



Župančičeva 3, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 63 00
F: 01 369 66 59
E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

PRILOGA 1

Številka: 423-37/2015
Ljubljana, 30. 1. 2015
EVA (če se akt objavi v Uradnem listu RS)
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE gp.gs@gov.si
ZADEVA: Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi prvega odstavka 2. člena in 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji
S K L E P
1. Vlada Republike Slovenije je potrdila Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance. 2. Vlada Republike Slovenije je potrdila predlog, da se uvede sistem davčnih blagajn, pri katerih so blagajne zavezancev preko spleta povezane s centralnim informacijskim sistemom Finančne uprave Republike Slovenije. Zavezanci podatke o računih, za katere prejmejo plačilo v gotovini, pred izdajo posredujejo Finančni upravi Republike Slovenije, ki jih verificira in shrani. 3. Ministrstvo za finance z akcijskim načrtom iz prve točke tega sklepa seznaniti Ekonomsko socialni svet.
Mag. Darko Krašovec GENERALNI SEKRETAR
Priloga: - Predlog akcijskega načrta za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji
Sklep prejmejo: - Ministrstvo za finance - Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:		
- mag. Irena Popovič, generalna direktorica Direktorata za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov, Ministrstvo za finance, - Jana Ahčin, generalna direktorica Finančne uprave Republike Slovenije, - Peter Grum, namestnik generalne direktorice, Finančna uprava Republike Slovenije, - Mitja Brezovnik, vodja Sektorja za sistem posredne obdavčitve in carinski sistem, Ministrstvo za finance, - Irena Guštin, višja svetovalka, Ministrstvo za finance.		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
/		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
/		
5. Kratek povzetek gradiva:		
Predlog Akcijskega načrta za uvedbo davčnih blagajn v Republiki Sloveniji vsebuje opis dveh temeljnih sistemov davčnih blagajn, ki so bili razviti v zadnjem desetletju in vpeljeni v poslovanje zavezancev v nekaterih drugih državah, in sicer sistem davčnih blagajn kot ustrezne strojne in programske opreme in sistem davčnih blagajn kot postopka overitve računov v postopku izdaje računov. V akcijskem načrtu je kot najprimernejši sistem davčnih blagajn za Slovenijo predlagan sistem z overitvijo in shranjevanjem podatkov o računih pri Finančni upravi Republike Slovenije v realnem času. V nadaljevanju akcijskega načrta so opisane potrebne aktivnosti za uvedbo obvezne uporabe davčnih blagajn za izdajo računov gospodarskih subjektov pri gotovinskem poslovanju, terminski načrt za izvedbo posameznih nalog in ocena stroškov za zavezance in državo. V skladu s programom dela Vlade RS je skrajni rok za uvedbo davčnih blagajn v gotovinsko poslovanje zavezancev 1. januar 2016.		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA/NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: /		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje): – prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, – obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih				

oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: /

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

DA/NE

Vlada RS potrdi Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn za nadaljnje delo z namenom uvedbe davčnih blagajn. Javnost bo vključena in povabljena k sodelovanju v okviru priprave predloga zakona, ki bo urejal davčne blagajne.

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti,
- občine in združenja občin ali pa navedite, da se gradivo ne nanaša nanje.

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,

- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

9. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA/NE

10. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

DA/NE

Dr. Dušan Mramor
MINISTER

AKCIJSKI NAČRT UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN V REPUBLIKI SLOVENIJI

1. UVOD

Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) v postopkih davčnega inšpekcijskega nadzora ugotavlja, da nekateri davčni zavezanci, ki poslujejo z gotovino, kljub zakonski prepovedi v 38. členu Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) še vedno uporabljajo računalniške programe ali strojno opremo, ki omogočajo naknadno spreminjanje evidentiranih podatkov o opravljenem gotovinskem prometu brez revizijske sledi.

Iz statistike inšpekcijskih nadzorov je razvidno, da davčni zavezanci, ki poslujejo z gotovino, najpogosteje utajujejo prihodke tako, da ne izdajajo računov ali pa izdane račune v svojih elektronskih kopijah spremenijo ali naknadno zбриšejo iz evidenc, kopije izvornih računov pa uničijo. Tovrstni način utajevanja je najbolj opazen v dejavnostih, ki sprejemajo gotovino: gostinstvo, frizerstvo, gradbeništvo, avtoprevoznništvo, vulkanizerstvo, cvetličarstvo, taxi prevozi, zobozdravstvo, prodaja vstopnic, masažni saloni, pedikerstvo in podobne dejavnosti. V sistem tovrstnih davčnih utaj so (tudi po spremembi 38. Člena ZDavP-2) praviloma vključeni tudi dobavitelji prirejenih registrskih blagajn, ki omogočajo brisanje računov brez revizijske sledi.

Zaradi navedenega je potrebno uvesti tehnično bolj zanesljivo rešitev - ustrezen model davčnih blagajn, ki bo v največji možni meri onemogočil netransparentno spreminjanje podatkov o izdanih računih pri gotovinskem poslovanju z namenom prikrivanja in prirejanja podatkov o dejansko opravljenem obdavčljivem prometu. Rešitev mora obenem omogočiti vzpostavitev učinkovitejših nadzornih mehanizmov ter podatke za identifikacijo rizičnih dejavnosti in zavezancev za namene izvajanja ciljanih nadzorov.

Poleg uvedbe ukrepa davčnih blagajn, ki bo prispeval k zmanjšanju obsega sive ekonomije s tem, da bo pri zavezancih preprečil naknadno netransparentno spreminjanje podatkov o izdanih računih, tako brisanje postavk na računih kot brisanje celotnih računov, pa je nujen tudi učinkovit nadzor na terenu in ukrepi za spodbujanje zavesti za prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti s ciljem, da se prepreči neizdajanje računov in izdajanje računov preko blagajn, ki ne bodo skladne s predpisi.

V nadaljevanju so predstavljeni cilji, ki jih želimo doseči z izbranim modelom davčnih blagajn v Sloveniji, opisani so do sedaj izvedeni ukrepi in razlogi za potrebno nadgradnjo teh ukrepov, opisane so razlike med dvema temeljnima skupinama modelov davčnih blagajn, ki so bile proučene, in opis modela, katerega uvedbo predlagamo, z razlogi za uvedbo, ocenjenimi stroški in načrtovanimi aktivnostmi za uvedbo.

2. CILJI

Temeljni namen davčnih blagajn je uvedba sistema, ki bo omogočal pregledno in zanesljivo evidentiranje gotovinskega prometa davčnih zavezancev in s tem:

1. zmanjšanje obsega sive ekonomije in s tem okrepitev zavedanja o pravični porazdelitvi davčnega bremena med zavezanci v enakem položaju, s tem pa tudi spodbuditev prostovoljnega plačevanja davkov;
2. Učinkovitejši nadzor nad izvajanjem predpisov s poenotenjem postopkov

- nadzora gotovinskega poslovanja;
- 3. Povečanje javnofinančnih prihodkov;
- 4. Izboljšanje upravljanja s človeškimi viri (davčne blagajne bodo lahko vsaj deloma nadomestile pereče pomanjkanje inšpektorjev);
- 5. Preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV, davka od dohodkov pravnih oseb, davka od dohodkov iz dejavnosti, dohodnine in ostalih dajatev;
- 6. Vzpostavitev enakopravnejših pogojev poslovanja, ureditev trga, preprečevanje nelojalne konkurence in hitrejši gospodarski razvoj;
- 7. Zaščita potrošnikov;
- 8. Pridobitev kvalitetnejših podatkov o poslovanju davčnih zavezancev.

Predlagan sistem davčnih blagajn pri zasledovanju navedenih ciljev temelji na naslednjih osnovnih načelih:

- 1. Davčne blagajne predstavljajo dopolnilni ukrep nadzora nad poslovanjem dejavnosti z gotovino;
- 2. Davčne blagajne se uvedejo načeloma za vse davčne zavezance, ki poslujejo v dejavnosti z gotovino in so dolžni izdajati račune. Izjeme se določijo le v posebej upravičenih primerih;
- 3. Davčne blagajne naj standardizirajo način evidentiranja računov ob prodaji za gotovino;
- 4. Stroški uvedbe davčnih blagajn pri davčnih zavezancih in finančni upravi naj bodo sorazmerni s pričakovanimi učinki; sistem delovanja davčnih blagajn naj bo enostaven in naj povzroči minimalna dodatna administrativna bremena.
- 5. Uvede se odprt sistem, ki ne zahteva certificiranja opreme, omogoča pa takojšnjo verifikacijo izdanih računov.

3. DO SEDAJ IZVEDENI UKREPI IN UČINKI

3.1. Dopolnitev 38. člena ZDavP-2 (Uvedba »Virtualnih davčnih blagajn«)

V letu 2013 se je na podlagi ugotovitev nadzorov izvedenih z metodami računalniške forenzike spremenil Zakon o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2), in sicer so bile na podlagi dopolnjenega 38. člena ZDavP-2 s 1. 7. 2013 uzakonjene in uvedene „virtualne davčne blagajne“ in visoke globe za kršitelje. Na podlagi uvedbe te zakonodaje, je FURS zaznal pozitivne rezultate v boju proti sivi ekonomiji, ki se izkazujejo tako v višjih prihodkih iz naslova DDV ter drugih davkov, kot v dvigu stopnje prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti (na letni ravni prostovoljno več plačanega davka v višini cca 115 mio EUR). Poleg tega so bile nepravilnosti v povezavi z 38. členom ZDavP-2 ugotovljene v inšpekcijskih pregledih, bistveno manjše (še vedno pa so bile in zaradi tega je FURS v 126 postopkih inšpekcijskega nadzora izrekel globe (pri pravnih osebah znašajo globe od 50.000 EUR dalje, pri fizičnih osebah, ki opravljajo dejavnost, pa od 20.000 EUR dalje); poleg tega je pri 70 poslovnih subjektih izrekel ukrep prepovedi opravljanja dejavnosti).

3.2. Uvedba vezane knjige računov

Z namenom zagotovitve večje sledljivosti pri izdaji računov pri gotovinskem poslovanju brez uporabe elektronskih naprav je bila sprejeta nova zakonska rešitev v okviru ZDavP-2, ki se začne uporabljati z 31. 1. 2015. Nov 31.a člen ZDavP-2 določa, da morajo zavezanci za davek, ki izdajajo račune pri gotovinskem poslovanju brez uporabe ustreznega računalniškega programa oziroma elektronske naprave (v skladu z 38. členom ZDavP-2), uporabljati račune iz posebne vezane knjige računov, ki jo

predhodno potrdijo na FURS. Razlog za uvedbo te rešitve je tudi v zagotavljanju primerljivih pogojev poslovanja za zavezanke, ki uporabljajo različne načine izdajanja računov. S tem je tudi odpravljeno tveganje intenzivnejše uporabe manj nadzorovanih načinov izdajanja računov. Z novelo ZDavP-2 so za kršitve 31.a člena predpisane visoke globe, ki so tudi poenotene z globami za kršitve 38. člena.

Sprejeta ukrepa sicer dajeta pozitivne rezultate, vendar imata naslednje pomanjkljivosti, ki jih je mogoče odpraviti z nadgradnjo dosedanjega sistema nadzora izdajanja računov pri gotovinskem poslovanju: ni predpisano posebno tehnično varovanje podatkov o izdanih računih, podatki o izdanih računih se hranijo na blagajni pri zavezancu; še vedno davčni organ ugotavlja, da se uporabljajo računalniški sistemi, ki niso skladni z 38. Členom ZDavP-2.

4. PROUČENE VARIANTE SISTEMOV DAVČNIH BLAGAJN IN NJIHOVE ZNAČILNOSTI

Pravo EU ne ureja neposredno področja davčnih blagajn. To področje je prepuščeno državam članicam. Zato v okviru EU tudi ni enotnih stališč o davčnih blagajnah. Kar nekaj držav članic uporabo davčnih blagajn predpisuje, npr. Švedska, Belgija, Bolgarija, Ciper, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Hrvaška in Portugalska. Druge države članice predpisujejo temeljna načela poslovanja, po katerih morajo biti vsi poslovni dogodki pravilno evidentirani, pri tem pa ni pomembna tehnologija, ki jo davčni zavezanec uporablja. Irska je npr. podobno kot Slovenija sprejela zakonodajo, ki elektronsko prirejanje podatkov skozi visoke globe strogo sankcionira.

Vrste sistemov davčnih blagajn:

- Klasične davčne blagajne in certificirani POS sistemi (davčne blagajne kot ustrezna elektronska oprema);
- On-line sistemi davčnih blagajn za izmenjavo podatkov v realnem času (tu ne gre primarno za določeno elektronsko opremo ampak za predpisan postopek verifikacije računov davčnega organa v času izdaje računa).

Klasične davčne blagajne in certificirani POS sistemi

Gre za davčne blagajne, ki temeljijo na posebnih tehnologijah varnega hranjenja podatkov - lokalno na blagajni. Za blagajne so predpisane posebne tehnične zahteve za zaščito podatkov in evidentiranje transakcij na blagajni. Podatki se hranijo v posebnem čipu oziroma posebni kontrolni enoti do katerega imajo dostop le pooblaščen osebe davčnega organa oziroma se podatki shranjujejo na navadne nosilce podatkov pri čemer se podatki o transakcijah digitalno podpisujejo.

Sodobnejši sistemi imajo dodano funkcionalnost, da obdobjno (mesečno, tedensko, dnevno) posredujejo podatke davčnemu organu oziroma lahko davčni organ do podatkov na blagajnah dostopa sam.

Prednosti:

- Tehnično zanesljivo hranjenje podatkov o prometu
- Manj kompleksen informacijski sistem za davčni organ in posledično nižji stroški uvedbe blagajn za državo
- Nižje zahteve za povezovanje blagajn z davčnim organom

Pomanjkljivosti takšnih sistemov:

- Obvezno certificiranje strojne oziroma programske opreme

- Omejitve pri izbiri dobavitelja opreme
- Zavezanec je običajno omejen pri izbiri strojne opreme
- Večja možnost za naknadno prirejanje ali »izgubo« podatkov v primerjavi z »on-line« sistemi
- Podatki o izdanih računih se davčnemu organu ne posredujejo v realnem času, pri večini sistemov se ne posredujejo niti obdobjno
- Višja cena blagajn (zaradi certificiranja opreme in uporabe specialne opreme - npr. cena fiskalne kontrolne enote: 400 EUR, cena fiskalnih tiskalnikov: 400-500 EUR)
- v primeru funkcionalnosti obdobjnega posredovanja podatkov davčnemu organu oziroma dostopa do podatkov na blagajni s strani davčnega organa je potreben dostop do interneta oziroma GPRS povezava.

Sistemi so bili razviti v času, ko pokritost območij držav z omrežjem interneta še ni bila zadostna oziroma stanje informacijske tehnologije ni omogočalo izmenjave podatkov med blagajnami zavezanca in davčnimi organi v realnem času. Takšne davčne blagajne imajo: Italija, Grčija, Poljska, Latvija, Litva, Švedska, Belgija, Bolgarija, Madžarska, Srbija, Malta, Argentina, Brazilija, Rusija, Turčija.

On-line sistemi davčnih blagajn, pri katerih izmenjava podatkov o izdanih računih z davčnim organom poteka v realnem času

Osnovna ideja tovrstnih sistemov je, da se vsak gotovinski račun pred izdajo pošlje davčnemu organu, kjer se verificira in shrani. Zavezanec lahko za izdajo računov uporablja katerokoli elektronsko napravo z možnostjo dostopa do interneta. Menjava blagajn, razen v redkih primerih, ni potrebna. Zavezanec potrebuje internetni dostop za povezavo blagajne z informacijskim sistemom davčnega organa in program za prenos podatkov. Gre za odprt sistem davčnih blagajn, brez certificiranja strojne oziroma programske opreme. Sistem razen zagotovitve dostopa do interneta praviloma ne zahteva posebnih dodatnih stroškov za zavezanca. Elektronske naprave so navadni računalniki (namizni ali prenosni), tablični računalniki in pametni telefoni, vse z možnostjo dostopa do interneta. Na elektronskih napravah so nameščeni običajni programi za blagajniško poslovanje z dodano funkcionalnostjo za izmenjavo podatkov z davčnim organom.

Postopek overitve računa poteka v realnem času preko formiranja enkratne identifikacijske številke računa, ki se po internetni povezavi posreduje blagajni zavezanca.

Izvorni podatki o prometu se pri takšnih sistemih varujejo s predpisanim postopkom sprotne verifikacije računa pri davčnem organu, kjer so zaščiteni pred naknadnim spreminjanjem s strani zavezanca. Zato ni potrebe po posebni nadzorni enoti, ki bi zagotavljala nespremenljivost izvornih podatkov na blagajni zavezanca. To pa hkrati pomeni bistveno nižje stroške za zavezanca, saj ni potrebno kupovati posebne certificirane opreme – nadzornih enot.

Davčni organ hrani podatke o vseh izdanih računih pri gotovinskem poslovanju. Podatke lahko analitično obdeluje, primerja s podatki o prejetih obračunih različnih vrst davkov, itd... Na tej podlagi lahko davčni organ vrši ciljni nadzor in načrtuje nadaljnje ukrepe. Sistem omogoča, da inšpektor v postopkih nadzora razpolaga s podatki v realnem času, kar zelo poveča učinkovitost nadzora.

Prednosti on-line sistema:

- Zaradi pošiljanja računov davčnemu organu v realnem času je možnost za naknadno prirejanje podatkov o prometu zmanjšana na minimum;

- Odprt sistem: Zavezanec lahko uporablja katerokoli elektronsko napravo za izdajo računov (navaden osebni računalnik, tablični računalnik, pametni telefon...) – ni dodatnih stroškov za zavezanca zaradi nabave specialne opreme;
- Certificiranje programske in strojne opreme ni potrebno (s tem se zagotovi večja konkurenca pri trženju blagajniških rešitev in posledično nižja cena za končne uporabnike);
- Davčni organ razpolaga s podatki o izdanih gotovinskih računih, kar omogoča učinkovitejši nadzor, podrobnejšo analizo tveganja in hitrejšo identifikacijo potencialno rizičnih zavezancev;
- Ker se podatki o izdanih računih nahajajo pri davčnem organu, lahko inšpektorji izvajajo davčne nadzore tudi brez obiska zavezanca.
-

Slabosti on-line sistema oziroma tveganja v primeru vzpostavitve:

- Potreben je dostop do interneta; treba je predvideti posebno rešitev v primeru nedelovanja sistema zaradi prekinjene internetne povezave;
- Povečano tveganje za neizdajo računov,
- Lahko pride do zastoja oziroma upočasnitve pri izdajanju računov zaradi komunikacije z davčnim organom.

5. PREDLOG REŠITVE GLEDE UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN

Do sedaj dosežene rezultate na področju preprečevanja sive ekonomije je možno še izboljšati. Zato se predlaga nadgradnjo sistema "virtualnih davčnih blagajn", in sicer s povezavo blagajn zavezancev z informacijskim sistemom FURS, ki bo omogočala izmenjavo podatkov v realnem času.

Povezava blagajn z informacijskim sistemom FURS za izmenjavo podatkov v realnem času bi se izvedla prek interneta. Trenutno so podatki o izdanih računih shranjeni na blagajni pri zavezancu, po novem pa se podatki o računu pred izdajo pošljejo na FURS («on-line» sistem). Blagajna generira elektronsko podpisano XML datoteko s podatki o izdanem računu in jo pošlje na FURS. Informacijski sistem FURS preveri poslane podatke in pošlje blagajni posebno enkratno identifikacijsko številko računa, ki se izpiše na računu. Postopek traja manj kot 2 sekundi. S takšnim postopkom FURS pred izdajo verificira izdani račun.

Enkratna identifikacijska številka računa, ki je izpisana na računu dokazuje, da je račun ustrezno evidentiran na FURS. Račun, izdan z uporabo elektronske naprave, ki ni opremljen s to številko, ni veljaven račun.

Veljavnost izdanega računa lahko na podlagi izpisane enkratne identifikacijske številke računa kupci in zavezanci preverijo na spletnih straneh FURS, s pošiljanjem SMS sporočil ali z uporabo mobilnih aplikacij.

Zavezanci bi na FURS pošiljali dva tipa podatkov (sporočil):

- podatke o poslovnih prostorih, kjer se izdajajo računi (podatke o poslovnem prostoru je potrebno na FURS posredovati enkrat in sicer pred prvim pošiljanjem računa, ki se nanaša na poslovni prostor) in
- podatke o vsebini izdanega računa (pred izdajo vsakega računa).

Razlog za sporočanje podatkov o poslovnih prostorih zavezancev je, da je FURS seznanjen kje oz. v katerih poslovnih prostorih zavezanec izdaja račune pri gotovinskem poslovanju. Oznaka poslovnega prostora je sestavni del številke računa.

Na podlagi tega podatka FURS v primeru morebitnega nadzora ugotovi, kje je bil izdan račun. Poleg tega se s tem zagotovi, da zavezanec uporablja le davčne blagajne in da se zagotovi učinkovit nadzor nad imetniki blagajn v primeru, ko se na podlagi prejetih podatkov vzpostavi sum o pravilnem poslovanju. S sporočanjem podatkov o vsebini izdanih računov pa se zagotavlja nespremenljivost podatkov na računu.

Zaradi izvajanja postopka verifikacije računov bi se predpisali dodatni podatki na računu:

- Čas izdaje računa (ure in minute);
- Oznaka osebe, ki je izdala račun;
- Oznaka načina plačila;
- Enkratna identifikacijska številka računa, ki jo generira informacijski sistem FURS;
- Zaščitna številka izdajatelja računa (ob izdaji računa jo generira blagajna zavezanca, s privatnim ključem zavezanca na osnovi podatkov na izdanem računu).

FURS bi z uvedbo opisanega sistema hranil podatke o izdanih računih in pridobil možnost analitične obdelave podatkov o dejansko ustvarjenem prometu zavezancev pri gotovinskem poslovanju, primerjave teh podatkov z davčnimi obračuni, ugotavljanja zmanjšanja / povečanja prometa, stornacije, primerjave podatkov s podatki o prilivih na transakcijske račune pri ponudnikih plačilnih storitev, odkrivanja kršitev na področju delovno pravne zakonodaje, delovnega časa, idr. Na tej podlagi bi FURS lahko vršil ciljni nadzor in načrtoval nadaljnje ukrepe.

V primeru nezmožnosti povezave blagajne zavezanca s centralnim informacijskim sistemom FURS (izpad internetne povezave, izpad centralnega informacijskega sistema FURS) izda blagajna račun brez povezovanja na FURS. Račun v tem primeru ne vsebuje enkratne identifikacijske številke ampak le zaščitno številko izdajatelja računa. Pri tem mora FURS z izvajanjem ustreznega in učinkovitega nadzora zagotoviti, da ne bo prišlo do navideznih izpadov informacijskih sistemov z namenom neizdajanja ali spreminjanja računov. S tem ciljem bo FURS preverjal zavezance, ki ne bodo izdajali računov z enkratno identifikacijsko številko in zavezance z velikim številom naknadno verificiranih računov.

Zavezanci bodo imeli v izjemnih primerih, ko uporaba blagajn ni mogoča (okvara, izpad električne energije), možnost izdajanja računov z uporabo vezane knjige računov. Izdane račune iz vezane knjige računov bo zavezanec naknadno verificiral na FURS.

5.1. Prednosti in slabosti predlagane rešitve

Prednosti predlagane rešitve:

- Zaradi pošiljanja računov na FURS v realnem času je možnost za naknadno prirejanje računov zmanjšana na minimum;
- Odprt sistem: Zavezanec lahko uporablja katerokoli elektronsko napravo za izdajo računa - navaden osebni računalnik, tablični računalnik ali pametni telefon;
- Menjava obstoječih blagajn, razen v redkih primerih, ni potrebna (v blagajniški program se doda le program za izmenjavo podatkov s FURS – nekateri slovenski proizvajalci imajo v svojih blagajniških programih že implementirano možnost izmenjave podatkov, ki jo morajo le še aktivirati);
- Certificiranje programske in strojne opreme ni potrebno;
- Povezava prek interneta je cenovno ugodna;
- Ustreznost izdaje računa lahko preverjajo vsi občani (s pomoči enkratne identifikacijske številke preko interneta ali na drug način preverijo, če so bili podatki o računu poslani na FURS);

- FURS razpolaga s podatki o izdanih gotovinskih računih;
- Ker se podatki o izdanih računih nahajajo na FURS, lahko inšpektorji izvajajo davčne nadzore tudi brez obiska zavezanca;
- FURS lahko bolj natančno napoveduje davčne prilive;
- Prejeti podatki o izdanih računih omogočajo izdelavo analiz tveganja ter identifikacijo rizičnih zavezancev;
- Dodaten razvoj domačega IT trga;
- Dvig stopnje razvitosti e-poslovanja v državi;
- Povečanje zavesti občanov za plačevanje davkov.

Slabost predlagane rešitve:

- Potreben je stalen dostop do interneta (stroški za zavezanca, pokritost območja države z internetom)
- Nedelovanje sistema v primeru prekinjene internetne povezave; treba je predvidetičasne rešitve za tovrstne primere in način nadzora nad lažnimi prekinitvami;
- Povečano tveganje za neizdajo računov,

5.2. Stroški uvedbe za zavezance

Po oceni FURS je v Sloveniji okoli 80.000 davčnih zavezancev, ki bodo potrebovali davčne blagajne. Strošek njihove vključitve v davčne blagajne pa bo različen, in sicer od 0 do okoli 300 EUR.

V nadaljevanju so prikazani pričakovani stroški za vstop v sistem davčnih blagajn po različnih skupinah zavezancev:

1. **Zavezanci, ki pri izdaji računov že uporabljajo računalniške registrske blagajne:** V to skupino spadajo vsi zavezanci, ki trenutno pri izdaji računov že uporabljajo osebne računalnike, POS blagajne, tablične računalnike, prenosne računalnike ali pametne telefone z možnostjo dostopa do interneta (tako veliki trgovski centri kot tudi male poslovne enote z eno računalniško registrsko blagajno). Ti zavezanci morajo obstoječe programe za blagajniško poslovanje nadgraditi s funkcionalnostjo izmenjave podatkov s FURS. Zavezanci imajo za vzdrževanje blagajniških programov praviloma podpisane vzdrževalne pogodbe s proizvajalci programske opreme. Ker vzdrževalne pogodbe vključujejo tudi dopolnitve programa zaradi prilagoditve le-tega zakonskim spremembam, dopolnitev blagajniškega programa ne povzroča dodatnih stroškov. Tem zavezancem tudi ni potrebno zamenjati obstoječih elektronskih naprav, zato tudi v tem delu nimajo stroškov.
2. **Zavezanci, ki pri izdaji računov še ne uporabljajo računalniških registrskih blagajn:** Zavezanci morajo nabaviti osebni računalnik, tablični računalnik ali osebni računalnik z možnostjo dostopa do interneta ter program za blagajniško poslovanje. V sistem bodo lahko vstopili s stroškom približno 200-300 EUR oziroma mesečnim zakupom paketa v višini približno 20 EUR (paket vključuje elektronsko napravo s tiskalnikom, blagajniški program in dostop do interneta).
3. **Zavezanci, ki pri izdaji računov trenutno uporabljajo elektronske registrske blagajne ali stare osebne računalnike, ki nimajo možnosti dostopa do interneta:** Zavezanci bodo morali elektronske registrske blagajne zamenjati z računalniškimi registrskimi blagajnami. Strošek za vstop v sistem znaša enako kot za zavezance pod točko 2.

V vseh zgoraj navedenih primerih si morajo zavezanci zagotoviti tudi dostop do interneta (od 3 € na mesec).

V skladu z davčnimi predpisi se stroški nakupa davčnih blagajn, ureditve dostopa do interneta itd. priznavajo kot davčno priznani odhodki, ki znižujejo davčno osnovo. Pri nakupu računalniške opreme lahko zavezanec v letu nakupa uveljavi amortizacijsko stopnjo 50 %. Poleg tega zavezanci lahko v skladu z že veljavno zakonodajo uveljavljajo davčno olajšavo za investicijo v davčne blagajne. V skladu s 55.a členom Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb lahko zavezanec uveljavlja znižanje davčne osnove v višini 40 % investiranega zneska v opremo in v neopredmetena sredstva, vendar največ v višini davčne osnove. Na podlagi 66.a člena Zakona o dohodnini lahko zavezanec uveljavlja znižanje davčne osnove v višini 40 % investiranega zneska v opremo in v neopredmetena dolgoročna sredstva v davčnem letu vlaganja.

5.3. Stroški uvedbe za finančno upravo

Skupna predvidena ocena stroškov uvedbe predlaganega sistema davčnih blagajn znaša za finančno upravo okoli 2 mio EUR. Ocena stroškov finančne uprave je pripravljena na podlagi izhodišč, da je ob uvedbi davčnih blagajn potrebno zagotoviti izgradnjo informacijskega sistema FURS za verifikacijo in hranjenje podatkov o poslovnih prostorih in izdanih računih zavezancev za davek ter analitični sistem za potrebe ugotavljanja odstopanj med podatki o izdanih računih in evidenc FURS ali drugih analiz na podatkih blagajniških transakcij (zmanjšanja / povečanja prometa, stornacije, primerjava podatkov z davčnimi obračuni, primerjava podatkov s na TRR pri bankah in drugih ponudnikih plačilnih storitev,...).

Sredstva za izgradnjo sistema bodo zagotovljena v proračunu FURS.

Potrebno je poudariti, da bodo davčne blagajne hkrati pomenile tudi prihranek zaradi prihranka stroškov inšpekcijskega nadzora pri FURS in pri davčnem zavezancu oziroma bo mogoče kadrovske vire usmeriti na druga tvegana področja.

6. ZAKONODAJNI VIDIK PREDLAGANE UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN

Za implementacijo davčnih blagajn v slovenski pravni red je potrebno pripraviti nov Zakon o davčnih blagajnah in nov Pravilnik o davčnih blagajnah, v katerem bi bile določene tudi tehnične specifikacije (postopek izmenjave podatkov med blagajno zavezanca in centralnim informacijskim sistemom FURS, način izračuna zaščitne številke izdajatelja računa, protokoli in varnostni mehanizmi).

7. IZHODIŠČA GLEDE ZAVEZANCEV ZA UPORABO DAVČNIH BLAGAJN

Zavezanci za uporabo davčnih blagajn bodo pravne in fizične osebe, ki opravljajo dejavnost za plačilo z gotovino in za katere velja obveznost izdaje računa v skladu s predpisi o obdavčenju.

Zavezanci bodo smeli uporabljati le davčne blagajne, ki bodo izpolnjevale zahteve po Zakonu o davčnih blagajnah. Računi o vsaki realizirani prodaji blaga ali storitev za gotovino bodo morali biti posredovani na FURS in tam verificirani. Zavezanec bo moral ob vsaki prodaji blaga ali storitve za plačilo v gotovini izdati račun prek davčne blagajne in ga izročiti kupcu.

Izjeme se bodo v osnovi določile za zavezance, ki nimajo možnosti dostopa do interneta. Izjeme bodo določene taksativno in restriktivno z namenom, da se zagotovi harmoniziran način izvajanja zakonodaje.

8. TERMINSKI NAČRT UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN

Rok	Vrsta aktivnosti
30.01.2015	Priprava gradiva "Akcijski načrt za uvedbo davčnih blagajn" in posredovanje na Vlado RS
05.02.2015	Sprejem odločitve Vlade RS o vrsti davčnih blagajn
27.02.2015	Priprava predloga predpisov (Zakon o davčnih blagajnah in Pravilnik o davčnih blagajnah)
01.03.- 20.03.2015	Medresorsko usklajevanje predloga zakona in usklajevanje z zainteresirano javnostjo
27.03.2015	Posredovanje predloga zakona na Vlado RS
02.04.2015	Posredovanje predloga zakona Državnemu zboru za obravnavo na aprilski in majski seji DZ.
28.05.2015	Sprejem sklepa o soglasju k javnemu naročilu na Vladi RS
01.06.2015	Uveljavitev Zakona o davčnih blagajnah Rok za sprejem Pravilnika o davčnih blagajnah je 1. 7. 2015
01.06.2015	Objava javnega naročila: Izgradnja centralnega informacijskega sistema za verifikacijo in obdelavo podatkov o izdanih računih
13.07.2015	Javno naročilo - Odpiranje ponudb (v skladu z določili Zakona o javnih naročilih v 40 dneh od objave javnega naročila)
17.07.2015	Javno naročilo - Izbor ponudnika
03.08.2015	Javno naročilo – Vročitev (15 dnevni rok za vročitev)
12.08.2015	Oddaja javnega naročila zunanjemu izvajalcu - Pravnomočnost in podpis pogodbe (8 delovnih dni)
12.10.2015	Razvoj rešitve in postavitve testnega sistema (strojna in programska oprema)
26.10.2015	Objava tehničnih specifikacij za uporabnike, organiziranje pomoči za razvijalce programske opreme, postavitve spletne strani s pojasnili in odgovori na vprašanja
26.10. – 31.12.2015	Izvedba predstavitev in izobraževanj za zavezance, razvijalce programske opreme in ostalo zainteresirano javnost
12.11.2015	Zaključek testiranja testnega sistema v okviru FURS in predaja testnega sistema v uporabo razvijalcem programske opreme
07.12.2015	Postavitev produkcijskega sistema (strojna in programska oprema), zaključek

	testiranja s strani FURS in predaja v uporabo zavezancem - neobvezna produkcija
01.01.2016	Obvezna uporaba davčnih blagajn za zavezance

Predlagana časovnica vključuje zelo kratke roke in ne predvideva rezervnih možnosti, če pride do kakršnega koli zapleta. Delovna skupina, ki pripravlja zakonske in tehnične rešitve je pooblaščen, da sproti odpravlja oziroma minimizira nastanek možnih tveganj, ki bi povzročila zamudo pri uvedbi novega sistema nadzora pri izdajanju računov. Ključni tveganji, na kateri delovna skupina nima neposrednega vpliva, sta:

- pravočasen sprejem zakona v Državnem zboru – potrebna je politična odločitev glede morebitne pospešitve postopka (izredne seje DZ; skrajšanje poslovniških rokov za posamezne faze postopka ipd.);
- vložitev pritožbe v postopku oddaje javnega naročila, ki bi zaustavila postopek tehnične izvedbe novega sistema nadzora izdajanja računov.

Ostala tveganja, ki bi lahko povzročila zamudo pri uvedbi sistema so: pritiski s strani proizvajalcev programske in strojne opreme, prevelik obseg izjem (zavezancev za katere ne bo predpisana uporaba davčnih blagajn), določitev postopka pridobivanja potrdil o nezmožnosti dostopa do interneta, pritiski zainteresirane javnosti in drugih deležnikov, pomanjkanje politične volje, težave pri dobavi strojne in programske opreme za implementacijo centralnega informacijskega sistema FURS.

9. NAČIN VKLJUČEVANJA JAVNOSTI

Javnost bo vključena v vse ključne aktivnosti v procesu uvajanja davčnih blagajn. Posebna pozornost se bo namenila vključevanju Ekonomsko socialnega sveta (v nadaljevanju: ESS), Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju: OZS), Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS) in Trgovinske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: TZS). Javnost se bo obveščalo o vseh pomembnejših odločitvah (sprejem odločitve Vlade RS o vrsti sistema davčnih blagajn, ki se uzakoni; sprejetje zakona, začetek delovanja testnega sistema, začetek delovanja produkcijskega sistema,...).

Zainteresirano javnost in ostale deležnike (še posebej GZS in OZS) se bo vključevalo v pripravo zakonodaje ter implementacijo sistema.

Komuniciranje z javnostmi bo temeljilo na naslednjih ključnih aktivnostih: sporočila za medije, Q&A priročniki, gradiva za različne javnosti, novinarske konference, sklepanje partnerstev¹, sestanki, okrogle mize.

¹ Partnerstva so t.im. kooperativni pristopi, ki jih od 2009 uvajajo OECD in EU_z zavezanci (npr. horizontalni monitoring) ali z združenji davčnih posrednikov (npr. kodeksi, tristranski dogovori, certifikacije ali regulacije, alternativne oblike reševanja sporov, zavezujoča tristransko rešena pravna vprašanja.....itd.) ali z gospodarskih združenji (standardi porabe materiala, cene storitev, prihodkov v okviru posameznih dejavnosti, tristranski sporazumi o obvladovanju skupnih tveganj, periodični skupni plani.....itd.). Vse to pa so sodobna orodja za obvladovanje tveganj (CRM).

Bistvo je, da partnerji, ki so kakorkoli vplivni » pri pobiranju davka«, združijo posebne interese (gospodarska združenja npr. skrb za lojalnost konkurence) in (davčni svetovalci npr. povečanje pravne varnosti) in (davčne administracije npr. povečanje davčnih prihodkov ali npr. povečan obseg nadzora zaradi skupnega nadzora). Kombinacije so odvisne od stanja ekonomije in samo/regulacije.

Na spletnih straneh FURS bodo sproti objavljena vsa dokumentacija in pojasnila v zvezi s projektom uvedbe davčnih blagajn.

Organizirane bodo predstavitve in izobraževanja za razvijalce programske opreme, uporabnike, računovodske servise, GZS, OZS in TZS.

Komunikacijske aktivnosti se bodo analizirale in po potrebi prilagajale, po eni strani zagotavljanju doseganja ciljev, hkrati pa se bodo prilagajale izsledkom analiz komunikacijskih posledic.

Komunikacijska podpora bo usmerjena tudi v širšo kampanjo za dvig zavedanja potrošnikov o pomembnosti izdajanja računov ter prostovoljnega plačevanja davkov.

10. OCENA FINANČNIH POSLEDIC UVEDBE DAVČNIH BLAGAJN ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Finančne učinke uvedbe davčnih blagajn je težko natančno oceniti, saj bi se zaradi uvedbe davčnih blagajn povečale evidentirane dobave blaga in storitev, torej prihodki, na podlagi česar bi se povečal presežek DDV, obenem pa bi se lahko povečal tudi obseg evidentiranja nabave blaga in storitev oz. odhodki, kar predstavlja zmanjšanje presežka DDV. Zato so ocene lahko le približne, in sicer bodo predvideni učinki na letni ravni znašali od 50-100 mio EUR.

Uvedba davčnih blagajn ima določene pozitivne učinke, zaradi povečanja evidentiranih dobav blaga in storitev oziroma prihodkov, tudi na povečanje osnov za izračun ostalih davčnih in nedavčnih prihodkov (davka od dohodkov pravnih oseb, dohodnine, akontacije davka od dohodkov iz dejavnosti,...).

11. PREDLOG SKLEPA VLADE:

Vlada Republike Slovenije je potrdila z Akcijski načrt uvedbe davčnih blagajn v Republiki Sloveniji.

Vlada Republike Slovenije je potrdila predlog, da se uvede sistem davčnih blagajn, pri katerih so blagajne zavezancev prek spleta povezane s centralnim informacijskim sistemom Finančne uprave Republike Slovenije. Zavezanci podatke o računih, za katere prejmejo plačilo v gotovini, pred izdajo posreduje Finančni upravi Republike Slovenije, ki jih verificira in shrani.

Ministrstvo za finance z akcijskim načrtom iz prve točke tega sklepa seznanijo Ekonomsko-socialni svet.

Bistvo je, da si partnerji prostovoljno izmenjujejo informacije in odnos temelji na zaupanju. Posledica je, da se spremeni način dela administracij, da se spremeni trg npr. posrednikov, da gre za skupni nadzor in ne upravni nadzor, da se povečajo poslovni in davčni prihodki, pravna varnost, predvidljivost, manjši stroški.....Kombinacij kooperativnih pristopov je veliko, cilji se dajo določiti, kazalci tudi.