



# IŠMANIOJI MOKESČIŲ ADMINISTRAVIMO SISTEMA

2019 m. rugsėjo 17 d.

Nr. VA-6

## SANTRAUKA

### Audito svarba

Sparčiai tobulėjančios informacinės technologijos ir kompiuterizuojami verslo procesai lemia pokyčius, kurie skverbiasi į mokesčių administravimo procesą. Siekdamos efektyviau kovoti su šešėline ekonomika, daugelis valstybių pradėjo įgyvendinti iniciatyvas, kai verslo stebėseną, konsultavimą ir kitų paslaugų teikimas išmaniaisiais būdais vyksta realiuoju laiku<sup>1</sup>.

2014 m. Lietuva ėmėsi iniciatyvos kurti išmaniąją mokesčių administravimo sistemą. Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos galimybių studijoje<sup>2</sup> numatyti šios sistemos tikslai:

- šešėlinės ekonomikos mažinimas ir mokestinių pajamų didinimas,
- mokesčių administravimo efektyvumo didinimas,
- administracinės naštos mokesčių mokėtojams mažinimas.

Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos projektas labai svarbus ir reikalingas Lietuvai, nes gali tarnauti kaip įrankis kovoje su šešėline ekonomika. Šešėlinė ekonomika daro neigiamą poveikį valstybės mokestinėms pajamoms ir apima priešingas teisei veikas, kuriomis vengiama mokestinių prievolių ar siekiama kitokios neteisėtos mokestinės naudos<sup>3</sup>. Šešėlinės ekonomikos mastas Lietuvoje yra didelis: 2019 m. UAB „Spinter tyrimai“

<sup>1</sup> Prieiga per internetą: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-tax-authority-of-the-future/\\$File/ey-the-tax-authority-of-the-future.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-tax-authority-of-the-future/$File/ey-the-tax-authority-of-the-future.pdf).

<sup>2</sup> Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos galimybių studija, 2014-11-17.

<sup>3</sup> Vyriausybės kanceliarija. Šešėlinė ekonomika. Pokyčiai per dešimtmetį, 2016.

atlikto tyrimo duomenimis, 2018 m. jis sudarė 23,9 proc. BVP<sup>4</sup>. Kova su šešėline ekonomika yra viena iš prioritetinių Vyriausybės veiklos sričių, o vienas svarbiausių šios sistemos tikslų – šešėlinės ekonomikos mažinimas, todėl tinkamas jo įgyvendinimas galėtų padaryti didelį ekonominį poveikį valstybei.

Remiantis Europos Komisijos PVM atotrūkio 2019 m. ataskaitoje<sup>5</sup> pateikta informacija, PVM atotrūkis Lietuvoje 2015–2017 m. sudarė 25 proc. (į biudžetą 2017 m. nesurinkta 1,119 mln. Eur PVM). Iš 28 ES valstybių esame tarp didžiausių PVM atotrūkį turinčių ir užimame 26 vietą. Per Išmaniąją mokesčių administravimo sistemą gauta verslo subjektų einamųjų ūkinių operacijų (PVM sąskaitų faktūrų registru, važtaraščių, kasos, kt.) ir iš kitų šaltinių surinkta, sujungta ir apdorota informacija gali padėti efektyviau vertinti šešėlinės ekonomikos šalyje riziką, analizuoti mokesčių mokėtojų elgseną, operatyviai identifikuoti neatitikimus ir į juos reaguoti.

i.MAS sudaro sąlygas gerinti ir efektyvinti mokesčių administravimo procesą, nes jis tampa dar labiau suskaitmenintas ir standartizuotas. Turint operatyvią mokesčių mokėtojų informaciją ir naudojant technologines priemones, mokesčių administratoriui suteikiamos galimybės atlikti nuolatinę mokesčių mokėtojų kontrolę ir laiku užtikrinti mokestinių pažeidimų prevenciją.

Įgyvendinant Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos projektą, taip pat nutarta mokesčių mokėtojams kurti savanoriškas elektronines paslaugas, kurios turėtų mažinti administracinę naštą. Šiuolaikinis išmanusis mokesčių administravimas suteikia dideles galimybes ir mokesčių administratoriui – jis gali efektyviau kontroliuoti mokesčių mokėtojus, tačiau šie pokyčiai didina administracinę naštą verslui, turimų sistemų pritaikymas ir nuolatinis duomenų teikimas reikalauja papildomų išlaidų. Todėl EBPO<sup>6</sup> ir EK nurodo<sup>7</sup>, kad reikia atsakingai vertinti kaštų ir naudos santykį, siekiant mokesčių mokėtojams kuo labiau sumažinti administracinę naštą, kuri atsiranda įgyvendinant mokestines prievoles.

Su Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos kūrimu susijusi ir informacijos saugos rizika: renkama detali informacija apie verslo subjektų veiklą apima tam tikrus įmonių komercinės paslapties aspektus. Mokesčių administravimo įstatymas<sup>8</sup> nustato, kad informacija apie mokesčių mokėtoją, pateikta mokesčių administratoriui, turi būti laikoma paslapyje, todėl svarbu užtikrinti pakankamą mokesčių mokėtojų duomenų apsaugą.

Išmanioji mokesčių administravimo sistema buvo kuriama įgyvendinant atskirus projektus pagal posistemius. Šią sistemą sudaro septyni posistemiai, iš jų trys jau įdiegti. 2021 metais planuojama baigti visą Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos projektą. Siekiant užtikrinti, kad baigus įgyvendinti visą projektą Išmanioji mokesčių administravimo sistema veiks efektyviai, nutarta atlikti šios sistemos auditą ir įvertinti, ar sukurti ir kuriami Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos sprendiniai užtikrins, kad iškelti tikslai būtų pasiekti, ar bus užtikrinta mokesčių mokėtojų duomenų sauga.

<sup>4</sup> Valstybinės mokesčių inspekcijos užsakytu atliktas tyrimas „Mokesčių mokėtojų sąmoningumo ir šešėlinės ekonomikos lygio vertinimas“, 2019.

<sup>5</sup> Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf).

<sup>6</sup> Prieiga per internetą: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/increasing-the-use-of-self-service-channels-by-taxpayers\\_9789264223288-en#page](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/increasing-the-use-of-self-service-channels-by-taxpayers_9789264223288-en#page).

<sup>7</sup> Europos Komisija. Ataskaita „PVM sąrašas – įgyvendinimas ES valstybėse narėse“, 2017.

<sup>8</sup> Mokesčių administravimo įstatymas, 38 str. 1 d.

## Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar sukurti ir kuriami sprendiniai užtikrins, kad i.MAS tikslai būtų pasiekti.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar i.MAS sukurtos / kuriamos savanoriškos el. paslaugos sudaro prielaidas mažinti administracinę naštą mokesčių mokėtojams;
- ar vykdant i.MAS projektą kuriami modeliai sudarys prielaidas prisidėti prie šešėlinės ekonomikos mažinimo ir mokestinių pajamų didinimo bei mokesčių administravimo efektyvumo didinimo;
- ar užtikrinama informacijos apie mokesčių mokėtojus ir jų veiklą sauga.

Audituojamieji subjektai – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, i.MAS valdytoja ir pagrindinė tvarkytoja<sup>9</sup>; Finansų ministerija, formuojanti valstybės politiką valstybės finansų srityje, kontroliuojanti ir koordinuojanti centrinių mokesčių administratorių veiklą, organizuojanti informacinių sistemų valstybės piniginiams ištekliams valdyti plėtrą<sup>10</sup>.

Audituojamasis laikotarpis – 2014–2018 m. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudota iki 2019-06-31 gauta informacija.

i.MAS sudaro 7 posistemiai, iš jų i.SAF, i.VAZ, i.EKA, i.APS skirti einamųjų mokesčių mokėtojų ūkinių operacijų (PVM sąskaitų faktūrų, važtaraščių, kasos operacijų, kt.) informacijai rinkti ir savanoriškoms el. paslaugoms teikti, i.KON, i.MAMC – surinktų duomenų analizei ir kontrolės veiksams atlikti, o i.SAF-T skirtas informacijai rinkti, el. paslaugoms teikti, duomenų analizei bei kontrolės veiksams atlikti. Kadangi i.MAS dar įgyvendinamas, audito metu nebuvo vertinti audituojamuoju laikotarpiu neįdiegti ar audito pabaigoje pradėti naudoti sprendiniai (i.EKA, i.APS, i.KON, i.SAF-T). Atliekant auditą, nebuvo vertinami i.MAMC makro ir elgsenos krypties uždaviniai. Tikrindami, ar užtikrinami mokesčių mokėtojų duomenų saugos reikalavimai, nevertinome atitikties Bendrojo duomenų apsaugos reglamento<sup>11</sup> reikalavimams.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (51 psl.).

Ataskaitos 3 priede (55 psl.) pateikta atskira audituoto subjekto nuomonė, paaiškinanti tam tikras situacijas, tačiau, auditorių nuomone, neturinti įtakos audito rezultatams.

<sup>9</sup> Valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko 2015-04-28 įsakymu Nr. VA-30 patvirtinti Išmaniosios mokesčių administravimo informacinės sistemos nuostatai.

<sup>10</sup> Vyriausybės 1998-09-08 nutarimu Nr. 1088 patvirtinti Finansų ministerijos nuostatai, 7.1, 8.1.8, 8.1.15 p.

<sup>11</sup> 2016-04-27 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas).

## Pagrindiniai audito rezultatai

Įgyvendinamo i.MAS projekto svarba yra akivaizdi: pasirinkta šių dienų aktualijas bei pažangių šalių praktiką atitinkanti kryptis, kovoje su šešėline ekonomika taikant pažangias mokesčių administravimo technologijas ir duomenų analitiką. Mokesčių mokėtojai jau naudojami sukurtomis el. paslaugomis, veikia duomenų analitikos centras, kuris sprendžia dalį nustatytų duomenų modeliavimo ir analizės užduočių. Tačiau dėl i.MAS projekto įgyvendinimo trūkumų tam tikri i.MAS tikslai baigus projektą gali būti nepasiekti visa planuota apimtimi.

### 1. Sukurti Išmaniosios mokesčių administravimo sistemos sprendiniai sudaro prielaidas mažinti administracinę naštą verslui, tačiau šis poveikis dar nepasiektas

Nauda dėl administracinės naštos mokesčių mokėtojams mažinimo, kurią buvo tikimasi gauti teikiant i.SAF ir i.VAZ savanoriškas el. paslaugas, nėra pasiekta, o faktinės mokesčių mokėtojų kasmetinės sąnaudos yra didesnės už planuotas. Įdiegus šiuos sprendimus administracinė našta verslui nesumažėjo. Nepakankama savanoriškų el. paslaugų nauda ir šių paslaugų pažangos branda neskatina mokesčių mokėtojų jomis naudotis.

El. paslaugų inicijavimo (idėjos) stadijoje atlikta neišsami verslo subjektų poreikių analizė, detalai nevertinta, kokios el. paslaugos iš tiesų svarbios ir reikalingos mokesčių mokėtojams. Naudotojų aktyvumas ateityje gali dar labiau sumažėti, nes šiuo metu dar nėra atliekamas sukurtų el. paslaugų tinkamumo mokesčių mokėtojams vertinimas ir jos nėra tobulinamos pagal tokio vertinimo rezultatus (1 skyrius, 14 psl.).

### 2. Išmanusis mokesčių administravimas suteikia galimybes gerinti mokesčių administravimą, tačiau duomenų analitikos potencialas dar nepakankamai išnaudojamas šalies mastu mažinant šešėlinę ekonomiką

i.MAMC projektas sudarė sąlygas keisti tradicinius rizikų analizės bei atrankos metodus ir judėti link pažangios duomenų analitikos, kuri turi didelį potencialą kovojant su šešėline ekonomika. Tačiau planuojant projekto veiklas nebuvo skirta pakankamai dėmesio tam, kaip strategiškai pasirengti pokyčiams, todėl pradėjus kurti analitinius modelius buvo susidurta su duomenų ir žmogiškųjų išteklių valdymo trūkumais, dėl kurių nepavyko įgyvendinti visos apimties suplanuotų darbų.

Sukurti ir taikomi analitiniai modeliai jau dabar leidžia tiksliau identifikuoti PVM atotrūkio šalyje būklę, parodyti rizikingesnius verslo segmentus. Tai sudaro sąlygas VMI efektyviau atlikti administravimo veiksmus. Tačiau i.MAMC uždaviniai neapima šešėlinės ekonomikos mažinimo šalies mastu, todėl manome, kad duomenų analitikos potencialas neišnaudojamas visa apimtimi kovojant su šešėline ekonomika, šio įrankio indėlis mažinant šešėlinę ekonomiką yra ribotas.

Galimybės pertvarkyti VMI turimas rizikos vertinimo ir atrankos procedūras, transformuojant jas į pažangią duomenų analitikos veiklą, nebuvo pakankamai išnaudotos. Vis dar didelė dalis rizikos analizės bei atrankos veiksmų VMI atliekama taikant ekspertinius metodus (2.1. poskyris, 26 psl.).

Nėra stebėsenos sistemos, kuri leistų įvertinti, kiek i.MAS projektas ir sukurti analitiniai modeliai prisideda prie šešėlinės ekonomikos mažinimo ir mokestinių pajamų didinimo (2.2 poskyris, 34 psl. ir 2.3 poskyrius, 37 psl.).

### 3. Sukurta mokesčių mokėtojų duomenų saugą užtikrinanti sistema, tačiau tam tikros kontrolės priemonės nepakankamai veiksmingos

VMI esamas teisinis reguliavimas išsamiai nereglamentuoja juridinių asmenų sutikimų dėl jų duomenų pateikimo duomenų gavėjams gavimo tvarkos, nereglamentuotos duomenų nuasmeninimo (pseudonimų suteikimo) ir jų panaikinimo saugojimui pasibaigus procedūros, neatnaujintas duomenų konfidencialumo klasifikavimo modelis.

Dažniausia VMI saugos incidentų priežastis (79 proc.) yra žmogaus klaida ir / ar nekompetencija. Tačiau darbuotojų informavimą apie saugos reikalavimus bei ugdymo priemonės reikėtų gerinti, nes žmonės nėra atsparūs socialinės inžinerijos grėsmėms, darbuotojai nėra atidūs socialinės inžinerijos atakoms ir lengvai pasiduoda el. laiško manipuliacijai. Duomenų nutekėjimo ir tvarkymo teisėtumo kontrolės priemonės nepakankamai efektyviai sprendžia sisteminių saugos pažeidimų klausimus. 26 proc. VMI darbuotojų, turėjusių duomenų prieigą prie i.SAF ir i.VAZ duomenų, ši prieiga nebuvo reikalinga jų darbo funkcijoms atlikti, jie nesinaudojo prieiga ilgiau negu 3 mėn. Nebuvo reaguojama į pasikartojančius atvejus, kai VMI informacija buvo siunčiama į darbuotojų asmenines pašto dėžutes. Pažeidžiamumo valdymo priemonės turi būti tobulinamos, siekiant apsaugoti didelį kiekį mokesčių mokėtojų jautrių duomenų (3 skyrius, 38 psl.).

#### Pokyčiai audito metu

Siekiant gerinti duomenų saugos užtikrinimo organizacines priemones:

- Nuo 2019 m. sausio 11 d. VMI saugos įgaliotinio funkcija buvo perkelta į Vidaus saugumo skyrių ir paskirtas naujas asmuo, atsakingas už šias funkcijas. 2019 m. vasario mėn. vyko susipažinimo su saugos dokumentais peržiūra: buvo sugeneruotos ataskaitos ir VMI administracijos padaliniais išsiųsti raštai dėl nesusipažinusių su saugos dokumentais VMI darbuotojų.
- 2019 m. vasario 28 d. įsigaliojo adaptavimo programos pakeitimas<sup>12</sup>, kuriuo įtvirtinta nuostata, kad naujai priimti, perkelti ar grįžę iš vaiko priežiūros atostogų valstybės tarnautojai privalo informacijos saugos mokymus išklaudyti ne vėliau kaip per 6 mėnesius nuo priėmimo, perkėlimo, grįžimo iš vaiko priežiūros atostogų. Taip pat centralizuoti naujų darbuotojų mokymai, t. y. nuo 2019 m. juos rengs Vidaus saugumo skyrius.
- 2019 m. vasario mėn. parengta VMI rekomendacija dėl informacijos siuntimo į darbuotojo asmeninį el. paštą, primenant pagrindinius saugos reikalavimus ir informuojant, kad nustačius pakartotinį pažeidimą bus taikoma teisės aktuose nustatyta atsakomybė. Priimtas sprendimas su rekomendacija supažindinti atitinkamus darbuotojus.
- Kad AVMI duomenų tvarkymo teisėtumo patikrinimai būtų išsamūs ir kokybiški, 2019 m. vasario mėn. buvo apmokyta Šiaulių AVMI už duomenų saugą atsakingas asmuo,

<sup>12</sup> Valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko 2017-10-10 įsakymas, Nr. V-22.

2019 m. kovo mėn. – Kauno AVMI darbo grupė, 2019 m. gegužės mėn. – Vilniaus AVMI darbo grupė.

- 2019 m. birželio 3 d. pakeistos Informacinių sistemų naudotojų administravimo taisyklės<sup>13</sup>, papildant nuostatomis dėl periodinės suteiktų teisių peržiūros.

## Rekomendacijos

### Finansų ministerijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

1. Siekiant labiau prisidėti prie šešėlinės ekonomikos mažinimo ir nacionaliniu lygmeniu daryti kuo didesnį poveikį visoms jos apraiškoms, taip pat gerinant mokesčių administravimo procesą ir mažinant mokesčių administracinę naštą, išnaudojant turimus duomenų analizės institucinius ir tarpinstitucinius pajėgumus, įvertinti VMI duomenų analizės ir kompetencijų centro tolesnės veiklos nacionaliniu lygmeniu alternatyvas ir priimti sprendimus dėl šio centro veiklos modelio šalies mastu ir jo įgyvendinimo (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

### Valstybinei mokesčių inspekcijai

2. Siekiant sumažinti administracinę naštą, padidinti el. paslaugų pažangumo brandą ir labiau orientuotis į mokesčių mokėtojų poreikius:
  - 2.1. atlikti detalesnę mokesčių mokėtojų poreikių ir lūkesčių analizę, įvertinant problemas, su kuriomis susiduriama administruojant mokesčius, ir pagal gautus rezultatus suplanuoti priemones, kurios keltų el. paslaugų pažangumo lygį, mažintų administracinę naštą ir skatintų naudotis i.MAS el. paslaugomis (1-asis pagrindinis audito rezultatas);
  - 2.2. nustatyti tinkamumo vartotojams vertinimo kriterijus ir patvirtinti el. paslaugų tinkamumo vertinimo tvarką, pagal kurią periodiškai būtų atliekami el. paslaugų tinkamumo naudotojams tyrimai ir, atsižvelgiant į jų rezultatus, tobulinamos el. paslaugos (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant didinti mokesčių administravimo efektyvumą, reikia pertvarkyti ekspertiniais metodais atliekamas rizikos vertinimo ir atrankos procedūras, kad dauguma jų būtų atliekama automatizuotai, panaudojant duomenų analitikos metodus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
4. Siekiant įsitikinti, ar bus pasiektas i.MAS projekto tikslas mažinti šešėlinę ekonomiką ir didinti mokesčių pajamų surinkimą, reikia sukurti i.MAS projekto socialinės ir ekonominės naudos valstybei matavimo sistemą ir atlikti tarpinius ir galutinį i.MAS projekto poveikio šešėlinės ekonomikos mažinimui ir mokesčių pajamų surinkimui vertinimus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant užtikrinti pakankamą mokesčių mokėtojų duomenų saugos lygį:
  - 5.1. tobulinti saugos politiką, joje detaliau numatyti juridinių asmenų sutikimų dėl jų duomenų pateikimo tvarką, išsamiai apibrėžti i.MAS duomenų naudojimo tikslą, duomenų nuasmeninimo ir panaikinimo saugojimo terminui pasibaigus

<sup>13</sup> Valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko 2007-12-29 įsakymas, Nr. V-455.

- procedūras ir atnaujintų duomenų konfidencialumo klasifikavimo modelį (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
- 5.2. gerinti esamą supažindinimo su saugos politikos dokumentais kontrolės mechanizmą (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
  - 5.3. gerinti saugos mokymų organizavimą, kuris užtikrintų veiksmingesnę saugos ugdomąją veiklą (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
  - 5.4. tobulinti duomenų tvarkymo ir duomenų nutekėjimo prevencijos kontrolės sistemą, kuri užtikrintų patikimą tikrinamų atvejų atranką, sisteminių pažeidimų pašalinimą (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
  - 5.5. tobulinti prieigos teisių suteikimo tvarką, užtikrinant griežtesnę šių teisių suteikimo kontrolę (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
  - 5.6. peržiūrėti informacinių sistemų pažeidžiamumo valdymo praktiką ir didinti atsparumo įsilaužimui testavimo apimtį, remiantis OWASP ar kitomis pasauliniu mastu pripažintomis saugos testavimo praktikomis (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (47 psl.).