SL

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 9. julija 2010

o zagotavljanju informacij in drugih obveznostih Banke Slovenije kot ponudnika plačilnih storitev za proračunske uporabnike

(CON/2010/55)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 22. junija 2010 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[1], saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

1.1 Predlog zakona ureja predvsem organizacijo in naloge Uprave Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljnjem besedilu: UJP) ter nekatere vidike delovanja sistema enotnega zakladniškega računa. Naloge UJP so trenutno določene v Zakonu o plačilnem prometu[2], ki ga je leta 2009 v pretežnem delu nadomestil nov Zakon o plačilnih storitvah in sistemih[3], ki implementira Direktivo o plačilnih storitvah[4]. Podrobnejša pravila so določena s predpisi, sprejetimi na podlagi Zakona o plačilnem prometu. V obrazložitvi predloga zakona je navedeno, da ta ne uvaja nove ureditve delovanja sistema enotnega zakladniškega računa in plačilnega prometa proračunskih uporabnikov (ki so opredeljeni v Zakonu o javnih financah[5] kot državni in občinski organi in organizacije, občinske uprave ter javni skladi, zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina). Namesto tega

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

2 Uradni list RS, št. 110/06-UPB3, 114/06-ZUE in 131/06-ZBan-1, 102/2007, 126/2007-ZFPPIPP, 58/2009-ZPlaSS.

3 Uradni list RS, št. 58/2009 in 34/2010. ECB je o tem zakonu izdala mnenje CON/2009/27. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu. Kakor mnenje CON/2009/27 tudi to mnenje ne vključuje ocene implementacije direktiv v Sloveniji.

4 Direktiva 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 319, 5.12.2007, str. 1).

5 Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009 in 38/2010-ZUKN.

predlog zakona preoblikuje ključne določbe obstoječe ureditve z delovnega področja UJP v funkcionalno celoto.

1.2 Zgoraj navedeni sistem enotnega zakladniškega računa je ena od značilnosti sistema javnih financ v Sloveniji. Za državo in vsako občino obstaja po en sistem enotnega zakladniškega računa, ki je sestavljen iz računov, odprtih pri Banki Slovenije[6]. Vodenje in upravljanje teh računov pa je dodeljeno UJP. V okviru posameznega sistema enotnega zakladniškega računa se vodi več vrst računov, in sicer: zakladniški podračuni države in občin, ki so namenjeni za upravljanje denarnih sredstev posameznega sistema enotnega zakladniškega računa; podračuni, na katere se vplačujejo javnofinančni prihodki; podračuni, ki so namenjeni za opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike, in druge vrste računov, določene s predpisi[7]. Poleg vodenja teh računov UJP tudi zbira in pošilja vse potrebne informacije o plačilih na te račune in z njih, vodi register proračunskih uporabnikov ter opravlja druge naloge, določene s predpisi. Celoten sistem, ki je bil v sedanji strukturi vzpostavljen leta 2003, je v obrazložitvi predloga zakona opisan kot učinkovit pri zagotavljanju popolnih, sprotnih in točnih informacij o vseh javnofinančnih transakcijah na enem mestu, s čimer se med drugim olajšuje obdelava ustreznih podatkov za proračunske, davčne, statistične in druge namene ter nadzor nad denarnimi tokovi v proračun in iz njega.

1.3 Pod pogoji, določenimi v Zakonu o javnih financah in predpisih ministra, pristojnega za finance, smejo proračunski uporabniki neposredno pri Banki Slovenije odpirati posebne namenske transakcijske račune (kategorija plačilnih računov), namenjene ločenemu vodenju sredstev za izvedbo določenega programa ali projekta. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena predloga zakona Banka Slovenije UJP brezplačno sporoča podatke o plačilih v breme in dobro teh računov ter o stanju sredstev na teh računih, s predpisi ministra, pristojnega za finance, pa se določijo način in roki za to sporočanje podatkov. V skladu s petim odstavkom 23. člena minister, pristojen za finance, predpiše tudi pogoje za odpiranje, vodenje in zapiranje računov proračunskih uporabnikov ter nekatera druga pravila v zvezi s plačili v sistem javnih financ in iz njega.

2. Ustrezen čas za posvetovanje z ECB

2.1 Organ, ki se posvetuje, v zahtevi za posvetovanje prosi, da ECB izda mnenje čimprej, glede na to, da je predlog zakona že v parlamentarnem postopku. Vendar pa izrecen rok za predložitev mnenja ni postavljen. Od dneva prejema zahteve za posvetovanje je Državni zbor Republike Slovenije izvedel nadaljnje korake k sprejetju predloga zakona, vključno z vnosom več sprememb v predlog zakona.

2.2 ECB poudarja, da lahko organ, ki se posvetuje, v posebej nujnih primerih, ki ne dopuščajo običajnega obdobja za posvetovanje, to nujnost navede v zahtevi za posvetovanje in zahteva izdajo mnenja ECB v krajšem času. To ne posega v dolžnost organa, ki se posvetuje, po členih 127(4) in 282(5) Pogodbe, da se posvetuje z ECB o osnutkih nacionalnih pravnih predpisov na področjih iz

6 61. člen Zakona o javnih financah.

7 Glej prvi odstavek 23. člena predloga zakona.

njene pristojnosti v ustrezni fazi nacionalnega zakonodajnega postopka, kakor je navedeno v drugem stavku člena 4 Odločbe 98/415/ES. To pomeni, da je treba posvetovanje opraviti v takšni točki zakonodajnega postopka, ki zagotavlja ECB dovolj časa za preučitev osnutka pravnega predpisa in za sprejetje mnenja v vseh zahtevanih jezikovnih različicah, pristojnim nacionalnim organom pa tudi omogoča, da upoštevajo mnenje ECB, preden se predpis sprejme. Člen 3(4) Odločbe 98/415/ES države članice tudi zavezuje, da začasno ustavijo postopek sprejemanja osnutka pravnega predpisa, dokler jim ECB ne predloži mnenja. Ker je bil predlog zakona predložen Državnemu zboru Republike Slovenije en mesec pred tem, ko je ECB prejela zahtevo za posvetovanje[8], se to ne more šteti kot primer izjemne nujnosti v smislu člena 3(2) Odločbe 98/415/ES, kar tudi ni bilo navedeno v zahtevi za posvetovanje. Ob odsotnosti izrecnega roka za predložitev mnenja, a ob upoštevanju zahteve organa, ki se posvetuje, za čimprejšnjo izdajo mnenja, je ECB sklenila uporabiti enomesečni minimalni rok, določen v členu 3(1) Odločbe 98/415/ES.

2.3 Priložnost za izdajo mnenja o predlogu zakona ECB omogoča, da izrazi stališče o vsebini predlaganega predpisa. ECB ponavlja stališče, da nacionalni organi tudi v posebno nujnih primerih niso razbremenjeni dolžnosti, da se posvetujejo z ECB in predvidijo dovolj časa za upoštevanje njenih stališč, v skladu z Odločbo 98/415/ES. Vse bistvene spremembe predloga zakona je treba predložiti ECB, da slednja lahko izda mnenje, ki bo temeljilo na najnovejšem besedilu. V zvezi s posvetovanjem, ki je v teku, bi bilo poleg tega treba postopek sprejemanja zakona začasno ustaviti. Pripombe ECB glede določb, o katerih je bila zaprošena, da svetuje, ne odpravljajo kršitve obveznosti posvetovanja. ECB bi cenila, če bi Ministrstvo za finance v prihodnje namenilo ustrezno pozornost spoštovanju obveznosti posvetovanja z ECB.

3. Obveznosti Banke Slovenije kot ponudnika storitev

3.1 *Zahteve za zagotavljanje informacij*

3.1.1 Člen 21.2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB) določa, da »ECB in nacionalne centralne banke lahko nastopajo kot fiskalni agenti« »institucij ali organov Unije, institucionalnih enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države ter drugih oseb javnega prava ali javnih podjetij držav članic«. To se odraža v 12. členu Zakona o Banki Slovenije[9], v skladu s katerim lahko Banka Slovenije deluje kot plačilni in/ali fiskalni agent države ter vodi račune za Republiko Slovenijo, državne organe in osebe javnega prava. V skladu s 53. členom istega zakona Banka Slovenije določa tarifo, po kateri se zaračunavajo nadomestila za storitve, ki jih opravlja. Odpiranje posebnih namenskih transakcijskih računov proračunskih uporabnikov pri Banki Slovenije, navedeno v drugem odstavku 23. člena predloga zakona, spada med obstoječe naloge Banke Slovenije, za opravljanje katerih bi ta morala biti upravičena zaračunavati ustrezna nadomestila.

---

8 Predlog zakona je bil predložen Državnemu zboru 20. maja 2010, ECB pa je zadevno zahtevo za posvetovanje prejela 22. junija 2010.

9 Uradni list RS, št. 72/2006-UPB1.

3.1.2 Tretji odstavek 23. člena predloga zakona Banko Slovenije zavezuje, da UJP brezplačno sporoča podatke o plačilih v breme in dobro teh računov ter o stanju na njih. Poleg tega predlog zakona pooblašča ministra, pristojnega za finance, da samostojno predpiše način in roke za to sporočanje podatkov, pri čemer pa glede tega ne določa dodatnih smernic. Zahteve, ki jih predpiše minister, bi za Banko Slovenije lahko pomenile znatno breme, saj bi lahko vplivale na njene notranje postopke in informacijske sisteme ter posledično zahtevale dodatne kadrovske in finančne vire. Da bi se zavarovala finančna neodvisnost Banke Slovenije, bi bilo treba zagotoviti, da bodo ti dodatni viri na voljo, tako da ne bo posegov v sposobnost Banke Slovenije za opravljanje nalog, povezanih z Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB). Dodatno, kakor je navedeno v konvergenčnih poročilih ECB, načelo finančne neodvisnosti zahteva, da mora imeti NCB dovolj sredstev za opravljanje ne le svojih nalog, povezanih z ESCB, temveč tudi svojih nacionalnih nalog (npr. financiranje svoje uprave in lastnih operacij)[10].

3.1.3 ECB poleg tega priporoča podrobnejšo opredelitev obsega zadevnih obveznosti Banke Slovenije, da bi se zagotovila gotovost glede njenih nalog. Lahko bi se preučila tudi možnost vključitve Banke Slovenije v pripravo ali sprejemanje akta ministra (npr. prek dajanja soglasja), da bi se zagotovila izvedljivost in optimalnost njegovih določb.

3.2 *Druge zahteve, ki jih predpiše minister, pristojen za finance*

3.2.1 V skladu s petim odstavkom 23. člena predloga zakona minister, pristojen za finance, predpiše med drugim pogoje za odpiranje, vodenje in zapiranje računov proračunskih uporabnikov, vsebino, način in roke za sporočanje podatkov s strani ponudnikov plačilnih storitev o plačilih v breme in dobro računov proračunskih uporabnikov, obvezno vsebino plačilnih navodil za plačilo javnofinančnih prihodkov ter pravila o sporočanju drugih podatkov v zvezi z upoštevnimi plačilnimi transakcijami.

3.2.2 Iz predloga zakona ni jasno razvidno, ali (oziroma v kolikšni meri) bi takšna pravila veljala tudi za račune, ki jih vodi Banka Slovenije, ali drugače nalagala dodatne obveznosti Banki Slovenije. Če bi temu bilo tako, se zdi nenavadno, da minister, pristojen za finance, kot stranka opredeljuje pogoje za račune in storitve, ki jih zagotavlja Banka Slovenije. Predlog zakona bi moral upoštevati določbe 27. člena v povezavi z 12. členom Zakona o Banki Slovenije, v skladu s katerima se takšni pogoji določijo s pogodbo med Banko Slovenije in ministrstvom, pristojnim za finance. Pomembneje, ob upoštevanju izrecnega priznanja opravljanja storitev fiskalnega agenta kot legitimne tradicionalne funkcije centralnih bank v členu 21.2 Statuta ESCB[11], ECB poudarja, da bi moralo biti opravljanje storitev fiskalnega agenta s strani centralnih bank skladno s prepovedjo denarnega financiranja iz člena 123 Pogodbe, tako da ne bi predstavljalo centralnobančnega financiranja obveznosti javnega

10 Glej npr. Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2010, str. 20.

11 Glej Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2010, str. 24, kjer je navedeno: »Namen člena 21.2 Statuta je omogočiti NCB, da po prenosu pristojnosti za denarno politiko na Eurosistem nadaljujejo z opravljanjem storitev fiskalnega agenta, ki jih centralne banke tradicionalno opravljajo za države in druge javne subjekte, ne da bi s tem avtomatično kršile prepoved denarnega financiranja.«

sektorja do tretjih oseb[12] ali centralnobančnega kreditiranja javnosti[13]. V tej zvezi ECB opozarja na bistvenost tega, da se izrecno določi, da bo kakršno koli obrestovanje na računih proračunskih uporabnikov pri Banki Slovenije odražalo tržne parametre. Zlasti je pomembno uskladiti obrestno mero depozitov z njihovo zapadlostjo. Kakor je ECB opozorila v predhodnih mnenjih[14], je prepoved denarnega financiranja dejavnosti države s strani centralnih bank neodvisna od oblike financiranja, tj. prepoved vključuje posojila in druga sredstva neposrednega financiranja (npr. zagotavljanje neposrednega, nepovratnega financiranja javnega sektorja). Plačila obresti nad tržnimi obrestnimi merami predstavljajo dejansko vnaprejšnjo delitev dobička. To posledično pomeni dejansko posojilo znotraj leta, kar je v nasprotju s ciljem prepovedi denarnega financiranja. Zato obresti na depozite subjektov javnega prava ne bi smele presegati obresti za podoben depozit pri ponudniku na trgu. Če mehanizem obrestovanja depozitov subjektov javnega prava vladi omogoča, da sistematično uravnava obrestovanje pri NCB po obrestni meri, ki je višja od tiste, po kateri bi podoben depozit obrestoval ponudnik na trgu, je to v nasprotju s ciljem prepovedi denarnega financiranja po Pogodbi.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 9. julija 2010

[podpis]

Predsednik ECB

Jean-Claude TRICHET

12 Glej člen 1(1)(b)(ii) Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi, navedenih v členih 104 [zdaj 123] in 104b(1) [zdaj 125(1)] Pogodbe (UL L 332, 31.12.1993, str. 1).

13 Glej tudi mnenje ECB CON/2009/23, odstavek 2.2.

14 Glej zlasti mnenji ECB CON/2008/10 in CON/2009/69.