EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 19. avgusta 2013

o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike s strani Banke Slovenije

(CON/2013/62)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 5. julija 2013 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah 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 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 Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike[2] (v nadaljnjem besedilu: Zakon) ureja naloge in organizacijo Uprave Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljnjem besedilu: UJP) in opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike[3].

1.2 V tem okviru Zakon ureja nekatere vidike delovanja sistema enotnega zakladniškega računa kot ene od značilnosti sistema javnih financ v Sloveniji. Za državo in vsako občino obstaja po en sistem enotnega zakladniškega računa, vsak tak sistem pa je sestavljen iz računov, odprtih pri Banki Slovenije[4]. Za izvajanje in evidentiranje javnofinančnih denarnih tokov ter opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike, UJP vodi več vrst podračunov znotraj vsakega sistema enotnega zakladniškega računa države in občin[5]. Zakon določa tudi, da lahko proračunski uporabniki pri Banki Slovenije odprejo posebne namenske transakcijske račune, namenjene ločenemu vodenju sredstev za izvedbo posebnega programa ali projekta. Za dvige in pologe

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

2 Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU) (Ur.l. RS št. 59/2010).

3 Proračunski uporabniki vključujejo državne in občinske organe, organizacije ter občinsko upravo in javne sklade, zavode in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina. Glej 1. člen Zakona v povezavi s 3. členom Zakona o javnih financah (ZJF) (Ur.l. RS št. 11/2011, s spremembami).

4 Glej 61. člen Zakona o javnih financah.

5 UJP vodi (a) zakladniške podračune države in občin, namenjene upravljanju denarnih sredstev posameznega sistema enotnega zakladniškega računa; (b) podračune, na katere se plačujejo javnofinančni prihodki; (c) podračune za opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike; (d) druge vrste podračunov, določene z drugimi predpisi. Glej prvi odstavek 22. člena Zakona.

gotovine lahko proračunski uporabniki odprejo posebne račune z ničelnim stanjem pri poslovnih bankah. Proračunski uporabniki ne smejo odpirati računov pri drugih ponudnikih plačilnih storitev zunaj sistema enotnega zakladniškega računa, razen če Zakon ali drugi predpisi določajo drugače[6]. UJP zbira in pošilja vse potrebne informacije o plačilih na zgoraj omenjene račune in z njih, vodi register proračunskih uporabnikov ter opravlja druge naloge, določene s predpisi[7]. Nadaljnja podrobna pravila o UJP in njenih nalogah so določena v drugih predpisih. Obrazložitev predloga zakona navaja, da se je obstoječa ureditev izkazala za učinkovito pri upravljanju likvidnosti proračuna in vzpostavitvi celovitega sistema za, med drugim, obdelavo ustreznih podatkov za proračunske, davčne, statistične in druge namene ter nadzor denarnih tokov v proračun in iz njega.

1.3 Zakon se sedaj spreminja z namenom, da se: (a) vanj vnesejo nove storitve in naloge, podeljene UJP[8]; (b) opredelijo nujne naloge UJP, ki se morajo opravljati v času stavke[9]; (c) določijo nadaljnje zahteve v zvezi z vodenjem registra proračunskih uporabnikov[10]; (d) zagotovi obvezna uporaba elektronskih računov v javni upravi[11]; (e) nadalje opredelijo nekatera pravila glede računov proračunskih uporabnikov in načina opravljanja plačilnih storitev zanje[12]; (f) uskladijo kazenske določbe z drugimi spremembami Zakona[13].

2. Splošne pripombe

V sistemu enotnega zakladniškega računa Banka Slovenije nastopa kot ponudnik plačilnih storitev za proračunske uporabnike. Banka Slovenije prav tako vodi posebne namenske transakcijske račune za proračunske uporabnike. Opravljanje teh storitev je v skladu s členom 21.2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, ki določa, da lahko ECB in nacionalne centralne banke (NCB) nastopajo kot fiskalni agenti institucij, organov, uradov ali agencij 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[14], skladno 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.

ECB je bila zaprošena za mnenje o Zakonu in je izdala Mnenje CON/2010/55[15]. V zvezi z upoštevnimi določbami Zakona, ki (a) zahtevajo, da Banka Slovenije UJP brezplačno sporoča podatke o plačilih v breme in dobro računov, odprtih pri Banki Slovenije, ter o stanju na njih, in (b) pooblaščajo ministra za finance, da samostojno predpiše način in roke za to sporočanje podatkov, je ECB opozorila na načelo

6 Glej 25. člen Zakona.

7 Glej 4. člen Zakona.

8 Glej spremenjeni 16. in 7. točko prvega odstavka 4. člena Zakona in novi 26.a člen ter novi drugi odstavek 6. člena Zakona.

9 Glej novi 4.a člen Zakona.

10 Glej spremembe 10. do 18. člena Zakona.

11 Glej spremenjeni 26. člen Zakona.

12 Glej spremenjene 22. do 25. člen Zakona.

13 Glej spremenjena 31. in 32. člen Zakona.

14 Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1) (Ur.l. RS št. 72/2006, s spremembami).

15 Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani na naslovu www.ecb.europa.eu.

neodvisnosti centralnih bank in pravico Banke Slovenije, da zaračuna ustrezna nadomestila za odpiranje teh računov skladno s 53. členom Zakona o Banki Slovenije[16]. ECB pozdravlja, da v zvezi s tem predlog zakona upošteva pripombe ECB. Spremenjeni šesti odstavek 22. člena[17] izrecno določa, da se bosta Ministrstvo za finance in Banka Slovenije s pogodbo ali drugim pravnim aktom dogovorila o načinu izmenjave podatkov med UJP in Banko Slovenije v zvezi z vodenjem enotnih zakladniških računov ter posebnih namenskih transakcijskih računov in opravljanjem plačilnih storitev prek teh računov. Ta ločen sporazum bo moral zagotoviti, da bo finančna neodvisnost Banke Slovenije zaščitena. ECB pozdravlja tudi, da se kazenske določbe v spremenjenem 31. členu Zakona ne uporabljajo za Banko Slovenije.

3. Posebne pripombe

Po predlogu zakona sedmi odstavek 22. člena določa, da minister za finance med drugim predpiše postopke in način vodenja računov proračunskih uporabnikov, obvezno vsebino plačilnih navodil za plačilo javnofinančnih prihodkov ter pravila o sporočanju drugih podatkov v zvezi z upoštevnimi plačilnimi transakcijami. V Mnenju CON/2010/55 je ECB izpostavila, da ni jasno, ali bi takšna pravila veljala tudi za račune, ki jih vodi Banka Slovenije, ali drugače nalagala dodatne obveznosti Banki Slovenije, ter da bi bilo nenavadno, da minister za finance kot stranka opredeljuje pogoje za račune in storitve, ki jih zagotavlja Banka Slovenije. V tej povezavi je bilo poudarjeno tudi, 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 sektorja do tretjih oseb ali centralnobančnega kreditiranja javnosti. Kakršno koli obrestovanje na računih proračunskih uporabnikov pri Banki Slovenije bi zato moralo odražati tržne parametre[18]. Zlasti je pomembno uskladiti obrestno mero depozitov z njihovo zapadlostjo. Kakor je ECB opozorila v predhodnih mnenjih[19], je prepoved denarnega financiranja dejavnosti države s strani centralnih bank neodvisna od oblike financiranja, tj. prepoved vključuje posojila in druga sredstva neposrednega financiranja[20]. 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 ponudnikih 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 obrestovali ponudniki na trgu, je to v nasprotju s ciljem prepovedi denarnega financiranja po Pogodbi.

Medtem ko se zdi, da spremembe Zakona ne odražajo teh pripomb, ki veljajo tudi za predlog zakona, je v obrazložitvi predloga zakona navedeno, da spremembe upoštevajo neodvisnost Banke Slovenije in

16 Glej odstavka 3.1.1 in 3.1.2 Mnenja CON/2010/55 v povezavi s tretjim odstavkom 22. člena in tretjo alineo petega odstavka 22. člena Zakona.

17 Glej tudi tretjo alineo spremenjenega sedmega odstavka 22. člena Zakona.

18 Glej odstavka 3.2.1 in 3.2.2 Mnenja CON/2010/55.

19 Glej zlasti mnenji CON/2008/10 in CON/2009/69.

20 Npr. zagotavljanje neposrednega, nepovratnega financiranja javnega sektorja.

pripombe iz Mnenja CON/2010/55. Obrazložitev predloga zakona pravi, da se lahko vse pravice in obveznosti Banke Slovenije v zvezi z: (a) vodenjem enotnih zakladniških računov države in občin ter posebnih namenskih transakcijskih računov in (b) opravljanjem plačilnih storitev prek teh računov urejajo s pogodbo ali drugim pravnim aktom med Ministrstvom za finance in Banko Slovenije. Skladno s prejšnjimi pripombami iz Mnenja CON/2010/55 ECB svetuje slovenskim organom, da to pojasnilo iz obrazložitve ustrezno vnesejo v predlog zakona.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 19. avgusta 2013

[podpis]

Podpredsednik ECB

Vítor CONSTÂNCIO