



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

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

T: 01 369 6600

F: 01 369 6609

E: gp.mf@gov.si

www.mf.gov.si

*Prosimo, da se pri odgovoru
sklicujete na našo številko.*

Zbornica davčnih svetovalcev Slovenije
Dunajska cesta 167
1000 Ljubljana
info@davki.org

Številka: 403-18/2024/

Datum: 26. 4. 2024

Zadeva: Odprto pismo ZDSS – pobuda ministru za finance glede odredbe o vzpostavitvi sistemom enotnega zakladniškega računa

Spoštovani,

Ministrstvo za finance je dne 28. 3. 2024 prejelo odprto pismo Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije s pobudo ministru za finance glede odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa. Ministrstvu za finance predlagate, da pregleda trenutno situacijo na tem področju in predlaga ustrezne ukrepe. Po mnenju Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije, bi bil primeren ukrep sprejetje Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa, katerega določbe bi omogočile, da bi organizacije imele poslovni račun za izvajanje poslovne dejavnosti. Poleg tega predlagate spremembo bančne zakonodaje, ki bi z možnostjo odprtja poslovnega računa podjetjem zagotovila osnovne pogoje za izvajanje dejavnosti.

Ministrstvo za finance je seznanjeno s problematiko odpiranja transakcijskih računov (v nadaljevanju: TRR) pri bankah, ki je v Sloveniji prisotna v zadnjih letih. Potrebno je omeniti, da se z navedeno problematiko srečujejo tudi v drugih državah članicah Evropske unije in jo je mogoče povezati z vedno strožjimi zahtevami, ki jih bankam nalagajo predpisi Evropske unije, predvsem v povezavi s preprečevanjem pranja denarja in financiranja terorizma.

Ministrstvo za finance je preučilo vaš predlog glede dopolnitve Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa, ki pa ni sprejemljiv, saj je potrebno ločiti plačilni promet pravnih oseb javnega prava in plačilni promet pravnih oseb zasebnega prava. Navedena odredba je izdana na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23) in velja za subjekte javnega sektorja. Pravne osebe zasebnega prava delujejo v zasebnem interesu, zato njihov plačilni promet teče preko izbranih ponudnikov plačilnih storitev. Pravne osebe zasebnega prava torej ne morejo odpirati poslovnih računov pri Upravi RS za javna plačila, saj bi bilo to v nasprotju z Zakonom o javnih financah. Posledično je predlog tudi v nasprotju z zakonodajo, ki pokriva področje plačilnega prometa. Uprava RS za javna plačila namreč ni banka, je neposredni uporabnik državnega proračuna, zato nima ustrezne organizacijske ali kapitalske ustreznosti, da bi te naloge lahko izvajala.

V nadaljevanju povzemamo ključne zakonske določbe, ki so pomembne za razumevanje ureditve na področju odpiranja TRR.

Odprtje TRR sodi med plačilne storitve, ki so v Sloveniji sistemsko urejene v Zakonu o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih (Uradni list RS, št. 7/18, 9/18 – popr. in 102/20, v nadaljevanju: ZPlaSSIED). Vendar ZPlaSSIED ne predpisuje obveznosti za banke, da morajo uporabniku plačilnih storitev odpreti TRR, saj je odločitev o njegovem odprtju določenemu uporabniku odvisna izključno od poslovne politike posamezne banke. Prav tako ZPlaSSIED določa tudi pravila glede odpovedi okvirne pogodbe o plačilnih storitvah s strani banke. Banka lahko odpove okvirno pogodbo (zapre TRR), ki je sklenjena za nedoločen čas, z odpovednim rokom najmanj dveh mesecev, vendar pa lahko banka odpove okvirno pogodbo tudi, če tako določa drug zakon.

Navedena ureditev je skladna s predpisi Evropske unije (v nadaljevanju: EU) s področja plačilnih storitev, ki jih prenaša ZPlaSSIED. V prvi vrsti je to Direktiva o plačilnih storitvah¹, za katero velja načelo popolne harmonizacije, kar pomeni da države članice ne smejo določiti strožjih ali dodatnih zahtev, kot jih predpisuje direktiva.

V zvezi z odpiranjem TRR je potrebno upoštevati tudi določbe Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 48/22 in 145/22, v nadaljevanju: ZPPDFT-2). ZPPDFT-2 v 4. členu določa nabor zavezancev, ki so dolžni izvajati ukrepe za odkrivanje in preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, med katere sodijo tudi banke (poleg vrste drugih finančnih in nefinančnih organizacij). Ti zavezanci so v okviru svojih obveznosti dolžni izdelati tudi oceno tveganja posamezne skupine ali vrste stranke, poslovnega razmerja, transakcije, produkta, storitve ali distribucijske poti in upoštevati dejavnike geografskega tveganja (tvegane države) glede na možne zlorabe za pranje denarja ali financiranje terorizma. Prav tako mora zavezanec oziroma banka za učinkovito ublažitev in obvladovanje ugotovljenih tveganj vzpostaviti učinkovite politike, kontrole in postopke, ki so sorazmerni glede na njegovo dejavnost in velikost (kot npr. vrsto strank, s katerimi posluje zavezanec, vrste produktov, ki jih ponuja zavezanec). Glede na navedeno lahko torej banka kot zavezanka v okviru lastne poslovne politike sprejme tudi ukrep prekinitve obstoječega poslovnega razmerja, v kolikor oceni, da bi bilo tveganje za pranje denarja ali financiranje terorizma v primeru nadaljevanja poslovnega razmerja previsoko, oziroma sprejme tako politiko sprejemljivosti strank, da v določenih primerih poslovnega razmerja sploh ne sklene.

Nadalje pojasnjujemo, da ZPPDFT-2 zgolj v treh primerih zavezancem (bankam), določa prepoved sklenitve poslovnega razmerja oziroma obveznost prekinitve obstoječega poslovnega razmerja, in sicer, ko:

1. zavezanec ne more izvesti pregleda stranke v skladu z določbami ZPPDFT-2 – 26. člen ZPPDFT-2 (ne more ugotoviti in preveriti istovetnosti stranke, ugotoviti dejanskega lastnika stranke, pridobiti podatke o namenu in predvideni naravi poslovnega razmerja ali transakcije ter drugih podatkov),
2. niso izpolnjeni pogoji v zvezi s pregledom stranke preko tretje osebe – 59. člen ZPPDFT-2,
3. stranka izkazuje lastništvo pravne osebe ali podobnega subjekta tujega prava na podlagi delnic na prinosnika, katerih sledljivost ni omogočena prek centralne klirinško-depotne družbe ali podobnega registra ali trgovalnih računov in se ga ne da ugotoviti na podlagi druge poslovne dokumentacije – 72. člen ZPPDFT-2.

¹ Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES

Iz navedenega torej izhaja, da ZPPDFT-2 izrecno določa, v katerih primerih zavezanci (banke) ne smejo skleniti poslovnega razmerja oziroma so dolžni prekiniti obstoječe poslovno razmerje. Ne glede na to pa lahko banka, tudi če v posameznem primeru ne obstaja noben izmed zgoraj navedenih zakonskih razlogov za prekinitev obstoječega poslovnega razmerja, v okviru svoje lastne poslovne politike, sprejme odločitev o tem, ali bo poslovno še sodelovala s svojo stranko ali ne.

Kot že omenjeno se s problematiko odpiranja TRR podjetjem prav tako srečujejo v drugih državah članicah. Tudi EU je zaznala težave pri odpiranju računov podjetij, vezano na pravila za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, ki jih morajo spoštovati banke pri poslovanju s komitenti, zato je za naslovitev tega problema Evropski bančni organ (European Banking Authority) leta 2023 sprejela Smernice o politikah in kontrolah za učinkovito obvladovanje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma (PD/FT) pri zagotavljanju dostopa do finančnih storitev² (v nadaljevanju: smernice), ki se novembra 2023 uporabljajo tudi v Sloveniji. Banka Slovenije je s sklepom³ določila obvezno uporabo teh smernic za svoje subjekte nadzora, s čemer je vsebina smernic postala del zanje obvezne zakonodaje. Vendar pa le-te ne prinašajo absolutne pravice posameznikov in pravnih oseb do računov v bankah.

V skladu z navedenimi smernicami mora banka zagotoviti, da izvajanje politik, postopkov in kontrol za obvladovanje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ne povzroči splošne zavrnitve ali prekinitve poslovnih odnosov s celotnimi kategorijami strank, za katere je ocenila, da predstavljajo višje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma. Banka mora določiti merila, ki jih bo uporabila za odločitev, da se poslovni odnos zavrne ali prekine. Prav tako mora določiti vse možnosti za zmanjšanje višjih tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, in jih preučiti pred odločitvijo o zavrnitvi stranke. Te možnosti vključujejo vsaj prilagoditev ravni in intenzivnosti spremljanja stranke, ter uporabo ciljno usmerjenih omejitev za produkte ali storitve. Banke morajo dokumentirati vsako odločitev za zavrnitev ali prekinitev poslovnega odnosa in razlog in ga na zahtevo dati pristojnemu organu (Banka Slovenije).

Ministrstvo za finance je v zvezi problematiko odpiranja TRR podjetij dne 8. 4. 2024 organiziralo sestanek, ki so se ga udeležili predstavniki Združenja bank Slovenije, Banke Slovenije, Uprave RS za javna plačila, Finančne uprave RS, Urada RS za preprečevanje pranja denarja in Ministrstva za finance.

Združenje bank Slovenije je na sestanku pojasnilo, da se v veliki večini primerov banke soočajo z neodzivnostjo strank oz. neposredovanjem zahtevane dokumentacije po ZPPDFT-2, zaradi česar postopki za odprtje TRR trajajo dolgo, ter predstavljajo razlog za zaprtje že obstoječega TRR.

V razpravi je bilo s strani Finančne uprave RS pojasnjeno, da podjetja, ki nimajo odprtega TRR, predstavljajo visoko tveganje z davčnega vidika, zato redno izvajajo nadzor nad njihovim poslovanjem. Hkrati redno izvajajo tudi aktivnosti obveščanja o obveznosti poslovanja preko TRR, v določenih primerih izvedejo tudi prekrškovne postopke. V zadnjih letih se je skupno število pravnih oseb brez TRR občutno zmanjšalo. Leta 2015 je bilo takih pravnih oseb okrog 18.000, marca letos pa samo še 7.100. V polovici primerov gre za gospodarske družbe, ostalo so društva in ostale statusne oblike. Velik delež od teh, približno 3.500 pravnih oseb predstavljajo neaktivni subjekti ter subjekti, ki se iz različnih razlogov odločijo, da ne bodo odprli TRR. Informacije, ki so bile naslovljene na Ministrstvo za finance, da je v Sloveniji približno 10.000 pravnih oseb brez TRR, je zato treba obravnavati s previdnostjo oziroma jih postaviti v kontekst predstavljene

² Smernice EBA dostopne na spletni strani: [GLs on MLTF risk management \(EBA GL 2023 04\)_SL_COR.pdf \(europa.eu\)](#).

³ Dokument dostopen na spletni strani: [Sklep o uporabi Smernic o politikah in kontrolah za učinkovito obvladovanje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma \(PD/FT\) pri zagotavljanju dostopa do finančnih storitev \(pisrs.si\)](#).

statistike. Prav tako ni mogoče zaključiti, da je pri vseh pravnih osebah, ki nimajo odprtega računa, razlog za to, da so jim banke zavrnili odprtje TRR.

Glede na to, da sedanja ureditev na področju odpiranja TRR podjetjem temelji na predpisih EU, ki ne omogočajo zakonodajnih sprememb, so bili na sestanku predlagani in sprejeti nekateri drugi ukrepi oziroma priporočila.

Bankam je bilo priporočeno, da v primeru, ko stranka ne zagotovi informacij, ki so potrebne za izvajanje določb ZPPDFT-2, kot vmesno fazo preučijo npr. možnost omejitve obsega izvajanja storitev (t.i. blažilni ukrepi po smernicah in postopkih, ki jih določajo Smernice o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 67/22)), in se šele kot skrajni ukrep poslužujejo dejanskega zaprtja TRR stranki. Bankam je bilo tudi priporočeno, naj vsako stranko obravnavajo individualno in sledijo načelu nediskriminatorne obravnave ter, da se poslužujejo daljših odpovednih rokov (več kot dva meseca) v primeru zaprtja TRR, če to dopušča zakonodaja, oziroma to omogočajo konkretne okoliščine. Prav tako je bilo bankam priporočeno, da pisno navedejo razloge za zavrnitev odprtja TRR, če je obrazložitev zakonsko dopustna.

Poleg tega bo Ministrstvo za finance preučilo možnost, sledeč rešitvam v smernicah, da se še zakonsko predpiše obveznost za banke, da v primeru zavrnitve prošnje za odprtje TRR, v obvestilu prosilcu navede konkretni razlog za zavrnitev, če je to dovoljeno s predpisi. Združenje bank Slovenije pa bo za večje poenotenje postopkov in z namenom pospešitve postopkov za odprtje TRR (smiselno enako za postopke zapiranja TRR), pripravilo usmeritve za članice združenja o postopku odpiranja TRR.

Na Ministrstvu za finance bomo spremljali, kako bodo navedeni ukrepi in priporočila pripomogli k večji dostopnosti podjetij do odprtja TRR pri bankah v Sloveniji.

S spoštovanjem,

Pripravila:
Brigita Gašperin
podsekretarka

Nikolina Prah
državna sekretarka

Poslano:
- elektronsko