенного среди бухгалтеров предприятия анкетирования. Данные результаты практически свободны от других факторов влияния, кроме исследуемой информационной технологии. Исключение составляет только субъективный фактор межличностных отношений, влияние которого исключить пока невозможно. Однако следует отметить, что все данные, собранные путем опросов и анкетирования, подвержены влиянию субъективной оценки ситуации со стороны опрашиваемых.

Количественным показателем оценки социального эффекта установим так называемый индекс удовлетворенности налогоплательщиков по аналогии с существующей практикой оценки результатов деятельности компаний по индексу удовлетворенности потребителя. Методика расчета индекса удовлетворенности потребителей была разработана специалистами Стокгольмской школы экономики. Индексы удовлетворенности потребителей широко используются в мировой практике управления предприятием, разработки и корректировки маркетинговой стратегии предприятия, обеспечения предприятию экономического успеха с помощью обратной связи с его клиентами. Во многих странах, например, Норвегии, Швеции, Австрии, США, Германии, рассчитываются и исследуются национальные индексы удовлетворенности клиентов, которые стандартизируют расчеты этих индексов для предприятий различного профиля и используются для выяснения тенденций развития разных отраслей экономики. Методики и концепции исчисления индексов удовлетворенности потребителей различны.

Удовлетворенность налогоплательщика – это показатель того, насколько услуги, предоставляемые налоговыми органами, соответствуют требованиям или пожеланиям налогоплательщиков.

В качестве критериев удовлетворенности целесообразно принять оценки скорости обслуживания налогоплательщиков, профессионализма налоговых инспекторов и корректности и внимательности налоговых инспекторов. Значения этих критериев получены авторами в ходе анкетирования. Степени важности данных критериев было решено определить на основе анализа ответов анкетированных на наводящие вопросы. Наиболее важным критерием представляется для налогоплательщиков скорость их обслуживания, на втором по значимости месте находится компетентность налоговых инспекторов, на третьем месте – корректное поведение инспекторов. В расчет индекса удовлетворенности налогоплательщика вводится показатель доли налогоплательщиков, представляющих отчетности через операторов телекоммуникационной связи (ТКС). Рост данного показателя приведет к снижению значимости критериев скорости, компетентности и вежливости обслуживания, так как вырастет доля бесконтактного взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов. Однако, по нашему мнению, полностью устранить контакт налогоплательщика с налоговым инспектором в ближайшее время не представляется возможным. Таким образом, индекс удовлетворенности налогоплательщика можно представить, по нашему мнению, в следующем виде:

$$I = D * I_{max} + (1 - D) * (0,5 * I_c + 0,25 * I_k + 0,25 * I_b),$$

где

I – индекс удовлетворенности налогоплательщика;

I_{max} – максимальное значение индекса удовлетворенности налогоплательщика, составляющее 5 баллов;

I_c – степень исполнения критерия скорости обслуживания налогоплательщиков;

I_k – степень исполнения критерия компетентности налоговых инспекторов;

I_b – степень исполнения критерия внимательности и корректности налоговых инспекторов;

D – доля налогоплательщиков, пользующихся для сдачи отчетности услугами операторов ТКС, от общей суммы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Чтобы оценить изменение индекса удовлетворенности во времени, в нашем случае – в период, последующий за внедрением информационной технологии, можно пользоваться результатами периодических проводимого анкетирования. В ходе нашего анкетирования получена оценка изменения качества услуг налоговых органов, выражающаяся в том, какая доля опрошенных считают, что качество услуг налоговых органов повысилось после внедрения ИТ (табл. 1). Присвоив предложенным вариантам ответа количественные оценки, получим совокупный показатель изменения индекса удовлетворенности.

Таблица 1

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ ВАРИАНТОВ ОТВЕТА НА ВОПРОСЫ АНКЕТЫ

| Варианты ответа | Количественные оценки, баллов |
|------------------------|-------------------------------|
| Значительно повысилось | 2 |
| Да, повысилось | 1 |
| Не изменилось | 0 |
| Понизилось | -1 |

Показатель изменения индекса удовлетворенности налогоплательщика может принимать значения от -1 до 2 баллов.

Как показывают исследования, рост индекса удовлетворенности потребителей компании должен способствовать росту ее объемов продаж. В случае роста индекса удовлетворенности налогоплательщиков для инспекции следует ожидать роста налоговых поступлений на контролируемой данной инспекцией территории. Для выявления количественных зависимостей между изменением индекса удовлетворенности налогоплательщика и динамикой налоговых поступлений необходимы периодические исследования мнения налогоплательщиков путем анкетирования.

Технологический эффект от внедрения технологии сдачи отчетности в электронном виде заключается в экономии трудовых ресурсов, затрачиваемых ранее на создание базы данных деклараций налогоплательщиков. Кроме экономии трудовых ресурсов, результатом внедрения данной технологии стало существенное улучшение качества базы данных налоговых инспекции, перевод доли плательщиков на бесконтактный способ взаимодействия и повышение скорости обслуживания налогоплательщиков.

Показатель экономической эффективности внедрения информационных технологий требует наличия затратной части использования ИТ. Затраты на использование информационных технологий рассчитываются с помощью методики расчета совокупной стоимости владения (ТСО). Данная методика уделяет внимание детальному анализу стоимости всех составляющих затрат на информационные технологии. Так как в настоящее время во всех отраслях, где используются ИТ, наблюдается тенденция усложнения и увеличения размеров информационных систем организаций, то необходимо более точно прогнозировать возникающие при этом дополнительные затраты (табл. 2).

Таблица 2

РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ИТ ПО ИФНС (УФНС)

| Показатель оценки | Единицы измерения | Значение на 1 янв. 2008 г. | Значение на 1 янв. 2009 г. | Прирост показателя |
|--|-------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|
| Перспектива «Финансы» | | | | |
| Объем добровольно уплаченных налогов | Млн. руб. | - | - | - |
| Объем налоговых поступлений, дополнительно собранных после проведения проверок | Млн. руб. | - | - | - |
| Перспектива «Налогоплательщики» | | | | |
| Затраты на содержание аппарата ИФНС | Млн. руб. | - | - | - |
| Индекс удовлетворенности налогоплательщиков | Индекс | - | - | - |
| Повышение деловой активности в регионе | Индекс | - | - | - |
| Перспектива «Процессы» | | | | |
| Затраты на обработку деклараций | Млн. руб. | - | - | - |
| Время обслуживания налогоплательщика в инспекции | Мин. | - | - | - |
| Перевод налогоплательщиков на бесконтактный способ взаимодействия | % | - | - | - |
| Степень заполнения базы данных | % | - | - | - |

Следует сделать вывод, что при оценке экономико-социальной эффективности деятельности налоговых органов необходимо уделять повышенное внимание системе показателей качества обслуживания налогоплательщиков, от-

ступаая от традиционных оценок, ориентированных преимущественно на финансовые показатели.

Методический подход, предлагаемый нами, не имеет единого агрегированного показателя социально-экономической эффективности ИТ. Решение о наличии эффективности внедрения информационных технологий в налоговых инспекциях принимается на основе анализа целого ряда показателей, сгруппированных по признакам принадлежности к той или иной перспективе развития нашей организации. Такой комплексный, всесторонний анализ финансовых, технологических и социальных показателей деятельности налоговых органов, на наш взгляд, необходим для принятия решения о дальнейшем инвестировании денежных средств в информационные технологии, а также в поиске путей дальнейшего развития ФНС РФ.

Литература

1. Виленский П.Л. Оценка эффективности инвестиционных проектов : теория и практика [Текст] : учеб. пособие / П.Л. Виленский, В.Н. Лившиц, С.А. Смоляк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Дело, 2002.
2. Внедрение сбалансированной системы показателей [Текст] / Horvath & Partners ; пер. с нем. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006.
3. Деверадж С., Кохли Р. Окупаемость ИТ [Текст] : измерение отдачи от инвестиций в информационные технологии / С. Деверадж, Р. Кохли. – М. : Новый издательский дом, 2005.

Жукова Любовь Евгеньевна

Ключевые слова

Экономическая эффективность информационных технологий; параметры экономической эффективности; совокупная стоимость владения; сбалансированная система показателей; программно-целевой метод.

РЕЦЕНЗИЯ

Проблема оценки социально-экономической эффективности использования информационных технологий в налоговых органах актуальна в связи с высокой стоимостью их внедрения, с вопросами рационального использования бюджетных средств, направляемых на эти цели.

В настоящее время налоговые органы осуществляют не только контроль соблюдения налогового законодательства, что является их основной функцией, но и становятся поставщиком особого рода государственных услуг, в том числе предоставляемых бесконтактным способом в режимах on-line и off-line.

На основе анализа существующих критериев оценки качества обслуживания налогоплательщиков автор предлагает усовершенствованный алгоритм этой оценки путем введения ряда дополнительных показателей, таких как доля налогоплательщиков, представляющих отчетность через операторов телекоммуникационной связи. Увеличение доли бесконтактного взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов является важным антикоррупционным фактором, ведет к снижению важности критерия вежливого и корректного поведения инспекторов с одновременным ростом важности критерия компетентности инспекторов.

Новизной исследования является также введение для оценки качества услуг налоговых органов индекса удовлетворенности налогоплательщиков по аналогии с существующей практикой оценки результатов деятельности компаний по индексу удовлетворенности потребителя. Рост индекса удовлетворенности налогоплательщиков указывает на увеличение налоговых поступлений на контролируемой данной инспекцией территории.

Автор предлагает подход к оценке, который учитывает финансовые, качественные и технологические показатели эффективности функционирования ИТ и обосновывает необходимость государственной поддержки деятельности налоговых органов по повышению качества предоставляемых услуг налогоплательщикам.

Исследование имеет логическое построение, корректно сформулированные выводы, и представляет собой завершенный научный труд. Данная работа может быть рекомендована к печати для использования в практической деятельности налоговых служб и в учебном процессе.

Восколович Н.А. д.э.н., профессор, зам. зав. каф. экономики и социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

1.2. ABOUT THE APPROACH TO AN ESTIMATION OF SOCIAL AND ECONOMIC EFFICIENCY OF USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN INTERNAL REVENUES

L.E. Zhukova, Post-graduate Student

In this article the actual question of present days is analyzed – the problem of estimating of information technologies social-economic efficiency. The Federal Tax Service of Russian Federation needs in a system of control of budget money which are spending for new information technologies. Authors offer approach to estimating, which takes into account financial, qualitative and technological parameters of IT economic efficiency. The approach is based on combination of Balanced Scorecard method, Total Cost of Ownership method and Program-Objective method.

Literature

1. Balanced Scorecard Inculcation / Horvath & Partners; trans. from germ.- 2 publication. – M: Alpina Business Books, 2006.
2. Sarv Deveraj, Rajiv Kohli. The IT Payoff: Measuring The Business Value Of Information Technology Investments. – M. «New Publication House», 2005.
3. P.L. Vilensky, V.N. Livshic, S.A. Smolyak. Evaluation of efficiency of information technology: Theory and Practice : Study Textbook. – 2 publication, - M.: Business, 2002.

Keywords

Economic efficiency of information technologies; parameters of economic efficiency; total cost of ownership; balanced scorecard; program-objective method.