

**ZAKON
O DAVČNIH BLAGAJNAH
EVA: 2011-1611-0050**

I. UVOD**1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA****1. 1. Ocena stanja**

Siva ekonomija se praviloma povezuje z neplačevanjem davkov in prispevkov in na velik obseg sive ekonomije v Sloveniji že več let opozarjajo različni državni organi, kot na primer davčni organi, organi pregona itd., inšpekcijske službe, Zavod za zaposlovanje, pa tudi stanovske organizacije, med drugimi Obrtno podjetniška zbornica Slovenije

Velik obseg sive ekonomije vpliva na zaupanje v sistem, povzroča pa tudi davčno vrzel, ki ima za posledico potrebo po višji obremenitvi zavezancev, ki redno poravnajo svoje davčne obveznosti in to tako oseb, ki ne opravljajo dejavnosti, kot poslovnih subjektov, ki zaradi tega težko tekmujejo na trgu s subjekti, ki davkov ne plačujejo. Omogočanje izogibanja plačilu davkov in davčne utaje pa tudi resno načenjajo ustavna načela enakosti in pravičnosti ter osnovna davčna načela, ter so tudi resna ovira pri doseganju državnih razvojnih ciljev.

Obseg »sive (nezajete, skrite) ekonomije« ali »popravkov za polno zajetje« sistematično izračunava Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS). Po njihovih podatkih so za leto 2007 v vrednosti uradnega bruto domačega proizvoda skupni popravki za polno zajetje znašali 3.510 mio. eur ali 10,2 % BDP po neto pristopu oziroma 6.851 mio. eur ali kar 20 % po bruto pristopu, ki upošteva tako povečanje bruto dodane vrednosti kot povečanje proizvodnje skupaj s stanovanjsko dejavnostjo lastnikov. Ocenjena vrednost sive ekonomije uvršča Slovenijo v skupino manj razvitih držav članic EU (Češka 6,9 %, Estonija 9,5 %, Latvija 11,5 %, Madžarska 15,3 %). V razvitih državah članicah se obseg sive ekonomije giblje med 1,7 % na Nizozemskem, 2,4 % na Danskem in Švedskem in 6,5 % v Avstriji.

Podrobnejša analiza statističnih podatkov kaže, da je obseg sive ekonomije predvsem velik v okviru registriranih dejavnosti in sicer skozi prikrivanje prihodkov ali/in precenjevanje oziroma neupravičeno prikazovanje stroškov. Take utaje prispevajo preko 40 % sive ekonomije. Analiza je pokazala, da gre pretežno za utaje pri prodaji proizvodov in storitev končne potrošnje in da je ta pojav izrazit pri malih podjetjih (samozaposleni in podjetja z do 4 zaposlenimi), bistveno manjši pa je ta pojav pri večjih podjetjih, pri čemer ga v podjetjih z več kot 30 zaposlenimi praktično ni mogoče zaznati. Druge oblike sive ekonomije so manj obsežne, med njimi pa so pomembnejše le še dejavnosti, za katere registracija ni potrebna (prispevajo okoli 22 %), kamor se uvrščajo dejavnosti kot so samograditev in vzdrževanje stanovanj, različno pogodbeno delo, tržno oddajanje stanovanj, pridelava nekaterih kmetijskih pridelkov (vrtnine), proizvodnja vina, prodaja drv, in brez računov plačana različna dela v gospodinjstvih. Po vrstah dejavnosti je največji delež sive ekonomije (preko 50

%) vezan na nepremičnine (oddajanje v najem, gradnja itd.) ter poslovne storitve, sledijo pa trgovina, popravila, predelovalne dejavnosti, druge storitve, gostinstvo, transport in kmetijstvo. Po statističnih izračunih za leto 2007 mali samostojni podjetniki v povprečju registrirajo le 55 % svojih neto prihodkov, 45 % pa so neregistrirani prihodki. (Vir: A. Flajs: Ocena skrite ekonomije v bruto domačem proizvodu Slovenije, 43. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji, 14. in 15. april 2011, Zveza ekonomistov Slovenije).

Davčni nadzor kaže, da je problem sive ekonomije in s tem davčnih utaj posebej pereč pri dejavnostih, ki poslujejo z gotovino in to predvsem pri prodaji blaga in storitev končnemu potrošniku. Pogosto pri nakupu proizvodov in storitev kupci ne zahtevajo oziroma ne vzamejo računov, kar olajša prodajalcem, da gotovinskih prejemkov ne prikažejo v poslovnih knjigah. Nikjer zabeleženo gotovinsko poslovanje se širi po celotni dobavni in produkcijski verigi, saj se takšnemu načinu poslovanja prilagodijo dobavitelji blaga, najemodajalci in zaposleni, ki dobivajo del ali celotno plačo v gotovini.

Iz statistike davčnih inšpekcijski nadzorov je razvidno, da davčni zavezanci, ki poslujejo z gotovino, najpogosteje utajujejo prihodke tako, da ne izdajajo računov ali pa elektronske zapise računov v registrskih blagajnah naknadno spremenijo ali celo izbrišejo iz svojih evidenc, kopije računov pa uničijo. DURS ugotavlja, da je tak način kršenja davčnih predpisov povezan z nakupom posebej prirejenih registrskih blagajn, ki omogočajo davčnim zavezancem, da lahko podatke o ustvarjenih prihodkih v nasprotju z davčnimi predpisi prirejajo po lastni volji. Pri tem uporabljajo različne načine prirejanja podatkov o prilivih gotovine, kot so na primer: brisanje računov, ki so jih gostje pustili na mizi, brisanje posameznih postavk na računih in podobno. Ta pojav je prisoten pri dejavnostih, ki sprejemajo gotovino (gostinstvo, frizerstvo, gradbeništvo, avtoprevoznništvo, vulkanizerstvo, cvetličarstvo, taxi prevozi, zobozdravstvo, prodaja vstopnic, masažni saloni, pedikerstvo in podobne dejavnosti). Mnogi zavezanci so tako izpopolnili sistem utaj ustvarjenih prihodkov, da DURS s klasičnimi načini nadzora zelo težko dokaže neevidentirane prihodke. V sistem tovrstnih davčnih utaj so vključeni tudi dobavitelji prirejenih registrskih blagajn, ki omogočajo opisane manipulacije.

Navedeni pojavi pomembno prispevajo k izpadu davčnih prihodkov tako neposrednih (dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb) kot posrednih (DDV, trošarine) davkov.

Z davčnimi inšpekcijskimi nadzori, ki jih izvaja DURS, se letno naknadno ugotovi okoli 90 mio neposrednih obveznosti iz naslova dajatev, ki so vir državnega proračuna, kar polovico od tega (45 mio eur) iz naslova DDV. Ta znesek predstavlja približno 2 % celotnih proračunskih prihodkov iz naslova DDV v letu 2010.

Računanje in ocenjevanje teoretičnega DDV v okviru SURS-a je način ocenjevanja davčnih utaj pri plačevanju DDV. Ta je enak vrednosti DDV, ki bi ga dosegli, če bi vsi ekonomski subjekti obračunali in plačevali DDV v skladu z veljavno zakonodajo. Razlika med teoretičnim in dejansko plačanim DDV so davčne utaje. V letu 2007 je bil po oceni SURS-a teoretični DDV za 138 mio eur oziroma 4,6 % višji od dejansko pobranega DDV, ocena neprijavljenega bruto DDV prometa pa je ocenjena na približno milijardo eur.

Pri merjenju davčne vrzeli pri DDV je zadnja raziskava o pobiranju davkov na ravni EU za Slovenijo pokazala, da znaša naša davčna vrzel na področju DDV po uporabljeni metodi »od zgoraj navzdol« 4 % (vir podatka: Recon LLP, London: Study to quantify and analyse The VAT gap in the EU-25 Member States, Report 21. september 2009).

Računsko sodišče Republike Slovenije je v Revizijskem poročilu »Učinkovitost pobiranja davka na dodano vrednost« (z dne 15. 7. 2008) po metodi »od spodaj navzgor« ocenilo, da je primanjkljaj DDV v letu 2006 predstavljal 6,4 % celotnih prihodkov iz DDV v letu 2006 (184 mio EUR), če se med celotne prihodke šteje tudi ocenjen primanjkljaj DDV.

1.2. Obstoječi sistem nadzora nad davčnimi utajami

Po podatkih DURS je za leto 2009 predložilo davčne obračune za davek od dohodkov 82.583 pravnih oseb, ki so obračunali 94.200 mio eur prihodkov in imeli 626,8 mio eurov davka. Skupno so zaposlili 480 tisoč ljudi. Od vseh zavezancev, ki so oddali davčne obračune, je bilo v tem letu skupaj 25 % mikro in malih podjetij, ki so imela 22 mio eur prihodkov, zaposlila pa so približno 48 % vseh zaposlenih obravnavanih podjetij. Število malih podjetij, ki so imela manj kot 3 zaposlene je bilo po podatkih 38.000 (oz. 74 % vseh malih podjetij v letu 2009). Prihodki teh zavezancev so znašali po obračunih 5.400 mio eur in so obračunali 61 mio eur davka.

Po podatkih DURS je bilo v letu 2009 samostojnih podjetnikov posameznikov skupno 84.473 in so imeli skupaj zaposlenih 56.373 ljudi. Obračunali so približno 5.600 mio evrov prihodkov, njihova davčna obveznost pa je znašala 81,9 mio eurov. Podatki kažejo, da ima približno 33 % samostojnih podjetnikov več kot 1 zaposlenega, njihovi skupni prihodki pa znašajo okoli 4.000 mio eurov.

Davčni nadzor ureja Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2) v 8. poglavju 2. dela. Kot oblike davčnega nadzora 127. člen tako med drugim konkretno določa:

1. **davčni nadzor davčnih obračunov pri davčnem organu**
2. **davčno preiskavo**
3. **davčni inšpekcijski nadzor**

1. Davčni nadzor davčnih obračunov obsega:

- nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti predlaganja obračunov davka in
- nadzor predloženih obračunov davka, pri čemer davčni organ preverja popolnost, pravočasnost, formalne, logične in računske pravilnosti obračunov davka ter zahtevkov za vračilo davka na podlagi obračunov; primerja podatke v obračunih z listinami in podatki iz drugih virov ter z listinami in podatki v poslovnih knjigah in drugih evidencah zavezanca) 129. člen ZdavP-2.

2. **Davčno preiskavo** lahko začne davčni organ, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju, ali za zagotovitev izvajanja davčnih predpisov. Za izvedbo preiskave davčni organ izda nalog, v katerem se navedejo razlogi za sum in določi, katere okoliščine naj se raziščejo. Če

se izkaže, da so bili razlogi za sum utemeljeni, davčni organ začne postopek davčnega inšpekcijskega nadzora.

2. **Davčni inšpekcijski nadzor** je skladno z določbo 132. člena ZdavP-2 lahko celostni ali delni, glede na obseg poslovanja oz. vrst davkov ter glede na število davčnih obdobij, ki se jih inšpicira. Dopusten je do zastaranja pravice do odmere davka (133. člen ZdavP-2) in se opravi na podlagi objektivnih kriterijev. Davčni inšpekcijski nadzor se opravlja v poslovnih prostorih zavezanca, lahko pa tudi v poslovnih, kjer se zanj vodijo oz. hranijo poslovne knjige in druge evidence; ob posebnih pogojih pa tudi v prostorih davčnega organa. Načeloma se opravlja v poslovnem delovnem času, izjemoma pa lahko tudi izven, če zavezanec na to pristane ali je to nujno potrebno zaradi namena inšpekcijskega nadzora. Pri ugotavljanju dejanskega stanja je zavezanec dolžan sodelovati na način, da inšpektorju priskrbi želene podatke, predloži poslovne knjige in evidenc, poslovno dokumentacijo in druge dokumente ter poda pojasnila.

Tako ZdavP-2 (v 2. in nadaljnjih odstavkih 138. člena) kot natančneje tudi Zakon o davčni službi (18. člen) urejata pooblastila uradne osebe pri opravljanju davčnega inšpekcijskega nadzora. Pooblastila so zelo široka, ZDS jih taksativno našteva, v grobem pa obsegajo pravice:

- Vstopa, ogleda in pregleda tako prostorov (poslovnih in drugih prostorov, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti ali pridobivanje dohodkov; poslovnih in drugih prostorov, ki ne pripadajo zavezancu - kadar obstaja utemeljen sum, da zavezanec v njih opravlja dejavnost),
- Pregleda poslovnih knjig in evidenc, pogodb, poslovnih listin in poslovne dokumentacije zavarovanca ali drugih oseb, ki se nahajajo pri osebi, pri kateri se izvajajo naloge davčnega nadzora,
- Zaslišanja strank in prič v upravnem postopku,
- Oprave vrste drugih dejanj, ki so v skladu z namenom izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora (npr. vzorcev blaga, materialov in opreme, fotografiranje oseb, prostorov, objektov, ..., reproduciranje listin, avdiovizualnih zapisov in drugih dokumentov, zbiranje in pridobivanje potrebnih obvestil in podatkov od oseb, ki bi utegnili biti koristni za preprečevanje in odkrivanje kršitev predpisov o obdavčenju ipd.).

Obstoječa davčna zakonodaja ne predpisuje posebnih tehničnih lastnosti za registrske blagajne. Davčni predpisi, ki se v veliki meri sklicujejo na Zakon o gospodarskih družbah in računovodske standarde, predpisujejo temeljna načela poslovanja, po katerih morajo biti vsi poslovni dogodki pravilno evidentirani. Knjigovodske listine (v papirni obliki ali v obliki elektronskih zapisov) morajo izkazovati poslovne dogodke verodostojno in pošteno, za kar je (materialno in kazensko) odgovorno poslovodstvo gospodarske družbe oziroma samostojnega podjetnika posameznika.

Podatki o opravljenih inšpekcijskih postopkih pri gostincih, ki so jih od novembra 2007 do decembra 2009 opravili inšpektorji Davčnega urada Ljubljana, kažejo, da je skupni odstotek ugotovljenega zmanjšanja računov oz. prirejenega znižanja ustvarjenih prihodkov in davčne osnove znašal kar 82,5 %. Inšpektorji so podatke o prirejenem prometu dobili tako, da so z gotovino plačali račune v gostinskih lokalih, jih fotografirali in nato pustili na mizi. Ob inšpekcijskem pregledu so nato preverjali podatke s fotografiranega računa s podatki v poslovnih knjigah davčnega zavezanca.

Tabela 1: Število opravljenih nadzorov blagajniškega poslovanja, število ugotovljenih kršitev v teh nadzorih in struktura kršitev za leti 2008, 2009 in prvo polletje 2010 (1.1. do 30.6.2010).

št.	Nadzor blagajniškega poslovanja	leto 2008	leto 2009	1.1. do 30.6. 2010	<i>Skupaj 1.1.2008 do 30.6.2010</i>
1	število opravljenih nadzorov blagajniškega poslovanja	1.135	2.096	813	4.044
2	število nadzorov z ugotovljenimi kršitvami (nepravilnostmi)	570	790	276	1.636
3	delež nadzorov z ugotovljenimi kršitvami (nepravilnostmi) (2/1)	50,2%	37,7%	34,0%	40,5%
4	število vseh ugotovljenih kršitev	810	1.085	364	2.259
5	število kršitev obveznosti dokumentiranja (vodenje poslovnih knjig in evidenc) ter sodelovanja zavezancev v davčnem nadzoru (31. in 138. čl. ZDavP-2)	445	483	184	1.112
6	število kršitev obveznosti izdajanja in hrambe računov (81. in 86. čl. ZDDV-1)	107	248	83	448
7	skupaj število kršitev pod (5+6)	562	731	267	1.560
8	delež kršitev 7 (5+6) v vseh kršitvah (4)	69,4%	67,4%	73,4%	69,1%

Vir podatkov: podatkovno skladišče DURS (stanje na dan 07.09.2010)

Iz podatkov je razvidno, da so bile leta 2008 odkrite kršitve pri polovici nadzorov blagajniškega poslovanja. Ta delež se je v letih 2009 in 2010 sicer nekoliko zmanjšal, kar pa se lahko pojasni s strukturo pregledanih davčnih zavezancev. Kadar je v strukturi nadzorov večji delež bolj tveganih dejavnosti (npr. gostinstva), se delež kršitev poveča. Vendar v gostinski dejavnosti obstajajo pogoji za uporabo metode predhodnega fotografiranja računov; težje ali nemogoče pa je to izpeljati pri nakupih ostalega blaga in storitev (npr. fotografiranje prejetega računa v trgovini).

V primeru, da davčni zavezanec v poslovnih knjigah ni evidentiral celotnega prometa oziroma je predložil davčno napoved, ki vsebuje neresnične oz. napačne podatke, lahko davčni organ na podlagi določil 68. člena ZDavP-2 opravi cenitev davčne osnove. Odmera davka z uporabo ceniave davčne osnove je strokovno zahteven in zato dalj časa trajajoč postopek, ki mora temeljiti na dovolj trdnih dokazih. Vendar je za nazaj težko dokazati obseg poslovanja davčnega zavezanca, ki je nabavljal blago z nikjer prijavljeno gotovino in prometa ni evidentiral v poslovnih knjigah.

1.3. Razlogi za sprejem zakona

Zmanjšanje davčne vrzeli je med glavnimi prioritetami davčne politike. Obstoječe stanje ni zadovoljivo in negativno vpliva na celoten razvojni potencial države. Dolgoročen cilj davčne politike je, da bi velika večina davčnih zavezancev poravnala svoje obveznosti prostovoljno in v partnerskem odnosu z davčno upravo, ter bi le pri manjšem delu davčnih zavezancev uporabljali strožje ukrepe. Pri uvajanju novih ukrepov je potrebno tehtati med morebitnimi dodatnimi administrativnimi ovirami in prednostmi, ki jih od novih ukrepov pričakujemo.

Davčne utaje pri gotovinskem poslovanju so pereč problem. DURS ugotavlja, da številni prodajalci blaga in storitev v svojih poslovnih knjigah ne izkazujejo celotnega prometa, ampak ga velik del izbrišejo s pomočjo posebej prirejenih registrskih blagajn, ki to omogočajo. Posebni programi v registrskih blagajnah omogočajo, da davčni zavezanci naknadno izbrišejo tudi več kot 80 % prometa. Problem je tudi, da v obstoječem pravnem redu ni jasno reguliranih pogojev za registrske blagajne, zato je take ponudnike težko preganjati.

Te utaje je težko nadzorovati, zato se želi vzpostaviti bolj avtomatiziran in sproten nadzor nad obsegom poslovanja zavezancev, ki poslujejo z gotovino. S tem se bo omogočilo vzpostaviti bolj ustrezne nadzorne mehanizme (določitev primerne obsega poslovanja,) in usmeriti inšpekcijske nadzore v bolj rizične dejavnosti predvsem pa k bolj rizičnim zavezancem.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE ZAKONA

2.1. Cilji

Najpomembnejša cilja predlaganega zakona sta zmanjšanje obsega sive ekonomije in zmanjšanje davčne vrzeli pri davčnih zavezancih, ki poslujejo z gotovino. S predlogom zakona se želi predvsem zagotoviti učinkovitejši nadzor nad gotovinskim poslovanjem, posledično pa zagotoviti povečanje javnofinančnih prihodkov na področju davka na dodano vrednost, kot tudi ostalih dajatev.

Davčni zavezanci, ki večino svojih prihodkov prejemajo v gotovini, velikega dela teh prihodkov ne knjižijo skladno s predpisi. Številni zavezanci so svoje registrske blagajne predelali tako, da lahko prirejajo podatke o ustvarjenih prihodkih. Neprijavljeno gotovino uporabljajo za plačilo zaposlenih in za osebno porabo. S takšnim ravnanjem vzpodbujajo sivo ekonomijo in delo na črno.

Neprijavljeni del prihodkov je v naknadnem inšpekcijskem nadzoru po oddaji letnih obračunov težko dokazati. Številni zavezanci so tako izpopolnili sistem utaj ustvarjenih prihodkov, da DURS zelo težko dokaže neevidentirane prihodke.

Klasične metode nadzora so po mnenju DURS premalo učinkovite, saj DURS nima dovolj inšpektorjev. Potrebne so tehnične rešitve, ki bi onemogočale brisanje prometa. Uvedba davčnih blagajn, ki se od običajnih registrskih blagajn razlikujejo po tem, da omogočajo dodatno zaščito podatkov, bi onemogočila naknadno prirejanje prometa davčnih zavezancev in povečala preglednost gotovinskega poslovanja. Davčne blagajne imajo posebno spominsko enoto – fiskalno kontrolno napravo (v

nadaljevanju. FKN), v katero uporabnik ne more posegati. Vsi izdani računi se zapišejo v to enoto in uporabnik jih ne more izbrisati kot je to mogoče pri klasičnih registrskih blagajnah.

Temeljni cilj zakona je uveljaviti pravno podlago za uvedbo novega sistema davčnih blagajn, ki bo omogočal pregledno in zanesljivo evidentiranje gotovinskega prometa davčnih zavezancev in s tem:

1. učinkovitejši nadzor nad izvajanjem predpisov s poenotenjem postopkov nadzora gotovinskega poslovanja;
2. povečanje javnofinančnih prihodkov;
3. izboljšanje upravljanja s človeškimi viri (davčne blagajne bodo lahko vsaj deloma nadomestile pereče pomanjkanje davčnih inšpektorjev);
4. preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV in ostalih dajatev;
5. vzpostavitev enakopravnejših pogojev poslovanja, ureditev trga, preprečevanje nelojalne konkurence in hitrejši gospodarski razvoj;
6. zaščita potrošnikov;
7. pridobitev kvalitetnejših podatkov o poslovanju davčnih zavezancev.

Zakon sledi splošnim načelom davčnih predpisov kot so načelo sorazmernosti, enakosti obravnave davčnih zavezancev, preglednosti in enostavnosti.

2.2. Načela

Predlog zakona pri zasledovanju navedenih ciljev sloni na naslednjih osnovnih načelih:

1. Predlog zakona predstavlja dopolnilni ukrep nadzora nad poslovanjem dejavnosti z gotovino.
2. Davčne blagajne naj standardizirajo način evidentiranja računov ob prodaji za gotovino.
3. Stroški uvedbe davčnih blagajn naj bodo sorazmerni s pričakovanimi učinki.
4. Davčne blagajne naj ne bi pomenile pretiranega dodatnega bremena dejavnosti, obenem pa naj bi uporabnikom olajšale vodenje nekaterih evidenc.

2.3. Poglavitne rešitve

Na Davčnem uradu Ljubljana je konec leta 2010 potekala javna predstavitev tehničnih rešitev za uvedbo sistema davčno zanesljivih registrskih blagajn. Predstavitve se je udeležilo 13 ponudnikov, ki so predstavili tako delujoče sisteme kot tudi proizvode, ki jih še razvijajo. Ponudniki so predstavili strojne (hardware) in programske (software) rešitve za davčne blagajne. Namestitev dodatne programske opreme na obstoječe registrske blagajne je cenovno ugodnejše od nove strojne opreme, vendar DURS ocenjuje, da glede na izkušnje drugih držav te programske rešitve še niso dovolj zanesljive. Večina držav uporablja za varno beleženje prometa registrskih blagajn posebno strojno opremo - fiskalno kontrolno napravo (FKN), ki varno (šifrirano) beleži izdane račune ter vodi podatke o prometu in davkih. V grobem lahko te sisteme delimo na odprte in zaprte. Pri odprtem sistemu država predpiše parametre sistema in omogoča kateremu koli dobavitelju, ki izpolnjuje predpisane

pogoje, da ponudi na tržišču svoj sistem FKN. Pri zaprtem pristopu je celoten sistem vezan na enega dobavitelja, ki po opravljenem razpisu prevzame odgovornost za vzpostavitev in delovanje sistema davčnih blagajn v državi. Pri zaprtem pristopu se lahko pojavi problem, da bi pri priglasitvi tehnične zakonodaje preko baze TRIS [Technical Regulation Information System] na podlagi Direktive 98/34/EC prišlo do nasprotovanja držav članic zaradi oviranja prostega pretoka blaga in storitev na podlagi tehnične zakonodaje. Z vidika bodočih tehničnih izboljšav davčnih blagajn in dolgoročne cenovne sprejemljivosti je primernejši odprt sistem, ki ni vezan na patentirane tehnične rešitve in tako omogoča najširšemu krogu dobaviteljev, da ponudijo svoje proizvode. Pri tem pristopu je rešitev za postavitev sistema davčnih blagajn prosto dostopna. Država predpiše tehnične zahteve, proizvajalci pa s certifikatom o ustreznosti zagotavljajo, da so naprave narejene skladno s predpisi. Po oceni Urada za meroslovje bi za pripravo tehničnih zahtev in razvoj sistema potrebovali najmanj dve leti. S prevzemom že delujočega sistema, ki je že v prodaji na evropskem tržišču, se lahko čas za uvedbo sistema skrajša na okoli 6 mesecev. Medresorska delovna skupina je zaradi zgoraj navedenih razlogov določila naslednja izhodišča za pripravo predpisov o davčnih blagajnah:

- izbira odprtega pristopa, po katerem država predpiše tehnične zahteve, proizvajalci pa s certifikatom o ustreznosti zagotavljajo, da so naprave narejene skladno s predpisi;
- izbira tehničnih rešitev, ki so že uveljavljene na trgu EU;
- izbira strojne (hardware) rešitve s fiskalno kontrolno napravo – FKN.

Glede uporabe davčnih blagajn se predlaga, da:

- je uporaba davčnih blagajn obvezna za vse osebe, ki pri dobavi blaga in storitev poslujejo z gotovino,
- se z zakonom za davčne blagajne predpiše obvezne tehnične standarde,
- se uredi nadzor nad izpolnjevanjem tehničnih zahtev in neposredni davčni nadzor nad poslovanjem z gotovino,
- določi ustrezne kazenske določbe, tako za proizvajalce oziroma prodajalce davčnih blagajn kot za njihove uporabnike.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Finančne učinke uvedbe davčnih blagajn je zelo 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 zelo približne.

V državno blagajno se je iz naslova DDV po podatkih proračuna v letu 2010 nateklo 2.940 mio eur, kar predstavlja približno 8,22 % BDP-ja. Na podlagi obračunov za davek na dodano vrednost v letu 2009 so zavezanci skupaj obračunali 65.396 mio eur obdavčljivega prometa (od tega 6.290 mio eur gradbinci, 1.457 mio eur gostinci in 284 mio eur zavezanci iz drugih storitvenih dejavnosti - frizerji, pedikerji, idr.) in obračunali 13.272 mio eur davka na dodano vrednost (od tega 1.168 mio eur gradbinci, 203 mio eur gostinci ter 56 mio eur zavezanci iz drugih storitvenih dejavnosti), njihova dejanska obveznost davka na dodano vrednost pa je presegala

njihove presežke za 2.444 mio eur.

Z uvedbo davčnih blagajn bi lahko DURS pregledno in zanesljivo spremljal in imel evidentirano gotovinsko poslovanje davčnih zavezancev, kar bi vplivalo na zmanjšanje sive ekonomije oz. davčnih vrzeli. Ob predpostavki upoštevanja 4 % davčne vrzeli za Slovenijo, to pomeni ocenjeno povečanje neto DDV v višini 41,6 mio eur (ob predpostavki, da bi se zaradi uvedbe davčnih blagajn povečale samo evidentirane dobave blaga in storitev, torej prihodki, bi na strani skupaj izkazanih presežkov DDV to predstavljalo zmanjšanje presežka DDV), in sicer 55,1 mio eur več obveznosti DDV ter za 13,5 mio eur večji presežek DDV.

Uvedba davčnih blagajn pa 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, koncesijske dajatve).

Zaradi uvedbe davčnih blagajn bodo imeli določene stroške tudi država in davčni zavezanci. Skupna predvidena ocena stroškov, ki se razlikuje glede na izbrano različico sistema, znaša za državo po oceni okoli 2,6 mio eurov, medtem, ko se pri davčnih zavezancih predvideva strošek za nabavo osnovnih modelov fiskalne kontrolne naprave (FKN) v višini okoli 22 mio eurov.

Ocena stroška države je pripravljena na podlagi izhodišč, da je ob uvajanju registrskih blagajn potrebno zagotoviti registracijo FKN pri DURS, ki se lahko izvede preko sistema eDavki s posredovanjem vloge za registracijo FKN. Za potrebe ugotavljanja odstopanj med podatki blagajniških prejemkov in evidenc DURS ali drugih analiz na podatkih blagajniških transakcij (časovna nihanja registracije, zmanjšanja / povečanja prometa, stornacije..) in za namene inšpiciranja se potrebuje programska oprema, ki lahko sprotno ali na zahtevo zasleduje gibanje vnaprej določenih parametrov.

Za izvedbo projekta davčnih blagajn bo DURS potreboval kadrovske in finančne vire. Za izvajanje tipskih preizkusov in naknadnega nadzora FKN bo potrebno v Uradu za meroslovje zagotoviti ustrezno kadrovsko zasedbo ter dodatna finančna sredstva. Za izvajanje dodatnih nalog in pooblastil bo potrebno spremeniti zakon, ki ureja delovanje Urada za meroslovje. Odločitev za sistem davčnih blagajn, ki že deluje v drugi državi članici EU, bo zmanjšala zagonske stroške za vzpostavitev sistema. Pri uvajanju novega sistema v Sloveniji bo potrebno zagotoviti finančna sredstva za strokovno tehnično svetovanje strokovnjakov, ki so že sodelovali pri vzpostavitvi sistema v drugi državi članici (in niso povezani z dobavitelji davčnih blagajn).

Za oceno skupnih stroškov projekta so ostali stroški ocenjeni na 2,2 mio eurov oz. 10 % skupne nabavne vrednosti FKN.

Po oceni DURS je v Sloveniji okoli 50.000 davčnih zavezancev, ki poslujejo z gotovino. Glavni del stroškov pri zavezancih za davčne blagajne bo predstavljala FKN, ki pa se lahko razlikuje glede na različno organizacijo in dejavnost v okviru katere se uporabljajo registrske blagajne ter glede na koncept rešitve. Stroški so lahko različni in se gibljejo med 43 eur (cena samostojne FKN) do 3.100 eur (mrežna FKN, ki pa je namenjena uporabnikom z več registrskimi blagajnami).

V primeru, če obstoječa registrska blagajna ni kompatibilna s FKN, je potrebno zamenjati tudi registrsko blagajno.

Zakon ne bo imel drugih posledic za javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Sredstva za izvedbo zakona bodo zagotovljena v proračunih Ministrstva za finance in Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, v okviru proračunskih postavk Davčne uprave Republike Slovenije in Urada Republike Slovenije za meroslovje.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Pravo EU ne ureja neposredno področja davčnih blagajn. To področje je prepuščeno državam članicam. Kljub temu pa je potrebno pri pripravi nacionalnih zakonodaj upoštevati temeljna načela notranjega trga s štirimi temeljnimi svoboščinami: prost pretok kapitala, ki zajema vse transakcije s finančnim in realnim premoženjem; prost pretok blaga, ki temelji na načelu, da nobena država članica ne sme postavljati ovir trgovanja za nek proizvod, ki je legalno na trgu katerekoli druge države EU; prost pretok oseb, ki omogoča pravico do vstopa, bivanja in dela v drugi državi članici EU in prost pretok storitev, katerih temeljni načeli sta svoboda opravljanja storitev in pravica do ustanavljanja, pravica začeti poslovati kot samozaposlena oseba ali ustanovitev podjetja. Ob izpolnjevanju pogojev v domači državi, se lahko enaka dejavnost opravlja v vseh državah EU.

GRČIJA

Grčija je država z okoli 10 milijoni prebivalcev in ima okoli 800.000 malih in srednjih podjetij. Podjetja, ki prodajajo blago ali storitve končnim potrošnikom, morajo imeti davčne blagajne. Zakon o davčnih blagajnah so sprejeli leta 1988. Po sprejemu zakona so prodali okoli 300.000 – 350.000 davčnih blagajn, sedaj pa letno prodajo med 30.000 in 40.000 davčnih blagajn.

Osnovna ideja davčnih blagajn v Grčiji je, da država s posebnimi tehničnimi standardi poskrbi, da se v državi uporabljajo samo takšne blagajne, ki te standarde izpolnjujejo. Dobavitelji davčnih blagajn lahko prodajajo samo tiste modele, ki izpolnjujejo predpisane tehnične zahteve. S tehnološkim napredkom se spreminjajo tudi tehnične zahteve, ki jih država na 2-4 leta spreminja. Spremembe tehničnih zahtev za davčne blagajne predlaga skupina znanstvenikov, profesorjev in ostalih strokovnjakov, ki imajo primerne izkušnje s tega področja. Skupina strokovnjakov tesno sodeluje z atensko tehnično univerzo, kjer vse predloge in vzorce novih tehničnih rešitev preizkusijo.

Vsaka davčna blagajna mora imeti registrsko številko, ki potrjuje, da je skladna s predpisanimi tehničnimi zahtevami. Registrska številka se izpiše tudi na izdanih računih. Podjetjem ni potrebno hraniti kopij izdanih računov, saj so ti shranjeni v posebnem elektronskem spominu davčne blagajne, v katerega uporabnik ne more posegati. Podatki v elektronski obliki so zaščiteni z elektronskim podpisom.

V notranjost davčnih blagajn lahko posega samo posebej pooblaščen tehnično osebje. Vsaka davčna blagajna ima servisno knjigo, v katero morajo biti vpisani vsi podatki o vzdrževanju in servisih. Dobavitelji, ponudniki in serviserji davčnih blagajn zaposlujejo v Grčiji okoli 15.000 - 20.000 ljudi.

ITALIJA

V Italiji so davčne blagajne obvezne že dve desetletji. Italijanska ureditev na tem področju je podobna grški. Država predpisuje tehnične zahteve za davčne blagajne in skrbi za nadzor. Vsaka davčna blagajna mora biti enkrat letno tehnično pregledana.

Do leta 2003 je bila predpisana globa za potrošnike, ki niso imeli pri sebi računa za kupljeno blago ali storitve. Do oktobra 2003 je potrošnik tako plačal globo, če so ga npr. ob izhodu iz slaščičarne zalotili davčni inšpektorji s sladoledom v roki, pa pri sebi ni imel računa. Odpravili so tudi obveznost davčnih blagajn za nekatere dejavnosti (taksi prevozi, športna društva, parkiranje vozil in podobno).

Italijanska ureditev nekoliko blažje obravnava potrošnike in nekaterih dejavnosti, določa pa stroge sankcije, kadar trgovec ne izda računa ali kadar podatki na računu ne odražajo vrednosti in obsega dejanske transakcije ali kadar nima davčne blagajne. V primeru, ko trgovec ali drug poslovni subjekt v obdobju preteklih petih let stori tri tovrstne kršitve, se mu odvzame dovoljenje za opravljanje dejavnosti.

ŠVEDSKA

Davčne blagajne so na Švedskem obvezne od začetka leta 2010. Njihova uvedba spada v širši sklop ukrepov, s katerimi želijo na Švedskem do leta 2014 prepoloviti davčno vrzel in učinkovito omejiti sivo ekonomijo. Davčne blagajne so uvedli, ker številna majhna in srednja podjetja niso spoštovala davčnih predpisov in so plačevala premalo davkov. Pri tem so problematične predvsem dejavnosti, pri katerih prevladuje gotovinsko poslovanje (restavracije, bari, frizerji, trgovine in podobno). Z davčnimi nadzori so ugotovili, da so v posle z gotovino in dejavnosti, ki so s tem povezane vpletene tudi organizirane kriminalne združbe, ki preko nenadzorovanega gotovinskega poslovanja poskušajo legalizirati denar, ki izvira iz kaznivih dejanj.

Vsi davčni zavezanci, ki poslujejo z gotovino, morajo imeti davčne blagajne. Izvzeta so največja podjetja, za katera je davčna uprava ugotovila, da imajo dovolj dober sistem notranjih kontrol in zato ne potrebujejo davčnih blagajn, ter najmanjši, z letnim prometom do okoli 18.000 evrov.

Po švedski zakonodaji je davčna blagajna sestavljena iz registrske blagajne in overjene kontrolne enote, ki je priključena na registrsko blagajno ter v kodirani obliki beleži vse poslovne dogodke na registrski blagajni (izdaja računov, brisanje

računov..). Kontrolna enota zagotavlja zapisovanje predpisanih podatkov za obdobje najmanj petih let.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1. Administrativne in druge posledice

Z zakonom se osebam, ki opravljajo dejavnost oziroma dobavljajo blago in storitve za gotovino, in so obvezne uporabljati davčne blagajne, nalaga dodatna obveznost prijave blagajn davčnemu organu ter obveznost seznanjanja davčnega organa z morebitnimi težavami v uporabi (okvara itd.).

Zakon ne predpisuje obveznosti zamenjave obstoječih registrskih blagajn z novimi, v kolikor obstoječe registrske blagajne že izpolnjujejo zahtevane tehnične pogoje. V takih primerih bo potrebno taki blagajni le priključiti nadzorno napravo. V primeru, da obstoječe blagajne teh pogojev ne izpolnjujejo, pa zakon nalaga takim osebam tudi dodatno finančno breme.

6.2. Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike /

6. 3. Presoja posledic na gospodarstvo

Ocenjuje se, da zakon lahko vpliva predvsem na male obvezne uporabnike davčnih blagajn, posebej če bodo rešitve stroškovno bolj zahtevne.

6. 4. Presoja posledic na socialnem področju /

6.5 Presoja posledic na dokumentu razvojnega načrtovanja /

6.6. izvajanje sprejetega predpisa /

6.7. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona /

BESEDILO ČLENOV:

1. člen (vsebina zakona)

Ta zakon določa obveznost uporabe davčnih blagajn pri izdaji računov za plačilo z gotovino.

2. člen (pomen izrazov)

Posamezni izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. Davčna blagajna je naprava za izdajanje računov, ki izpolnjuje predpisane tehnične zahteve glede varnosti in nespremenljivosti vanjo vpisanih podatkov. Dela davčne blagajne sta registrska blagajna in z njo povezana nadzorna enota.
2. Registrska blagajna je naprava s predalom za gotovino, računalniški terminal ali podobna naprava, ki na zanesljiv način beleži podatke o prodaji blaga in storitev za gotovinsko plačilo.
3. Nadzorna enota je naprava, ki na zanesljiv način beleži podatke o delovanju registrske blagajne in preko nje izdanih računih tako, da onemogoča spremembo ali izbris teh podatkov.
4. Plačilo z gotovino pomeni plačilo z bankovci in kovanci, ki so v obtoku kot plačilno sredstvo, plačilo s plačilno kartico, čekom, darilnim bonom in podobnimi načini plačila.
5. Poslovni prostori pomenijo prostore, kjer ima zavezanec sedež in druge prostore, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti ali pridobivanje dohodkov. Za poslovne prostore se štejejo tudi stanovanjski prostori, ki jih je zavezanec določil kot svoj sedež oziroma kot poslovni prostor, kjer se opravlja dejavnost.

3. člen (zavezanec)

Zavezanec ali zavezanka za uporabo davčnih blagajn po tem zakonu (v nadaljnjem besedilu: zavezanec) je pravna ali fizična oseba, ki prodaja blago ali storitve na ozemlju Slovenije za plačilo z gotovino.

4. člen (uporaba davčnih blagajn)

(1) Zavezanec mora imeti v poslovnih prostorih davčno blagajno, ki izpolnjuje tehnične zahteve po tem zakonu in na tem zakonu temelječih predpisih.

(2) Vsaka prodaja blaga ali storitev ter uporaba davčne blagajne mora biti zapisana v davčni blagajni. Ob vsaki prodaji se mora preko davčne blagajne izdati račun in ga izročiti kupcu. Iz računa mora biti razvidno, kdaj in iz katere davčne blagajne je bil

izdan. Minister, pristojen za finance predpiše dodatne podatke, ki morajo biti navedeni na računu, oziroma podatke, ki morajo biti navedeni na računu, katerega vsebine ne urejajo predpisi o davku na dodano vrednost.

VARIANTA:

(3) Kupci so dolžni sprejeti račun iz prejšnjega odstavka in ga hraniti do izhoda iz poslovnih prostorov zavezanca.

(4) Zavezanec ne sme imeti v poslovnih prostorih davčne blagajne ali njenih delov, ki niso skladni s predpisanimi tehničnimi zahtevami.

(5) Zavezanec je dolžan ob odtujitvi ali okvari davčne blagajne o tem nemudoma obvestiti davčni organ. Zavezanec sme do odprave napake ali pridobitve nove davčne blagajne, izdajati račune brez uporabe davčne blagajne, vendar ne dlje kot 8 dni. Najkasneje v roku 15 dni od ponovnega začetka uporabe davčne blagajne mora takšne račune vnesti v davčno blagajno.

5. člen

(skladnost davčnih blagajn s predpisanimi tehničnimi zahtevami)

(1) Davčne blagajne se smejo uporabljati, če je bila njihova skladnost s predpisanimi tehničnimi zahtevami potrjena v predpisanem postopku.

(2) Šteje se, da je davčna blagajna skladna s predpisanimi tehničnimi zahtevami, če je zanjo ugotovljena:

1. skladnost tipa nadzorne enote s predpisanimi tehničnimi zahtevami in
2. skladnost tipa registrske blagajne s predpisanimi tehničnimi zahtevami.

(3) Postopek iz prve točke prejšnjega odstavka izvaja Urad za meroslovje, postopek iz druge točke prejšnjega odstavka pa davčni organ.

(4) Minister, pristojen za finance v soglasju z ministrom, pristojnim za meroslovje, predpiše tehnične zahteve za davčne blagajne in njihove dele ter postopek preverjanja skladnosti nadzorne enote in registrske blagajne.

6. člen

(odgovornost prodajalca oziroma proizvajalca davčnih blagajn)

Prodajalec oziroma proizvajalec sme dati na trg le davčne blagajne oziroma njihove dele, ki izpolnjujejo predpisane tehnične zahteve.

7. člen

(registracija davčnih blagajn)

(1) Zavezanci so dolžni pri davčnem organu pred začetkom uporabe davčnih blagajn registrirati vse davčne blagajne, ki se nahajajo v njihovih poslovnih prostorih.

(2) Registracija davčne blagajne je vpis podatkov o zavezancu, davčni blagajni, njenih delih in lokaciji uporabe davčne blagajne, v evidenco davčnih blagajn. Če se kateri koli od navedenih podatkov spremeni, je zavezanec dolžan prijaviti spremembo v 24 urah.

(3) Registracijo davčnih blagajn opravlja davčni organ.

(4) Minister, pristojen za finance predpiše podrobnejši postopek registracije davčnih blagajn.

VARIANTA:

8. člen (neposredna povezava davčne blagajne in davčnega organa)

Davčna blagajna mora biti povezana s strežnikom davčnega organa, na način, kot je določen s podzakonskim predpisom. Zavezanec je dolžan zagotoviti nemoteno posredovanje podatkov iz davčne blagajne na strežnik davčnega organa.

9. člen (nadzor)

Nadzor nad izvajanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, opravljajo davčni organ, Urad za meroslovje in Tržni inšpektorat.

10. člen (kazenske določbe)

(1) Z globo od 1.200 do 10.000 eurov se kaznuje za prekršek samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, z globo od 1.200 do 30.000 eurov se kaznuje za prekršek pravna oseba, če:

1. nima davčne blagajne (4. člen);
2. ne uporablja davčne blagajne ali uporablja davčno blagajno oziroma njen del, ki ni v skladu s tehničnimi zahtevami, določenimi s tem zakonom in podzakonskim aktom, izdanim na njegovi podlagi (4. člen);
3. ne obvesti davčnega organa o odtujitvi ali okvari davčne blagajne (4. člen);
4. ne registrira davčne blagajne ali ne javi sprememb (7. člen);
5. ne omogoča posredovanja podatkov iz davčne blagajne davčnemu organu (8. člen).

(2) Z globo v višini od 400 do 4.000 eurov se za prekrške iz prejšnjega odstavka kaznuje tudi odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika ali odgovorna oseba posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost.

(3) Z globo v višini od 600 do 4.000 eurov se za prekrške iz prvega odstavka tega člena kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe.

(4) Za prekrške iz 2. točke prejšnjega odstavka se poleg glavne sankcije izreče tudi stranska sankcija odvzema davčne blagajne.

11. člen
(globe za proizvajalce oziroma prodajalce davčnih blagajn)

Z globo od 10.000 do 450.000 evrov se kaznuje proizvajalec oziroma prodajalec davčne blagajne, ki da na trg davčno blagajno, ki ne izpolnjuje tehničnih zahtev, predpisanih s tem zakonom in podzakonskim aktom, izdanim na njegovi podlagi.

12. člen
(pooblastilo za izrek globe v razponu)

V primerih iz 10. in 11. člena tega zakona lahko davčni organ v hitrem postopku o prekršku izreče globo v katerikoli višini znotraj razpona, ki je predpisan v členu.

13. člen
(uporaba drugih predpisov)

Za vsa vprašanja postopka in pristojnosti davčnega organa, ki niso določena s tem zakonom, se uporabljata zakon, ki ureja davčni postopek, in zakon, ki ureja davčno službo.

14. člen
(podzakonski predpisi)

Minister, pristojen za finance sprejme predpise iz 4., 5., 7. in 8. člena v treh mesecih od uveljavitve tega zakona.

15. člen
(veljavnost zakona)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Zavezanci morajo začeti uporabljati davčne blagajne najkasneje v osmih mesecih od začetka veljavnosti podzakonskih predpisov po tem zakonu (Varianta vzpostavitve v primeru on-line povezave davčnih blagajn z davčnim organom: najkasneje v dvanajstih mesecih od začetka veljavnosti podzakonskih predpisov po tem zakonu).