



Studium przypadku – System kas fiskalnych online w Polsce

**Szansa na zmniejszenie szarej strefy
i luki podatkowej w Polsce**

Lipiec 2016

KPMG.pl





Spis treści

	Słowo wstępne	5
	Podsumowanie raportu	6
1	Wprowadzenie	11
	1.1 Słownik pojęć	11
2	Studium przypadku węgierskiego	12
	2.1 Przyczyny wprowadzenia rozwiązania	12
	2.2 Model kas fiskalnych online	14
	2.2.1 Główne założenia oraz harmonogram wprowadzania rozwiązania	14
	2.2.2 Model operacyjny	16
	2.2.3 Rozwiązania technologiczne	22
	2.3 Ocena efektów	26
	2.3.1 Planowane i osiągnięte korzyści	26
	2.3.2 Koszty wdrożenia rozwiązania	29
	2.3.3 Planowany rozwój systemu	31
	2.3.4 Wnioski z dotychczasowego funkcjonowania rozwiązania	31
3	Doświadczenia wybranych innych krajów	35
	3.1 Bułgaria	35
	3.2 Chorwacja	36
	3.3 Czechy	38
	3.4 Turcja	39
4	Studium przypadku dla Polski	41
	4.1 Analiza sytuacji w Polsce – wybrane zagadnienia w zakresie dochodów podatkowych skarbu państwa	41
	4.1.1 Struktura dochodów budżetu państwa	41
	4.1.2 Problem szarej strefy oraz luki podatkowej	43
	4.1.3 Wyzwania bieżącej polityki fiskalnej	45
	4.2 Wybrane dotychczasowe działania w zakresie zmniejszania luki podatkowej	48
	4.2.1 Rozszerzenie obowiązku stosowania kas fiskalnych	48
	4.2.2 Inne metody	51
	4.3 System kas fiskalnych online szansą na zmniejszenie szarej strefy i luki podatkowej w Polsce – ramowa propozycja rozwiązania	53
	4.3.1 Główne założenia rozwiązania	53
	4.3.2 Model operacyjny – główne założenia	54
	4.3.3 Założenia dotyczące rozwiązań technologicznych	59
	4.3.4 Rachunek potencjalnych kosztów i korzyści	63



Słowo wstępne

Dzisiejsze czasy to dla wielu krajów europejskich, w tym także i Polski, szereg wyzwań demograficznych, gospodarczych i geopolitycznych. Mierzymy się z kryzysem migracyjnym, Unia Europejska stoi w obliczu poważnych zmian, nie wykluczając ryzyka powstania Europy dwóch prędkości. Społeczeństwa starzeją się, wywierając presję na systemy emerytalne oraz systemy ochrony zdrowia. Terroryzm, czy konflikty zbrojne stają się katalizatorem wzmacniania obronności poszczególnych krajów. Wzrost gospodarczy pozostaje umiarkowany, będąc podatnym na zawirowania na rynkach międzynarodowych. Do tego dochodzą wyzwania wewnętrzne – związane z wprowadzaniem wielu reform jednocześnie, czy poszukiwaniem rozwiązań dla różnych problemów.

Wszystkie te czynniki oddziałują na finanse publiczne – przede wszystkim na stronę wydatków, ale również na stronę wpływów do budżetu państwa. Podejmowane lub rozważane są zatem inicjatywy zmierzające do pobudzania gospodarki oraz wzmacniania równowagi finansów publicznych. Mając dodatkowo na uwadze fakt, iż w Polsce mamy do czynienia ze znacznej skali szarą strefą oraz luką podatkową, kluczowym wydaje się dążenie do uwolnienia i wykorzystania rezerw, jakie tkwią w gospodarce. Nasz raport poświęcony jest analizie wybranej grupy rozwiązań, które mogą się skutecznie przyczynić do zwiększenia transparentności gospodarki, ograniczenia szarej strefy oraz luki podatkowej, a tym samym do zwiększenia przychodów podatkowych dla skarbu państwa – bez wprowadzania nowych podatków, czy para-podatków.

W naszym raporcie analizujemy przykłady z wdrożeń systemów kas fiskalnych on-line w różnych krajach, wraz z ramową propozycją modelu dla Polski. Rozwiązania tego typu okazały się skuteczne zagranicą. Jesteśmy przekonani, że mogą takie być również w przypadku Polski. Zapraszamy do zapoznania się z naszymi analizami i rekomendacjami.



Mirosław Proppé

Partner,
Szef Zespołu Usług Doradczych dla
Sektora publicznego i Infrastruktury
KPMG w Polsce



Paweł Darski

Starszy menedżer
w Zespole Usług Doradczych dla
Sektora publicznego i Infrastruktury
KPMG w Polsce
Autor raportu

Podsumowanie raportu

Technologia zmienia świat, digitalizacja zmienia oblicze biznesu oraz administracji publicznej

Rozwój technologii w ostatnich latach postępuje bardzo szybko, zmieniając sposób, w jaki funkcjonują ludzie, społeczeństwa, biznes czy w końcu administracja publiczna. Technologia staje się w zasadzie wszechobecna – towarzyszy nam na niemal każdym kroku naszego życia. Usprawnia komunikację, pozwala na zwiększanie efektywności działania, stanowi bazę do świadczenia nowych usług czy oferowania nowych produktów. Dziś powszechnie dostępne i szeroko stosowane rozwiązania, jak choćby smartfony i tablety, media społecznościowe czy sam Internet, do niedawna w ogóle nie istniały, a jednak mają ogromny wpływ na cały dzisiejszy świat.

Jednym z kluczowych trendów rozwoju technologii ostatnich lat jest digitalizacja – związana zarówno z przekształcaniem danych analogowych do postaci cyfrowej, jak również ich udostępnianiem użytkownikom w różnej formie, miejscu i czasie. Digitalizacja pozwala na przeniesienie wielu usług i procesów do świata cyfrowego, umożliwia m.in. odmiejszczenie obsługi, skraca czas interakcji, otwiera nowe możliwości realizacji procesów samoobsługowych. Przede wszystkim jednak zwiększa efektywność działania biznesu i administracji publicznej, umożliwiając współdzielenie danych, prowadzenie wszechstronnych analiz i podejmowanie

decyzji bazujących na wiedzy płynącej z umiejętnego wykorzystania zbieranych z różnych źródeł informacji. Oczywiście biznes dużo szybciej niż administracja publiczna absorbuje nowe rozwiązania, niemniej ta ostatnia również się zmienia – zmierzając choćby w coraz większym zakresie w kierunku e-administracji, integrując swoje systemy i rejestry, oferując coraz więcej e-usług oraz nowych kanałów kontaktu z obywatelami i przedsiębiorcami.

Digitalizacja fiskalna – nowe możliwości zarządzania wpływami podatkowymi

Obszar działania administracji podatkowej i celnej również w coraz szerszym zakresie korzysta z rozwiązań umożliwiających cyfrową (i często zdalną) komunikację podatników z administracją. Korzysta się z możliwości składania deklaracji podatkowych lub celnych drogą elektroniczną (np. system e-Deklaracje w Polsce), wprowadza się systemy monitorujące transport towarów i zapewniające komunikację (oraz wymianę kluczowych danych podatkowo celnych) między administracjami podatkowymi w różnych krajach. Wdrażane są również mechanizmy pozyskiwania od przedsiębiorców określonych danych dotyczących obrotu gospodarczego (np. Jednolity Plik Kontrolny w Polsce), a także mechanizmy monitorowania legalności obrotu detalicznego (jak opisywany w raporcie system kas online). Wszystkie te działania skutkują coraz szerszym zakresem danych dostępnych w postaci elektronicznej, danych coraz bardziej aktualnych, umożliwiających

prorowadzenie różnorodnych analiz, obserwowanie trendów, prognozowanie.

Postępująca digitalizacja fiskalna stwarza nowe możliwości w zakresie planowania i zarządzania wpływami podatkowymi – wpływy mogą być monitorowane na bieżąco w różnych ujęciach, dzięki czemu usprawnia się zarządzanie płynnością budżetu państwa. Można też oceniać efektywność poszczególnych mechanizmów podatkowych, w tym skuteczność wprowadzanych zmian (lub nowych rozwiązań), a także porównywać różne rodzaje podatków, czy zachowania różnych grup podatników. Zwiększa się również skuteczność przeciwdziałania nadużyciom oraz wykrywania nieujawnianych dochodów. **Efekt końcowy to bardziej transparentna gospodarka, zwiększone wpływy podatkowe do skarbu państwa, efektywniejsze planowanie, w szczególności lepiej zsynchronizowane wpływy i wydatki budżetowe.**

Kasy fiskalne online jako narzędzie zmniejszenia szarej strefy i wzrostu wpływów podatku VAT

Systemy kas fiskalnych online, zakładające stałą komunikację kas rejestrujących z centralnym systemem administracji podatkowej, są aktualnie stosowane (lub wdrażane) w wielu krajach. W każdym przypadku potwierdza się ich skuteczność w ujawnianiu dotychczas ukrywanych obrotów, a przez to ograniczania szarej strefy i generowania dodatkowych wpływów z podatku VAT dla skarbu państwa. Koszty wdrożenia rozwiązania są bardzo szybko bilansowane dodatkowymi

dochodami podatkowymi. Co ważne, osiągnęte efekty są trwałe, choć dla pełnej oceny tego typu rozwiązań musi upłynąć jeszcze pewien czas (wszystkie tego typu rozwiązania wdrażane były na przestrzeni ostatnich kilku lat).

Dane, które są pozyskiwane dzięki stosowaniu systemu kas online, umożliwiają już dziś prowadzenie wszechstronnych analiz, w znacznym stopniu usprawniają planowanie i prowadzenie kontroli podatkowych, dają aktualny i rzeczywisty obraz sytuacji. Wraz z rozwojem technologii coraz szerszym stosowaniem narzędzi analitycznych operujących na dużych zbiorach danych (Big Data) pochodzących z różnych źródeł możliwości, jakie daje posiadanie systemu kas online, będą się jeszcze zwiększały. W raporcie opisaliśmy przykłady kilku krajów, które wdrożyły systemy kas online, przygotowaliśmy też studium przypadku wdrożenia tego typu rozwiązania w Polsce.

Kasy fiskalne online jako wyższy etap rozwoju systemu fiskalnego w praktyce

Model węgierski

Utrzymująca się przez 10 lat sytuacja braku odpowiedniej kontroli nad fiskalizacją obrotu w kraju i znaczny deficyt budżetowy, wynikający w dużej mierze z pokaźnych rozmiarów luki podatkowej, zmusiły rząd węgierski do poszukiwania nowych rozwiązań. Decyzja o wdrożeniu systemu kas online, opartego na *Centralnym Systemie Fiskalnym* (CSF), okazała się słusznym krokiem w kierunku zwiększania transparentności gospodarki oraz wpływów podatkowych.

Węgierski model kas online bazuje na 4 głównych elementach, które zostały opisane szerzej w rozdziałach 2.2.2 oraz 2.2.3 raportu. Są to:

- **kasy rejestrujące online** – nowa technologia;
- **Centralny System Fiskalny (CSF)** – centrum sterowania dla rozwiązania kas fiskalnych online; wraz z dokładną kontrolą NAV nad certyfikacją urządzeń rejestrujących NAV zagwarantował sobie jednolitość środowiska CSF, co

znacznie ułatwia zarządzanie całym systemem;

- zupełnie nowy **system wykorzystywany do kontroli skarbowych przez NAV**, oparty na CSF i danych raportowanych na bieżąco przez kasy;
- nowe **oprogramowanie wykorzystywane do badań statystycznych**.

Z wdrożeniem systemu kas online wiązano duże nadzieje. **Rozwiązanie to było najodważniejszym z pakietu rozwiązań w obszarze fiskalizacji, który podjęto w ostatnich latach na Węgrzech**. Cele wdrożenia zostały jasno określone, a jego realizacja przebiegła sprawnie – w ciągu 2 lat od rozpoczęcia prac nad planowaniem rozwiązania w systemie kas online funkcjonowało już 100 tys. urządzeń podłączonych do centralnego systemu. Samo wdrożenie jest też **przykładem efektywnej współpracy różnych interesariuszy**, reprezentujących stronę publiczną i komercyjną.

W efekcie **rząd węgierski pochwalić się może znacznymi sukcesami**. Są to:

- w wymiarze finansowym – **korzyści znacznie przewyższające koszty wdrożenia systemu** (koszt wdrożenia systemu zwrócił się już w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania);
- w zakresie efektywności wdrożenia – **wysokie tempo i duży zakres uruchamiania nowych urządzeń**.

W efekcie wprowadzenia zmian gospodarka węgierska staje się bardziej transparentna – co podkreślają zarówno obserwatorzy zewnętrzni, jak i sam rząd węgierski. Zwiększyła się także wydajność egzekucji podatku VAT – dochody z tytułu VAT-u rosły, zmniejszył się również deficyt finansów publicznych. Dane rządu węgierskiego wskazują, że **dla całego 2014 roku wpływy z VAT-u wzrosły o 8%**, a liczba zarejestrowanych w CSF kas fiskalnych na koniec 2014 r. osiągnęła poziom 184 tysięcy. W 2015 roku **wpływy z VAT-u w ujęciu rok do roku wzrosły o 7%**, czyli o około 140 mld forintów, a **kasy online** miały w tym swój znaczny udział – **wygenerowały dodatkowe**

ok. 60 mld forintów wpływów podatkowych (ok. 190 mln EUR).

Podsumowując, **wnioski z wdrożenia nowego rozwiązania są bardzo pozytywne**:

- System w znacznym stopniu ogranicza możliwość unikania odprowadzania podatku VAT, co prowadzi do ograniczenia szarej strefy, w tym ograniczenia nielegalnego zatrudnienia.
- Uruchomienie systemu wiązało się z bardzo szybkim zwrotem z inwestycji, nawet przy uwzględnieniu rządowych subsydiów na zakup nowych kas.
- CSF stworzył nowe i skuteczne narzędzia kontroli dla organów podatkowych, zwłaszcza na podstawie analizy statystycznych danych online. Dzięki szerokiemu wykorzystaniu dużego zakresu aktualnych danych system wychwytywa anomalie dotyczące wartości i częstotliwości sprzedaży poszczególnych przedsiębiorców i wskazuje punkty istotne dla kontroli skarbowej.
- Takie wsparcie dla kontroli skarbowych pozwala na punktowe, dokładne kontrole VAT, co wiąże się z mniejszymi kosztami, mniejszą uciążliwością dla przedsiębiorców i większą skutecznością kontroli.
- System, dzięki pozytywnemu oddziaływaniu na zwiększenie wpływów podatkowych, przyczynił się do zmniejszenia deficytu finansów publicznych na Węgrzech.

Rozwiązanie wykorzystane w węgierskim systemie CSF jest wyraźnie nastawione na zapewnienie maksymalnego poziomu bezpieczeństwa przesyłanych danych oraz ich wiarygodności. Wszystkie kluczowe komponenty rozwiązania znajdują się w zarządzaniu NAV (urząd odpowiedzialny za podatki na Węgrzech), a cały system, wraz z jego infrastrukturą dostępową, obsługuje wyłącznie obszar fiskalizacji online. Z jednej więc strony NAV ma pełną kontrolę nad systemem, podłączonymi do niego kasami i danymi z nich pozyskiwanymi, z drugiej strony jednak samodzielnie ponosi koszty

rozwoju i utrzymania rozwiązania¹ oraz tworzy zamknięty, wyodrębniony byt z istotnym potencjałem, który pozostaje niewykorzystany.

Na przestrzeni prawie trzech lat funkcjonowania nowego systemu w praktyce wyciągnięto szereg wniosków, wprowadzono wiele udoskołań. Rząd Węgier nie poprzestaje na pierwotnie wprowadzonych rozwiązaniach, podchodzi do CSF bardzo poważnie i regularnie dokonuje zmian w ustawodawstwie i udoskonala samo rozwiązanie.

Przykłady z innych krajów

Węgry nie są jedynym przykładem udanego przejścia na wyższy poziom fiskalizacji poprzez wdrożenie kas fiskalnych online. W raporcie opisujemy przykłady Bułgarii, Chorwacji, Czech i Turcji. Wraz z wdrożeniem analogicznych rozwiązań do systemu węgierskiego osiągnięto w tych krajach podobne efekty – stanowi to dodatkowe potwierdzenie faktu, że system kas fiskalnych online stanowi nową jakość w obszarze fiskalizacji, zapewnia sukces finansowy i poprawia funkcjonowanie całego aparatu skarbowego oraz administracji. Zmniejsza również uciążliwość dla przedsiębiorców, a także tworzy pozytywny wizerunek władz dbających o transparentność gospodarki.

System kas online w **Bułgarii** otrzymuje około 400 milionów paragonów każdego miesiąca (z około 400 tysięcy kas) i, podobnie jak ten węgierski, pozwala na analizy statystyczne i kontrolne z podziałem na branżę i terytoria. Skuteczność zastosowanych kroków znalazła potwierdzenie w zwiększonych przychodach budżetu państwa, wynikających ze wzrostu przychodów z VAT. Nastąpił wzrost deklarowanych obrotów podatników aż o 20% w pierwszym roku działania systemu.

Podobnie sytuacja wygląda w **Chorwacji**, gdzie również

zaobserwowano zwiększenie dochodów podatkowych i wzrost ujawnianych obrotów po stronie podatników jako efekt wdrożenia systemu kas online. Według danych chorwackiego ministerstwa finansów po pierwszym pełnym roku funkcjonowania rozwiązania chorwaccy przedsiębiorcy ujawnili o 17,82% większe obroty niż rok wcześniej, co równało się ponad 1 mld EUR przychodów. Fiskalizacja online uzyskała duże poparcie społeczne, przedsiębiorcy nie uznają jej za problem w codziennym funkcjonowaniu ich biznesów. Branże zwolnione z fiskalizacji z własnej woli chcą zostać objęte jej obowiązkiem.

Czechy również przystępują do wdrożenia systemu kas online. Docelowo system objąć ma 600 tysięcy przedsiębiorców, w tym rzemieślników i wszystkich usługodawców. Nowe rozwiązanie opierać się ma na obowiązku stałego kontaktu z systemem i raportowania transakcji. Dla systemu nie ma większej różnicy, z jakiego oprogramowania podatnik korzysta, a także, czy do raportowania wykorzystywany będzie komputer, tablet, telefon komórkowy czy kasa fiskalna – tak długo jak przedsiębiorca wypełnia swoje zobowiązania dotyczące wysyłania danych fiskalnych i wystawia paragon elektroniczny².

Bazując na wstępnych analizach, Czesi liczą na dodatkowe wpływy z VAT-u w wysokości 18 mld CZK rocznie po pełnym wdrożeniu i uzyskaniu całkowitej funkcjonalności systemu, co równa się około 666 mln EUR. Na rok 2016 rząd czeski uwzględnił jedynie 2 mld CZK (czyli około 75 mln EUR) dodatkowych wpływów, mając na uwadze stopniowe wdrażanie nowego modelu³.

Centralny system fiskalny w **Turcji** funkcjonuje w podobny sposób do węgierskiego, jednakże istnieje jedna zasadnicza różnica w architekturze systemu – w zakresie sposobu komunikacji między kasami rejestrującymi a systemem centralnym. Na Węgrzech wykorzystuje się

dedykowany APN – wydzielony i zamknięty kanał komunikacji, do którego wyłącznie NAV ma dostęp (oraz przedsiębiorcy / posiadane przez nich kasy, pracujące w systemie online). W Turcji stosuje się odpowiedni kanał VPN, za pośrednictwem którego zestawiane są połączenia między kasą a systemem centralnym. Dzięki temu, że jest to VPN, a nie APN, producent kas ma możliwość nawiązania dwustronnej komunikacji z kasą, a przez to może wysyłać do kas różne usługi oraz odbierać określone komunikaty od podłączonych kas.

W porównaniu z przypadkiem węgierskim skala przejścia (stan docelowy) ze starego do nowego systemu w Turcji jest większa – około 2 milionów kas fiskalnych zostanie ostatecznie zamienionych na nowoczesne urządzenia zatwierdzone przez Turkish Revenue Administration (rynek szacuje, że wartość tego przejścia osiągnie 1,6 mld USD). Jak dotąd implementacji dokonało ponad 120 tysięcy podatników, kolejne grupy będą sukcesywnie dołączały w ciągu obecnego roku. Przejścia do nowego systemu dokonać muszą podmioty, które wykorzystują mobilne POS-y, dostarczają towary do domów klientów lub otrzymują płatność gotówką.

Przesłanki do zastosowania systemu kas online w Polsce

Polityka fiskalna w Polsce ma przed sobą wiele wyzwań związanych z sytuacją gospodarczą w kraju i na świecie, sytuacją geopolityczną, sytuacją demograficzną, stanem finansów publicznych w kraju czy rozpoczętym niedawno ostatnim okresem dostępności dużych środków unijnych, umożliwiającymi podejmowanie różnorodnych inwestycji. Jednocześnie Polska, podobnie jak kilka innych krajów europejskich, boryka się ze znacznej skali problemem szarej strefy oraz luki podatkowej. Rozmiar luki podatkowej plasuje Polskę wśród tych krajów Unii Europejskiej, które najgorzej radzą sobie z tym zagadnieniem (Litwa,

¹ Przedsiębiorcy ponoszą niewielkie opłaty za dostęp do systemu, pokrywają one jednak głównie koszty transmisji danych.

² <http://www.financnisprava.cz/en/financial-administration/electronic-records-of-sales>

³ <http://www.intellinews.com/czech-coalition-finally-pushes-through-e-sales-registration-bill-90442/>

Słowacja, Grecja, Włochy, Czechy). Mając na uwadze strukturę przychodów skarbu państwa, dbałość o możliwie dobry stan finansów publicznych, a także wyzwania stojące przed polityką fiskalną, **ograniczanie szarej strefy i luki podatkowej oraz rozwiązanie problemu ściągalsności podatku VAT powinno być jednym z priorytetów rządu Polski. Wskazane jest zatem podjęcie zdecydowanych kroków usprawniających zarządzanie wpływami podatkowymi.**

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat rządy w Polsce podejmowały różne działania zmierzające do ograniczenia szarej strefy i luki podatkowej, a tym samym zwiększenia wpływów podatkowych. Działania te nie przyniosły jednak spodziewanych długofalowych efektów. **Niezbędna jest zatem zmiana jakościowa, nowe podejście do fiskalizacji obrotu – tą zmianą może być model kas online.**

Opisywany w naszym raporcie przykład modelu węgierskiego (kasy online, system CSF), a także przykłady z innych krajów pokazują, że **tego typu zmiana w podejściu do fiskalizacji obrotu daje wymierne rezultaty, zapewniając m.in.:**

- zwiększone przychody podatkowe (głównie w zakresie podatku VAT), zasilające skarb państwa;
- większą transparentność obrotu (i całej gospodarki);
- szybszy i prostszy dostęp do informacji;
- możliwość prowadzenia przez administrację podatkową szeroko zakrojonej analityki, w tym analiz porównawczych, analizy trendów itd.;
- większą efektywność działań kontrolnych prowadzonych przez administrację podatkową;
- bardziej precyzyjne planowanie, a w efekcie łatwiejsze i sprawniejsze zarządzanie systemem podatkowym (przynajmniej w zakresie podatku VAT).

Rekomendujemy zaprojektowanie i wdrożenie w Polsce systemu kas

online, korzystając z dobrych praktyk i doświadczeń krajów stosujących już takie mechanizmy.

Rezultaty studium przypadku dla Polski

Przygotowane na potrzeby raportu studium przypadku wdrożenia systemu kas online w Polsce pokazuje, że **uruchomienie tego typu rozwiązania zagwarantować powinno istotny wzrost dochodów podatkowych (rządu nawet kilku miliardów PLN) oraz bardzo szybki zwrot poniesionych nakładów** (okres zwrotu od kilku tygodni do kilku miesięcy, zależnie od skali wdrożenia w początkowej fazie).

Doświadczenia innych krajów pokazują, że **wdrożenie systemu kas online trwale zwiększa dochody podatkowe z tytułu VAT, zmniejszając skalę luki podatkowej**. Skala wzrostu dochodów jest zmienna w czasie – największy przyrost następuje tuż przed objęciem danej grupy przedsiębiorców systemem kas online (efekt ujawniania przychodów – większe obroty przedsiębiorców), a także zaraz po tym procesie. W kolejnych okresach dynamika jest już niższa, dochody podatkowe utrzymują się jednak na poziomie wyższym, niż miało to miejsce przed wdrożeniem systemu kas online. Analogicznej sytuacji spodziewamy się w przypadku Polski.

Dla celów naszych oszacowań odnosimy się do korzyści z wdrożenia systemu kas online w ujęciu rocznym (jeden pełen rok funkcjonowania systemu), zakładając pełną skalę wdrożenia rozwiązania (wszystkie kasy współpracujące z systemem). W rzeczywistości wdrożenie przebiegałoby etapowo i byłoby rozłożone zapewne na okres ok. 2-3 lat – wówczas korzyści inaczej rozłożą się w czasie (inaczej rozłożą się też koszty wdrożenia, w szczególności subsydia dla przedsiębiorców).

Dla oszacowania potencjalnych efektów wdrożenia systemu kas online w Polsce posłużyliśmy się benchmarkiem w postaci wdrożeń analogicznych rozwiązań w wybranych krajach europejskich. Specyfika każdego

z krajów jest częściowo odmienna, systemy podatkowe nie są identyczne, skłonność do ukrywania obrotów przez przedsiębiorców różnych branż może być odmienna – niemniej występują analogie między wybranymi krajami a Polską. **Nasze symulacje należy traktować jako wartości przybliżone**, które obrazują przede wszystkim skalę (oraz relację) potencjalnych kosztów i przychodów dla wdrożenia systemu kas online w Polsce.

Nasze szacunki pokazują, że **praca systemu kas online w pełnej skali wdrożenia to po roku potencjalnie ok. 2,5 mld PLN dodatkiego bilansu budżetu państwa z tytułu wdrożenia rozwiązania**⁴. Kalkulacja spodziewanych kosztów i korzyści wedle naszych założeń pokazuje jednocześnie, że **już wdrożenie 100 tys. kas online zapewni może pełny zwrot poniesionych nakładów w ciągu kilku miesięcy od uruchomienia systemu o takiej skali** (dodatkowe dochody podatkowe w skali roku na poziomie ok. 288 mln zł vs. koszty wdrożenia systemu (126,5 mln PLN), powiększone o koszt subsydiów dla przedsiębiorców (do 66 mln zł, jeśli 100% kas zostałyby objętych pełnymi subsydiami)).

Powyższe wartości oszacowano, bazując na danych o efektach wdrożeń analogicznych systemów na Węgrzech i w Bułgarii, mogą one więc być obarczone pewnym błędem⁵. Nawet jednak ograniczając skalę spodziewanych korzyści o 50%, otrzymujemy znaczący dodatni efekt wdrożenia rozwiązania (korzyści przewyższające nakłady) – wydłuża się wówczas „okres zwrotu” poniesionych nakładów, przy czym wciąż pozostaje on bardzo krótki. Nie zmienia się zatem pozytywny wydźwięk studium przypadku dla Polski.

Kolejne etapy wdrożenia generowały będą dalsze wzrosty dochodów podatkowych (w tym skumulowany efekt dodatkowych dochodów podatkowych od grup przedsiębiorców objętych wdrożeniem w poprzednich etapach).

⁴ Patrz rozdział 4.3.4 Rachunek potencjalnych kosztów i korzyści

⁵ W zakresie stopnia przeniesienia efektów osiągniętych w tych krajach na rynek polski

W poniższym zestawieniu – prezentującym podsumowanie kalkulacji kosztów i korzyści z wdrożenia systemu kas online w Polsce – nie ujęliśmy kosztów utrzymania systemu.

Koszty te będą ponoszone corocznie i z bardzo dużą nadwyżką pokrywane będą z dodatkowych przychodów podatkowych w każdym roku funkcjonowania rozwiązania.

Korzyści	
Kategoria	Wartość
Szacunkowy wzrost dochodów z podatku VAT (1 rok, pełna skala wdrożenia)	2,88 mld
Szacunkowy wzrost dochodów z podatku VAT + zwiększona efektywność kontroli skarbowej	6,58 mld

Koszty			
Kategoria	Rodzaj	Wartość	Suma
Koszty stałe	Wdrożenie systemu	126,5 mln	366,5 mln ⁶
	Subsydia dla przedsiębiorców	240 mln	
	Koszt opcjonalny – zakup tabletów	1 mln	

Efekt netto			
Wariant bazowy		Wariant rozszerzony (z uwzględnieniem wzrostu efektywności kontroli)	
Efekt netto	Okres zwrotu	Efekt netto	Okres zwrotu
+ 2,51mld	6 tyg.	+ 6,21 mld	3 tyg.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych przedstawionych w raporcie

Oceniając teoretyczny efekt netto wdrożenia systemu kas online w Polsce przyjęliśmy dwa warianty – bazowy i rozszerzony. Różnią się one uwzględnieniem efektu wzrostu efektywności kontroli skarbowych w tym drugim. Przy założeniu kosztów wdrożenia systemu na poziomie 366,5 mln PLN w obu z nich mamy do czynienia ze znacznym dodatnim efektem netto wdrożenia rozwiązania

– od 2,51 mld do 6,21 mld PLN⁷. Oznacza to również, że dla wariantu bazowego okres zwrotu z inwestycji wyniósłby około 6 tygodni, a dla rozszerzonego – około 3 tygodni.

⁶ Suma kosztów uwzględnia dwie kategorie kosztów – wdrożenie systemu i subsydia dla przedsiębiorców

⁷ Jak wskazano powyżej, zarówno koszty, jak i korzyści skalkulowane dla pełnej skali wdrożenia (1 mln kas), korzyści dotyczą 1 pełnego roku funkcjonowania rozwiązania w pełnej skali.

1

Wprowadzenie

Wiele krajów europejskich, w szczególności kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej, boryka się z problemem szarej strefy oraz wysokim poziomem luki podatkowej. Nieujawnione obroty w gospodarce w istotny sposób zmniejszają dochody podatkowe poszczególnych państw, przyczyniając się tym samym do nierównowagi budżetowej. Polska również boryka się z tymi problemami.

Poszczególne kraje poszukują rozwiązań, które zwiększałyby transparentność gospodarki oraz podnosiły poziom legalizacji obrotu. Niniejszy raport przedstawia doświadczenia wybranych krajów we wdrażaniu rozwiązań, które przewidują komunikację kas fiskalnych w trybie online z centralnym systemem administracji podatkowej. Rozwiązania tego typu wykazują dużą skuteczność w walce z szarą strefą oraz luką podatkową i przyczyniają się do znaczących i trwałych wzrostów dochodów podatkowych (głównie z tytułu VAT).

Szczególną uwagę poświęcono modelowi węgierskiemu – jako rozwiązaniu bardzo dojrzałemu, wciąż doskonałemu, przynoszącemu bardzo pozytywne efekty. Na bazie doświadczeń węgierskich oraz wybranych doświadczeń innych krajów przeprowadzono analizę studium przypadku wdrożenia analogicznego rozwiązania (systemu kas online) w Polsce.

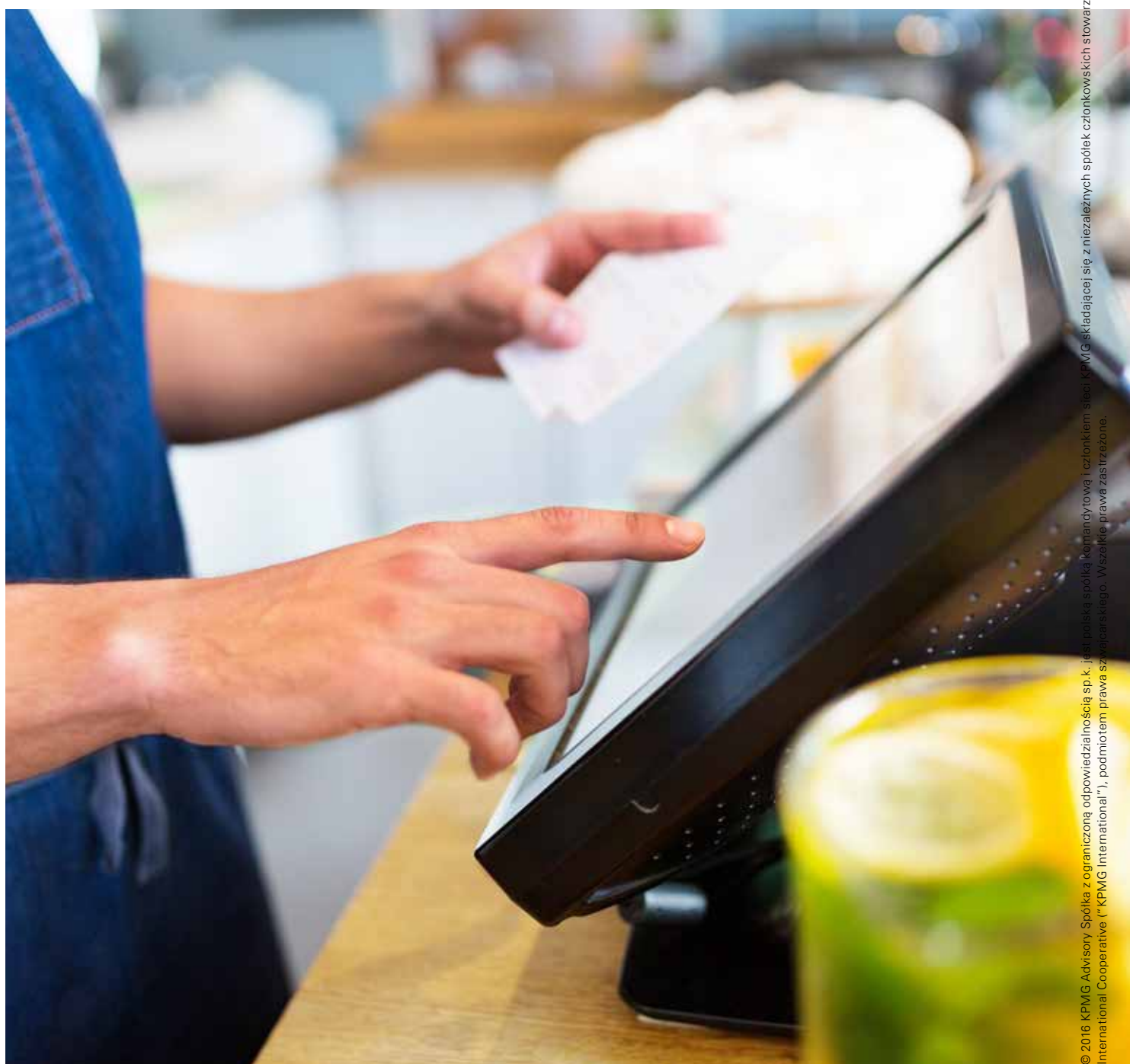
Opracowanie niniejszego raportu zostało sfinansowane przez firmę Comp S.A.

1.1 Słownik pojęć

Pojęcie	Wyjaśnienie / definicja
APN	<i>Access Point Name</i> – wydzielony i zamknięty kanał komunikacji GSM, do którego wyłącznie węgierski NAV ma dostęp (oraz przedsiębiorcy / posiadane przez nich kasy, pracujące w systemie online).
CSF	<i>Centralny System Fiskalny</i> – system do administracji, monitoringu i kontroli rozwiązania kas fiskalnych online na Węgrzech.
CZK	Korona czeska, waluta czeska.
EUR	Euro, waluta strefy euro.
FCU	<i>Fiscal Control Unit</i> – dedykowany chip, najważniejszy element kas online, odpowiedzialny m.in. za szyfrowaną komunikację między kasami fiskalnymi a NAV.
HUF	Forint, waluta węgierska.

Pojęcie	Wyjaśnienie / definicja
GPS	<i>Global Positioning System</i> – system nawigacji satelitarnej.
GSM	<i>Global System for Mobile Communications</i> – standard telefonii komórkowej. Sieci oparte na tym systemie oferują usługi związane z transmisją głosu, danych (na przykład dostęp do Internetu) i wiadomości w formie tekstowej lub multimedialnej.
IMEI	<i>International Mobile Equipment Identity</i> – numer identyfikujący urządzenie podłączone do sieci GSM.
IMSI	<i>International Mobile Subscriber Identity</i> – unikatowy numer przypisany do każdej karty SIM w sieci GSM lub UMTS, jednoznacznie ją w tej sieci identyfikujący, zawiera dane dotyczące kraju pochodzenia i operatora GSM.
JPK	Jednolity Plik Kontrolny
Karta SD	Karta <i>Secure Digital</i> – jeden ze standardów kart pamięci używanych w urządzeniach cyfrowych.
Licencjonowany Dostawca Rozwiązań (LDR)	Producent lub importer urządzeń fiskalnych (dostawca homologowanych urządzeń), który oprócz zapewniania zgodności urządzeń z wymaganiami modelu fiskalizacji online dostarcza na kasach (z wykorzystaniem technologii online) inne komercyjne usługi dodane.
MIM	<i>Machine Identification Module</i> – Karty SIM na chipach kas online stosowanych na Węgrzech.
NAV	<i>Nemzeti Adó- és Vámhivatal</i> – urząd odpowiedzialny za podatki na Węgrzech, podlega pod węgierskie ministerstwo finansów. Nazwa stosowana w języku angielskim to <i>National Tax and Customs Administration of Hungary</i> (NTCA).
PLN	Złoty, waluta polska.
POS	<i>Point of Sale</i> – punkt sprzedaży
SIM	<i>Subscriber Identity Module</i> – karty stosowane w telekomunikacji bezprzewodowej.
SSL	<i>Secure Socket Layer</i> – protokół do bezpiecznej transmisji zaszyfrowanego strumienia danych.
SWOT	Analiza wewnętrznego i zewnętrznego środowiska danej organizacji (np. przedsiębiorstwa), danego projektu, rozwiązania biznesowego, modelu itp. Analiza „wewnętrzna” dotyczy mocnych i słabych stron, analiza „zewnętrzna” wskazuje na szanse i zagrożenia. • S (Strengths) – mocne strony: wszystko to, co stanowi atut, przewagę, zaletę analizowanego obiektu; • W (Weaknesses) – słabe strony: wszystko to, co stanowi słabość, barierę, wadę analizowanego obiektu; • O (Opportunities) – szanse: wszystko to, co stwarza dla analizowanego obiektu szansę korzystnej zmiany; • T (Threats) – zagrożenia: wszystko to, co stwarza dla analizowanego obiektu niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej.
TPM	<i>Trusted Platform Module</i> – specjalizowany chip, przechowujący w bezpieczny sposób klucz prywatny FCU oraz certyfikat kasy fiskalnej.
TRY	Turecka lira, waluta turecka.

Pojęcie	Wyjaśnienie / definicja
USD	Dolar, waluta Stanów Zjednoczonych Ameryki.
VAT	<i>Value Added Tax</i> – podatek od towarów i usług.
Voucher	Dokument (jednorazowy kod z NAV) umożliwiający przygotowanie kasy do działania w CSF i jej zakup przez przedsiębiorcę.
VPN	<i>Virtual Private Network</i> – kanał komunikacji, za pośrednictwem którego mogą zostać zestawione połączenia między kasą fiskalną a systemem centralnym.



2

Studium przypadku węgierskiego

2.1 Przyczyny wprowadzenia rozwiązania

Węgry do niedawna borykały się z problemem **wysokiego deficytu budżetowego oraz z rosnącym długiem publicznym** – w budżecie na rok 2012 poziom deficytu budżetowego zaplanowano na poziomie 2,3% PKB, natomiast dług publiczny szacowany był na 78,3% PKB. Sytuacja węgierskiego budżetu była trudna, biorąc pod uwagę fakt, że **w latach 2006-2011 deficyt wzrósł z 64,7% do 80,8%.** **Jednocześnie Węgry nie potrafiły poradzić sobie z wysokim poziomem luki podatkowej**, czyli różnicą między zobowiązaniami podatkowymi podatników, które powinny być zaistnieć i zostać uregulowane, a faktycznie zapłaconymi podatkami. **Luka ta dotyczy przede wszystkim podatku VAT**, co jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy przychody budżetu państwa na Węgrzech bazują w dużej mierze na podatkach pośrednich, w tym w około 21% na podatku VAT⁸. Chcąc zatem równoważyć budżet państwa oraz poszukując sposobów na zwiększenie dochodów skarbu państwa, Węgry podjęły działania zmierzające do zwiększenia przychodów podatkowych, w szczególności poprzez redukcję tzw. szarej strefy, a tym samym redukcję luki podatkowej⁹.

Aktualna podstawowa stawka VAT-u na Węgrzech, obowiązująca od 1 stycznia 2012 roku, wynosi 27%. Na ten moment jest ona najwyższa w Europie. Oprócz podstawowej są również dwie stawki obniżone – 18% dla mleka i niektórych innych produktów mlecznych, a także dla hotelarstwa oraz 5% dla leków, książek czy zwierząt żywych¹⁰.

Wysoka stawka podatku VAT czy jakiegokolwiek innego podatku lub parafatku może prowadzić do sytuacji, w której podatnicy będą dokładać wszelkich starań, żeby uniknąć znacznego obciążenia związanego z oddawaniem dużej części swoich przychodów do kasy państwa. Opierając się na raporcie stworzonym na zlecenie Komisji Europejskiej z 2015 roku, a także danych Eurostatu, wyraźnie widać, że **luka podatkowa (VAT) na Węgrzech utrzymywała się na stałym poziomie w stosunku do PKB od 10 lat (2003-2013, tabela nr 1 poniżej)**, co przy rosnącej gospodarce węgierskiej oznaczało, że **w wartościach absolutnych luka się zwiększała, osiągając swoje punkty szczytowe w 2008 i 2013 roku, na poziomie ok. 3 mld EUR**. Na podstawie danych Ministerstwa Finansów Węgier, widać również wyraźnie, że

⁸ W roku 2012 budżet (jego dochody) oparty był w 19,1% o VAT

⁹ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV
<http://www.tradingeconomics.com/hungary/government-budget>
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV
<http://dailynewshungary.com/government-submits-2016-budget-bill/>
<http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf>
<http://www.parlament.hu/irom40/04730/04730/04730.pdf>
https://www.nav.gov.hu/nav/kiadvanyok/Evkonyvek/NAV_evkonyvek.html
https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qse006a.html?down=157
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300230.TV

¹⁰ New initiatives and experiences against VAT evasion in Hungary, Ministry For National Economy, Węgry, 2015

fakt podniesienia podstawowej stawki VAT-u do 27% pozwolił tymczasowo odwrócić negatywny trend, w którym wpływy z podatku między latami 2009

i 2011 znacząco spadały, ale odbicie to nie przyniosło długotrwałych efektów i już w 2013 roku ponownie można było zaobserwować trend spadkowy².

Tabela 1. Luka podatkowa na Węgrzech w latach 2000-2013

Kategoria	Lata										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Luka podatkowa w mln EUR	2 110	2 204	2 754	2 538	2 567	2 944	2 424	2 660	2 550	2 879	2 930
Luka podatkowa jako procent należności podatkowych	26	23	27	27	24	26	23,7	24,0	23,0	24,1	24,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z raportów „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States; TAXUD/2012/DE/316 FWC No. TAXUD/2010/CC/104” lipiec 2013 (lata 2003-2011) i „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States 2015 Report; TAXUD/2013/DE/321 FWC No. TAXUD/2010/CC/104” maj 2015 (lata 2012-2013).

Luka podatkowa na Węgrzech miała swoje źródło m.in. w ograniczonej fiskalizacji obrotu w kraju. Z jednej strony obowiązek fiskalizacji nie dotyczył części branż gospodarki, z drugiej strony problematyczny był fakt, że Nemzeti Adó-és Vámhivatal (NAV)¹¹ nie miał pełnej wiedzy na temat kas fiskalnych funkcjonujących na węgierskim rynku, co efektywnie pozbawiało go kontroli nad fiskalizacją obrotu i zapewniania legalności transakcji. W wielu przypadkach kasa była obecna w miejscu zawierania transakcji przez podatników, ale w miarę możliwości starano się unikać rejestrowania transakcji. Kolejnym kłopotem były same kasy (głównie te starego typu), a ściślej mówiąc – **wielość możliwości i sposobów, upowszechnionych wśród podatników, pozwalających na ukrywanie faktycznych obrotów, a tym samym unikanie płacenia podatków.**

Najczęstsze działania tego typu w starym systemie to:

- **brak rejestrowania transakcji na kasie fiskalnej**

Brak wydruku paragonu fiskalnego dla „znajomych klientów”. W wielu

przypadkach dotyczyło to większości transakcji, szczególnie w mniejszych miejscowościach czy małych sklepach.

- **nagminne wykorzystywanie przycisku „Usun”**

Sposób również związany z klientami nieproszącymi o paragony fiskalne. W tym scenariuszu właściciel kasy nabija produkty na kasę i podsumowuje zakupy przyciskiem „Razem”. Jednakże po otrzymaniu zapłaty właściciel kasy zamiast przycisku „Zatwierdź” kasuje paragon i nie drukuje go dla klienta. Jako że w kasach fiskalnych starego typu takie działanie jest niewidoczne, ponieważ przechowują one w pamięci tylko skumulowane sumy, a nie poszczególne transakcje, to przedsiębiorca mógł pozostawać bezkarny.

- **ręczne, dzienne manipulowanie pamięcią fiskalną**

W tym scenariuszu wszystkie transakcje są rejestrowane przez sprzedawcę, a paragony fiskalne wydawane klientom. Z tego powodu manipulacja pamięcią fiskalną następowała na koniec dnia. Przy użyciu komputera lub po wciśnięciu odpowiedniej kombinacji klawiszy na kasie pamięć fiskalna mogła być dowolnie edytowana. Dodatkowo wydruki kontrolne (raporty

dobowe) „przypadkowo” ginęły lub ulegały zniszczeniu, co praktycznie uniemożliwiało tradycyjną kontrolę.

- **atrapa kasy fiskalnej**

Sposób ten polegał na tym, że przedsiębiorca w ciągu dnia rejestrował transakcję na fikcyjnej kasie fiskalnej, a rejestracji na prawdziwej kasie dokonywał na koniec dnia, z zastrzeżeniem że przy nabijaniu transakcji mógł dokonywać selekcji tego, co chciał zarejestrować. Prowadziło to do charakterystycznej nietypowej liczby transakcji na koniec dnia oraz oczywiście oznaczało wykazanie istotnie mniejsze liczby transakcji, niż miała miejsce w rzeczywistości¹².

Opisywana powyżej sytuacja zmusiała rząd węgierski do poszukiwania rozwiązań, **które zwiększyłyby transparentność systemu dla wszystkich jego użytkowników, zwiększyły możliwy zakres oraz samą efektywność kontroli nad nim dla aparatu skarbowego, a w efekcie doprowadziły do ujawnienia nierejestrowanych dotąd transakcji i zwiększenia w ten sposób dochodów podatkowych skarbu państwa.**

¹¹ Urząd odpowiedzialny za podatki na Węgrzech, w j. ang. National Tax and Customs Administration (NTCA)

¹² Dane udostępnione przez Comp S.A.

2.2 Model kas fiskalnych online

2.2.1 Główne założenia oraz harmonogram wprowadzania rozwiązania

Rząd węgierski, w obliczu problemów ze ściągalsnością VAT, podjął wiele kroków zmierzających do redukcji luki podatkowej. Do wprowadzonych rozwiązań należą:

- **wdrożenie centralnego systemu fiskalnego oraz wprowadzenie obowiązku posiadania kasy online** (kasy połączonej siecią z systemem rejestrującym wszystkie operacje wprowadzane na kasie obsługiwanej przez jednostkę rządową);
- obniżenie stawki VAT-u na specyficzne produkty (np. produkty z surowego mięsa wieprzowego);
- obowiązek załączania faktur na kwotę wyższą niż 9000 USD jako aneksu do wniosku o zwrot podatku VAT;
- rozszerzenie mechanizmu odwróconego VAT-u na większą liczbę branż;
- możliwość elektronicznego śledzenia transportu towarów (towary były wywożone z Węgier i krótko po tym wwożone z powrotem);
- możliwość, w pewnych przypadkach, zmuszenia prawników podatków zalegających z płatnością podatku do zeznawania przeciw swoim klientom¹³.

W raporcie analizujemy pierwsze z wymienionych rozwiązań – czyli **obowiązek posiadania kasy fiskalnej pracującej w trybie online** (powiązane z rozszerzeniem zakresu obowiązku fiskalizacji obrotu w ogóle).

Decyzja o wprowadzeniu kas online została podjęta 5 października 2012 roku. Pomimo początkowego planu wdrożenia rozwiązania, począwszy od 1 stycznia 2013, regulacje dotyczące wprowadzenia kas online na rynek zostały ujęte dopiero w ustawie z 15 lutego 2013 roku. Pomysł wprowadzenia kas online na Węgrzech narodził się w dużej mierze dzięki analizie przypadków bułgarskiego i szwedzkiego. Jednocześnie doświadczenia z tych

krajów posłużyły rządowi węgierskiemu i innym podmiotom oceniającym projekt wdrożenia CSF do analizy i weryfikacji realności przyjmowanych założeń czy dokonywanych oszacowań efektów wdrożenia modelu.

Rozwiązanie opierało się na 4 głównych elementach, które zostały opisane szerzej w rozdziałach 2.2.2 oraz 2.2.3. Są to:

- **kasy rejestrujące online** – nowa technologia;
- **Centralny System Fiskalny (CSF)** – centrum sterowania dla rozwiązania kas fiskalnych online. Wraz z dokładną kontrolą NAV nad certyfikacją urządzeń rejestrujących, NAV zagwarantował sobie jednolitość środowiska CSF, co znacznie ułatwia zarządzanie całym systemem;
- zupełnie nowy **system wykorzystywany do kontroli skarbowych przez NAV**, oparty na CSF i danych raportowanych na bieżąco przez kasy;
- nowe **oprogramowanie wykorzystywane do badań statystycznych**.

Zgodnie z przywołaną wyżej ustawą wdrożenie kas online i podłączenie ich do NAV odbyło się w czterech krokach. Dodatkowo mając na względzie różnicowanie techniczne kas fiskalnych na Węgrzech, wprowadzono odpowiednie rozróżnienie kas odmiennych typów:

- kasy starego typu – bez możliwości rejestracji operacji w sposób cyfrowy;
- kasy nowego typu bez funkcji online – możliwość rejestracji operacji na cyfrowym nośniku, ale bez możliwości podłączenia do nowego systemu;
- kasy nowego typu z funkcją online.

Krok 1

Podatnicy, od których wymagane było posiadanie kas fiskalnych, mieli możliwość używania kas starego typu do 30 kwietnia 2013 roku. Od maja wymagano używania kas nowego typu,

przy czym zastosowanie miały określone warunki, wskazane w krokach 2 i 3 poniżej. NAV nie mógł również nałożyć kary na przedsiębiorcę korzystającego z kasy starego typu do 30 czerwca 2013 roku. Natomiast 10 marca 2013 roku na stronie internetowej NAV opublikowano spis modeli kas fiskalnych, których użycie po 30 czerwca 2013 było zabronione (i mogło podlegać karom).

Krok 2

Podatnicy, od których wymagane było posiadanie kas fiskalnych, mieli możliwość używania kas nowego typu bez funkcji online do 31 grudnia 2013 roku.

Krok 3

Podatnicy, od których wymagane było posiadanie kas fiskalnych, mający możliwość używania kas nowego typu bez funkcji online, musieli również dostosować się do standardu raportowania danych zapisanych na cyfrowych nośnikach. Raportowanie następowało w okresie między 1 lipca 2013 roku a 31 grudnia 2013 polegało na elektronicznym wysłaniu danych z nośnika do NAV. Na stronie internetowej NAV opublikowano dokładnie wytyczne techniczne dotyczące raportowania elektronicznych logów z kas fiskalnych.

Krok 4

Podatnicy, którzy nie mieli obowiązku posiadania kas fiskalnych, mogli używać kas starego typu do 31 grudnia 2014 roku¹⁴.

Podczas wdrożenia kas rejestrujących online i samego systemu CSF zdecydowano się implementować nowy model stopniowo, sekwencyjnie dołączając podmioty z kolejnych branż. Takie podejście miało zapewnić optymalne wdrożenie systemu i ograniczyć ryzyko przeciążenia go na starcie. Brano również pod uwagę możliwości produkcyjne podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie sprzętu (nowych kas) do sklepów. Pierwotnie nie dokonywano analiz i kwalifikacji branż pod kątem nadawania im pierwszeństwa do objęcia ich nowym modelem (np. z uwagi na obroty czy szacowaną skalę szarej strefy w ramach danej branży).

Wdrożeniem w pierwszej kolejności

objęto podmioty gospodarcze, które posiadały już obowiązek używania kas fiskalnych – stare urządzenia musiały być wymieniane na nowe, pracujące już w modelu online. Z tego względu pierwsze podmioty, które korzystały z kas nowego typu to na przykład:

- placówki handlu detalicznego;
- hotele;
- restauracje;
- stacje benzynowe.

W tabeli obok zestawiono główne kamienie milowe procesu wdrażania modelu kas online na Węgrzech.

Biorąc pod uwagę skalę wprowadzanych zmian, ich innowacyjność dla przedsiębiorców oraz administracji skarbowej na Węgrzech, złożoność systemu oraz dynamikę wdrażania nowego modelu **całe wdrożenie należy ocenić bardzo pozytywnie**. W przeciągu 1,5 roku udało się przejść od etapu planowania rozwiązania do produkcyjnego wdrożenia na dużą skalę. Pokazuje to, że w przypadku tego typu rozwiązania **niezwykłe szybko nastąpić może etap generowania korzyści** (dodatkových wpływów podatkowych)¹⁶, a główni interesariusze są skłonni i gotowi do wdrażania nowych rozwiązań bez zbędnej zwłoki.

W przypadku tej skali wdrożeń z reguły zdarzają się mniejsze lub większe problemy, których nie sposób całkowicie wyeliminować. **Zakładając intensywne przygotowania oraz przyjmując otwarte podejście** (jak miało to miejsce w przypadku rządu węgierskiego), **można minimalizować ryzyko wystąpienia krytycznych problemów**, które w istotny sposób wpływałyby na kształt lub harmonogram wdrożenia modelu. Z drugiej strony należy wyciągać wnioski z doświadczeń, z jakimi zmierzyły się kraje, które tego typu rozwiązania wprowadziły.

W przypadku Węgier w styczniu 2014 wiele dyskusji wywołała decyzja węgierskiego Urzędu Działalności Gospodarczej oraz Zezwoleń (MKEH) o wycofaniu homologacji dla 80 000 nowych, wcześniej dopuszczonych już do wdrożenia w nowym modelu kas. Przedsiębiorcy, mimo dobrej woli oraz

Tabela 2. Chronologia wdrożenia modelu kas online

Okres	Opis
Maj 2012	Początek planowania systemu CSF
Październik 2012	Ogłoszenie planów wdrożenia CSF w styczniu 2013 roku
Listopad 2012	Komisja Europejska wyraża swój pesymizm w kwestii osiągnięcia celów zaplanowanych przez rząd węgierski
Luty 2013	Stworzenie przepisów pozwalających na wdrożenie CSF; przełożenie terminu wdrożenia na kwiecień 2013; podjęto decyzję o przyznaniu wysokich subsydiów dla przedsiębiorców
Lipiec 2013	Pierwsza kasa online otrzymuje certyfikat
Wrzesień 2013	Pierwsza kasa online działa w formie pilotażu
Listopad 2013	220 kas nowego typu jest już podłączonych do CSF
Grudzień 2013	Roll-out kas online pierwszego typu na dużą skalę
Maj 2014	Ponad 100 tysięcy kas online oficjalnie funkcjonuje w systemie
Czerwiec 2014	Rząd ogłasza pierwszą nadwyżkę budżetową
Lipiec 2014	Ostateczny termin instalacji kas online umożliwiający skorzystanie z subsydiów rządowych
Sierpień 2014	Ostateczny termin instalacji kas online mija 31 sierpnia, w przeciągu ostatniego miesiąca przedsiębiorcy instalują kolejne 20 tysięcy kas
Wrzesień 2014	W systemie zainstalowanych jest już 170 tysięcy kas, 146 różnych modeli uzyskało homologację; budżet wykazuje nadwyżkę ¹⁵
Październik 2014	Rząd ogłasza, że obowiązek posiadania kas online na pewno zostanie rozszerzony na kolejne branże
Listopad 2014	Budżet po raz kolejny wykazuje nadwyżkę; Węgry dzięki wdrożeniu CSF zmniejszają swoje zadłużenie zagraniczne
Kwiecień 2015	Rząd ogłasza plany rozszerzenia kas online na kolejne branże
Listopad 2015	Rząd oficjalnie ogłasza kasy online jako duży sukces; potwierdzone zostają plany rozszerzenia obowiązku na kolejne branże
Grudzień 2015	Analizy potwierdzają, że wprowadzenie kas online przyczyniło się do ograniczenia szarej strefy, a co za tym idzie – do dużych wzrostów w obrotach handlu detalicznego z ostatnich kilkunastu miesięcy.
Styczeń 2016	Rząd ogłasza rekordowy budżet, co jest głównie efektem wdrożenia kas online; działa już ponad 200 tysięcy kas online
Luty 2016	Dane dotyczące konsumpcji rosną najszybciej od 11 lat, prawdopodobnie jest to efekt wprowadzenia kas online
Marzec 2016	Rząd oficjalnie ogłasza, że rozszerza obowiązek stosowania kas online na kolejne branże. Decyzje podjęto we współpracy z Hungarian Chamber of Commerce and Industry. Pojawiają się pierwsze zaawansowane plany obniżenia stawek podatku VAT (np. na żywność), również obniżenia opodatkowania zatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych ze strony Portfolio.Hu (2012-2016), dane udostępnione przez Comp S.A.

¹⁵ Innovation in public administration – an operating e-state, Hungarian National Trading House, 2015

¹⁶ O planowanych i osiągniętych korzyściach piszemy w dalszej części dokumentu.

zaangażowania w dostosowywanie się do nowych regulacji, zostali poinformowani, że wskazane wcześniej przez urząd kasy „przeszły ewaluację systemów bezpieczeństwa, która wykazała wiele potencjalnych zagrożeń”. Kasy, które straciły homologację, produkowane były przez Alt Cash oraz Japan Cash¹⁷. W efekcie przedsiębiorcy dotknięci tą sytuacją musieli pozyskać inne modele kas lub ryzykować oczekiwanie na ponowne uzyskanie certyfikacji przez zakwestionowane modele kas.

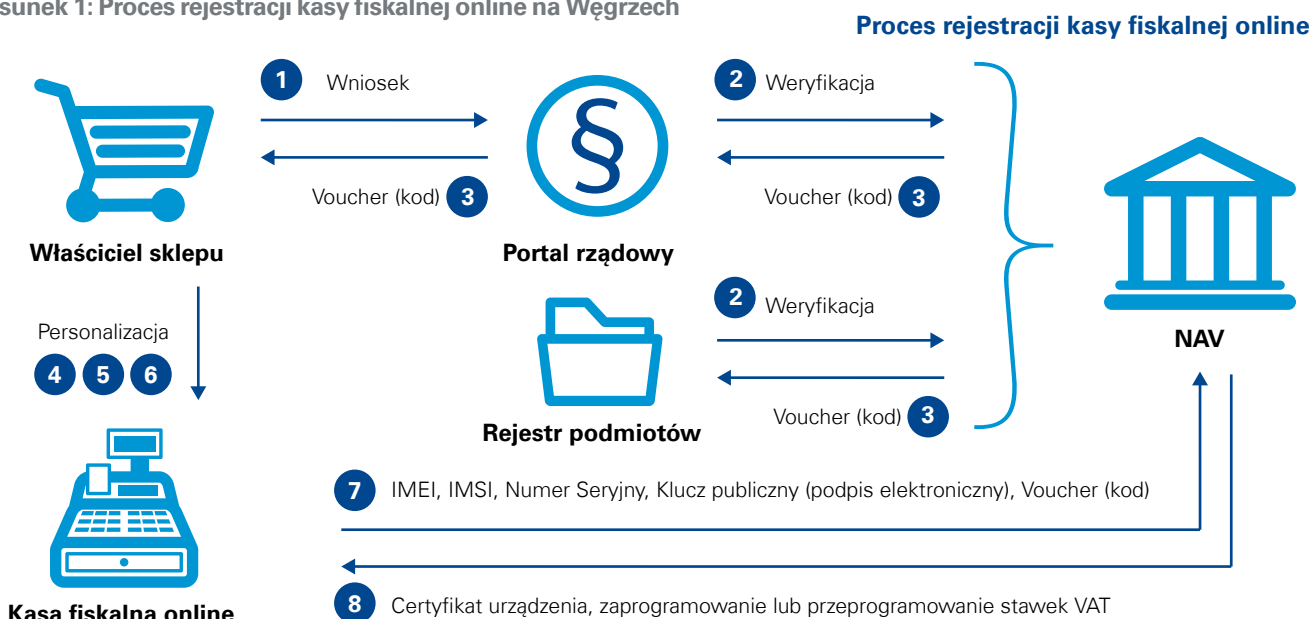
2.2.2 Model operacyjny

Zarys modelu

Działająca kasa funkcjonuje jako terminal dla FCU, który na bieżąco rejestruje i wysyła informacje o transakcjach, paragonach (również tych anulowanych), zawartości kieszeni na gotówkę i porównuje ją z ilością gotówki, która powinna się tam znajdować. **Wspomniana**

jednostka (FCU) nie tylko rejestruje wszystkie operacje sprzedażowe wykonane na kasie, ale również wszystkie inne istotne zdarzenia, np. utratę zasilania czy pracę w trybie testowym. Zanim jednak kasa fiskalna trafi do rąk przedsiębiorcy, ten musi wykonać sekwencję sztywno ustalonych kroków w celu jej pozyskania i rejestracji.

Rysunek 1: Proces rejestracji kasy fiskalnej online na Węgrzech



Źródło: Comp S.A.

Proces, ze względu na mocno rozwiniętą e-administrację na terenie Węgier, oparty jest w dużym stopniu na kontakcie online między podatnikiem a urzędami (np. szerokie wykorzystanie poczty elektronicznej). Proces personalizacji kasy fiskalnej wygląda następująco (poszczególne kroki oznaczono na rysunku powyżej):

1. Przedsiębiorca składa wniosek do NAV, że chce nabyć nową kasę fiskalną.
2. NAV dokonuje autoryzacji danych podmiotu w swoich bazach danych i rejestrze przedsiębiorców.

3. NAV, jeśli wyda pozytywną decyzję po autoryzacji danych podmiotu, przesyła do podatnika specjalny voucher.
4. Przedsiębiorca pobiera voucher i przekazuje go do dystrybutora kas fiskalnych.
5. Dystrybutor przygotowuje kasę fiskalną dla podmiotu i sprzedaje ją przedsiębiorcy. W międzyczasie następuje wymiana „kluczy” danej kasy fiskalnej między dystrybutorem a NAV.
6. Przedsiębiorca po otrzymaniu kasy fiskalnej zapisuje się na fiskalizację (personalizację) kasy.

7. Kiedy nadchodzi czas fiskalizacji, podatnik przekazuje wszystkie niezbędne dane kasy fiskalnej do NAV (numer IMEI, IMSI, numer seryjny, klucz i voucher¹⁸).
8. Kasa zostaje podłączona i zarejestrowana w CSF, a NAV odsyła do kasy przedsiębiorcy odpowiedni certyfikat, nową wersję oprogramowania i obowiązujące stawki VAT.
9. Kasa jest gotowa do użycia.

W wyniku ostatnich zmian prawnych na Węgrzech **każda kasa fiskalna online będzie mogła być przerejestrowana**

¹⁷ <http://www.trademagazin.hu/en/hirek-es-cikkek/piaci-hirek/varatlanul-erte-az-engedely-visszavonasa-a-penztargetep-forgalmazokat.html>, 2014

¹⁸ Więcej o wybranych z tych elementów w opisie rozwiązania technologicznego

¹⁹ Dla porównania – w systemie funkcjonującym w Polsce kasa fiskalna raz przypisana do określonego podmiotu nie może zostać przeniesiona na inny podmiot.

na inny podmiot¹⁹. Jest to możliwe ze względu na fakt, że kasa jako fizyczny sprzęt jest podrzędna względem modułu FCU. W jasno zdefiniowanym zakresie sterowanie i kontrolę nad określonymi funkcjami kasy rejestrującej przejmują właśnie moduł FCU, traktując kasę jako terminal i drogę komunikacji z użytkownikiem kasy. Dzięki temu NAV może modyfikować dane zarejestrowane na FCU i zmieniać informacje o podmiocie, który wykorzystuje daną kasę.

Obecnie przedsiębiorcy mogą wybierać z około 140 różnych modeli kas, w cenie w okolicach 400-450 euro za sztukę.

Wysoka cena jest wynikiem tego, że obecnie używane kasy są zaawansowane technologicznie (każda kasa musi obowiązkowo posiadać moduł do kryptografii i komunikacji). Przed wprowadzeniem kas nowego typu na rynku węgierskim dominowały tanie kasy fiskalne produkcji azjatyckiej (głównie chińskie i koreańskie), w cenie kilkadziesiąt euro za sztukę. Aż 80% rynku należało do kas produkcji Samsunga. W kluczowym momencie przejścia ze starych kas na nowe najnowszy model przedstawiciela koreańskiej spółki stracił homologację w wyniku błędów wykrytych w urządzeniach tego producenta. W efekcie rynek został otwarty na nowych producentów, zwłaszcza z Europy Wschodniej²⁰.

Podział ról i odpowiedzialności

W procesie uruchomienia i funkcjonowania nowego rozwiązania wyróżnić można sześć głównych grup podmiotów, których zaangażowanie jest kluczowe dla poprawnego działania i rozwoju nowego systemu. Są to:

- **Ministerstwo Finansów / rząd Węgier**

Pomysłodawcy i inicjatorzy. Wprowadzili obowiązek kas rejestrujących online. Aktywnie dążą do zwiększenia uczciwości obrotu w gospodarce, zmniejszenia luki podatkowej i zwiększenia wpływów do budżetu.

- **NAV**

Urząd obsługujący cały system kas online. Obecnie kontroluje wszystkie aspekty CSF, zarządza danymi, dokonuje ich kontroli i przeglądu. NAV przeprowadza certyfikację modeli kas dopuszczonych do systemu. Dzięki temu, że każda kasa online jest częścią CSF, a NAV ma pełną kontrolę nad tym, co dzieje się w systemie, ministerstwo ma w swoim posiadaniu całkiem nowe narzędzia. NAV odpowiada chociażby za wersję oprogramowania instalowaną na kasach fiskalnych czy przesyłanie stawek VAT-u na poszczególne produkty i usługi bezpośrednio do kas rejestrujących. Oznacza to, że NAV może z dnia na dzień zmienić oprogramowanie i stawki podatku VAT w każdej kasie fiskalnej podłączonej do systemu, w całym kraju bez żadnego wysiłku czy manualnych zmian wprowadzanych z poziomu sprzętu.

- **Producenci i dystrybutorzy kas**

Podmioty odpowiedzialne za techniczną stronę wdrożenia rozwiązania, dostawcy urządzeń rejestrujących spełniających wymagania NAV. Kreują podaż oraz ceny kas nowego typu. Ich sprawność działania – zdolność uzyskania certyfikacji dla swoich modeli kas oraz dostawa gotowych produktów do klientów końcowych – warunkuje przebieg procesu wdrażania rozwiązania.

- **Producenci chipów (jednostek FCU)**

Kluczowym elementem kas nowego typu jest jednostka FCU. Jest to dedykowany chip, za produkcję i dostawę którego odpowiadają specjalistyczne firmy będące w tym przypadku dostawcami dla producentów kas fiskalnych. Dostępność kas fiskalnych jest zatem zależna od dostępności samych jednostek FCU do zainstalowania w kasach. Chipy przechodzą rygorystyczne testy, ewentualne opóźnienia w produkcji mogą później powodować opóźnienia we wdrożeniu całego modelu kas online (takie przypadki miały miejsce na Węgrzech)²¹.

²¹ [http://www.gpwinfostrefa.pl/GPWIS2/pl/news/results/info/572017,elzab-w-pozytywnym-scenariuszu-moze-zdobyc-30-proc-wegierskiego-rynku-urzaden-fiskalnych-\(wywiad\),2014](http://www.gpwinfostrefa.pl/GPWIS2/pl/news/results/info/572017,elzab-w-pozytywnym-scenariuszu-moze-zdobyc-30-proc-wegierskiego-rynku-urzaden-fiskalnych-(wywiad),2014)

²¹ http://bbj.hu/economy/cash-registers-deadline-is-not-realistic_65735,2013

• Niezależni testerzy kas fiskalnych

Kluczowi aktorzy w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności systemu oraz oprogramowania używanego przez CSF. To oni dokonują trzech pierwszych testów poszczególnych modeli kas fiskalnych, dopuszczając dane urządzenie do dalszej certyfikacji.

• Przedsiębiorcy

Podmioty, do których skierowane jest rozwiązanie (użytkownicy końcowy nowych kas). Od ich skłonności do adaptacji rozwiązania i nowej technologii, a także przestrzegania przepisów zależy w dużej mierze, czy projekt kas fiskalnych online okaże się sukcesem.

• Ciała doradcze

Podmioty i instytucje uczestniczące w procesie projektowania rozwiązania oraz planowania jego wdrożenia, dokonujące również weryfikacji i oceny projekcji kosztów oraz korzyści

z uruchomienia nowego systemu. Reprezentanci różnych grup – środowiska naukowego, biznesu (zarówno dostawców kas, jak i dostawców innych rozwiązań technologicznych czy infrastruktury), użytkowników końcowych (przedsiębiorców), niezależnych profesjonalnych doradców.

Należy podkreślić, że **efektywna współpraca** wymienionych wyżej interesariuszy, **otwarta komunikacja** między nimi, **zaangażowanie w planowanie i wdrażanie rozwiązania** stanowią podstawę do tego, aby model kas online mógł zostać wdrożony sprawnie i efektywnie:

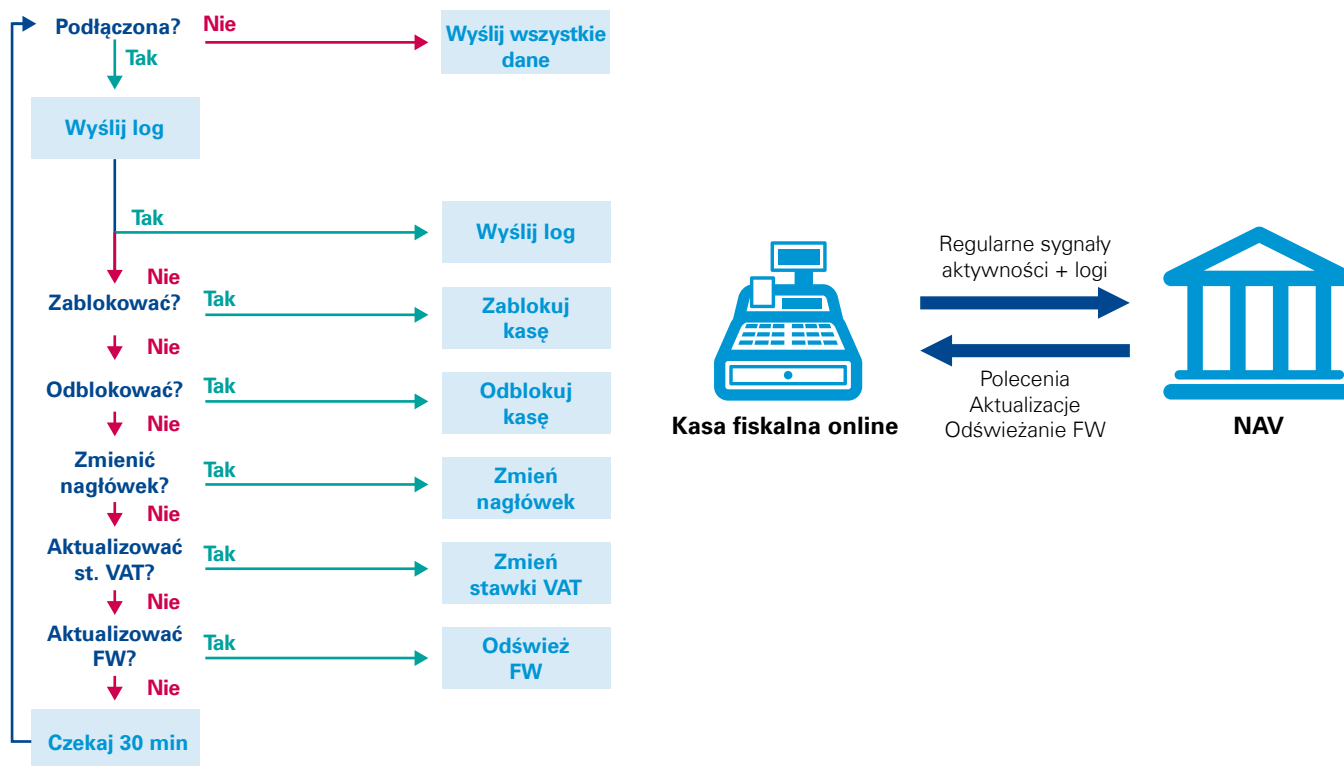
- minimalizując koszty po stronie skarbu państwa i przedsiębiorców,
- minimalizując uciążliwość dla przedsiębiorców przechodzących na nowe modele kas oraz

- pozwalając na osiągnięcie realnych korzyści w zakresie zwiększania dochodów podatkowych.

Sposób i tryb przekazywania informacji

Dane pobierane są z kasy (FCU) wyłącznie wówczas, gdy pojawi się wniosek o takie dane z serwera NAV²². Oznacza to, że w normalnym trybie działania kasa zapisuje niezbędne dane i jedynie informuje serwer NAV, że ma coś do wysłania. Dzięki temu **system centralny sam rozkłada obciążenie ruchu w czasie i ustala, kiedy następuje transmisja danych z różnych kas**. W warunkach zwiększonej sprzedaży paczki danych są wysyłane na serwer co 1-2 godziny, a rzadziej – jeśli rejestrowanych jest mniej transakcji. Dodatkowo kasa co 30 minut melduje się, że jest w systemie i działa, a zegar i data są synchronizowane z serwerami CSF.

Rysunek 2: Proces codziennej komunikacji kasy fiskalnej online z CSF



Źródło: Comp S.A.

²² Tax News+, Deloitte, 2013

Fakt, że kasa online jest stale podłączona do sieci i raportuje na bieżąco, jest kluczowy dla poprawnego funkcjonowania systemu i zapewnienia uczciwości sprzedających. Zdarzyć się może jednak przypadek, gdy przedsiębiorca pracuje codziennie w warunkach, w których brakuje zasięgu GSM (np. kluby nocne, dyskoteki). W takiej sytuacji podatnik nie jest w sytuacji bez wyjścia, **nie unika też jednak samego obowiązku raportowania** do systemu. Niemniej dostosowanie się do obowiązku raportowania danych będzie wymagać od niego pewnego wysiłku. Jeśli koszt instalacji odbiornika/nadajnika umożliwiającego kontakt kasy online z CSF byłby nieproporcjonalnie wysoki, przedsiębiorca ma dwie drogi do spełnienia wymagań NAV:

- pierwsza – na podstawie odpowiedniego pozwolenia – możliwość chwilowego przeniesienia kasy online (po zamknięciu dnia) do miejsca, gdzie znajduje się wystarczający zasięg i umożliwienie przestania danych do CSF.
- druga – bardziej skomplikowana – to wnioskowanie przez przedsiębiorcę o indywidualne zwolnienie z obowiązku stałego podłączenia do CSF. W przypadku kiedy zwolnienie zostanie przyznane, przedsiębiorca musi zapisywać dane z kasy na nośnik danych (może to być chociażby płyta CD/DVD lub pendrive, o ile uniemożliwiają modyfikację zapisanych danych) i dostarczać do NAV co miesiąc, nie później niż do 10. dnia każdego miesiąca²³. Takie zwolnienie wygasa po roku, więc jeśli sytuacja podatnika nie zmieni się w tym czasie, należy przejść tę procedurę jeszcze raz.

Analiza danych i kontrola w terenie

Dzięki opisanym powyżej cechom systemu CSF **przed NAV otworzyło się wiele niedostępnych wcześniej możliwości**. Posiadanie szerokiego zakresu, aktualnych i dostępnych na bieżąco danych umożliwia wykorzystanie ich w celach

statystyczno-kontrolnych. Według rządu węgierskiego **zastosowanie statystyczne przynosi jak na razie najwięcej efektów**, m.in. dzięki możliwości porównywania przykładowego przedsiębiorcy do pewnej grupy podobnych podmiotów lub nawet do aktywności podmiotów na tej samej ulicy. Prowadzi to do sytuacji, w której jeśli wykryte zostaną anomalie, można wysłać do konkretnego podatnika kontrolera skarbowego. Nowy system – zarówno na poziomie centralnym (operatorzy systemu), jak również na poziomie lokalnych (kontrolerzy wyposażeni w tablety / smartfony) – daje możliwość zajrzenia nie tylko do danych konkretnego podmiotu czy informacji o kasie fiskalnej, ale również do przejrzenia każdego indywidualnego paragonu, ponieważ dane aktualizowane są na bieżąco. W ten sposób **znacznie ograniczono skalę oszustw na etapie kontroli skarbowej**²⁴.

Pomimo dużego zaawansowania systemu na początku funkcjonowania CSF odkryto, że to ciągle **człowiek jest najsłabszym elementem systemu kontroli** i że pojawiały się przypadki korupcji kontrolerów skarbowych, w sytuacji gdy dany kontroler posiadał z góry określoną listę podmiotów, do których miał się wybrać na kontrolę. Z tego względu **zmodyfikowano sposób, w jaki funkcjonują kontrole skarbowe** – teraz kontroler zna wyłącznie pierwszy cel swojej podróży danego dnia, a po zakończeniu tej kontroli, wykorzystując tablet (lub telefon komórkowy) połączony z CSF, uzyskuje losowy adres z wybranych do kontroli przez scentralizowany system, pod który musi się niezwłocznie udać.

System zachęt i sankcji

Planując wprowadzenie nowego modelu kas online, rząd węgierski zdawał sobie sprawę, że **kluczowe będzie zbudowanie mechanizmów, które skutecznie zachęcą przedsiębiorców do przejścia**

na nowy sprzęt (nowe kasy).

Rząd węgierski przygotował zatem specjalny system zachęt i sankcji, który miał zapewnić szybkie i skuteczne wdrożenie nowego modelu wśród przedsiębiorców na Węgrzech.

W ramach **zachęt rząd zastosował system subsydiów dla małych firm na zakup kas fiskalnych online**, a dostępne były one do lipca 2014 roku. Aby kwalifikować się do uzyskania wsparcia przy zakupie kasy, należało spełnić dwa warunki²⁵:

- osiągnąć nie więcej niż 1,7 mln EUR przychodu w ostatnim roku podatkowym, bez VAT;
- posiadać uregulowane należności podatkowe;

Z kolei dla podmiotów, które rozpoczęły działalność po 1 stycznia 2012 i miały uregulowane należności podatkowe, subsydia przypadały niezależnie od wysokości przychodów.

Mając na uwadze planowane różnorodne korzyści z wdrożenia nowego systemu, niekonieczne wyłącznie finansowe, **rząd Węgier oferował stosunkowo wysokie subsydia (do 50 tysięcy forintów, ok. 150-160 EUR) dla przedsiębiorców na zakup nowych kas fiskalnych** – w ten sposób niwelując w znacznej

mierze barierę wejścia do systemu (fiskalizacji). Przedsiębiorca otrzymywał dofinansowanie do zakupu kasy (w formie zniżki przy zakupie kasy), co miało na celu zredukowanie faktycznego kosztu ponoszonego z tego tytułu przez przedsiębiorcę. Subsydia, według propozycji *Information and Communication Association of Hungary*, sfinansowane miały być w formie grantów w ramach funduszy Unii Europejskiej i Programu Operacyjnego Rozwój Gospodarczy²⁶.

Dla jednego przedsiębiorcy możliwe było otrzymanie subsydiów na nie więcej niż 5 kas. Jako że większość klientów była fakturowana bezpośrednio przez sprzedawcę kas fiskalnych, to dofinansowanie otrzymywał właśnie

²³ Tax News+, Deloitte, 2013

²⁴ Informacje pochodzące od Comp S.A.

²⁵ Podmioty, które rozpoczęły działalność do końca 2011 roku.

²⁶ Global Trends in VAT/GST and Direct Taxation: Schriftenreihe IStR Band 93" strona 134;

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/hungary/operational-programme-economic-development

bezpośrednio sprzedawca kas fiskalnych. To do jego odpowiedzialności należało, przy sprzedaży kasy, zaznaczyć, czy dany podatnik spełnia warunki otrzymania wsparcia przy zakupie. Jeśli tak było, to fakturował on całą należność, ale klient płacił kwotę pomniejszoną o wysokość subsydiów. Po pomyślnym ukończeniu personalizacji kasy fiskalnej to sprzedawca kas występował z wnioskiem do NAV o zwrot 50 tysięcy forintów na swoje konto.

Jak pokazuje analiza osiągniętych korzyści z wdrożenia nowego modelu (opisana w dalszej części dokumentu), **koszty zastosowanego przez rząd węgierski systemu zachęt bardzo szybko się zwróciły w postaci dodatkowych dochodów podatkowych**.

Jako **sankcje** w procesie wdrożenia nowej technologii Węgry stosują system kar dla przedsiębiorców, którzy nie przestrzegają nowych przepisów. Każdy przedsiębiorca, który zostanie zidentyfikowany jako obecnie używający kasy starego typu (pomimo obowiązku posiadania już kasy online), **zostanie ukarany grzywną** (w wysokości do 1mln forintów, ok. 3100 EUR), a także **obowiązkowym zamknięciem swojego biznesu na 12 dni roboczych**²⁷.

2.2.3 Rozwiązania technologiczne

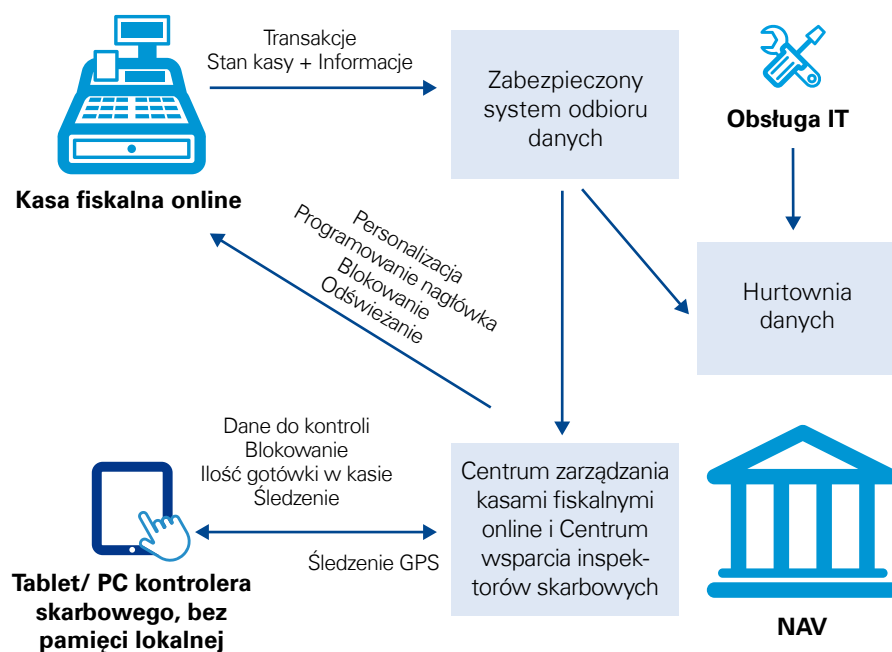
Analizując techniczną specyfikację kas fiskalnych online, należy pamiętać, że CSF wprowadzono w bardzo konkretnym celu – ograniczenia luki podatkowej VAT. Z tego względu jedna cecha kas fiskalnych należących do nowego systemu wyróżnia się ponad wszystko – zapewnienie wysokiego bezpieczeństwa danych i przeciwdziałanie oszustwom. Konsekwencją tego jest przyjęcie określonych założeń dotyczących funkcjonowania modelu (w tym sposobu i zakresu przekazywanych danych), konstrukcji urządzeń rejestrujących czy procesu certyfikacji każdego modelu kas online.

CSF jest kompleksową platformą integrującą różnego rodzaju dostawców usług – zewnętrznych partnerów (usług płatniczych, usług handlowych czy produktów) oraz odbiorców usług, którymi są zarówno zewnętrzni partnerzy (inne systemy informatyczne), jak również bezpośrednio obsługiwana sieć urządzeń (modemów GSM / modułów FCU) zintegrowana z kasami fiskalnymi. Kasa rejestrująca, korzystając z wymienionych wyżej modułów, pozwalana na realizację różnych usług (wymienionych wyżej) oraz obsługę zadań związanych z centralną fiskalizacją online (przykładowo – szyfrowana komunikacja pomiędzy FCU i serwerami odpowiedzialnymi za przechowywanie danych transakcyjnych do dalszej analizy).

Główne komponenty architektury logicznej rozwiązania

Poniżej prezentujemy zobrazenie głównych komponentów architektury rozwiązania.

Rysunek 3: Wysokopoziomowa architektura Systemu CSF



Źródło: Comp S.A.

²⁷ http://portalvendingowy.pl/swiat/Fiskalizacja_vendingu_w_Bulgarii_i_na_Wegrzach, 2014

Trzy główne elementy centralnej architektury logicznej rozwiązania, wymienione poniżej, znajdują się w zarządzaniu NAV, które jest również ich właścicielem:

- **System bezpiecznego pozyskiwania i przesyłania danych do dalszej analizy** – komponent przyjmujący dane napływające z kas fiskalnych, zarządzający ich transmisją (kolejkowanie ruchu, żądania przesłania danych) oraz deszyfrujący dane w celu ich dalszej analizy;
- **Centrum zarządzające kasami online i system wsparcia kontroli skarbowej** – stanowi kluczowy komponent rozwiązania umożliwiający zarządzanie oprogramowaniem kas fiskalnych online (w tym personalizacja kas) oraz przetwarzającym i udostępniającym dane do wykorzystania w procesie kontroli skarbowych;
- **Hurtownia danych** – umożliwia prowadzenie różnorodnych analiz statystycznych czy porównawczych na dużych zbiorach danych, które trafiają do CSF.

Kolejne dwa komponenty rozwiązania wykorzystywane są już bezpośrednio w terenie, komunikując się z warstwą centralną:

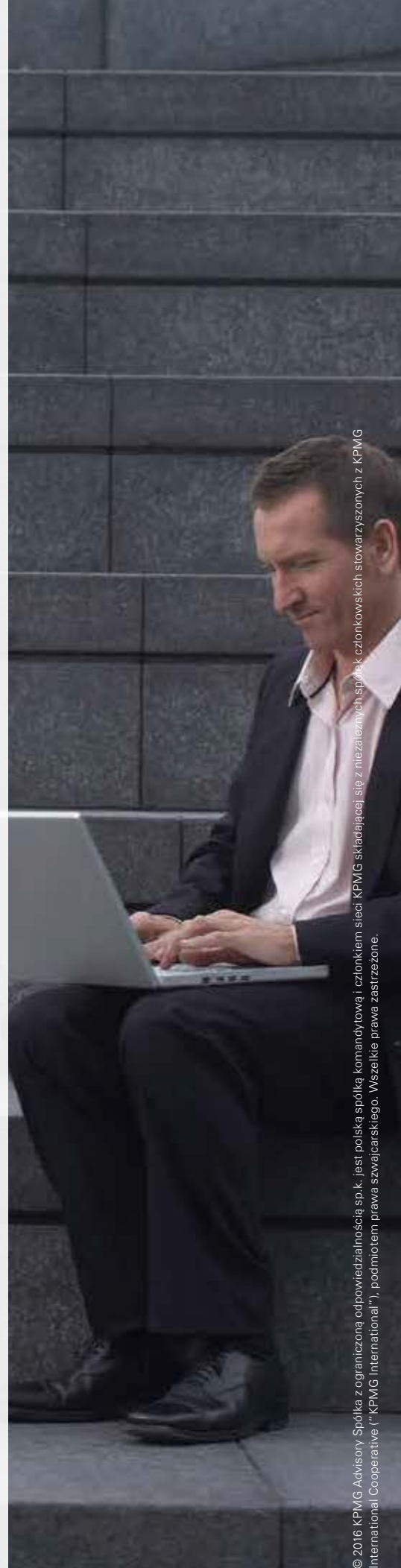
- **urządzenia rejestrujące** (kasy online) należące do podatników – za ich pomocą następuje rejestracja obrotu (sprzedaży), wystawianie paragonów fiskalnych dla klientów oraz transmisja danych do systemu CSF;
- **urządzenia inspektorów skarbowych** – tablety z dedykowanym oprogramowaniem skomunikowanym z CSF wykorzystywane do prowadzenia kontroli skarbowych (za ich pośrednictwem inspektorzy mają dostęp do danych z poszczególnych kas w czasie rzeczywistym).

Wymienione wyżej komponenty rozwiązania ściśle ze sobą współpracują. Ramowy proces przedstawia się w następujący sposób:

1. Centrum zarządzające kasami online i system wsparcia kontroli skarbowej wysyła do kas rejestrujących: certyfikaty włączające

urządzenie do systemu, blokujące/odblokowujące urządzenie, aktualizacje oprogramowania / treści wyświetlanych na ekranie kasjera / stawek VAT.

2. Tak przygotowana kasa wysyła wszystkie niezbędne komunikaty do systemu („jestem i działam poprawnie”, „data i godzina są zgodne z danymi systemu”) i rejestruje transakcje w trakcie dnia handlowego.
3. System bezpiecznego pozyskiwania i przesyłania danych do dalszej analizy wysyła komunikat wzywający kasę do przesłania paczki aktualnych danych dotyczących transakcji z danego dnia (w zależności od liczby transakcji / ilości zgromadzonych danych w kasie, jak również uwzględniając poziom ruchu w sieci, żądanie przekazania danych może pojawiać się z różną częstotliwością (nawet kilka razy w ciągu dnia)).
4. Kasa rejestrująca wysyła dane wymagane przez system.
5. System otrzymuje dane i rozsyła je w dwa miejsca – do hurtowni danych, gdzie są one gromadzone i poddawane analizom statystycznym i do centrum zarządzającego kasami online i systemu wsparcia kontroli skarbowej, gdzie dane poddawane są analizie skarbowej.
6. Na etapie kontroli dane mogą nie wzbudzić podejrzeń urzędu skarbowego, co kończy proces interakcji kasy online z systemem. NAV może też zainteresować się informacjami otrzymanymi od danego podatnika i zweryfikować występowanie ewentualnych nieprawidłowości. Powoduje to, że inspektor skarbowy będący ‘w terenie’ otrzyma wszystkie niezbędne informacje pozwalające dokonać kontroli skarbowej danego podmiotu jeszcze tego samego dnia, w krótkim odstępie czasu od wysłania raportu przez kasę do systemu. Wyboru inspektora skarbowego, który zostanie wyznaczony do kontroli dokona system na bazie jego aktualnego miejsca przebywania, które dostarczane jest przez moduł GPS wbudowany w urządzenie połączone z CSF.



Ze względu na najwyższe wymagania niezawodności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu architektura platformy została zaprojektowana z myślą o bardzo wysokiej dostępności, dużej wydajności, bezpieczeństwie i odporności na awarie. Infrastruktura dostępowa CSF uwzględnia dwa główne firewalle, całe rozwiązanie obejmuje również systemy szyfrujące i deszyfrujące dane. Poniżej zobrazowano główne elementy procesu transmisji i przetwarzania danych w kontekście zapewnienia ich bezpieczeństwa.

Charakterystyka nowych kas

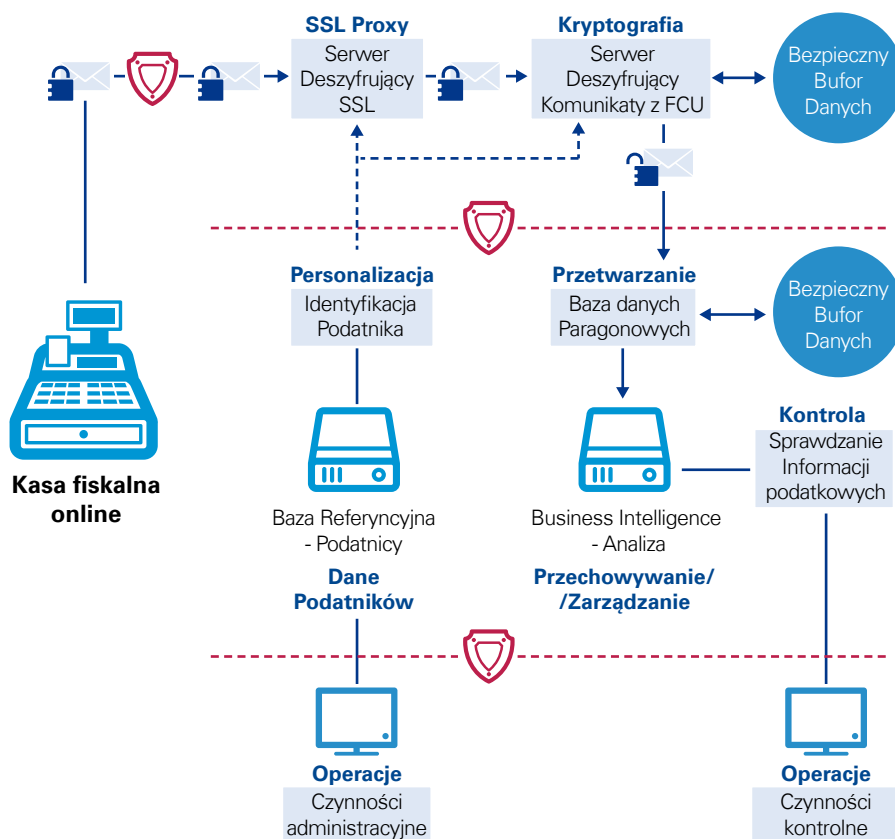
Najważniejszą rzeczą odróżniającą nowe kasy od kas poprzedniego typu jest ich najważniejszy element – *Fiscal Control Unit* (FCU), odpowiedzialny m.in. za szyfrowaną komunikację między kasami fiskalnymi a NAV.

Moduł FCU jest na stałe zintegrowany z kasą. W celu przeciwdziałania modyfikacji urządzenia jest on tak skonstruowany, że nie da się go otworzyć bez uszkodzenia. Już sama próba dostania się do środka kasy fiskalnej powoduje, że czujniki w niej zainstalowane zarejestrują takie zdarzenie. Dlatego właśnie każda operacja związana z fizyczną naprawą czy modyfikacją jednostki FCU wymaga interwencji serwisanta z certyfikowanego serwisu, który ma do tego uprawnienia.

FCU posiada odrębne od pozostałej części kasy zasilanie i w przypadku odłączenia zasilania kasy FCU będzie działał jeszcze przez 2 godz. i w tym czasie wyśle wszystkie zgromadzone dane do CSF. Za pamięć w jednostce FCU odpowiada karta SD, która jest rozwiązaniem uniwersalnym i pozwala łatwo rozbudowywać pamięć FCU. Podatnik może także odczytywać logi tworzone przez moduł i zapisywać je dodatkowo na zewnętrznym nośniku pamięci (np. na pendrivie).

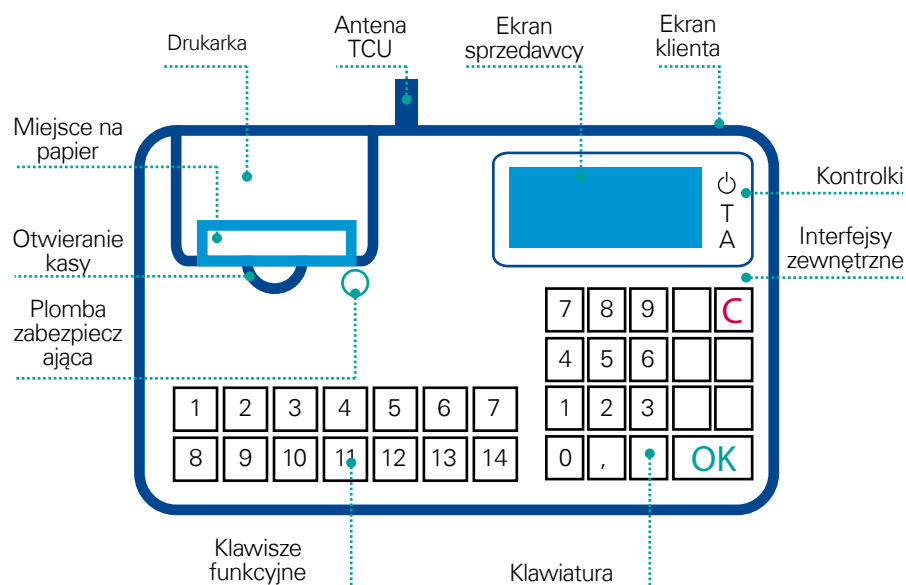
O ile kasa fiskalna online od wewnątrz różni się dość znacznie od zwykłej kasy poprzedniej generacji, o tyle z zewnątrz kasy starego i nowego typu są już do siebie dużo bardziej podobne. Gabaryty urządzeń nie uległy zmianie.

Rysunek 4: Wybrane elementy zapewniające bezpieczeństwo systemu



Źródło: Comp S.A.

Rysunek 5: Kasa nowego modelu (online)



Źródło: Comp S.A.

Różnice widoczne są w miejscach zaznaczonych na powyższym rysunku poglądowym:

- wyróżniająca się antena FCU;
- trzy diody kontrolne pokazujące, czy kasa jest podłączona do CSF.

Podobnie jak w kasach poprzedniej generacji treść wyświetlana na ekranach kasjera i klienta są różne – moduł FCU, przejmujący kontrolę nad kasą, modyfikuje treść wyświetlaną wyłącznie przez wyświetlacz kasjera, pozostawiając klientowi płacącemu za produkty standardowy widok kwoty do uiszczenia.

Kasa online, zanim zostanie dopuszczona do obrotu (i możliwości podłączenia do CSF), musi przejść rygorystyczne testy oraz uzyskać stosowny certyfikat. Testy kas prowadzone są dwuetapowo: pierwsza faza to testy, podczas których stowarzyszenie testerów dokonuje trzech prób przełamania zabezpieczeń danego sprzętu; po pomyślnym przejściu tej fazy, swoje próby przełamania zabezpieczeń kasy podejmuje już samo NAV (jest to druga faza testów). Po udanym przejściu obu faz testów dany model uzyskuje certyfikat i może być sprzedawany na Węgrzech. Cały proces certyfikacji jednego modelu zajmuje maksymalnie 15 dni i kosztuje producenta ok. 1500-2000 EUR. Model do certyfikacji może przedłożyć każdy producent / dostawca, nie ma w tym względzie ograniczeń.

Bezpieczeństwo systemu

Do długiej listy zabezpieczeń CSF (a w tym również modułu FCU) należą:

- Karty SIM na chipach (trwale wbudowane w moduł FCU) – karty MIM

Karty MIM są fizycznie niemożliwe do odseparowania do FCU. MIM w jednostce FCU jest nienaruszalny oraz niedostępny dla innych podmiotów / świadczonych przez nie usług – może być wykorzystywany jedynie do komunikacji z CSF. W efekcie firmy telekomunikacyjne, które odpowiadają za funkcjonowanie kanału komunikacji między podatnikami a NAV (sieć

APN), nie są w stanie identyfikować poszczególnych przedsiębiorców. Pomimo tego że MIM-y kas rejestrujących są różne, to systemy firm telekomunikacyjnych 'widzą' je jako kanał komunikacji rządu, a więc tak, jakby sygnał przesyłany był przez jeden rządowy podmiot.

- Uwierzytelnianie na podstawie zestawienia trzech parametrów: **certyfikatów IMEI** (numer identyfikujący urządzenie podłączone do sieci GSM) + **IMSI** (unikatowy numer przypisany do każdej karty SIM w sieci GSM lub UMTS, jednoznacznie ją w tej sieci identyfikujący, zawiera dane dotyczące kraju pochodzenia i operatora GSM) + **ECR SN** (numer seryjny kasy rejestrującej)

Tak duża liczba zabezpieczeń identyfikujących poszczególne urządzenia w jednym momencie powoduje, że jest praktycznie niemożliwe, aby zafalszować komunikację.

- TPM (*Trusted Platform Module*) – osobny chip, przechowujący klucz prywatny FCU oraz certyfikat urządzenia

Metoda stosowana m.in. przy płatnościach kartowych Visa i MasterCard. TPM znacznie utrudnia zdalne przechwycenie klucza zabezpieczeń, czyniąc to praktycznie niemożliwym poprzez fakt, że klucz prywatny nie jest wysyłany poza moduł i nie opuszcza modułu.

- SSL

Protokół do bezpiecznej transmisji zaszyfrowanego strumienia danych.

- Zamknięty APN

Ze względu na wykorzystanie APN dane handlowe i dane podatkowe są od siebie rozdzielone.

- Szyfrowanie raportów dobowych

Każda z informacji wysyłanych przez urządzenie jest szyfrowana. Kasa, dla dodatkowego bezpieczeństwa i przeciwdziałania oszustwom podatkowym, robi podsumowanie dobowe. Jest to dodatkowy element weryfikacji, czy podatnik

uczciwie wywiązał się z obowiązku rejestrowania transakcji.

- Osobny zegar FCU

Przeciwdziała próbom oszukania kasy fiskalnej poprzez modyfikację daty/godziny.

- Zdalne aktualizacje FCU i oprogramowania kasy fiskalnej
- Proces rejestracji oraz zdalne zarządzanie FCU
- Zdalne programowanie nagłówka paragonu
- Stawki podatku VAT programowane zdalnie przez NAV
- Zdalne blokowanie kas podejrzanych o nadużycia

Dzięki pięciu wyżej wymienionym elementom zabezpieczeń CSF jest wzorowo zorganizowany i nadzór nad użytkownikami systemu (tym, kto jest do niego dopuszczony i jak z niego korzysta) jest pełny. W tym samym momencie każdy przedsiębiorca ma takie samo (najnowsze) oprogramowanie na swoich kasach, taki sam dostęp do najnowszych danych i aktualizacji, np. do stawek podatkowych.

- FCU jest twarzo przypisane do danej kasy i nie można użyć go w innym urządzeniu

Zapewnia to integralność całej konstrukcji, a także uniemożliwia jakiegokolwiek modyfikacje techniczne sprzętu, które mogłyby doprowadzić do niepoprawnego funkcjonowania kasy z CSF.

- Wykorzystanie połączenia GSM, zamiast połączenia internetowego

Zdecydowano się na wykorzystanie połączenia GSM, ponieważ jest ono bezpieczniejsze niż połączenie internetowe, unika się wykorzystania publicznego adresu IP, a także system lokacyjny GPS jest dostępny do wykorzystania w identyfikacji podmiotów. Dodatkowo zasięg GSM jest większy / łatwiej dostępny.

Dodatkowym elementem zabezpieczenia, które bazuje na architekturze systemu i jego połączeniu z indywidualnymi urządzeniami,

jest codzienny proces komunikacji między serwerami CSF a kasami rejestrującymi. Kasa online, nawet jeśli nie są na niej rejestrowane jakiegokolwiek transakcje, wysyła co 30 minut do systemu komunikat, że jest włączona i działa. Brak komunikatu lub jego nagłe przerwanie może być jasnym sygnałem dla kontrolerów skarbowych, że należy odwiedzić danego podatnika, żeby sprawdzić powód przerwanej komunikacji. Na bazie wymiany tych komunikatów prowadzone są również poniższe funkcje (sygnalizowane już wyżej):

- polecenia wysłania raportu do systemu;
- zdalne blokowanie/odblokowanie kasy ;
- modyfikacja treści wyświetlanej na kasie;
- zmiana stawek VAT;
- aktualizacja oprogramowania urządzenia.

2.3 Ocena efektów

2.3.1 Planowane i osiągnięte korzyści

Z wdrożeniem CSF wiązano duże nadzieje – ograniczenie szarej strefy i luki podatkowej oraz tym samym zwiększenie wpływów podatkowych. **Rozwiązanie to było najodważniejszym z pakietu rozwiązań w obszarze fiskalizacji, który podjęto w ostatnich latach na Węgrzech.** Cele wdrożenia zostały jasno określone, a jego realizacja przebiegła sprawnie. W efekcie **rząd węgierski pochwalić się może znacznymi sukcesami.** Są to w szczególności:

- w wymiarze finansowym – **korzyści znacznie przewyższające koszty wdrożenia systemu,**
- w zakresie efektywności wdrożenia – **wysokie tempo i duży zakres uruchamiania nowych urządzeń.**

Poniżej przykładowe opinie z ocenami wdrożenia:

Wprowadzenie kas online przyczyniło się do wybielenia sektora (handlu detalicznego, przyp. autora).²⁸

Proces przejścia do systemu kas online może zostać uznany za efektywny i udany.²⁹

Działania, takie jak wdrożenie systemu kas online, połączonych z centralną bazą danych w administracji podatkowej oraz Systemu Elektronicznego Handlu i Kontroli Transportu (EKAER), wspierały monitorowanie płatności. Oba te systemy wygenerowały ogromne ilości dodatkowych przychodów dla budżetu państwa oraz spowodowały

znaczącą poprawę transparentności gospodarki.³⁰

Od roku 2013 rząd wdrożył rozwiązania antyfraudowe, w szczególności obowiązek używania kas online oraz elektroniczny system do monitorowania transportu towarów. Te działania już w roku 2014 spowodowały wzrost dochodów z podatku VAT o 0,6% PKB i rząd rozszerza ich stosowanie na inne usługi.³¹

Planowane korzyści

Wraz z ogłoszeniem obowiązku wprowadzenia kas online w końcówce 2012 roku rząd przewidywał, że wydajniejszy pobór podatków (dzięki wprowadzeniu rozwiązania) zapewni rocznie dodatkowe 120 mld forintów (ok. 370 mln EUR), a samo zainstalowanie 400 tysięcy kas (liczba kas fiskalnych działających na Węgrzech przed wdrożeniem CSF)³² zapewni wyższy o 95 mld forintów (ok. 290 mln EUR) wpływ do budżetu z tytułu podatku VAT (również w ujęciu rocznym)³³.

Przewidywania rządu były szeroko komentowane i np. w przeciągu pierwszych tygodni po ogłoszeniu tych decyzji wykorzystano przypadek bułgarski jako benchmark do oceny realności przewidywań węgierskich ustawodawców w kwestii wysokości dodatkowych wpływów VAT-u do budżetu. Oceniono je jako optymistyczne, ponieważ w przypadku wykorzystania danych z rynku bułgarskiego wpływy mogłyby być o połowę niższe³⁴. Również Komisja Europejska zabrała głos w dyskusji dotyczącej prawdopodobieństwa osiągnięcia celów, wskazując na niższe wartości jako bardziej realne do osiągnięcia³⁵.

²⁸ [...] the introduction of on-line cash registers contributed to the whitening of the sector [...], Komisja Europejska, Country Report Hungary 2016

²⁹ The transition process to the system of online registers can be considered efficient and successful. Introduction of online cash registers, <http://business-humanrights.org/en/hungary-0>

³⁰ Major changes expected to increase tax competitiveness in Hungary, Hungarian Outlook, 2016

³¹ OECD Economic Surveys, Hungary 2016

³² „Global Trends in VAT/GST and Direct Taxation: Schriftenreihe IStR Band 93” strona 134

³³ http://www.portfolio.hu/en/economy/hungary_raises_deficit_targets_to_27_creates_huf_400_bn_adjustment_package.24949.html, 2012

³⁴ Argumentowano, że Węgry bardziej przypominają Bułgarię niż inne kraje, które wprowadziły podobne rozwiązania (np. Szwecję). Stąd np. portal Portfolio.Hu oceniał, że połowa zaplanowanej przez rząd węgierski kwoty jest realnym celem, ze wskazaniem, że dopiero do roku 2014 przy dojrzejącym systemie i wprowadzanych poprawkach wpływy powinny się stopniowo zwiększać.

³⁵ Tutaj również posłużono się danymi Bułgarii. Na ich podstawie KE uznała, że osiągnięcie wzrostu wpływów z podatku VAT na poziomie 95 mld forintów jest zbyt optymistyczne i że Węgry nie powtórzą osiągnięcia Bułgarii. Węgry, w odpowiedzi na krytykę ze strony KE, wskazali na niedociągnięcia w sposobie analizy KE. Jednym z argumentów był fakt, że Komisja nie wzięła pod uwagę korzyści z ograniczenia szarej strefy w gospodarce w dłuższym okresie, a także faktu, że w Bułgarii kasy fiskalne wprowadzono tak naprawdę od zera, a dla porównania na Węgrzech większość kas było już zarejestrowanych i podlegających inspekcji, stąd podłączenie podatkników do systemu online powinno być prostsze i szybsze. ³⁶ Patrz: Chronologia wdrożenia CSF; rozdział 2.2.1

Pomimo pojawiających się wątpliwości co do osiągalności przewidywanych efektów na koniec roku 2012 szacunki skorygowano do góry. Te dotyczące wydajniejszego poboru podatków do 140-160 mld forintów (około 430-490 mln EUR), a te dotyczące wpływu zainstalowania samych nowych kas do 96 mld forintów (około 300 mln EUR), z zaznaczeniem że dla niektórych sektorów usługowych sam fakt, że będzie istniała możliwość monitorowania podatników, spowoduje, że obroty się zwiększą – podatnicy sami dobrowolnie będą raportować więcej transakcji w obawie przed reperkusjami. Długofalowo, dzięki wprowadzeniu systemu kas online, politycy w dużym stopniu liczyli na znaczne zmniejszenie deficytu budżetowego, a z czasem na osiągnięcie nadwyżki budżetowej.

Pozostałe przewidywane zalety nowego modelu:

- **zbieranie WSZYSTKICH niezbędnych danych dotyczących WSZYSTKICH transakcji w jednym miejscu**, z możliwością kolekcji i analizy danych na bieżąco bez żadnych opóźnień, z wykorzystaniem systemu o bardzo ograniczonym dostępie i z wyjątkowo wysokimi zabezpieczeniami;
- stworzenie odpowiedniej infrastruktury, zdolnej obsłużyć tak ambitny projekt;
- **znaczne ograniczenie szarej strefy** (ukrywane przychody, unikane ich opodatkowania);
- ograniczenie zatrudnienia na czarno, najczęściej opłacanego nieopodatkowanymi pieniędzmi;
- **nowe, skuteczne narzędzia kontroli dla organów podatkowych**, na podstawie

analiz statystycznych i stworzenia przejrzystego systemu kontroli oraz analizy przychodu przedsiębiorców;

- **kontrole podatkowe wymierzone wyłącznie w potencjalnych oszustów**, a nie w losowych podatników;
- **statystyki makroekonomiczne online – rejestracja wszystkich transakcji na rynku**;
- zrobienie milowego kroku w kierunku e-administracji;
- umożliwienie obniżania stawek podatkowych oraz **zmniejszanie kosztów kontroli podatkowych w przyszłości**.

Podsumowując, nie zważając na pewne opóźnienia w uruchomieniu systemu oraz wspomniane problemy z homologacjami³⁶, przedstawiciele władz oraz organów podatkowych wierzyli, że podjęty wysiłek zwróci się bardzo szybko.

Od momentu ogłoszenia planu wdrożenia rozwiązania dokonano kilku korekt szacowanych korzyści dla budżetu:

- wspomniana wcześniej rewizja na koniec roku 2012;
- w 2013 roku dokonano 2 rewizji założeń, planowane dodatkowe wpływy z wdrożenia kas online, ze względu na powstałe opóźnienia, zmieniano z 95 mld forintów, przez 40-50 mld, do 20 mld forintów na koniec 2013 (dla samego roku 2013);
- w lipcu 2014 roku rząd węgierski ogłosił, że jednak nie osiągną ogłoszonego na początku roku celu na 2014 rok, jeśli chodzi o wysokość wszystkich wpływów z VAT, w których udział miało mieć również wdrożenie kas online. Celem nadrzędnym rządzących było zwiększenie przychodów z podatku VAT w ujęciu

absolutnym. Niemniej efekt wdrożenia kas online był istotny – ministerstwo podało, że gdyby nie 153 mld forintów (ok 480 mln EUR) wygenerowanych w efekcie wprowadzenia kas online³⁷, to rząd Węgier znalazłby się 220 mld forintów (ok 690 mln EUR) poniżej swoich planów w zakresie wpływów z podatku VAT.

Osiągnięte korzyści

Wedle stanu na koniec września 2014³⁸ ponad 170 tysięcy kas fiskalnych było podłączonych do CSF, a sam system odebrał 53 paczki danych, zawierające 903 miliony paragonów. Efekt ograniczenia szarej strefy również został zaobserwowany – **w samym Q4 2014 roku wpływy z VAT-u do budżetu były o 29% wyższe w ujęciu rok do roku**. W pierwszej połowie roku 2014 wpływy z VAT-u z sektora sprzedaży detalicznej były większe o 13,5% (w stosunku do wartości z analogicznego okresu sprzed roku), co przełożyło się na wpływy wyższe o 106 mld forintów (ok 340 mln EUR). **Dla całego 2014 roku wpływy z VAT-u wzrosły o 8%**, a liczba zarejestrowanych w CSF kas fiskalnych na koniec 2014 r. osiągnęła poziom 184 tysięcy.

W 2015 roku, do końca sierpnia, w wyniku działania wszystkich wdrożonych kroków w obszarze fiskalizacji³⁹ zanotowano wpływy z podatku VAT większe o 137 mld forintów (ok 435 mln EUR) dla całej gospodarki. Na koniec roku ogłoszono, że wpływy z VAT-u były wyżej w ujęciu rok do roku o 5,4%⁴⁰.

Stan na początku roku 2016 wskazuje, że obecnie w systemie CSF działa około 220 tysięcy kas, a **same kasy online wygenerowały dodatkowe 60 mld forintów (ok 190 mln EUR) w całym roku 2015**. Od roku 2012 rząd węgierski w budżetach na kolejne lata zakładał wzrost wpływów

³³⁷ Nie podano, czy są to wartości dotyczące wyłącznie samego zwiększenia efektywności poboru podatku, efektu zwiększenia obrotów i wyższego opodatkowania przedsiębiorców, czy kilku czynników

³³⁸ Innovation in public administration – an operating e-state, Hungarian National Trading House, Węgry, 2015

³³⁹ Patrz: rozdział 2.2.1

³⁴⁰ http://www.doing-business-in-hungary.com/de/Hungary_advocates_joint_action_by_the_EU_against_tax_evasion, <http://www.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/eu-should-adopt-a-common-stance-in-combating-vat-fraud-2015>

z podatku VAT na poziomach: 3,84% (w 2013⁴¹), 6,64% (w 2014⁴²) i 5,23% (w 2015⁴³).

Od momentu wdrożenia rozwiązania CSF, czyli od 2014 roku, budżet rządu węgierskiego wielokrotnie notował (w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym) albo niespotykane od lat nadwyżki budżetowe, albo niskie deficyty⁴⁴. **Potwierdza to, że wdrożone rozwiązania zadziałały wyjątkowo skutecznie, a decyzje o wprowadzeniu nowego modelu były słuszne.** Znajduje to również

swoje odzwierciedlenie w planach rządu węgierskiego w kwestii polityki podatkowej – w roku 2016, w wyniku osiągania satysfakcjonujących wyników finansowych budżetu, ustawodawcy ujawnili pierwsze poważne plany obniżenia stawek podatku VAT (np. na żywność), obniżono także stawkę podatku PIT (z 16% do 15%)⁴⁵.

Dla podsumowania poniżej zamieszczamy tabelę dokonującą zestawienia planowanych i osiągniętych korzyści z wdrożenia modelu kas online na Węgrzech.

Tabela 3. Zestawienie planowanych i osiągniętych korzyści

Obszar korzyści	Planowane korzyści	Status osiągniętych korzyści
Gospodarka	Ograniczenie szarej strefy	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> Potwierdzają to przytoczone dane, a także opinie obserwatorów zewnętrznych (np. OECD, Komisja Europejska).
	Znaczne zmniejszenie deficytu budżetowego, a z czasem osiągnięcie nadwyżki budżetowej	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> Od momentu wdrożenia rozwiązania budżet rządu węgierskiego wielokrotnie notował (w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym) deficyty na najniższych od lat poziomach lub nawet nadwyżki budżetowe. W kwietniu 2016 roku podano, że deficyt za pierwszy kwartał 2016 roku osiągnął najniższy poziom od 15 lat (19,1 mld HUF), co oznacza spadek o 74% w porównaniu z analogicznym okresem sprzed roku (73,1 mld HUF). W efekcie stosunek deficytu Węgier do PKB wynosić będzie ok. 2%, a więc znacznie poniżej wymaganego przez UE poziomu 3% rocznie.
	Ograniczenie zatrudnienia „na czarno”	Brak danych dotyczących analizy tego zagadnienia w kontekście systemu kas online. Niemniej zestaw działań wdrożonych przez rząd węgierski przyczynił się do zmniejszenia skali szarej strefy w gospodarce, a tym samym do ograniczenia nielegalnego zatrudnienia.
Opodatkowanie	Ograniczenie luki podatkowej	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> Dla całego 2014 roku wpływ z VAT-u wzrosły o 8%, i były wyższe w ujęciu rok do roku o 5,4% na koniec 2015.
	Wydajniejszy pobór podatków – 95 mld HUF z podatku VAT / rok	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> W 2015 roku, do końca sierpnia, w wyniku działania wszystkich wdrożonych kroków w obszarze fiskalizacji, zanotowano wpływ z VAT-u większe o 137 mld forintów.
	Umożliwienie obniżania opodatkowania oraz zmniejszanie kosztów kontroli podatkowych	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> Obniżono stawkę podatku PIT, planowane jest obniżenie wybranych stawek VAT-u.

⁴¹ http://www.parlament.hu/irom39/07655/adatok/2013_tvjav_0615.pdf

⁴² <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13216.pdf>

⁴³ http://www.szelektivinfo.hu/images/dokumentumok/nhi/2014_C_koltsegvetesi_tv.pdf

⁴⁴ Portfolio.Hu, patrz rozdział 2.2.1

⁴⁵ Major changes expected to increase tax competitiveness in Hungary, Hungarian Outlook, 2016

Obszar korzyści	Planowane korzyści	Status osiągniętych korzyści
Kontrole podatkowe i analizy statystyczne	Zbieranie pełnych danych dotyczących wszystkich transakcji w jednym miejscu, z możliwością kolekcji i analizy danych na bieżąco bez żadnych opóźnień, z wykorzystaniem systemu o bardzo ograniczonym dostępie i z wyjątkowo wysokimi zabezpieczeniami; Statystyki makroekonomiczne online – rejestracja wszystkich transakcji na rynku	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> System zapewnia dostęp do szerokiego zakresu danych, których analiza pozwala na zwiększenie efektywności monitorowania prawidłowości rozliczeń podatkowych. Wysoki poziom bezpieczeństwa systemu i danych.
	Nowe, skuteczne narzędzia kontroli dla organów podatkowych, na podstawie analiz statystycznych i stworzenie przejrzystego systemu kontroli i analizy przychodu przedsiębiorców	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> CSF udostępnia efektywne narzędzia kontroli, które są stosowane zarówno centralnie, jak i lokalnie – podczas kontroli w terenie.
	Kontrole podatkowe wymierzone wyłącznie w potencjalnych oszustów, a nie w losowych podatników	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> System pozwala na precyzyjną selekcję podmiotów do kontroli podatkowej.
Administracja	Zrobienie milowego kroku w kierunku e-administracji	<i>Osiągnięto zamierzone korzyści.</i> Cały proces rejestracji kas przebiegał online. Przedsiębiorcy kontaktują się z urzędami za pomocą poczty elektronicznej. NAV zarządza zdalnie oprogramowaniem kas fiskalnych, może też dokonywać zdalnych zmian stawek VAT.

Źródło: opracowanie własne

2.3.2 Koszty wdrożenia rozwiązania

Wdrożenie zcentralizowanego systemu fiskalnego (CSF) było ambitnym i skomplikowanym zadaniem, jednak **koszty tego wdrożenia były umiarkowane, a co ważniejsze – bardzo szybko się zwróciły. Koszt wdrożenia systemu zwrócił się w pierwszych miesiącach, jeszcze przed wprowadzeniem w pełni funkcjonalnego systemu zarządzania danymi**, ponieważ sama informacja o postępach i planach wdrożenia spowodowała wzrost wolumenu rejestrowanych transakcji i wzrost wpływów z VAT⁴⁶.

Wdrożenie systemu kas online wymagało z jednej strony stworzenia i uruchomienia systemu fiskalnego, który by m.in. zbierał i przetwarzał dane przesyłane z kas fiskalnych, zarządzał zdalną dystrybucją oprogramowania fiskalnego do nowych kas, a także wspierał prowadzenie kontroli skarbowych z wykorzystaniem danych

zbieranych przez CSF. Z drugiej strony nowy model wymagał wymiany starych kas posiadanych przez podatników na dużo bardziej zaawansowane egzemplarze – umożliwiające komunikację online oraz odpowiedni poziom bezpieczeństwa przetwarzania informacji.

Główne kategorie kosztów związanych z wdrożeniem systemu kas online:

- Koszty związane z wdrożeniem samego systemu CSF oraz przystosowaniem NAV do jego obsługi;
- Koszty utrzymania systemu i dostępu do niego;
- Wymiana kas starego typu na kasy online.

Koszty związane z wdrożeniem samego systemu CSF oraz przystosowaniem NAV do jego obsługi

Koszty związane z pozyskaniem przez NAV i wdrożeniem systemu CSF osiągnąć miały wartość ok. 4,5 mld

forintów, co równa się około 14-15 mln EUR, z zaznaczeniem, że koszty te odnosiły się do przystosowania systemu do obsługi 400 tysięcy kas online. Ostatecznie NAV szacuje koszty poniesione na wdrożenie systemu na ok. 20 mln EUR⁴⁷.

Koszty utrzymania systemu i dostępu do niego

Koszty utrzymania systemu w większość ponosi rząd Węgier, choć swój udział mają też przedsiębiorcy, którzy opłacają stałą, sztywno ustaloną przez rząd węgierski stawkę miesięczną za dostęp do systemu fiskalnego, wynoszącą 1500 forintów⁴⁸ dla każdej kasy podłączonej do CSF (około 6 EUR, w 2013 roku płacono ponad 2300 forintów, co stanowi równowartość około 9 EUR⁴⁹). Jest to opłata pokrywająca przede wszystkim koszt transmisji danych z kasy online.

Koszty utrzymania systemu po stronie rządu węgierskiego wynoszą ok. 2 mln EUR rocznie.⁵⁰

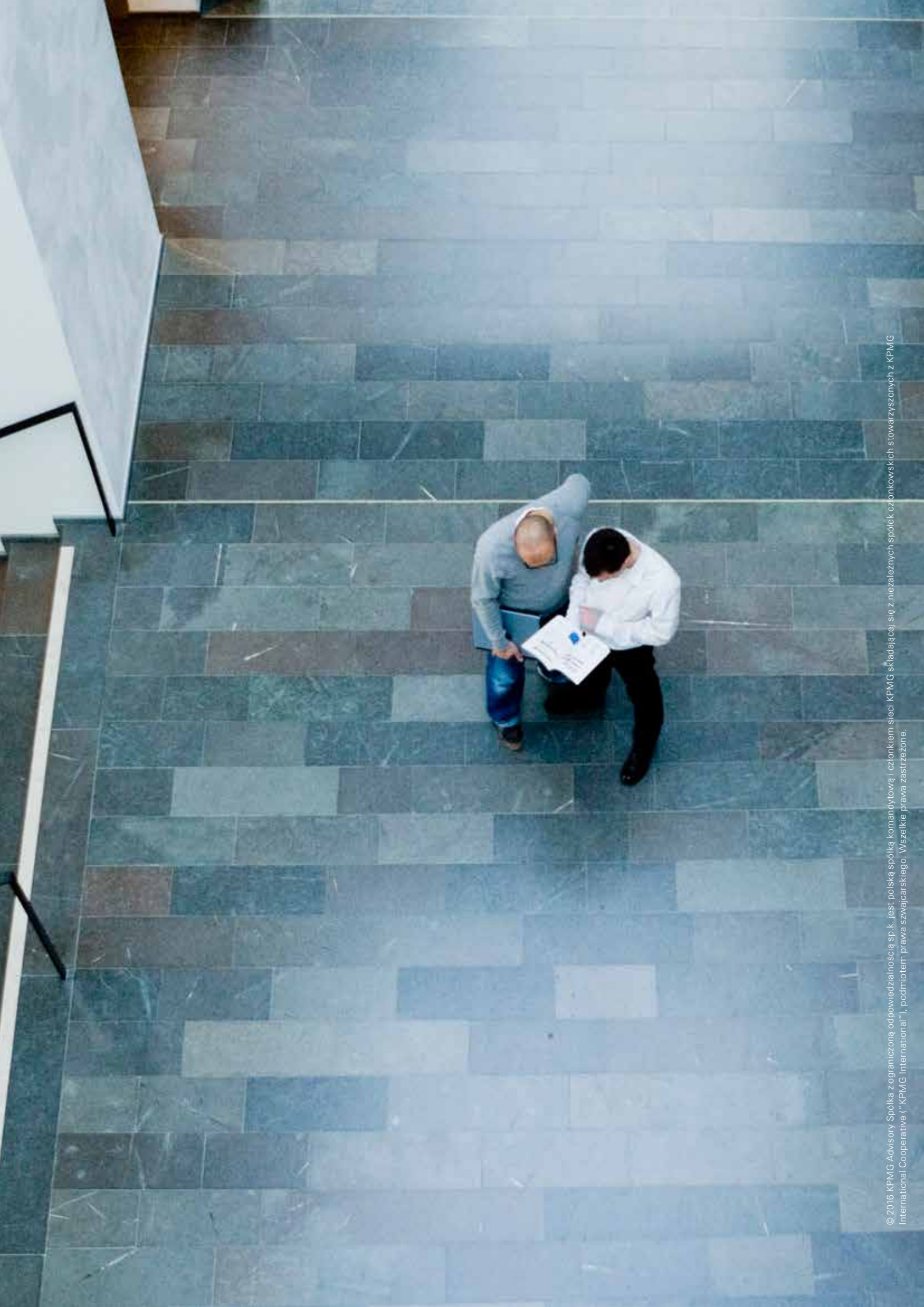
⁴⁶ Więcej o osiągniętych korzyściach w poprzednim rozdziale

⁴⁷ http://www.portfolio.hu/en/economy/hungary_to_put_off_implementation_deadline_of_new_online_cash_registers.25371.html, 2013 oraz informacje NAV (NTCA) – IOTA Workshop Budapest 2014 r.

⁴⁸ <http://www.telekom.hu/uzleti/penztargep> ; http://www.telekom.hu/static-ut/sw/file/Visszaaktivulasi_kerelem.pdf ; <http://www.aucash.hu/termekeink/63-optima-qmp-50-online-penztargetp.html> ; <http://www.mobiladat.hu/index.html> ; <http://www.micra.hu/node/1025>

⁴⁹ http://www.delmagyar.hu/pr/online_penztargetp-szolgaltatascsomag/2349475/

⁵⁰ Informacje NAV (NTCA) – IOTA Workshop Budapest 2014 r.



Wymiana kas starego typu na kasy online

Koszty związane z wymianą sprzętu (kas) przez przedsiębiorców były wyższe niż koszt pozyskania i wdrożenia samego systemu CSF. Koszty te były współdzielone przez przedsiębiorców (którzy musieli nabyć nowe modele kas) oraz rząd (który oferował subsydia).

W zależności od dostawcy i modelu cena jednej kasy rejestrującej wynosiła ok. 400-450 EUR. W roku 2012 wstępnie zakładano, że kasa nowego typu kosztować będzie około 100-150 tysięcy forintów (ok. 300-450 EUR), a sam koszt wdrożenia 400 tysięcy takich kas wyniesie ok. 40-60 miliardów forintów, czyli około 125-190 milionów EUR. Przyjmując, że wdrożono już około 220 tysięcy kas⁵¹, oznacza to, że przedsiębiorcy wydali na same kasy ok. 88-99 milionów EUR. Ostateczny koszt poniesiony przez podatników był jednak odpowiednio niższy z uwagi na system subsydiów oferowany przez rząd węgierski.

Mając na uwadze planowane różnorodne korzyści z wdrożenia nowego systemu, rząd Węgier oferował stosunkowo wysokie subsydia dla przedsiębiorców na zakup nowych kas fiskalnych – o czym wspomniano już wcześniej, opisując system zachęt i sankcji dla wdrożenia nowego modelu. Na podstawie danych na lipiec 2014 roku łączna wysokość udzielonych przez rząd subsydiów osiągnęła poziom ok. 4 mld forintów wobec zaplanowanych pierwotnie 6 mld⁵². Jedną z przyczyn był tu z pewnością przejściowy niedobór kas na rynku w roku 2014⁵³, w efekcie czego część przedsiębiorców nie zainstalowała (nie spersonalizowała) kas w wymaganym czasie.

2.3.3 Planowany rozwój systemu

W marcu 2016 r. minister Varga ogłosił, że rząd planuje rozszerzyć obowiązek posiadania kas online

(według wstępnych szacunków rozszerzenie miałoby objąć od 30 do 50 tysięcy nowych kas w stosunku do obecnie funkcjonujących 220 tys. kas) i że wdrożenie to planowane jest w podziale na dwa etapy. W pierwszej fazie, we wrześniu 2016 roku, odbędzie się 1 miesiąc próbny, a następnie od października wdrożą nowe kasy ci, którzy mają taką możliwość⁵⁴. Drugi etap, z datą końcową przyjętą na 1 stycznia 2017 roku, przeznaczony będzie dla branż i zawodów, w których przedsiębiorcy będą musieli dostosować się do nowego typu kas, np. kierowcy taksówek czy Ubera.

Ostatecznie okazało się, że rozszerzenie zakresu działania systemu kas online nie uwzględni wszystkich zawodów, które wstępnie zaplanowano. Od września 2016 r., obejmie ono dodatkowo:

- farmaceutów i apteki;
- serwisy samochodowe;
- detaliczną sprzedaż części samochodowych;
- sprzedaż i regenerację części motocyklowych;
- operacje plastyczne;
- dyskoteki i kluby taneczne;
- pralnie;
- siłownie i kluby fitness.

Powyższe branże, objęte obowiązkiem posiadania kas fiskalnych, zapewnią pojawienie się około 30 tysięcy nowych kas na rynku.

Branże, które nie zostały uwzględnione, to np.:

- sport (wydarzenia sportowe – stadiony);
- kosmetyczki i fryzjerzy;
- kasyna;
- prawnicy;
- lekarze (oprócz lekarzy plastycznych).

Powodem takich decyzji były przywoływane przez NAV „analizy wstępne”, które pomagały zweryfikować zasadność oraz priorytet rozszerzania obowiązku fiskalizacji w systemie kas online na różne branże. Decyzje, kogo uwzględnić w rozszerzonym obowiązku, opierano na wysokości współczynnika ukrytych dochodów (im wyższy współczynnik, tym większe prawdopodobieństwo obowiązku posiadania kas). Takie podejście wstrzymało, przynajmniej na obecny moment, wdrożenie kas online u fryzjerów, masażystów czy kosmetyczek. Z kolei prawnicy i większość lekarzy lobbowało na tyle skutecznie, że uniknęli kas. Jeśli chodzi o taksówkarzy, to rząd rozmawia z firmami przewozowymi, żeby zamiast kasy podłączyć do systemu taksometr, dzięki czemu uniknięto by dodatkowego wydatku na kasy fiskalne. Termin rozpoczęcia przysyłania danych dla taksówkarzy i kierowców Ubera to 1 stycznia 2017 roku. Taki sam termin wyznaczono kantorom.

Nie ogłoszono wysokości planowanych zwiększonych wpływów z VAT-u w efekcie planowanych zmian, ale szacuje się, że **30 tysięcy kas powinno przynieść w ujęciu rocznym dodatkowo około 20-30 mld forintów**⁵⁵.

2.3.4 Wnioski z dotychczasowego funkcjonowania rozwiązania

Wdrożenie modelu kas online, skomunikowanych z *Centralnym Systemem Fiskalnym*, **jest niewątpliwie dużym sukcesem oraz przykładem efektywnej współpracy różnych interesariuszy** reprezentujących stronę publiczną i komercyjną. Jak wspomniano wyżej, koszt wdrożenia systemu zwrócił się już w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania, jeszcze przed wprowadzeniem w pełni funkcjonalnego systemu zarządzania danymi. **Rządowi węgierskiemu udało się osiągnąć założone cele, a planowane korzyści już się w pełni zmaterializowały lub są na dobrej drodze ku temu.**

⁵¹ Wedle stanu z początku roku 2016

⁵² http://bbj.hu/economy/new-electronic-tills-cash-in-huf-5-bl_n_82430, <http://www.trademagazin.hu/en/hirek-es-cikkei/piaci-hirek/penztargepcse-68-ezer-penztargep-utan-kertek-vetelar-atvallalast.html> 2014

⁵³ Sytuacja opisana wyżej, w rozdziale poświęconym harmonogramowi wdrożenia.

⁵⁴ Mają odpowiednie warunki, np. taksówkarze ciągle są na etapie negocjacji z NAV w kwestii sposobu wysyłania danych do NAV, a w lokalach, takich jak siłownie czy dyskoteki, nie ma przeciwwskazań, żeby stare kasy fiskalne wymienić na nowe lub zainstalować nowe kasy, jeśli jakiś podatnik nie miał ich wcześniej w ogóle.

⁵⁵ http://www.portfolio.hu/en/tax/hungary_expands_use_of_online_cash_registers_out_to_combat_black_economy.31067.html, 2016

W efekcie wprowadzenia zmian gospodarka węgierska staje się bardziej transparentna – co podkreślają zarówno obserwatorzy zewnętrzni, jak i sam rząd węgierski.

W maju 2014 roku rząd węgierski poinformował, że wdrożenie kas online znacznie zwiększyło wydajność egzekucji VAT. Jak już wspominaliśmy wcześniej, dochody z tytułu podatku VAT rosną, zmniejszał się również deficyt finansów publicznych. Dodatkowo rosną obroty sieci handlowych – jest to w dużej mierze efekt rozwijającej się gospodarki, ale swój wkład ma tu również wdrożenie kas online. Powoduje to, że stopniowo ujawniane są przychody, które wcześniej podatnikom udawało się skutecznie ukrywać przed urzędami skarbowymi.

Mając na uwadze fakt, iż Węgry wprowadzały równolegle szereg zmian w obszarze fiskalizacji czy regulacji i monitorowania obrotu handlowego, ogólna poprawa kondycji węgierskiej gospodarki oraz sytuacji finansów publicznych jest niewątpliwie wynikiem działania wielu czynników. Nie podejmowano jednak jak dotąd prób wyizolowania i oszacowania wpływu każdego z nich z osobna. Dane rządu węgierskiego wskazują, że w 2015 roku wpływy z VAT-u w ujęciu rok do roku wzrosły o 7%, czyli o około 140 mld forintów, a kasy online miały w tym swój znaczny udział⁵⁶ – **wygenerowały dodatkowe ok. 60 mld forintów wpływów podatkowych (ok. 190 mln EUR).**

Podsumowując, **wnioski z wdrożenia nowego rozwiązania są bardzo pozytywne:**

- System w znacznym stopniu ogranicza możliwość unikania odprowadzania VAT, co prowadzi do ograniczenia szarej strefy, w tym ograniczenia nielegalnego zatrudnienia;
- Uruchomienie systemu wiązało się z bardzo szybkim zwrotem z inwestycji, nawet przy uwzględnieniu rządowych subsydiów na zakup nowych kas;

- CSF stworzył nowe i skuteczne narzędzia kontroli dla organów podatkowych, zwłaszcza na podstawie analiz statystycznych danych online. Dzięki szerokiemu wykorzystaniu dużego zakresu aktualnych danych system wychwytywa anomalie dotyczące wartości i częstotliwości sprzedaży poszczególnych przedsiębiorców i wskazuje punkty istotne dla kontroli skarbowej;
- Takie wsparcie dla kontroli skarbowych pozwala na punktowe, dokładne kontrole VAT, co wiąże się z mniejszymi kosztami, mniejszą uciążliwością dla przedsiębiorców i większą skutecznością kontroli;
- System, dzięki pozytywnemu wpływowi na zwiększenie wpływów podatkowych, przyczynił się do zmniejszenia deficytu finansów publicznych na Węgrzech.

Sukces wdrożenia kas online zachęcił rząd węgierski do rozszerzenia zakresu działania systemu. Kolejne lata funkcjonowania CSF przynosiły włączanie kolejnych branż do systemu kas online – rozszerzenia zakresu podmiotowego następowały w zasadzie co roku, począwszy od 2014 roku. Najbliższe rozszerzenie nastąpi we wrześniu 2016 roku, gdy kolejne branże dołączą do systemu (patrz wyżej, rozdział „Planowany rozwój systemu”).

Rząd węgierski jest świadomy, że wdrożony system wciąż ma potencjał do optymalizacji, uszczelniania czy zwiększania transparentności. Rząd jest otwarty na sugestie i opinie pochodzące z rynku (zarówno od przedsiębiorców, jak i dostawców sprzętu lub usług), dzięki czemu system CSF funkcjonuje coraz sprawniej. Był to zdecydowanie efekt współpracy wielu podmiotów, gdzie w centralnym punkcie znajdował się rząd ze swoim pomysłem centralizacji fiskalizacji, a dostawcy rozwiązań dostarczyli część analityczną rozwiązania spełniającą wymagania NAV. Dzięki takiemu podejściu

uniknięto m.in. ryzyka związanego z tym, że jedna firma dostarcza pomysł i technologię, przejmując duży wpływ na kształt systemu.

Na przestrzeni prawie trzech lat funkcjonowania nowego systemu w praktyce wyciągnięto szereg wniosków i wprowadzono wiele udoskonaleń. **Rząd Węgier nie poprzestaje na pierwotnie wprowadzonych rozwiązaniach, podchodzi do CSF bardzo poważnie i regularnie dokonuje zmian w ustawodawstwie, doskonalą także samo rozwiązanie** – na podstawie współpracy z rynkiem i nauki na własnych błędach. Jak wspomniano wyżej, mniej więcej co roku rozszerzany jest zakres branż objętych obowiązkiem korzystania z kas online, a system jest ciągle ulepszany i uszczelniany. Proces certyfikacji kas także jest stale doskonalony, w celu eliminowania potencjalnych podatności na omijanie systemu i zwiększanie jego bezpieczeństwa.

Wdrożony na Węgrzech model posiada wciąż potencjał do optymalizacji – w zakresie minimalizowania barier wejścia dla przedsiębiorców czy osiągania jeszcze większych korzyści podatkowych dla skarbu państwa lub wykorzystywania efektów synergii na styku z innymi rozwiązaniami czy dostawcami usług. Poniżej zamieszczamy skróconą analizę SWOT⁵⁷ modelu węgierskiego, m.in. w celu podkreślenia wspomnianego wyżej potencjału.

⁵⁶ Po raz kolejny potwierdziło się przy tej okazji, że bardzo trudno jest wyizolować efekt uzyskany wyłącznie dzięki wdrożeniu CSF.

⁵⁷ Analiza mocnych stron, słabych stron, zagrożeń i szans. Definicja w Słowniku pojęć.

Ramowa analiza SWOT systemu węgierskiego

	Mocne strony (S)	Słabe strony (W)
Analiza wewnętrzna	- Wysoki poziom bezpieczeństwa danych i samego systemu - Pełna kontrola rządu (administracji podatkowej) nad systemem - Szczelny proces certyfikacji urzędów - Szeroki zakres aktualnych danych dostępnych dla administracji podatkowej do różnorodnych analiz - Narzędzia do zdalnego zarządzania oprogramowaniem kas oraz aktualizacji stawek podatkowych na kasach - Narzędzia zwiększające efektywność kontroli skarbowej - Znikoma uciążliwość wdrożenia i funkcjonowania rozwiązania dla przedsiębiorców	- Koszty wdrożenia i funkcjonowania rozwiązania (zarówno w kontekście systemu, jak i centralnej infrastruktury) ponoszone w całości przez administrację rządową⁵⁸ - Brak możliwości komunikacji w kanale VPN (połączenie możliwe wyłącznie w ramach wydzielonego APN)
Analiza zewnętrzna	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
	- Wprowadzenie możliwości przenoszenia własności kasy fiskalnej między przedsiębiorcami / podmiotami⁵⁹ - Stworzenie możliwości korzystania z kanału komunikacji stworzonego na potrzeby CSF do przesyłania innych danych (związanych choćby z realizacją potencjalnych usług dodanych na kasach fiskalnych)⁶⁰ - Wprowadzenie instytucji Licencjonowanego Dostawcy, który oprócz zapewniania urządzeń zgodnych z wymaganiami modelu fiskalizacji online dostarczałby na kasach (z wykorzystaniem technologii online) inne komercyjne usługi dodane⁶¹	- Podaż kas fiskalnych uzależniona w dużej mierze od podaży modułów FCU (różni producenci samych kas oraz modułów) - Kasa online, wraz ze swoim modulem komunikacyjnym, może stawać się kolejnym urządzeniem przedsiębiorcy, które wymaga komunikacji online – może to prowadzić do zakłóceń transmisji, a także zwiększa koszty po stronie przedsiębiorcy

Źródło: opracowanie własne

⁵⁸ Zgodnie z informacjami zamieszczonymi wyżej przedsiębiorcy uiszczają opłaty za dostęp do systemu, pokrywające koszty transmisji danych w sieci GSM

⁵⁹ Powinno to prowadzić do obniżenia kosztów wejścia do systemu dla przedsiębiorcy, pojawiają się wówczas np. możliwości leasingu kas.

⁶⁰ Z zachowaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, dostępności i wiarygodności danych podatkowych trafiających do CSF.

⁶¹ Wymagałoby to pewnej zmiany w architekturze rozwiązania – w zakresie podziału odpowiedzialności za przesyłanie określonych danych na określonych etapach. Pozwoliłoby jednak na zmniejszenie kosztów dla administracji podatkowej (wdrożenie i utrzymanie rozwiązania), a także dla przedsiębiorców (kasy z możliwością realizacji usług dodanych).

Rozwiązanie wykorzystane w węgierskim systemie CSF jest wyraźnie nastawione na zapewnienie maksymalnego poziomu bezpieczeństwa przesyłanych danych oraz ich wiarygodności. Wszystkie kluczowe komponenty rozwiązania znajdują się w zarządzaniu NAV, a cały system, wraz z jego infrastrukturą dostępową, obsługuje wyłącznie obszar fiskalizacji online. Z jednej więc strony NAV na pełną kontrolę nad systemem, podłączonymi do niego kasami i danymi z nich pozyskiwanymi, z drugiej strony jednak samodzielnie ponosi koszty rozwoju i utrzymania rozwiązania⁶² oraz tworzy zamknięty, wyodrębniony byt z istotnym potencjałem, który pozostaje niewykorzystany.

Coraz większa grupa przedsiębiorców, posiadających kasy fiskalne, korzysta z różnego rodzaju usług dodanych (typu doładowania telefonów, programy lojalnościowe, loterie i inne), które wymagają komunikacji online z dostawcą tego typu usługi. Wymóg zapewnienia komunikacji dotyczy też bardzo już dziś powszechnych terminali obsługujących karty płatnicze. Kasa online w modelu węgierskim już sama w sobie zapewnia stosowną komunikację, jak wspomniano jednak wyżej, jest ona zamknięta. Obecnie (z powodu rozdzielenia danych

podatkowych i danych handlowych przesyłanych z i do kas fiskalnych) przedsiębiorcy, żeby mieć dostęp do dodatkowych usług, muszą instalować dodatkowe urządzenia odpowiadające za komunikację z dostawcami tych usług. Powoduje to nadmierne obciążenie sieci, dodatkowe koszty po stronie przedsiębiorców, może też prowadzić to do sytuacji, w których urządzenia te nawzajem się zakłócają.

Otwarcie kanału komunikacji dla zewnętrznych dostawców usług dodanych, przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa danych fiskalnych oraz dostępności i niezawodności systemu, mogłoby przynieść szereg potencjalnych korzyści:

- większe zaangażowanie kluczowych interesariuszy w projektowanie, testowanie i wdrażanie systemu;
- współdzielenie kosztów wdrożenia i utrzymania systemu między rządem a dostawcami usług dodanych;
- potencjalnie niższy koszt urządzeń rejestrujących do poniesienia przez odbiorcę końcowego – przedsiębiorcę (jeśli wybierze możliwość korzystania z usług dodanych) – dostawcy usług mogliby współfinansować koszt nowej kasy.

⁶² Jak wspomniano wcześniej, przedsiębiorcy ponoszą niewielkie opłaty za dostęp do systemu, pokrywają one jednak głównie koszty transmisji danych.

3

Doświadczenia wybranych innych krajów

3.1 Bułgaria

W Bułgarii, chcąc przeciwdziałać różnorodnym oszustwom podatkowym, zastosowano wiele sposobów kontroli podatników i monitorowania obrotów⁶³. Pierwszym środkiem wymierzonym w nielegalny obrót dobrami było stosunkowo niecodzienne podejście do fiskalizacji obrotu – wprowadzenie obowiązku podłączenia wszystkich dystrybutorów paliw na stacjach paliw do bułgarskiego urzędu skarbowego⁶⁴. Kolejnym istotnym krokiem było wprowadzenie obowiązku podłączenia kas rejestrujących do istniejącego już państwowego systemu informatycznego, co umożliwiło aktywną kontrolę transakcji. Prawo w Bułgarii nakłada na wszystkich sprzedawców detalicznych obowiązek rejestrowania przychodów i składania raportów do odpowiednich podmiotów administracji podatkowej, a dzięki kasom fiskalnym online monitorowanie aktywności podatników odbywa się nieprzerwanie. **Tuż po wdrożeniu rozwiązania do systemu podłączonych było około 300 tysięcy kas fiskalnych⁶⁵, obecnie jest to już ponad 400 tysięcy.** System otrzymuje około 400 milionów paragonów

każdego miesiąca i, podobnie jak węgierski, pozwala na analizy statystyczne i kontrolne z podziałem na branżę i terytoria⁶⁶.

Podobnie jak na Węgrzech zastosowano system sankcji mający zmobilizować podatników do przejścia na kasy nowej generacji. Wszystkie podmioty zarejestrowane jako płatnicy podatku VAT musieli przejść na kasy fiskalne połączone z centralnym systemem do września 2011 roku, a pozostali podatnicy – najpóźniej do kwietnia 2012⁶⁷. Aby zadbać o poprawne zaimplementowanie systemu przez przedsiębiorców, w przeciągu pierwszych 10 dni od ostatecznego terminu wdrożenia Bułgarzy przeprowadzili około 10 tysięcy losowych kontroli podatników. Nie wykryto ani jednego przypadku niezastosowania się do nowych przepisów. Za niedopełnienie obowiązku groziła kara w wysokości 10 tysięcy lewów, czyli około 5 tysięcy EUR⁶⁸.

Skuteczność zastosowanych kroków znalazła potwierdzenie w zwiększonych przychodach budżetu państwa, wynikających ze wzrostu przychodów z VAT. Nastąpił wzrost deklarowanych obrotów podatników aż o 20% w pierwszym roku działania systemu⁶⁹.

⁶³ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_autumn/bg_en.pdf

⁶⁴ Rząd Bułgarii miał istotny problem z oszustwami związanymi ze sprzedażą paliw na terenie kraju, stąd zakres fiskalizacji posunięty został dalej niż w jakimkolwiek innym analizowanym kraju.

⁶⁵ http://sofiaecho.com/2012/04/17/1809000_bulgarias-revenue-agency-to-check-3000-firms

⁶⁶ <http://www.novinite.com/articles/162751/National+Revenue+Agency+Puts+Under+Observation+3600+Companies>

⁶⁷ <http://aidosbg.com/2011/04/01/cash-registers-to-be-connected-with-national-revenue-agency-nra/>

⁶⁸ http://portalvendingowy.pl/swiat/Fiskalizacja_vendingu_w_Bulgarii_i_na_Wegrzech

⁶⁹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/bulgaria>

Przy stawce podatku VAT wynoszącej 20% (20% odnosi się do wszystkich usług i towarów, stawka obniżona (9%) dotyczy wyłącznie hoteli⁷⁰) oznaczało to wzrost dochodów z tytułu podatku VAT o ok. 4%, czyli około 133 mln EUR dodatkowych dochodów w pierwszym roku funkcjonowania systemu⁷¹.

Duży sukces rozwiązania nie został zignorowany przez Komisję Europejską, która w swoich przewidywaniach dotyczących deficytu budżetowego Bułgarii obniżyła wysokość, właśnie na bazie zwiększonych przychodów z VAT-u, przewidywanego deficytu do 1,5% PKB dla 2012 roku w porównaniu do 2% z 2011⁷². Ostatecznie rząd bułgarski osiągnął znacznie lepszy rezultat, ponieważ na koniec roku 2012 deficyt wyniósł 0,3% i 0,4% rok później⁷³.

3.2 Chorwacja

Przykład Chorwacji⁷⁴ to kolejna historia sukcesu modelu fiskalizacji online potwierdzająca słuszność tego typu działań ukierunkowanych na zwalczanie szarej strefy i zmniejszanie luki podatkowej.

Ze względu na duży udział płatności gotówkowych w Chorwacji (szczególnie popularna forma rozliczenia pośród podmiotów małych i średnich) kontrola podatników była utrudniona. Nie było podstaw do tego, aby udowodnić, że przedsiębiorcy raportują znacznie niższe obroty niż te osiągnięte w rzeczywistości. Stąd od 1 stycznia 2013 roku wszyscy podatnicy wymienieni w ustawie muszą być stale podłączeni do fiskalnego systemu rządowego poprzez Internet – wydruk paragonu nie może się odbyć, dopóki system nie otrzyma wszystkich niezbędnych danych o transakcji od zainteresowanych stron (paragon musi posiadać unikalny kod identyfikacyjny (JIR); jest on odsyłany do podatnika jako potwierdzenie otrzymania wszystkich danych przez system, wtedy przedsiębiorca może wydrukować paragon dla klienta⁷⁵). Model chorwacki cechuje się tym samym dalej posuniętym zakresem stosowania komunikacji online niż ma to miejsce w modelu węgierskim – centralny system administracji podatkowej nie tylko zbiera dane z paragonów w trybie online, ale de facto autoryzuje też wystawienie każdego paragonu na kasie.

Wdrożenie systemu, od momentu podjęcia decyzji (kwiecień 2012 roku) do momentu produkcyjnego uruchomienia, zajęło dokładnie 8 miesięcy. Już 1 stycznia 2013 roku system został uruchomiony, a jego implementacja była zaprojektowana na trzy etapy, aby nowe rozwiązanie wprowadzane

było sekwencyjnie i pozostawało pod odpowiednią kontrolą:

- Od 1 stycznia 2013 – branża cateringowa, hotelarska i duże firmy;
- Od 1 kwietnia 2013 – sprzedaż hurtowa i detaliczna, wolne zawody;
- Od 1 lipca 2013 – pozostali podatnicy.

Rezultaty wprowadzenia rozwiązania okazały się bardzo pozytywne:

- Fiskalizacja online uzyskała duże poparcie społeczne;
- Dąży się do dalszej poprawy funkcjonowania rozwiązania;
- Przedsiębiorcy nie uznają fiskalizacji online za problem w codziennym funkcjonowaniu ich biznesów;
- Branże zwolnione z fiskalizacji z własnej woli chcą zostać objęte jej obowiązkiem;
- Po pewnym czasie funkcjonowania obniżono podstawową stawkę VAT.

Najważniejszym sukcesem było zwiększenie dochodów podatkowych i wzrost ujawnianych dochodów po stronie podatników⁷⁶. Według danych chorwackiego ministerstwa finansów po pierwszym pełnym roku funkcjonowania rozwiązania chorwackie restauracje, sprzedawcy i prawnicy **ujawnili o 17,82% większe obroty niż rok wcześniej, co równało się ponad 1 mld EUR przychodów**⁷⁷. Spotkano się również z sytuacjami, w których niektórzy podatnicy raportowali obroty wyższe o rekordowe 900%⁷⁸. Według ministra finansów, Borisa Lalovaca, od uruchomienia systemu w 2013 roku **sprzedawcy i przedsiębiorcy podwoili ujawniane obroty w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia rozwiązania**⁷⁹.

⁷⁰ <http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/eu-vat-rates/>

⁷¹ Dochody podatkowe w 2011 roku szacowane były na poziomie 6,5 mld lewa (3,32 mld EUR), 4% wzrostu w roku kolejnym oznacza zatem ok. 133 mln EUR dodatkowych wpływów z tytułu podatku VAT.

⁷² <http://www.euinside.eu/en/news/bulgarias-development-will-depend-mainly-on-public-investments>
<https://www.adfi.minfin.bg/en/pubs/1/7233>

⁷³ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

⁷⁴ http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Prezentace_2015-06-16_2-Fiscalization-in-the-Republic-of-Croatia-Konference-EET.pdf
<http://www.fiscalization.hr/en/fiscal-law> (artykuł 16)

⁷⁵ <http://www.elektron-krk.hr/en/fiscalization>

⁷⁶ <http://www.trademagazin.hu/en/hirek-es-cikkek/piaci-hirek/bevalt-az-onlinekassza-horvatorszagban.html>
<http://www.croatiaweek.com/over-e1-billion-more-declared-since-fiscal-cash-registers-became-law-in-croatia/>

⁷⁷ <http://www.trademagazin.hu/en/hirek-es-cikkek/piaci-hirek/az-online-penztargetpek-rendszere-novelte-a-bevallott-beveleteket-horvatorszagban.html>

⁷⁸ <http://www.radio.cz/en/section/business/minister-to-cut-vat-rate-in-bid-to-mollify-restaurateurs-over-electronic-cash-registers>

⁷⁹ <http://www.trademagazin.hu/en/hirek-es-cikkek/piaci-hirek/az-online-penztargetpek-rendszere-novelte-a-bevallott-beveleteket-horvatorszagban.html>

Warto zwrócić uwagę na chorwackie problemy ze stosowaniem prawidłowych stawek podatku VAT przez przedsiębiorców – był to główny zdiagnozowany w wyniku przeprowadzonych kontroli obszar nieprawidłowości w kontekście funkcjonowania systemu kas online. Kolejnym było posiadanie w kasie zbyt dużej ilości gotówki w porównaniu z liczbą zarejestrowanych transakcji⁸⁰. Opisywany wcześniej model węgierski, z uwagi na szeroki zakres zaimplementowanych funkcji kontrolnych i zarządczych (w tym możliwość zdalnej aktualizacji stawek podatku VAT na kasach), daje dużo większe możliwości monitorowania istotnych aspektów fiskalizacji obrotu. W efekcie łatwiej eliminować najpopularniejsze metody oszustw podatkowych. Model węgierski jest zatem bardziej dojrzały oraz lepiej przystosowany do kontroli i prewencji w obszarze fiskalizacji.

Analizując model chorwacki, należy też zwrócić uwagę na skalę wdrożenia oraz dużą różnorodność stosowanych urządzeń, modeli, systemów operacyjnych i wersji oprogramowania. Chorwacja jest stosunkowo niewielkim krajem (liczącym niewiele ponad 4,2 mln ludności⁸¹), co oznacza również mniejszą niż w innych analizowanych krajach (czy rozważanym modelu dla Polski) liczbę kas podłączonych do systemu centralnego⁸². Dla takiej jak w Chorwacji skali wdrożenia (i liczby transakcji) model autoryzacji danych i paragonu przed jego wystawieniem przez system centralny może się sprawdzać. W przypadku istotnie większej populacji i większej liczby podłączonych do systemu kas / rejestrowanych transakcji pojawić się może w takim modelu ryzyko braku

wydajności całego systemu (duża liczba jednoczesnych zapytań do systemu, np. w trakcie szczytów zakupowych, może skutecznie zablokować cały system⁸³). W kontekście różnorodności urządzeń, modeli, systemów operacyjnych i wersji oprogramowania takie podejście może oznaczać problemy z zapewnieniem poprawności i integralności oprogramowania do fiskalizacji sprzedaży, jego monitorowania i uaktualniania. W modelu chorwackim szeroko stosowane są również urządzenia mobilne – tu z kolei należy mieć na uwadze m.in. kwestie bezpieczeństwa (ryzyko penetracji urządzeń mobilnych przez szkodliwe oprogramowanie) czy niedogodności i brak oczekiwanej funkcjonalności przy podłączaniu do urządzenia mobilnego takich urządzeń peryferyjnych, jak chociażby: czytnik kodów kreskowych, elektroniczna waga sklepową, wagę etykietującą, szufladę kasową, systemy monitoringu sklepowego.



⁸⁰ <http://www.porezna-uprava.hr/Dokumenti%20vijesti/Prezentacija%20Izvjescje%20o%20fiskalizaciji-2013godina.pdf>

⁸¹ <http://countrymeters.info/en/Croatia>

⁸² Nawet z uwzględnieniem dużego ruchu turystycznego.

⁸³ Jak istotne są kwestie wydajnościowe w przypadku dużych liczb, transakcji mogliśmy obserwować choćby podczas wyborów samorządowych w Polsce w 2014 r.

3.3 Czechy

W Republice Czeskiej także zdecydowano się podjąć kroki prowadzące do zwiększenia dochodów podatkowych i zmniejszenia luki podatkowej. Pomimo trudności w uchwaleniu nowych przepisów rząd doprowadził z początkiem 2016 roku do przyjęcia uchwały wprowadzającej model kas fiskalnych online, która zacznie obowiązywać jeszcze w tym samym roku.

System kas online (w języku angielskim nosi nazwę EET, a w języku czeskim E-tržby) będzie wdrażany stopniowo i będzie wykorzystywał doświadczenia krajów, które już dokonały przejścia na podobne systemy. Zakładany harmonogram wdrożenia przewiduje następujące fazy⁸⁴:

Faza 1

Od pierwszego dnia uruchomienia systemu – branża gastronomiczna i hotelarska (około 60 tysięcy podatników).

Faza 2

Około 3 miesiące od uruchomienia systemu – sprzedaż hurtowa i detaliczna (około 250 tysięcy podatników).

Faza 3

Około 15 miesięcy od uruchomienia systemu – pozostałe branże, z wyłączeniem wymienionych w fazie 4.

Faza 4

Około 18 miesięcy od uruchomienia systemu – rzemieślnicy i wybrane inne branże, np. transport, wolne zawody.

Docelowo system objąć ma 600 tysięcy przedsiębiorców, w tym rzemieślników i wszystkich usługodawców. Zaprojektowano go na obsłużenie około trzykrotnie większej liczby transakcji niż system chorwacki, a więc 30 milionów transakcji dziennie / 4 tysiące transakcji na sekundę⁸⁵. Opozycja zgłasza obawy, iż wdrożenie systemu będzie czasochłonne i kosztowne z perspektywy przedsiębiorców, nakładając na nich nadzwyczajnie duże koszty. Jeśli zdarzy się tak, że podatnik nie dopełni

obowiązku implementacji nowego rozwiązania, to będzie czekać go kara w wysokości 500 tysięcy CZK (około 18-19 tysięcy EUR).

Nowe rozwiązanie opierać się ma na obowiązku stałego kontaktu z systemem i raportowania transakcji. Dla systemu nie ma większej różnicy, z jakiego oprogramowania podatnik korzysta, a także, czy do raportowania wykorzystywany będzie komputer, tablet, telefon komórkowy czy kasa fiskalna – tak długo, jak przedsiębiorca wypełnia swoje zobowiązania dotyczące wysyłania danych fiskalnych i wystawia paragon elektroniczny⁸⁶.

Schemat funkcjonowania rozwiązania w momencie tworzenia tego raportu wygląda następująco:

1. W momencie dokonania transakcji podatnik zbiera niezbędne dane.
2. Wysła dane o transakcji, w formie pliku XML, do systemu (z wykorzystaniem urządzenia elektronicznego przystosowanego do tej operacji).
3. System odsyła potwierdzenie odbioru danych wraz z unikalnym kodem paragonu.
4. Klient otrzymuje paragon.
5. Klient może dokonać sprawdzenia, czy transakcja została zgłoszona i czy paragon został wystawiony elektronicznie poprzez stronę internetową systemu.

Według czeskiego ministra finansów koszt uruchomienia systemu nie przekroczy 317 milionów CZK (około 12 milionów EUR), a koszt rocznej obsługi wyniesie około 250 milionów CZK (około 9 milionów EUR)⁸⁷. Bazując na wstępnych analizach, Czesi liczą na dodatkowe wpływy z VAT-u w wysokości 18 mld CZK rocznie po pełnym wdrożeniu i uzyskaniu całkowitej funkcjonalności systemu, co stanowi równowartość około 666 mln EUR. Na rok 2016 rząd czeski uwzględnił jedynie 2 mld CZK (czyli około 75 mln EUR) dodatkowych wpływów, mając na uwadze stopniowe wdrażanie nowego modelu⁸⁸.

⁸⁴ <http://www.financnisprava.cz/en/financial-administration/electronic-records-of-sales>

⁸⁵ <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sales-registration-in-cr-to-differ-from-croatian-system/1228247>

⁸⁶ <http://www.financnisprava.cz/en/financial-administration/electronic-records-of-sales>

⁸⁷ <http://www.radio.cz/en/section/business/minister-to-cut-vat-rate-in-bid-to-mollify-restauranters-over-electronic-cash-registers>

⁸⁸ <http://www.intellinews.com/czech-coalition-finally-pushes-through-e-sales-registration-bill-90442/>

3.4 Turcja

W Turcji również wdrożono model kas online. Wszyscy przedsiębiorcy znajdują się na progu przejścia z kas starego typu na zupełnie nowe, a rząd intensyfikuje działania w walce z szarą strefą i przedsiębiorcami unikającymi płacenia podatków do budżetu. Stąd już od 2013 roku biznes w Turcji znajduje się w procesie przechodzenia z kas fiskalnych starej generacji do nowych urządzeń wysyłających do systemu dane o transakcji w momencie jej zawierania i integrujących wszystkie niezbędne do wdrożenia centralnej fiskalizacji funkcje (procesowanie kart płatniczych, diagnostyka online, zarządzanie kodami Price look-up i inne). Zmianą nie zostają jednak objęci sprzedawcy hurtowi ani podmioty wystawiające faktury. W porównaniu z przypadkiem węgierskim skala przejścia (stan docelowy) ze starego do nowego systemu w Turcji jest większa – około 2 milionów kas fiskalnych zostanie ostatecznie zamienionych na nowoczesne urządzenia zatwierdzone przez Turkish Revenue Administration (rynek szacuje, że wartość tego przejścia osiągnie wartość 1,6 mld USD). Jak dotąd implementacji dokonało ponad 120 tysięcy podatników, którzy wybrali wygodę i korzyści z wykorzystania nowych urządzeń zamiast czekać ze zmianą do ostatniej chwili⁸⁹. Przejścia do nowego systemu dokonać muszą podmioty, które wykorzystują mobilne POS-y, dostarczają towary do domów klientów lub otrzymują płatność gotówką. Na przykład kina, teatry, organizatorzy koncertów czy wydarzeń sportowych muszą wykorzystywać nowy system, jeśli chcą, żeby kasa fiskalna drukowała bilety na sprzedawane wydarzenia⁹⁰.

Centralny system fiskalny w Turcji funkcjonuje w podobny sposób do węgierskiego, jednakże istnieje jedna zasadnicza różnica w architekturze systemu – w zakresie sposobu komunikacji między kasami rejestrującymi a systemem centralnym. Na Węgrzech

wykorzystuje się dedykowany APN – wydzielony i zamknięty kanał komunikacji, do którego wyłącznie NAV ma dostęp (oraz przedsiębiorcy / posiadane przez nich kasy, pracujące w systemie online). W Turcji stosuje się odpowiedni kanał VPN, za pośrednictwem którego zestawiane są połączenia między kasą a systemem centralnym. Dzięki temu, że jest to VPN, a nie APN, producent kas ma możliwość nawiązania dwustronnej komunikacji z kasą, a przez to może wysyłać do kas różne usługi oraz odbierać określone komunikaty od podłączonych kas. Oczywiście sama transmisja danych niezbędnych dla funkcjonowania modelu fiskalizacji online odbywa się bezpiecznym kanałem i trafia od odpowiednich struktur rządowych. Przy zastosowaniu połączenia VPN cała komunikacja (zarówno z systemem centralnym, jak i dostawcami usług) jest przesyłana przy wykorzystaniu karty MIM.

Efektywne podejście z wykorzystaniem kanału VPN obniża koszty implementacji dla administracji – na Węgrzech (wykorzystanie dedykowanego APN) koszty wdrożenia poniosło wyłącznie NAV, a w Turcji (wykorzystanie VPN) część kosztów uruchomienia i utrzymania przenoszona jest na producenta kas, który angażuje się finansowo w celu uzyskania dostępu do kanału komunikacji.

Obecnie przedsiębiorcy tureccy stoją przed dokładnie analogiczną sytuacją, co węgierscy w 2013 roku. Rząd ustalił terminy przejścia poszczególnych grup podatników na sprzęt nowej generacji i przyłączenie do systemu centralnego, jednakże bazował na innych kryteriach niż Węgrzy. W przypadku Turcji podstawowym kryterium doboru grup podatników jest wysokość przychodu, stąd plan wdrożenia prezentuje się następująco:

- Do 1 kwietnia 2016 obowiązek przejścia na nowy system dla podatników, których sprzedaż lub przychody przekroczyły 1 mln TRY w roku 2014;

⁸⁹ <http://bkm.com.tr/wp-content/uploads/2015/12/Turkey-Advance-Payments-Report1.pdf>

<http://www.salesdatacontroller.com/turkey-upgrading-2-million-fiscal-cash-registers/>

<http://www.hurriyetdailynews.com/us-giant-verifone-acquires-stake-in-turkish-company.aspx?PageID=238&NID=97693&NewsCatID=345>

⁹⁰ http://www.gide.com/sites/default/files/gide_turkey_monthlylegalupdate_en_jan2016_0.pdf



- Do 1 lipca 2016 dla podatników, których sprzedaż lub przychody mieściły się w przedziale 1 mln – 500 tys. TRY w roku 2014;
- Do 1 października 2016 dla podatników, których sprzedaż lub przychody mieściły się w przedziale 500 tys. – 150 tys. TRY w roku 2014;
- Do 1 stycznia 2017 dla podatników, których sprzedaż lub przychody były poniżej 150 tys. TRY w roku 2014, a także dla podatników, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą w roku 2015.

Daty wskazują ostateczny termin, do którego należy wymienić kasy rejestrujące, ale jeśli pamięć fiskalna kasy zostanie zapełniona wcześniej, to nie będzie wymieniona – w takiej sytuacji przejście na sprzęt nowej generacji staje się koniecznością, bez względu na wolę podatnika kwalifikującego się do powyższych grup.

Jeśli chodzi o podatników, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą po 1 stycznia 2016 roku, są oni zobowiązani do zaaplikowania o przyłączenie do systemu centralnego w przeciągu 30 dni (lub 60 dni w przypadku niektórych regionów) od dnia rozpoczęcia działalności.

Kasę można nabyć wyłącznie od certyfikowanych przez rząd dostawców kas fiskalnych⁹¹ (aktualnie jest ich niewielu, negocjacje z kolejnymi trwają). Procedura uzyskania kasy fiskalnej nowej generacji wygląda bardzo podobnie do procedury stosowanej na Węgrzech:

1. Podmiot gospodarczy, który jest zobowiązany do używania nowych POS-ów, musi zaaplikować do swojego urzędu skarbowego o specjalne pozwolenie na kasę fiskalną. Pozwolenie musi wskazywać, ile kas fiskalnych podatnik zamierza kupić.
2. Z wykorzystaniem pozwolenia podatnik udaje się do certyfikowanego dostawcy kas rejestrujących nowej generacji i kupuje urządzenie.
3. W momencie, w którym podatnik posiada już urządzenie/a, aplikuje do odpowiednich komórek rządowych o zainstalowanie na swoich kasach rejestrujących specjalnego oprogramowania dającego dostęp do systemu centralnego.
4. Oprogramowanie zostaje zainstalowane tak szybko jak jest to możliwe i urządzenie staje się w pełni funkcjonalne.

Dla posiadaczy specjalnych kart (Türkiye Finans Business Card, Happy Card, Faal Card, Siftah Card) możliwy jest zakup kas rejestrujących nowej generacji w formie ratalnej (płatność rozłożona na 36 miesięcy)⁹².

⁹¹ <http://www.turkiyefinans.com.tr/en-us/sme/pos-services/Pages/cash-register-pos.aspx>

⁹² http://www.gide.com/sites/default/files/gide_turkey_monthlylegalupdate_en_jan2016_0.pdf

4

Studium przypadku dla Polski

4.1 Analiza sytuacji w Polsce – wybrane zagadnienia w zakresie dochodów podatkowych skarbu państwa

4.1.1 Struktura dochodów budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w Polsce oparte są w znakomitej większości na dochodach podatkowych, których udział w całkowitych dochodach państwa oscyluje w ostatnich latach wokół 90%. **Podatki pośrednie, w tym VAT,**

stanowią ponad 70% dochodów podatkowych. Sam podatek od towarów i usług jest najistotniejszym elementem składowym dochodów skarbu państwa – w ostatnich siedmiu latach odpowiadał za 40-45% dochodów ogółem. Poniższa tabela prezentuje kształtowanie się dochodów skarbu państwa w latach 2010-2016.

Tabela 4. Struktura dochodów budżetu państwa w latach 2010-2016 (w mld PLN)

Kategoria	Lata						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Dochody podatkowe	222,6	243,2	248,3	241,7	254,8	269,8	276,1
Podatki pośrednie	165,2	180,2	181,9	175,4	187,1	199,5	194,1
VAT	107,9	120,8	120,0	113,4	124,3	134,6	128,7
Akcyza	55,7	57,9	60,5	60,7	61,6	63,6	64,1
Podatek od gier	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4
Podatek dochodowy od osób prawnych	21,8	24,9	25,1	23,1	23,3	24,5	26,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	35,6	38,1	39,8	41,3	43,0	44,4	46,9
Od kopalín	-	-	1,4	1,9	1,4	1,5	1,5

Kategoria	Lata						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Tonażowy	-	-	-	-	-	-	-
Od instytucji finansowych	-	-	-	-	-	-	5,5
Od sklepów wielopowierzchniowych	-	-	-	-	-	-	2,0
Podatki zniesione	-	-	-	-	-	-	-
Dochody niepodatkowe	24,5	32,3	37,1	36,0	27,2	25,8	35,9
Środki z UE i inne nie do zwrotu	3,2	2,1	2,2	1,5	1,5	1,5	1,7
Razem dochody	250,3	277,5	287,6	279,2	283,5	297,2	313,8
Udział VAT-u w dochodach ogółem	43,1%	43,5%	41,7%	40,6%	43,8%	45,3%	41,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z załączników do ustaw budżetowych z lat 2010-2016, wykonanie budżetu dla lat 2010-2014 i plan(*) budżetu dla lat 2015-2016

Analiza powyższej tabeli prowadzi do kilku wniosków. Dochody podatkowe prezentują dość stabilny trend wzrostowy, przekłada się to na stabilny wzrost dochodów ogółem. Od 2010 roku nastąpił wzrost dochodów ogółem o ponad 25%, a dochodów podatkowych o około 24%. Wolniej wzrastały dochody z tytułu podatku VAT, osiągając na przestrzeni analizowanych lat wzrost o ok. 19%. W roku 2011 nastąpiło podniesienie podstawowej stawki VAT-u (z 22% do 23%), co powinno przełożyć się na dodatkowy wzrost w tej kategorii dochodów. Niemniej stało się odwrotnie, wpływy z tytułu podatku VAT w latach 2012-2013 malały – zarówno w ujęciu wartościowym, jak i w relacji do dochodów skarbu państwa ogółem. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy

wymienia się ograniczoną konsumpcję Polaków, można również doszukiwać się zwiększenia aktywności w zakresie unikania opodatkowania (wzrost luki podatkowej o 7-8% w tym okresie).

Podstawowa stawka VAT-u w Polsce to 23%, obecnie jedna z wyższych w Europie. Obowiązuje ona od 1 stycznia 2011 roku, jako tymczasowa, do 31 grudnia 2016⁹³. Oprócz podstawowej są również dwie stawki obniżone – 8% dla np. winogron, owoców tropikalnych, cytrusowych i oleistych, sadzonek drzew i krzewów, drewna opałowego, mięsa, ryb i zwierząt żywych, a także stawka 5%, która obejmuje podstawowe produkty żywnościowe (np. chleb, nabiał, przetwory mięsne, produkty zbożowe: mąka, kasze, makaron, soki), książki drukowane oraz wydawane na

dyskach, taśmach i innych nośnikach, a także czasopisma specjalistyczne. Dla porównania stawki podatku od towarów i usług na Węgrzech są nieznacznie wyższe: podstawowa 27%, stawki obniżone 18% dla usług hotelarskich oraz 5% na np. książki i leki^{94 95}.

Aktualna sytuacja fiskalna w Polsce jest podobna do tej, w której rząd węgierski zdecydował się na wdrożenie systemu kas online (m.in. poziom luki podatkowej, deficyt budżetowy) – które to działanie, jak wskazywaliśmy w poprzednich częściach raportu, przyniosło bardzo pozytywne skutki. **W Polsce również nadszedł czas na zdecydowane kroki zapobiegawczo-naprawcze, nakierowane na problem luki podatkowej.**

⁹³ Poprzednia podstawowa stawka podatku VAT wynosiła 22%.

⁹⁴ <http://www.finanse.mf.gov.pl/vat/stawki-podatkowe> <http://abc-podatki.pl/stawki-vat/>
<http://aktyprawne.poznajpodatki.pl/podatek-od-towarow-i-uslug-vat/ustawa-o-vat-wykaz-towarow-i-uslug-opodatkowanych-stawka-podatku-w-wysokosci-7/>

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

⁹⁵ http://www.worldwide-tax.com/hungary/hun_vat.asp

4.1.2 Problem szarej strefy oraz luki podatkowej

Polska, podobnie jak Węgry, mierzy się z problemem dużych rozmiarów luki podatkowej. W przypadku obu krajów luka podatkowa dotyczy przede wszystkim podatku VAT. W porównaniu z Węgrami, gdzie luka podatkowa utrzymuje się na w miarę stabilnym poziomie, w Polsce jest ona podatna na wahania⁹⁶.

Tabela 5 Luka podatkowa (VAT) w Polsce w latach 2003-2013⁹⁷

Kategoria	Lata										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Luka podatkowa w mln EUR	2 908	2 977	1 916	1 211	511	2 743	6 038	6 051	6 837	9 391	10 131
Luka podatkowa jako procent należności podatkowych	18	17	9	5	2	9	20,8	18,1	18,7	25,3	26,7
Luka podatkowa jako procent zrealizowanych należności podatkowych	22,0	20,5	9,9	5,3	2,0	9,9	26,3	22,1	23,0	33,9	36,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z raportów „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States; TAXUD/2012/DE/316 FWC No. TAXUD/2010/CC/104” lipiec 2013 (lata 2003-2011) i „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States 2015 Report; TAXUD/2013/DE/321 FWC No. TAXUD/2010/CC/104” maj 2015 (lata 2012-2013).

Jak pokazuje powyższe zestawienie, **problem luki podatkowej w Polsce jest poważny i ma tendencję do pogłębiania się. Rozmiar luki podatkowej plasuje nas wśród tych krajów Unii Europejskiej, które najgorzej radzą sobie z tym zagadnieniem** (Litwa, Słowacja, Grecja, Włochy, Czechy). Zgodnie z wcześniej wspomnianymi wahaniami rozmiaru luki w Polsce za przykład może posłużyć fakt, że między 2004 a 2007 rokiem luka podatkowa zmalała aż o 15 punktów procentowych, osiągając poziom, który spotykany jest wyłącznie w absolutnej czołówce krajów UE (Holandia, Dania, Irlandia, Malta). Wraz z początkiem kryzysu finansowego w latach 2007-2009 luka podatkowa gwałtownie rosła, osiągając ostatecznie bardzo wysoki

poziom. Od tamtego czasu problem zdążył już osiągnąć alarmujący poziom. Próbuąc równoważyć budżet oraz poszukując sposobów na zwiększenie dochodów skarbu państwa, polski rząd od lat obiecuje podjąć zdecydowane działania zmierzające do zwiększenia przychodów podatkowych, w szczególności poprzez redukcję tzw. szarej strefy, a tym samym redukcję luki podatkowej.

Należy pamiętać, że wysokość luki podatkowej zależy głównie od skuteczności ściągania przez administrację należnych wpływów z podatku VAT. Jednakże sama ściągalskość VAT-u zależy od wielu czynników, a oszustwa podatkowe to tylko jeden z jej elementów. Do innych czynników działających na niekorzyść budżetu państwa należą na przykład:

- niezarejestrowane transakcje;
- uchylanie się od opodatkowania;
- wyłudzenia podatkowe;
- opóźnienia w regulowaniu zobowiązań między przedsiębiorstwami;
- błędy księgowe;
- bankructwa.

Dlatego właśnie – powracając jeszcze do wspomnianego kryzysu finansowego, który spowodował falę bankructw wśród przedsiębiorstw nie tylko w Polsce, ale i na świecie – część negatywnych zmian w pierwszym okresie kryzysu można wytłumaczyć znikaniem podmiotów z rynku. Jednakże rozmiar luki później jedynie się powiększał, co może oznaczać, że podatnicy w dużej części

zmienili swoje podejście do uczciwego płacenia podatków i rozmiar luki obecnie nie powinien być tłumaczony wyłącznie upadaniem przedsiębiorstw.

Sumując wszystkie wartości szacowanych przez KE luk podatkowych z ostatnich lat w Polsce (2009-2013), otrzymujemy kwotę ok. 38,5 mld podatkowych. Daje to około 150 mld PLN. Dla porównania niektóre wydatki planowane w budżecie na rok 2016 to:

- Oświata i szkolnictwo wyższe – 17,1 mld PLN;
- Obrona narodowa – 28,4 mld PLN;
- Ochrona zdrowia – 7,2 mld PLN;
- Dofinansowanie ZUS-u – ok. 52 mld PLN.

Mając na uwadze powyższe, **rozwiązanie problemu ściągłości VAT-u powinno być jednym z priorytetów polskiego rządu**, ponieważ pozwoliłoby na zmniejszenie poziomu deficytu budżetu państwa lub umożliwiłoby sfinansowanie dodatkowych działań prorozwojowych.

Luka podatkowa jest elementem szerszego zagadnienia, jakim jest szara strefa⁹⁸. Głównym kryterium klasyfikującym daną działalność gospodarczą do szarej strefy jest tworzenie wartości dodanej, która wymyka się tradycyjnej obserwacji statystycznej prowadzonej przez narodowe urzędy statystyczne⁹⁹. Tworzą ją m.in. problemy związane z:

- handlem produktami nielegalnego pochodzenia,
- handlem nielegalnymi produktami lub usługami,
- nielegalną formą sprzedaży,
- nierejestrowanym zatrudnieniem lub
- niezarejestrowanymi transakcjami.

Uwzględniając wpływ pieniędzy wszystkich wyżej wymienionych elementów, GUS ocenia, że w ostatnich latach 2009-2012 szara strefa wynosiła

około 12,6-14,5% polskiego PKB (tabela GUS obok), a w 2014 osiągnęła poziom około 214 mld PLN.

Szara strefa nie jest tworem jednorodnym. Dzieli się ona na dwie, różne od siebie części – aktywną i pasywną. **Aktywna** szara strefa cechuje się tym, że obie strony transakcji umawiają się na uregulowanie płatności za usługę (lub towar) bez wystawienia faktury (lub paragonu), tudzież dwie strony świadomie nawiązują współpracę o charakterze stosunku pracy bez stosownej umowy lub z umową uwzględniającą jedynie część faktycznie realizowanych prac (i wynagrodzenia za nie). W takiej sytuacji obie strony transakcji są świadome nielegalnej aktywności i obie strony robią to świadomie dla zysku. Pasywna szara strefa cechuje się tym, że tylko sprzedawca lub usługodawca (lub pracodawca) osiąga korzyść z tytułu niezarejestrowania transakcji (lub umowy) – np. gdy klient płaci za obiad w restauracji lub za towar w sklepie osiedlowym i wychodzi niezainteresowany otrzymaniem paragonu, co przedsiębiorca wykorzystuje i nie rejestruje transakcji. Pasywna część szarej strefy jest istotnie większa niż część aktywna, ponieważ obecnie (dane na 2014 rok) w Polsce ma ona wymiar ok. 10,6% PKB, czyli wielokrotnie więcej niż część aktywna. Wpływ na to ma również fakt, że w przypadku pasywnej części szarej strefy transakcji jest więcej, ale na mniejsze kwoty, często rozliczane w gotówce w miejscach, gdzie nie są dostępne terminale płatnicze, co wyklucza możliwość płatności elektronicznych. W przypadku aktywnej części szarej strefy transakcje są na wyższe kwoty (stąd motywacja obu stron w szukaniu korzystniejszych warunków zawarcia np. umowy remontu czy usług budowlanych), ale są rzadsze.¹⁰⁰

⁹⁸ Definicji tego zjawiska w literaturze znaleźć można wiele. Główny Urząd Statystyczny stosuje określenie „szara gospodarka”. Używa się również nazwy „gospodarka nieformalna”, „gospodarka nieobserwowalna”, „gospodarka w cieniu”, wykorzystując tłumaczenie z języka angielskiego shadow economy, „gospodarka drugiego obiegu”, „gospodarka ukryta”, „gospodarka podziemna”, „gospodarka gotówkowa” czy „czarna gospodarka”.

⁹⁹ „Szara strefa w polskiej gospodarce”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2014

¹⁰⁰ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykuly/szara-strefa-w-polsce-placenie-karta-mogliby,226,0,2054114.html>

Tabela 6 Szacunki udziału szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) w tworzeniu PKB w latach 2010-2013 (w proc.)

Elementy szarej strefy		Lata			
		2010	2011	2012	2013
Działalność „legalna”	Działalność ukryta	8,6	7,9	9,5	9,8
	Działalność nieformalna	3,3	3,5	3,7	3,9
Działalność nielegalna		0,7	0,7	0,8	0,8
Szara strefa (razem)		12,6	12,1	14,0	14,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, marzec 2016

Badania przeprowadzone przez GUS pokazują również, że na rozmiar szarej strefy największy wpływ miała działalność nieewidencjonowana przez zarejestrowanie podmioty. **Ukrywanie części dochodów legalnie działającej firmy na przestrzeni lat 2010-2013 wynosiło przeciętnie około 9% PKB, czyli około 66% całej szarej strefy.** Pozostała część szarej strefy pochodziła z wynagrodzeń osób fizycznych z tytułu wykonywania nierejestrowanej pracy. **Największy udział w szarej strefie mają branże: remontowo-budowlana, handel i naprawa pojazdów samochodowych, a także zakwaterowanie i gastronomia.** W 2013 szara strefa w tych obszarach stanowiła 8,7% PKB^{101 102}.

Tabela 7 Szacunki udziału szarej strefy w tworzeniu PKB w latach 2010-2013 (w proc.), w podziale na sekcje PKD

Sekcje PKD		Lata			
		2010	2011	2012	2013
Przemysł		1,3	1,1	1,4	1,5
Budownictwo		2,4	2,4	2,5	2,6
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia		5,8	5,6	6,1	6,1
Transport i gospodarka magazynowa		0,6	0,4	0,6	1,0
Obsługa rynku nieruchomości		1,0	1,1	1,6	1,4
Pozostałe sekcje		1,5	1,5	1,8	1,9
Szara strefa (razem)		12,6	12,1	14,0	14,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, marzec 2016

¹⁰¹ <http://wyborcza.biz/biznes/1,148065,19490333,polska-szara-strefa-czyli-70-dni-w-podziemiu.html#ixzz44TtFWJ2b>

¹⁰² www.ibnrg.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf

4.1.3 Wyzwania bieżącej polityki fiskalnej¹⁰³

Polska, od czasów zmian ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, rokrocznie notuje deficyt budżetowy – czyli wydatki państwa przewyższają wpływy do skarbu państwa w danym roku fiskalnym. Przekłada się to na rosnący nieustannie dług publiczny¹⁰⁴. Poziom polskiej gospodarki rośnie, zwiększa się też poziom zamożności Polaków, wciąż jednak państwo odgrywa bardzo ważną rolę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, wyrównywaniu szans i potencjałów rozwojowych, dbaniu o sprawiedliwość społeczną. Zapewnianie środków na funkcjonowanie choćby takich systemów i obszarów, jak: ubezpieczenia społeczne, opieka zdrowotna, nauka i edukacja, badania i rozwój, obronność i bezpieczeństwo, szeroko pojęta administracja publiczna, różnorodne programy i inicjatywy społeczne, obsługa długu publicznego pochłania bardzo duże środki po stronie wydatków państwa. Po stronie przychodów mamy do czynienia z nieustającym procesem poszukiwania nowych źródeł przychodów lub zwiększania efektywności generowania przychodów w już istniejących źródłach, połączonym z nieodzownym podejmowaniem prób wyważenia tych działań (zwiększających przychody skarbu państwa) z obciążeniem, jakie one generują dla obywateli i przedsiębiorców. Nasz kraj dopiero niedawno uzyskał pozytywną decyzję Komisji Europejskiej w sprawie zdjęcia procedury nadmiernego deficytu¹⁰⁵. Na koniec roku 2015 poziom deficytu budżetowego wyniósł 2,8% PKB, natomiast dług publiczny szacowany był na 220 mld EUR (49% PKB)¹⁰⁶.

Wspomniano wyżej o problemie szarej strefy i luki podatkowej jako o bardzo istotnych obszarach dla zwiększania transparentności gospodarki oraz uczciwości obrotu, a także odzyskania

traconych (nieujawnionych) dochodów podatkowych. Mając na uwadze strukturę przychodów skarbu państwa, a także dbałość o możliwie dobry stan finansów publicznych oraz ograniczanie przywołanego wyżej deficytu budżetowego, ograniczanie luki podatkowej i zwiększanie ściągальności podatku VAT staje się priorytetem. Luka podatkowa w Polsce notuje aktualnie wysokie poziomy, plasując Polskę wśród najgorzej radzących sobie z tym problemem krajów UE. Tym samym walka z luką podatkową jest podwójnie istotna.

Polityka fiskalna w Polsce ma przed sobą wiele wyzwań, związanych z sytuacją gospodarczą w kraju i na świecie, sytuacją geopolityczną, sytuacją demograficzną, stanem finansów publicznych w kraju czy rozpoczętym niedawno ostatnim okresem dostępności dużych środków unijnych, umożliwiającym podejmowanie różnorodnych inwestycji. Kluczowe z tych wyzwań można podsumować następująco:

- **potrzeba bilansowania / zmniejszenia nierównowagi budżetowej**, aby utrzymać się poza procedurą nadmiernego deficytu;
- **ograniczenie wzrostu wydatków publicznych** podczas ożywienia gospodarczego (polityka antycykliczna);
- **konieczność współfinansowania inwestycji ze środków z Unii Europejskiej – aby wykorzystać środki unijne, Polska musi zapewnić środki na tzw. wkład własny**;
- **poszukiwanie środków dla sfinansowania nowych programów społecznych czy prorozwojowych**, inicjowanych przez obecny rząd.

Podjęcie działań w odpowiedzi na wszystkie z wymienionych wyżej wyzwań będzie bardzo trudne. Niemniej

z pewnością rząd poszukiwał będzie sposobów, aby tego dokonać. Ma to szczególne znaczenie w obliczu zainicjowanych lub zapowiedzianych programów / zmian, realizujących złożone przez partię rządzącą obietnice wyborcze – poniżej zamieszczamy listę wybranych inicjatyw wraz z szacowanymi ich kosztami:

- Program 500+ – flagowy projekt rządowy, który został już wdrożony, a jego popularność jest bardzo wysoka (w krótkim czasie złożono 1,4 mln wniosków, w tym 400 tys. online). Koszty funkcjonowania programu w 2016 roku, ze względu na jego uruchomienie w kwietniu, wyniosą 17 mld zł, a od 2017 roku 22–23 mld zł rocznie¹⁰⁷.
- Obniżenie wieku emerytalnego – powrót do wartości wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn sprzed reformy w 2012 roku obciąży budżet w trochę mniejszym stopniu niż program 500+. Według ekspertów łączny koszt dla finansów publicznych w ciągu najbliższych trzech lat wyniesie około 40 mld zł, w tym dla budżetu państwa około 30 mld zł¹⁰⁸.
- Podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. PLN – według szacunków podwyższenie kwoty wolnej będzie oznaczało zmniejszenie przychodów z PIT o około 18-20 mld zł. Dodatkowo mając na względzie fakt, że PIT zasila budżety jednostek samorządowych (37% wpływów z PIT), to podniesienie kwoty wolnej będzie skutkowało utratą około 10 mld złotych rocznie (z 18-20 mld wspomnianych wcześniej) z budżetów samorządów. Dla większości samorządów utrata prawie 20% wpływów z PIT to ogromny problem, dla części z nich może nawet oznaczać brak płynności finansowej¹⁰⁹.
- Bezpłatne leki dla seniorów – reforma najmniej obciążająca budżet, ponieważ nałożono na nią ograniczenie w postaci założenia, że w latach 2016-2025 maksymalny limit wydatków z budżetu państwa w konsekwencji tej reformy wyniesie 8,6 mld zł. Dodatkowo określono, że w pierwszym roku koszt funkcjonowania ustawy będzie na poziomie ok. 0,5 mld zł¹¹⁰.

¹⁰³<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykuly/szydlometr-money-pl-zly-wynik-rzadu-pis,771,2043725.html>

¹⁰⁴W ujęciu nominalnym. W relacji do PKB zdarzały się okresy, gdy wielkość długu publicznego malała (jako % PKB Polski w danym roku).

¹⁰⁵Z definicji tej procedury (i warunkach brzegowych jej stosowania) można zapoznać się m.in. tu: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=CB1926B8D1C08F7CC1257A7100324798&litera=P&SessionID=DKCH3DU27U>

¹⁰⁶<http://www.fakt.pl/finanse/deficyt-budzetowy-2016-uchwalony-rzad-zadluzyl-sie,artykuly,599187.html> <https://www.wprost.pl/521925/Rzad-przyjal-budzet-na-rok-2016-Dlug-publiczny-wzrosnie-do-niemal-50-proc-PKB>

¹⁰⁷<http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/518591,sergiusz-prokurat-program-500-plus-to-powod-do-wstydu.html>

¹⁰⁸<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykuly/skad-pis-wezmie-pieniadze-na-obnizenie-wieku,192,0,1995968.html>

¹⁰⁹<http://www.polskieradio.pl/42/276/Artykuly/1547242,Podniesienie-kwoty-wolnej-od-podatku-zdemoluje-samorzadowe-finanse>

¹¹⁰<http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/bezplatne-leki-dla-seniorow-sprawdz-szczegoly-projektu,604233.html>

- Obniżenie CIT – kolejna pozycja na liście reform (zarówno rządu, jak i partii opozycyjnych). Według wyliczeń Nowoczesnej obniżenie CIT do 15% wiązać się będzie z kosztami w wysokości 7,2 mld zł¹¹¹.

Mając na względzie przytoczone wyżej wyzwania polityki fiskalnej, w tym planowane lub już wdrażane reformy, **konieczne jest wdrożenie zdecydowanych kroków znacznie zwiększających ściągalność podatku VAT i poprawiających kontrolę nad podatnikami**, zmniejszając tym samym szarą strefę i ograniczających lukę podatkową.

¹¹¹ <http://wyborcza.biz/biznes/1,147752,19616731,nowoczesna-chce-15-proc-podatku-citi-i-wiekszej-kwoty-wolnej.html>



4.2 Wybrane dotychczasowe działania w zakresie zmniejszania luki podatkowej

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat rządy w Polsce podejmowały różne działania zmierzające do ograniczenia szarej strefy i luki podatkowej, a tym samym zwiększenia wpływów podatkowych. Aktualnie szacowana wielkość szarej strefy oraz wysokość luki podatkowej wskazują, że działania te nie przyniosły spodziewanych długofalowych efektów. Poniżej przywołujemy i opisujemy kilka inicjatyw rządowych w tym zakresie.

4.2.1 Rozszerzenie obowiązku stosowania kas fiskalnych

Dążenie do znalezienia szybkiego i skutecznego rozwiązania problemu fiskalizacji obrotu widać w działaniach wszystkich rządów od ponad dekady. Pierwszym krokiem ku pełnej fiskalizacji gospodarki było rozszerzenie obowiązku stosowania kas fiskalnych z 2004 roku. Następnie, na przestrzeni 12 kolejnych lat, dokonano kilku rozszerzeń tego obowiązku. Pozwalało to za każdym razem objąć coraz szerszy zakres branż i zawodów, pozostawiając coraz węższy krąg branż niepodlegających obowiązkowej fiskalizacji. Do zawodów, które dopiero niedawno dołączyły do grona objętych obowiązkiem fiskalizacji, należą np. lekarze, którzy w efekcie rozszerzenia z 2015 roku muszą mieć kasę fiskalną bez względu na generowane obroty.

Wprowadzanie kas fiskalnych do polskiej gospodarki odbywało się stopniowo. Obowiązek posiadania kas fiskalnych zakładał, że każdy przedsiębiorca musi posiadać kasę, ale znaczna część podmiotów podlegała zwolnieniom podmiotowym (np. podatnik nieosiągający obrotów w roku podatkowym powyżej 20 tys. PLN, był automatycznie zwolniony) lub przedmiotowym (np. usługi lekarskie). Stąd od momentu wprowadzenia

pierwszego obowiązku ewidencji transakcji na kasie rejestrującej z roku na rok zwolnienia z posiadania kas były stopniowo ograniczane i prawo do zwolnienia było zabierane. Według ostatniej nowelizacji ustawy z 2015 roku zwolnienie podmiotowe przestało obowiązywać dla konkretnych usług warsztatów samochodowych, stacji diagnostycznych pojazdów, lekarzy i dentystów, prawników, fryzjerów i kosmetyczki oraz części usług lokali z branży gastronomicznej, ponieważ tam ministerstwo dopatrzyło się w 2014 r. najwięcej nadużyć w zakresie ewidencjonowania sprzedaży. Nadużycia te polegały na unikaniu płacenia należnych podatków poprzez deklarowanie tylko pewnej części sprzedaży, w celu nieprzekroczenia limitu 20 tys. PLN i wykorzystania zwolnienia podmiotowego. Rok 2016 jest ostatnim rokiem¹¹², w którym zastosowanie znajdą tymczasowe zwolnienia, co oznacza, że począwszy od roku 2017, każdy przedsiębiorca sprzedający na rzecz konsumentów będzie miał obowiązek zakupu kasy fiskalnej. Celem ograniczenia zwolnień i doprowadzenia do sytuacji, w której docelowo ci podatnicy będą musieli wydawać paragony fiskalne, jest ochrona uczciwych przedsiębiorców i konsumentów, a także osiągnięcie transparentnej gospodarki¹¹³ o minimalnym możliwym udziale szarej strefy.

Efektem rozszerzania obowiązku posiadania kasy fiskalnej jest wyraźny wzrost obrotów tuż przed wdrożeniem i po jego zakończeniu, w grupach obejmowanych obowiązkiem.

Wyzwaniem natomiast wciąż pozostaje utrzymanie wyższego poziomu ujawnionych obrotów (a tym samym zwiększonych wpływów podatkowych) w kolejnych okresach. Według danych MF wzrost obrotów w grupie podatników objętych obowiązkiem stosowania kas fiskalnych od 1 stycznia 2015 r. wyniósł

około 31 %, a wpływy z VAT-u pochodzące od tej grupy wzrosły o 17,4 %.

Dla porównania przedsiębiorcy, którzy już posiadali kasy, wykazali jedynie 5 % wzrost obrotów¹¹⁴. Aparat skarbowy nie ma aktualnie wystarczających zasobów i narzędzi, aby prowadzić częste kontrole rzetelności rejestracji obrotu na kasach fiskalnych – część podatników z czasem staje się bardziej skłonna do unikania rejestrowania części transakcji, nie rośnie więc (a czasem wręcz spada) skala rejestrowanych (ujawnionych) obrotów.

System zachęt i sankcji

Na przestrzeni lat sposoby zachęty i sankcjonowania podatników odnośnie zakupu i stosowania kas nie zmieniły się znacznie. Różnice pojawiły się jedynie w sytuacjach dotyczących motywowania przedsiębiorców do szybszego przejścia na kasy fiskalne. Do środków zachęty należy zwłaszcza możliwość odliczenia części kosztów nabycia kasy. Wartość pieniężna i procentowa w odniesieniu do kosztu całkowitego kasy zmieniała się w ostatnich latach. Obecnie można odliczyć do 90 % kosztu zakupu pierwszych kas (ale nie więcej niż 700 PLN na jedną kasę), potem każda dokupowana kasa (która nie była zgłoszona razem z wcześniejszymi w momencie pierwszej fiskalizacji) już nie podlega odliczeniu¹¹⁵.

Aby móc skorzystać z możliwości odliczenia części kosztów zakupu kasy, należy:

- być właścicielem kasy (leasing, dzierżawa, czy odkup od innej firmy nie kwalifikują do odliczenia);
- posiadać dowód zapłaty całej należności za kasę;
- posiadać kasę, która w momencie zakupu posiada ważną homologację MF;
- złożyć oświadczenie o liczbie i miejscu instalacji kas;
- w ciągu 7 dni od dokonania fiskalizacji kas powiadomić MF o dokonaniu fiskalizacji;
- użytkować kasę zgodnie z przepisami¹¹⁶.

¹¹² <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/kasy-fiskalne/735561,Kasy-fiskalne-2016-ostatni-rok-zwolnienia.html>

¹¹³ <http://sigmapartner.pl/artykul/2016-ostatni-rok-bez-kasy-fiskalnej-czy-rowniez-dla-twojej-firmy/>

¹¹⁴ <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/kasy-fiskalne/736786,Skutki-likwidacji-zwolnienia-z-obowiazku-stosowania-kas-fiskalnych.html>

¹¹⁵ Wcześniej pozwalano na przykład odliczyć połowę kosztów zakupu pierwszej kasy (ale nie więcej niż 2500 PLN na kasę).

¹¹⁶ <http://www.profinet.pl/urazdenia-fiskalne.html>

Wydawać by się mogło, że pokrycie do nawet 90% kosztów zakupu kasy jest znacznym obciążeniem dla budżetu, jednakże realia wyglądają inaczej (zwłaszcza w kontekście generowanych zwiększonych dochodów podatkowych). Przywołując ponownie zmiany wprowadzone rozporządzeniem z listopada 2014 r. (zniesienie od 1.01.2015 r. zwolnień z obowiązku korzystania z kas fiskalnych dla określonych grup podmiotów), zaobserwowano efekt w postaci zainstalowania ponad 50 tys. kas po wejściu w życie nowych przepisów¹¹⁷. W efekcie kosztowało to budżet państwa około 55 mln PLN (o 7 mln więcej niż pierwotnie zakładano). Jednakże MF szacowało, że od momentu rejestracji kas do końca 2015 roku budżet osiągnie dodatni efekt netto (po odjęciu kosztów dofinansowania zakupu kas) w wysokości ok. 46 mln PLN (z tytułu większego poboru VAT), a w kolejnym roku różnica będzie już trzycyfrowa – 125 mln PLN. Ostatecznie okazało się, że w 2015 roku osiągnięto zysk w wysokości 35 mln PLN, a szacunki dodatniego efektu na rok 2016 obniżono do 120 mln PLN¹¹⁸.

Jeśli chodzi o sposoby sankcjonowania podatników, którzy nie stosują się do rozporządzenia o obowiązku fiskalizacji, są one takie same od ponad 12 lat i polegają m.in. na:

- obciążeniu podatnika dodatkowym zobowiązaniem podatkowym w wysokości 30% kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, licząc czas od rozpoczęcia ewidencji za pomocą kasy fiskalnej (nie dotyczy osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność);
- wykluczenie z możliwości otrzymania zwrotu kosztów za zakup kasy;
- w przypadku osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą oraz spółek osobowych może zostać przyznana kara grzywny za wykroczenie skarbowe¹¹⁹.

Jeśli szeroko zakrojone wprowadzenie kas w 2004 roku spotkało się z pesymizmem w ocenie efektywności tego rozwiązania lub otwartą wrogością ze strony różnych grup podatników (np. strajk taksówkarzy w Warszawie), to rezultat wejścia w życie takiej zmiany prawnej wykazał niezaprzeczalne i znaczne korzyści już po trzech latach. W 2007 roku luka podatkowa dotycząca VAT-u zmalała z 17% do 2%, co wyprowadziło nas na drugie miejsce w Unii Europejskiej pod tym względem, ustępowaliśmy jedynie Holendrom, którzy nie mają luki procentowej (0%). Później było jednak dużo gorzej – podatnicy oswojali się z nowym systemem, skłonność do niewystawiania paragonów (i nierejestrowania sprzedaży) rosła, a tym samym na powrót rosła szara strefa i luka podatkowa.



¹¹⁷ Dane Rządowego Centrum Legislacyjnego, stan w drugim kwartale 2015 r.

¹¹⁸ <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/kasy-fiskalne/736786,Skutki-likwidacji-zwolnienia-z-obowiazku-stosowania-kas-fiskalnych.html>

¹¹⁹ <http://dentonet.pl/jaka-kara-grozi-za-brak-kasy-fiskalnej-po-1-marca-2015/>

<http://www.arslege.pl/ewidencja-obrotu-i-kwoty-podatku-naleznego-przy-zastosowaniu-kas-rejestrujacych/k76/a20257/>

<http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/kasy-fiskalne/289574,Co-grozi-za-brak-kasy-fiskalnej.html>

Tabela 8 Luka podatku VAT jako % całkowitych należności VAT-u w danym roku, lata 2000-2011

Kraj członkowski	Lata											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	9	11	8	11	11	11	14	13	13	9	10	13
Belgia	9	14	11	15	13	13	13	11	15	16	15	16
Bułgaria	23	26	32	23	14	10	7	12	4	15	10	15
Czechy	30	29	29	31	12	10	16	19	23	25	29	28
Dania	11	11	10	9	10	9	9	9	11	9	9	10
Estonia	13	16	17	18	24	14	11	9	19	13	15	18
Finlandia	12	13	13	13	14	12	12	15	15	10	15	14
Francja	11	13	15	15	14	14	15	14	16	20	19	19
Niemcy	11	14	13	13	13	13	12	14	13	10	13	12
Grecja	25	22	23	27	28	31	32	32	29	35	31	39
Węgry	22	28	30	26	23	27	27	24	26	26	28	30
Irlandia	9	1	4	6	3	7	7	9	11	15	11	10
Włochy	23	25	24	28	29	28	24	23	26	31	25	27
Łotwa	16	21	22	22	23	15	11	11	26	42	37	41
Litwa	30	34	33	38	42	36	33	29	29	40	36	36
Luksemburg	15	15	13	13	10	9	8	11	12	8	17	17
Malta	17	17	16	15	20	9	10	13	12	10	9	4
Holandia	9	8	7	6	3	3	2	0	4	9	3	9
Polska	17	21	18	18	17	9	5	2	9	15	12	15
Portugalia	3	5	6	6	7	3	6	7	9	20	16	16
Rumunia	42	49	39	39	45	34	37	36	37	49	48	48
Słowacja	27	27	28	21	24	20	27	31	30	36	38	37
Słowenia	4	5	5	6	6	5	5	7	9	11	10	10
Hiszpania	6	8	10	7	5	1	1	10	22	34	16	21
Szwecja	6	6	6	5	4	4	5	4	3	2	1	2
Wielka Brytania	12	13	13	10	11	11	13	13	15	13	13	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z raportów „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States; TAXUD/2012/DE/316 FWC No. TAXUD/2010/CC/104” lipiec 2013.

Przykładowe sposoby na unikanie opodatkowania z ramach funkcjonowania kas fiskalnych (kas starego typu, niedziałających w trybie online) przytoczone zostały w opisie modelu węgierskiego – w przypadku rynku polskiego większość z nich również miała zastosowanie.

Cechą charakterystyczną fiskalizacji w Polsce jest fakt wykorzystywania przez bardzo dużą część podmiotów kas rolkowych (60-70% rynku polskiego)¹²⁰. Ich udział w rynku kas jest znacznie wyższy niż innych rodzajów kas i nie dzieje się to bez powodu. Kasy tego typu nie posiadają one elektronicznej pamięci fiskalnej, stąd transakcje rejestrowane są na rolkach papieru i w takiej formie przechowywane na potrzeby ewentualnej kontroli. Właśnie ten sposób rejestracji transakcji daje duże pole do nadużyć dla przedsiębiorców, ponieważ utrudnia proces weryfikacji danych przez kontrolerów skarbowych. Wykrycie nieprawidłowości w cyfrowym zapisie transakcji jest dużo prostsze dla algorytmu komputerowego niż przejrzenie, często przytłaczającej liczby papierowych rolek z zapisanymi paragonami i przeanalizowanie tych fizycznych zapisów. Należy również pamiętać, że tusz używany na paragonach znika po określonym czasie od wydruku, a jeśli rolki nie są poprawnie przechowywane, to czas ten może być wyjątkowo krótki, co nie tyle przeszkadza w kontroli, a ją uniemożliwia. Dla przedsiębiorców wykorzystywanie tych urządzeń to również kłopot, ponieważ muszą regularnie kupować rolki papieru. Według szacunków może to być nawet ponad 150 EUR rocznie dodatkowych kosztów na każdą wykorzystywaną kasę¹²¹. Dodatkowo podatnik musi zapewnić (i często opłacać) przestrzeń, w której magazynuje rolki przeznaczone do kontroli, co w dłuższej perspektywie czasowej również przekłada się na znaczne koszty.

Reasumując, wdrożone rozwiązania okazały się długofalowo nieskuteczne, problem, który miał zostać rozwiązany, wciąż istnieje, a jego skala jest znaczna. **Niezbędna jest zatem zmiana jakościowa, nowe podejście do fiskalizacji obrotu – tą zmianą może być model kas online.**

4.2.2 Inne metody

Loteria paragonowa

Opisany wyżej obowiązek posiadania kas fiskalnych stwarza wymóg nabycia i używania kasy fiskalnej przez przedsiębiorcę. W praktyce u wielu przedsiębiorców część transakcji nie jest jednak rejestrowana na kasie – jest to wynikiem albo celowego działania przedsiębiorcy (pomijanie wybranych transakcji lub ich części), albo wykorzystania okazji w postaci klienta, który nie chce / nie potrzebuje otrzymać paragonu fiskalnego. Wprowadzając zatem obowiązek posiadania kas fiskalnych oraz system sankcji skierowanych do przedsiębiorców, rząd wywiera presję na przedsiębiorców. Problem braku rejestracji transakcji można też jednak próbować rozwiązać z drugiej strony – uświadamiając klientów i zachęcając ich do pobierania czy wręcz żądania wydania paragonu dla każdej transakcji. Według danych MF o niewydane paragony fiskalne ubiega się mniej niż 7% Polaków, jest tu zatem duże pole do optymalizacji. Od października 2015 roku obserwować możemy sukcesy bardzo dobrze rozreklamowanej Loterii paragonowej. Od 1 października każdy paragon na minimum 10 PLN mógł stać się losem w loterii, o ile konsument zarejestrował go elektronicznie na stronie loterii. Okresowo premiowane są również konkretne branże (możliwość wygrania dodatkowych atrakcyjnych nagród w przypadku rejestracji paragonu pochodzącego z takiej właśnie branży). Jak dotąd były to: fryzjerstwo, prywatna praktyka lekarska i dentystyczna, warsztaty

samochodowe oraz punkty sprzedaży detalicznej części i akcesoriów do samochodów. Branże nie są oczywiście dobierane przypadkowo, wybór oparty jest na prawdopodobieństwie zaistnienia transakcji niezarejestrowanej¹²².

Loteria cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem – pół roku od jej rozpoczęcia zarejestrowano ponad 75,5 mln paragonów. Organizatorzy zwracają również uwagę na stale wysokie i stabilne zainteresowanie loterią i rejestrowaniem paragonów¹²³. Hasło „loteria paragonowa” zajęło pierwsze miejsce w kategorii „tematy, o których się mówiło” według raportu dotyczącego najpopularniejszych haseł wpisywanych w wyszukiwarce Google przez Polaków w roku 2015. To znaczny sukces, ponieważ zarówno akcja edukacyjna, jak i sama loteria wystartowały na 3 miesiące przed końcem roku¹²⁴.

Obecnie nie można jeszcze oszacować realnego wpływu loterii na zwiększenie wpływów podatkowych, w szczególności z tytułu podatku VAT. Można odwołać się do przykładów krajów, które tego typu loterie już prowadziły. Przykłady te pokazują, że dodatkowe przychody podatkowe w wyniku przeprowadzenia loterii wielokrotnie przewyższają koszty jej organizacji i przeprowadzenia. Na Słowacji loteria organizowana jest od 2013 roku, a nagrody losowane są co dwa tygodnie. Koszt nagród wyniósł w 2013 r. aż 1 mln EUR, a w całym 2013 roku do budżetu słowackiego wpłynęło o 512 mln USD więcej niż rok wcześniej – nie wyizolowano tu jednak wpływu samej loterii. Co ciekawe – na Słowacji, którą zamieszkuje 5 mln mieszkańców, zarejestrowano 85 mln paragonów (17 paragonów na mieszkańca). Znacznie zwiększyła się też liczba skarg na przedsiębiorców niewydających paragonów – w przeciągu pół roku przed loterią ministerstwo otrzymało 300 takich skarg, a pół roku po starcie loterii – 7000. W Portugalii zainwestowano w nagrody 2,4 mln EUR, co przełożyło się na około 800 mln EUR większych wpływów do budżetu po roku funkcjonowania loterii. Zarejestrowano ogromną liczbę 270 mln paragonów, a liczba wydanych paragonów w porównaniu z rokiem 2013, przed rozpoczęciem loterii, wzrosła o 46%¹²⁵.

¹²⁰ Dane Comp S.A.

¹²¹ <http://www.romania-insider.com/p-electronic-cash-register-means-to-fight-tax-evasion-new-regulations/139970/>

¹²² <http://www.dziennikzachodni.pl/pieniadze/a/narodowa-loteria-paragonowa-wez-paragon-z-warsztatu-samochodowego-od-1-kwietnia-i-wygraj-opla,9810853/>

¹²³ <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1602694,Wspieraj-uczciwa-konkurencje-Dolacz-do-akcji-Popieram-loterie>

¹²⁴ http://www.mf.gov.pl/it/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/loteria-paragonowa-%E2%80%93-93-o-tym-sie-mowilo-w-2015-roku/pop_up.jsessionid=36353D8DB85933A3F6C135E1D89C9D247_101_INSTANCE_M1vU_viewMode=print

¹²⁵ <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/loteria-paragonowa-2015-zasady-czy-to-sie-oplaca/9y0bgk>

Loteria paragonowa wydaje się mieć krótkookresowy wpływ na zwiększanie wolumenu rejestrowanych transakcji, a tym samym na zwiększanie wpływów podatkowych – chyba że będzie prowadzona cyklicznie. Wówczas jednak kolejne jej edycje mogą różnić się co do swojej efektywności. Czas pokaże, jak będzie w przypadku polskiej loterii.

Jednolity Plik Kontrolny

Kolejnym pomysłem na zwiększenie efektywności kontroli podatkowej i zmniejszenie luki podatkowej jest wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) od 1 lipca 2016 roku. Całość rozwiązania opierać się będzie na dostarczaniu przez podatników do urzędu skarbowego, w ujednoliconej formie elektronicznej, danych z ksiąg podatkowych. Administracja skarbową zyska w ten sposób dostęp do szerokiego spektrum ustandaryzowanych danych w formie elektronicznej z możliwością prowadzenia różnorodnych analiz, w tym analiz porównawczych.

O ile obowiązek posiadania kas fiskalnych czy loteria paragonowa to działania ukierunkowane głównie na mniejsze podmioty, handel detaliczny, wybrane usługi, to wprowadzenie JPK służyć ma zwiększeniu transparentności obrotu oraz minimalizacji nieprawidłowości podatkowych wśród największych płatników podatków – dużych podmiotów gospodarczych.

Największe podmioty raportować będą:

- faktury VAT;
- wyciągi bankowe;
- księgi rachunkowe;
- rejestry VAT;
- operacje magazynowe¹²⁶.

Według Ministerstwa Finansów wprowadzenie JPK przyniesie ma dodatkowe 200 mln PLN do budżetu

w pierwszym roku funkcjonowania, a w następnych 12 miesiącach już 300 milionów. Korzyści nie kończą się tylko na aspekcie finansowym, JPK również:

- skróci czas kontroli;
- ograniczy koszty administracji;
- poprawi sprawozdawczość;
- umożliwi scentralizowanie wszystkich danych o podmiotach.

Wysokie oczekiwania są uzasadnione, gdyż wprowadzenie JPK wykorzystywać będzie standardy OECD wypracowane przez kraje, które zdążyły już wdrożyć taki system u siebie. Mowa o np. Portugalii, Francji, Luksemburgu, Holandii. Polskie JPK zbliżone będzie do wersji luksemburskiej. W Portugalii system stał się symbolem sukcesu informatycznej modernizacji administracji podatkowej¹²⁷ – zwiększył wpływy z VAT-u aż o 13% w pierwszym roku funkcjonowania, a po wprowadzeniu centralnego rejestru faktur w następnym roku przyrost wpływów z podatku VAT osiągnął poziom 20%¹²⁸. Dodatkowo też, dzięki wprowadzeniu JPK, możliwe było wykrycie 128 tys. podmiotów, które nieregularnie płaciły VAT i aż 40% z nich zdecydowało się skorygować swoje deklaracje podatkowe¹²⁹.

Mechanizm odwróconego VAT

Mechanizm tzw. odwróconego obciążenia VAT-em niektórych towarów ma za zadanie przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom w podatku VAT. W przypadku stosowania tego mechanizmu obowiązek odprowadzenia VAT-u do urzędu skarbowego ciąży na kupującym, a nie na sprzedającym towar. Pierwotnie mechanizm odwróconego VAT-u obejmował sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz obrót złomem, niektórymi surowcami wtórnymi, niektórymi wyrobami stalowymi oraz produktami i półproduktami z miedzi.

W roku 2015 lista towarów objętych tzw. odwróconym obciążeniem VAT-em została rozszerzona. Objęto nim dodatkowe grupy towarów, w szczególności telefony komórkowe, gry, konsole do gier, laptopy, wszelkiego typu podobne instrumenty i urządzenia elektroniczne. Dodatkowo odwróconym obciążeniem objęte zostały także niektóre wyroby stalowe oraz złoto i biżuteria.

Podstawowym celem wprowadzenia mechanizmu odwróconego VAT-u jest ukrócenie nadużyć podatkowych, w szczególności tzw. karuzeli podatkowych. Organy skarbowe dostają w ten sposób instrumenty do ścigania tego typu przypadków i przede wszystkim uniemożliwienia wykorzystania mechanizmu naliczania i odliczania podatku VAT w różnych okresach rozliczeniowych jako mechanizmu wyludzenia opodatkowania.

Ministerstwo finansów wypowiada się pozytywnie o efektach funkcjonowania mechanizmu odwróconego VAT-u dla elektroniki¹³⁰, szczególnie korzystnie przedstawiana jest sytuacja w zakresie obrotu stalą, *Resort oszacował łączne skutki tych regulacji na 424 mln zł. Z jednej strony ograniczenie bezpośrednich strat budżetu państwa oszacowano na 537 mln zł. Z drugiej jednak strony MF podaje, że ograniczenie możliwości oszustw podatkowych w branży stalowej przyczyniło się prawdopodobnie do wzrostu tego proceduru w innych branżach zagrożonych tego rodzaju przestępstwami. W efekcie wyludzenia w innych obszarach wzrosły o 113 mln zł¹³¹.*

Nie wiadomo, jakie będą dalsze losy mechanizmu odwróconego podatku VAT – aktualnie rządząca partia zapowiadała w swojej kampanii wyborczej¹³² odejście od tego mechanizmu.

¹²⁶ <http://www.comarch.pl/erp/zmiany-prawa/vat/comarch-gotowy-na-wprowadzenie-jednolitego-pliku-kontrolnego-jpk/>

¹²⁷ <http://www.kpmg.com/pl/pl/issuessandinsights/articlespublications/stroyny/co-oznacza-wprowadzenie-jednolitego-pliku-kontrolnego.aspx>

¹²⁸ http://www.biznes.newseria.pl/news/rewolucja_w_kontroli,p1060652294

¹²⁹ <http://wyborcza.biz/biznes/1,147584,19615135,fiskus-cichcem-rusza-po-vat.html>

¹³⁰ <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/895102,szczurek-wprowadzenie-odwroconego-vat-na-elektronike-juz-daje-efekty.html>

¹³¹ <http://www.rp.pl/VAT/302179963-Odwrocony-VAT-jest-skuteczny.html#ap-2>

¹³² Kampania poprzedzająca wybory parlamentarne w 2015 r.

4.3 System kas fiskalnych online szansą na zmniejszenie szarej strefy i luki podatkowej w Polsce – ramowa propozycja rozwiązania

4.3.1 Główne założenia rozwiązania

Obecnie stosowane w Polsce rozwiązanie i model działania w obszarze fiskalizacji obrotu i kontroli podatkowej nie przynoszą oczekiwanych efektów, przynajmniej w zakresie efektywnego i długofalowego zmniejszania skali nieujawnionych transakcji oraz trwałego ograniczania luki podatkowej. Pozytywny efekt wprowadzenia obowiązku fiskalizacji obrotu z lat 2004-2008 już dawno się wyczerpał (luka podatkowa ponownie wzrosła w kolejnych latach), dane do prowadzenia efektywnych i skutecznych kontroli podatkowych są bardzo trudno dostępne, a możliwość precyzyjnego doboru podmiotów do prowadzenia kontroli jest bardzo ograniczona.

Fiskalizacji w Polsce potrzebne są zatem nowy impuls oraz zmiana jakościowa, która da szansę na zwiększenie efektywności działania aparatu skarbowego, zwiększenie ściągalności podatków oraz zwiększenie transparentności obrotu.

Opisywany w naszym raporcie przykład modelu węgierskiego (kasy online, system CSF) pokazuje, że tego typu zmiana w podejściu do fiskalizacji obrotu daje wymierne rezultaty. Z dotychczasowych obserwacji funkcjonowania rozwiązania węgierskiego można wnioskować, że jego wdrożenie zapewnia m.in.:

- zwiększone przychody podatkowe (głównie w zakresie podatku VAT), zasilające skarb państwa;
- większą transparentność obrotu (i całej gospodarki);
- szybszy i prostszy dostęp do informacji;
- możliwość prowadzenia przez administrację podatkową szeroko zakrojonej analityki, w tym analiz porównawczych, analizy trendów itd.;

- większą efektywność działań kontrolnych prowadzonych przez administrację podatkową;
- bardziej precyzyjne planowanie, a w efekcie łatwiejsze i sprawniejsze zarządzanie systemem podatkowym (przynajmniej w zakresie podatku VAT).

Podobne jak w przypadku Węgier pozytywne wnioski i realne korzyści z wdrożenia nowego modelu kas online płyną także z innych krajów, które wprowadziły tego typu model (patrz rozdział o doświadczeniach innych krajów).

Rekomendujemy zatem zaprojektowanie i wdrożenie w Polsce systemu kas online, korzystając z dobrych praktyk i doświadczeń krajów stosujących już takie mechanizmy.

W dalszej części opracowania przedstawiono główne założenia takiego modelu, zarys modelu operacyjnego, rozwiązań technologicznych czy wstępne szacunki kosztów i korzyści z wprowadzenia systemu kas online.

Biorąc pod uwagę fakt, że obowiązkiem fiskalizacji obrotu objęta jest już znaczna część polskich przedsiębiorców (a od 1 stycznia 2017 roku będą nim objęte wszystkie podmioty), **wprowadzenie kas online ma na celu wyłącznie zmianę jakościową** w kontekście fiskalizacji obrotu. Zmiana ta powinna jednak przynieść wymierne i długofalowe korzyści.

Punktem odniesienia dla proponowanego polskiego systemu kas online będzie model węgierski. Wykorzystane zostaną doświadczenia z jego wdrożenia oraz potencjalnych obszarów optymalizacji, zidentyfikowanych i opisanych w rozdziale poświęconym temu modelowi.

Proponowane rozwiązanie powinno w miarę możliwości generować jak najniższe koszty po stronie przedsiębiorców (koszt zakupu kasy, podłączenia się do systemu i korzystania

z niego) i być dla nich możliwie mało uciążliwe. Z perspektywy budżetu państwa powinno zapewniać szybki zwrot poniesionych nakładów oraz trwałą poprawę sytuacji w zakresie zmniejszania luki podatkowej.

Na potrzeby tego dokumentu hipotetyczny system dla Polski nazywany będzie *Centralnym Systemem Fiskalnym*¹³³. Przyjęta nazwa jest nazwą roboczą i nie stanowi sugestii, jak system ten mógłby zostać nazwany, gdyby zdecydowano się na jego wdrożenie.

Rozwiązanie proponowane do wdrożenia w Polsce opierać będzie się na 4 głównych komponentach, podobnie jak rozwiązanie na Węgrzech:

- Kasy rejestrujące online;
- *Centralny System Fiskalny* – centrum sterowania oraz pozyskiwania danych dla rozwiązania kas fiskalnych online;
- System do kontroli skarbowych MF, bazujący na *Centralnym Systemie Fiskalnym* i danych raportowanych na bieżąco przez kasy;
- Oprogramowanie i infrastruktura wykorzystywane do różnego rodzaju analiz statystycznych.

Podejście do wdrożenia

Bazując na doświadczeniach Węgrów, proces wdrożenia kas rejestrujących online i *Centralnego Systemu Fiskalnego* powinno się przeprowadzić stopniowo, zachowując pewną logikę implementacji. **Samo rozwiązanie należy dobrze zaprojektować, przetestować, a następnie wdrożyć, w każdej z tych faz prowadząc dialog oraz konsultacje z głównymi interesariuszami**, korzystając z ich wiedzy i doświadczeń, uspokajając ewentualne obawy oraz w miarę możliwości wychodząc naprzeciw uzasadnionym oczekiwaniom.

W kontekście wdrożenia **rekomendujemy zastosowanie podejścia sekwencyjnego**, stopniowo dotaczając kolejne branże i sektory gospodarki, aby uniknąć przeciążenia systemu, zapewnić optymalne jego wdrożenie oraz dać sobie czas i możliwość do wprowadzania udoskonaleń lub poprawek przed osiągnięciem docelowego pełnego zakresu wdrożenia.

¹³³ Pisane kursywą, aby odróżnić go od węgierskiego odpowiednika – CSF

Sugerowany zakres fiskalizacji online to docelowo cały obszar wykorzystania kas fiskalnych obecnie, w tym również punkty, które posiadają same POS-y (i drukarki fiskalne, zamiast pełnej kasy rejestrującej). Innymi słowy, podmioty mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, które stosują kasy fiskalne – w szczególności te, które nie będą objęte procedurą JPK.

Z uwagi na pełną fiskalizację od 1 stycznia 2017 roku rekomendowanym podejściem do selekcji kolejności branż objętych fiskalizacją online byłoby dokonanie analiz i kwalifikacji branż pod kątem obrotów czy przewidywanych korzyści podatkowych z fiskalizacji online danego sektora (wrażliwość na fiskalizację online – rozumiana jako spodziewany przyrost ujawnionych transakcji / wzrost rejestrowanych obrotów jako skutek wprowadzenia nowego systemu).

Na bazie danych dostępnych w momencie pisania raportu **sugerowanym pierwszym celem**, jaki Ministerstwo Finansów powinno sobie postawić, **jest eliminacja kas fiskalnych dwurolkowych**, ponieważ, jak zostało wspomniane wcześniej, dają one największe pole do nadużyć ze wszystkich typów kas używanych obecnie w Polsce. Przykładem branży, którą mógłby objąć w pierwszej kolejności obowiązek przejścia na nowy system, są lombardy. Zdecydowana większość lombardów korzysta z kas dwurolkowych, a prawdopodobieństwo ukrywania dochodów jest wysokie. Przed przejściem na nowy system na Węgrzech również korzystano w dużej mierze z kas dwurolkowych, a obecnie zostały one praktycznie całkowicie wyeliminowane. Potwierdza to skuteczność strategii wyparcia kas starego typu przez rozwiązanie typu *Centralny System Fiskalny*.

Podejście do kas – ich nabywanie, wymiana

Kasa rejestrująca jest naturalnym narzędziem dla przedsiębiorcy (np. właściciela sklepu), którym posługuje się w celu rozliczania

pracy pracownika i rejestracji obrotu. Kasy fiskalne mają określony cykl życia – przedsiębiorcy co kilka lat je wymieniają – średnio co 5 do 6 lat, w zależności od rodzaju i wielkości pamięci fiskalnej. Kasy dwurolkowe wymieniane są rzadziej. Przejście na model kas online może być więc traktowane jako element cyklu życia kas – urządzenia te i tak podlegają wymianie, wraz z wdrożeniem *Centralnego Systemu Fiskalnego* następowalaby wymiana na nowy model online.

W obecnie funkcjonującym modelu fiskalizacji obrotu w Polsce kasa fiskalna jest własnością przedsiębiorcy i nie jest możliwe jej sprzedanie czy wypożyczenie. W przypadku modeli kas online wyposażanych w odpowiedni programowalny moduł (odpowiednik węgierskiego FCU) jest możliwość przypisania kasy do podmiotu i późniejszych zmian tych relacji. Węgry pierwotnie utrzymali możliwość przypisania kasy do wyłącznie jednego podmiotu, ale wraz z osiągnięciem docelowej wydajności i stabilności systemu planują odejście od tego ograniczenia. Analogiczny model proponujemy przyjąć dla Polski. Rekomendowanym docelowym podejściem przy wdrożeniu polskiego rozwiązania (po osiągnięciu jego stabilności i oczekiwanej wydajności) jest 'uwolnienie' kasy fiskalnej, tak aby podmioty mogły odsprzedawać, przekazywać lub leasingować kasy. W takim przypadku koszt rozpoczęcia działalności i fiskalizacji obrotu mógłby być istotnie niższy, co jest szczególnie istotne, mając na uwadze, że rządowym celem do roku 2018 jest obniżenie kosztu fiskalizacji dla podmiotu wchodzącego na rynek do 500 PLN brutto – w obecnym modelu prawnym przypisania kasy wyłącznie do jednego podmiotu oraz mając na uwadze spodziewane koszty samych urządzeń (na Węgrzech to ok. 400-450 EUR), bez 'uwolnienia' kas fiskalnych osiągnięcie tego celu będzie praktycznie niemożliwe, chyba że rząd przewidzi bardzo wysoki system dopłat dla podmiotów nabywających nowe kasy online.

Pozyskiwane dane

Wdrożenie systemu kas online oznaczać będzie przede wszystkim **zwiększenie dostępności i możliwości efektywnego wykorzystania danych, które już dziś są rejestrowane** (przez kasy) i udostępniane administracji podatkowej w razie kontroli. **System nie będzie pozyskiwał ani przetwarzał żadnych danych osobowych, nie będzie też naruszał żadnych tajemnic handlowych.** Pozyskiwane będą wyłącznie dane istotne z podatkowego punktu widzenia oraz informacje niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu, w tym samych urządzeń końcowych (kas fiskalnych online).

4.3.2 Model operacyjny – główne założenia

Zarys modelu

Projekt proponowanego modelu polskiego będzie w znacznej mierze bazował na modelu węgierskim – jako na rozwiązaniu sprawdzonym i podlegającym ciągłemu doskonaleniu.

Kasa nowego typu (online) podłączona będzie stale¹³⁴ (tryb online) do centralnego systemu rządowego za pośrednictwem sieci GSM¹³⁵. Działająca kasa funkcjonować będzie jako terminal dla fiskalnego modułu kontrolnego (FCU), który będzie na bieżąco rejestrować i automatycznie wysyłać określone informacje. Zakres informacji, jakie powinien być rejestrowany i wysyłany należy uzgodnić, projektując rozwiązanie. Na chwilę obecną zakładamy, że zakres ten byłby analogiczny do tego stosowanego w modelu węgierskim. Obejmowałby on zatem informacje o transakcjach, paragonach (wystawionych i anulowanych), zawartości kieszeni na gotówkę i porównywać ją z ilością gotówki, która powinna się tam znajdować. Tak jak w węgierskich kasach **jednostka FCU będzie rejestrować wszystkie operacje sprzedażowe wykonane na kasie, ale także wszystkie inne istotne zdarzenia, takie jak: utratę zasilania czy pracę w trybie testowym.**

¹³⁴ Zastosowanie znaleźć też powinny czasowe odstępstwa w sytuacji, gdy zapewnienie komunikacji online jest technicznie niemożliwe lub wiąże się z niewspółmiernie wysokimi kosztami. Patrz sekcja na temat sposobu i trybu przekazywania informacji.

¹³⁵ Nie jest zalecane stosowanie innych form dostępu do sieci z uwagi na większe możliwości zakłócania transmisji, jej rozłączania itp. a tym samym mniejszą kontrolę nad samym łączem (więcej zaangażowanych stron).

Mając na uwadze zidentyfikowane możliwości optymalizacji modelu węgierskiego, dla modelu polskiego rekomendowane jest udostępnienie (otwarcie) kanału komunikacji (który i tak zostanie stworzony na potrzeby wdrożenia rozwiązania) do świadczenia innych usług dodatkowych, które wymagają komunikacji online. Wszystko z zachowaniem bezpieczeństwa danych i odpowiedniej wydajności komunikacji w zakresie przesyłania danych fiskalnych trafiających do MF. Usługi świadczone byłyby za pośrednictwem Licencjonowanych Dostawców Rozwiązań¹³⁶. Dzięki takiemu podejściu otwierają się nowe możliwości przed podmiotami zaangażowanymi w funkcjonowanie rozwiązania, co może obniżyć koszty wdrożenia rozwiązania czy koszt nabycia samych nowych kas, a równocześnie stwarza potencjał dla generowania dodatkowych przychodów podlegających opodatkowaniu.

Podział ról i odpowiedzialności

Na bazie doświadczeń zebranych w procesie uruchomienia i funkcjonowania rozwiązania węgierskiego w implementacji rozwiązania polskiego proponujemy wyróżnić siedem głównych grup podmiotów. Ich zaangażowanie będzie decydujące dla ostatecznego kształtu modelu kas online oraz poprawnego działania i rozwoju systemu. W porównaniu z podmiotów zaangażowanych na Węgrzech w Polsce proponujemy zaangażowanie jednej dodatkowej grupy podmiotów – Licencjonowani Dostawcy Rozwiązań.

• Rząd Polski

Aktywnie dąży do zwiększenia uczciwości obrotu w gospodarce, zmniejszenia luki podatkowej i zwiększenia wpływów do budżetu. To właśnie z inicjatywy polskiego rządu powinien zostać wprowadzony model kas fiskalnych online.

• Ministerstwo Finansów

W przypadku wdrożenia rozwiązania w Polsce to właśnie Ministerstwo Finansów przejęłoby kontrolę

i odpowiedzialność za system kas online. Pod kontrolą MF, dokładnie tak jak w przypadku węgierskiego NAV, znalazłyby się wszystkie aspekty *Centralnego Systemu Fiskalnego* za wyjątkiem zagadnień, za które odpowiadałby Licencjonowani Dostawcy Rozwiązań (o czym niżej). MF odpowiadałoby m.in. za:

- pozyskanie, dostosowanie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań (np. *Centralnego Systemu Fiskalnego*, rozwiązań do analizy danych statystycznych, rozwiązań do prowadzenia kontroli w terenie itp.),
- zarządzanie i utrzymywanie *Centralnego Systemu Fiskalnego*,
- zarządzanie danymi, ich analizy, kontrolę i przegląd,
- zarządzanie systemem kontroli skarbowej, wykorzystującym dane płynące z systemu kas online.

Do szerokiego spektrum zadań MF należałoby również: certyfikacja modeli kas dopuszczonych do systemu, ustalanie wersji oprogramowania instalowanego na kasach fiskalnych, przysyłanie stawek podatku VAT na poszczególne produkty i usługi bezpośrednio do kas rejestrujących (transfer za pośrednictwem *Centralnego Systemu Fiskalnego*).

• Producenci i dystrybutorzy kas

Dokładnie tak jak na Węgrzech byłyby to podmioty odpowiedzialne za techniczną stronę wdrożenia rozwiązania, dostawcy urządzeń rejestrujących spełniających wymagania MF. Odpowiadaliby oni za uzyskanie certyfikacji dla swoich modeli kas oraz dostawę gotowych produktów do klientów końcowych. Rekomendowane jest ich włączenie w konsultacje już na etapie projektowania rozwiązania.

• Licencjonowani Dostawcy Rozwiązań (LDR)

Na potrzeby niniejszego raportu przyjęliśmy i posługujemy się poniższą roboczą definicją tzw. *Licencjonowanego Dostawcy Rozwiązań*. MF wraz z innymi

interesariuszami mogą w inny sposób określić nazwę tej grupy. Na etapie projektowania rozwiązania rola tej grupy podmiotów może zostać określona inaczej.

Zgodnie z przyjętymi przez autorów założeniami rolę LDR pełniłby producent lub importer urządzeń fiskalnych (dostawca homologowanych urządzeń), który oprócz zapewniania urządzeń zgodnych z wymaganiami modelu fiskalizacji online dostarczałby inne komercyjne usługi dodane do kas online, z wykorzystaniem technologii online. W zakresie odpowiedzialności LDR znajdowałoby się dbanie o pierwszą warstwę komunikacji indywidualnych kas z systemem (pierwszy firewall). Taka konstrukcja zakładałaby rozdział komunikacji handlowej i fiskalnej na dwa strumienie. Pierwszy z nich płynąłby do dostawców usług dodatkowych (m.in. doładowania telefonów na kartę), a drugi do drugiej warstwy komunikacji *Centralnego Systemu Fiskalnego*, za którą odpowiedzialne byłoby już MF.

Licencjonowani Dostawcy Rozwiązań są aktualnie grupą formalnie niezdefiniowaną (taka rola nie funkcjonowała też w modelu węgierskim). Niezbędne byłoby zatem formalno-prawne usankcjonowanie funkcjonowania Licencjonowanych Dostawców Rozwiązań. Dodatkowo wskazane byłoby dookreślenie, kto może zostać podmiotem pełniącym taką rolę. Przyznawanie statusu LDR powinno się wiązać z koniecznością spełnienia określonych przez MF warunków brzegowych oraz pomyślnego przejścia procesu certyfikacji. Obszar komunikacji pozostający w zarządzaniu i nadzorze LDR także podlegać musiałby okresowej weryfikacji (testom, certyfikacji).

¹³⁶ Ta grupa opisywana jest szerzej w sekcji poświęconej podziałowi ról i odpowiedzialności.



Wprowadzenie LDR niesłoby ze sobą szereg korzyści dla różnych interesariuszy zaangażowanych we wdrożenie i funkcjonowanie rozwiązania:

- obniżenie kosztów posiadania kasy fiskalnej i jej podłączenia do systemu – zakładana gotowość ponoszenia części kosztów wytworzenia i dostawy kasy przez dostawców usług dodanych, które kasa mogłaby obsługiwać (korzyść dla przedsiębiorców);
- obniżenie kosztów utrzymania systemu po stronie MF, ponieważ koszty utrzymania dzielone byłyby między MF, LDR i dostawców usług dodatkowych;
- LDR zapewnia rzetelność profesjonalisty i doświadczenie, co minimalizuje ryzyko niestabilności rozwiązania i pomaga zapewnić jego zamierzone funkcjonowanie na przestrzeni lat.

Polska byłaby pierwszym krajem, który wprowadziłby LDR, stąd naturalnym krokiem po stronie rządu byłaby chęć przetestowania takiego podejścia przed komercyjnym i prawnym jego implementowaniem. Już teraz istnieje techniczna możliwość pobierania danych transakcyjnych (nie tak dokładnych jak te docelowe) z różnych modeli kas, ale ze względu na wymagania obecnego modelu fiskalizacji możliwość ta nie była wykorzystywana. Dostawcy kas fiskalnych już dziś są w stanie dostarczać pewne dane dla celów testowych czy pilotażowych – jeśli MF zainteresowane byłoby modelem zakładającym funkcjonowanie Licencjonowanych Dostawców Rozwiązania. W ten sposób dostawcy ci mogliby wspierać i przyspieszać prace nad *Centralnym Systemem Fiskalnym* i jego wdrożeniem.

- **Producenci chipów (jednostek FCU)**

Za produkcję i dostawę jednostki FCU, najważniejszego elementu kas, odpowiadają specjalistyczne firmy, będące dostawcami tych komponentów dla producentów kas fiskalnych. Mając na uwadze doświadczenia węgierskie,

a także wielokrotnie większą skalę rynku polskiego należałoby dołożyć starań, aby zapewnić wysoką dostępność modułów FCU, a sam proces wdrożenia systemu powinien przewidywać odpowiedni czas na przeprowadzenie rygorystycznych testów modułów i ich dostawę.

- **Niezależni testerzy kas fiskalnych**

Kluczowe organizacje w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności systemu oraz oprogramowania używanego w ramach modelu kas online. To właśnie te organizacje realizowałyby pierwszy etap testów nowych modeli kas fiskalnych online, decydując o dopuszczeniu urządzeń do dalszych testów przez MF (druga faza testów). Z jednej strony organizacje te (zewnętrzni testerzy) odciążaliby MF w pierwszej, potencjalnie najbardziej uciążliwej fazie testów, zapewniając też odpowiednią wydajność procesu testowego. Z drugiej strony ich obserwacje i ewentualne uwagi miałyby obiektywny charakter.

- **Przedsiębiorcy**

Podmioty, do których skierowane będzie rozwiązanie, a więc użytkownicy końcowi nowych kas fiskalnych. Od ich skłonności do adaptacji rozwiązania i nowej technologii, a także przestrzegania przepisów zależało będzie w dużej mierze, czy projekt kas fiskalnych online okazałby się tak dużym sukcesem jak na Węgrzech. Przedsiębiorcy będą z pewnością zwracali uwagę na zakres i bezpieczeństwo przekazywanych danych, potencjalną uciążliwość wdrożenia rozwiązania (zakres zmian, czas na ich wprowadzenie), koszty do poniesienia (i ewentualne wsparcie skarbu państwa w tym zakresie).

- **Ciała doradcze**

Podmioty i instytucje, które zostałyby zaproszone do uczestnictwa procesie projektowania rozwiązania oraz planowania jego wdrożenia, weryfikujące i oceniające koszty i korzyści z uruchomienia nowego rozwiązania. Byliby to reprezentanci różnych grup interesariuszy – środowiska naukowego, biznesu (zarówno dostawców kas, jak

i dostawców innych rozwiązań technologicznych czy infrastruktury), użytkowników końcowych (przedsiębiorców), niezależnych profesjonalnych doradców.

Efektywna współpraca między większością z wymienionych wyżej interesariuszy, podobnie jak miało to miejsce na Węgrzech, będzie miała kluczowe znaczenie dla osiągnięcia docelowego kształtu i sukcesu modelu kas online. Dlatego **rekomendowane jest, aby wdrożenie Centralnego Systemu Fiskalnego w Polsce realizowane było w modelu partycypacyjnym**. Powinno się dążyć do otwartej komunikacji i jak największego zaangażowania poszczególnych interesariuszy w planowanie i wdrażanie rozwiązania. Zwiększy to szansę na sprawne i efektywne wdrożenie systemu kas online z zapewnieniem:

- możliwie krótkiego czasu projektowania i wdrażania rozwiązania, przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i niezawodności systemu,
- minimalizacji kosztów po stronie skarbu państwa i przedsiębiorców,
- minimalizacji uciążliwości dla przedsiębiorców przechodzących na nowe modele kas oraz
- osiągania realnych korzyści w zakresie zwiększania dochodów podatkowych.

Sposób i tryb przekazywania informacji

Sugerowana organizacja pobierania i przekazywania danych z kas fiskalnych do MF oparta jest o model węgierski, z zastrzeżeniem wspomnianego wyżej otwarcia kanału komunikacji kasy dla świadczenia usług dodatkowych.

Dane zarejestrowane na kasie byłyby pobierane z FCU wyłącznie, gdy pojawi się zapytanie o takie dane z serwera MF (za pośrednictwem *Centralnego Systemu Fiskalnego*). W normalnym trybie operacyjnym, kasa zapisywać będzie niezbędne dane, ale będzie jedynie informować serwer MF, że ma coś do wysłania. W ten sposób, system sam **w inteligentny sposób**

regulowałby obciążenie ruchu w czasie i ustalał, kiedy następuje transmisja danych z poszczególnych kas.

Ze względu na różnice w wielkości gospodarek polskiej i węgierskiej, a także przepustowości systemu, który zostałby zbudowany w Polsce (musiałby być naturalnie przystosowany do znacznie większego ruchu sieciowego), trudno na obecnym etapie przesądzić, jak często paczki danych byłyby wysyłane na serwer. Wstępnie można przyjąć, że podobnie jak na Węgrzech w warunkach zwiększonej sprzedaży paczki danych byłyby raportowane na serwer co 1 h – 2 h, a rzadziej, jeśli rejestrowanych transakcji byłoby mniej. Mechanizm ‘meldowania się’ kasy co pół godziny pozostałby niezmienny. Ze względu na wzrastającą świadomość opinii publicznej na temat istotności ochrony danych osobowych i potencjalne obawy w tym zakresie dotyczące wprowadzanego rozwiązania istotne jest, aby precyzyjnie zdefiniować rodzaj, zakres i sposób wykorzystywania danych zbieranych przez MF w proponowanym modelu. Należy podkreślić, iż **wdrożenie rozwiązania oznaczać będzie przede wszystkim usprawnienie dostępu do informacji, które zbierane są już dziś i przechowywane w pamięciach fiskalnych kas rejestrujących czy na rolkach papieru z paragonami fiskalnymi.** Zakładamy, że MF będzie pozyskiwało pewne dodatkowe informacje, m.in.: sygnalizacja czy kasa jest włączona, z jakim oprogramowaniem pracuje, jak jest używana (w tym informacje o anulowaniu rozpoczętych paragonów). Nie są to jednak dane osobowe czy dane wrażliwe – służyć będą monitorowaniu poprawności funkcjonowania systemu i podłączonych do niego kas. Bezpieczeństwo konsumentów i przedsiębiorców oraz ochrona ich danych osobowych to jeden z największych priorytetów przy projektowaniu architektury systemu i dostawcy rozwiązania. Żadne informacje wysyłane do systemu nie powinny być powiązane z klientem (kupującym), w każdym przypadku klient powinien pozostać anonimowy.

Gdy przedsiębiorca pracuje codziennie w warunkach, w których brakuje zasięgu GSM, rekomendowane jest rozwiązanie analogiczne do węgierskiego. Podatnik mógłby uzyskiwać zwolnienie z bycia stale podłączonym do systemu (w trybie online), ale **nie unikałby samego obowiązku raportowania** danych do systemu. Zanim urząd przychyliłby się do wniosku przedsiębiorcy o zwolnienie z bycia podłączonym do *Centralnego Systemu Fiskalnego*, ocenione zostałyby koszty i możliwość zapewnienia w danym miejscu transmisji danych za pośrednictwem sieci GSM. Jeśli koszt instalacji odbiornika/nadajnika, umożliwiającego kontakt kasy z systemem, byłby nieproporcjonalnie wysoki, przedsiębiorca miałby co najmniej dwie drogi do spełnienia wymagań MF:

- Na podstawie odpowiedniego pozwolenia – możliwość chwilowego przeniesienia kasy online (po zamknięciu dnia obrotowego) do miejsca, gdzie znajdowałby się wystarczający zasięg sieci GSM i umożliwienie przesłania danych do MF.
- Wnioskowanie przez przedsiębiorcę o indywidualne zwolnienie z obowiązku stałego podłączenia do *Centralnego Systemu Fiskalnego*. W przypadku gdy zwolnienie zostałoby przyznane, przedsiębiorca musiałby zapisywać dane z kasy na nośnik danych (płyta CD/DVD lub pendrive, tak długo jak uniemożliwiałoby to modyfikację zapisanych danych) i raportować je do MF, nie później niż do 10. dnia każdego miesiąca. Takie zwolnienie, ze względu na stale poszerzający się obszar objęty zasięgiem operatorów komórkowych, byłoby naturalnie zwolnieniem czasowym. Wygasałoby co pół roku lub po roku. Jeśli sytuacja podatnika nie zmieniałaby się w tym czasie, to procedurę wnioskowania o indywidualne zwolnienie należałoby przejść jeszcze raz.

Analiza danych i kontrola w terenie

Dokładnie tak jak w modelu węgierskim, który dzieli większość opisanych wyżej cech z proponowanym modelem polskim, Ministerstwo Finansów uzyskałoby wiele niedostępnych wcześniej narzędzi

i możliwości, które będą istotne z punktu widzenia dbania o uczciwość obrotu oraz ujawnianie dotychczas ukrywanych obrotów. Posiadanie szerokiego zakresu aktualnych i dostępnych na bieżąco danych umożliwiałoby wykorzystanie ich w celach statystyczno-kontrolnych. Według rządu węgierskiego właśnie **zastosowanie statystyczne przynosi jak na razie największe efektów.** Możliwość porównywania przykładowego przedsiębiorcy do pewnej grupy podobnych podmiotów lub do aktywności podmiotów na tej samej ulicy czy w regionie pozwoliłoby w łatwy sposób wykrywać podejrzaną aktywność podatników. Nowy system – zarówno na poziomie centralnym (operatorzy systemu), jak również na poziomie lokalnym (kontrolerzy wyposażeni w tablety / smartfony) – docelowo dawałby możliwość bieżącej weryfikacji danych konkretnego podmiotu czy informacji o kasie fiskalnej, ale również do przejrzania każdego indywidualnego paragonu, ponieważ dane aktualizowane byłyby na bieżąco. W efekcie przewiduje się, że w ten sposób **znacznie ograniczono by skalę oszustw na etapie kontroli skarbowej.**

System zachęt i sankcji

Implementacja nowego rozwiązania, co zrozumiałe, będzie oznaczać koszty dla wszystkich podmiotów zaangażowanych. Największe koszty zostaną poniesione przez inicjatora – rząd – i użytkownika końcowego rozwiązania – przedsiębiorców. Ze względu na fakt, że przejście na nowy system wiązać się będzie z wymianą kas fiskalnych na terenie Polski¹³⁷, istotne jest zbudowanie mechanizmów, które skutecznie wspomogą i zachęcą przedsiębiorców do wymiany kas fiskalnych.

Mechanizmy te powinny objąć działania nagradzające i sankcjonujące podatników. Powinien powstać system zachęt i sankcji, analogiczny do tego, który skutecznie wykorzystany został na Węgrzech. Sugerowane jest, aby Ministerstwo Finansów zaoferowało przedsiębiorcom wsparcie finansowe przy wymianie kas fiskalnych, skierowane zwłaszcza do podmiotów mniejszych i tych, które korzystają obecnie z kas fiskalnych rolkowych (które dają największe pole do nadużyć).

¹³⁷ Szczegóły i uzasadnienie w rozdziale „Charakterystyka nowych kas”

Jak pokazuje analiza korzyści osiągniętych na Węgrzech, **zastosowany przez tamtejszy rząd system zachęt okazał się skuteczny, a jego koszty bardzo szybko się zwróciły** (w postaci dodatkowych dochodów podatkowych). Dlatego rekomendowane jest, aby polski rząd przyjął perspektywę długoterminową i poniósł ewentualne koszty na początku wdrożenia nowego modelu, z perspektywą dużo większych korzyści w przyszłości.

Po drugiej stronie spektrum działań rządu znaleźć powinny się sankcje w procesie wdrożenia nowej technologii. Przy projektowaniu mechanizmów sankcji posłużyć się można systemem kar węgierskich, gdzie dla przedsiębiorców, którzy nie stosują się do nowych przepisów czekają: **kara grzywny** (w wysokości do 1 mln forintów, ok 3100 EUR), a także **obowiązkowe zamknięcie swojego biznesu na 12 dni roboczych**. Oczywiście wysokość grzywny czy ewentualny okres obowiązkowego zamknięcia prowadzonej działalności dla modelu polskiego pozostają do ustalenia.

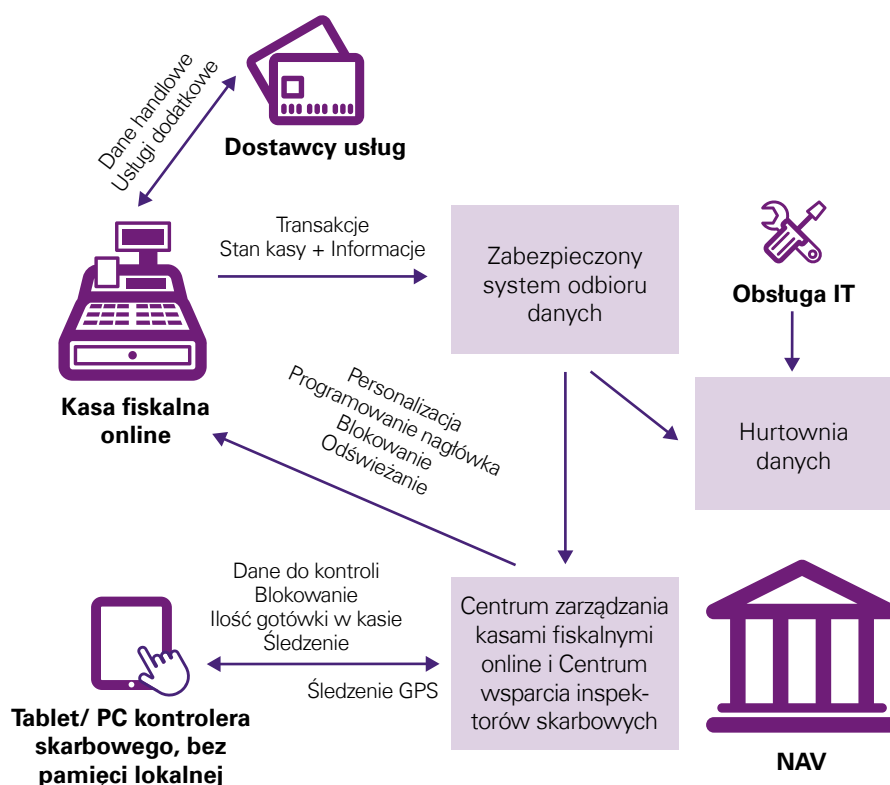
4.3.3 Założenia dotyczące rozwiązań technologicznych

Główne komponenty architektury logicznej rozwiązania

Podobnie jak w przypadku modelu operacyjnego, rozwiązanie technologiczne dla Polski proponujemy w dużej mierze oprzeć na modelu węgierskim. W porównaniu z architekturą tego ostatniego w rozwiązaniu polskim proponujemy wprowadzenie pewnych zmian, które zapewniając co najmniej ten sam poziom realizacji celu podstawowego (wdrożenie fiskalizacji online, prowadzącej do uszczelnienia systemu podatkowego w obszarze VAT), zapewniają dodatkowe możliwości wykorzystania całego systemu.

Obok prezentujemy zobrazowanie głównych komponentów architektury rozwiązania.

Rysunek 6: Wysokopoziomowa architektura systemu polskiego



Źródło: Comp S.A.

Polski system powinien spełniać wysokie wymagania pod kątem niezawodności i bezpieczeństwa funkcjonowania, bardzo wysokiej dostępności, dużej wydajności oraz odporności na awarie. Analogicznie do modelu węgierskiego infrastruktura dostępowa systemu mogłaby uwzględniać dwa główne firewalle, a całe rozwiązanie obejmować powinno również systemy szyfrujące i deszyfrujące dane. Należy też mieć na uwadze, że skala wdrożenia rozwiązania w Polsce będzie zapewne wielokrotnie większa niż na Węgrzech – rozwiązanie węgierskie planowano dla obsługi około 400 tys. kas online, w modelu polskim – w zależności od doboru branż / podmiotów objętych obowiązkiem przejścia do nowego systemu – będziemy zapewne mówili o **docelowej skali rządu ok. 1 mln urządzeń**¹³⁸.

Na potrzeby niniejszego opracowania zakładamy, iż trzy główne komponenty centralnej architektury logicznej rozwiązania pozostaną analogiczne do tych zastosowanych w modelu węgierskim. Komponentami tymi zarządzałoby MF, będąc jednocześnie ich właścicielem:

- **System bezpiecznego pozyskiwania i przesyłania danych do dalszej analizy** – komponent przyjmujący dane napływające z kas fiskalnych, zarządzający ich transmisją (kolejkowanie ruchu, żądania przesłania danych) oraz deszyfrujący dane w celu ich dalszej analizy;
- **Centrum zarządzające kasami online i system wsparcia kontroli skarbowej** – kluczowy komponent rozwiązania, który umożliwiałby zarządzanie oprogramowaniem kas fiskalnych online (w tym personalizacją kas) oraz przetwarzającym i udostępniającym dane do wykorzystania w procesie kontroli skarbowych;
- **Hurtownia danych** (wraz z narzędziami analitycznymi)

– umożliwiałaby prowadzenie wszelakich analiz statystycznych czy porównawczych na dużych zbiorach danych, które trafiałyby do *Centralnego Systemu Fiskalnego*.

Do wspólnych komponentów rozwiązania wykorzystywanych bezpośrednio „w terenie”, komunikując się z warstwą centralną, należą również:

- **urządzenia rejestrujące** (kasy online) należące do przedsiębiorców¹³⁹ – to tutaj następowałaby rejestracja obrotu (sprzedaży), wystawianie paragonów fiskalnych dla klientów oraz transmisja danych do MF;
- **urządzenia inspektorów skarbowych** – tablety czy inne urządzenia mobilne, z dedykowanym oprogramowaniem skomunikowanym z *Centralnym Systemem Fiskalnym*, wykorzystywane do prowadzenia kontroli skarbowych (za ich pośrednictwem inspektorzy mieliby docelowo dostęp do danych z poszczególnych kas w czasie rzeczywistym).

Wszystkie wymienione wyżej komponenty rozwiązania ściśle ze sobą współpracują i jest to kluczowe dla poprawnego funkcjonowania całego środowiska.

W rozważanym modelu polskim proponujemy zniesienie ograniczenia, jakie jest cechą rozwiązania węgierskiego – zamknięcia przez NAV komunikacji z CSF dla jakichkolwiek podmiotów innych niż podatnicy i sam NAV oraz wykorzystywanie infrastruktury CSF wyłącznie do przesyłania danych fiskalnych, z pominięciem danych handlowych (wykluczając w ten sposób wykorzystanie komercyjne). W modelu polskim architektura zakłada podejście zintegrowane, wykorzystujące synergii między obszarem komercyjnym i publicznym. Pierwszy z dwóch firewalli dostarczany i zarządzany byłby przez LDR. Wówczas LDR¹⁴⁰

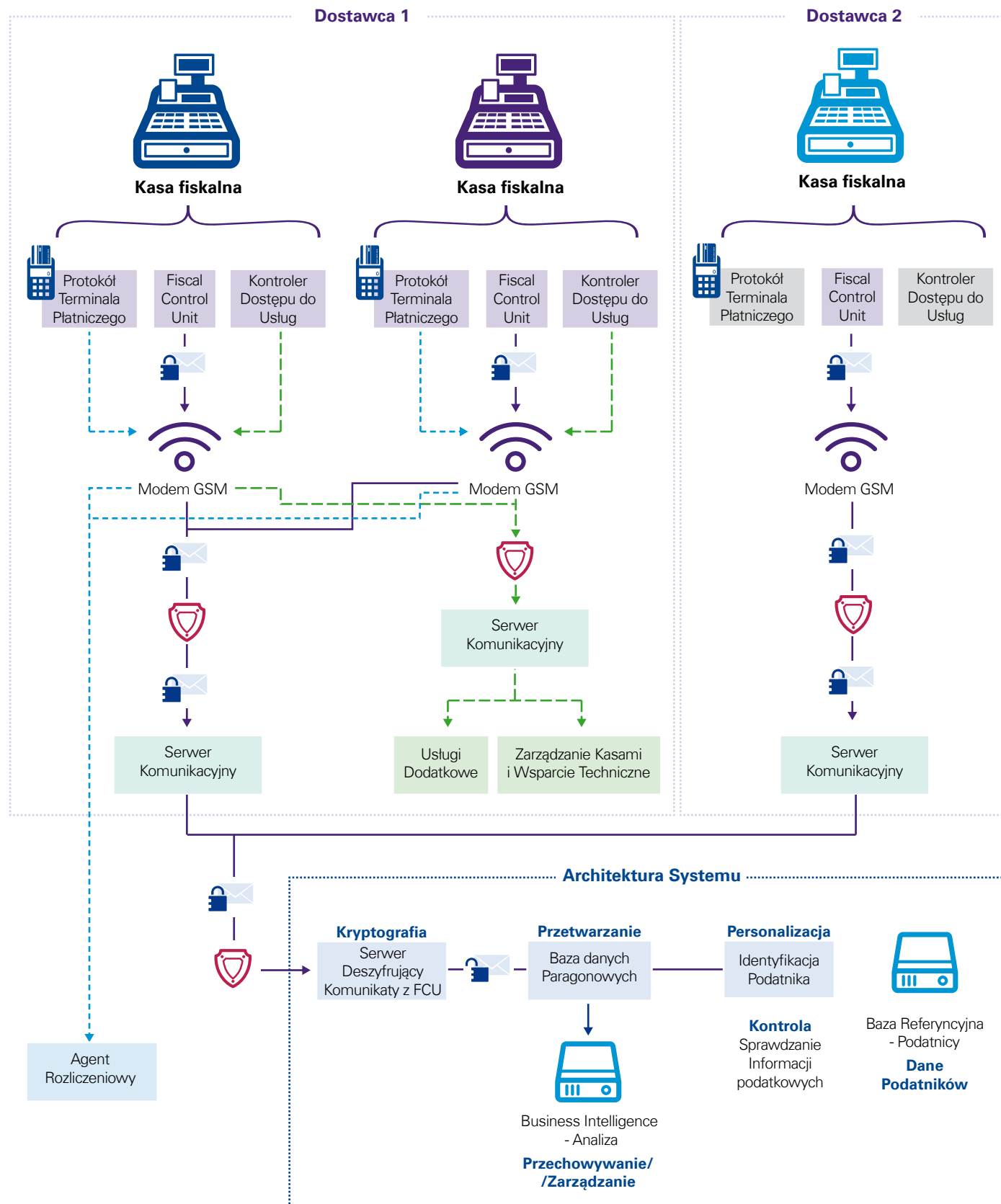
byłby odpowiedzialny za rozdzielenie komunikacji handlowej i fiskalnej na dwa strumienie. Pierwszy z nich płynąłby do dostawców usług dodatkowych i z powrotem (m.in. doładowania telefonów na kartę), a drugi do następnej warstwy komunikacji (umiejscowionej za drugim firewallem), za którą odpowiedzialne byłoby już MF. W ten sposób otwarto by system na wykorzystanie komercyjne, zachowując jego nienaruszalność i bezpieczeństwo. Analogiczne podejście znalazło zastosowanie w Turcji.

Na poniższym rysunku zobrazowano proponowane rozwiązanie w zakresie wybranych komponentów architektury rozwiązania, w szczególności w zakresie komunikacji (wymiany danych) i zapewniania bezpieczeństwa.

¹³⁸ Brak jest precyzyjnych danych dotyczących liczby faktycznie wykorzystywanych przez przedsiębiorców kas (jako kasy główne). Część zakupionych kas służy jako kasy zapasowe lub kasy „parametryzacyjne” czy testowe – tych urządzeń system online by nie obsługiwał.
¹³⁹ Lub docelowo, po ustabilizowaniu systemu, należące także potencjalnie do podmiotów trzecich. Patrz sekcja „Podejście do kas – ich nabycie, wymiana” w rozdziale dotyczącym założeń dla modelu polskiego.

¹⁴⁰ Więcej na temat roli LDR w sekcji „Podział ról i odpowiedzialności”

Rysunek 7: Wybrane komponenty architektury technicznej rozważanego systemu polskiego – proces komunikacji



Źródło: Comp S.A.

W zaprezentowanym podejściu **istotne jest zapewnienie kompatybilności, jednorodności i spójności rozwiązań**, w szczególności na

styku między środowiskami wokół pierwszego firewalla (obszar działania LDR) oraz głównym środowiskiem działania *Centralnego Systemu Fiskalnego*, odseparowanego drugim firewalllem (obszar działania MF). Zakładamy, że w systemie funkcjonowałoby co najmniej kilku *Licencjonowanych Dostawców Rozwiązań*, stąd **należałoby określić standardy zasad komunikacji ze środowiskiem MF oraz warunki brzegowe dla kompatybilności poszczególnych komponentów**.

Dodatkowo w procesie uzyskiwania uprawnień do pełnienia roli LDR oraz jego certyfikacji (w tym w zakresie komunikacji ze środowiskiem MF) MF dbałoby o to, żeby wszyscy główni aktorzy funkcjonowali w bezpiecznym i kompatybilnym środowisku. W efekcie ramowy przebieg komunikacji (transmisji danych) mógłby wyglądać następująco:

- Pierwszy etap komunikacji między kasą online a MF – połączenie VPN między kasą fiskalną a pierwszym firewalllem (zarządzanym przez określonego LDR). Na tym etapie następowaloby przesłanie i rozdzielenie dwóch pakietów danych: (1) zaszyfrowanych danych fiskalnych (które trafią dalej do MF) oraz (2) pakietu danych handlowych (w zależności od potrzeb, mogą być zaszyfrowane lub nie).
- Drugi etap – przekazanie określonych pakietów danych do ich odbiorców. Pakiet danych handlowych (2) byłby dostarczany za pośrednictwem LDR do właściwych dostawców usług dodanych (które realizowane były za pośrednictwem kasy komunikującej się z systemem). Pakiet danych fiskalnych (1) trafiałby w niezmienniczej postaci do MF (zaszyfrowany).

Trzeci (ostatni) etap – deszyfracja pakietu (2) po stronie MF i wykonanie stosownych operacji po stronie ministerstwa. Dla danych handlowych

(1) następowaloby dostarczenie tym samym kanałem komunikacyjnym odpowiednich usług do przedsiębiorcy, który je zamówił za pośrednictwem kasy.

Charakterystyka nowych kas

Planując wdrożenie systemu kas online w Polsce, **należy założyć konieczność wymiany dotychczas używanych urządzeń na nowe modele** umożliwiające bezpieczną komunikację online.

Według danych dystrybutorów kas fiskalnych w Polsce przedsiębiorcy zakupili około 10 razy większą liczbę kas fiskalnych niż przedsiębiorcy na Węgrzech. Jeżeli nawet nie wszystkie one pozostają w użyciu, to wciąż mówimy o wielokrotnie większej skali wdrożenia niż na Węgrzech (szacowana skala na poziomie ok. 1 mln urządzeń podłączonych do systemu online). Teoretycznie można byłoby rozważać aktualizację części obecnie używanych kas do standardu kasy online – niemniej wymagałoby to wprowadzenia dodatkowych modułów pośredniczących (zewnętrznych lub wewnętrznych), zaburzyłoby jednorodność rozwiązania, oznaczałoby też duże wyzwanie w homologacji i zarządzaniu aktualizacją oprogramowania dla wielu różnych urządzeń. Taka aktualizacja nie mogłaby też z przyczyn technologicznych objąć kas rolkowych. Mając na uwadze powyższe przyjęto założenie, jak na wstępie – wymiana starych kas na nowe.

Na chwilę obecną zakładamy, że kasy online, współpracujące z *Centralnym Systemem Fiskalnym*, bazowałyby na analogicznych komponentach technicznych, jak kasy używane na Węgrzech. Technologia rozwija się nieustannie, nie można więc wykluczyć, że z chwilą projektowania i wdrażania systemu dla Polski pojawiają się nowe rozwiązania.

Kasa online powinna posiadać odpowiednik stosowanego na Węgrzech modułu Fiscal Control Unit (FCU), który odpowiadałby za m.in. szyfrowaną komunikację między kasami fiskalnymi a Ministerstwem Finansów. Byłby on zainstalowany w równie

bezpieczny sposób co w kasach węgierskich, aby przeciwdziałać próbom modyfikacji urządzenia¹⁴¹. FCU powinien posiadać odrębne zasilanie zapewniające, że w przypadku odłączenia kasy od źródła zasilania FCU będzie funkcjonował przez kolejne kilka godzin, wysyłając wszystkie zgromadzone dane na serwer. Pamięć jednostki FCU może bazować na wykorzystaniu kart SD, ponieważ uniwersalny standard i łatwość rozbudowywania pamięci są dużymi zaletami tej technologii. Należy też przewidzieć możliwość odczytywania logów z kasy i zapisania ich na zewnętrznym nośniku pamięci – aby umożliwić stosowanie kas nowego typu przez podmioty (przedsiębiorców), które mogą mieć problem z zapewnieniem komunikacji online. W takim przypadku przedsiębiorcy Ci, analogicznie do rozwiązania przyjętego w modelu węgierskim, przekazywaliby wymagane dane do urzędów skarbowych na nośnikach elektronicznych.

Kluczowym elementem systemu kas online powinno być rygorystyczne testowanie i certyfikacja urządzeń przez MF. Proponowane jest przyjęcie metody analogicznej do tej przyjętej przez węgierski NAV – dwuetapowe testy i certyfikacja poszczególnych modeli kas, a nie konkretnych dostawców jako organizacji. Takie podejście daje większą gwarancję, że poszczególne modele kas będą prawidłowo funkcjonowały w systemie online.

Testy urządzeń prowadzone byłyby dwufazowo. W pierwszej fazie testy prowadzić mogłaby niezależna zewnętrzna organizacja, poddając sprzęt wymagającym próbom przełamania zabezpieczeń. W drugiej fazie, po pomyślnym przejściu pierwszego etapu, prób przełamania zabezpieczeń kasy dokonałoby MF. Pomyślne przejście obu faz testów uprawniałoby danego dostawcę do uzyskania certyfikacji na konkretne urządzenie. To z kolei umożliwiłoby wprowadzenie danego modelu na rynek.

¹⁴¹ Dlatego naprawa czy modyfikacja kasy fiskalnej wymagać będzie interwencji serwisanta z certyfikowanego serwisu.

Bezpieczeństwo systemu

Mając na uwadze aktualny poziom technologii, proponujemy, aby bezpieczeństwo *Centralnego Systemu Fiskalnego* i kas fiskalnych online bazowało na tych elementach, które wykorzystywało CSF na Węgrzech.

Elementami zabezpieczeń będą:

- karty SIM na chipach (trwale wbudowane w moduł FCU) – karty MIM;
- uwierzytelnianie na podstawie zestawienia trzech parametrów: certyfikatów IMEI + IMSI + ECR SN;
- TPM (Trusted Platform Module);
- protokół SSL;
- **kanal komunikacji VPN**, zestawiający połączenie z wykorzystaniem sieci GSM (odstępstwo od modelu węgierskiego, gdzie wykorzystywana jest wydzielona sieć APN);

Jest to jedyna proponowana zmiana w obszarze bezpieczeństwa względem modelu węgierskiego. Użycie VPN zamiast APN nie miałoby negatywnego wpływu na bezpieczeństwo całego systemu, a dawałoby pozytywny efekt w wielu innych obszarach funkcjonowania rozwiązania, które zostały już wymienione wyżej. Odwołujemy się tu m.in. do doświadczeń z wdrożenia modelu kas online w Turcji – patrz rozdział 3.

- szyfrowanie raportów dobowych;
- osobny zegar FCU;
- zdalne aktualizacje FCU i oprogramowania kasy fiskalnej;
- proces rejestracji oraz zdalne zarządzanie FCU;
- zdalne programowanie nagłówek paragonu;
- stawki podatku VAT programowane zdalnie przez MF;
- zdalne blokowanie kas podejrzanych o nadużycia;
- dożywotnie przypisanie FCU do konkretnej kasy, bez możliwości wykorzystania go w innym

urządzeniu (ale z możliwością – po osiągnięciu dojrzałości systemu – przypisywania kasy, a przez to i modułu FCU do różnych właścicieli¹⁴²).

Dodatkowym elementem zabezpieczenia, które bazowałoby na architekturze systemu i jego połączeniu z indywidualnymi urządzeniami, byłby codzienny proces komunikacji między serwerami *Centralnego Systemu Fiskalnego* a kasami rejestrującymi. Kasa online wysyłałaby co 30 minut komunikat do systemu, że jest włączona i działa. Brak komunikatu lub jego nagłe przerwanie byłoby jasnym sygnałem dla kontrolerów skarbowych, że należy sprawdzić powód przerwanej komunikacji (np. w drodze kontroli na miejscu). Na bazie wymiany tych komunikatów realizowane byłyby również poniższe funkcje *Centralnego Systemu Fiskalnego*:

- polecenia wystania raportu do systemu;
- zdalne blokowanie/odblokowanie kasy;
- modyfikacja treści wyświetlanej na kasie;
- zmiana stawek VAT;
- aktualizacja oprogramowania urządzenia.

4.3.4 Rachunek potencjalnych kosztów i korzyści

W niniejszym rozdziale przedstawiamy szacunek potencjalnych kosztów i korzyści wdrożenia opisywanego wyżej modelu kas online w Polsce, dokonujemy też oceny efektu netto jako potwierdzenia zasadności wdrożenia tego rozwiązania.

W naszych szacunkach przyjęliśmy podejście ostrożnościowe – posilkujemy się danymi z podobnych wdrożeń w innych krajach, a dokonując ich przeniesienia na grunt polski, uśredniamy różne wartości. Rozważając pozycje kosztowe, przyjmujemy maksymalne z rozważanych wartości, z kolei dla pozycji przychodowych (korzyści) przyjmujemy minimalne z rozważanych poziomów.

Kolejne sekcje rozdziału opisują szacowane koszty, korzyści (finansowe i jakościowe) oraz ich zestawienie (podsumowanie) obrazujące zakładany efekt netto z wdrożenia rozwiązania.

Na potrzeby naszych wyliczeń użyliśmy poniższych kursów walutowych:

Kurs EUR-PLN = 4,401

Kurs EUR-HUF = 313,966

Kurs EUR-BGN = 1,953

4.3.4.1 Podsumowanie kosztów i korzyści

Prezentowane w dalszej części tego rozdziału szacunki wyraźnie pokazują, że **wdrożenie systemu kas online zagwarantuje istotny wzrost dochodów podatkowych (rządu nawet kilku miliardów PLN) oraz bardzo szybki zwrot poniesionych nakładów (okres zwrotu od kilku tygodni do kilku miesięcy, zależnie od skali wdrożenia w początkowej fazie).**

Doświadczenia innych krajów pokazują, że **wdrożenie systemu kas online trwale zwiększa dochody podatkowe z tytułu VAT, zmniejszając skalę luki podatkowej.** Skala wzrostu dochodów jest oczywiście zmienna w czasie – największy przyrost następuje tuż przed oraz wkrótce po objęciu danej grupy przedsiębiorców systemem kas online (efekt ujawniania przychodów – większe obroty przedsiębiorców). W kolejnych okresach dynamika jest już niższa, dochody podatkowe utrzymują się jednak na poziomie wyższym, niż miało to miejsce przed wdrożeniem systemu kas online¹⁴³. Analogicznej sytuacji spodziewamy się w przypadku Polski.

Dla celów naszych oszacowań odnosimy się do korzyści z wdrożenia systemu kas online w ujęciu rocznym (jeden pełny rok funkcjonowania systemu), zakładając pełną skalę wdrożenia rozwiązania (wszystkie kasy współpracujące z systemem). W rzeczywistości wdrożenie przebiegałoby etapowo i byłoby rozłożone zapewne na okres ok. 2-3 lat – wówczas korzyści inaczej rozłożą się w czasie (inaczej rozłożą się też koszty wdrożenia, w szczególności subsydia dla przedsiębiorców).

¹⁴² Więcej na ten temat w założeniach do modelu polskiego

¹⁴³ Modele wdrożone w analizowanych krajach funkcjonują od kilku lat – długofalowa ich ocena będzie zatem możliwa za kolejne kilka lat (w tym ocena zmienności skali dodatkowych przychodów podatkowych).

Dla oszacowania potencjalnych efektów wdrożenia systemu kas online w Polsce posłużyliśmy się benchmarkiem w postaci wdrożeń analogicznych rozwiązań w wybranych krajach europejskich. Specyfika każdego z krajów jest częściowo odmienna, systemy podatkowe nie są identyczne, skłonność do ukrywania obrotów przez przedsiębiorców różnych branż może być odmienna – stąd **nasze symulacje należy traktować jako wartości przybliżone**, które obrazują przede wszystkim skalę (oraz relację) potencjalnych kosztów i przychodów dla wdrożenia systemu kas online w Polsce. Ostateczny efekt finansowy zależał będzie do wielu czynników, takich jak chociażby: przyjęty model operacyjny i techniczny rozwiązania, tempo i zakres wdrożenia, skala dopłat dla przedsiębiorców (wymiana kas) czy zdolność do efektywnego wykorzystania pozyskiwanych danych (zapewnianie szczelności systemu).

Bazując na przyjętych przez nas założeniach, szacujemy, iż **praca systemu w pełnej skali wdrożenia to po roku potencjalnie ok. 2,5 mld PLN dodatniego bilansu budżetu państwa z tytułu wdrożenia rozwiązania**¹⁴⁴.

Nasze szacunki pokazują jednocześnie, że już wdrożenie 100 tys. kas online zapewni pełen zwrot poniesionych nakładów w ciągu kilku miesięcy od uruchomienia systemu o takiej skali (dodatkowe dochody podatkowe w skali roku na poziomie ok. 288 mln zł vs. koszty wdrożenia systemu (126,5 mln PLN), powiększone o koszt subsydiów dla przedsiębiorców (do 66 mln zł, jeśli 100% kas zostałoby objętych pełnymi subsydiami)). Powyższe wartości oszacowano, bazując na danych o efektach wdrożeń analogicznych systemów na Węgrzech i w Bułgarii, mogą być one zatem obarczone pewnym błędem¹⁴⁵. Nawet jednak ograniczając skalę spodziewanych korzyści o 50%, otrzymujemy znaczny dodatni efekt wdrożenia rozwiązania (korzyści

przewyższające nakłady) – wydłuża się wówczas „okres zwrotu” poniesionych nakładów, przy czym wciąż pozostaje on bardzo krótki.

Kolejne etapy wdrożenia generowałyby dalsze wzrosty dochodów podatkowych (w tym skumulowany efekt dodatkowych dochodów podatkowych od grup przedsiębiorców objętych wdrożeniem w poprzednich etapach). W poniższym zestawieniu nie ujęliśmy kosztów utrzymania systemu – będą one ponoszone corocznie i z bardzo dużą nadwyżką pokrywane z dodatkowych przychodów podatkowych w każdym roku funkcjonowania rozwiązania.

Niezależnie de facto od przyjętego ostatecznie podejścia do zakresu i tempa wdrożenia rozwiązania w Polsce prezentowane szacunki oraz

doświadczenia innych krajów wyraźnie wskazują, że **uruchomienie systemu kas online w powinno być jednym z priorytetów rządu w obszarze działań wymierzonych przeciw szarej strefie i luce podatkowej**.

Oceniając teoretyczny efekt netto wdrożenia systemu kas online w Polsce, przyjęliśmy dwa warianty – bazowy i rozszerzony. Różnią się one uwzględnieniem efektu wzrostu efektywności kontroli skarbowych w tym drugim. Przy założeniu kosztów wdrożenia systemu na poziomie 366,5 mln PLN w obu mamy do czynienia ze znacznym dodatnim efektem netto wdrożenia rozwiązania – od 2,51 mld do 6,21 mld PLN¹⁴⁷. Oznacza to również, że dla wariantu bazowego okres zwrotu z inwestycji wyniósłby około 6 tygodni, a dla rozszerzonego – około 3 tygodni.

Tabela 21. Podsumowanie szacowanych korzyści i kosztów wdrożenia systemu polskiego (wartości podane w PLN)

Korzyści			
Kategoria		Wartość	
Szacunkowy wzrost dochodów z VAT-u (1 rok, pełna skala wdrożenia)		2,88 mld	
Szacunkowy wzrost dochodów z VAT-u + zwiększona efektywność kontroli skarbowej		6,58 mld	
Koszty			
Kategoria	Rodzaj	Wartość	Suma
Koszty stałe	Wdrożenie systemu	126,5 mln	366,5 mln ¹⁴⁶
	Subsydia dla przedsiębiorców	240 mln	
	Koszt opcjonalny – zakup tabletów	1 mln	
Efekt netto			
Wariant bazowy		Wariant rozszerzony (z uwzględnieniem wzrostu efektywności kontroli)	
Efekt netto	Okres zwrotu	Efekt netto	Okres zwrotu
+ 2,51 mld	6 tyg.	+ 6,21 mld	3 tyg.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z poprzednich rozdziałów

¹⁴⁴ Nasze szacunki odnosimy do dodatkowych wpływów z tytułu podatku VAT – zwiększone obroty przedsiębiorców (ujawnione w wyniku wdrożenia kas online) powinny wygenerować także zwiększone wpływy z tytułu innych podatków, które odprowadzają przedsiębiorcy.

¹⁴⁵ Wdrożenie systemu kas online w Polsce może wygenerować zarówno niższe, jak i wyższe dodatkowe wpływy podatkowe, niż miało to miejsce w przypadku Bułgarii czy Węgier.

¹⁴⁶ Suma kosztów uwzględnia dwie kategorie kosztów – wdrożenie systemu i subsydia dla przedsiębiorców

¹⁴⁷ Jak wskazano powyżej, zarówno koszty, jak i korzyści skalkulowane dla pełnej skali wdrożenia (1 mln kas), korzyści dotyczą 1 pełnego roku funkcjonowania rozwiązania w pełnej skali.

4.3.4.2 Szacowane koszty wdrożenia rozwiązania

Główne koszty po stronie budżetu państwa

Nasza analiza objęła główne elementy kosztowe, związane z wdrożeniem systemu kas online (zarówno po stronie budżetu państwa, jak i po stronie podatników). Niewątpliwie wystąpią także inne koszty, ich skala jednak będzie znacznie niższa niż elementów opisanych poniżej, ewentualnie będą to koszty, które już dziś i tak są ponoszone, a samo wdrożenie systemu kas online nie będzie miało na nie większego wpływu (np. koszt wynagrodzeń kontrolerów skarbowych).

Koszty wdrożenia samego systemu centralnego

Koszt zakupu i wdrożenia systemu dla Polskie w dużej mierze zależał będzie od:

- funkcji, jakie system ma realizować oraz wymagań związanych z jego dostępnością, niezawodnością, bezpieczeństwem;
- możliwości wykorzystania już istniejących rozwiązań (lub ich elementów);
- zakresu dostosowania rozwiązania do potrzeb Polski;
- liczby kas, którymi system ma zarządzać.

Zgodnie z założeniami przyjętymi dla modelu polskiego zakładamy skalę wdrożenia na poziomie ok. 1 mln kas.

Poniżej prezentujemy zestawienie kosztów wdrożenia systemów kas online na Węgrzech i w Czechach. W szczególności model węgierski przyjmujemy jako bazowy dla modelu polskiego (funkcjonalność, niezawodność i wydajność systemu w modelu polskim powinny być bardzo zbliżone do tych, jakie są dostępne w modelu węgierskim).

Tabela 9. Zestawienie kosztu uruchomienia systemu na Węgrzech i w Czechach w przeliczeniu na jedną kasę online

Nazwa kraju	Koszt systemu (EUR)	Liczba kas do obsługi	Koszt / kasa (EUR)
Węgry	15mln	400 tys.	37,50
Czechy	12mln	600 tys.	20
Średnia	nd.	nd.	28,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z poprzednich rozdziałów

Na potrzeby oszacowania poziomu kosztów dla systemu polskiego, jego **maksymalną wartość skalkulowaliśmy na poziomie ok. 126,5 mln zł** – przyjmując zakładaną skalę wdrożenia w Polsce oraz średni koszt wdrożenia analogicznego systemu w innych krajach (w przeliczeniu na jedną kasę online). Oceniamy jednocześnie, że docelowy koszt wdrożenia systemu w Polsce będzie zapewne niższy (skala wdrożenia – jak wspomniano powyżej – jest tylko jednym ze składników ceny systemu informatycznego), dla celów szacowania łącznych efektów wdrożenia rozwiązania przyjmujemy jednak powyższy poziom kosztów.

Tabela 10. Szacowany koszt uruchomienia rozwiązania w Polsce na podstawie uśrednionego kosztu uruchomienia systemu z innych krajów

Nazwa kraju	Koszt wdrożenia systemu / kasa (EUR)	Koszt wdrożenia systemu / kasa (PLN)	Liczba kas	Łączny koszt wdrożenia systemu (PLN)
Polska	28,75	126,53	1 mln	126,5 mln

Źródło: Opracowanie własne

Koszty utrzymania systemu

Koszty utrzymania systemu informatycznego zależą m.in. od skali rozwiązania, stopnia jego skomplikowania, wymaganej niezawodności, parametrów SLA. Kalkulując koszty utrzymania systemów informatycznych, często określa się je w relacji do kosztów licencji systemu. W takim przypadku roczny koszt

utrzymania kalkulowany jest na ogół na poziomie ok. 20-30% kosztu licencji.

Szacowane koszty utrzymania systemu dla modelu polskiego ujmujemy dwuwariantowo – jako odwołanie do benchmarku z innego kraju (Czechy) oraz jako kalkulację na podstawie szacowanego kosztu licencji.

Poniżej przedstawiamy zestawienie kosztów utrzymania dla Czech:

Tabela 11. Zestawienie rocznego kosztu utrzymania systemu w przeliczeniu na jedną kasę online

Nazwa kraju	Koszt utrzymania systemu / rok (EUR)	Liczba kas	Koszt / kasa (EUR)	Koszt / kasa (PLN)
Węgry	2 mln	400 tys. ¹⁴⁸	5	22
Czechy	9 mln	600 tys.	15	66
Średnia	nd.	nd.	10	44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z poprzednich rozdziałów

Tabela 12. Szacunkowy roczny koszt utrzymania systemu w Polsce, przy wdrożeniu go dla 1 miliona kas online

Nazwa kraju	Koszt utrzymania / kasa (EUR)	Koszt / kasa (PLN)	Liczba kas	Koszt utrzymania systemu w Polsce dla 1 mln kas (PLN)
Polska	10	44	1 mln	44 mln

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 13. Szacunkowy roczny koszt utrzymania systemu polskiego na podstawie koszt licencji

Koszt systemu PL (PLN)	Koszt licencji (przyjęto 40%)	Roczny koszt utrzymania (przyjęto 30% kosztu licencji)
126,5 mln	50,6 mln	15,16 mln

Źródło: Opracowanie własne

Reasumując – szacujemy, iż roczne koszty utrzymania systemu dla modelu polskiego znajdują się w przedziale między 15 a 44 mln zł. Ostateczny ich poziom zależał będzie zarówno od

wdrożonego w Polsce rozwiązania (jego funkcjonalności, wymagań w zakresie niezawodności, bezpieczeństwa, dostępności), jak również parametrów samej umowy utrzymaniowej.

Na bazie powyższych danych oszacowaliśmy potencjalny roczny koszt utrzymania systemu w Polsce, posługując się wartościami średnimi z przytoczonych wyżej przykładów. Dla pełnej skali wdrożenia koszt ten mógłby wynieść ok. 44 mln zł rocznie.

Koszty utrzymania kalkulowane na podstawie kosztu licencji:

¹⁴⁸ Poziom docelowy, dla którego planowano i zamawiano system. Z początkiem roku 2016 w systemie działało ok. 220 tys. kas online.

Koszty dofinansowania zakupu / wymiany kas starego typu na nowe urządzenia

Koszty dofinansowania wymiany (zakupu) nowych kas zależą będą od założeń, jakie w tym zakresie zostaną przyjęte w Polsce – w szczególności od tego, czy dofinansowaniem objęte są wszystkie kasy dla wszystkich podmiotów, czy też wprowadzone zostaną jakieś ograniczenia (np. skala obrotu, liczba kas, limit kwotowy).

Poniżej prezentujemy zestawienie kosztów do finansowania zakupu kas poniesionych na Węgrzech.

Tabela 14. Przedstawienie skali subsydiów wypłaconych do subsydiów szacowanych dla wszystkich kas fiskalnych na Węgrzech

Nazwa kraju	Subsidia / kasa (EUR)	Subsidia / kasa (PLN)	Szacowana wartość subsydiów (HUF)	Osiągnięta wartość subsydiów (HUF) ¹⁴⁹	Szacowana skala subsydiów ¹⁵⁰
Węgry	150	660	6mld	4mld	36,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z poprzednich rozdziałów

Przyjmując na potrzeby niniejszego raportu podejście do dofinansowania kas analogiczne jak na Węgrzech, oszacowaliśmy poniżej koszt dofinansowania w Polsce (objęcie ok. 36,4% rynku, z kwotą dofinansowania na poziomie 150 EUR). W ten sposób **koszt dla modelu polskiego oszacowaliśmy na poziomie ok. 240 mln zł.**

Tabela 15. Szacowana wartość subsydiów jakich udzieli rząd po wdrożeniu rozwiązania w Polsce

Nazwa kraju	Subsidia / kasa (EUR)	Subsidia / kasa (PLN)	Liczba kas	Szacowana wartość subsydiów – 100% (PLN)	Szacowana wartość subsydiów 36,4% (PLN)
Polska	150	660	1 mln	660 mln	240 mln

Źródło: Opracowanie własne

Koszty subsydiów będą główną pozycją kosztową wdrożenia rozwiązania (przyjmując założenia jak wyżej). Jednocześnie koszty te nie muszą oznaczać fizycznych wydatków skarbu

państwa – przedsiębiorcy mogliby pomniejszać swoje zobowiązania podatkowe o wartość dofinansowania do zakupu kasy, w ten sposób rozliczając samo subsydium rządowe.

¹⁴⁹ Patrz opis modelu węgierskiego. Taki poziom subsydiów został ostatecznie zrealizowany.

¹⁵⁰ Udział osiągniętej wartości subsydiów do teoretycznej wartości subsydiów dla całej aktualnej skali wdrożenia (gdy zakup każdej kasy związany jest z otrzymaniem subsydiów). Osiągnięta wartość subsydiów: 4 mld HUF; teoretyczna wartość subsydiów (dla 220 tys. kas, 50 tys. HUF dla jednej kasy): 11 mld HUF

Koszty zapewnienia infrastruktury

Zakładamy wykorzystanie obecnych zasobów administracji rządowej – tym samym nie szacujemy kosztów dla tej kategorii. Jeżeli ostatecznie zaistnieje konieczność dokonania inwestycji w infrastrukturę, koszty te powinny zostać uwzględnione w rachunku kosztów i korzyści.

Koszt opcjonalny – wyposażenie kontrolerów skarbowych w tablety skomunikowane z systemem

Wdrożenie systemu kas online umożliwia m.in. planowanie i prowadzenie kontroli skarbowych na podstawie kompleksowych danych pozyskiwanych w czasie rzeczywistym. Na Węgrzech kontrolerzy wyposażeni są w tablety skomunikowane z systemem centralnym (CSF). Jeśli analogiczne podejście przyjąć dla Polski, należałoby w tego typu sprzęt (tablety) wyposażać kontrolerów skarbowych.

Nie mamy danych o aktualnym poziomie wyposażenia kontrolerów skarbowych w Polsce ani o tym, czy sprzęt przez nich posiadany mógłby zostać skomunikowany z nowym *Centralnym Systemem Fiskalnym*. Jeśli przyjmujemy, że docelowo administracja podatkowa

dysponowałaby 1000 aktywnych w terenie kontrolerów skarbowych¹⁵¹, to przy cenie średniej klasy tabletu na poziomie ok. 1000 zł brutto łączny koszt nabycia takich urządzeń wyniósłby ok. 1 mln zł. Mając na uwadze skalę korzyści z wdrożenia rozwiązania, w tym spodziewany dzięki niemu wzrost efektywności kontroli skarbowych, poniesienie takiego dodatkowego kosztu (lub nawet większego) będzie w pełni uzasadnione.

Główne koszty po stronie przedsiębiorców

Koszt nabycia nowej kasy

Koszt nabycia nowych kas fiskalnych przyjmujemy na aktualnym poziomie węgierskim – z zastrzeżeniem, że ten koszt może być niższy w przypadku udostępnienia usług dodanych na podstawie kasy online. W zestawieniu reprezentatywnych modeli kas fiskalnych przyjęliśmy dwa urządzenia ze spektrum 400–450 euro. Pierwszy model – prostszy – przeznaczony dla mniej wymagających przedsiębiorców i drugi – rozbudowany – dla przedsiębiorców potrzebujących bardziej zaawansowanego urządzenia. Podane kwoty są cenami netto.

Tabela 16. Zestawienie cen netto reprezentatywnych modeli kas fiskalnych online na Węgrzech

Nazwa kraju	Rodzaj kasy fiskalnej	Cena netto kasy (HUF)	Cena netto kasy (EUR) bez subsydiów	Cena netto kasy (EUR) z subsydiami
Węgry	Prostszy model ¹⁵²	124900	397	247
	Rozbudowany model ¹⁵³	138900	442	292

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z poprzednich rozdziałów i <http://www.online-kassza.hu>

¹⁵¹ Planowano zwiększenie liczby pracowników w obszarze kontroli skarbowej do ok. 6500 osób w ogóle. W tej grupie znajdują się również kontrolerzy podatkowi pracujący w terenie.
<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykiul/ministerstwo/finansow/szykuje/wielkie/zmiany.przybedzie/prawie;2;5;tys;kontrolerow;podatkowych,2170,1544921.html>
http://www.skarbowcy.pl/blaster/print.php?mod=extarticle&article_id=23239

¹⁵² <http://www.online-kassza.hu/termekek/penztargep/datecs-dp-45>

¹⁵³ <http://www.online-kassza.hu/termekek/penztargep/micra-sento-m>

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli na poprzedniej stronie oszacowaliśmy średni reprezentatywny koszt netto zakupu kasy fiskalnej online na polski rynek:

Tabela 17. Podsumowanie szacunkowej ceny netto kasy fiskalnej online w Polsce

Nazwa kraju	Cena netto kasy (EUR) bez subsydiów	Cena netto kasy (PLN) bez subsydiów	Cena netto kasy (EUR) z subsydiami	Cena netto kasy (PLN) z subsydiami
Polska	420	1 844	270	1 186

Źródło: Opracowanie własne

W zależności od potrzeb podatnicy mogliby dokonać zakupu modelu prostszego lub bardziej rozbudowanego, wpływając na poniesiony przez siebie koszt.

Koszt dostępu do systemu (transmisji danych)

Koszt (na bazie doświadczeń węgierskich) przyjmujemy na poziomie ok. **20 zł miesięcznie dla jednej kasy**.

4.3.4.3 Szacowane korzyści z wdrożenia rozwiązania

Korzyści finansowe (ilościowe)

Główne korzyści po stronie budżetu państwa

Wdrożenie systemu kas online przynieść powinno zarówno wymierne korzyści finansowe, jak i wiele korzyści jakościowych, związanych z usprawnieniem funkcjonowania administracji podatkowej w obszarze fiskalizacji.

Korzyści finansowe

Jak już wspomniano wyżej, dla oszacowania potencjalnych efektów wdrożenia systemu kas online w Polsce posłużyliśmy się benchmarkiem w postaci wdrożeń analogicznych rozwiązań w wybranych krajach europejskich. Mamy świadomość, iż specyfika każdego z krajów jest częściowo odmienna, systemy podatkowe nie są identyczne, a skłonność do ukrywania obrotów przez przedsiębiorców różnych branż

może być odmienna – **stąd nasze symulacje należy traktować jako wartości przybliżone**, które obrazują przede wszystkim skalę (oraz relację) potencjalnych kosztów i przychodów dla wdrożenia systemu kas online w Polsce. Dokonanie bardziej precyzyjnych symulacji wymagałoby przyjęcia określonych założeń dotyczących docelowego kształtu systemu, zakresu i tempa jego wdrażania, jak również uwzględnienia precyzyjnych danych o dochodach z tytułu podatku VAT od branż planowanych do objęcia wdrożeniem, wraz z określeniem przybliżonej skali szarej strefy (ukrywania dochodów) w tych branżach (oraz zestawienia tych danych z danymi z innych krajów – w szczególności z okresu przed objęciem systemu kas online i po jego wprowadzeniu). Nie dysponujemy tego typu danymi, dlatego dokonaliśmy pewnego przybliżenia, które jednak naszym zdaniem dobrze obrazuje potencjał wdrożenia systemu kas online w Polsce.

Przykłady z wdrożenia systemu kas online w innych krajach pokazują, że uruchomienie i funkcjonowanie systemu generuje znaczne dodatkowe dochody z tytułu podatku VAT. Analogicznej sytuacji spodziewamy się w Polsce.

Tabela 18. Wzrost wpływów z VAT-u w przeliczeniu na jedną kasę na Węgrzech i Bułgarii

Nazwa kraju	Wzrost wpływów z podatku VAT (EUR)	Liczba kas	Wzrost wpływów z podatku VAT / kasa (EUR)	Wzrost wpływów z podatku VAT / kasa (PLN)
Węgry	190 mln ¹⁵⁴	220 tys.	864	3800
Bułgaria	133 mln ¹⁵⁵	300 tys.	443	1951
<i>Średnia</i>	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>	<i>653,5</i>	<i>2875,5</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji i danych z poprzednich rozdziałów

Na bazie zaprezentowanych powyżej danych z Węgier i Bułgarii oraz osiągniętego przez te kraje wzrostu wpływów z VAT-u w przeliczeniu na jedną kasę fiskalną, zakładając podobny efekt w Polsce, przewidujemy **wzrost wpływów z VAT-u w pierwszym roku funkcjonowania rozwiązania w docelowej jego skali (1 mln kas**

podłączonych do systemu) na poziomie około 2,88 mld PLN.

W rzeczywistości wdrożenie przebiegało będzie zapewne etapowo i będzie rozłożone na okres ok. 2-3 lat – wówczas korzyści inaczej rozłożą się w czasie (inaczej rozłożą się też koszty wdrożenia, w szczególności

subsydia dla przedsiębiorców). Kolejne etapy wdrożenia generowały będą wówczas stopniowe wzrosty dochodów podatkowych (w tym wystąpi skumulowany efekt dodatkowych dochodów podatkowych od grup przedsiębiorców objętych wdrożeniem w poprzednich etapach).

Tabela 19. Szacowany wzrost wpływów z VAT-u dla modelu polskiego (dla pełnego zakresu wdrożenia) – w skali roku.

Nazwa kraju	Wzrost wpływów z podatku VAT / kasa (PLN)	Liczba kas	Wzrost wpływów z podatku VAT – suma (PLN)
Polska	2 875,5	1 mln	2,88 mld

Źródło: Opracowanie własne

Dodatkowo na skutek wdrożenia rozwiązania i udostępniania nowych narzędzia kontroli (w tym w szczególności szerszego dostępu do aktualnych danych) węgierska administracja zanotowała **ponad 20-procentowy wzrost efektywności kontroli skarbowych**. Trudno jest ocenić, w jakim stopniu efekt

ten zostałby zaobserwowany w Polsce w przypadku wdrożenia analogicznego rozwiązania. Z całą pewnością efektywność kontroli wzrośnie – zarówno w kontekście typowania podmiotów do kontroli (większa trafność), jak i skuteczności ustalania prawidłowego wymiaru zobowiązań podatkowych.

Jeżeli przyjmujemy założenie o analogicznym do modelu węgierskiego wzroście efektywności kontroli skarbowych, to przy wdrożeniu w pełni operacyjnego systemu kas online w Polsce moglibyśmy potencjalnie liczyć na **wzrost wpływów z kontroli skarbowych na poziomie ok. 3,7 mld PLN**.

Tabela 20. Szacowany wzrost wpływów z VAT-u z tytułu wzrostu efektywności kontroli skarbowych dla modelu polskiego (dla pełnego zakresu wdrożenia) – w skali roku.

Nazwa kraju	Efektywność kontroli skarbowych w 2015 (PLN) ¹⁵⁶	Szacowany wzrost efektywności kontroli skarbowych (%) ¹⁵⁷	Wzrost wpływów z kontroli skarbowych (PLN)
Polska	18,5 mld	20	3,7 mld

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z <https://prezi.com/figstgzgnz-w/online-cash-registersenglish/>

¹⁵⁶ <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/925245,kontrola-skarbowa-inspektor-kontroli-skarbowej.html>

¹⁵⁷ <https://prezi.com/figstgzgnz-w/online-cash-registersenglish/>

Główne korzyści po stronie przedsiębiorców

Przechodząc na nowy system kas online, przedsiębiorcy ponoszą koszt zakupu nowego urządzenia czy koszt dostępu do systemu (transmisji danych). Niemniej pojawiają się tu również wymierne korzyści finansowe – w szczególności dla podmiotów, które korzystały dotychczas z kas dwurolkowych bez pamięci fiskalnej. Korzystanie z kas dwurolkowych oznacza koszty związane z zakupem i wymianą rolek do kas (przedział rządu 100-600 PLN rocznie, zależnie od skali obrotu przedsiębiorcy) oraz koszty magazynowania i przechowywania zapisanych rolek z kas do celów kontrolnych. Wdrożenie kas online oznacza brak tego typu kosztów, a więc oszczędności po stronie przedsiębiorcy.

Korzyści jakościowe

Wdrożenie systemu kas online, poza wymiernymi korzyściami finansowymi opisanymi powyżej, **przeniesie również wiele korzyści jakościowych**. Na podstawie wdrożeń pokrewnych rozwiązań w krajach europejskich, zwłaszcza na Węgrzech, dokonaliśmy zestawienia przewidywanych korzyści dla budżetu państwa i przedsiębiorców, z podziałem na trzy obszary.

Tabela 21. Zestawienie przewidywanych korzyści jakościowych po wdrożeniu rozwiązania polskiego

Obszar	Korzyści dla budżetu państwa	Korzyści dla przedsiębiorców
Gospodarka / prowadzenie biznesu	- Ograniczenie szarej strefy, a przez to zwiększenie transparentności i konkurencyjności gospodarki (z perspektywy budżetu państwa poprawi to postrzeganie Polski jako miejsca do realizowania inwestycji czy prowadzenia biznesu; może też zwiększyć skłonność do inwestycji wśród lokalnych przedsiębiorców, narażonych dotychczas na nieuczciwą konkurencję) - Ograniczenie zatrudnienia „na czarno” – korzystny efekt społeczny, wzrost dochodów z tytułu ubezpieczeń społecznych - Uwolnienie „ukrytych rezerw” gospodarki – spodziewany pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy - Zawiązanie bliższych kontaktów z podmiotami komercyjnymi (przy wykorzystaniu wariantu z VPN)	- Zwiększenie transparentności i konkurencyjności gospodarki – lepsze warunki do prowadzenia konkurencyjnego biznesu - Eliminacja zatrudnienia „na czarno” zwiększy konkurencyjność uczciwych podatników - Korzystanie z kas posiadających zawsze najnowsze dostępne oprogramowanie – niższa awaryjność - Bliższe kontakty i współpraca z administracją (przy wykorzystaniu wariantu z VPN) zwiększy prawdopodobieństwo dalszego partnerstwa w innych obszarach w przyszłości
Kontrola podatkowa i analizy statystyczne	- Kompleksowe zbieranie danych o wszystkich transakcjach - Kolekcja i analiza danych w czasie rzeczywistym - Statystyki makroekonomiczne online – rejestracja wszystkich transakcji na rynku - Skuteczne narzędzia kontroli, na podstawie analiz statystycznych - Kontrola podatkowa wymierzona przede wszystkim w potencjalnych oszustów – zmniejszenie uciążliwości kontroli dla uczciwych podatników, wzrost aprobaty dla fiskalizacji w kraju	- Pewność stosowania aktualnych stawek podatku VAT (automatyczna aktualizacja z poziomu systemu centralnego) - Zmniejszenie uciążliwości kontroli dla uczciwych podatników - Brak konieczności składania podsumowań papierowych z działalności na koniec miesiąca - Potencjalnie w przyszłości: korzystanie z danych gromadzonych przez administrację podatkową do celów analizy potencjału danego rynku / segmentu rynku czy działań podmiotów konkurencyjnych lub potencjalnych kooperantów
Administracja	- Usprawnione zarządzanie systemem podatkowym – lepszej jakości i szybciej dostępna informacja, wspierająca podejmowanie decyzji fiskalnych oraz sprawne zarządzanie stawkami VAT-u (zdalna aktualizacja na kasach online) - Zrobienie istotnego postępu w kierunku e-administracji - Wzrost zaufania obywateli do administracji podatkowej	- Ograniczona częstotliwość osobistego kontaktu z urzędami skarbowymi - Wygodniejsza i szybsza forma komunikacji z administracją

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z efektów wdrożenia rozwiązania w innych krajach europejskich

Najważniejsze korzyści jakościowe naszym zdaniem, to:

- **Nowy wymiar analizy ryzyka** w zakresie wykrywania potencjalnych nieujawnionych przychodów. Możliwość dokonywania różnorodnych analiz statystycznych z uwzględnieniem położenia geograficznego i charakterystyki biznesu analizowanego podmiotu.

Administracja podatkowa uzyska dostęp do kompleksowego zbioru aktualizowanych na bieżąco danych. Z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi analitycznych, w tym w zakresie analiz danych rodzaju „Big data”, możliwe będzie prowadzenie wielowymiarowych analiz. W efekcie spodziewamy się znacznego wzrostu efektywności działania organów kontrolnych. Wdrożenie systemu kas online wraz z narzędziami analitycznymi oznaczało będzie zminimalizowanie ryzyka uniknięcia przez podatnika odpowiedzialności za nieuczciwe praktyki rejestrowania transakcji z opóźnieniem lub braku rejestracji transakcji, które podlegać powinny opodatkowaniu. Analizy będą mogły być prowadzone w różnych ujęciach i z różnymi punktami odniesienia – weryfikowane mogą być pojedyncze transakcje, pojedyncze podmioty, grupy podmiotów o określonej charakterystyce, grupy podmiotów w określonej lokalizacji itp. W ten sposób możliwe będzie wychwytywanie różnych anomalii – zarówno w zakresie działania pojedynczych podmiotów, jak również ich grup. Biorąc pod uwagę charakterystykę przedstawionego systemu, nawet zorganizowana współpraca podmiotów na określonym obszarze (mająca na celu zakłócenie odczytów porównawczych) zostanie zauważona. W połączeniu z możliwością skierowania kontrolera do podejrzanego podmiotu w bardzo krótkim odstępie czasu od zidentyfikowania potencjalnej nieprawidłowości, mającego równocześnie pełny dostęp do danych online, **administracja podatkowa zyska potęgę**

narzędzia do walki z nieuczciwymi przedsiębiorcami.

- **Usprawnione zarządzanie systemem podatkowym**

System kas online pozwala na zbieranie szerokiego zakresu informacji, dostępnych w zasadzie w trybie rzeczywistym, które pozwalają wszechstronną analizę i ocenę funkcjonowania poszczególnych rozwiązań w systemie podatkowym. Dane te mogą być również zestawiane z innymi danymi, jakie pozyskuje lub będzie pozyskiwać administracja podatkowa (np. dane pochodzące z jednolitych plików kontrolnych (JPK)). Dodatkowo dzięki zdalnemu zarządzaniu oprogramowaniem kas fiskalnych, a w szczególności stawkami VAT-u stosowanymi przez te kasy, ewentualne zmiany (w tym zmiany okresowe) w zakresie tego podatku będą mogły być wprowadzane bardzo sprawnie.

- **Milowy krok w kierunku e-administracji.**

Wdrażanie e-usług, udostępnianie nowych elektronicznych kanałów kontaktu z administracją, zwiększanie zakresu interoperacyjności systemów i rejestrów państwowych – tego typu działania są podejmowane w coraz szerszym zakresie, e-administracja jest też priorytetowym kierunkiem promowanym przez Unię Europejską. Wdrożenie tak istotnego systemu (kas online), o takiej skali, pozwoli pokazać, że e-administracja jest możliwa, skuteczna i wydajniejsza.

- **Zwiększenie zaufania obywateli w stosunku do administracji podatkowej.**

Obecnie, ze względu na uciążliwość kontroli skarbowych dla uczciwie działających podmiotów (świadomych, że nieuczciwi przedsiębiorcy w ich otoczeniu pozostają często bezkarni), postrzeganie kontroli podatkowej nie należy do najlepszych. Nowy system zapewni, że kontrolerzy będą w stanie z dużym poziomem pewności stwierdzić, kto rozlicza się ze skarbem państwa uczciwie, a kto potencjalnie ukrywa dochody,

prowadząc tym samym nieuczciwy biznes. Dzięki temu zarówno społeczeństwo ogółem, jak i sami przedsiębiorcy (w szczególności ci uczciwi) zmienią swoją percepcję działania organów kontrolnych. Ciężar kontroli zostanie skierowany na właściwe tory (zmniejszając uciążliwość dla uczciwych podatników), jednocześnie dotychczas bezkarni, nieuczciwi podatnicy zostaną pociągnięci do odpowiedzialności (a przynajmniej szanse na to istotnie wzrosną).

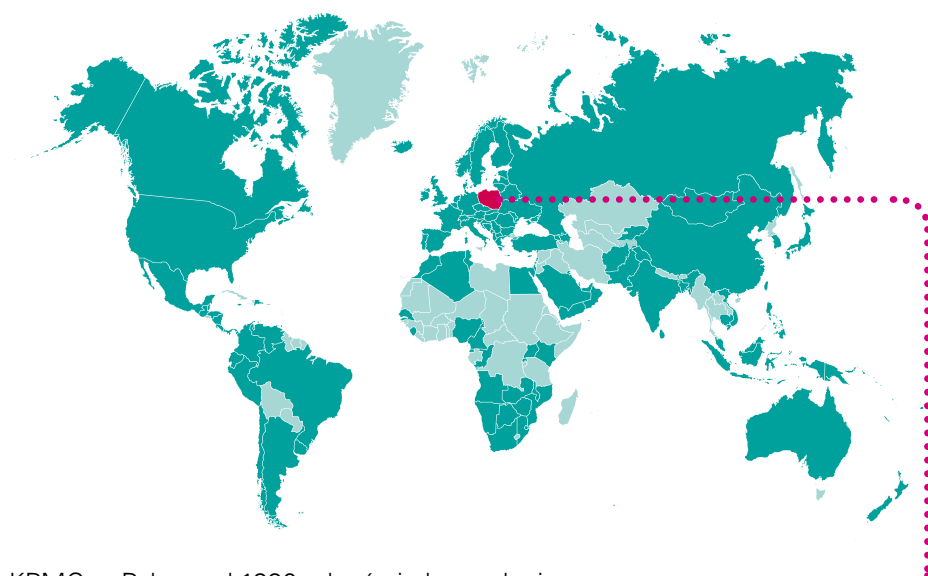
- **Zwiększenie konkurencyjności gospodarki ogółem oraz uczciwych podatników w szczególności.**

Nieuczciwe obniżanie kosztów produktów i usług przez przedsiębiorców poprzez obniżanie kosztów na bazie nielegalnego zatrudnienia czy poprawianie rentowności biznesu poprzez unikanie opodatkowania transakcji utrudniają prowadzenie biznesu podmiotom działającym uczciwie. Wdrożenie systemu kas online zwiększy transparentność gospodarki, poprawi jej konkurencyjność, wyrównując szanse dla wszystkich podmiotów.





O KPMG w Polsce



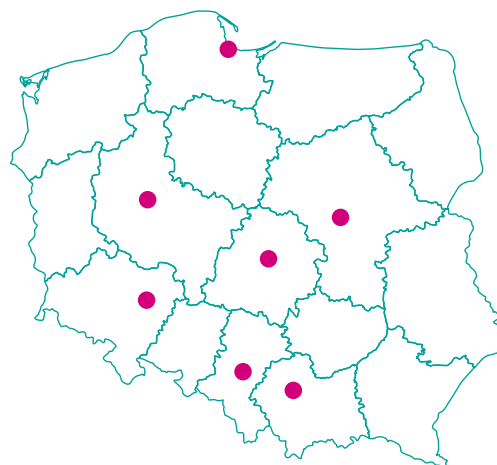
KPMG w Polsce od 1990 roku świadczy usługi z zakresu audytu, doradztwa podatkowego, księgowego, rachunkowego oraz doradztwa biznesowego, a stowarzyszona z KPMG w Polsce kancelaria prawna D.Dobkowski sp.k., kompleksowe usługi prawne. Zatrudniamy ponad 1 300 osób w siedmiu biurach zlokalizowanych w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku, Katowicach i Łodzi.

Doradzamy polskim i międzynarodowym firmom oraz instytucjom ze wszystkich sektorów gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem branży dóbr konsumpcyjnych, usług finansowych, private equity, motoryzacyjnej, nieruchomości i budownictwa, technologii informacyjnych, mediów i komunikacji (TMT), transportowej (TSL), produkcji przemysłowej, a także sektora publicznego.

U podstaw sukcesu KPMG leżą wysoka jakość oferowanych usług oraz ludzie. Kapitałem naszej firmy jest wiedza zgromadzona przez ponad 174 000 pracowników w 155 krajach świata. Dzięki temu świadczymy usługi kompleksowo, a jednocześnie każdego Klienta traktujemy indywidualnie.

Prowadzimy szereg aktywności wspierających rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Dzielimy się wiedzą i doświadczeniem uczestnicząc w wydarzeniach merytorycznych, konferencjach, seminariach, szkoleniach czy warsztatach

skierowanych dla biznesu. Współpracujemy również z izbami handlowymi i stowarzyszeniami branżowymi oraz przygotowujemy publikacje i opracowania dotyczące różnych gałęzi gospodarki. W KPMG rozumiemy także, że w dzisiejszym świecie istotne jest nie tylko efektywne zarządzanie kapitałem firmy, ale też jej udział w przedsięwzięciach służących rozwojowi społeczności lokalnych i ochronie środowiska naturalnego. Wartości i misja KPMG sprawiają, że naszą strategię realizujemy w sposób społecznie odpowiedzialny.



Zespół doradczy dla sektora publicznego i infrastruktury w Polsce wspiera klientów w poszukiwaniu, projektowaniu i wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań, zwiększaniu efektywności działania i jakości świadczonych usług, usprawnianiu procesów operacyjnych, inwestycyjnych i zarządczych, optymalizacji struktur organizacyjnych, czy wsparcia technologicznego.

Świadczymy usługi m.in. w zakresie definiowania strategii biznesowej i IT, opracowania architektury korporacyjnej, informatyzacji, przygotowania studiów wykonalności, projektowania programów zmian, zarządzania programami, portfelami projektów i projektami, zarządzania infrastrukturą, wsparcia w ocenie i zarządzaniu procesami inwestycyjnymi, projektowania nowych modeli świadczenia usług (w tym e-usług). Naszymi klientami są różnego szczebla jednostki administracji publicznej, w tym jednostki samorządowe, agencje rządowe i przedsiębiorstwa publiczne.

Usługi



Audyt



Podatki



**Usługi
doradcze**



**Usługi
księgowe**



**Doradztwo
prawne**

Foreign Desks



China
Practice



French
Desk



German
Desk



Global Japanese
Practice



Italian
Desk



Korean
Desk

Biura KPMG w Polsce

Warszawa • Kraków • Poznań • Wrocław • Gdańsk • Katowice • Łódź

kpmg.pl

Kontakt



KPMG Advisory
Spółka z ograniczoną
odpowiedzialnością sp.k.

ul. Inflancka 4A
00-189 Warszawa
T: +48 22 528 11 00
F: +48 22 528 10 09
E: kpmg@kpmg.pl

Mirosław Proppé
Usługi Doradcze
Partner
E: mproppe@kpmg.pl

Paweł Darski
Usługi Doradcze
Starszy menedżer
E: pdarski@kpmg.pl

Magdalena Maruszczak
Marketing i Komunikacja
Dyrektor
E: mmaruszczak@kpmg.pl

KPMG.pl

Biura KPMG w Polsce

Warszawa

ul. Inflancka 4A
00-189 Warszawa
T: +48 22 528 11 00
F: +48 22 528 10 09
E: kpmg@kpmg.pl

Kraków

al. Armii Krajowej 18
30-150 Kraków
T: +48 12 424 94 00
F: +48 12 424 94 01
E: krakow@kpmg.pl

Poznań

ul. Roosevelta 18
60-829 Poznań
T: +48 61 845 46 00
F: +48 61 845 46 01
E: poznan@kpmg.pl

Wrocław

ul. Bema 2
50-265 Wrocław
T: +48 71 370 49 00
F: +48 71 370 49 01
E: wroclaw@kpmg.pl

Gdańsk

al. Zwycięstwa 13a
80-219 Gdańsk
T: +48 58 772 95 00
F: +48 58 772 95 01
E: gdansk@kpmg.pl

Katowice

ul. Francuska 34
40-028 Katowice
T: +48 32 778 88 00
F: +48 32 778 88 10
E: katowice@kpmg.pl

Łódź

al. Piłsudskiego 22
90-051 Łódź
T: +48 42 232 77 00
F: +48 42 232 77 01
E: lodz@kpmg.pl

© 2016 KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. jest polską spółką komandytową i członkiem sieci KPMG składającej się z niezależnych spółek członkowskich stowarzyszonych z KPMG International Cooperative ("KPMG International"), podmiotem prawa szwajcarskiego. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Informacje zawarte w niniejszej publikacji mają charakter ogólny i nie odnoszą się do sytuacji konkretnej firmy. Ze względu na szybkość zmian zachodzących w polskim prawodawstwie prosimy o upewnienie się w dniu zapoznania się z niniejszą publikacją, czy informacje w niej zawarte są wciąż aktualne. Przed podjęciem konkretnych decyzji proponujemy skonsultowanie ich z naszymi doradcami.

Nazwa i logo KPMG są zastrzeżonymi znakami towarowymi bądź znakami towarowymi KPMG.