

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VKLJUČITEV ZAVODA ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO
ZAVAROVANJE SLOVENIJE V ENOTNI ZAKLADNIŠKI
SISTEM**

Ljubljana, januar 2005

Bojan BOVHA

IZJAVA

Študent Bojan Bovha izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom doc. dr. Boštjana Jazbeca in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 12. januarja 2005

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	- 1 -
2. ZAVOD ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE SLOVENIJE	- 3 -
2. 1. DEJAVNOST ZPIZ-A	- 5 -
2. 2. FINANCIRANJE ZPIZ-A	- 6 -
2. 2. 1. PRISPEVKI	- 8 -
2. 2. 2. PRIHODKI IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA	- 11 -
2. 2. 3. KAPITALSKA DRUŽBA D. D.	- 13 -
2. 3. IZPLAČEVANJE PRAVIC IZ POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA	- 14 -
2. 4. POSLOVANJE ZPIZ-A	- 17 -
3. REFORMA PLAČILNIH SISTEMOV	- 21 -
3. 1. OSNOVNE ZNAČILNOSTI PLAČILNIH SISTEMOV	- 21 -
3. 2. RAZLOGI IN POTEK REFORME PLAČILNIH SISTEMOV	- 22 -
3. 3. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PLAČILNI PROMET	- 25 -
3. 4. UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JAVNA PLAČILA	- 26 -
3. 5. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JAVNOPRAVNE EVIDENCE IN STORITVE	- 29 -
4. VZPOSTAVITEV ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA	- 31 -
4. 1. RAZLOGI ZA VZPOSTAVITEV ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA	- 31 -
4. 2. PRAVNE PODLAGE SISTEMA	- 33 -
4. 3. POSTOPEK VZPOSTAVITVE ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA	- 37 -
4. 4. OSNOVNE ZNAČILNOSTI ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA	- 38 -
4. 5. IZVAJANJE PLAČIL V ENOTNEM ZAKLADNIŠKEM SISTEMU	- 42 -
4. 5. 1. PLAČILA ZNOTRAJ SISTEMA EZR	- 42 -
4. 5. 2. PLAČILA IZ SISTEMA EZR	- 43 -
4. 5. 3. PLAČILA V SISTEM EZR	- 43 -
4. 6. INFORMACIJSKI TOK	- 44 -
4. 7. SISTEM ŠTEVILČENJA RAČUNOV	- 46 -
5. UPRAVLJANJE LIKVIDNOSTI	- 48 -
5. 1. LIKVIDNOST PODJETJA	- 48 -
5. 2. NAČRTOVANJE DENARNIH TOKOV KOT DEL FINANČNEGA NAČRTOVANJA	- 51 -
5. 3. UPRAVLJANJE Z LIKVIDNOSTJO ZPIZ-A PRED VKLJUČITVIJO V ENOTNI ZAKLADNIŠKI SISTEM	- 53 -
5. 3. 1. ZADOLŽEVANJE	- 56 -
5. 3. 2. PLASIRANJE DENARNIH PRESEŽKOV	- 61 -
5. 4. DRŽAVNA ZAKLADNICA	- 62 -
5. 5. UPRAVLJANJE Z LIKVIDNOSTJO V SISTEMU EZR DRŽAVE	- 63 -
5. 5. 1. VLOGA DENARNIH SREDSTEV	- 66 -

5. 5. 2. LIKVIDNOSTNO POSOJILO	- 66 -
5. 5. 3. NOČNO DEPONIRANJE DENARNIH SREDSTEV	- 68 -
5. 5. 4. OBRESTNE MERE	- 68 -
5. 5. 5. LIKVIDNOSTNA KOMISIJA	- 71 -
6. FINANČNI UČINKI VKLJUČITVE ZPIZ-A V ENOTNI ZAKLADNIŠKI SISTEM	- 72 -
6. 1. FINANČNI UČINKI PRI PLASIRANJU DENARNIH PRESEŽKOV	- 73 -
6. 2. FINANČNI UČINKI PRI ZADOLŽEVANJU	- 81 -
6. 3. SKUPNI FINANČNI UČINEK	- 85 -
7. GLAVNA KNJIGA ZAKLADNICE	- 86 -
7. 1. SEDANJE FUNKCIJE GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE	- 88 -
7. 2. RAZVOJ GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE	- 88 -
7. 3. NALOGE GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE	- 89 -
8. SKLEP	- 93 -
9. LITERATURA	- 96 -
10. VIRI	- 99 -

SLOVAR PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Cash Flow Management - upravljanje z denarnimi tokovi
Debt Management - upravljanje z dolgom
Deficit - primanjkljaj
International Monetary Fund - Mednarodni denarni sklad
Intra-day Credit - meddnevno likvidnostno posojilo
Intra-day Liquidity - likvidnost za čez dan
Liquidity Gap - likvidnostni razmik med viri in porabo likvidnih sredstev
Liquidity Management - upravljanje z likvidnostjo
Over-night Deposit - nočni depozit
Over-night Liquidity - likvidnost za čez noč
Sources of Liquidity - viri likvidnih sredstev
State Treasury - državna zakladnica
Suficit - presežek
Treasury - zakladnica
Treasury General Ledger - glavna knjiga zakladnice
Treasury Management - zakladniško upravljanje
Treasury Single Account - enotni zakladniški račun

1. UVOD

Socialna zaščita obsega posredovanja javnih in zasebnih institucij, ki posameznikom olajšajo breme določenih tveganj ali potreb, izmed njih pa najpomembnejši del izdatkov za socialno zaščito predstavljajo izdatki za pokojnine. Prispevki za socialno zavarovanje se v Sloveniji stekajo v sklad, iz katerega se financirajo pravice, vendar se ne kapitalizirajo, saj so namenjeni sprotnemu financiranju obveznosti.

Pred julijem 2002 upravljanje z javnimi sredstvi ni bilo centralizirano in so neposredni in posredni proračunski uporabniki samostojno upravljali z javnimi sredstvi. Tako se je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) večinoma zadolževal pri poslovnih bankah, kamor je plasiral tudi občasne denarne presežke. Ker pa so pri poslovnih bankah aktivne obrestne mere precej višje od pasivnih, lahko nedvomno ugotovimo, da so prav tako kot ZPIZ tudi ostali proračunski uporabniki zaradi takega sistema plačevali bankam izjemno visoke stroške za finančno posredništvo.

Kot posledica zahteve po učinkovitejšem nadzoru, večji transparentnosti javnih financ ter učinkovitejšem upravljanju z denarjem, je bil vzpostavljen enotni zakladniški sistem. Ta zagotavlja visoko raven informacij nad gibanji denarnih sredstev vseh proračunskih uporabnikov, s tem pa omogoča precej bolj učinkovito upravljanje javnofinančnih sredstev. Upravljanje presežnih denarnih sredstev proračunskih uporabnikov je z novim sistemom postalo gospodarnейše, saj so bila prej razpršena po vsem bančnem sistemu. Enotni zakladniški sistem je sestavljen iz enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZR države) in enotnih zakladniških računov občin (v nadaljevanju: sistem EZR občin). V sistem EZR države se je vključil tudi ZPIZ.

V magistrskem delu bomo skušali ugotoviti, ali je vključitev ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem pripeljala do učinkovitejšega upravljanja z javnofinančnimi sredstvi in če je zadostila postavljenim ciljem o zagotovitvi večje racionalnosti, učinkovitosti in preglednosti porabe javnega denarja. To bomo preverili s preučitvijo in primerjavo upravljanja z denarnimi sredstvi ZPIZ-a pred in po vključitvi v enotni zakladniški sistem in z izračunom neposrednih finančnih učinkov. Če bomo ugotovili, da so finančni učinki vključitve ZPIZ-a pozitivni, potem bomo lahko potrdili, da je vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema in vključitev ZPIZ-a v ta sistem res pripeljala do učinkovitejšega upravljanja z javnofinančnimi sredstvi.

V magistrskem delu bomo kombinirali metodo deskripcije za objektivno in vsestransko predstavitev enotnega zakladniškega sistema ter upravljanja z denarnimi sredstvi ZPIZ-a, metodo komparativnosti za primerjavo upravljanja z

likvidnostjo ZPIZ-a pred in po vključitvi v enotni zakladniški sistem ter metodo statistike kot dopolnitev komparativne metode.

V naslednjem poglavju bomo predstavili dejavnost ZPIZ-a in glavne značilnosti poslovanja v zadnjih letih. Predstavili bomo, na kakšen način se ZPIZ financira, katere so njegove obveznosti ter kako so na poslovanje in finančni rezultat vplivale spremembe predpisov v zadnjih letih. Za finančno analizo vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem je pomembno, da najprej predstavimo financiranje in poslovanje ZPIZ-a, saj se kot javni zavod precej razlikuje od gospodarskih družb. Iz opredelitve glavnih značilnosti poslovanja in upravljanja z likvidnostjo bomo tako lažje izpeljati vse prednosti in tudi morebitne slabosti vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem.

V tretjem poglavju se bomo posvetili reformi plačilnih sistemov, ki predstavlja pomemben korak k gospodarnejšemu delovanju države. Reforma je potekala vzporedno z vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema, bistvena novost pa je bilo prenehanje delovanja Agencije RS za plačilni promet (v nadaljevanju: APP) in nastanek dveh novih agencij – Uprave RS za javna plačila (v nadaljevanju: UJP) in Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPEŠ). Prva izmed novonastalih institucij je ključnega pomena za poslovanje ZPIZ-a ter za uspešno delovanje sistemov EZR.

V četrtem poglavju bomo obravnavali vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema. Podrobneje si bomo ogledali razloge in potek vzpostavitve, pravne podlage, ki urejajo njegovo delovanje, ter osnovne značilnosti. Enotni zakladniški sistem namreč zagotavlja plačilni promet neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, hkrati pa zagotavlja tudi upravljanje likvidnosti javnega sektorja, ki je postalo bolj gospodarno kot prej, ko je temeljil večinoma na posamičnih finančnih aranžmajih proračunskih uporabnikov s poslovnimi bankami.

Z izvedbo prve faze vzpostavitve sistemov EZR se je najprej nadomestil sistem žiro računov proračunskih uporabnikov in sistem računov za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov pri APP ter zagotovil učinkovit sistem opravljanja plačil proračunskih uporabnikov v okviru prenovljenih plačilnih sistemov v državi. Hkrati so se v tej stopnji vzpostavili osnovni mehanizmi za učinkovitejše upravljanje javnofinančnih sredstev. V sistem EZR bodo v drugi fazi vključeni tudi vsi proračunski uporabniki na državni in občinski ravni, kot jih opredeljuje Zakon o javnih financah. V omenjeni sistem pa ne sodijo zasebni zavodi, ne glede na vire financiranja njihovih dejavnosti.

V petem poglavju bomo posvetili pozornost upravljanju z likvidnostjo in načrtovanju denarnih tokov. Kvalitetno načrtovanje denarnih tokov je namreč pogoj za nemoteno izplačevanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter lahko vpliva na

zniževanje stroškov. Voje (2001, str. 1) pravi, da bolj ko so napovedi denarnih tokov realne oziroma so realni podatki, na katerih temeljijo, lažje je upravljanje z likvidnostjo. Na drugi strani pa je v primeru, ko so podatki za pripravo načrta denarnih tokov nezanesljivi, potrebno zagotoviti čimbolj fleksibilne instrumente za upravljanje s presežki in za pokrivanje primanjkljajev denarnih sredstev. Večja odstopanja dejanske realizacije denarnih tokov od načrtovanih gibanj povzročajo namreč negativne finančne učinke. Na strani porabe denarnih sredstev ZPIZ-a namreč ni možno prilagajati višine in časa realizacije odhodkov, saj je velika večina odhodkov zakonsko določena. Na drugi strani je manjši del prihodkov (transfere iz državnega proračuna) možno prilagajati odhodkom. Zato je pomembno finančno načrtovanje. To pa lahko učinkuje le ob podpori pravočasnega, točnega in zanesljivega informacijskega sistema ter sodelovanja vseh udeležencev. V tem poglavju se bomo posebej posvetili razlikam v upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a pred vključitvijo v enotni zakladniški sistem in po njej.

Po opredelitvi razlik bomo v naslednjem poglavju izračunali finančne učinke vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem. Na podlagi nekaterih predpostavk bomo najprej izračunali finančne učinke na strani plasiranja denarnih presežkov, nato pa še na strani zadolževanja. Finančni učinki bodo izračunani za prvi dve leti delovanja enotnega zakladniškega sistema in na podlagi teh izračunov bomo lahko ovrgli oziroma dokazali trditev, da je postalo upravljanje z javnofinančnimi sredstvi z uvedbo novega sistema učinkovitejše.

Na koncu bomo pogledali še, kakšne so prihodnje usmeritve razvoja enotnega zakladniškega sistema. Na vrsti je druga faza vzpostavitve sistema, ki jo bomo predstavili v sedmem poglavju.

2. ZAVOD ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE SLOVENIJE

Pravica do socialne varnosti je zagotovljena s slovensko ustavo in je ena najpomembnejših človekovih pravic nasploh. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje pa je najpomembnejši segment sistema socialne varnosti. Po načelih vzajemnosti in solidarnosti obsega zavarovanje za primer starosti, invalidnosti, smrti, telesne okvare ter potrebe po stalni pomoči in postrežbi.

Dejansko nista niti dve državi v svetu vzpostavili popolnoma enakega pokojninskega sistema. V tem sistemu se odražajo tako razlike v gospodarski razvitosti kot tudi socialna politika posamezne države, poleg tega pa imata pomemben vpliv tudi politični in pravni sistem. Ne glede na različne ureditve pokojninskih sistemov je v

končni fazi pomembno le to, da zavod, ki skrbi za izvajanje pokojninskega zavarovanja, učinkovito izvaja osnovne funkcije pokojninskega zavarovanja (Stanford, 2003, str. 2).

V Sloveniji so demografske in druge spremembe ob večanju pravic v preteklosti negativno vplivale na pokojninski sistem. Spremembe so povečevale breme pokojnin do skrajnosti, v katerih bi bilo brez korenitih sprememb njihovo sprotno izplačevanje že danes skorajda nemogoče, gledano dolgoročno, pa bi bil tak sistem finančno nesprejemljiv. Veljavne in pričakovane pravice bi bilo v prihodnosti mogoče poravnati le z izjemno visoko prispevno stopnjo, kar bi predstavljalo nevzdržno finančno obremenjenost za aktivno populacijo. Takšno stanje pa bi predstavljalo resno oviro za hitrejši razvoj gospodarstva in bi onemogočilo dosednji standard aktivne populacije (Peklar, 2004, str. 1).

S pokojninsko reformo in sprejemom novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je začel veljati 1. januarja 2000, so bili narejeni pomembni koraki k izboljšanju stanja. Kot dodatna oblika pokojninskega zavarovanja so bili uvedeni kapitalski pokojninski skladi. Velika sprememba pri tem je bila uvedba naložbenega načina financiranja pokojninskega zavarovanja, ki v kombinaciji z dokladnim odpravlja slabosti obstoječega sistema.

Do vključno leta 2000 je strmo naraščala zadolženost pokojninske blagajne, saj je ZPIZ od leta 1994 do 2000 stalno beležil primanjkljaje. Konec leta 2000 je zadolženost znašala že 23,1 milijarde SIT. Likvidnostna posojila je najemal predvsem pri poslovnih bankah, hkrati pa je v banke plasiral tudi občasne denarne presežke. Prav tako so tudi drugi proračunski uporabniki plasirali svoje denarne presežke v poslovne banke, hkrati pa so se pri njih zadolževali. Zaradi razlike v višini pasivnih in aktivnih obrestnih mer je to povzročalo visoke oportunitetne stroške. V letu 2001 so zaradi najemanja posojil stroški obresti za ZPIZ znašali kar 1,1 milijarde SIT, v letu 2002 pa že 1,5 milijarde SIT.

Dejstvo, da so nekateri proračunski uporabniki plasirali svoje presežke denarnih sredstev v poslovne banke po precej nizkih obrestnih merah, ZPIZ pa je za posojila pri teh bankah plačeval visoke obresti, nakazuje, da je bil sistem upravljanja z likvidnostjo proračunskih uporabnikov z vidika celotne države neučinkovit. Spremembe sistema so bile zato nujne. Tako je konec junija 2002 po večletnih obsežnih pripravljalnih aktivnostih prišlo do korenitih sistemskih reform, saj je bil vzpostavljen enotni zakladniški sistem. O bistvenih spremembah, ki jih je prinesel nov sistem, bomo govorili kasneje.

V nadaljevanju bomo najprej opredelili dejavnost ZPIZ-a, nato bomo obravnavali njegovo financiranje, kjer bomo natančneje predstavili glavne vrste prihodkov, v

tretjem delu se bomo lotili odhodkov ZPIZ-a, na koncu poglavja pa bomo obravnavali še finančni rezultat in zadolževanje ZPIZ-a v zadnjih letih.

2. 1. DEJAVNOST ZPIZ-a

ZPIZ je po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Dejavnost ZPIZ-a zadeva praktično vsakega odraslega prebivalca Slovenije ter posredno tudi njegove družinske člane.

Prvi samostojni sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji je uzakonil Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992, dopolnile pa so ga njegove spremembe in dopolnitve v letih 1994, 1996 in 1998. Slovenija pokojninskega in invalidskega zavarovanja namreč pred letom 1992 ni urejala samostojno, saj je temelje določal zvezni zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, republiški zakon pa je bil predvsem izvedbene narave in je podrobneje razgrajeval določbe zveznega zakona (Priatelj, 2000, str. 36).

Pokojninski sistemi povsod po svetu dolgoročno urejajo pravice in obveznosti ljudi, delovanje teh sistemov pa spremlja človeka od prve zaposlitve do smrti, ali še od prej, če gre za primer družinske pokojnine. Zato ti sistemi ne prenesejo velikih in hitrih sprememb kratkoročne narave, saj je zanje značilno, da so že po svoji naravi izjemno togi in inertni.

Priatelj (2000, str. 37–38) pravi, da se je pri nas v nasprotju s temi značilnostmi zaradi stalnih družbeno-ekonomskih in političnih sprememb pokojninski sistem v preteklih obdobjih vendarle pogosto spreminjal. Za spremembe je značilno predvsem to, da se je z njimi pred leti postopno izboljševal gmotni položaj upokojencev in invalidov, uvajali pa so se tudi relativno ugodni pogoji za pridobitev pravic. Po drugi strani pa smo bili istočasno priča vse slabšim ekonomskim razmeram, neugodnim demografskim gibanjem in drugim negativnim gospodarskim in političnim kazalcem. Zaradi tega je vse bolj prihajalo do razkoraka med ekonomskimi možnostmi in z zakoni določenimi pravicami, kar je začelo povzročati težave pri zagotavljanju sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, hkrati pa so se pojavili tudi pritiski po zviševanju prispevne stopnje. Vse to je pripeljalo do pokojninske reforme, ki je bila sprejeta 10. decembra 1999.

ZPIZ na podlagi novega zakona izvaja postopke za uveljavljanje in varstvo naslednjih pravic:

- starostno, vdovsko, družinsko in invalidsko pokojnino,

- državno in delno pokojnino,
- priznanje pokojninske dobe,
- varstveni dodatek k pokojnini,
- invalidnino,
- dodatek za pomoč in postrežbo, denarna nadomestila iz invalidskega zavarovanja,
- odpravnino in oskrbnino vdovi ali vdovcu.

2. 2. FINANCIRANJE ZPIZ-a

Zagotavljanje sredstev za izplačevanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja temelji predvsem na medgeneracijskem principu, kar pomeni, da aktivni zavarovanci in drugi zavezanci za plačevanje prispevkov zagotavljajo sredstva za izplačevanje pokojnin in drugih pravic po zakonu. Ta sistem je prevladujoč v večini državnih oziroma javnih zavarovanj.

Osnovni koncept javnih pokojninskih sistemov, osnovanih na sprotnem prispevnem kritju, je implicitna medgeneracijska pogodba, po kateri sedanja aktivna generacija prispeva sredstva za upokojeno generacijo. V zameno pa pričakuje, da bodo bodoče aktivne generacije prav tako zagotavljale pokojnine upokojeni generaciji (Stanovnik, 2002, str. 165). Po letu 1996 pa je v ta sistem s sofinanciranjem aktivno vstopila tudi Republika Slovenija, ki ob ustreznih kontrolnih mehanizmih v celoti jamči za finančno trdnost zavarovanja, pokrivanje primanjkljajev ZPIZ-a in njegovo likvidnost.

S problematiko, kako zagotavljati sredstva za naraščajoče izdatke pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se danes ukvarjajo povsod po svetu, ne glede na vrsto ali obliko uveljavljenih pokojninskih sistemov, s tem problemom pa se srečujejo tudi najbolj razvita svetovna gospodarstva. Noben od obstoječih sistemov financiranja še ne daje zadovoljivih odgovorov na ta vprašanja, novega sistema pa tudi še niso uspeli iznajti (Priatelj, 2000, str. 335).

Po zakonu iz leta 1992 je bilo določeno, da ima ZPIZ poslovni in obvezni rezervni sklad. Poslovni sklad je imel funkcijo zagotavljanja sredstev za tekoče poslovanje. Rezervni sklad pa je bil namenjen za kritje morebitne izgube, ki bi se ugotovila z zaključnimi računi, sicer pa bi se začasno lahko uporabljal tudi za tekoče poslovanje. ZPIZ naj bi oba sklada oblikoval iz presežkov prihodkov nad odhodki po zaključnem računu. Obvezni rezervni sklad naj bi se oblikoval najmanj v višini mesečnih odhodkov ZPIZ-a. Ta višina naj bi omogočala, da bi bilo lahko pokojninsko in invalidsko zavarovanje v vsakem trenutku likvidno.

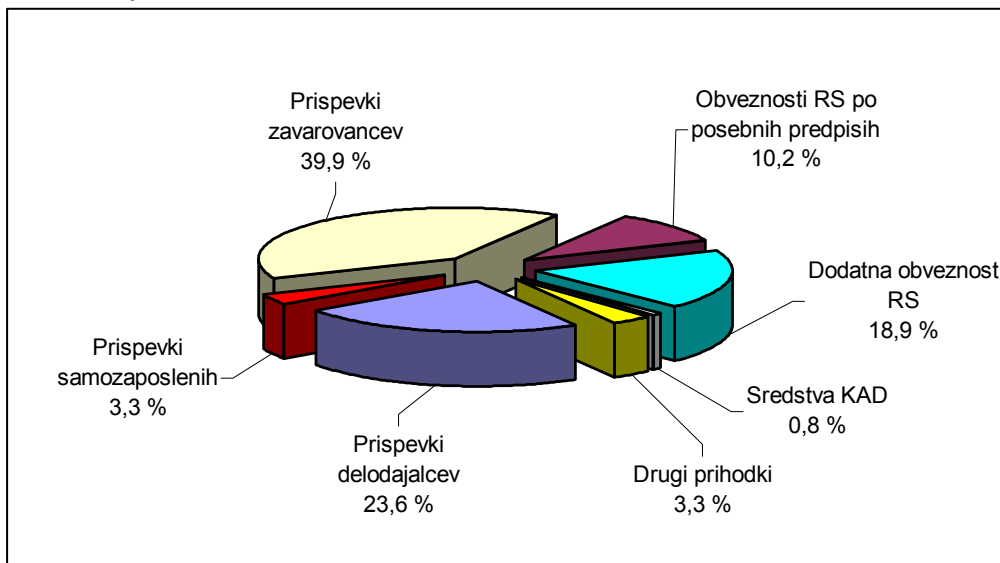
Dejstvo je, da zaradi finančnih težav, ki so izvirale iz nespremenjenih zakonskih pravic in iz zadrževanja potrebnega zvišanja prispevnih stopenj ter finančne neudeležbe proračuna, rezervna sredstva v obvezni, z zakonom določeni minimalni višini, niso mogla biti nikoli dosežena. Celo nasprotno, konec leta 1995 so bila ta sredstva zaradi kritja primanjkljaja popolnoma porabljena in nikoli več obnovljena.

V letu 1996 je bilo s spremembami zakona določeno, da mora obvezni rezervni sklad znašati le še 30 % načrtovanih mesečnih odhodkov za plačilo pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Tudi tak rezervni sklad ni mogel biti oblikovan, saj se je država ob znižanju prispevnih stopenj v letu 1996 odločila sama sofinancirati zavarovanje in tudi sicer zagotavljati njegovo likvidnost, pri čemer je v praksi državni proračun dejansko prevzel funkcijo rezervnega sklada.

Zaradi navedenih razlogov so bile s pokojninsko reformo ukinjene določbe o poslovnem in obveznem rezervnem skladu, njuna funkcija pa se je prenesla na državni proračun, ki mora na podlagi zakonskih določb sofinancirati razliko med prihodki in odhodki ZPIZ-a ter zagotavljati njegovo likvidnost.

Glavne vrste prihodkov so prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, transferi iz državnega proračuna ter prejemki od Kapitalske družbe d. d. (v nadaljevanju: KAD). Struktura prihodkov v letu 2003 je prikazana na Sliki 1. Poleg omenjenih prihodkov ima ZPIZ še nekaj manjših virov financiranja, ki sicer v strukturi prihodkov predstavljajo zanemarljiv delež. To so prihodki od dokupa pokojninske dobe, prostovoljnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, obresti, prihodki iz naslova lastnega dela na trgu in drugi nedavčni prihodki. V letu 2003 so bili skupni prihodki ZPIZ-a realizirani v višini 783,7 milijarde SIT.

Slika 1: Struktura prihodkov ZPIZ-a v letu 2003



Vir: Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003

Iz strukture prihodkov ZPIZ-a v letu 2003 je razvidno, da prihodki od prispevkov predstavljajo več kot dve tretjini vseh prihodkov, medtem ko transferi iz državnega proračuna in KAD predstavljajo nekaj manj kot eno tretjino vseh prihodkov.

V nadaljevanju sledi natančnejša opredelitev najpomembnejših kategorij prihodkov ZPIZ-a.

2. 2. 1. PRISPEVKI

Glavni vir zagotavljanja sredstev ZPIZ-a so prispevki, ki jih plačujejo zavarovanci in njihovi delodajalci. Tako se pokojninsko in invalidsko zavarovanje financira predvsem na podlagi naslednjih prispevkov:

- prispevki zavarovancev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje,
- prispevki delodajalcev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje,
- prispevki za posebne primere zavarovanja,
- prispevki za dokup pokojninske dobe.

Prihodki od prispevkov, katerih višina je odvisna od višine izplačanih plač oziroma višine zavarovalnih osnov, števila zaposlenih, višine prispevne stopnje, izterjave neplačanih prispevkov in višine zamudnih obresti iz naslova prispevkov, so bili v letu 2003 realizirani v višini 536,6 milijarde SIT (Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003, str. 61).

Pravilo za določanje višine prispevnih stopenj je, da se prispevne stopnje določijo tako, da se s pričakovanimi prihodki od prispevkov, ob upoštevanju drugih prihodkov, pokrijejo pričakovani odhodki. To z drugimi besedami pomeni izravnano finančno

poslovanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Tak način ne predvideva niti presežkov in s tem ustvarjanja rezerv, niti pojavljanja primanjkljajev (Priatelj, 2000, str. 344). Vendar v praksi ni tako. Prispevne stopnje so prenizke in z njimi ni mogoče pokriti vseh pravic, ki izhajajo iz zavarovanja. Zato je bilo z zakonom določeno, da država s transferi iz državnega proračuna zagotavlja likvidnost ZPIZ-a ter pokriva razliko med prihodki in odhodki.

Prispevki se obračunavajo od osnove za plačilo prispevkov, le-te pa določa Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju:

- za zaposlene je osnova plača oziroma nadomestilo plače,
- za samozaposlene, zaposlene v tujini, kmete, vrhunske športnike in šahiste ter za prostovoljno vključene v zavarovanje je zavarovalna osnova,
- za vajence, brezposelne, ki prejemajo denarno nadomestilo, starše in zapornike je osnova prejemek, ki ga prejemajo skladno s posebnimi predpisi,
- za brezposelne, ki jim Zavod za zaposlovanje plačuje prispevke do izpolnitve pogojev za upokožitev, je osnova zadnje denarno nadomestilo, ki ga je prejel brezposelni.

Za zaposlene zavarovance se prispevki obračunavajo in plačujejo tudi od vseh drugih prejemkov iz delovnega razmerja (npr. od jubilejnih nagrad, odpravnin, solidarnostnih pomoči), vključno s stimulacijami in bonitetami.

Pri tem je treba omeniti, da je zavarovalna osnova kmetov in samozaposlenih določena na podlagi doseženega dohodka oziroma dobička. Na tej podlagi Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) razvrsti zavezanca za plačilo prispevkov v eno izmed sedmih zavarovalnih osnov. Oseba lahko prostovoljno zahteva uvrstitev v višji razred, lahko pa zahteva tudi znižanje zavarovalne osnove. Sklep o kriterijih in merilih za znižanje zavarovalnih osnov za plačilo prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje namreč določa, da lahko v primerih, ko zavarovalna osnova ne ustreza pričakovanemu poslovnemu izidu v tekočem letu in bi plačevanje prispevkov od te osnove ogrozilo nadaljnje poslovanje, ZPIZ zniža zavarovalno osnovo. Znižanje zavarovalne osnove je dopustno, kadar gre za bistveno poslabšanje tekočega in pričakovanega poslovnega izida zaradi dogodkov oziroma razlogov, na katere zavarovanec ni mogel vplivati¹ in je to poslabšanje dolgoročne narave.

Za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se plačujejo naslednje vrste prispevkov:

¹ Šteje se, da zavarovanec na poslabšani tekoči in pričakovani poslovni izid ni mogel vplivati, če je vzrok za spremembo poslovnega izida prisilna poravnava ali stečaj poslovnega partnerja, s katerim je zavarovanec imel bistven obseg poslovanja, naravna nesreča (potres, poplava, požar), daljša bolezen ali poškodba zavarovanca, ukrep države, ki vpliva na bistveno povišanje odhodkov oziroma znižanje prihodkov zavarovanca itd.

- prispevek zavarovancev, ki znaša 15,50 % osnove,
- prispevek delodajalcev, ki znaša 8,85 % osnove,
- morebitni prispevek delodajalcev za zavarovalno dobo s povečanjem, ki odvisno od stopnje povečanja zavarovalne dobe znaša od 4,20 % do 12,60 %,
- prispevki za posebne primere zavarovanja.

Samozaposleni zavarovanci, kmetje, vrhunski športniki in šahisti plačujejo poleg prispevka zavarovanca tudi prispevek delodajalca, saj ti zavarovanci nimajo delodajalca. Za kmete, ki so po Zakonu o prispevkih za socialno varnost oproščeni plačevanja prispevka delodajalcev, ta prispevek plačuje Republika Slovenija iz proračuna. Prav tako Republika Slovenija plačuje prispevek zavarovanca za vajence, zapornike in za osebe, zavarovane na podlagi starševstva. To so primeri, ko država zaradi posebnega interesa ali šibkih ekonomskih možnosti posameznih kategorij zavarovancev participira pri prispevkih za njihovo socialno varnost. Za brezposelne Zavod za zaposlovanje plačuje le prispevek delodajalca, medtem ko prispevka zavarovanca ni potrebno plačevati.

Izjema za plačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje so podjetja, zavodi in organizacije, ki zaposlujejo invalide. V tem primeru se vsi prispevki obračunajo in odvedejo na poseben račun pri delodajalcu, zbrana sredstva pa se nato uporabijo za materialni razvoj teh podjetij. Ta izjema je izredno pomembna, saj omogoča materialno bazo za razvoj invalidskih podjetij, katerih družbena koristnost je širša, saj omogoča zaposlitev in delo invalidov, ki so delovno sposobni, bi pa težko delali v enakih razmerah kot ostali delavci.

Prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se ne plačujejo neposredno ZPIZ-u, temveč na podračune za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, katerih nadzornik je DURS. DURS torej opravlja nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov, pobira, izterjuje ter vodi ustrezne evidence o vplačanih prispevkih za posamezne zavarovance.

ZPIZ pa lahko določenim zavezancem za plačilo prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, plačilo le-tega odpiše, delno odpiše, odloži ali jim omogoči obročno odplačilo.² To lahko dovoli le v primeru, če bi se z izterjavo ogrozilo preživljanje zavezanca in njegovih družinskih članov. Če so prispevki neizterljivi, se jih odpiše. Odlog oziroma obročno odplačevanje prispevkov pa lahko dovoli pravnim

² Sklep o kriterijih za odpis, delni odpis, odlog ter obročno odplačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje določa kriterije, pod katerimi lahko ZPIZ določenim zavezancem za plačilo prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, plačilo le-tega odpiše, delno odpiše, odloži ali jim omogoči obročno odplačilo.

osebam in zasebnikom, ki dokažejo začasno plačilno nezmožnost, na katero zavezanec ni mogel vplivati.³

Na področju obračunavanja in plačevanja prispevkov bo prišlo do sprememb, in sicer je predvidena postopna uvedba diferenciranih prispevnih stopenj. To pomeni, da bodo posebej določeni prispevki delodajalcev in zavarovancev za pokojninsko zavarovanje in posebej za invalidsko zavarovanje, uveden pa bo še nov prispevek delodajalcev za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Ta prispevek bo novost v našem sistemu, v nekaterih drugih državah pa je to zavarovanje posebna panoga zavarovanja, ki je izločena iz pokojninskega zavarovanja. Višina prispevne stopnje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni bo določena v različnih višinah glede na rizičnost posamezne dejavnosti, v kateri deluje podjetje. Namen uvedbe različnih višin prispevnih stopenj je v stimulaciji delodajalcev za čim boljšo skrb za zdravo in varno delo ter za sprejem ukrepov s področja varstva pri delu. Naravnano je izrazito preventivno s predvidenim sistemom vzpodbud in bonitet na eni strani ter ekonomskih sankcij za slabše stanje na drugi strani. Uvedba diferenciranih prispevnih stopenj je bila predvidena za leto 2003, vendar je zaradi kompleksnosti izvedbe začetek uveljavitve prestavljen na leto 2006.

2. 2. 2. PRIHODKI IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA

Poleg prispevkov se sredstva za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zagotavljajo tudi iz državnega proračuna. Sofinanciranje države je bilo uvedeno leta 1996, hkrati z dvakratnim znižanjem prispevnih stopenj delodajalcev. Tak sistem je v temeljnih zasnovah uveljavljen tudi v socialnih zavarovanjih zahodnoevropskih držav, zlasti v Nemčiji in Avstriji, pri čemer je tudi tam že dalj časa značilno znatno sofinanciranje države. Tako je v Nemčiji pred leti včasih država sofinancirala pokojninsko zavarovanje tudi z več kot 30 % dotacij. Sofinanciranje pokojninskih zavarovanj je prisotno tudi v drugih državah, ki imajo podoben sistem, kot je uveljavljen pri nas, to je sistem, ki na starost zagotavlja dokaj visoko ali primerno socialno varnost v odvisnosti od višine plače v določenem obdobju (Priatelj, 2000, str. 334).

Zbirna prispevna stopnja zavarovancev in delodajalcev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje znaša 24,35 % in je v primerjavi z letom 1995, ko je znašala 31 %, znatno nižja. Prispevna stopnja za prispevek delodajalcev je bila v letu 1996 z namenom razbremenitve delodajalcev in povečanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva dvakrat znižana, in sicer 1. februarja 1996 iz 15,50 % na 12,85 % ter 1. julija 1996 na 8,85 %, skupaj torej za 6,65 odstotnih točk. Prispevna stopnja zavarovancev pa je ostala enaka.

³ V primeru naravne nesreče (potres, požar), smrti oziroma daljše bolezni zavezanca, ukrepa države, ki bistveno vpliva na višino prihodkov zavezanca itd.

To je eden izmed razlogov, da je moral državni proračun v zadnjih letih postati pomemben dodatni vir zagotavljanja prihodkov ZPIZ-a, saj mora država zagotavljati sredstva za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki ZPIZ-a. Poleg tega mora Republika Slovenija zagotoviti tudi potrebna sredstva, če ZPIZ-u primanjkuje likvidnih sredstev za izpolnitev obveznosti za izplačilo pokojnin. S tem je bila zagotovljena finančna vzdržnost sistema, ki se brez udeležbe države ne bi mogla zagotavljati brez znatnega dviga prispevnih stopenj. Vendar pa se v praksi to ni izvajalo v celoti. Po letu 1994 so se začeli pojavljati večji primanjkljaji, ki so se sprva pokrili iz sredstev rezervnega sklada, vendar tudi v naslednjih letih državni proračun ni zagotavljal sredstev v zadostni višini.

Poleg tega se iz državnega proračuna zagotavljajo sredstva za uresničevanje pravic, ki so jih pod ugodnejšimi pogoji, določenimi v posebnih zakonih, uveljavili za nekatere kategorije zavarovancev. Iz državnega proračuna se zagotavljajo sredstva zaradi:

- priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji:
 - udeleženci narodnoosvobodilne vojne, borci NOV, družinski člani padlih oziroma umrlih borcev itd.,
 - prejemniki izjemnih pokojnin,
 - prejemniki administrativnih pokojnin,
 - posebne pravice za delavce organov za notranje zadeve in zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij,
 - prejemniki pokojnin po predpisih o poslancih in vladi,
 - prejemniki akontacij vojaških pokojnin,
 - prejemniki najnižjih pokojnin,
 - žrtve dahavskih procesov,
 - izjemne pokojnine delavcev v premogovnikih in azbestni proizvodnji,
 - drugo;
- izpada prispevkov zaradi posebne ureditve posameznih pravic, oprostitve plačevanja prispevkov, priznavanja pravic brez predhodnega plačila prispevkov in podobno:
 - prejemniki državnih pokojnin,
 - prejemniki varstvenega dodatka,
 - prejemniki oskrbnin,
 - kmeti in člani kmečkih gospodinjstev po posebnem zakonu,
 - drugo.

Poleg omenjenih obveznosti poravnava Republika Slovenija tudi sorazmerni del stroškov izvajanja zavarovanja, ki nastane v zvezi z odmerjanjem in izplačevanjem

teh obveznosti, sorazmerni del prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje ter sorazmerni del stroškov, vezanih na izplačilo teh obveznosti.

V javnosti se pogosto pojavljajo trditve, ki s skupnimi obveznostmi državnega proračuna do ZPIZ-a prikazujejo in dokazujejo težave pokojninskega sistema. Vendar pa je potrebno biti pri interpretiranju podatkov o transferih iz državnega proračuna v pokojninski sistem previden. Ločiti je potrebno transfere, s katerimi se pokrivajo pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so bile priznane in odmerjene pod posebnimi pogoji. Lahko bi celo navedli, da bi se te pravice lahko izplačevale neposredno iz državnega proračuna oziroma bi bile lahko prenesene v sfero državnih organov in drugih zavodov, vendar zaradi različnih razlogov to izvaja ZPIZ. Drugi razlog za visoke transfere pa je izpad prispevkov zaradi posebne ureditve posameznih pravic, socialno-varstvenih komponent sistema, oprostitev plačila vseh ali dela prispevkov ter priznavanja pravic brez plačila prispevkov (državna pokojnina, varstveni dodatek, oskrbnine, prispevki za delavce v invalidskih podjetjih itd.).

Te posebne obveznosti državnega proračuna do ZPIZ-a so urejene v Zakonu o poračunavanju obveznosti Republike Slovenije do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Državni proračun pokriva te obveznosti mesečno v obliki akontacije, ki se določi na podlagi letnega finančnega načrta. Po zaključnem računu pa se opravi poračun akontacije.

ZPIZ je v letu 2003 iz državnega proračuna prejel 79,9 milijard SIT zaradi ugodnejših pokojnin, ki so bile priznane po posebnih predpisih oziroma zaradi izpada prispevkov. Te vrste transferov je potrebno ločiti od tistih transferov ZPIZ-u, ki so namenjeni pokrivanju razlike med prihodki in odhodki oziroma za zagotavljanje likvidnosti. Za ta namen je ZPIZ prejel 148,4 milijarde SIT.

Tudi v številnih drugih državah predstavljajo proračunska sredstva pomemben vir financiranja obveznega pokojninskega zavarovanja, kar je zaradi socialnih in prerazdelitvenih komponent obveznega zavarovanja tudi sistemsko ustrezno in pravilno.

2. 2. 3. KAPITALSKA DRUŽBA d. d.

Vlada Republike Slovenije je leta 1999 sprejela poseben program za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki ZPIZ-a ter z njim zadolžila KAD, da na podlagi zakonskih določil o namembnosti njene ustanovitve zagotovi ZPIZ-u sredstva, na podlagi katerih bodo do leta 2006 postopno pokriti primanjkljaji iz preteklih let.

KAD je ustanovila Republika Slovenija z namenom ustvarjanja dodatnih sredstev za pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Čok, Prevolnik in Stanovnik, 1998, str. 65).

Zaradi visokih primanjkljajev ZPIZ-a iz preteklih let je Vlada Republike Slovenije dne 21. 2. 2001 spremenila program pokrivanja primanjkljaja ZPIZ-a s sredstvi KAD. Leta naj bi v letih od 2001 do 2004 zagotovil ZPIZ-u 25,5 milijarde SIT, in sicer v štirih letnih obrokih po 6.375 milijonov SIT, kar bi pomenilo, da ZPIZ po letu 2004 ne bi imel več primanjkljaja (Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003, str. 44).

Zaradi slabšega finančnega položaja kot je bilo načrtovano z makroekonomskimi izhodišči in nezmožnostjo pokrivanja primanjkljajev s sredstvi KAD, je Vlada Republike Slovenije dne 28. 11. 2002 sprejela nov program pokrivanja obveznosti ZPIZ-a za obdobje od leta 2002 do 2004. V novem programu je vlada zadolžila KAD, da ZPIZ-u v letu 2002 zagotovi 10 milijard SIT, v letih 2003 in 2004 pa po 6.375 milijonov SIT. Hkrati se je spremenila tudi namembnost teh sredstev, in sicer naj bi ZPIZ v letih 2002 in 2003 ta sredstva namenil za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki tekočega leta, šele v letu 2004 pa naj bi bila namenjena za pokrivanje primanjkljaja iz preteklih let (Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003, str. 45).

2. 3. IZPLAČEVANJE PRAVIC IZ POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

Že pri opredelitvi dejavnosti so bile našteje pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki jih izplačuje ZPIZ. Za pridobitev večine pravic je pogoj določena starost in zavarovalna doba zavarovanca ter ko nastopi kateri od naslednjih primerov:

- starost,
- invalidnost,
- smrt,
- telesna okvara ali
- potreba po stalni pomoči in postrežbi.

Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja združujemo v štiri skupine:

- pravica do pokojnine:
 - starostna pokojnina,
 - invalidska pokojnina,
 - vdovska pokojnina,
 - družinska pokojnina;

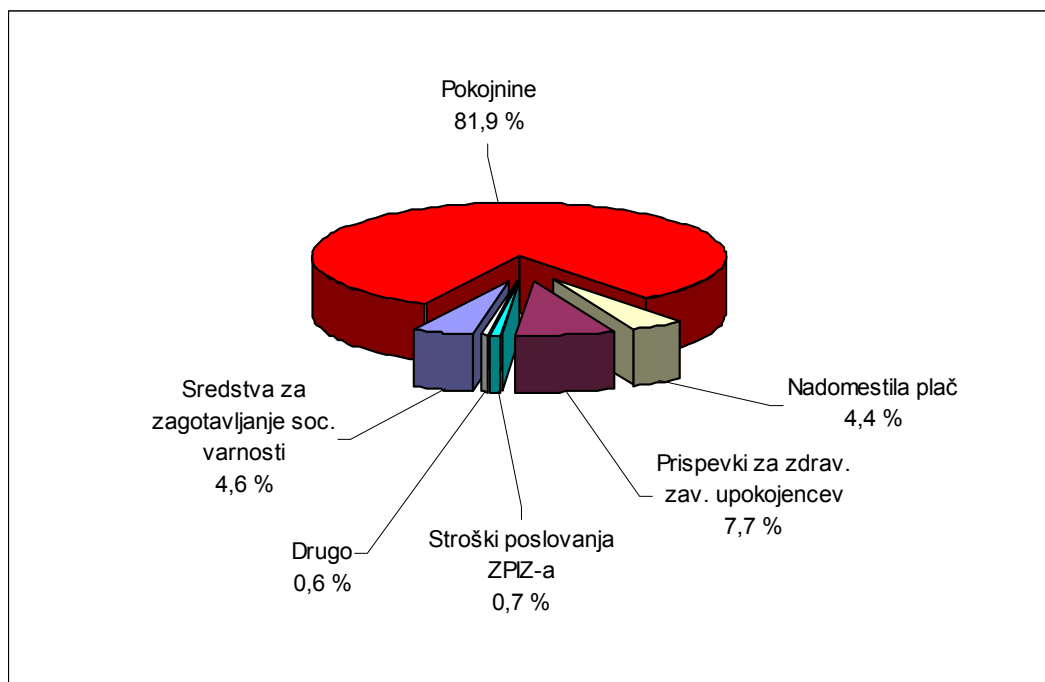
- pravice iz invalidskega zavarovanja:
 - pravica do poklicne rehabilitacije,
 - pravica do nadomestila za invalidnost,
 - pravica do premestitve in dela s krajšim delovnim časom od polnega,
 - pravica do drugih nadomestil iz invalidskega zavarovanja,
 - pravica do povrnitve potnih stroškov;

- dodatne pravice:
 - pravica do dodatka za pomoč in postrežbo,
 - pravica do invalidnine,
 - varstveni dodatek k pokojnini;

- druge pravice:
 - odpravnina,
 - oskrbnina,
 - pravica do dodatka za rekreacijo ali do enkratnega letnega dodatka,
 - državna pokojnina.

V letu 2003 je ZPIZ realiziral 781,3 milijard SIT odhodkov. V nadaljevanju je predstavljena struktura odhodkov ZPIZ-a za leto 2003, iz katere je razvidno, da pokojnine predstavljajo kar 81,9 % odhodkov ZPIZ-a.

Slika 2: Struktura odhodkov ZPIZ-a v letu 2003



Vir: Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003

Kar 98,7 % odhodkov ZPIZ-a je posledica zakonsko določenih pravic in obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Le 1,3 % odhodkov pa predstavljajo stroški poslovanja, obresti od najetih posojil ter transferi neprofitnim organizacijam. V tem letu je ZPIZ za obresti od najetih posojil porabil 1 milijardo SIT. Odhodki od obresti so bili nižji kot v letu 2002 in 2001, kar je posledica nižje zadolženosti in vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema.

Stanford (2003, str. 2) navaja, da naj bi učinkoviti pokojninski sistemi za svoje poslovanje porabili največ 1 % svojih prihodkov iz naslova prispevkov oziroma davkov. Za invalidsko zavarovanje, ki je bolj zahtevno za izvajanje, pa velja, da naj bi se za učinkovito delovanje porabilo največ 5 % prispevkov. Višji stroški so upravičeni le v začetni fazi vzpostavljanja sistemov ali v primeru večjih sistemskih sprememb. Za ZPIZ velja, da je za izvajanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja porabil skupaj 0,7 % prihodkov iz naslova prispevkov in davkov.

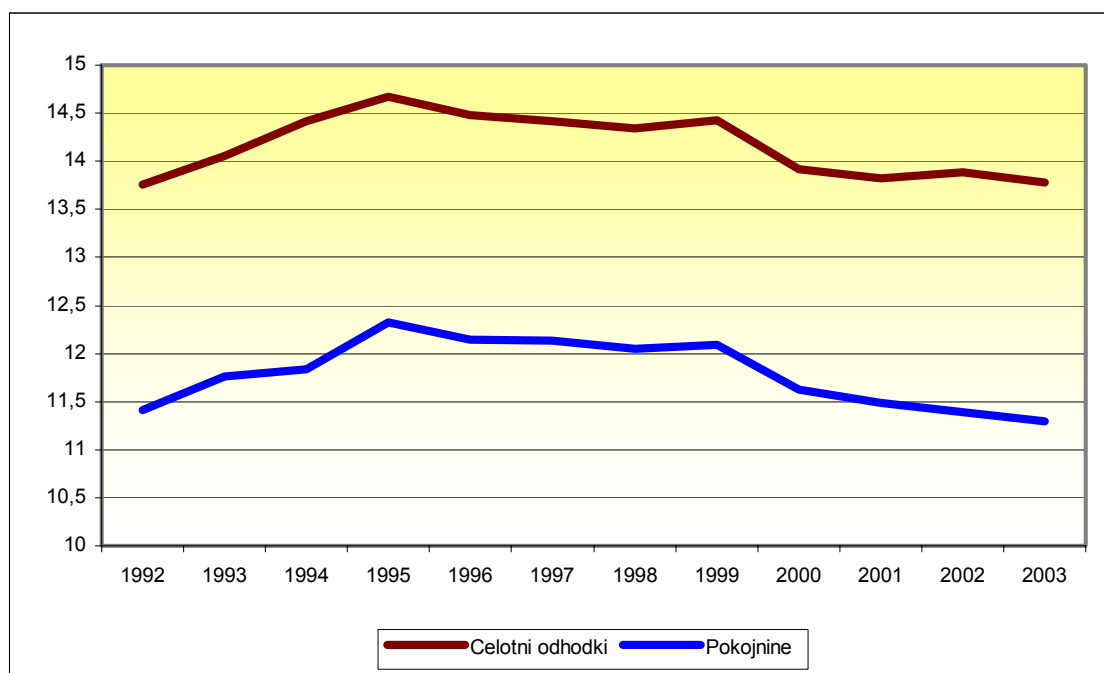
Delež odhodkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v bruto domačem proizvodu od leta 1992 naprej je razviden v naslednji tabeli.

Tabela 1: Delež celotnih odhodkov in delež pokojnin v BDP (v %)

Leto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Celotni odhodki	13,76	14,05	14,42	14,67	14,48	14,42	14,34	14,43	13,92	13,82	13,89	13,78
Pokojnine	11,41	11,76	11,84	12,33	12,14	12,13	12,05	12,09	11,62	11,49	11,39	11,29

Vir: Interni podatki ZPIZ

Slika 3: Gibanje deleža celotnih odhodkov in pokojnin v BDP Slovenije (v %)



Vir: Interni podatki ZPIZ

Učinki sprejete pokojninske reforme bodo postopni in dolgoročni ter predpostavljajo, da se bodo izdatki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v naslednjih letih gibal približno v okviru dosedanjega deleža v bruto domačem proizvodu, namesto da bi naraščali. Zato v naslednjih letih kljub izvedeni reformi ni realno pričakovati, da bi se lahko prispevne stopnje in transferi iz državnega proračuna bistveno znižali pod sedanjo raven.

2. 4. POSLOVANJE ZPIZ-a

Pri pravnih osebah javnega prava se zaradi razlik v računovodstvu ne uporabljajo izrazi dobiček oziroma izguba. Če so prihodki v posameznem obdobju višji od odhodkov, ne govorimo o dobičku, temveč o presežku prihodkov nad odhodki. Če odhodki presegajo prihodke, pa govorimo o primanjkljaju.

Naslednja tabela prikazuje finančni rezultat ZPIZ-a od leta 1990 do 2003. Za leto 1995 je državni zbor na predlog vlade že vnaprej sprejel politiko deficitarnega poslovanja, saj je bil primanjkljaj za konec leta 1995 ocenjen na 14 milijard SIT. Dejansko je bil dosežen v višini 12,4 milijarde SIT in je bil pokrit iz rezervnih sredstev. S tem je ZPIZ ostal brez rezervnega sklada, čeprav ga je prejšnji zakon predpisal. V letu 1996 je državni zbor kljub slabemu finančnemu položaju ZPIZ-a z namenom izboljšanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva dvakrat znižal prispevno

stopnjo, ob tem pa so ZPIZ-u namenili višje transfere iz državnega proračuna. Kljub temu je tudi v naslednjih letih ZPIZ beležil visoke primanjkljaje, saj transferi iz državnega proračuna niso zadostovali za pokrivanje vseh odhodkov. Šele v letu 2001 je bil prvič po letu 1993 zabeležen minimalen presežek prihodkov nad odhodki v višini 30 milijonov SIT.

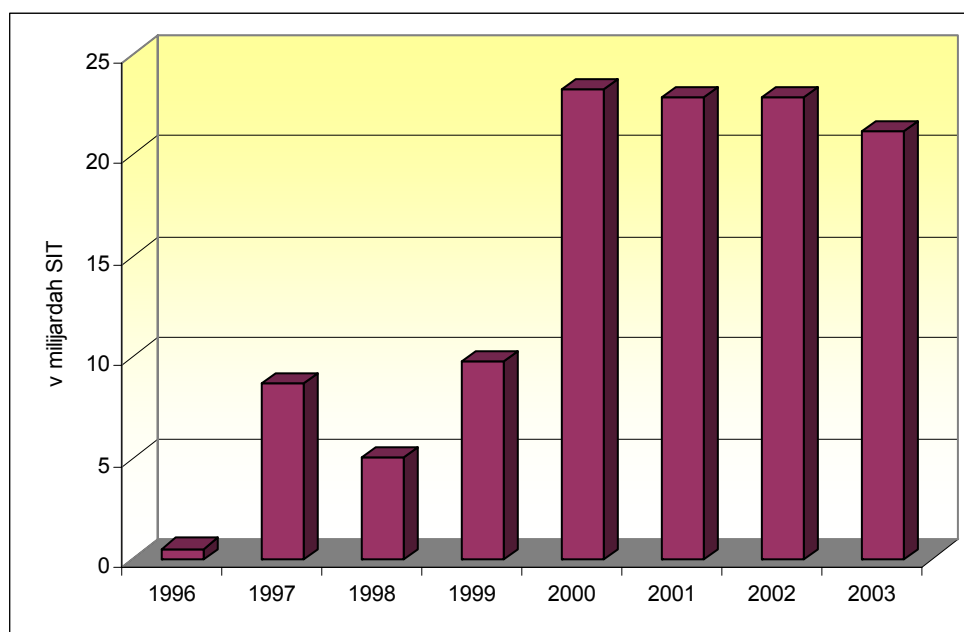
Tabela 2: Finančni rezultat ZPIZ-a od leta 1990 naprej

Leto	Finančni rezultat (v milijonih SIT)
1990	-443
1991	6.391
1992	-3.158
1993	5.380
1994	-1.055
1995	-12.359
1996	-823
1997	-10.488
1998	-6.342
1999	-13.228
2000	-14.341
2001	30
2002	41
2003	2.461

Vir: Interni podatki ZPIZ

Primanjkljaji v obdobju od leta 1994 do 2000 še danes precej vplivajo na poslovanje ZPIZ-a. Ob koncu leta 1996 se je ZPIZ začel kratkoročno zadolževati. V obdobju od 1996 do 2000 se je ZPIZ zadolževal le v zadnjih mesecih koledarskega leta, medtem ko se je od leta 2001 naprej zadolževal skozi vse leto. Zaradi primanjkljajev iz preteklih let mora ZPIZ ob vsakem izplačilu pokojnin najeti kratkoročna likvidnostna posojila, ki jih nato vrača v naslednjem mesecu.

Slika 4: Zadolženost ZPIZ-a v obdobju od leta 1996 do 2003 na zadnji delovni dan v letu



Vir: Interni podatki ZPIZ

Primanjkljaji ZPIZ-a izvirajo predvsem iz demografskih vzrokov, ki povzročajo staranje prebivalstva, in iz ekonomskega položaja države, ki je sprva povzročal, da je število aktivnih zavarovancev upadalo, kasneje pa število aktivnih zavarovancev ni ustrezno naraščalo. Vzroke je potrebno iskati tudi v zasnovi prejšnjega pokojninskega sistema, ki je nudil relativno dobro socialno varnost in stimuliral dokaj zgodnje upokojevanje. Ob osamosvojitvi Slovenije so se gospodarske razmere precej zaostrele, za ceno ohranitve socialnega miru pa je država na različne načine stimulirala odhajanje v pokoj. Pogoji, ki so veljali za pridobitev pravice do starostne in predčasne pokojnine, so bili relativno ugodni, prispevki, ki jih je bilo potrebno plačati za vštete določenih obdobj v zavarovalno dobo, pa so bili relativno nizki. Če je šlo za brezposelno osebo, je del prispevka za dokup manjkajoče pokojninske dobe za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do pokojnine plačevala celo država.

Dejstvo je, da je bila v številnih primerih pripadajoča pokojnina upravičenca celo višja od prejete plače, zato je bila odločitev za upokojitev še toliko lažja. Posledice takšne politike so bile bistveno povečanje števila prejemnikov pokojnin, povečanje drugih dajatev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter relativno ugodna raven pokojnin. Na drugi strani pa je seveda prišlo do precejšnjega padca števila zavarovancev, ki so plačevali prispevke. Tako je bilo leta 1990 razmerje med številom zavarovancev in številom upokojencev 2,3, v naslednjih treh letih pa se je razmerje precej spremenilo in je leta 1994 znašalo le še 1,7 zavarovanca na upokojenca. Leta 2003 je to razmerje znašalo 1,6 zavarovanca na upokojenca.

Poleg tega so se uvajale nekatere nove obveznosti ZPIZ-a. Kot primer lahko navedemo uvedbo zdravstvenega prispevka za upokoјence v letu 1992. Prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje upokoјencev predstavljajo precejšnjo obremenitev za ZPIZ, saj predstavljajo približno 7,7 % odhodkov ZPIZ-a.

Hkrati velja opozoriti tudi na problematiko neplačanih oziroma neizterjanih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, katerih višina je precej visoka, a je po ocenah DURS-a med njimi velik del neizterljiv. Po podatkih DURS-a je bilo stanje neplačanih prispevkov na dan 31. 12. 2003 naslednje: pri pravnih osebah je znašalo 2,6 milijarde SIT, pri fizičnih osebah pa 21,9 milijarde SIT.

Pogoj za učinkovito delovanje pokojninskega sistema je vsekakor zanesljiv in učinkovit sistem pobiranja davkov in prispevkov, ki ustvarja temelje za vzpostavitev uspešnih socialnih sistemov. Zanesljiv vir prihodkov je ključ za dolgoročno vzdržnost socialnih sistemov, ne glede na to ali se financirajo s prispevki ali z davki. Drug pomemben faktor pri pokojninskem sistemu je višina pravic iz zavarovanja. Pravice morajo biti določene v takšni višini, da je sistem vzdržen tudi na daljši rok. Če je višina zbranih prispevkov nizka, morajo biti posledično nižje tudi pokojnine. Ta faktor je še posebno pomemben pri spreminjanju pokojninskega sistema in pri uvajanju novih pravic (Stanford, 2003, str. 2).

Zaradi zgoraj naštetih razlogov se mora ZPIZ ob izplačevanju pokojnin zadolževati. Pred julijem 2002 se je večinoma zadolževal pri poslovnih bankah, ki jim je za najeta posojila plačeval visoke obresti. V banke je nalagal tudi občasna presežna sredstva, za katera pa je prejel relativno malo obresti. Za ponazoritev si pogledjmo razliko med aktivnimi in pasivnimi obrestnimi merami pri poslovnih bankah v letu 2002. Aktivne obrestne mere, po katerih je ZPIZ najemal posojila, so se gibale od 8,0 % do 10,7 %, medtem ko so pasivne obrestne mere, po katerih je ZPIZ nalagal presežna denarna sredstva, znašale okoli 3 %. Razlika je bila očitna, saj so bile aktivne obrestne mere približno trikrat višje od pasivnih. V naslednjih obdobjih se je sicer zaradi zniževanja splošne ravni obrestnih mer in povečevanja konkurence med bankami razlika zmanjševala, vendar bi v primeru, če bi ZPIZ posloval samo s poslovnimi bankami, tudi v naslednjih obdobjih prihajalo do visokih stroškov pri upravljanju z likvidnostjo.

Če omenjeno problematiko razširimo na ostale proračunske uporabnike, ki so prav tako sodelovali s poslovnimi bankami, lahko nedvomno ugotovimo, da je celotni javni sektor zaradi takega sistema plačeval bankam izjemno visoke stroške za finančno posredništvo. Spremembe, ki bi zmanjšale stroške ter povečale učinkovitost in racionalnost pri porabi javnih financ, so bile zato nujne.

3. REFORMA PLAČILNIH SISTEMOV

V prejšnjem poglavju smo spoznali glavne značilnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji, poslovanje ZPIZ-a, razloge, ki so pripeljali do primanjkljajev in posledično do zadolževanja ter ukrepe, s katerimi se je vzpostavila ponovna stabilnost in vzdržnost pokojninskega sistema. V nadaljevanju bomo posvetili pozornost ključnim sistemskim reformam na ravni države, ki so bistveno vplivale in pripomogle k izboljšanju poslovanja ZPIZ-a. Najprej bomo obravnavali reformo plačilnih sistemov, ki je poleg vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema precej pripomogla k povečanju učinkovitosti poslovanja celotnega javnega sektorja in s tem tudi ZPIZ-a.

Že od osamosvojitve Republike Slovenije potekajo mnoge sistemske reforme in prilagoditve. Te so bile potrebne zaradi zagotovitve učinkovitega delovanja države ter za uspešno vključitev v mednarodne povezave. Med temi procesi je tudi reforma plačilnih sistemov, ki je tesno povezana z reformo sistema upravljanja z javnimi financami v državi.

3. 1. OSNOVNE ZNAČILNOSTI PLAČILNIH SISTEMOV

Plačilni sistem je sestavljen iz institucij (udeležencev), instrumentov in drugih tehničnih mehanizmov (tehnične infrastrukture) za prenos denarnih sredstev ter pravil, ki urejajo odnose med različnimi udeleženci v sistemu (Summers, 1994, str. 29). Plačilni sistemi so osnova sodobnega poslovnega sveta. Učinkovit in varen plačilni promet je ključni pogoj za tekoče poslovanje vsakega podjetja in temelj za poslovno sodelovanje. Pri plačilnem prometu sta poleg varnosti in zanesljivosti posebej pomembna hitrost in stroški plačilnega prometa.

Vse transakcije, ki niso poravnane v gotovini, morajo biti poravnane s prenosom sredstev s kupčevega na prodajalčev račun. Če imata tako kupec kot prodajalec račun pri isti banki, se poravnava izvede interno, znotraj banke. Če pa imata računa odprta pri različnih bankah, kar je tudi običajno, je poravnava izvršena preko plačilnega sistema ali preko korespondenčnih odnosov (Anko, 2004, str. 1).

V plačilnem sistemu sodelujejo naslednji udeleženci:

- uporabniki,
- izvajalci plačilnega prometa,
- klirinška hiša in
- centralna banka.

Med uporabnike plačilnega sistema sodijo ekonomski subjekti (posamezniki in podjetja), ki pri plačevanju svojih obveznosti uporabljajo negotovinska plačila, katera se poravnajo preko plačilnega sistema. Izvajalci plačilnega prometa so po novem finančne institucije (poslovne banke in hranilnice), ki imajo za opravljanje te dejavnosti ustrezno dovoljenje. Uporabniki plačilnih sistemov so lahko komitenti različnih bank. Eden od načinov prenosa denarnih sredstev med dvema bankama je prenos preko klirinške hiše. V klirinški hiši se izračunajo neto pozicije bank, ki se nato poravnajo preko poravnalnih računov pri centralni banki. Centralna banka v plačilnem sistemu zagotavlja meddnevno likvidnost, poravnavo plačil preko poravnalnih računov, ki jih imajo poslovne banke pri njej, izvaja pregled nad delovanjem plačilnih sistemov in upravlja nekatere plačilne sisteme.

Centralna banka torej skrbi za tekoče in učinkovito delovanje plačilnih in poravnalnih sistemov, saj je plačilni sistem kanal, preko katerega se izvaja monetarna politika. Če plačilni sistem ne deluje pravilno, bo centralna banka v finančnem sistemu težko izvajala monetarno politiko na želen način. Po drugi strani pa plačilni sistemi igrajo ključno vlogo tudi v smislu splošne finančne stabilnosti (Heller, Nellen in Sturm, 2000, str. 3–4).

Centralna banka ima interes za učinkovito delovanje finančnih trgov, zato spodbuja razvoj, ki lahko poveča učinkovitost, ob hkratnem izboljševanju postopkov poravnave plačil. Še posebno odgovornost ima pri zagotavljanju učinkovitega delovanja sistemov plačil velikih vrednosti, saj tak sistem običajno upravlja sama (Kahn in Roberds, 1999, str. 30).

Plačilni sistem mora dosegati številne cilje. Spodbujati mora učinkovito finančno upravljanje in odgovornost na individualni ravni, omejevati mora tudi tveganje, ki ga lahko likvidnostne težave posameznega udeleženca pomenijo za druge. Plačilni sistem mora tudi omogočiti nadzor nad tveganji v celotnem bančnem sistemu (Rochet in Tirole, 1996, str. 834). Poleg teh ciljev pa Leinonen in Soramaki (2003, str. 7) kot cilje zasnove plačilnih sistemov navajata še visoko prepustnost in nizke stroške poravnave.

3. 2. RAZLOGI IN POTEK REFORME PLAČILNIH SISTEMOV

Reformo plačilnih sistemov, ki je bila zasnovana v prvi polovici devetdesetih let, končala pa konec junija 2002, je vodila Banka Slovenije na podlagi zakonskih pooblastil in obveznosti, ki ji nalagajo zagotavljanje splošne likvidnosti v državi in do tujine, izvajanje monetarne politike ter skrb za obvladovanje sistemskega tveganja v domačem finančnem sistemu.

Za doseg te ciljev je bilo potrebno ustvariti konkurenčen in učinkovit plačilni sistem. Konkurenca med izvajalci plačilnega prometa pomeni za uporabnike te storitve možnost izbire najustreznejšega izvajalca, hkrati pa ponudnike storitev sili k sodelovanju in standardizaciji, kar omogoča zniževanje stroškov plačilnega prometa.

S prenosom domačega plačilnega prometa pravnih oseb v bančno okolje (plačilni promet s tujino in plačilni promet za fizične osebe so banke opravljale že pred tem), je bil uveljavljen tudi nov pristop k postavljanju cen storitev. Pri APP je bila cena storitve odvisna od zneska plačila, sedaj pa je odvisna od uporabljene tržne poti in sistema, v katerem je plačilo obdelano. Banke ob tem zagotavljajo polno pokrivanje svojih stroškov, med katerimi pa ni stroškov, ki jih je imela APP in niso bili povezani s samim plačilnim prometom (pobiranje davkov, obdelava statističnih informacij ipd.).

Banke so pravnim osebam s prenosom njihovih računov v bančno okolje lahko ponudile celovito storitev, saj so bile pravne osebe komitenti bank že prej (kreditno poslovanje, plačilni promet s tujino ipd.), hkrati pa so banke pridobile vpogled v celotno finančno poslovanje komitenta, kar pomaga pri upravljanju finančnih tveganj.

Dokončno in celovito pravno podlago reformiranim plačilnim sistemom v državi je dal Zakon o plačilnem prometu, sprejet spomladi 2002. Zakon je med drugim opredelil oziroma določil plačilni promet in njegove elemente, izvajalce plačilnega prometa, pravila izvajanja in nadziranja plačil, obračunov in poravnav v plačilnih sistemih, naloge in obveznosti Banke Slovenije ter ostalih izvajalcev in udeležencev plačilnega prometa. Zakon tudi ureja izvajanje plačilnega prometa proračunskih uporabnikov tako na ravni države kot občin ter organizacijo in naloge UJP, prek katere se proračunski uporabniki vključujejo v plačilne sisteme.

Temeljni cilj zakona je bil prilagoditev sistema plačilnega prometa tovrstnim sistemom v drugih evropskih državah. Sprejet je bil na osnovi temeljnih izhodišč, da je plačilni promet gospodarska dejavnost, ki mora biti podvržena konkurenci. Nova zakonska ureditev je tudi zmanjšala stroške plačilnega prometa, saj ta sedaj ni več obremenjen z drugimi nalogami, ki ne sodijo v plačilni promet.

Reforma plačilnih sistemov je gotovo največja sprememba v storitvah bank v preteklih letih. Sama reforma je bila osnova za sodobno tržno gospodarstvo in eden izmed pogojev uspešnega vključevanja v Evropsko unijo. Z reformo plačilnega sistema je postalo gospodarstvo bolj konkurenčno, pretok blaga, storitev in kapitala pa svobodnejše. V mednarodnem merilu se je Slovenija z reformiranim plačilnim sistemom lahko neposredno vključila v plačilni sistem Evropske unije (t. i. Target).

Reforma je potekala v več fazah. Na eni strani je bila postopno zgrajena sistemska infrastruktura – tako skupna za vse udeležence kot posamična pri vsakem od udeležencev. Pripravljena je bila ločena podpora za dva temeljna načina izvajanja plačil:

- takojšnja izvršitev in poravnava plačil prek sistema bruto poravnave v realnem času (v nadaljevanju: BPRČ) za plačila večjih vrednosti in za nujna plačila ter
- izvršitev in poravnava plačil prek enega od klirinških podsistemov oziroma že vzpostavljenih elementov integralnega sistema plačil malih vrednosti (v nadaljevanju: SPMV).

Pri bruto poravnavi se vsak prenos denarnih sredstev izvede posamično in v celotnem znesku preko računov banke pošiljateljice in banke prejemnice. Sporočila o plačilih se izmenjujejo med vsakim parom bank posebej (Sheppard, 1996, str. 20). BPRČ je sistem poravnave velikih vrednosti. Vsa plačila v vrednosti več kot 2 milijona tolarjev vstopajo vanj avtomatsko. Plačila so v tem sistemu opravljena v realnem času, torej je učinek na vseh vpletenih računih viden najkasneje 30 minut po izvedeni transakciji. Tako se opravljajo tudi nujni nalogi nižjih vrednosti po naročilu komitenta.

V neto poravnalnih sistemih se končna poravnava opravi na neto osnovi z bilateralnimi oziroma multilateralimi poboti. Plačilni nalogi bank se določen čas zbirajo v sistemu, nato pa se za vsako posamezno banko izračuna neto pozicija. Ta predstavlja razliko med vsoto vrednosti vseh prejetih prenosov v določenem času in vsoto vseh poslanih prenosov (Logar, 1998, str. 50). V tem primeru se pobotajo obveznosti in terjatve med posameznimi bankami. Vsaka banka bo na koncu imela tri ločene bilateralne pozicije glede na ostale udeleženske plačilnega sistema. Pozicija je lahko neto dolžniška, neto upniška ali uravnana (Sheppard, 1996, str. 21).

V neto poravnalnih sistemih se število dejanskih medbančnih prenosov in vrednost prenesenih sredstev zmanjša. Dokončna poravnava se izvede preko sistema BPRČ s prenosom sredstev med poravnalnimi računi udeleženk (Sever, 2000, str. 55). Poleg tega se plačilni nalogi v neto sistemih obdelujejo paketno, kar omogoča nižje stroške obdelave posameznega plačilnega naloga.

Z vidika vrednosti poravnjav je sistem BPRČ najpomembnejši plačilni sistem v Sloveniji. Statistika delovanja obeh plačilnih sistemov za leto 2003 namreč kaže, da poravnave preko sistema BPRČ vrednostno predstavljajo kar 90,6 % vseh obdelanih plačil. Po številu poravnanih plačil pa predstavlja le 2,6 %, SPMV pa 97,4 % (Interna gradiva Banke Slovenije).

3. 3. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PLAČILNI PROMET

Prenos računov in opravljanja plačilnega prometa iz APP v bančno okolje je potekal po fazah, tako da je APP postopoma zmanjševala obseg svojega poslovanja. Prenos računov pravnih oseb v banke in s tem prehod v reformirane plačilne sisteme se je končal 30. junija 2002, ko je APP prenehala opravljati storitve plačilnega prometa.

APP se je skladno z zakonom preoblikovala v dve novi ustanovi, in sicer v UJP ter AJPES. V nadaljevanju bomo predstavili obe novi instituciji, naloge, ki sta jih prevzeli od APP, in naloge, ki so jima bile na novo dodeljene. Še posebej se bomo posvetili UJP, saj je pomembno povezana tako s poslovanjem ZPIZ-a kot tudi z delovanjem enotnega zakladniškega sistema.

Pred nadaljevanjem pa je potrebno razložiti pojma neposredni in posredni proračunski uporabnik državnega in občinskih proračunov, saj se bomo z njimi srečevali večkrat. Določeni so z Odredbo o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki v prilogi vsebuje seznam proračunskih uporabnikov in njihovo delitev na neposredne in posredne proračunske uporabnike.

Neposredni uporabniki državnega oziroma občinskih proračunov so:

- državni oziroma občinski organi ali organizacije, občinska uprava, ki so ustanovljeni z zakonom, občinskim odlokom ali drugim pravnim aktom in
- ožji deli občin, ki so pravne osebe.

Posredni uporabniki državnega ali občinskega proračuna so pravne osebe, ki:

- so organizirane v pravno–organizacijski obliki kot javni zavodi, agencije in javni skladi,
 - katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine,
 - izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije,
 - sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov, ZPIZ-a ali Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in drugih virov,
- ZZZS,
- ZPIZ,
- javni zavodi, agencije in javni skladi, katerih ustanovitelj so posredni proračunski uporabniki,
- samoupravne narodnostne skupnosti.

Kot posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna se ne šteje pravna oseba, ki je organizirana kot delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo ali javni gospodarski zavod, čeprav ima v firmi besedo zavod, sklad ali agencija.

3. 4. UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JAVNA PLAČILA

Z Zakonom o plačilnem prometu je bila kot organ v sestavi Ministrstva za finance ustanovljena UJP. Z njeno ustanovitvijo so bili postavljeni temelji za vzpostavitev novega sistema za opravljanje plačilnega prometa za proračunske uporabnike. UJP je od APP prevzela naslednje naloge:

- izvajanje tolarskega plačilnega prometa za proračunske uporabnike,
- razporejanje javnofinančnih prihodkov,
- izvrševanje davčnih, sodnih in drugih izvršb,
- zbiranje podatkov iz plačilnega prometa za statistične in davčne namene,
- prodajo taksnih vrednotnic ter
- pripravo poročil v zvezi s temi nalogami.

Nove naloge, ki jih je dobila UJP, so:

- podpora enotnemu zakladniškemu sistemu,
- vodenje registra proračunskih uporabnikov in
- izvajanje deviznega plačilnega prometa za neposredne proračunske uporabnike.

V sklopu prve nove naloge UJP za sisteme EZR države in občin prek njihovih zakladniških podračunov dnevno izvaja vključevanje prostih denarnih sredstev v obliki nočnih depozitov v različne poslovne banke. Prav tako opravlja kontrolo vrnjenih nočnih depozitov s strani poslovnih bank na zakladniške podračune. Do 31. decembra 2003 je poleg EZR države tudi 134 občin sklenilo pogodbo s poslovnimi bankami o nočnem deponiranju denarnih sredstev.

UJP opravlja tudi obračune obresti za nočne depozite, vezane depozite, dane vloge proračunskih uporabnikov in za prejeta likvidnostna posojila s strani proračunskih uporabnikov. Tako je UJP po podatkih iz Poslovnega poročila o delu UJP za leto 2003 spremljala in kontrolirala 1.481 transakcij iz naslova vezav depozitov v poslovne banke, 342 transakcij dajanja likvidnostnih posojil iz zakladniškega podračuna EZR ter 807 transakcij polaganja vlog na zakladniški podračun.

V okviru vodenja registra proračunskih uporabnikov UJP vodi in vzdržuje podatke o podračunih proračunskih uporabnikov, prek katerih le-ti opravljajo plačilni promet v domači in tujih valutah. UJP v navedenem registru vodi tudi tiste podračune, ki so

nujni za pravilno opravljanje plačilnega prometa. Iz Poslovnega poročila o delu UJP za leto 2003 je razvidno, da je bilo 31. decembra 2003 v registru proračunskih uporabnikov:

- 3.344 podračunov proračunskih uporabnikov za poslovanje v domači in tujih valutah,
- 12.603 podračuni za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov in
- 1.045 drugih podračunov za opravljanje plačilnega prometa.

V okviru naloge o razporejanju javnofinančnih prihodkov UJP vsak dan razporeja plačane javnofinančne prihodke (davke, prispevke in druge dajatve) s podračunov za plačevanje teh dajatev na podračune prejemnikov javnofinančnih prihodkov (državni in občinski proračuni, ZZZS, ZPIZ ter na podračune drugih prejemnikov).⁴ Prejemnikom javnofinančnih prihodkov UJP pošilja tudi podatke o vplačilih in razporeditvah teh prihodkov.

UJP je eden od osnovnih dejavnikov, ki podpira delovanje enotnega zakladniškega sistema. EZR države in občin vodi Banka Slovenije, podračune državnih in občinskih proračunskih uporabnikov, ki so odprti v okviru posameznih sistemov EZR, pa vodi UJP.

UJP predstavlja vmesnik med proračunskimi uporabniki ter plačilnimi sistemi, kar pomeni, da obdeluje informacijski del plačilnega prometa proračunskih uporabnikov, podpira tako tolarske kot tudi devizne transakcije ter zagotavlja uporabo različnih plačilnih sistemov in sodobnih plačilnih instrumentov.

Reforma plačilnega sistema in spremembe na področju javnofinančnega poslovanja so privedle do ustreznih prilagoditev poslovanja in izmenjave informacij pri vseh proračunskih uporabnikih, torej tudi ZPIZ-u. V tem okviru so se morali vsi proračunski uporabniki na področju plačilnega prometa usposobiti za elektronsko poslovanje.

Pri prehodu na elektronsko poslovanje je UJP zagotovila vso potrebno strokovno podporo (pregled stanja, izvedba računalniške rešitve in usposobitev kadrov) vsakemu proračunskemu uporabniku, ki jo je za to zaprosil. Prav tako je vsem proračunskim uporabnikom, ki so to želeli, brezplačno zagotovila programsko opremo za elektronsko poslovanje na področju plačilnega prometa. V posebnih primerih in po preučitvi dejanskih razmer pa je bilo možno za posamezne proračunske uporabnike, ki so poslovali v posebej težkih materialnih razmerah, tudi zagotoviti morebitno manjkajočo strojno opremo (računalniško in komunikacijsko).

⁴ To določa Pravilnik o opravljanju nalog Uprave Republike Slovenije za javna plačila na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov.

UJP je v letu 2003 obdelala skupaj 7.620.023 plačilnih navodil, ki so jih v izvršitev predložili proračunski uporabniki. Od teh je bilo 440.917 ali 5,8 % plačilnih navodil predloženih v izvršitev na papirju in 7.179.106 ali 94,2 % v elektronski obliki (v letu 2002 je bilo 90 % vseh plačilnih navodil predloženih v elektronski obliki). V povprečju je UJP v letu 2003 obdelala 30.359 plačilnih navodil na dan. Podatki o številu obdelanih plačilnih navodil po mesecih v letu 2002 in 2003 so razvidni iz naslednje preglednice:

Tabela 3: Število tolarskih plačilnih navodil, ki jih je obdelala UJP v letih 2002 in 2003

Mesec	Število tolarskih plačilnih navodil		Indeks 03/02
	2002	2003	
Januar	-	587.357	-
Februar	-	567.628	-
Marec	-	622.442	-
April	-	674.154	-
Maj	-	633.304	-
Junij	-	647.945	-
Julij	611.367	653.471	107
Avgust	529.147	544.324	103
September	543.279	571.380	105
Oktober	654.895	664.611	101
November	625.184	655.994	105
December	715.067	797.413	112
SKUPAJ	3.678.939	7.620.023	-

Vir: Poslovno poročilo o delu Uprave RS za javna plačila za leto 2003, str. 6

Na zadnji dan v letu 2003 je 2.683 proračunskih uporabnikov oziroma 86,3 % od skupnega števila proračunskih uporabnikov posredovalo plačilna navodila oziroma prejelo izpiske iz opravljenega plačilnega prometa od UJP v elektronski obliki, 2.257 proračunskih uporabnikov (tudi ZPIZ) pa je uporabljalo storitev vpogleda v promet in stanje na svojih podračunih prek interneta.

ZPIZ se je dobro pripravil na vse sistemske spremembe in je tudi pravočasno izvedel vse potrebne aktivnosti za vzpostavitev elektronskega poslovanja na področju plačilnega prometa. ZPIZ namreč posreduje v izvršitev izjemno veliko plačilnih navodil, zato je bilo zelo pomembno, da se je na področju plačilnega prometa pravočasno usposobil za prehod na elektronsko poslovanje. V informacijskem sistemu ZPIZ-a se avtomatično izdelujejo elektronska plačilna navodila, ki se nato preko elektronske pošte pošiljajo UJP. Ta izvede kontrolo ter jih preko opisanih plačilnih sistemov posreduje v izvršitev.

Proračunski uporabniki (z izjemami pri gotovinskem in delno tudi deviznem poslovanju) poslujejo s plačilnimi sistemi vedno le preko UJP. To pomeni, da vsi proračunski uporabniki na enak, standardiziran način pošiljajo UJP-u plačilna navodila in povratno dobivajo obvestila o informacijskem toku na posameznem podračunu. UJP plačilna navodila preoblikuje v plačilne naloge ter jih posreduje v ustrezen plačilni sistem, hkrati pa iz plačilnih sistemov dobi informacije o denarnih tokovih, ki so se izvedli v Banki Slovenije prek sistemov EZR (Komatar in Tavzes, 2003, str. 19).

Celotno tolarsko negotovinsko poslovanje za proračunske uporabnike namreč poteka preko UJP, negotovinsko devizno poslovanje pa le za tiste proračunske uporabnike, ki so negotovinsko devizno poslovali prek Banke Slovenije že pred vzpostavitvijo sistemov EZR.

3. 5. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA JAVNOPRAVNE EVIDENCE IN STORITVE

Druga institucija, ki je nastala iz APP in je od nje prevzela določene naloge in pristojnosti, je AJPES. Ustanovljena je bila za vodenje javnopravnih evidenc in opravljanje drugih zadev javnega pomena, določenih z Zakonom o plačilnem prometu in drugimi predpisi. Njene naloge lahko razdelimo v pet skupin:

1. Letna poročila

Najobsežnejša in najzahtevnejša skupina nalog je zbiranje, obdelovanje, objavljane in posredovanje podatkov iz letnih poročil poslovnih subjektov. V skladu s predpisi morajo za zagotovitev javnosti podatkov in za državno statistiko vsi poslovni subjekti v državi (gospodarske družbe, samostojni podjetniki, zavodi, proračunski uporabniki in drugi) letna poročila oziroma določene podatke iz letnih poročil predložiti AJPES-u. Vseh poslovnih subjektov, ki AJPES-u posredujejo tovrstne podatke, je okoli 120.000.

AJPES podatke iz letnih poročil logično in računsko preveri, v sodelovanju s poslovnimi subjekti odpravi morebitne nepravilnosti in podatke računalniško obdela. Glede na posamezne vrste poslovnih subjektov nato oblikuje 5 osnovnih baz podatkov, in sicer za gospodarske družbe, samostojne podjetnike, proračunske uporabnike, pravne osebe zasebnega prava in društva.

Za načrtovanje in analiziranje gospodarskih tokov v državi AJPES podatke iz letnih poročil posreduje državnim, znanstveno-raziskovalnim in drugim institucijam. Podatki iz letnih poročil poslovnih subjektov so javni, zato jih mora AJPES posredovati tudi

vsem drugim institucijam in posameznikom, ki podatke zahtevajo, dostop do njih pa je mogoč tudi na njenem spletnem portalu.

2. Statistična raziskovanja

Druga skupina nalog je izvajanje različnih statističnih raziskovanj, določenih v letnih in srednjeročnih programih statističnih raziskovanj. Na podlagi podatkov iz posameznih vrst raziskovanj AJPES izdeluje posebne informacije, ki jih objavlja na spletnem portalu.

Najpomembnejše mesečno statistično raziskovanje je raziskovanje o prejemkih in izdatkih pravnih oseb. Podlaga za izvajanje tega raziskovanja so podatki o prejemkih in izdatkih pravnih oseb, pridobljeni od bank in drugih izvajalcev plačilnega prometa. Prejemkov in izdatkov je več vrst, v posamezne vrste pa se razvrščajo na podlagi šifer, s katerimi pravne osebe označujejo namene plačil na plačilnih nalogih.

3. Registri in evidence podatkov

Obsežna in pomembna skupina nalog je tudi vodenje različnih registrov in evidenc podatkov. Najpomembnejši med njimi je Poslovni register Slovenije. To je osrednja javna baza podatkov o vseh poslovnih subjektih v državi, ki opravljajo kakršnokoli pridobitno ali nepridobitno dejavnost. V Poslovnem registru Slovenije so tako podatki o okoli 165.000 poslovnih subjektih. Za vsak poslovni subjekt so navedeni podatki za njegovo identifikacijo, podatki o ustanovitvi, pravno-organizacijski obliki, lastnini in o dejavnostih, ki jih poslovni subjekt opravlja.

4. Bonitetna dejavnost

AJPES izdeluje informacije o boniteti finančnega poslovanja posameznih poslovnih subjektov. Informacije temeljijo na široki bazi uradnih podatkov, s čimer so zagotovljene njihova kakovost, zanesljivost in objektivnost.

5. Večstransko pobotanje obveznosti in terjatev

AJPES opravlja tudi večstransko pobotanje obveznosti in terjatev, in sicer najmanj enkrat na mesec. V pobotanju lahko sodelujejo tako pravne osebe kakor tudi samostojni podjetniki, ki v pobotanje prijavijo svoje obveznosti. Ta storitev je zelo pomembna, saj predstavlja hiter, preprost, učinkovit in poceni način poravnave obveznosti oziroma vnovčevanja terjatev.

AJPES torej skuša zagotoviti zbiranje podatkov o poslovnih subjektih na enem mestu, v eni evidenci oziroma pri enem organu. Iz različnih javnih registrov naj bi se izvorni podatki prek posebnega centralnega sistema prenašali drugim registrom, ki jih potrebujejo. Drugi cilj pa je uporabnikom na enem mestu, hitro in na najsodobnejši način zagotoviti vse pomembne podatke o posameznem poslovnem subjektu.

4. VZPOSTAVITEV ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA

Do 30. junija 2002 se ni spremenil le plačilni sistem za podjetja, temveč je tudi na področju javnega sektorja prišlo do korenitih sprememb. Za proračunske uporabnike je bil vzpostavljen enotni zakladniški sistem, ki je sestavljen iz sistema EZR države in sistemov EZR občin. V tem poglavju bomo natančneje predstavili vzpostavitev sistemov EZR, opredelili bomo razloge in pravne podlage za vzpostavitev ter posvetili pozornost prednostim novega sistema za proračunske uporabnike.

Ministrstvo za finance je v sodelovanju z drugimi institucijami izvedlo občutnejše spremembe sistema izvajanja javnofinančnih tokov in sistema upravljanja z denarnimi sredstvi širšega sektorja države. Vse aktivnosti so potekale vzporedno z zaključkom reforme plačilnih sistemov in po svoji vsebini predstavljajo sestavni del širše reforme sistema upravljanja s proračuni oziroma javnimi financami v državi.

Enotni zakladniški sistem je bil oblikovan in vzpostavljen po obsežnih poprejšnjih usklajevanjih in pripravah. Te so potekale vse od posebne misije Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju: MDS) za pomoč Sloveniji na področju sistema upravljanja z javnimi financami leta 1997 (Komatar in Tavzes, 2003, str. 4). Priporočila MDS so predstavljala pomembno izhodišče, spodbudo in temeljne usmeritve za vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema. Vse spremembe in uveljavljene rešitve so zato usklajene s temeljnimi zahtevami te mednarodne ustanove.

4. 1. RAZLOGI ZA VZPOSTAVITEV ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA

Pred reformo plačilnega prometa in vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema so imeli proračunski uporabniki pri APP odprtih več kot 13.000 računov. Od tega so imeli samo neposredni proračunski uporabniki odprtih več kot 5.300 računov (Mavec, 2001, str. 1). Na teh računih je bilo vsak dan v povprečju kar 3 milijarde SIT denarnih sredstev, s katerimi pa državna zakladnica zaradi prevelike razdrobljenosti računov in takrat veljavnih predpisov ni mogla razpolagati (Last in Kirbiš, 2001, str. 3).

Upravljanje z javnimi sredstvi torej ni bilo centralizirano in zato tudi ni bilo učinkovito. Dolenc (2002a, str. 2) navaja, da so v letu 2001 posredni proračunski uporabniki vsak dan razpolagali s povprečnim stanjem denarnih sredstev na računih v višini 16 milijard SIT. Če bi k temu prišteli še sredstva neposrednih proračunskih uporabnikov, sredstva javnih skladov in skladov socialnega zavarovanja, je bilo teh sredstev okoli 30 milijard SIT. Poleg tega pa so te osebe razpolagale še z okoli 90 milijardami SIT vezanih depozitov. Last (2001, str. 2–3) pravi, da sredstva na vpogled praktično niso

bila obrestovana, vezana sredstva pa so bila obrestovana po bistveno nižjih obrestnih merah, kot so jih državna zakladnica in drugi proračunski uporabniki plačevali za pokrivanje primanjkljajev domačim in tujim poslovnim bankam. Takšno stanje je izviralo iz tega, da so bila sredstva zelo razdrobljena, saj večina proračunskih uporabnikov razpolaga z relativno skromnim obsegom sredstev, s katerim praktično ni mogoče učinkovito finančno upravljati. Glede na to, da vloga večine proračunskih uporabnikov ni upravljanje s finančnimi sredstvi, za takšno delo tudi niso specializirani in ustrezno usposobljeni, kar je prinašalo slabše rezultate.

Subjekti javnega sektorja so se za pokrivanje likvidnostnih primanjkljajev zadolževali na denarnem trgu⁵ – večinoma pri poslovnih bankah. Tako so nekateri proračunski uporabniki nalagali denarne presežke v poslovne banke, drugi pa so pri istih bankah najemali draga likvidnostna posojila, kar je zaradi razlike v pasivnih in aktivnih obrestnih merah prinašalo precejšnje oportunitetne stroške. S takim načinom upravljanja z likvidnostjo je javni sektor plačeval bankam visoke stroške za finančno posredništvo. Seveda bi ob drugačni organiziranosti in sistemu upravljanja z likvidnostjo ti stroški postali nepotrebni, oziroma bi bil lahko potreben obseg finančnega posredništva bank precej manjši.

Posamezni proračunski uporabniki so glede na okoliščine sicer skušali optimalno in s čim nižjimi stroški upravljati svojo likvidnost, vendar je z vidika celotne države zaradi precejšnje razdrobljenosti prihajalo do neracionalnega poslovanja. Zato so bile sistemske spremembe nujne, saj bi bilo brez tega nemogoče izboljšati upravljanje z likvidnostjo državnega proračuna in ostalih proračunskih uporabnikov.

Zato je bil namen vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema zagotoviti transparentnejšo in racionalnejšo porabo javnega denarja, gospodarnejše upravljanje presežnih denarnih sredstev proračunskih uporabnikov, hkrati pa doseči znižanje transakcijskih stroškov vseh proračunskih uporabnikov.

Z uvedbo enotnega zakladniškega sistema se je spremenil način upravljanja z likvidnostjo proračunskih uporabnikov in zato sedaj ni več možno, da bi nekateri proračunski uporabniki nalagali prosta sredstva v poslovne banke, drugi pa bi se pri teh bankah zadolževali. Prosta denarna sredstva se sedaj znotraj enotnega zakladniškega sistema prelivajo k tistim, ki denar potrebujejo.

⁵ Denarni trg je del finančnega trga. Tvorijo ga institucije, instrumenti ali finančne oblike in vsi posli, kjer gre za začasno prenašanje prihrankov ali premoženja na kratek rok (Ribnikar, 1995, str. 294).

4. 2. PRAVNE PODLAGE SISTEMA

Pravne podlage za vzpostavitev in delovanje sistemov EZR izhajajo iz Zakona o javnih financah, Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003, Zakona o plačilnem prometu ter iz cele vrste povezanih podzakonskih predpisov.

Zakon o javnih financah v 61. členu določa vzpostavitev sistemov EZR in subjekte, ki so vključeni vanj, 68. člen pa je podlaga za tako imenovano enotno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem EZR, kakor tudi osnova za upravljanje z likvidnostjo znotraj sistema EZR.

Dodatno pravno podlago zagotavlja 8. člen Zakona o plačilnem prometu, ki določa, da lahko proračunski uporabniki prejemajo in nakazujejo denarna sredstva v plačilnem prometu le preko sistema EZR, v katerega so vključeni. V tem členu je določen tudi status podračunov proračunskih uporabnikov na področju plačilnega prometa. Obravnavani zakon pa, kot smo pojasnili v prejšnjem poglavju, daje podlago tudi za vzpostavitev in delovanje UJP.

Pri navajanju zakonskih pravnih podlag ne smemo pozabiti na Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003, ki v 44. členu proračunskim uporabnikom zagotavlja možnost gotovinskega poslovanja prek posebnih računov z ničelnim stanjem, ki so odprti v poslovnih bankah.

Podzakonski predpisi so bili sprejeti na nivoju odredb, pravilnikov in operativnih navodil. Nekateri obstoječi predpisi pa so bili spremenjeni oziroma dopolnjeni. Podzakonski predpisi so bili na novo pripravljene za tri osnovne segmente:

- vzpostavitev sistemov EZR države oziroma občin,
- vzpostavitev novega sistema računov proračunskih uporabnikov in poslovanja prek njih,
- upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem EZR.

Za prvi vsebinski segment je bila sprejeta Odredba o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa, ki je bila izdana na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah. Zakon o javnih financah namreč v tem členu tudi določa, da se izvrševanje državnega proračuna opravlja prek računov, odprtih pri Banki Slovenije, ti računi pa sestavljajo sistem EZR države. Odredba je določila subjekte, ki so vključeni v sistem EZR države oziroma občin, kriterije razvrščanja subjektov v sisteme EZR, opredelitev sistema in vrste podračunov EZR države oziroma občin. Določila je tudi število podračunov, ki jih ima lahko posamezen subjekt, vključno z roki zaprtja, če ima

posamezen subjekt več podračunov, rok vzpostavitve sistema EZR države oziroma občin ter rok vključitve subjektov v sistem.

Sistemi EZR so bili vzpostavljeni z dnem prenosa sredstev z žiro računov pri APP na podračune. Odredba o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa pa je dala tudi podlago za sprejem Navodila o prenosu sredstev in zapiranju računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet. Navedeno navodilo je določilo postopke zapiranja žiro računov proračunskih uporabnikov in jih hkrati tudi precej poenostavilo.

Na področju segmenta vzpostavitve novega sistema računov proračunskih uporabnikov in poslovanja prek njih je bilo sprejetih več odredb in navodil.

Odredba o načinu in postopku vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi RS za javna plačila,⁶ ki je bila izdana na podlagi 74. člena Zakona o plačilnem prometu, ureja, kot je razvidno že iz naslova odredbe, način in postopek vodenja računov proračunskih uporabnikov pri UJP kot podračunov EZR države oziroma občine. Pri tem določa:

- vrsto poslovanja prek podračunov (tolarsko in devizno negotovinsko poslovanje),
- obveznost nakazovanja in prejemanja sredstev le prek sistema EZR države oziroma občine, z izjemo, ki v prehodnem obdobju omogoča opravljanje deviznega poslovanja še prek odprtih deviznih transakcijskih računov oziroma drugih računov pri poslovnih bankah,
- vrste plačil, ki jih lahko proračunski uporabnik posreduje v breme podračuna,
- način razpolaganja s sredstvi na podračunu,
- način obračuna obresti,
- način obračuna stroškov s strani UJP (izdaja obračuna na podlagi obračuna stroškov, ki ga za vodenje EZR države oz. občine izdaja Banka Slovenije, kar pomeni, da je proračunski uporabnik dolžan poravnati tisti del stroškov, ki izvira iz internega in eksternega plačilnega prometa Banke Slovenije, interni promet med računi znotraj istega EZR pa se ne zaračunava),
- posredovanje izpiskov o prometu in stanju na podračunu.

Odredba o računih in načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov določa račune za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, ki pripadajo državi, občinam, ZZZS, ZPIZ ter drugim prejemnikom, ki so

⁶ Z dnem uveljavitve Pravilnika o načinu in postopku vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, je ta odredba prenehala veljati.

odprti kot podračuni EZR države oziroma občin. Hkrati določa tudi podatke, ki morajo biti vpisani na plačilnem nalogu, s katerim se plačuje, obveznost zavrnitve plačilnega naloga za plačilo dajatve s strani izvajalca plačilnega prometa, če na plačilnem nalogu niso vsi obvezni podatki ter prehodno obdobje veljavnosti plačilnih nalogov s starimi računi. Prehodno obdobje je namreč trajalo do 31. decembra 2002, v tem obdobju pa izvajalci plačilnega prometa niso smeli zavrniti plačilnih nalogov s starimi žiro računi, temveč so jih morali pretvoriti v nove številke podračunov.

Pravilnik o dvigih tolarske in tuje gotovine neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije prek posebnega računa z ničelnim stanjem je bil izdan na podlagi drugega odstavka 44. člena Zakona o zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 in ureja način odprtja in poslovanje prek posebnega računa z ničelnim stanjem (v nadaljevanju: gotovinski račun) za vse proračunske uporabnike. Pravilnik tako podrobneje ureja:

- postopek odpiranja gotovinskih računov,
- opravljanje dvigov tolarske in tuje gotovine prek gotovinskega računa,
- mesečni obračun stroškov in
- posredovanje izpiskov o prometu in stanju na gotovinskem računu.

Navodilo o vrstah računov ter načinu in pogojih, pod katerimi Uprava RS za javna plačila odpira in zapira račune neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, opredeljuje:

- vrste podračunov, ki jih vodi UJP,
- postopke ob odpiranju podračunov,
- vrsto dokumentacije, ki jo je proračunski uporabnik dolžan predložiti,
- postopke ob zapiranju podračunov ter
- vpis podatkov v register proračunskih uporabnikov.

Navodilo o obrazcih in načinu izvajanja deviznih plačilnih navodil določa postopek izvajanja deviznih plačilnih navodil, vrsto in obliko plačilnih navodil, način predložitve, pogoje za izvršitev ter vsebino obrazcev deviznih plačilnih navodil.

Na tretjem segmentu, to je pri upravljanju s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem EZR, je bilo prav tako sprejeto več podzakonskih predpisov.

Odredba o določitvi roka za vključitev pravnih oseb iz 110.a člena Zakona o javnih financah v sistem enotnega upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi določa, da se z 29. junijem 2002 v sistem enotnega upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi vključita ZZZS in ZPIZ.

Pravilnik o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin, ki so pravne osebe, ureja pogoje, pod katerimi lahko omenjeni subjekti nalagajo prosta denarna sredstva. Pravilnik med drugim tudi določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna Ministrstvu za finance ponuditi prosta denarna sredstva, katerih znesek je enak ali višji od 100 milijonov SIT.

Pravilnik za upravljanje z likvidnostjo sistema enotnega zakladniškega računa opredeljuje splošna pravila pri upravljanju s prostimi denarnimi sredstvi tako v sistemu EZR države kot tudi v sistemih EZR občin. Pravilnik med drugim določa:

- način upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi,
- obveznost in način zagotavljanja likvidnosti znotraj sistema EZR pred nalaganjem sredstev izven sistema EZR,
- način evidentiranja transakcij zakladniškega podračuna ter
- uporabo zakladniškega podračuna.

Pravilnik za upravljanje z likvidnostjo v sistemu enotnega zakladniškega računa za razliko od zgoraj navedenega pravilnika ureja upravljanje in obrestovanje prostih denarnih sredstev, način in pogoje za sprejemanje vlog in dajanje likvidnostnih posojil ter odobravanje prekoračitve pozitivnega stanja na podračunih.

Pravilnik o obrestovanju prostih denarnih sredstev na podračunih, vlog in likvidnostnih posojil v sistemu enotnega zakladniškega računa, določa način izračunavanja obresti vlog in likvidnostnih posojil v sistemu EZR države in način določitve obrestne mere za prosta denarna sredstva na podračunih, vključenih v sistem EZR države.

Navodilo o nalaganju prostih denarnih sredstev izven sistema enotnega zakladniškega računa države opredeljuje pravila upravljanja z likvidnostjo sistema EZR države navzven. Pri tem ureja obliko naložbe in način izbire banke pri nalaganju prostih denarnih sredstev prek zakladniškega podračuna izven sistema EZR države.

Pravilnik o načinu in rokih obračuna in plačila aktivnih in pasivnih obresti kratkoročnih instrumentov sistema enotnega zakladniškega računa ureja načine in roke obračuna in plačila obresti pri depozitnih in posojilnih poslih z ročnostjo do enega leta, ki se izvršujejo prek zakladniškega podračuna.

Enotni zakladniški sistem je bil torej vzpostavljen na podlagi cele vrste zakonskih in podzakonskih predpisov, v prvi vrsti pa na podlagi Zakona o javnih financah in Zakona o plačilnem prometu. Navedeni podzakonski akti pa poleg ostalih stvari

podrobneje urejajo vzpostavitev in delovanje sistema ter operativne postopke pri plasiranju presežkov in najemanju likvidnostnih posojil.

4. 3. POSTOPEK VZPOSTAVITVE ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA

Sistemi EZR so bili vzpostavljeni 29. junija 2002 in tega dne so se izvršili tudi postopki zapiranja računov proračunskih uporabnikov. Proračunskemu uporabniku niti za zaprtje žiro računov pri APP niti za odprtje podračunov pri UJP ni bilo potrebno predložiti nobene dokumentacije, temveč je postopek zapiranja in odpiranja v celoti izvršila APP oziroma UJP, vključno z avtomatskim prenosom denarnih sredstev. Pri tem je bila iz APP na UJP prenesena tudi vsa dokumentacija, ki je bila vezana na račun, vključno s podpisnimi kartoni in bazo podatkov o elektronskih podpisih za potrebe elektronskega poslovanja prek novega podračuna.

APP je zapirala račune po naslednjem postopku:

- sredstva z računa proračunskega uporabnika je prenesla na ustrezni podračun proračunskega uporabnika pri UJP v skladu z veljavno prevajalno tabelo,
- proračunskemu uporabniku je posredovala izpisek o prometu in stanju na računu dne 29. junija 2002,
- celotno dokumentacijo, povezano z vodenjem računa, je predala UJP,
- opravila postopek zapiranja računa in
- s posebnim obvestilom seznanila posameznega proračunskega uporabnika, kateri žiro računi pri APP so bili zaprti, ter sporočila številke novih podračunov, ki so se od tistega trenutka naprej vodili pri UJP.

Če je imel proračunski uporabnik z banko sklenjeno pogodbo o okvirnem kreditu po načelu tekočega računa, v skladu s katero je lahko na računu pri APP izkazoval negativno stanje in ki je bila v veljavi dne 28. junija 2002, jo je bil proračunski uporabnik dolžan prekiniti ter najkasneje 28. junija 2002 zagotoviti manjkajoča sredstva za pokritje negativnega stanja na računu, ki je izviral iz te pogodbe.

ZPIZ je imel z Novo ljubljansko banko (v nadaljevanju: NLB) sklenjeno takšno pogodbo, ki mu je omogočala, da je na svojem računu izkazoval negativno stanje do višine 7 milijard SIT, ki ga je krila banka. Z dnem vzpostavitve sistema EZR je pogodba prenehala veljati in ZPIZ se je moral prilagoditi nastali situaciji, saj je lahko po novem poravnal svoje obveznosti le do višine razpoložljivih sredstev na podračunu. Prav tako je z dnem vključitve ZPIZ-a v enotno upravljanje prenehala veljati okvirna pogodba o medsebojnem uravnavanju likvidnosti, ki je bila sklenjena med Ministrstvom za finance in ZPIZ-om.

Od 29. junija 2002 naprej so se torej vse transakcije v breme oziroma v dobro računov proračunskih uporabnikov, vključno z računi za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, začele izvrševati prek podračunov pri UJP.

Ob koncu junija se je slovenski denarni trg, predvsem pa bančni sistem, znašel v krajši likvidnostni krizi. To se je zgodilo zaradi bojazni bank, da bo uvedba enotnega zakladniškega sistema povzročila velik odliv denarja iz bančnega okolja v Banko Slovenije. To se je najbolj odrazilo v skokovitem porastu obrestnih mer najkrajših ročnosti in v izrazitejšem povpraševanju po likvidnih sredstvih. Razmere so se nato v prvih dneh julija hitro umirile predvsem zaradi nevtralizacije učinkov s strani zakladnice Ministrstva za finance (Dolenc, 2002, str. 21).

4. 4. OSNOVNE ZNAČILNOSTI ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA SISTEMA

Enotni zakladniški sistem je sestavljen iz sistema EZR države in sistemov EZR občin. Občine se lahko odločijo, ali bodo vzpostavile svoj sistem EZR in ga tudi same vodile, ali pa se bodo vključile v sistem EZR države. Oba sistema sta namreč enakovredna. Vsem občinam je bila torej zagotovljena možnost, da vzpostavijo svoj sistem EZR, pri čemer jim je na voljo prehodno obdobje, da se odločijo, ali ga želijo tudi povsem aktivirati.

Vključevanje posrednih proračunskih uporabnikov v sisteme EZR zato poteka postopno, pri čemer bodo občine vzpostavile svoj sistem EZR, če bodo ocenile, da je to zanje smotno, torej v primeru, da jim bo lasten sistem EZR olajšal oz. pocenil finančno poslovanje. Proračunski uporabniki, ki so vključeni v enotni zakladniški sistem, vsa plačilna navodila posredujejo UJP in od nje prejemajo izpiske o opravljenih izplačilih oziroma prilivih na njihove podračune. Hkrati pa je potrebno poudariti, da proračunski uporabniki v okviru svojih pristojnosti samostojno razpolagajo z denarnimi sredstvi na svojih podračunih vse do višine razpoložljivih sredstev na njih.

V EZR države so vključeni naslednji podračuni:

- podračun državnega proračuna, preko katerega poslujejo tudi vsi neposredni proračunski uporabniki, ki nimajo svojega podračuna,
- zakladniški podračun, preko katerega poteka upravljanje z likvidnostjo sistema,
- podračuni neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki imajo svoj podračun,
- podračuni vseh posrednih uporabnikov državnega proračuna,

- podračuna ZZZS in ZPIZ,
- podračuni obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov države kot tudi javnofinančnih prihodkov, ki se delijo med državo in občinami,
- drugi podračuni, odprti skladno s predpisi (proračunska rezerva, proračunski skladi, sodni depoziti itd.).

Na ravni vsake posamezne občine je razčlenitev sistema računov in njihovih lastnosti enaka, kot velja za državo, le da je na občinski ravni sistem računov mnogo manj razvejan oziroma številen.

V sistem EZR države so trenutno vključeni neposredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ. Kasneje se bodo v sistem EZR države na način in v rokih, ki jih bo določil minister za finance, vključili tudi vsi ostali posredni uporabniki državnega proračuna. V enotni zakladniški sistem bodo torej vključene vse pravne osebe, ki imajo status neposrednega ali posrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna. Ta vključenost je zaenkrat še različna, ker so osnovne komponente sistema in posamezni udeleženci sistema še v različnih fazah razvoja.

V naslednji fazi se bodo torej v sistem EZR države vključili še:

- posredni uporabniki proračunov, če:
 - je ustanovitelj država,
 - je ustanovitelj eden ali več posrednih uporabnikov državnega proračuna,
 - sta ustanovitelja država in občina,
- neposredni in posredni uporabniki občinskega proračuna, ki so sicer razvrščeni v sistem EZR občine, vendar bo župan predlagal vključitev v sistem EZR države. Kot je bilo že omenjeno, lahko občina s soglasjem Ministrstva za finance vzpostavi sistem EZR občine, lahko pa se z vsemi občinskimi proračunskimi uporabniki vključi v sistem EZR države.

Če se bo občina odločila za svoj sistem, bodo v ta sistem vključeni:

- neposredni uporabniki občinskega proračuna,
- posredni uporabniki proračunov, če:
 - je ustanovitelj občina, za katero se vzpostavlja sistem EZR,
 - je ustanovitelj več občin, posredni uporabnik pa ima sedež v občini, za katero se vzpostavlja sistem EZR,
 - je ustanovitelj posrednega uporabnika eden ali več posrednih uporabnikov občinskega proračuna, za katero se vzpostavlja sistem EZR,
 - je ustanovitelj posrednega uporabnika več posrednih uporabnikov, katerih ustanovitelji so posredni uporabniki proračunov različnih občin, posredni uporabnik pa ima sedež v občini, za katero se vzpostavlja sistem EZR.

Dne 10. maja 2003 je začel veljati Pravilnik o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin, ki so pravne osebe. Pravilnik ureja pravila, pod katerimi lahko po vzpostavitvi sistemov EZR na ravni države oziroma občin posredni proračunski uporabniki nalagajo prosta denarna sredstva. To so denarna sredstva, ki niso uporabljena skladno z dejavnostjo posamezne pravne osebe in ostanejo na podračunu, vključenem v sistem EZR, po plačilu vseh obveznosti na določen dan. Pravna oseba lahko do vključitve v sistem enotnega upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi samostojno upravlja s prostimi denarnimi sredstvi. Pred deponiranjem ali nalaganjem v vrednostne papirje⁷ pa so dolžni Ministrstvu za finance ponuditi vsa prosta denarna sredstva, katerih znesek je enak ali višji od 100 milijonov SIT. Posredni uporabniki občinskega proračuna in ožji deli občin, ki so pravne osebe, so dolžni za finance pristojnemu organu občinske uprave na njegovo zahtevo ponuditi prosta denarna sredstva pred deponiranjem ali nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje.

Enotni zakladniški računi države in občin so odprti pri Banki Slovenije. Vse podračune, ki so vključeni v sisteme EZR države oziroma občin, pa vodi UJP.

Neposredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna delujejo prek skupnega podračuna državnega oziroma občinskega proračuna. Posredni uporabniki državnega oziroma občinskih proračunov pa imajo v sistemu EZR odprt po en podračun. Ti računi vsebinsko niso pravi transakcijski računi, imajo pa s statusnopravnega, obligacijskega, davčnega in računovodskega vidika ter vidika predpisov o izvršbi in zavarovanju enak status kot transakcijski računi.

EZR države pri tem predstavlja edini transakcijski račun celotnega sistema EZR države oziroma vseh uporabnikov državnega proračuna, katerih denarna sredstva so vključena vanj. Ti podračuni so vpisani tudi v registru transakcijskih računov pri Banki Slovenije. To pomeni, da sme posamezen proračunski uporabnik svoj podračun uporabljati v pravnem prometu, v breme posameznega podračuna dolžnika pa se izvršujejo tudi davčne, sodne in druge izvršbe. S sredstvi na podračunih razpolagajo imetniki podračunov samostojno in prosto do njihove razpoložljive višine, v okviru svojih zakonskih pristojnosti in obveznosti.

Proračunski uporabniki smejo v breme svojega podračuna posredovati:

- plačila v dobro podračunov proračunskih uporabnikov v okviru istega sistema EZR oziroma drugih sistemov EZR,
- plačila v dobro drugih komitentov Banke Slovenije oziroma v dobro Banke Slovenije,

⁷ Razen v primeru nalaganja v vrednostne papirje Republike Slovenije.

- plačila v dobro bank, hranilnic in hranilno–kreditnih služb ter njihovih komitentov,
- plačila v dobro tujih bank in njihovih komitentov,
- plačila v dobro svojih gotovinskih računov, odprtih pri poslovnih bankah.

Za razliko od transakcijskih računov, ki jih vodijo poslovne banke, ti podračuni ne omogočajo limitov (dovoljenega negativnega stanja na računu), saj lahko proračunski uporabniki plačujejo obveznosti le do višine razpoložljivih sredstev na svojem podračunu. Proračunski uporabnik s sredstvi na svojem podračunu samostojno upravlja, enako kot je prej upravljal s sredstvi na žiro računu.

Vsak sistem EZR ima svoj zakladniški podračun, kamor se stekajo vsa presežna sredstva v sistemu. Iz zakladniškega podračuna pa lahko proračunski uporabnik, ki je vključen v ta sistem, črpa likvidnostna posojila, v kolikor je na podračunu zadosti sredstev. Obrestne mere za posojena sredstva v okviru sistema EZR so precej nižje kot bančne, ker zakladnica pri upravljanju z likvidnostjo ne poskuša ustvarjati dobička. Kranjec (2002, str. 27) dodaja, da bodo omenjeno dejavnost po končani drugi fazi vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema lahko izvajale tudi občine, ki se bodo za to usposobile. Po drugi fazi bodo podračuni zagotavljali tudi fiskalno poročanje, s katerim naj bi se zagotovila večja preglednost pri porabi javnih sredstev. Za te namene bo vzpostavljena glavna knjiga zakladnice, ki bo pomenila informacijski sistem za poročanje.

Upravljanje denarnih presežkov, ki ob koncu delovnega dne ostanejo na podračunih, pa je bilo zagotovljeno že v prvi fazi vzpostavitve. Vsa sredstva se avtomatično plasirajo kot nočni depozit v izbrane poslovne banke, zjutraj pa se prav tako avtomatično vrnejo na izhodiščne račune. Obresti od nočnih depozitov se izplačujejo prvi delovni dan v mesecu za pretekli mesec. Upravljanje sredstev na podračunih proračunskih uporabnikov tehnično omogoča zakladniški podračun, preko katerega potekajo nočni depoziti.

Prek podračunov sistema EZR se izvršuje le tolarsko negotovinsko poslovanje ter za nekatere proračunske uporabnike tudi devizno negotovinsko poslovanje. Proračunski uporabniki, ki so imeli ob dnevu vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema odprt račun za potrebe deviznega poslovanja pri poslovnih bankah, prejemajo in nakazujejo devizna sredstva prek teh še naprej. Spremembe pri deviznem poslovanju so bile le v primeru, če je proračunski uporabnik devizno posloval prek Banke Slovenije ter pri gotovinskih računih pri poslovnih bankah za potrebe dvigov tuje gotovine.

Dvigi in pologi tolarske in tuje gotovine pri UJP niso možni, temveč se izvršujejo pri Banki Slovenije ter pri poslovnih bankah. Pri poslovnih bankah se dvigi tolarske in tuje gotovine lahko izvršujejo le prek gotovinskega računa, ki ga odpre proračunski uporabnik za sebe ter za svoje organizacijske enote. Gotovinski račun se lahko odpre le pri tistih poslovnih bankah, ki so z Ministrstvom za finance sklenile posebno pogodbo. Ko proračunski uporabnik nakaže denarna sredstva na svoj gotovinski račun pri poslovni banki, mora gotovino dvigniti še isti dan, saj je banka v nasprotnem primeru dolžna vrniti sredstva na račun, s katerega so bila nakazana. Ob koncu delovnega dne morajo gotovinski računi obvezno izkazovati ničelno stanje.

Enotni zakladniški sistem tako lahko zagotavlja državnemu in občinskim zakladnikom visoko raven informacij in možnost pregleda nad aktualnimi gibanji denarnih sredstev vseh proračunskih uporabnikov, ki so vključeni v posamezen sistem EZR. Hkrati pa omogoča tudi bolj gospodarno upravljanje s proračunskim denarjem.

4. 5. IZVAJANJE PLAČIL V ENOTNEM ZAKLADNIŠKEM SISTEMU

Sedaj bomo posvetili pozornost načinu izvrševanja plačil v enotnem zakladniškem sistemu. Najprej si bomo pogledali, kako se izvršujejo plačila znotraj sistema EZR, nato bodo sledila plačila iz posameznega sistema v dobro računov izven sistema ter na koncu še potek plačil v sistem EZR.

4. 5. 1. PLAČILA ZNOTRAJ SISTEMA EZR

Plačila znotraj posameznega sistema EZR izvrši UJP z internim prenosom sredstev med podračuni istega sistema. V tem primeru se stanje na EZR pri Banki Slovenije ne spremeni, spremenita pa se stanja na podračunih nalogodajalca in prejemnika plačila, ki ju vodi UJP. Taka transakcija tako nima klasičnih obeležij plačilnega prometa, saj tudi znotraj Banke Slovenije ne pride do nikakršnih sprememb višine sredstev na posameznih transakcijskih računih, ki jih vodi (Komatar in Tavzes, 2003, str. 8).

Imetniki podračunov (plačniki in prejemniki denarnih sredstev) so o teh prenosih sredstev tekoče obveščeni prek vpogleda v promet in stanje na podračunih ter z izpiskom o prometu in stanju, ki jim ga vsak dan posreduje UJP.

Plačilna navodila lahko proračunski uporabnik predloži UJP z datumom izvršitve istega dne ali z datumom izvršitve vnaprej, vendar ne več kot šestdeset dni od dneva predložitve, ne glede na to, ali je prejemnik denarnih sredstev vključen v sistem EZR ali ne. Proračunski uporabnik sme UJP predložiti plačilno navodilo v višini kritja na podračunu na dan zahtevane izvršitve navodila. Kritje na podračunu je pozitivno stanje denarnih sredstev na podračunu, vključno z odobreno prekoračitvijo

pozitivnega stanja. Če se plačilno navodilo glasi na znesek, ki presega kritje na njegovem podračunu, se postavi v čakalno vrsto za izvršitev ob zagotovitvi zadostnega kritja na podračunu. Če na podračunu predlagatelja plačilnega navodila tudi ob koncu delovnega dne ni zagotovljeno zadostno kritje, UJP plačilno navodilo zavrne.

4. 5. 2. PLAČILA IZ SISTEMA EZR

Plačila iz sistema EZR v dobro podračuna drugega sistema EZR ali imetnika transakcijskih računov pri Banki Slovenije oziroma njenega računa se izvršijo v internem plačilnem prometu Banke Slovenije. Izvršitev navedenih plačil se odrazi v spremembi stanja transakcijskega računa EZR države oziroma občine, katere proračunski uporabnik je posredoval odlivno plačilno navodilo, in stanja EZR oziroma transakcijskega računa prejemnika (Komatar, 2003, str. 71).

Plačila iz sistema EZR v dobro transakcijskih računov pri drugih bankah oziroma računov drugih bank se izvršujejo preko sistemov BPRČ ali SPMV. Izvršitev navedenih plačil se odrazi v spremembi stanja pripadajočega EZR in stanja na poravnalnem računu Banke Slovenije ter v spremembi stanja na poravnalnem računu prejemnikove banke in prejemnikovem transakcijskem računu pri tej banki (Komatar in Tavzes, 2003, str. 9).

Banka Slovenije na podlagi prejetega plačilnega naloga bremeni pripadajoči EZR ter o izvršenih plačilih UJP tekoče posreduje izpiske. Imetniki podračunov so o bremenitvah le-teh tekoče obveščeni prek vpogleda v promet in stanje na podračunu ter vsak dan z izpiskom o prometu in stanju, ki jim ga posreduje UJP.

4. 5. 3. PLAČILA V SISTEM EZR

Plačila imetnikov podračunov drugega sistema EZR ali imetnikov transakcijskih računov pri Banki Slovenije oziroma plačila z računa Banke Slovenije v dobro imetnikov podračunov v sistemu EZR se izvršujejo v internem plačilnem prometu Banke Slovenije. Plačila imetnikov transakcijskih računov v bankah oziroma plačila bank v dobro imetnikov podračunov sistema EZR se izvršujejo prek sistemov BPRČ ali SPMV. Izvršitve plačil v sistem EZR tako potekajo po istih temeljnih principih in se tudi odrazijo analogno plačilom iz sistema EZR, slednje seveda v obratnem smislu.

Banka Slovenije tekoče in periodično obvešča UJP o vseh prilivih na EZR. Imetniki podračunov so o prilivih na svoje podračune tekoče obveščeni prek vpogleda v promet in stanje na podračunu ter vsak dan tudi z izpiskom o prometu in stanju, ki jim ga posreduje UJP.

4. 6. INFORMACIJSKI TOK

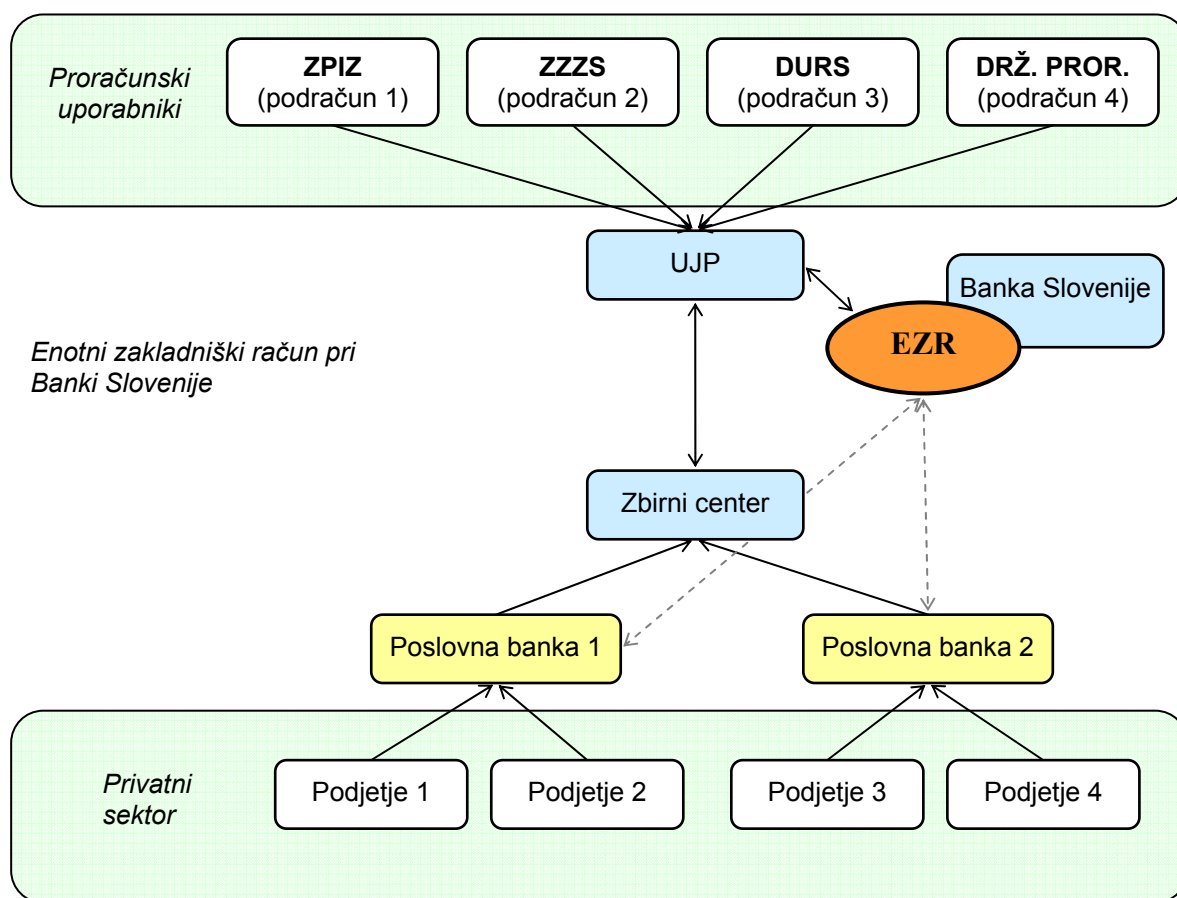
Z vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema ter reformo plačilnega prometa je prišlo do precejšnje spremembe pri načinu izmenjave podatkov med proračunskimi uporabniki in bankami. Ena od novosti je ločitev denarnega in informacijskega (podatkovnega) toka. Kako poteka denarni tok (izvršena oziroma prejeta plačila), smo že opisali, sedaj pa si pogledjmo še informacijski tok.

Z uvedbo enotnega zakladniškega sistema v Sloveniji so bili denarni in informacijski tokovi ločeni, tako da so se denarna sredstva centralizirala na enotnih zakladniških računih pri Banki Slovenije, informacije in s tem tudi računovodski podatki pa v UJP.

Kot informacijski tok mislimo na izmenjavo podatkov o individualnih prejemnikih oziroma vplačnikih sredstev, ki teče na standardiziran način po posebnih protokolih, dogovorjenih med poslovnimi bankami na ravni Združenja bank Slovenije in Ministrstvom za finance oziroma UJP. Informacijski tok poteka med UJP in poslovnimi bankami prek zbirnega centra (informacijskega vozlišča) vseh sodelujočih bank.⁸ UJP pridobi oziroma posreduje imetniku podračuna urejene individualne podatke v zvezi s posredovanimi oziroma prejetimi plačili v standardizirani obliki, kakor tudi vse druge dokumente in podatke, potrebne za kontrolo denarnega in informativnega toka. Taka ureditev zagotavlja obvladljivost in učinkovitost izvajanja množičnih plačil, hkrati pa zagotavlja tudi nižje stroške plačilnega prometa.

⁸ Trenutno je to družba Bankart.

Slika 5: Denarni in podatkovni tok med proračunskimi uporabniki in poslovnimi bankami



Legenda:

Denarni tok <-->
Podatkovni tok →

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance

V enotnem zakladniškem sistemu se informacije o denarnih tokovih prek sistema EZR zbirajo na podračunih, katerih številke so objavljene v registru transakcijskih računov. Podračuni se številčijo po sistemu številčenja transakcijskih računov, tako da prvih pet mest identificira sistem EZR. UJP posreduje podatke o imetnikih podračunov Banki Slovenije, ki jih objavi v registru transakcijskih računov. Tako je pri vplačilih zagotovljena možnost kontrole njihovega obstoja oziroma pravilnosti, v primeru javnofinančnih prihodkov pa tudi kontrola pravilnosti številke podračuna in ustrezne reference.

4. 7. SISTEM ŠTEVILČENJA RAČUNOV

Podračune razvrščamo glede na njihovo namembnost (Komatar in Tavzes, 2003, str. 22):

- podračun proračuna je namenjen spremljanju stanja sredstev proračuna,
- zakladniški podračun je namenjen upravljanju prostih denarnih sredstev na podračunih, vključenih v sistem EZR države oziroma občine; vsak sistem EZR ima le en tovrsten podračun,
- osnovni podračun proračunskega uporabnika je namenjen izvajanju tolarskega in deviznega plačilnega prometa, in sicer za večino proračunskih uporabnikov le za negotovinsko,
- podračun za obvezne dajatve in druge javnofinančne prihodke je namenjen za vplačevanje in razporejanje javnofinančnih prihodkov.
- podračun za posebne namene se odpre na podlagi zakona za posebne namene, kot so sodni depoziti, proračunski sklad, proračunska rezerva po Zakonu o javnih financah itd.,
- podračun v stečaju oziroma likvidaciji se uporablja za začasno evidentiranje transakcij, ki jih zaradi pomanjkljivih podatkov ni bilo mogoče avtomatsko knjižiti na določen podračun znotraj EZR,
- podračun za nerazporejena sredstva se uporablja za začasno evidentiranje transakcij, ki jih zaradi pomanjkljivih podatkov ni bilo mogoče avtomatsko knjižiti na določen podračun znotraj EZR,
- zbirni podračun za provizijo in stroške Banke Slovenije je namenjen zbiranju sredstev za plačilo stroškov plačilnega prometa Banki Slovenije na podlagi direktne obremenitve podračunov proračunskih uporabnikov; UJP je odprl po en takšen podračun znotraj posameznega sistema EZR.

Za zbiranje pomožnih informacij uporablja UJP tudi posebne oziroma interne račune:

- evidenčni račun (imenovani tudi knjigovodski račun) je namenjen ločenemu prikazovanju prometa proračunskih uporabnikov, katerega promet se evidentira na podračunu, ki ga uporablja več uporabnikov,
- obračunski račun se uporablja v postopkih izmenjave informacij med UJP in Banko Slovenije.

Enotni zakladniški račun je 15-mestno število in ima naslednjo strukturo:

BBPPP – NNNNNNNKK

Prvi dve številki (*BB*) pomenita dvomestno identifikacijsko številko banke. Vsi računi v enotnem zakladniškem sistemu imajo vrednost *BB* enako »01«, kar označuje, da so odprti pri Banki Slovenije. Številke na naslednjih treh mestih (*PPP*) pa določajo, v katerem sistemu EZR je podračun. Podračuni v sistemu EZR države imajo oznako

100, podračuni v sistemih EZR občin pa imajo za oznako številke od 201 naprej, kar je veljavna statistična oznaka občine, povečana za 200.⁹ Podračuni občine, ki se odloči, da bo imela svoje podračune v sistemu EZR države, imajo oznako 100.

NNNNNNNN je osemestna identifikacija računa, *KK* pa je dvomestna kontrolna številka.

Računi za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov so prav tako postali podračuni v enotnem zakladniškem sistemu. S tem so vsa denarna sredstva na teh podračunih takoj na voljo upravljalcu sistema. Podračuni, na katere se plačujejo obvezne dajatve (davki in prispevki), se razlikujejo po pripadnosti sistemu EZR ter po tem, komu pripadajo plačane dajatve. Pripadnost podračuna je označena s prvimi tremi številkami drugega (osemestnega) sklopa števil, tako da pomenijo številke:

- 100 – dajatve, ki pripadajo proračunu države,
- 200 – dajatve, ki pripadajo ZPIZ-u,
- 300 – dajatve, ki pripadajo ZZZS,
- od 401 naprej dajatve, ki pripadajo proračunom občin; številke so veljavne statistične oznake občin, povečane za 400.

Podračun ZPIZ-a, ki je vključen v EZR države, ima torej naslednjo obliko: *01100-NNNNNNNNKK*, podračuni za plačevanje obveznih dajatev, ki pripadajo ZPIZ-u, pa *01100-200NNNNNNKK*.

To točko lahko sklenemo z ugotovitvijo, da UJP v plačilnih sistemih sodeluje le posredno – preko Banke Slovenije. Zaradi takšnega sistema je »pretočni čas« denarnih in podatkovnih tokov izjemno hiter. Ne glede na vrsto oziroma velikost plačila so z upoštevanjem veljavnih urnikov in pravil plačilnega sistema, plačila znotraj celotne države praviloma izvršena najkasneje v roku dveh ur od predložitve plačilnega navodila oziroma naloga pri katerikoli pooblaščen plačilni instituciji. Komatar in Tavzes (2003, str. 11) pravita, da to uvršča Slovenijo daleč pred katerokoli državo na svetu.

⁹ Vrednosti so torej odvisne od šifre občine in imajo vrednost od 201 do 393. Npr. občina Trzin, ki ima šifro 186, ima vrednost PPP enako »386«.

5. UPRAVLJANJE LIKVIDNOSTI

Do sedaj smo obravnavali vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema in njegove osnovne značilnosti, nato smo razložili, na kakšen način potekajo plačila proračunskih uporabnikov, sedaj pa si pogledajmo še upravljanje z likvidnostjo s poudarkom na razlikah pred in po vzpostavitvi enotnega zakladniškega sistema. Zanimalo nas bo predvsem, na kakšen način je ZPIZ upravljal svojo likvidnost pred vključitvijo v enotni zakladniški sistem ter kaj se je na tem področju spremenilo z julijem 2002.

5. 1. LIKVIDNOST PODJETJA

Likvidnost sredstev je oznaka za kvaliteto finančnega premoženja, ki se meri z njegovo zamenljivostjo v drugačno premoženje po času in riziku izgube za lastnika. Likvidnost pomeni sposobnost konvertirati bodisi finančno bodisi realno premoženje v eno izmed komponent M1, in sicer hitro ter brez izgub (Cargill, 1986, str. 13). Iz zgornje definicije lahko sklepamo, da je pri definiranju likvidnosti finančnega premoženja podlaga njegova tržnost ter stabilnost njegove cene. Turk (1987, str. 115) dodaja, da je likvidnost sredstev povezana s časovnim obdobjem, v katerem lahko sredstva spremenimo v denarno obliko ob predpostavki, da ta sprememba ni povezana s stroški, ki bi bili višji od potrebnih. Likvidnost podjetja pa je sposobnost podjetja, da poravnava zapadle obveznosti.

Komatar (2003, str. 73) je opredelil likvidnost podjetja kot sposobnost zagotavljanja tekočega izvrševanja plačil. Tekoče izvrševanje plačil je mogoče zagotoviti z ustreznimi plasmaji presežnih denarnih sredstev in likvidnostnim zadolževanjem v primeru kratkoročnih primanjkljajev.

Černjač (2002, str. 11) pravi, da likvidnost pomeni sposobnost zagotavljanja potrebnih likvidnih sredstev za pravočasno poravnavo obveznosti ob njihovem dospetju. Likvidnost narašča s povečevanjem virov sredstev, zmanjšuje pa se z upadanjem virov sredstev. Kadar viri sredstev in poraba niso usklajeni, govorimo o likvidnostnem razmiku, ki je pozitiven, kadar viri sredstev presegajo porabo in imamo presežek likvidnih sredstev. V primeru pomanjkanja likvidnih sredstev govorimo o negativnem likvidnostnem razmiku, ki ga moramo financirati z zadolževanjem na trgu denarja.

Temeljna načela zagotavljanja likvidnosti so:

- Z viri sredstev in naložbami se mora gospodariti tako, da se lahko v vsakem trenutku poravnava vse dospele obveznosti. Z vidika podjetja oziroma proračunskega uporabnika to pomeni, da vse zapadle obveznosti poravnava pravočasno in v skladu z dogovorjenimi plačilnimi pogoji, kar zagotavlja in ohranja potreben poslovni ugled podjetja.
- Kot posledico negotovosti in tveganja v poslovanju podjetja je potrebno ohranjati nekoliko višjo raven denarnih sredstev, kot bi jo zahtevalo le prvo načelo.
- Za zavarovanje pred likvidnostnim tveganjem se oblikuje in izvaja politiko rednega upravljanja z likvidnostjo, ki obsega:
 - načrtovanje pričakovanih, znanih in potencialnih denarnih odlivov in zadostnih denarnih prilivov zanje,
 - redno spremljanje likvidnosti,
 - sprejemanje ustreznih ukrepov za preprečitev oziroma odpravo vzrokov nelikvidnosti.

Iz navedenih načel o zagotavljanju likvidnosti lahko sklepamo, da je temeljni pogoj za uspešno upravljanje z likvidnostjo usklajevanje denarnih tokov. V določenih obdobjih pozitivni denarni tokovi presegajo negativne in takrat se v podjetju pojavijo presežna denarna sredstva. Podjetje jih mora začasno shraniti v eno izmed oblik kratkoročnih naložb do tistega trenutka, ko se razmerje med pozitivnimi in negativnimi denarnimi tokovi spremeni. V trenutku, ko negativni denarni tokovi začnejo presegati pozitivne, začne podjetje postopoma spreminjati kratkoročne naložbe nazaj v denarna sredstva ter tako pokrivati negativno razliko med denarnimi prilivi in odlivi.

Nepogrešljiv instrument za takšno usklajevanje je finančno načrtovanje. Pri tem je potrebno upoštevati stopnjo tveganja, saj je še pri tako skrbnem in podrobnem načrtovanju nemogoče v vsakem trenutku predvideti vse dejavnike in zagotoviti optimalni obseg sredstev, ki je potreben za plačilo zapadlih obveznosti. Podjetje oziroma proračunski uporabnik svoje denarne tokove načrtuje v razmerah negotovosti, kar pomeni, da obstaja nevarnost, da se načrtovani denarni tokovi ne bodo realizirali v načrtovanem času oziroma pričakovani velikosti. Zaradi negativnih posledic (izguba poslovnega ugleda, zaostritev plačilnih pogojev s strani poslovnih partnerjev, nepripravljenost bank do zagotavljanja posojil itd.), ki bi jih lahko povzročilo pomanjkanje denarnih sredstev zaradi nepričakovanih dogodkov, ima podjetje nekoliko višjo raven denarnih sredstev, kot bi jih zahteval samo transakcijski motiv¹⁰ oziroma če bi poslovalo v razmerah popolne gotovosti. Za pokrivanje različnih

¹⁰ Transakcijski motiv je eden izmed treh najpomembnejših motivov, ki jih navajajo teoretiki na področju upravljanja z denarnimi sredstvi. Poleg omenjenega sta pomembna tudi motiv varnosti, ki je zelo pomemben pri poslovanju proračunskih uporabnikov, in špekulativni motiv, ki pa ima najmanjšo

vrst tveganj je potrebno načrtovati tudi določeno likvidnostno rezervo, ki je lahko v obliki izjemno likvidnih kratkoročnih finančnih naložb, ki se lahko z minimalnimi stroški spremenijo v denar.

Sposobnost podjetja, da poravnava dospele obveznosti, je povezana tudi z njegovo sposobnostjo pridobivanja potrebnih finančnih sredstev. Podjetje, ki ima hiter dostop do finančnih sredstev po normalni ceni, v povprečju potrebuje nižjo raven denarnih sredstev (Javornik, 1995, str. 43).

Spremljanje in zagotavljanje likvidnosti je torej ena izmed temeljnih nalog tako v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah kakor tudi na ravni države. Za državo to nalogo opravlja državna zakladnica, ki je v Sloveniji organizirana v okviru Ministrstva za finance. Zakladnica teži k čim bolj kakovostnemu upravljanju državnih financ, saj bi imela nelikvidnost za izvrševanje proračuna lahko neugodne posledice. Aktivno upravljanje likvidnosti pomeni naložbe likvidnostnih presežkov ob upoštevanju načela varnosti ter zagotavljanje sredstev za pokrivanje likvidnostnih primanjkljajev ob čim nižjih stroških (Komatar, 2003, str. 73).

Za ZPIZ je upravljanje z likvidnostjo bistvenega pomena. Njegova osnovna naloga je, da izvaja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter opravlja druge naloge v skladu z zakonom, statutom in ostalimi predpisi. ZPIZ namreč izplačuje pokojnine in druge denarne dajatve iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja izredno velikemu številu upravičencem.

Da bomo lažje ponazorili pomembnost upravljanja z likvidnostjo ZPIZ-a, si pogledajmo naslednje podatke. Avgusta 2004 je bilo v Sloveniji 308.856 starostnih upokojencev, 96.690 invalidskih upokojencev in 119.933 ostalih upravičencev do prejemkov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (družinski in vdovski upokojenci, prejemniki vojaških, kmečkih in državnih pokojnin, prejemniki akontacij). Posledično znašajo mesečni odhodki ZPIZ-a okoli 67 milijard SIT. Če odhodkom prištejemo še ostale odlive denarnih sredstev, ki nastajajo pri poslovanju ZPIZ-a, vključno z odplačevanjem likvidnostnih posojil, dobimo v povprečju okoli 115 milijard SIT odlivov denarnih sredstev na mesec. Zaradi tako visokih mesečnih obveznosti ZPIZ-a je uravnavanje likvidnosti in zagotavljanje pravočasnega izplačevanja pravic izjemnega pomena ne samo za poslovanje ZPIZ-a, ampak tudi za vso državo, ki bi v primeru nelikvidnosti ZPIZ-a občutila precej negativnih posledic. Predvsem je pomembno, da se zaradi časovne neusklajenosti prilivov in odlivov denarnih sredstev le-ti usklajujejo z najmanjšimi možnimi stroški.

vlogo pri določanju obsega potrebnih denarnih sredstev. Ta pomeni, da naj bi podjetje del svojega premoženja zadrževalo v obliki denarnih sredstev, da bi lahko izkoristilo ugodne priložnosti za druge naložbe, npr. v vrednostne papirje.

Preden se bomo podrobneje posvetili upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a pred in po vključitvi v enotni zakladniški sistem, si najprej pogledjmo, kakšen pomen ima finančno načrtovanje za upravljanje z likvidnostjo.

5. 2. NAČRTOVANJE DENARNIH TOKOV KOT DEL FINANČNEGA NAČRTOVANJA

Pogoj za uspešno upravljanje likvidnosti je načrtovanje denarnih tokov. Načrt denarnih tokov pa je del finančnega načrtovanja. Pučko (1988, str. 8) je načrtovanje v podjetju opredelil kot skupinski proces, s katerim se določijo cilji, ki jih želi doseči podjetje v prihodnosti, hkrati pa se na osnovi predvidevanja o dogajanju v prihodnosti opredelijo tudi načini oziroma ukrepi, kako te cilje doseči.

Ta proces se nato pretvori v proces sprejemanja odločitev o prihodnjem delovanju podjetja. Načrtovanje je usmerjeno v prihodnost podjetja, ki pa je z vidika poslovanja podjetja negotova. Obstajajo namreč različna poslovna tveganja, ki lahko povzročijo, da se dejansko dogajanje v prihodnosti razlikuje od načrtovanega (Livingstone, 1992, str. 230). Da bi bila ta odstopanja čim manjša, je izjemno pomemben del načrtovanja predvidevanje zunanjih in notranjih možnosti poslovanja podjetja. S predvidevanjem prihodnjih dogodkov, smeri razvoja posameznih agregatov ter medsebojnih povezav med posamezniki z vidika načrtovanja pomembnih spremenljivk lahko podjetje poslovno tveganje zmanjša do neke sprejemljive ravni, vendar ga v celoti ne more odpraviti.

Finančno načrtovanje je izredno pomemben del celovitega procesa načrtovanja v podjetju. Vključuje vse dejavnosti, povezane s proučevanjem in predvidevanjem finančnih tokov podjetja kot celote. Prav tako se finančno načrtovanje ukvarja s proučevanjem posledic različnih poslovnih odločitev, katerih rezultati bodo vidni šele v prihodnosti. Skratka, osnovna naloga finančnega načrtovanja je ugotoviti, kje je bilo podjetje v preteklosti, kje se trenutno nahaja in v katero smer se bo gibalo v prihodnje. Seveda pa ni naloga finančnega načrtovanja predvidevati samo najbolj verjetnega razvoja dogodkov v prihodnosti, temveč hkrati predvideti tudi vsa možna odstopanja. Podjetje mora biti pripravljeno tudi na to, da se pravilno odzove v primerih, ko se stvari obrnejo drugače, kot so bile opredeljene v finančnem načrtu (Javornik, 1995, str. 120).

Finančno načrtovanje lahko razdelimo na kratkoročno in dolgoročno (Mramor, 1993, str. 213). Pri kratkoročnem finančnem načrtovanju nas zanima predvsem načrtovanje likvidnosti podjetja v določenem časovnem obdobju, ki je lahko eno leto, lahko pa tudi tromesečje, mesec ali dan. Pri dolgoročnem finančnem načrtovanju pa podjetja

ne zanimajo podrobnosti in posamezna razmerja npr. znotraj denarnih tokov, temveč je v ospredju načrt potrebnih denarnih sredstev za celotno obdobje in celotno podjetje.

ZPIZ se ob sprejemanju finančnega načrta srečuje z negotovostjo glede stopnje inflacije, glede rasti mase plač, posledično je zato negotova višina prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Negotova je tudi napoved, v kakšni višini in v katerih mesecih bo izvedena uskladitev pokojnin. Po trenutno veljavni zakonodaji je namreč usklajevanje pokojnin odvisno od stopnje rasti cen življenjskih potrebščin ter gibanja povprečne plače na zaposlenega v Sloveniji. Ker so odhodki za pokojnine precej visoki in predstavljajo večino odhodkov ZPIZ-a, zato že manjše odstopanje pri načrtovanju višine pokojnin in njihovi uskladitvi pomeni relativno veliko odstopanje v višini odhodkov.

Pri upravljanju z likvidnostjo pa prihaja do likvidnostnega tveganja. Černjač (2002, str. 13) pravi, da je likvidnostno tveganje nezmožnost pravilne napovedi prihodnjega toka dogodkov oziroma nezmožnost popolnega nadzora, da bi bili rezultati prihodnjih dogodkov enaki načrtovanim. Pri tem bi lahko likvidnostno tveganje opredelili tudi kot nezmožnost pravilne napovedi denarnih tokov v prihodnosti in s tem nezmožnost poravnave dospelih obveznosti z razpoložljivimi sredstvi.

Koch (2000, str. 107) je likvidnostno tveganje definiral kot tveganje spremembe v neto dohodku in tržni vrednosti lastniškega kapitala, ki je posledica težav pri pridobivanju denarnih sredstev po sprejemljivih stroških bodisi od prodaje sredstev ali od novega zadolževanja.

Likvidnostno tveganje lahko omejimo na različne načine:

- z nadzorom nad časovno usklajenostjo prilivov in odlivov sredstev,
- z vzdrževanjem primerne višine likvidnih sredstev, kot so gotovina, depoziti na vpogled in likvidni tržni vrednostni papirji,
- z možnostjo pridobitve kreditnih linij od bank ali centralne banke v primeru likvidnostnih težav.

Da lahko ZPIZ optimalno upravlja z denarnimi sredstvi in predvidi najustreznejšo obliko in čas zadolžitve, potrebuje za določeno obdobje čim bolj realne napovedi denarnih tokov. Vsi delni načrti podjetja se ob koncu procesa načrtovanja vrednostno združijo v finančnem načrtu podjetja, ki predstavlja njihov skupni imenovalac. Finančni načrt pa je podlaga za načrtovanje denarnih tokov. Vendar tudi, če je sprejeti finančni načrt realen, ni nujno, da bo njegovo izvrševanje potekalo brez težav. Pojavi se lahko namreč časovna neusklajenost med obveznostmi, ki zapadejo v plačilo, in potrebnimi razpoložljivimi sredstvi.

Za doseganje opredeljenih ciljev pri upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a je predhodno potrebno zagotoviti nekaj pogojev. Na prvem mestu je vsekakor čim bolj natančno in realno načrtovanje denarnih tokov. Bolj ko so napovedi denarnih tokov realne oziroma so realni podatki, na podlagi katerih je napoved narejena, lažje in učinkovitejše je upravljanje z likvidnostjo. Po drugi strani pa je potrebno v primeru, da so podatki za pripravo napovedi denarnih tokov nezanesljivi, zagotoviti čim bolj fleksibilne instrumente za plasiranje denarnih presežkov in pokrivanje primanjkljajev. Kvalitetno načrtovanje denarnih tokov in učinkovito upravljanje z denarjem namreč pomembno vplivata na višino stroškov financiranja. Glavna pogoja za optimalno upravljanje z likvidnostjo ZPIZ-a sta:

- zagotovitev ustreznih in pravočasnih informacij znotraj ZPIZ-a,
- razvito zunanje okolje (razvit primarni in sekundarni trg kapitala, delujoč medbančni trg¹¹ itd.).

Izhodišča za oceno prilivov in odlivov v načrtu denarnih tokov so:

- finančni načrt ZPIZ-a,
- realizacija v preteklih mesecih,
- sezonski vplivi in
- druge pomembne informacije.

Načrt denarnih tokov temelji na mesečni projekciji prihodkov in odhodkov. Zasnovan je tako, da so vsi prilivi in odlivi denarnih sredstev usklajeni z zakonskimi predpisi, hkrati pa so tudi medsebojno usklajeni, kolikor je to možno. ZPIZ ima namreč večino svojih prihodkov in odhodkov določenih z zakonskimi predpisi oziroma so določeni na podlagi pogodb, le manjšemu delu plačil pa lahko samostojno določa dinamiko.

5. 3. UPRAVLJANJE Z LIKVIDNOSTJO ZPIZ-a PRED VKLJUČITVIJO V ENOTNI ZAKLADNIŠKI SISTEM

Če vzamemo primer podjetja iz gospodarstva, ki potrebuje neko minimalno raven razpoložljivih denarnih sredstev za zagotavljanje nemotenega poslovanja, ugotovimo, da pri upravljanju z denarnimi sredstvi tehta med donosnostjo in likvidnostjo podjetja. Denarna sredstva podjetja so namreč minimalno obrestovana, zato podjetju povzročajo določene oportunitetne stroške.

Za razliko od tega sta pri upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a bolj pomembni načeli likvidnosti in varnosti naložb. Ti dve načeli pomenita, da morajo biti denarna sredstva

¹¹ Medbančni denarni trg predstavlja denarni trg v ožjem smislu, kjer potekajo medbančne izravnave likvidnosti in refinanciranje (Krašovec, 1998, str. 54).

naložena tako, da so vedno na razpolago, ko se pokaže potreba po njih, naložena pa morajo biti tudi pod pogoji, ki zagotavljajo ustrezno raven varnosti naložbe. Šele ko sta uresničeni ti dve načeli, je na vrsti načelo donosnosti. To načelo pa pomeni, da mora biti denar naložen tako, da naložba zagotavlja optimalen donos. Z reformo javnih financ v Sloveniji pa se to postopoma spreminja, tako da vse večjo težo pridobiva tudi gospodarno, učinkovito in uspešno upravljanje z javnimi financami.

Osnovno vodilo pri upravljanju likvidnosti ZPIZ-a je doseganje optimalne likvidnosti, kar pomeni zagotavljanje likvidnosti ob največji možni varnosti in temu primerni donosnosti naložb morebitnih presežnih denarnih sredstev, hkrati z doseganjem minimalnih stroškov zadolževanja.

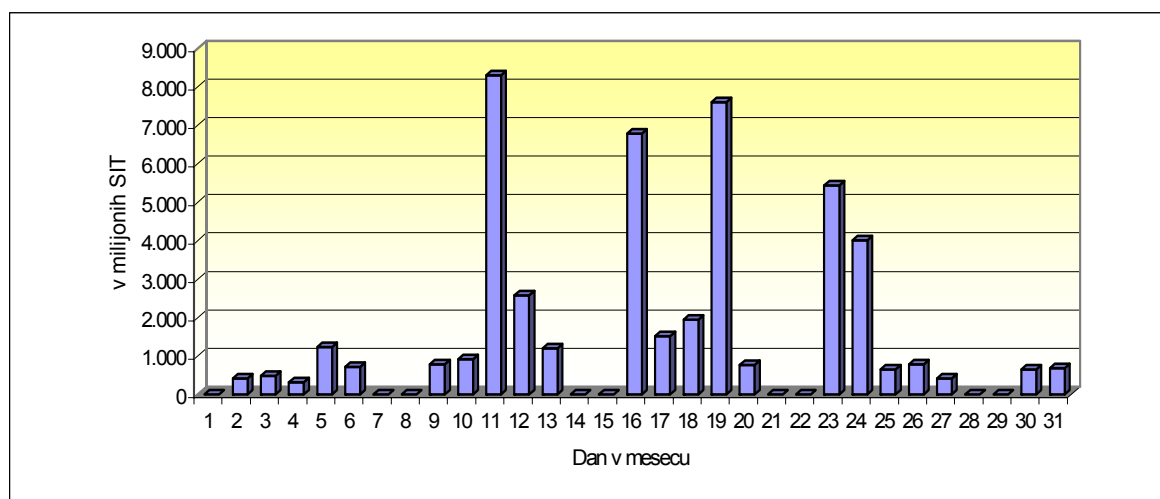
ZPIZ je pred vključitvijo v enotni zakladniški sistem sodeloval predvsem s poslovnimi bankami, kjer se je ob primanjkljajih zadolževal ter v primeru presežkov nalagal denarna sredstva. Poleg tega je sodeloval tudi z Ministrstvom za finance, s katerim je sklenil pogodbo o skupnem upravljanju likvidnosti. Pogodba je urejala način in pogoje medsebojnega likvidnostnega zadolževanja. V primeru, ko je ZPIZ razpolagal s prostimi denarnimi sredstvi, jih je moral pred deponiranjem v poslovne banke ponuditi državni zakladnici kot likvidnostno posojilo. Ta je denarna sredstva občasno potrebovala za zagotavljanje likvidnosti državnega proračuna. Tudi ZPIZ je lahko najemal likvidnostna posojila pri zakladnici, če je le-ta razpolagala s presežnimi denarnimi sredstvi.

Likvidnostno tveganje ZPIZ-a zmanjšuje tudi obveza države, da mora pokrivati morebitne primanjkljaje ZPIZ-a ter v primeru nelikvidnosti zagotoviti dodatna sredstva. Ta zakonska obveza se sicer ni v celoti izvajala, vendar je vseeno precej pripomogla, da ZPIZ od leta 2001 naprej nima več primanjkljajev. Sicer ga bremenijo še primanjkljaji iz preteklih let, ki pa naj bi bili pokriti do leta 2006. ZPIZ se mora zato ob izplačevanju pokojnin vedno zadolževati. Dodaten razlog za zadolževanje pa je tudi časovna neusklajenost prilivov in odlivov denarnih sredstev.

Večina prihodkov in odhodkov je opredeljena z zakonsko določenimi roki plačil, ki med seboj niso usklajeni. Poraba se sicer vrši vse dneve v mesecu, vendar v manjših zneskih, glavnina odhodkov pa je realizirana zadnji delovni dan v mesecu. Na drugi strani pa prihodki iz naslova prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje precej nihajo. Prve dneve v mesecu so relativno nizki, sredi meseca, ko večina podjetij izplačuje plače, narastejo, konec meseca pa so spet nižji. Še posebej pa so prihodki zgoščeni na nekaj določenih dni. Večina zaposlenih v javnem sektorju namreč prejema plače 5. v mesecu, mnogo pravnih oseb iz gospodarstva izplačuje plače 10. ali 15. v mesecu, pomemben datum pa je tudi 18. dan v mesecu, ki je zakonsko določen kot skrajni rok za izplačilo plač za pretekli mesec. Prispevke za socialno varnost pa je potrebno plačati v roku šestih dni od izplačila plač. To pomeni,

da je glavnina prihodkov iz naslova prispevkov realizirana 11., 16., 21. in 24. dan v mesecu. Z razlogom zmanjšanja neusklajenosti prihodkov in odhodkov je dogovorjeno, da državni proračun poravnava svoje obveznosti do ZPIZ-a zadnji dan v mesecu, ko ZPIZ realizira večino odhodkov. Na podlagi teh zakonitosti se oblikuje plan denarnih tokov, ki je podlaga za izdelavo strategije upravljanja z likvidnostnimi presežki oziroma financiranja likvidnostnih primanjkljajev.

Slika 6: Grafični prikaz višine prihodkov iz naslova prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v mesecu avgustu 2004



Vir: Interni podatki ZPIZ

Za uspešno upravljanje z likvidnostjo je potrebno spremljati realizacijo denarnih tokov, analizirati odmike od načrta ter izdelovati načrte denarnih tokov tudi za daljša obdobja. Pozornost zahtevajo predvsem večji odlivi denarnih sredstev, za katere je možno, da bo težko zagotoviti zadostno višino denarnih sredstev.

Pri upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a se pojavlja likvidnostno tveganje predvsem zaradi njegovega načina financiranja. Težko je namreč napovedati točno višino prilivov denarnih sredstev iz naslova prispevkov po dnevih, kar povzroča izpostavljenost likvidnostnemu tveganju. Velika verjetnost je, da so ob napovedani porabi prilivi večji ali manjši. Posledica tega je ostanek sredstev na računu (likvidnostni presežek sredstev) oziroma v nasprotnem primeru potreba po iskanju dodatnih virov za pokrivanje primanjkljaja.

V letu 2005 je na strani plačevanja prispevkov prišlo do spremembe, saj je zaradi spremenjenega Zakona o davčnem postopku prispevke in davke potrebno plačevati isti dan kot so izplačane plače in ne več v roku šestih dni, kot je veljalo do sedaj. Navedena sprememba bo prinesla nekatere pozitivne učinke na upravljanje z likvidnostjo ZPIZ-a, saj bodo prihodki iz naslova prispevkov realizirani šest dni prej,

posledično bodo hitreje vrnjena posojila in dlje časa bodo lahko presežna denarna sredstva vezana kot vloge na zakladniškem podračunu. Po drugi strani pa bo ta sprememba negativno vplivala na nekatera podjetja, saj se bodo zaradi tega marsikje znašli v likvidnostnih težavah, še posebej v delovno intenzivnih panogah.

5. 3. 1. ZADOLŽEVANJE

Pri upravljanju z likvidnostjo se neprestano izpostavlja tveganje, da obseg zbranih denarnih sredstev ne bo ustrezal potrebni količini denarnih sredstev. Za zagotavljanje likvidnosti je potrebno imeti dovolj sredstev na računu, kar se zagotovi s tekočimi prilivi, ali v primeru pomanjkanja le-teh z zadolževanjem na denarnem trgu ali s prodajo likvidnih naložb (Černjač, 2002, str. 11).

Reševanje likvidnostne situacije v obliki likvidnostnega primanjkljaja je povezano z dejanskimi in potencialnimi stroški, kot so obresti na izposojena sredstva, transakcijski stroški, prodaja naložb pod nominalno vrednostjo, oportunitetni stroški izgubljenega prihodka od prodanih naložb itd. Vse to je potrebno proučiti in se glede na nujnost potreb po dodatnih sredstvih odločiti za eno od možnosti (Bobek, 1992, str. 42).

Do vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema je ZPIZ na podlagi načrta denarnih tokov zagotavljal manjkajoča denarna sredstva z likvidnostnim zadolževanjem na domačem finančnem trgu na naslednje načine:

- z najemanjem likvidnostnih posojil pri poslovnih bankah (ZPIZ je imel s poslovnimi bankami sklenjene pogodbe, na podlagi katerih je lahko po določenem postopku razmeroma hitro najel posojilo),
- z najemanjem likvidnostnih posojil pri zakladnici Ministrstva za finance, ki pa so bila omejena z višino razpoložljivih denarnih sredstev.

ZPIZ mora pri izplačilu pokojnin najemati likvidnostna posojila, ki jih nato vrača v naslednjem mesecu s prilivi prispevkov. Ker ZPIZ del prilivov od prispevkov nameni za odplačilo najetih posojil iz preteklega meseca, do naslednjega izplačila pokojnin zbere premalo denarnih sredstev in je zato prisiljen najemati nova likvidnostna posojila.

Tako se je ZPIZ pred vključitvijo v enotni zakladniški sistem zadolževal večinoma pri poslovnih bankah, posojila pa je v omejeni višini lahko najel tudi pri zakladnici Ministrstva za finance. ZPIZ je večkrat na leto v organizaciji in aranžmaju Ministrstva za finance s poslovnimi bankami sklepal pogodbe o posojilu z obnavljanjem črpanja. Postopek sklepanja teh pogodb je potekal na naslednji način. Vsem poslovnim bankam v Sloveniji je Ministrstvo za finance poslalo dopis, v katerem so bile navedene osnovne značilnosti najemanja in vračanja posojil. Banke so na dopis

odgovorile s svojo ponudbo, ZPIZ pa je izmed vseh ponudb izbral najugodnejše banke in z njimi sklenil pogodbe.

Na podlagi pogodb o posojilu z obnavljanjem črpanja je ZPIZ najemal posojila pri poslovnih bankah le zadnji delovni dan v mesecu za izplačilo pokojnin. V pogodbi sta bili določeni višina posojila in fiksna obrestna mera, ki sta veljali za celotno obdobje veljavnosti pogodbe. ZPIZ je lahko najel tudi manjši znesek od pogodbeno določenega, s tem da mu ni bilo potrebno plačevati provizije za neizkoriščen del posojila. Če se je odločil za najem posojila, je moral banki to sporočiti najmanj dva dni pred črpanjem, vrniti pa ga je moral do 25. dne v naslednjem mesecu. Pogodbe so bile sklenjene za različna obdobja, navadno za približno pol leta.

Na tak način je v letu 2001 sklenil skupno 33 posojilnih pogodb z obnavljanjem črpanja s 13 slovenskimi poslovnimi bankami večinoma za obdobje enega leta, po obrestnih merah od TOM + 2,5 % do TOM + 3,6 %. ZPIZ je na podlagi teh pogodb vsak mesec lahko najel do 20,9 milijard SIT posojil. Finančni položaj ZPIZ-a v letu 2001 pa je povzročil, da je ZPIZ vedno najel vsa razpoložljiva posojila.

Poleg pogodb o posojilu z obnavljanjem črpanja je imel ZPIZ z NLB sklenjeno tudi pogodbo o kreditu po načelu tekočega računa. Ta pogodba je omogočala, da je ZPIZ lahko izkazoval na svojem žiro računu negativno stanje, ki ga je pokrivala banka. V letu 2001 mu je pogodba zagotavljala kredit po načelu tekočega računa do višine 10,3 milijard SIT, ko pa se je novembra pogodba iztekla, je sklenil novo v višini 7 milijard SIT. To je pomenilo, da je ZPIZ lahko izplačeval svoje obveznosti kljub temu, da je na svojem žiro računu izkazoval negativno stanje, saj je ta sredstva zagotovila NLB. Tak način zadolževanja je bil nekoliko dražji, saj za razliko od posojil z obnavljanjem črpanja ni bilo potrebno predhodno najaviti višine potrebnih denarnih sredstev, ZPIZ pa se je lahko zadolžil kadarkoli, vendar le do višine, določene v pogodbi. S tem je imel ves čas na voljo dodatna denarna sredstva za izplačevanje svojih obveznosti. Ta pogodba je ZPIZ-u bistveno zmanjšala likvidnostno tveganje.

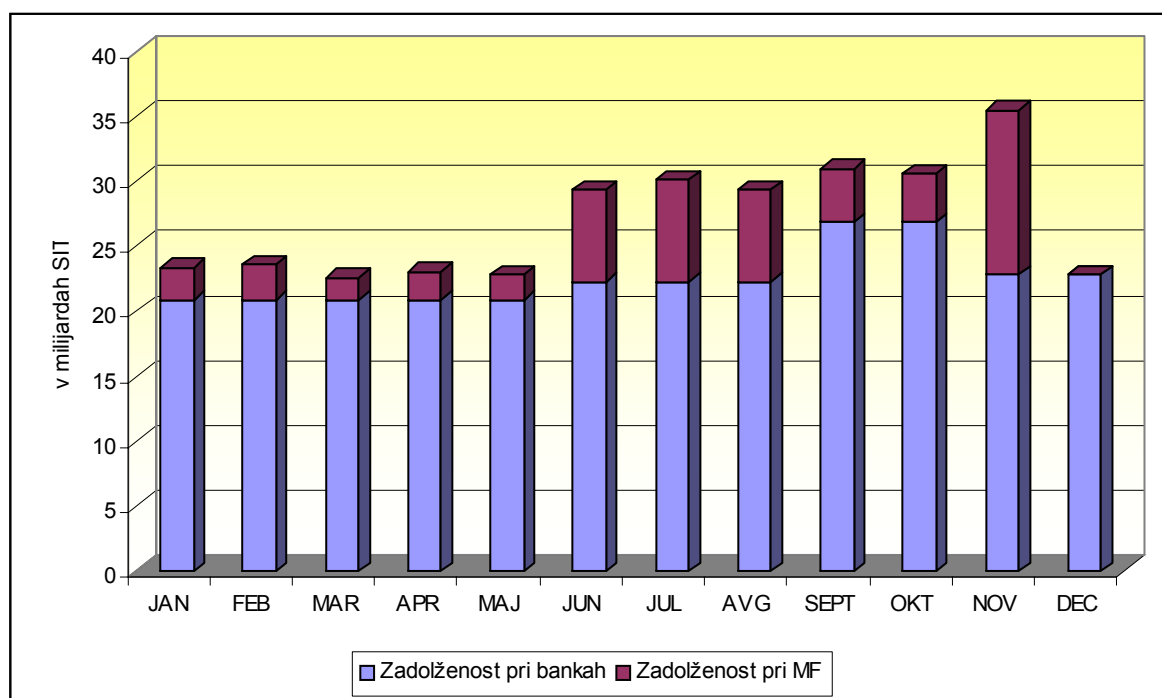
V skladu z Zakonom o javnih financah in Navodilom o pogojih ter načinu likvidnostnega zadolževanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, iz sredstev proračuna, je lahko državna zakladnica, če je razpolagala z likvidnostnimi presežki, dajala tudi likvidnostna posojila pravnim osebam javnega sektorja. Do leta 2001 je možnost najemanja likvidnostnega posojila izkoristil samo ZPIZ, ki je z Ministrstvom za finance sklenil pogodbo o medsebojnem uravnavanju likvidnosti (Dolenc, 2002a, str. 14). ZPIZ namreč že od leta 1999 pokriva likvidnostne primanjkljaje tudi s posojili državne zakladnice.

Obrestna politika državne zakladnice pri tovrstnem načinu plasiranja likvidnostnih presežkov je bila takšna, da naj bi ti posli državni zakladnici omogočili doseganje enake obrestne mere, kot če bi presežna sredstva vezala v poslovne banke. Zato je bilo v omenjenih pogodbah določeno, da so bile obrestne mere za najeta likvidnostna posojila iz sredstev državnega proračuna glede na ročnost enaka obrestnim meram, po katerih je državna zakladnica plasirala likvidnostne presežke v poslovne banke (Dolenc, 2002a, str. 14).

ZPIZ je torej lahko pri državni zakladnici najemal posojila, ki so bila bolj ugodna od posojil pri poslovnih bankah. Tako se je ZPIZ v letu 2002 zadolževal tako pri poslovnih bankah kot pri zakladnici Ministrstva za finance. V organizaciji in sodelovanju z Ministrstvom za finance je v letu 2002 sklenil 19 posojilnih pogodb z obnavljanjem črpanja s 14 poslovnimi bankami v skupni višini 22,8 milijarde SIT. Višina mesečnih posojil po posameznih bankah je znašala od 200 milijonov SIT do 5 milijard SIT, po letnih nominalnih obrestnih merah od 8 % do 10,6 %.

V letu 2002 je povprečna mesečna zadolženost znašala 27 milijard SIT. Dejanska višina mesečne zadolžitve je bila predvsem odvisna od višine prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, transferov iz državnega proračuna in mesečnih odhodkov ZPIZ-a. V tem letu so stroški obresti od najetih posojil bremenili ZPIZ v višini 1,5 milijarde SIT.

Slika 7: Višina in struktura posojil na zadnji delovni dan v mesecu leta 2002

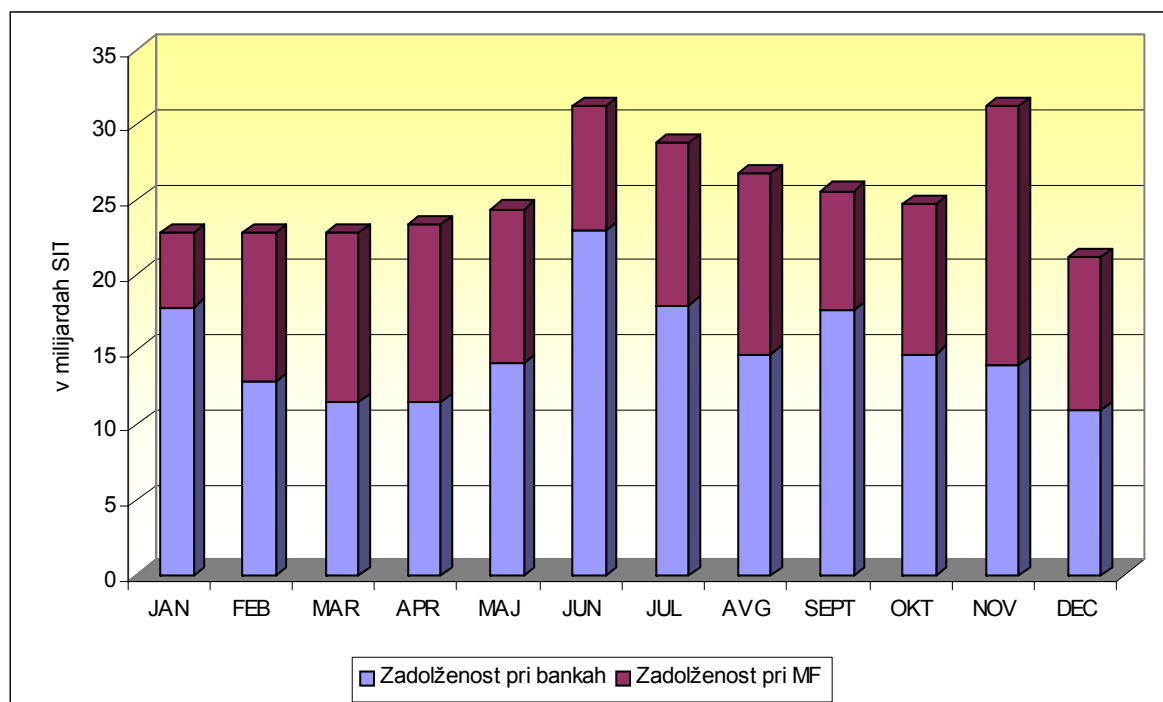


Vir: Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2002

Tudi po vzpostavitvi enotnega zakladniškega sistema je ZPIZ še naprej najemal posojila pri poslovnih bankah, vendar v manjšem obsegu, saj je del posojil lahko črpal iz zakladniškega podračuna. Tako je tudi v letu 2003 s 16 poslovnimi bankami sklenil več pogodb o posojilu z obnavljanjem črpanja. Višine posojil po posameznih bankah so bile različne in so znašale od 200 milijonov SIT do 5,4 milijarde SIT na mesec. Obrestne mere so se v začetku leta gibale od 7 % do 10,6 %, proti koncu leta pa so se znižale na 5 % do 5,6 %. V pogodbah, ki so bile sklenjene leta 2003, je bila uvedena možnost, da lahko posamezna banka z ZPIZ-om sklene aneks k pogodbi in z njim zniža pogodbeno obrestno mero. Konec leta 2003 je ZPIZ črpal manj kot polovico vseh razpoložljivih posojil pri bankah. Črpal je seveda le posojila, ki so imela najnižjo obrestno mero. S tem so bili vzpostavljeni pogoji, da so banke, pri katerih ZPIZ zaradi previsokih obrestnih mer ni najemal posojili, zniževale obrestne mere.

Povprečna mesečna zadolženost ZPIZ-a v letu 2003 je znašala 25,5 milijarde SIT ali v povprečju za 1,5 milijarde SIT manj kot v letu 2002. Dejanska višina mesečne zadolžitve je bila prav tako kot v letu 2002 odvisna od višine prejetih prispevkov, transferov iz državnega proračuna in od mesečne višine odhodkov ZPIZ-a. Likvidnostni načrti so zagotavljali sistem nemotenega izplačevanja vseh pokojninskih, invalidskih in drugih dajatev ZPIZ-a. Stroški obresti za najeta posojila so se v letu 2003 nekoliko znižali, in sicer so znašali 1 milijardo SIT.

Slika 8: Višina in struktura posojil na zadnji delovni dan v mesecu leta 2003



Vir: Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003

Praksa pri upravljanju z likvidnostjo je večinoma usmerjena na upravljanje likvidnosti za čez noč, vendar pa ne smemo zanemariti koncepta likvidnosti za čez dan (Anko, 2004, str. 24). To pomeni, da je potrebno likvidnost spremljati tudi znotraj časovnih obdobij, na primer znotraj enega dne. Likvidnost za čez dan so sredstva, ki so na voljo v času enega delovnega dne, in omogočajo tekoče poravnavanje obveznosti. Tako je z vidika ZPIZ-a mogoče likvidnost za čez dan razumeti kot sposobnost poravnati vse obveznosti znotraj danih časovnih omejitev. Časovno omejitev v tem primeru predstavlja delovni čas plačilnega prometa. Z vidika celotnega sistema EZR države pa je mogoče koncept likvidnosti za čez dan razumeti kot obseg sredstev, ki sistemu omogočajo pravočasno izvršitev vseh njegovih obveznosti. Ali je sistem likviden, je odvisno tudi od distribucije likvidnosti med udeleženci, v odnosu do njihovih plačilnih potreb.

Obseg denarnih sredstev, ki so potrebna v vsakem trenutku za sprotno poravnavo obveznosti takoj po vnosu v plačilni sistem, je odvisen od toka prilivnih in odlivnih plačil (Leinonen in Soramaki, 1999, str. 14). Tako je vsaka potreba po dodatnih denarnih sredstvih za zagotavljanje likvidnosti za čez dan posledica neuravnoteženosti prilivnih in odlivnih plačil znotraj dneva. Večja neuravnoteženost lahko povzroči situacije, v katerih je likvidnostna pozicija negativna. V takem primeru je potrebno pridobiti dodatna denarna sredstva (Anko, 2004, str. 25). Za uravnavanje likvidnosti znotraj dneva je imel ZPIZ pred vključitvijo v enotni zakladniški sistem na voljo naslednje možnosti:

- predčasno praznjenje računov za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov,
- prekoračitev stanja na žiro računu in
- najem meddnevnega likvidnostnega posojila.

Poleg naštetih možnosti so prejeta plačila najpomembnejši vir likvidnosti za čez dan (Managing payment liquidity in global markets, 2003, str. 37–38). Vendar je v primeru ZPIZ-a večina prilivov realizirana šele v popoldanskem času. Zato so zgoraj našteje možnosti zagotavljanja likvidnosti za čez dan zelo pomembne in so bile tudi pogosto uporabljene. Prekoračitev stanja na žiro računu si je ZPIZ zagotovil s pogodbo o kreditu po načelu tekočega računa z NLB. Drug pomemben instrument pa je bilo predčasno praznjenje računov za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, ki ga je ZPIZ uporabil v primeru, ko je potreboval dodatna denarna sredstva. V takem primeru je od APP zahteval, da je predčasno preknjižila denarna sredstva iz teh računov na žiro račun ZPIZ-a. Redno praznjenje računov za plačevanje obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov je APP namreč vršila dvakrat na dan, in sicer ob 12:00 in ob 16:00. S predčasnim praznjenjem je ZPIZ prejel sredstva hitreje in je lahko z njimi poravnal svoje obveznosti. Meddnevno

likvidnostno posojilo je ZPIZ izjemoma lahko najel pri zakladnici na podlagi pogodbe o medsebojnem uravnavanju likvidnosti, če je le-ta razpolagala s prostimi denarnimi sredstvi.

5. 3. 2. PLASIRANJE DENARNIH PRESEŽKOV

Neusklajenost prilivov in odlivov vodi tudi do obdobj, ko se ZPIZ srečuje z likvidnostnimi presežki. Navadno se pojavljajo v drugi polovici meseca, vendar le za krajše obdobje.

Presežke denarnih sredstev je potrebno donosno investirati za čim daljše obdobje in s tem ustvariti dodatni vir sredstev v obliki obresti. Vendar pa zahteva vzdrževanje likvidnosti določen obseg prostih, neangažiranih sredstev, kar je v nasprotju z načelom donosnega vlaganja vseh razpoložljivih sredstev. Zakladniško upravljanje je torej definirano kot skupek pravil in postopkov, katerih namen je povečati učinkovitost finančnih sredstev in zmanjšati stroške zadolževanja (Garamfalvi in Allan, 1996, str. 51).

Krivulja donosa, ki je grafična ponazoritev povezave med donosnostjo in ročnostjo, je praviloma nekoliko ukrivljena navzgor, kar pomeni, da so za dolgoročne naložbe obrestne mere višje, za kratkoročne, bolj likvidne finančne naložbe, pa so obrestne mere nižje (Mičkovič in Vasle, 2000, str. 6). Skratka, daljša kot je ročnost naložbe, višjo obrestno mero prinaša investitorju in krajša kot je ročnost naložbe, nižji donos ima investitor. V danem trenutku mora zato investitor tehtati med likvidnostjo in donosom ter pri tem najti optimalno razmerje.

Dolgoročne naložbe prinašajo v normalnih pogojih sorazmerno višje obresti kot kratkoročne, zato je donosnejše, da se najema kratkoročne vire sredstev in se jih posoja na čim daljši rok. To povzroči neusklajenost med dospelostjo sredstev in njihovimi viri, kar povečuje likvidnostno tveganje. V primeru večje potrebe po denarnih sredstvih pride namreč do trenutne plačilne nesposobnosti in zato je potrebno uporabiti dražje dodatne vire denarnih sredstev (Černjač, 2002, str. 13).

Ko je ZPIZ približno v prvi polovici meseca vrnil vsa najeta posojila, ki jih je najel konec prejšnjega meseca ob izplačilu pokojnin, je v drugi polovici meseca morebitne denarne presežke v skladu z načelom varnosti, likvidnosti in donosnosti plasiral na naslednje načine:

- kot vezane depozite v poslovne banke,
- kot avanse pokojnin poslovnim bankam,
- kot posojilo državni zakladnici.

Avans je bil podobno kot depozit vezava denarja v poslovni banki, vendar za razliko od depozita, banki ni bilo potrebno vračati denarnih sredstev, temveč se je za višino teh sredstev zmanjšala obveznost ZPIZ-a do poslovne banke ob izplačilu pokojnin.

ZPIZ je depozite in avanse plasiral v poslovne banke, s katerimi je imel sklenjeno pogodbo o medsebojnem sodelovanju pri vezavi tolarskih depozitov. S to pogodbo so bili urejeni pogoji ter način sklepanja in izpolnjevanja posameznih depozitnih poslov, tako v obliki avansov za izplačilo pokojnin kot depozitov. Obresti so se obračunavale skladno z vsakokrat veljavnim sklepom o obrestnih merah banke. Po izteku vezave depozita je bila banka dolžna vrniti ZPIZ-u znesek depozita skupaj s pripadajočimi obrestmi. V primeru, da so bila sredstva plasirana v banko kot avans za izplačilo pokojnin, je bil ZPIZ na dan izplačila pokojnin dolžan banki nakazati le razliko med zneskom avansa in dejansko obveznostjo ZPIZ-a do te banke. Banka pa je morala ta dan za avansna sredstva nakazati ZPIZ-u le pripadajoče obresti.

Za ponazoritev si pogledjmo višino denarnih sredstev, ki jih je ZPIZ plasiral v poslovne banke v prvem polletju leta 2002. V povprečju je ZPIZ plasiral 7,8 milijarde SIT depozitov in 5 milijard SIT avansov v poslovne banke na mesec. Depozite je plasiral po povprečni ponderirani letni obrestni meri 2,95 %, za kar je prejel v povprečju 2,7 milijona SIT obresti na mesec, avanse pa je plasiral po povprečni ponderirani letni obrestni meri 3,14 %, za kar je prejel v povprečju 3,2 milijone SIT obresti na mesec.

5. 4. DRŽAVNA ZAKLADNICA

Upravljanje javnih financ je sestavljeno iz številnih aktivnosti, med katerimi imajo pomembno mesto funkcije, kot so upravljanje denarja, upravljanje državnih bančnih računov, računovodstvo, poročanje, finančno načrtovanje, napovedovanje denarnih tokov, upravljanje dolga in jamstev ter upravljanje donacij. Države različno organizirajo izvajanje teh funkcij. Nekatere državne zakladnice izvajajo le upravljanje denarja in dolga, nekatere pa za upravljanje denarja pooblastijo posebne agencije (Komatar in Tavzes, 2003, str. 16).

Temeljna funkcija državne zakladnice je zagotavljanje finančnega ravnovesja države ob minimalnih stroških zadolževanja in kar največji varnosti naložb prostih denarnih sredstev (Garamfalvi, 1991, str. 1). To funkcijo dosega z upravljanjem likvidnosti proračuna ter upravljanjem državnega dolga.

V posameznih državah prevladujejo različne oblike organizacijskih struktur državnih zakladnic. V nekaterih državah ima državna zakladnica status samostojnega ministrstva (Italija), v drugih je del Ministrstva za finance ali Ministrstva za gospodarstvo (Francija). V Franciji je imela državna zakladnica pred leti tudi

določene funkcije centralne banke (predpisovanje denarne politike). V državah v prehodu je državna zakladnica relativno nova institucija, medtem ko sta v socialističnih državah državne finance običajno obvladovala sektor za proračun pri Ministrstvu za finance in centralna banka (Gregorčič, 1995, str. 27).

Najpomembnejše funkcije državne zakladnice so štiri. Državna zakladnica (Dolenc, 2002a, str. 7):

- je glavna državna blagajna, kar pomeni, da opravlja plačila za državo,
- planira in napoveduje prihodke in odhodke proračuna,
- zagotavlja stalno likvidnost proračuna in
- upravlja z javnim dolgom.

Naloge državne zakladnice pri upravljanju javnega dolga vključujejo (Černjač, 2002, str. 3):

- vzpostavljanje čim cenejšega portfelja državnega dolga,
- financiranje proračunskega primanjkljaja z zadolževanjem doma in v tujini,
- izdaja državnih jamstev itd.

Naloge državne zakladnice bi lahko do neke mere enačili z nalogami zakladnic v poslovnih bankah, kjer je glavna vloga zakladništva investiranje presežnih sredstev v donosne naložbe. V primeru nezadostne likvidnosti pa je njena naloga v pridobivanju sredstev na trgu denarja in kapitala z uporabo različnih finančnih instrumentov (Černjač, 2002, str. 3).

Državna zakladnica pa je po vzpostavitvi enotnega zakladniškega sistema prevzela dolžnost, da upravlja z likvidnostjo sistema EZR države. V nadaljevanju bomo obravnavali s kakšnimi instrumenti zakladnica upravlja likvidnost sistema ter kakšne spremembe je z vključitvijo v sistem EZR države doživel ZPIZ.

5. 5. UPRAVLJANJE Z LIKVIDNOSTJO V SISTEMU EZR DRŽAVE

Po vzpostavitvi sistema EZR države se je delokrog državne zakladnice na področju upravljanja likvidnosti s področja državnega proračuna razširil na širši sektor države oziroma na vse subjekte, vključene v sistem EZR države, torej tudi na ZPIZ. Vsak sistem EZR ima svoj zakladniški podračun, preko katerega poteka upravljanje z likvidnostjo. Bistvena novost je tudi reformiran plačilni sistem, ki po novem ločuje denarne in informacijske tokove, tako da je denar centraliziran na enotnem zakladniškem računu pri Banki Slovenije, informacije in s tem tudi računovodski podatki pa v UJP.

Subjekti, ki so vključeni v sistem EZR države, pri upravljanju s prostimi denarnimi sredstvi niso več samostojni, temveč so v skladu s Pravilnikom za upravljanje z likvidnostjo sistema enotnega zakladniškega računa dolžni vse likvidnostne presežke plasirati na zakladniški podračun, in sicer v obliki vloge, ki je podoben instrument kot bančni depozit. Poleg tega državna zakladnica upravlja z denarnimi sredstvi, ki ostanejo konec dneva na podračunih. Iz prejetih vlog in stanj na podračunih državna zakladnica odobrava likvidnostna posojila subjektom, ki izkazujejo primanjkljaj denarnih sredstev, vsa ostala prosta denarna sredstva pa ob upoštevanju načela likvidnosti plasira v poslovne banke ali Banko Slovenije (Komatar, 2003, str. 74).

Prosta denarna sredstva so:

- pozitivno stanje, ki ostane na podračunu, vključenem v sistem EZR po plačilu vseh obveznosti na določen dan in
- vloga na zakladniški podračun, dana s strani imetnika podračuna, ki je vključen v sistem enotnega upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi; vloga na zakladniški podračun se šteje enako kot vezani denarni depozit banki.

Prvi cilj državne zakladnice je, da se v čim večji meri konsolidirajo likvidnostni presežki in primanjkljaji znotraj sistema EZR države. To pomeni:

- Da državna zakladnica v okviru sredstev, s katerimi razpolaga, in skladno z načelom likvidnosti najprej zadosti vsem potrebam po likvidnostnih posojilih znotraj sistema EZR države. Ko so vse potrebe po likvidnostnih posojilih znotraj sistema pokrite, zakladnica vse morebitne likvidnostne presežke iz prejetih vlog in stanj na podračunih plasira v poslovne banke ali Banko Slovenije.
- V primeru večjega povpraševanja po likvidnostnih posojilih, ki se jih s prostimi denarnimi sredstvi iz sistema EZR države ne more pokriti, se zakladnica zadolži zunaj sistema EZR.

Torej, ko je zadoščeno vsem likvidnostnim potrebam znotraj sistema, se lahko preostala prosta denarna sredstva sistema EZR nalagajo v obliki depozitov in začasnih odkupov kratkoročnih državnih vrednostnih papirjev. Zakladnica nalaga denarna sredstva v obliki depozitov na odpoklic in vezanih depozitov le v banke, ki imajo z Ministrstvom za finance sklenjeno depozitno pogodbo. Obrestna mera se določi na avkcijski način na podlagi ponudb, ki jih posredujejo banke.

Tako ZPIZ ne nastopa več samostojno do zunanjega okolja, saj ne daje več depozitov in avansov poslovnim bankam, temveč nastopa le še posredno – likvidnostne presežke plasira kot vlogo na zakladniški podračun, likvidnostne primanjkljaje pa pretežno pokriva z najemom likvidnostnih posojil iz zakladniškega podračuna.

Poleg konsolidacije znotraj sistema EZR je drugi cilj zakladnice čim večja usklajenost oziroma poenotenje pri nastopanju do zunanjega okolja, tako na strani plasmajev kot pri najemanju likvidnostnih posojil. Državna zakladnica lahko pri plasiranju presežkov in likvidnostnem zadolževanju zaradi svoje velikosti, pogajalske moči in znanja pri poslovanju s poslovnimi bankami doseže občutno boljše pogoje, kot bi jih dosegli proračunski uporabniki, če bi nastopali na denarnem trgu samostojno. Zakladnica posluje namreč z večjim obsegom denarnih sredstev prek enega računa, ima razvit sistem načrtovanja, spremljanja in analiziranja agregatnih in posamičnih denarnih tokov, ima razvit poseben sistem dostopa in komuniciranja s poslovnimi bankami (licitacije) in ima bistveno več informacij o dogajanju na denarnem in drugih povezanim finančnih trgih (Komatar in Tavzes, 2003, str. 14).

Denarni tokovi vseh subjektov, ki so vključeni v skupno upravljanje, se delijo na interne in eksterne. Interni tokovi potekajo znotraj sistema EZR države in vplivajo le na promet, ne pa na stanje na transakcijskem računu sistema EZR pri Banki Slovenije. Eksterni denarni tokovi pa pomenijo dejanski odliv oziroma priliv na EZR države ter tako znižujejo oziroma povečujejo stanje denarnih sredstev na tem računu. Za pripravo kvalitetnih denarnih tokov je zato potrebno vedeti kateri denarni tokovi subjektov, vključenih v sistem EZR države, so interni in kateri so eksterni, hkrati pa je potrebno poznati tudi dinamiko teh tokov.

Kot vidimo, ima pri upravljanju z likvidnostjo v sistemu EZR ključno vlogo zakladniški podračun. Zakladniški podračun je odprt kot podračun sistema EZR, prek njega pa se opravljajo vse transakcije, povezane s prenosi prostih denarnih sredstev znotraj sistema EZR. Prek njega poteka tudi nalaganje prostih denarnih sredstev in likvidnostno zadolževanje zunaj sistema.

Glede na to, da na javnofinančne tokove in dejavnike, ki povzročajo likvidnostno neusklajenost, ni možno bistveno vplivati, je bilo potrebno razviti čimbolj fleksibilne instrumente za upravljanje s likvidnostnimi presežki oziroma primanjkljaji denarnih sredstev. Z vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema so bili vzpostavljeni tudi ustrezni instrumenti, ki omogočajo lažje in hitrejšo reagiranje v primeru neenakomernih prilivov in odlivov pri subjektih, ki so vključeni v sistem.

V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili bistvene novosti, s katerimi se pri upravljanju z likvidnostjo srečuje ZPIZ.

5. 5. 1. VLOGA DENARNIH SREDSTEV

Vloga je na podlagi plačilnega navodila prenos prostih denarnih sredstev iz posameznega podračuna vključenega v enotno upravljanje, na zakladniški podračun.

Posredni proračunski uporabnik državnega proračuna mora en dan pred pologom vloge posredovati zakladnici določen obrazec, kjer je poleg zneska potrebno navesti tudi datum pologa in ročnost vloge. Zakladnica odgovori na napovedano vlogo tako, da obrazec dopolni:

- z zaporedno št. vloge (posla),
- z obrestno mero za vlogo,
- s številko zakladniškega podračuna,
- s podpisom odgovorne osebe zakladnice in
- z drugimi potrebnimi podatki, ki so pomembni za upravljanje z likvidnostjo sistema EZR.

Zakladnica mora sprejeti vlogo na zakladniški podračun ne glede na njeno višino. Na dan zapadlosti vloge pa zakladnica prenese vlogo in pripadajoče obresti z zakladniškega podračuna na podračun imetnika podračuna, ki je položil vlogo.

Imetniki podračunov, ki so člani skupne likvidnostne komisije (državni proračun, ZPIZ in ZZZS) imajo možnost določiti drugačne roke in postopke posredovanja dokumentov pri posredovanju vlog. Zato je likvidnostna komisija sprejela »Delovne postopke za posredovanje vlog, najemanje likvidnostnih posojil ter odobravanje prekoračitev pozitivnega stanja na podračunu za imetnike podračunov, ki so člani skupne likvidnostne komisije«, na podlagi katerih lahko člani likvidnostne komisije posredujejo napoved vloge šele na dan pologa vloge in ne en delovni dan prej. Ta izjema je za upravljanje z likvidnostjo ZPIZ-a izredno pomembna, saj bi bilo glede na način financiranja težko napovedati višino prostih denarnih sredstev, ki bi jih naslednji dan lahko plasirali na zakladniški podračun. Pri načrtovanju denarnih tokov namreč ni mogoče predvideti točne višine dnevnih prilivov denarnih sredstev iz naslova prispevkov.

5. 5. 2. LIKVIDNOSTNO POSOJILO

Likvidnostno posojilo je prenos prostih denarnih sredstev iz zakladniškega podračuna na podračun, ki je vključen v enotno upravljanje, za financiranje kratkoročnega primanjkljaja denarnih sredstev. Likvidnostno posojilo lahko pridobi le imetnik podračuna, ki je vključen v enotno upravljanje in ob črpanju posojila nima prostih denarnih sredstev.

Likvidnostno posojilo pa lahko zakladnica odobri le, če razpolaga z ustrezno strukturo vlog. Zakladnica lahko daje likvidnostna posojila tudi iz prostih denarnih sredstev na podračunih, pri čemer mora upoštevati načelo varnosti in likvidnosti sistema EZR.

Imetnik podračuna, ki je vključen v enotno upravljanje in namerava v naslednjem mesecu najeti likvidnostno posojilo, mora do 25. v mesecu za naslednji mesec sporočiti zakladnici okvirno višino in ročnost likvidnostnih posojil, ki jih bo potreboval v naslednjem mesecu. Zahtevek za črpanje posameznega likvidnostnega posojila pa mora poslati najkasneje en delovni dan pred črpanjem. Zakladnica lahko zahtevku za črpanje likvidnostnega posojila ugotodi v celoti, delno, lahko pa ga tudi zavrne.

Tudi pri najemanju likvidnostnih posojil je likvidnostna komisija za ZPIZ, ZZZS in državni proračun sprejela drugačne roke in delovne postopke pri posredovanju dokumentov. Iz enakih razlogov kot pri plasiranju vlog na zakladniški podračun lahko ZPIZ v primeru najemanja likvidnostnih posojil zahtevek za likvidnostno posojilo posreduje zakladnici tudi na dan črpanja likvidnostnega posojila in ne en dan prej.

Predčasna vračila, kakor tudi podaljševanje roka zapadlosti likvidnostnih posojil niso možna. Posamezni podračun mora v primeru ugodnejše realizacije denarnih tokov na zakladniški podračun položiti vlogo, ne more pa izvršiti predčasnega vračila likvidnostnega posojila. Tudi v obratnem primeru, da na dan zapadlosti likvidnostnega posojila podračun ne razpolaga z zadostnim obsegom denarnih sredstev, mora likvidnostno posojilo ne glede na to vrniti, zakladnica pa mu odobri novo likvidnostno posojilo.

Do julija 2004 je obstajala možnost najemanja meddnevnik likvidnostnih posojil. To je pomenilo, da je ZPIZ lahko najel likvidnostno posojilo le za nekaj ur. Najel ga je v primeru, da stanje denarnih sredstev na podračunu ob začetku delovnega časa ni zadoščalo za izplačilo vseh obveznosti, nato pa ga je kasneje, ko so prilivi iz naslova prispevkov zadoščali, tudi vrnil. Za meddnevna likvidnostna posojila se niso zaračunavale obresti.

Namesto meddnevnik likvidnostnih posojil je bila uvedena možnost prekoračitve pozitivnega stanja na podračunu. Zato zakladnica za pokrivanje primanjkljaja denarnih sredstev znotraj dneva ne odobrava več meddnevnik likvidnostnih posojil, temveč v primeru zagotovljenih kasnejših prilivov dovoli prekoračitev pozitivnega stanja na podračunu. Višina odobrene prekoračitve pozitivnega stanja lahko znaša največ 70 % predvidenih prilivov. To je sestavni del kritja na podračunu in je namenjen le financiranju primanjkljaja sredstev znotraj dneva.

ZPIZ torej lahko pri zakladnici najame likvidnostna posojila, ki so ugodnejša od bančnih posojil, poleg tega pa si z možnostjo prekoračitve pozitivnega stanja na podračunu lahko še dodatno olajša upravljanje z likvidnostjo.

5. 5. 3. NOČNO DEPONIRANJE DENARNIH SREDSTEV

Nočno deponiranje denarnih presežkov je popolnoma avtomatiziran in računalniško podprt sistem upravljanja z denarnimi sredstvi v okviru posameznega sistema EZR bodisi države ali posamezne občine. Deponiranje se izvede tik pred koncem poslovnega dneva, in sicer tako, da se vsa denarna sredstva na podračunih posameznega sistema EZR prek pripadajočega zakladniškega podračuna avtomatično plasirajo k izbranim poslovnim bankam. Naslednji delovni dan se zjutraj ta sredstva v obratni smeri vrnejo na pripadajoče podračune. Celotno računalniško podporo temu sistemu zagotavlja UJP (Komatar in Tavzes, 2003, str. 13).

Za deponiranje nočnih depozitov mora imeti banka sklenjeno depozitno pogodbo. Sklenejo jo lahko le tiste banke, ki so pooblaščne vpisnice za zakladne menice Republike Slovenije. Dosežena obrestna mera za tovrstne depozite praviloma za nekajkrat presega obrestno mero za sredstva na transakcijskih računih pri poslovnih bankah, kar močno izboljša finančne učinke.

5. 5. 4. OBRESTNE MERE

Proračunski uporabnik, ki je vključen v enotni zakladniški sistem, za stanje denarnih sredstev na svojem podračunu preko noči ter za plasirane vloge na zakladniški podračun prejema obresti, na drugi strani pa za najeta likvidnostna posojila plačuje obresti.

Obrestna mera za sredstva na podračunih je enaka obrestni meri za depozite čez noč, ki jo zakladnica dobi pri poslovnih bankah ter pri Banki Slovenije za stanje na EZR države, zmanjšani za stroške plačilnega prometa. Če znaša povprečna dosežena obrestna mera za stanje na EZR države ter za depozite čez noč pri poslovnih bankah 2,5 %, je obrestna mera za stanje na podračunu nižja zaradi stroškov plačilnega prometa in znaša 2,4 % (Komatar, 2003, str. 75).

Vloge se obrestujejo po primerljivih obrestnih merah, kot jih zakladnica dosega za naložbe zakladniškega podračuna primerljivih ročnosti zunaj sistema EZR. Tudi obrestne mere za likvidnostna posojila so vezane na obrestne mere, ki jih zakladnica plačuje za vloge primerljive ročnosti.

Način določanja obrestnih mer omogoča, da so obrestne mere likvidnostnih posojil v sistemu EZR države nižje od obrestnih mer pri poslovnih bankah. Poslovne banke ponujajo likvidnostna posojila po aktivnih obrestnih merah, posojila iz zakladniškega podračuna pa so obrestovana po pasivnih obrestnih merah. Obrestne mere za vloge

proračunskih uporabnikov pa so višje od obrestnih mer, ki bi jih posamezen proračunski uporabnik dobil za depozit pri poslovnih bankah, če bi nastopal samostojno. Eden izmed osnovnih bančnih prihodkov je namreč ravno razlika med aktivnimi (posojilnimi) in pasivnimi (depozitnimi) obrestnimi merami. Za zakladnico pa nasprotno velja, da pri upravljanju z likvidnostjo sistema EZR ne poskuša doseči dobička.

Kljub temu da zakladniški podračun v okviru sistema EZR države ne deluje na principu doseganja obrestne marže, pa državna zakladnica zaradi spreminjanja ročnosti plasmajev ustvari določen presežek. Državna zakladnica namreč na podlagi izkušenj iz preteklosti in v skladu z zakonom velikih števil lahko oceni, da vsi lastniki podračunov ne bodo naenkrat porabili vsega denarja, zato lahko na podlagi tega večji del stanj na podračunih (ki bi bil sicer plasiran kot nočni depozit) plasira kot likvidnostno posojilo ali vezan depozit daljše ročnosti in seveda doseže razliko med obema obrestnima merama. Seveda mora zakladnik pri tem upoštevati načelo likvidnosti (ne sme podaljševati ročnosti prevelikemu odstotku sredstev na podračunih, ker sicer lahko pride do težav pri zagotavljanju likvidnosti), v pomoč pa mu je čim boljše poznavanje denarnih tokov vseh subjektov, vključenih v sistem EZR države. Pri tem je pomembno tudi poznavanje delitve na interne in eksterne tokove ter dinamike morebitnih zamikov (Komatar, 2003, str. 76).

Obrestne mere za vloge in likvidnostna posojila v sistemu EZR države so torej odvisne od dejavnikov denarnega trga, ki vplivajo na oblikovanje obrestnih mer depozitov in likvidnostnih kreditov, ki jih zakladnica pri upravljanju z likvidnostjo sistema EZR države dosega pri poslovanju s poslovnimi bankami. Pri določanju obrestne mere za vlogo se upošteva pričakovana povprečna obrestna mera, ki bi jo zakladnica dosegla pri licitaciji depozitov sistema EZR države ob upoštevanju popravka obrestne mere in stroškov upravljanja. Pri določanju obrestne mere za likvidnostno posojilo pa se upošteva pričakovana povprečna obrestna mera, ki bi jo zakladnica dosegla pri licitaciji likvidnostnih kreditov sistema EZR države ob upoštevanju popravka in stroškov.

Pričakovana obrestna mera za depozit se izračuna po naslednji enačbi:

$$OM_D = b_0 + b_1 \times SITIBOR$$

Pri čemer so:

- OM_D ... pričakovana obrestna mera za depozit;
- b_0, b_1 ... regresijska koeficienta, ki jih na podlagi analize izračunava zakladnica;
- $SITIBOR$... slovenska medbančna obrestna mera, ki jo objavlja Združenje bank Slovenije, prilagojena za ustrezno ročnost depozita, objavljena na dan izračuna.

Pričakovana obrestna mera za likvidnostni kredit se izračuna po naslednji enačbi:

$$OM_K = OM_D + razmik$$

Pri čemer so:

- OM_K ... pričakovana obrestna mera za likvidnostni kredit;
- OM_D ... pričakovana obrestna mera za depozit za ustrezno ročnost likvidnostnega kredita;
- *razmik* ... povprečni razmik med dejanskimi obrestnimi merami likvidnostnih kreditov zakladnice in ocenjenimi obrestnimi merami depozitov primerljive ročnosti, ki ga na podlagi analize izračunava zakladnica.

Zakladnica konec dneva izračuna obrestne mere za vloge in likvidnostna posojila za standardne ročnosti, in sicer:

- 1D za ročnost od 1 do 6 dni,
- 1T od 7 do 13 dni,
- 2T od 14 do 29 dni,
- 1M od 30 do 59 dni,
- 2M od 60 do 89 dni,
- 3M od 90 do 179 dni,
- 6M od 180 do 269 dni,
- 9M od 270 do 359 dni in
- 1L nad 360 dni.

Izračunane obrestne mere veljajo za vloge in likvidnostna posojila, napovedane naslednji dan.

Obrestna mera za vlogo se izračuna po naslednji enačbi:

$$OM_V = OM_D + popravek - strošek$$

- OM_V ... obrestna mera za vlogo;
- OM_D ... pričakovana obrestna mera za depozit za ustrezno standardno ročnost vloge, pri čemer se pri izračunu upošteva *SITIBOR* iste standardne ročnosti.

Obrestna mera za likvidnostno posojilo se izračuna po naslednji enačbi:

$$OM_P = OM_K + popravek + strošek$$

Pri čemer je:

- OM_P ... obrestna mera za likvidnostno posojilo;

- OM_K ... pričakovana obrestna mera za likvidnostni kredit za ustrezno standardno ročnost likvidnostnega posojila, pri čemer se pri izračunu upošteva *SITIBOR* iste standardne ročnosti.

Popravek je razlika med pričakovano obrestno mero za depozit oziroma likvidnostni kredit ter dejansko doseženo povprečno obrestno mero na licitaciji depozita oziroma likvidnostnega kredita. Pri izračunu popravka se upoštevajo vse licitacije depozitov in likvidnostnih kreditov na določen dan, pri čemer se upošteva njihovo povprečje. V primeru, da na posamezen dan ni licitacije, velja zadnji izračunan popravek. Razmik, strošek in regresijske koeficiente (b_0 , b_1) izračuna zakladnica dvakrat na leto oziroma ob večjih spremembah razmer na denarnem trgu.

Na podlagi obrestne mere se nato z uporabo linearne metode izračunajo obresti po formuli, ki je predstavljena spodaj. Za obračun se upošteva dejansko število dni v obdobju in 360 dni v letu. Obdobje obrestovanja se določi tako, da se upošteva prvi dan obrestovanja, zadnji dan pa ne.

$$\text{obresti} = \frac{\text{glavnica} \times \text{obrestna mera v \%} \times \text{število dni}}{360}$$

5. 5. 5. LIKVIDNOSTNA KOMISIJA

Za optimalno izvrševanje nalog v zvezi z enotnim upravljanjem s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem EZR države, je bila ustanovljena medinstitucionalna likvidnostna komisija, katere člani so predstavniki Ministrstva za finance, ZZZS-ja in ZPIZ-a. Komisija predstavlja koordinacijsko strokovno telo, ki je pristojno za upravljanje z likvidnostjo.

Skrb za likvidnost ima torej likvidnostna komisija, katere cilj je zagotavljanje tekoče likvidnosti in doseganje pozitivnih dohodkovnih učinkov. Likvidnostna komisija se navadno sestaja na likvidnostni seji enkrat na mesec, navzoči pa so predstavniki, ki se jih likvidnost neposredno dotika.

Minister za finance je izdal poslovnik likvidnostne komisije, ki ureja način, organizacijo dela in pristojnosti likvidnostne komisije. Naloge likvidnostne komisije, ki jih določa poslovnik, so naslednje:

- prizadevanje za gospodarno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi državnega proračuna, ZZZS-ja in ZPIZ-a,
- obravnavanje načrta denarnih tokov državnega proračuna, ZZZS-ja in ZPIZ-a,
- obravnavanje in sprejemanje načrta denarnih tokov sistema EZR države ter spremljanje njegovega uresničevanja,

- obravnavanje in sprejemanje načrta likvidnostnega zadolževanja državnega proračuna, ZZZS-ja in ZPIZ-a in predvideno plasiranje presežkov,
- obravnavanje drugih vprašanj in sprejemanje sklepov s področja pristojnosti komisije.

Člani komisije na mesečnih sestankih pregledajo denarne tokove tekočega meseca in predstavijo morebitna odstopanja od plana. Pripravi se pregled likvidnostnega zadolževanja znotraj sistema EZR države v tekočem mesecu ter primerjavo s planom. Člani poročajo tudi o likvidnostnem zadolževanju zunaj sistema, predstavijo podatke o gibanju prihodkov in odhodkov v tekočem letu, projekcijo do konca leta in oceno likvidnostnega zadolževanja do konca leta.

Predstavniki zakladnice pripravijo projekcijo likvidnosti EZR države za naslednje tri mesece s poudarkom na naslednjem mesecu. Zato mora zakladnica razpolagati z načrti denarnih tokov vseh podračunov, ki so vključeni v sistem. Poleg tega predstavniki zakladnice na podlagi ocene možnega zagotavljanja sredstev znotraj sistema poročajo o okvirnem načrtu zadolževanja zunaj sistema EZR države.

Na sejah likvidnostne komisije se torej obravnava realizacija denarnih tokov sistema EZR države, državnega proračuna, ZZZS-ja in ZPIZ-a ter njihovo zadolževanje. Komisija sprejme oziroma potrdi tudi projekcijo likvidnosti sistema EZR za naslednje tri mesece ter okvirni načrt zadolževanja.

6. FINANČNI UČINKI VKLJUČITVE ZPIZ-a V ENOTNI ZAKLADNIŠKI SISTEM

Ocenjeni finančni učinki uvedenega sistema, merjeni z višjimi prihodki od upravljanja z denarnimi presežki oziroma nižjimi stroški likvidnostnega zadolževanja, so dejansko zelo občutni. V drugi polovici leta 2002 so na ravni ožje države dosegli skoraj 2 milijardi SIT. V obdobju od januarja do oktobra 2003 pa so to številko presegli že samo prihodki od plasmajev denarnih presežkov ožje države, brez upoštevanja precejšnjih finančnih učinkov na strani likvidnostnega zadolževanja (Komatar in Tavzes, 2003, str.15).

V tem poglavju bomo preverili, ali je vključitev ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem povzročila pozitivne finančne učinke tudi za ZPIZ. V nadaljevanju bomo prikazali izračun neposrednih finančnih učinkov za ZPIZ, tako da bomo najprej izračunali finančne učinke na strani plasiranja denarnih presežkov ter nato še finančne učinke na strani zadolževanja.

6. 1. FINANČNI UČINKI PRI PLASIRANJU DENARNIH PRESEŽKOV

V poglavju o upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a smo razložili, da približno v prvi polovici meseca ZPIZ vrača likvidnostna posojila, ki so bila najeta zadnji delovni dan preteklega meseca ob izplačilu pokojnin. Ko so vrnjena vsa likvidnostna posojila, razlika med prilivi denarnih sredstev in tekočo dnevno porabo predstavlja kratkoročne denarne presežke, ki jih je ZPIZ pred vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema plasiral kot avanse in depozite v poslovne banke, z julijem 2002 pa je začel presežna denarna sredstva plasirati kot vloge na zakladniški podračun.

Sledi pregled plasiranih denarnih sredstev v letu 2002, in sicer ločeno za depozite, avanse in vloge.

Tabela 4: Depoziti poslovnim bankam v letu 2002

Mesec	Vsota depozitov (v mio SIT)	Povp. višina depozita (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Prejete obresti (v SIT)
Januar	5.150	735,7	6,03	3,81 %	3.311.767,1
Februar	10.150	2.537,5	3,07	3,17 %	2.635.062,0
Marec	6.400	1.066,7	4,52	2,95 %	2.332.858,5
April	6.200	620,0	3,00	2,47 %	1.253.887,7
Maj	6.412	1.282,4	6,29	3,05 %	3.405.248,2
Junij	12.700	1.154,5	3,72	2,60 %	3.372.540,7
SKUPAJ	47.012	1.232,8			16.311.364,2

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 5: Avansi poslovnim bankam v letu 2002

Mesec	Vsota avansov (v mio SIT)	Povp. višina avansa (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Prejete obresti (v SIT)
Januar	5.500	916,7	7,31	3,75 %	4.107.384,8
Februar	3.200	640,0	5,16	3,50 %	1.555.536,8
Marec	5.800	644,4	4,62	3,00 %	2.170.818,5
April	8.000	666,7	6,25	2,78 %	3.803.457,0
Maj	7.500	576,9	6,71	3,03 %	4.196.762,9
Junij	0	-	-	-	-
SKUPAJ	30.000	688,9			15.833.959,9

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 6: Vloge za zakladniški podračun v letu 2002

Mesec	Vsota vlog (v mio SIT)	Povp. višina vloge (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Prejete obresti (v SIT)
Julij	11.740	1.677,1	5,07	4,40 %	7.220.555,6
Avgust	2.770	923,3	1,58	5,52 %	677.888,9
September	8.100	1.620,0	2,62	6,25 %	3.702.138,9
Oktober	6.715	1.119,2	3,95	4,94 %	3.696.972,2
November	8.035	1.339,2	2,74	3,80 %	2.445.083,3
December	20.754	2.075,4	3,48	5,17 %	10.175.416,7
SKUPAJ	58.114	1.459,0			27.918.055,5

Vir: Interni podatki ZPIZ

Kot vidimo, je v prvi polovici leta 2002 ZPIZ denarne presežke plasiral v poslovne banke kot depozite in avanse, v drugi polovici leta pa izključno le kot vloge na zakladniški podračun.

Izračun finančnih učinkov pri plasiranju presežnih denarnih sredstev v letu 2002:

Pri izračunu finančnih učinkov bomo predpostavljali, da se raven obrestnih mer znotraj leta ni spreminjala. Uporabljali bomo povprečno ponderirano obrestno mero (ponder je višina depozita, avansa oziroma vloge), saj le-ta najbolj natančno prikazuje višino obrestnih mer, po katerih so bila plasirana denarna sredstva. Za ročnost plasiranih denarnih sredstev bomo upoštevali povprečno ponderirano ročnost, predpostavljali pa bomo tudi, da manjše spremembe višine in ročnosti depozita, avansa ali vloge ne vplivajo na obrestno mero.

Povprečna ponderirana letna obrestna mera za depozite je v letu 2002 znašala 2,95 %, za avanse 3,14 %, za vloge na zakladniški podračun pa 4,96 %. Povprečna ponderirana letna obrestna mera za vloge je bila od obrestne mere za depozite višja za 2,01 odstotne točke ter 1,82 odstotnih točk višja od obrestne mere za avanse. Glede na razliko v višini obrestnih mer lahko že sklepamo, da je ZPIZ realiziral precejšnje pozitivne finančne učinke.

Do razlike je prihajalo tudi pri načinu obračuna obresti. Poslovne banke so obresti obračunavale na konformni način, medtem ko so se obresti za vloge obračunavale na linearni način. Pri tem je treba poudariti, da je v primeru, ko je obdobje krajše od enega leta, konformni način obračuna obresti manj ugoden, v primeru obdobja, daljšega od enega leta, pa bi bil konformni obračun obresti ugodnejši od linearnega. V našem primeru gre za obdobje nekaj dni, kar pomeni, da je linearni obračun obresti ugodnejši. Na podlagi tega lahko sklepamo, da je poleg višjih obrestnih mer tudi način obračuna obresti ugodnejši v enotnem zakladniškem sistemu. Koliko dodatnih prihodkov je s tem ustvaril ZPIZ, bomo izračunali v nadaljevanju.

Če se ZPIZ ne bi vključil v sistem EZR države, bi še naprej plasiral presežna denarna sredstva v poslovne banke po precej nižjih obrestnih merah. ZPIZ je v letu 2002 61,05 % svojih denarnih presežkov plasiral kot depozite ter 38,95 % kot avanse. Sledi izračun višine prihodkov od obresti, ki bi jih ZPIZ realiziral, če bi presežna denarna sredstva v drugi polovici leta 2002 namesto kot vloge na zakladniški podračun plasiral kot depozite in avanse v poslovne banke. Upoštevali bomo enako razmerje med depoziti in avansi, kot je veljalo za prvo polovico leta. Pri izračunu obresti bomo upoštevali povprečno ponderirano ročnost, ki smo jo izračunali za vloge, za obrestno mero pa bomo vzeli povprečno ponderirano letno obrestno mero, ki je bila izračunana za depozite in avanse v prvi polovici leta. Predpostavljali bomo, da so banke 1. julija 2002 začele uporabljati linearni obračun obresti.

Na podlagi teh predpostavk bi ZPIZ pri poslovnih bankah v drugi polovici leta 2002 realiziral prihodke od obresti, ki so prikazani v naslednji tabeli.

Tabela 7: Obresti, ki bi jih ZPIZ prejel od julija do decembra 2002, če bi plasiral denarne presežke v poslovne banke

Mesec	61,05 % depozitov (v mio SIT)	38,95 % avansov (v mio SIT)	Obresti od depozitov (v SIT)	Obresti od avansov (v SIT)	Skupaj obresti (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Julij	7.166,7	4.573,3	2.973.411,5	2.022.531,0	4.995.942,5	-2.224.613,1
Avgust	1.690,9	1.079,1	218.346,6	148.520,6	366.867,2	-311.021,7
September	4.944,6	3.155,4	1.059.755,6	720.851,7	1.780.607,3	-1.921.531,6
Oktober	4.099,2	2.615,8	1.324.070,0	900.639,8	2.224.709,7	-1.472.262,5
November	4.905,0	3.130,0	1.098.728,2	747.361,1	1.846.089,3	-598.994,0
December	12.669,3	8.084,7	3.604.218,4	2.451.609,4	6.055.827,8	-4.119.588,9
SKUPAJ	35.475,7	22.638,3	10.278.530,3	6.991.513,5	17.270.043,9	-10.648.011,7

Vir: Lastni izračuni

Izračuni kažejo, da bi na podlagi predpostavke enakega razmerja med depoziti in avansi ZPIZ denarne presežke plasiral kot depozite v skupni višini 35.475,7 milijonov SIT in kot avanse v skupni višini 22.638,3 milijonov SIT. Na podlagi predpostavke, da se znotraj leta 2002 raven obrestnih mer ni spreminjala, bi ZPIZ realiziral 10.278.530,3 SIT obresti od depozitov ter 6.991.513,5 SIT obresti od avansov oziroma skupno 17.270.043,9 SIT prihodkov od obresti. V okviru enotnega zakladniškega sistema je ZPIZ od vlog na zakladniški podračun realiziral 27.918.055,5 SIT obresti, kar je 10.648.011,7 SIT oziroma 61,7 % več od obresti, ki bi jih prejel, če bi še naprej plasiral denarne presežke v poslovne banke.

Poleg višjih obresti od vlog je potrebno upoštevati tudi obresti od denarnih sredstev na vpogled. V okviru enotnega zakladniškega sistema se vsa sredstva, ki ostanejo na podračunu proračunskega uporabnika ob koncu delovnega dne, avtomatično plasirajo izbranim poslovnim bankam. Naslednji delovni dan se ta sredstva zjutraj v

obratni smeri vrnejo na pripadajoče podračune. Pred vključitvijo ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem je obračun obresti temeljil na določenih takrat veljavnega sklepa o višini obrestnih mer pri NLB. Obračun obresti za sredstva na žiro računu pri APP ni potekal mesečno, temveč za daljše obdobje. ZPIZ je v prvem polletju leta 2002 prejel skupno 6.748.860,1 SIT obresti od sredstev na vpogled oziroma povprečno 1.124.810,0 SIT na mesec, sredstva pa so bila obrestovana po obrestni meri 1 %. Tabela 8 prikazuje obrestno mero in višino obresti, ki jih je ZPIZ v letu 2002 dobil od nočnih depozitov.

Tabela 8: Obresti za nočne depozite v letu 2002¹²

Mesec	Obrestna mera	Obresti (v SIT)
Julij	3,40 %	4.409.420,0
Avgust	3,40 %	5.153.982,1
September	3,40 %	4.446.461,3
Oktober	3,40 %	4.745.232,3
November	3,40 %	4.301.150,2
December	3,40 %	7.278.671,5
SKUPAJ		30.334.917,4

Vir: Interni podatki ZPIZ

V naslednji tabeli je prikazan izračun obresti, ki bi jih prejel ZPIZ, če se ne bi vključil v enotni zakladniški sistem in bi se njegova denarna sredstva na vpogled še naprej obrestovala po pogojih NLB.

Tabela 9: Obresti, ki bi jih prejel ZPIZ za sredstva na vpogled pri NLB

Mesec	Obrestna mera	Obresti pri NLB (v SIT)	Razlika (v SIT)
Julij	1,00 %	1.296.888,2	-3.112.531,8
Avgust	1,00 %	1.515.877,1	-3.638.105,0
September	1,00 %	1.307.782,7	-3.138.678,6
Oktober	1,00 %	1.395.656,6	-3.349.575,7
November	1,00 %	1.265.044,2	-3.036.106,0
December	1,00 %	2.140.785,7	-5.137.885,8
SKUPAJ		8.922.034,5	-21.412.882,9

Vir: Lastni izračuni

Razlika med obrestmi za sredstva na vpogled pri NLB in obrestmi od nočnih depozitov je očitna. V drugi polovici leta je ZPIZ prejel 30.334.917,4 SIT obresti, kar je 21.412.882,9 SIT oziroma 240,0 % več kot bi za enako višino denarnih sredstev prejel pri NLB.

¹² Poleg obresti, ki jih je prejel ZPIZ od sredstev na vpogled iz podračuna, so prištete tudi obresti od denarnih sredstev na računih obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, ki pripadajo ZPIZ.

Skupni pozitivni finančni učinek vključitve ZPIZ-a v sistem EZR države na strani plasiranja denarnih sredstev v drugi polovici leta 2002 znaša 32,1 milijonov SIT. Ta številka nam torej pove, da je ZPIZ z vključitvijo v enotni zakladniški sistem pridobil dodatnih 32,1 milijonov SIT prihodkov od obresti v primerjavi z obrestmi, ki bi jih prejel, če se ne bi vključil v sistem.

Izračun finančnih učinkov pri plasiranju presežnih denarnih sredstev v letu 2003:

Tudi za leto 2003 bo izračun finančnih učinkov potekal enako kot za leto 2002, vendar z eno razliko. Na podlagi podatkov o obrestnih merah za depozite pravnih oseb pri NLB smo izračunali, da se je povprečna obrestna mera v letu 2003 znižala za 24,6 % v primerjavi s povprečno obrestno mero v letu 2002. To znižanje bomo upoštevali pri povprečni ponderirani obrestni meri za depozite in avanse pri poslovnih bankah. Če smo za leto 2002 upoštevali, da je bila povprečna ponderirana obrestna mera za depozite 2,95 %, za avanse pa 3,14 %, bomo za leto 2003 upoštevali znižanje obeh za 24,6 %, kar pomeni, da bo sedaj obrestna mera za depozite znašala 2,22 %, z avanse pa 2,37 %.

Tabela 10 prikazuje višino vlog za zakladniški podračun po mesecih v letu 2003.

Tabela 10: Vloge na zakladniški podračun v letu 2003:

Mesec	Vsota vlog (v mio SIT)	Povp. višina vloge (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost vlog	Povp. ponderirana obr. mera	Obresti (v SIT)
Januar	17.165	2.145,6	6,78	4,64 %	15.247.013,9
Februar	20.853	1.604,1	4,09	6,39 %	15.539.572,2
Marec	17.957	1.995,2	6,87	5,12 %	17.906.466,7
April	18.113	1.646,6	5,40	6,30 %	17.760.463,9
Maj	18.128	1.394,5	5,84	5,70 %	16.965.227,8
Junij	16.305	1.811,7	4,46	4,91 %	9.901.463,9
Julij	10.938	1.093,8	5,23	4,42 %	7.195.213,9
Avgust	11.009	1.572,7	4,20	4,09 %	5.329.872,2
September	13.784	1.253,1	5,40	5,76 %	11.892.613,9
Oktober	15.899	1.589,9	6,97	4,56 %	14.085.275,0
November	14.193	2.365,5	3,53	3,46 %	4.769.922,2
December	15.270	2.181,4	2,99	4,30 %	5.167.966,7
SKUPAJ	189.614	1.721,2			141.761.072,2

Vir: Interni podatki ZPIZ

Naslednja tabela prikazuje izračun finančnih učinkov pri plasiranju denarnih presežkov v letu 2003.

Tabela 11: Izračun obresti, ki bi jih ZPIZ prejel, če bi denarne presežke v letu 2003 plasiral kot depozite in avanse v poslovne banke

Mesec	61,05 % depozitov (v mio SIT)	38,95 % avansov (v mio SIT)	Obresti od depozitov (v SIT)	Obresti od avansov (v SIT)	Skupaj obresti (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Januar	10.478,4	6.686,6	4.380.494,8	2.984.221,6	7.364.716,5	-7.882.297,4
Februar	12.729,7	8.123,3	3.212.237,4	2.188.343,7	5.400.581,1	-10.138.991,1
Marec	10.961,9	6.995,1	4.645.210,5	3.164.559,7	7.809.770,3	-10.096.696,4
April	11.057,1	7.055,9	3.681.964,7	2.508.346,4	6.190.311,1	-11.570.152,8
Maj	11.066,2	7.061,8	3.986.432,9	2.715.766,0	6.702.198,9	-10.263.028,9
Junij	9.953,4	6.351,6	2.736.072,9	1.863.955,6	4.600.028,5	-5.301.435,3
Julij	6.677,1	4.260,9	2.152.584,2	1.466.452,6	3.619.036,8	-3.576.177,1
Avgust	6.720,4	4.288,6	1.741.582,2	1.186.456,7	2.928.038,9	-2.401.833,4
September	8.414,4	5.369,6	2.804.134,1	1.910.322,4	4.714.456,5	-7.178.157,4
Oktober	9.705,5	6.193,5	4.172.923,4	2.842.813,1	7.015.736,5	-7.069.538,5
November	8.664,1	5.528,9	1.885.609,8	1.284.575,8	3.170.185,6	-1.599.736,6
December	9.321,6	5.948,4	1.719.673,1	1.171.531,1	2.891.204,2	-2.276.762,5
SKUPAJ	115.749,9	73.864,1	37.118.920,0	25.287.344,8	62.406.264,9	-79.354.807,3

Vir: Lastni izračuni

Od skupno 189.614 milijonov SIT vlog bi ZPIZ v primeru, če se ne bi vključil v enotni zakladniški sistem, plasiral 115.749,9 milijonov SIT kot depozite in 73.864,1 milijonov SIT kot avanse poslovnim bankam. Ob predpostavki, da se je povprečna obrestna mera za depozite in avanse v povprečju znižala za 24,6 % v primerjavi s povprečno obrestno mero v letu 2002, bi ZPIZ realiziral 37.118.920,0 SIT obresti od depozitov ter 25.287.344,8 SIT obresti od avansov, kar bi skupaj znašalo 62.406.264,9 SIT.

Če obresti od depozitov in avansov, ki smo jih izračunali na podlagi naših predpostavk, primerjamo s prejetimi obrestmi od vlog, ugotovimo, da je ZPIZ z vključitvijo v enotni zakladniški sistem prejel 79.354.807,3 SIT več obresti oziroma 127,2 % več.

Poleg tega je potrebno upoštevati še obresti od nočnih depozitov, ki jih za leto 2003 prikazuje naslednja tabela. Prikazan je tudi izračun obresti, ki bi jih ZPIZ dobil pri NLB.

Tabela 12: Obresti od nočnih depozitov v letu 2003

Mesec	Obrestna mera	Obresti (v SIT)
Januar	3,40 %	4.883.489,9
Februar	3,40 %	4.793.965,4
Marec	3,40 %	5.070.810,9
April	3,40 %	5.109.518,4
Maj	3,40 %	5.001.112,4
Junij	3,40 %	5.353.018,8
Julij	2,90 %	4.202.294,4
Avgust	3,20 %	5.305.941,3
September	3,30 %	4.501.515,4
Oktober	3,20 %	4.614.414,1
November	3,10 %	3.902.373,1
December	3,10 %	6.225.812,6
SKUPAJ		58.964.266,5

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 13: Obresti, ki bi jih ZPIZ prejel za sredstva na vpogled pri NLB

Mesec	Obrestna mera	Obresti pri NLB (v SIT)	Razlika (v SIT)
Januar	1,00 %	1.436.320,5	-3.447.169,3
Februar	1,00 %	1.409.989,8	-3.383.975,6
Marec	1,00 %	1.491.415,0	-3.579.395,9
April	1,00 %	1.502.799,5	-3.606.718,8
Maj	1,00 %	1.470.915,4	-3.530.197,0
Junij	1,00 %	1.574.417,3	-3.778.601,5
Julij	1,00 %	1.449.067,0	-2.753.227,4
Avgust	1,00 %	1.658.106,7	-3.647.834,7
September	1,00 %	1.364.095,6	-3.137.419,8
Oktober	1,00 %	1.442.004,4	-3.172.409,7
November	1,00 %	1.258.830,0	-2.643.543,1
December	1,00 %	2.008.326,6	-4.217.485,9
SKUPAJ		18.066.287,9	-40.897.978,6

Vir: Lastni izračuni

ZPIZ je v letu 2003 prejel 58.964.266,48 SIT obresti od nočnih depozitov. Pri NLB je obrestna mera za denarna sredstva na vpogled v tem času znašala 1 %, kjer bi ZPIZ prejel 18.066.287,87 SIT obresti oziroma 40.897.978,61 SIT manj.

Skupni finančni učinek vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem na strani presežnih denarnih sredstev v letu 2003 tako znaša 120,3 milijonov SIT.

Izračun finančnih učinkov pri plasiranju presežnih denarnih sredstev v prvi polovici leta 2004:

Obrestna mera za depozite pravnih oseb pri NLB se je v prvi polovici leta 2004 v primerjavi z letom 2003 v povprečju znižala za 24,9 %. Zato bomo predpostavljali, da sedaj znaša obrestna mera za depozite 1,67 %, za avanse pa 1,78 %.

Tabela 14: Vloge na zakladniški podračun v prvi polovici leta 2004

Mesec	Vsota vlog (v mio SIT)	Povp. pond. ročnost vlog	Povp. pond. obr. mera	Obresti (v SIT)
Januar	24.678	6,49	5,08 %	22.763.222,2
Februar	19.884	3,54	5,49 %	10.434.052,8
Marec	23.494	7,16	5,01 %	23.559.322,2
April	22.508	7,38	4,52 %	20.836.305,6
Maj	24.613	7,45	4,21 %	21.278.219,4
Junij	16.507	5,57	3,88 %	9.927.338,9
SKUPAJ	131.684			108.798.461,1

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 15: Izračun obresti, ki bi jih ZPIZ prejel, če bi denarne presežke v prvi polovici leta 2004 plasiral kot depozite in avanse v poslovne banke

Mesec	61,05 % depozitov (v mio SIT)	38,95 % avansov (v mio SIT)	Obresti od depozitov (v SIT)	Obresti od avansov (v SIT)	Skupaj obresti (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Januar	15.064,7	9.613,3	4.535.995,2	3.085.237,8	7.621.233,0	-15.141.989,2
Februar	12.138,2	7.745,8	1.992.943,8	1.355.536,2	3.348.479,9	-7.085.572,8
Marec	14.341,9	9.152,1	4.761.464,0	3.238.594,4	8.000.058,4	-15.559.263,8
April	13.740,0	8.768,0	4.701.712,8	3.197.953,6	7.899.666,3	-12.936.639,2
Maj	15.025,0	9.588,0	5.191.842,7	3.531.324,1	8.723.166,8	-12.555.052,7
Junij	10.076,7	6.430,3	2.603.538,9	1.770.843,3	4.374.382,2	-5.552.956,7
SKUPAJ	80.386,5	51.297,5	23.787.497,3	16.179.489,3	39.966.986,6	-68.831.474,5

Vir: Lastni izračuni

Ob predpostavki, da se je povprečna obrestna mera za depozite in avanse pri poslovnih bankah v primerjavi z letom 2004 v povprečju znižala za 24,9 % ter da je razmerje med višino depozitov in avansov ostalo enako, kot v letu 2002, bi ZPIZ realiziral 23.787.497,3 SIT obresti od depozitov ter 16.179.489,3 SIT obresti od avansov, kar bi skupaj znašalo 39.966.986,6 SIT. Razlika med prejetimi obrestmi od vlog ter izračunanimi obrestmi od depozitov in avansov znaša 68.831.474,5 SIT. ZPIZ je torej v prvi polovici leta 2004 s plasiranjem vlog na zakladniški podračun prejel 172,2 % več obresti, kot bi jih prejel, če se ne bi vključil v enotni zakladniški sistem.

K temu je potrebno prišteti še razliko od obresti za denarna sredstva na vpogled.

Tabela 16: Obresti od nočnih depozitov v prvi polovici leta 2004

Mesec	Obrestna mera	Obresti (v SIT)
Januar	2,60 %	3.767.457,2
Februar	2,50 %	3.457.652,7
Marec	2,60 %	3.879.014,1
April	2,30 %	3.770.506,0
Maj	2,10 %	2.855.203,3
Junij	2,00 %	3.086.352,0
SKUPAJ		20.816.185,3

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 17: Obresti, ki bi jih ZPIZ prejel za sredstva na vpogled pri NLB

Mesec	Obrestna mera	Obresti pri NLB (v SIT)	Razlika (v SIT)
Januar	0,75 %	1.086.766,5	-2.680.690,7
Februar	0,75 %	1.037.295,8	-2.420.356,9
Marec	0,75 %	1.118.946,4	-2.760.067,7
April	0,50 %	819.675,2	-2.950.830,8
Maj	0,50 %	679.810,3	-2.175.393,0
Junij	0,50 %	771.588,0	-2.314.764,0
SKUPAJ		5.514.082,2	-15.302.103,1

Vir: Lastni izračuni

ZPIZ je v prvi polovici leta 2004 prejel 20.816.185,3 SIT obresti od nočnih depozitov. Obresti, ki bi jih dobil po pogojih NLB, prikazuje zgornja tabela. ZPIZ je torej z nočnimi depoziti prejel 15.302.103,1 SIT več obresti, kot bi jih prejel pri NLB. Skupni finančni učinek vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem na strani presežnih denarnih sredstev v prvi polovici leta 2004 znaša tako 84,1 milijonov SIT.

Od začetka vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema do vključno meseca junija 2004 lahko ugotovimo, da je ZPIZ dosegel pozitivne finančne učinke v višini 236,4 milijonov SIT. To je posledica višjih obrestnih mer pri plasiranju vlog na zakladniški podračun ter pri nočnih depozitih.

6. 2. FINANČNI UČINKI PRI ZADOLŽEVANJU

Z vzpostavitvijo enotnega zakladniškega sistema je ZPIZ začel najemati likvidnostna posojila iz zakladniškega podračuna, kamor se stekajo presežna sredstva sistema EZR države. Na začetku se ZPIZ ni mogel v celoti zadolževati znotraj sistema EZR, temveč je del posojil še vedno najemal pri poslovnih bankah, s katerimi je imel sklenjene pogodbe o posojilih z obnavljanjem črpanja. Aprila leta 2004 se je prenehal zadolževati pri poslovnih bankah in je likvidnostne primanjkljaje v celoti pokrival s posojili znotraj sistema. To je posledica dejstva, da se na zakladniški podračun steka

čedalje več prostih denarnih sredstev ter da se je zadolženost ZPIZ-a marca 2004 prvič po septembru 2001 znižala pod 20 milijard SIT.

Pri izračunu finančnih učinkov vključitve ZPIZ-a v sistem EZR države na strani zadolževanja bomo upoštevali, da je imel ZPIZ po vključitvi v sistem EZR še vedno sklenjenih več pogodb o posojilu z obnavljanjem črpanja s poslovnimi bankami, ki pa jih je le deloma koristil. Izkoristil je namreč le najugodnejša posojila, ki jih je lahko najel na podlagi pogodb.

Predpostavljali bomo, da bi v primeru, če se ZPIZ ne bi vključil v sistem EZR, vsa posojila najemal pri poslovnih bankah. Torej bi pri bankah moral najemati tudi dražja posojila, kot jih je sicer, saj je ZPIZ v določenih obdobjih pri bankah najemal le najcenejša posojila, ostala pa je dobil iz zakladniškega podračuna. V pogodbah so bile določene fiksne obrestne mere, ki so veljale za celotno obdobje veljavnosti pogodbe. Zato bomo za vsa posojila, ki jih je ZPIZ črpal iz sistema EZR in za njih plačal obresti, kot jih prikazujejo naslednje tabele, izračunali, koliko obresti bi za enako višino in enako ročnost posojil moral plačati poslovnim bankam. Če bo skupna zadolžitev preseгла vrednost sklenjenih pogodb, bomo upoštevali tudi najugodnejše ponudbe bank, s katerimi ZPIZ ni sklenil pogodbe.

Tabela 18: Likvidnostna posojila iz sistema EZR države v letu 2002

Mesec	Posojila iz sistema EZR (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Obresti (v SIT)
Julij	6.020	10,56	6,22 %	15.414.722,2
Avgust	8.350	11,16	6,80 %	15.104.583,3
September	4.150	18,02	8,47 %	17.942.222,3
Oktober	3.800	11,35	6,99 %	8.429.888,9
November	12.645	21,00	7,30 %	53.846.625,0
December	0		-	0,0
SKUPAJ				110.738.041,7

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 19: Likvidnostna posojila iz sistema EZR države v letu 2003

Mesec	Posojila iz sistema EZR (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Obresti (v SIT)
Januar	5.000	10,70	6,69 %	9.977.778
Februar	10.000	13,67	8,24 %	31.286.389
Marec	11.350	12,96	5,68 %	23.597.500
April	11.850	17,05	6,69 %	37.875.694
Maj	10.300	12,97	7,11 %	26.403.889
Junij	8.300	9,64	6,17 %	13.775.278
Julij	12.600	18,13	5,51 %	34.907.500
Avgust	12.000	21,30	6,46 %	45.839.444
September	8.000	20,28	6,52 %	29.419.167
Oktober	10.700	19,43	6,26 %	36.132.500
November	17.200	19,36	5,89 %	54.553.889
December	10.176	15,23	5,04 %	21.811.022
SKUPAJ				365.580.050

Vir: Interni podatki ZPIZ

Tabela 20: Likvidnostna posojila iz sistema EZR države v letu 2004

Mesec	Posojila iz sistema EZR (v mio SIT)	Povp. ponderirana ročnost	Povp. ponderirana obr. mera	Obresti (v SIT)
Januar	8.500	17,59	5,99 %	24.863.889
Februar	7.300	18,38	5,96 %	22.218.889
Marec	9.200	13,28	5,44 %	18.478.056
April	18.630	13,36	5,25 %	36.287.056
Maj	26.600	14,90	4,33 %	54.465.667
Junij	16.600	12,71	4,55 %	26.719.444
SKUPAJ				156.313.556

Vir: Interni podatki ZPIZ

Pri izračunu finančnih učinkov bo uporabljen tak način obračuna obresti, kot ga določajo pogodbe o posojilu z obnavljanjem črpanja. V tem obdobju so vse pogodbe imele določen linearni obračun obresti, le pogodbe, ki so bile sklenjene v oktobru 2001 in so veljale do avgusta 2002, so določale konformni način obračuna obresti.

V nadaljevanju je predstavljen izračun obresti, če bi ZPIZ namesto posojil, ki jih je dobil iz sistema EZR, le-te v enaki višini in ročnosti najel pri poslovnih bankah. Glede določanja višine obrestnih mer pri poslovnih bankah ne bo težav, saj so določene v pogodbah.

Tako izračunane obresti pri poslovnih bankah bomo primerjali z obrestmi, ki jih je ZPIZ dejansko plačal za posojila iz sistema EZR. Če bodo obresti višje pri poslovnih bankah, bomo s tem lahko potrdili našo hipotezo, da je ZPIZ realiziral pozitivne finančne učinke.

Tabela 21: Obresti, ki bi jih ZPIZ plačal poslovnim bankam, če se ne bi vključil v sistem EZR države, ter razlika v obrestih za leto 2002

Mesec	Višina posojila (v mio SIT)	Povp. pond. ročnost	Povp. pond. obr. m. pri bankah	Obresti pri bankah (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Julij	6.020	10,56	11,00 %	25.494.773,3	10.080.051,1
Avgust	8.350	11,16	10,98 %	24.161.400,0	9.056.816,7
September	4.150	18,02	9,43 %	19.588.841,2	1.646.619,0
Oktober	3.800	11,35	9,42 %	11.289.845,0	2.859.956,1
November	12.645	21,00	9,62 %	62.038.433,3	8.191.808,3
December	0	-	-	0,0	0,0
SKUPAJ				142.573.292,9	31.835.251,2

Vir: Lastni izračuni

Tabela 22: Obresti, ki bi jih ZPIZ plačal poslovnim bankam, če se ne bi vključil v sistem EZR države, ter razlika v obrestih za leto 2003

Mesec	Višina posojila (v mio SIT)	Povp. pond. ročnost	Povp. pond. obr. m. pri bankah	Obresti pri bankah (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Januar	5.000	10,70	10,16 %	15.096.511,1	5.118.733,3
Februar	10.000	13,67	10,00 %	37.966.336,5	6.679.947,6
Marec	11.350	12,96	9,95 %	40.660.020,0	17.062.520,0
April	11.850	17,05	9,93 %	55.717.742,4	17.842.047,9
Maj	10.300	12,97	9,95 %	36.921.086,5	10.517.197,6
Junij	8.300	9,64	7,48 %	16.629.535,6	2.854.257,8
Julij	12.600	18,13	8,24 %	52.261.779,7	17.354.279,7
Avgust	12.000	21,30	8,70 %	61.749.753,2	15.910.308,7
September	8.000	20,28	6,84 %	30.818.355,5	1.399.188,9
Oktober	10.700	19,43	6,65 %	38.383.749,1	2.251.249,1
November	17.200	19,36	6,42 %	59.428.961,8	4.875.072,9
December	10.176	15,23	5,92 %	25.476.659,4	3.665.637,2
SKUPAJ				471.110.490,8	105.530.440,8

Vir: Lastni izračuni

Tabela 23: Obresti, ki bi jih ZPIZ plačal poslovnim bankam, če se ne bi vključil v sistem EZR države, ter razlika v obrestih za leto 2004

Mesec	Višina posojila (v mio SIT)	Povp. pond. ročnost	Povp. pond. obr. m. pri bankah	Obresti pri bankah (v SIT)	Razlika v obrestih (v SIT)
Januar	8.500	17,59	5,95 %	24.718.836,1	-145.052,8
Februar	7.300	18,38	5,94 %	22.121.861,7	-97.027,2
Marec	9.200	13,28	5,65 %	19.191.444,4	713.388,9
April	18.630	13,36	5,54 %	38.042.934,0	1.755.878,5
Maj	26.600	14,90	5,65 %	62.254.476,4	7.788.809,7
Junij	16.600	12,71	5,47 %	37.604.495,8	10.885.051,4
SKUPAJ				203.934.048,4	20.901.048,5

Vir: Lastni izračuni

Iz prikazanih tabel vidimo, da je ZPIZ tudi na strani zadolževanja v vseh obdobjih dosegel pozitivne finančne učinke. V drugi polovici leta 2002 bi bile za enako višino

posojila ter enako povprečno ponderirano ročnost, vendar po obrestnih merah, ki so jih takrat zaračunavale poslovne banke, obresti višje za 31.835.251,2 SIT, v letu 2003 za 105.530.440,8 SIT in v prvi polovici leta 2004 20.901.048,5 SIT. Skupaj bi bile obresti višje pri poslovnih bankah za 158.266.740,5 SIT.

Na podlagi naših izračunov lahko potrdimo, da je ZPIZ tudi na strani zadolževanja dosegel pozitivne finančne učinke. Od vzpostavitve enotnega zakladniškega računa pa do vključno junija 2004 je ZPIZ za posojila iz zakladniškega podračuna plačal 158,3 milijonov SIT obresti manj, kot bi jih plačal poslovnim bankam.

6. 3. SKUPNI FINANČNI UČINEK

Sedaj lahko povzamemo vse izračune in ugotovitve in jih predstavimo v naslednji tabeli.

Tabela 24: Finančni učinki vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem (v SIT)

Obdobje	Vloge	Nočni depoziti	Zadolževanje	SKUPAJ
Jul - dec 2002	10.648.011,7	21.412.882,9	31.835.251,2	63.896.145,8
2003	79.354.807,3	40.897.978,6	105.530.440,8	225.783.226,7
Jan - jun 2004	68.831.474,5	15.302.103,1	20.901.048,5	105.034.626,0
SKUPAJ	158.834.293,4	77.612.964,6	158.266.740,5	394.713.998,5

Vir: Lastni izračuni

Poudariti je potrebno, da zgornja tabela prikazuje le neposredne finančne učinke. S tem je mišljen le učinek spremembe višine plačanih in prejetih obresti zaradi različnih obrestnih mer pri poslovnih bankah in v sistemu EZR države. K tej številki bi lahko kot posledico neposrednih finančnih učinkov prišteli še posredne finančne učinke, kot so na primer nižja zadolženost in krajša ročnost najetih posojil ter na drugi strani daljša ročnost in višina vlog. V začetnem obdobju so bili posredni finančni učinki zanemarljivi, sčasoma pa bodo postajali čedalje pomembnejši in bodo v naslednjih obdobjih pomenili dodaten dokaz, da je vzpostavitev enotnega zakladniškega računa dosegla zastavljene cilje.

Že prva faza vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema je ZPIZ-u prinesla bistven napredek pri upravljanju z likvidnostjo ter je precej pripomogla k racionalizaciji poslovanja, kar nedvomno kažejo rezultati naših izračunov. Če bi upoštevali, da prihaja do pozitivnih finančnih učinkov tudi pri ostalih subjektih, ki so vključeni v enotni zakladniški sistem, potem bi bili finančni učinki na ravni celotne države precejšnji.

7. GLAVNA KNJIGA ZAKLADNICE

Vzpostavitev enotnega zakladniškega sistema torej poteka postopoma in bo do popolne funkcionalnosti potekala v več fazah. Najprej so bili nadomeščeni žiro računi proračunskih uporabnikov in računi za obvezne dajatve ter druge javnofinančne prihodke pri APP. Zagotovljen je bil tudi nemoten in učinkovit sistem opravljanja plačil proračunskih uporabnikov v okviru prenovljenih plačilnih sistemov v državi. Hkrati so se v tej stopnji vzpostavili osnovni mehanizmi za bolj smotno upravljanje javnofinančnih sredstev. V prvi fazi vzpostavitve sistema so se v sistem v celoti vključili le državni proračun, ZZZS in ZPIZ. Ostali proračunski uporabniki imajo v okviru sistema EZR odprte svoje podračune (enako kot državni proračun, ZZZS in ZPIZ), vendar še vedno sami upravljajo svojo likvidnost, delno (samo na strani vlog) pa so v skupno upravljanje vključeni le tisti posredni uporabniki državnega proračuna, katerih prosta denarna sredstva presegajo 100 milijonov SIT. Sistemi EZR občin v tej fazi še niso bili vzpostavljeni.

Enotni zakladniški sistem torej pomeni centralizacijo denarnih tokov proračunskih uporabnikov v okviru enega računa, s tem da se ohrani njihova popolna poslovna samostojnost v okviru postavljenih pravil. Dolenc (2002a, str. 3) pravi, da bo druga faza vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema omogočila:

- racionalnejšo porabo javnega denarja,
- učinkovitejše upravljanje z javnim denarjem,
- znižanje stroškov zadolževanja javnega sektorja in posledično znižanje zadolženosti javnega sektorja,
- večjo preglednost javne porabe,
- boljšo kontrolo javne porabe ter
- ohranitev samostojnosti proračunskih uporabnikov in povečanje njihove odgovornosti za sprejete poslovne odločitve.

Poleg tega Černjač (2002, str. 54) ugotavlja, da skupno upravljanje z likvidnostjo v sistemih EZR prinaša poleg naštetih prednosti tudi dva merljiva pozitivna učinka, in sicer:

- znižanje potrebne ravni zadolžitve širše države in posledično sorazmerno znižanje stroškov zadolževanja, saj je bila država pred vzpostavitvijo sistema EZR dejansko zadolžena več, kot bi bilo potrebno, in sicer v višini neaktivnih presežnih sredstev na računih proračunskih uporabnikov,
- dodatne prihodke od aktivnega upravljanja z denarnimi presežki oziroma nižje stroške zaradi možnosti zadolževanja v okviru javnega sektorja, tako za javne finance kot celoto kakor tudi za posamezne proračunske uporabnike, vključene v sistem EZR.

V drugi fazi se bodo torej v skupno upravljanje vključili še vsi ostali posredni proračunski uporabniki, tako na ravni države kot na ravni občin. Določitev obsega in dinamike nadaljnje širitve kroga udeležencev sistema enotnega upravljanja z likvidnostjo znotraj sistema EZR države kakor tudi uvajanje le-tega v okviru sistemov EZR posameznih občin je v pristojnosti ministra za finance, ki bo tudi določil rok za vključitev.

Temu bo sledila vzpostavitev vseh funkcionalnosti enotnega zakladniškega sistema. Takrat se bo državna zakladnica oziroma zakladnica na ravni občine zadolževala na finančnem trgu za potrebe ostalih uporabnikov (Dolenc, 2002a, str. 3).

Ta dinamika je predvsem odvisna od zagotovitve potrebne ravni tehnoloških in kadrovskih pogojev, in sicer tako sistemskih kakor tudi pri posameznih udeležencih. Med tehnološkimi pogoji je na prvem mestu vsekakor razvoj in implementacija potrebne programske opreme pri UJP. Temu sledi zagotovitev ustrezne strojne opreme ter prevzem in implementacija potrebne programske opreme na občinah in pri vseh ostalih proračunskih uporabnikih, udeležencih posameznih sistemov EZR. Med kadrovskimi pogoji na ravni občin je dodatni potreben pogoj za uvedbo sistema enotnega upravljanja z likvidnostjo zaposlitev oziroma notranji razvoj ustrezno izobraženih in usposobljenih finančnikov, ki bodo izkazali potrebno znanje in pridobili predpisani certifikat o usposobljenosti od ministra za finance.

V drugi fazi pa bo vzpostavljen tudi sistem glavne knjige zakladnice. Tako ZPIZ kot ZZSZ sta dve izmed ključnih institucij, udeležencev in uporabnikov načrtovanega sistema, zato obe instituciji sodelujeta pri projektnih aktivnostih, tako pri dokončni opredelitvi sistema glavne knjige zakladnice kot pri implementiranju novih sistemskih rešitev. Gre za kompleksen in zahteven informacijski projekt v državi, ki bo odločilno determiniral karakteristike bodočega sistema evidentiranja in poročanja o javnofinančnih tokovih in stanjih celotnega širšega sektorja države na vseh njegovih ravneh.

Ko bo končana tudi druga faza vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema, bodo ti sistemi v najširšem pomenu zajemali tri osnovne, medsebojno močno povezane komponente (Komatar, 2003, str. 69):

- sistem izvajanja javnofinančnih tokov in upravljanja z državnim oziroma občinskim denarjem prek sistemov EZR,
- glavno knjigo zakladnice kot integralni informacijski sistem za podporo finančnemu upravljanju na državni in občinski ravni,

- celovit sistem finančnega načrtovanja na državni in občinski ravni kot integrator upravljanja z javnim denarjem in dolgom ter izvrševanja proračunov skozi različna proračunska obdobja.

V nadaljevanju se bomo predvsem posvetili drugi komponenti, to je glavni knjigi zakladnice.

7. 1. SEDANJE FUNKCIJE GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE

Informacijski sistem glavne knjige zakladnice je torej ena od treh izhodiščno načrtovanih osnovnih komponent enotnega zakladniškega sistema v Sloveniji, poleg že vzpostavljenega sistema EZR države in sistema celovitega finančnega načrtovanja in upravljanja na ravni države in občin.

Trenutni sistem poročanja o finančnem poslovanju širše države v Sloveniji je vzpostavljen na sistemu, ki ga je za svoje potrebe zgradila SFRJ in izvajala bivša Služba družbenega knjigovodstva (SDK), kasneje APP, nato pa ga je prevzela UJP. Ta sistem temelji na načrtu računov, ki je bil v okviru vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema prilagojen novemu plačilnemu sistemu. V okviru tega projekta so se določile tudi poslovne naloge UJP, ki smo jih že predstavili.

Sistem poročanja o finančnem poslovanju države trenutno omogoča le spremljanje prihodkov, ne omogoča pa učinkovitega spremljanja odhodkov. Hkrati tudi ne omogoča dobrega nadzora nad viri sredstev in porabo le-teh ter ni transparenten glede delitve javnofinančnih prihodkov, ker ponuja le omejene informacije, potrebne za upravljanje proračunov ter denarja (Komatar in Tavzes, 2003, str. 33).

Vse to zahteva obsežne dopolnitve delovanja UJP. Prvi korak bo prehod na sistem dvostavnega knjiženja in vzpostavitev strukture računov, katerih vrhnji račun bo vedno kazal izravnano stanje denarja glede na stanje virov. Nadaljnji razvoj na področju glavne knjige zakladnice je zato usmerjen v izpopolnitev podpore upravljanju denarja in vzpostavitev podpore upravljanju proračunov.

7. 2. RAZVOJ GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE

Glavna knjiga zakladnice bo v okviru enotnega zakladniškega sistema predstavljala informacijski sistem, ki bo državni zakladnici nudil informacije, potrebne za upravljanje z denarjem, in bo v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in podzakonskimi akti spremljal računovodske podatke za proračunske uporabnike (prihodke, odhodke, finančne terjatve in naložbe,

financiranje, stanja na računih, dane in vrnjene depozite, dane in vrnjene plasmaje, terjatve in obveznosti, premoženje na sintetični ravni in druge).

Podatke o denarnih in informacijskih tokovih proračunskih uporabnikov bo za potrebe glavne knjige zakladnice zbirala, evidentirala in urejala UJP. V glavni knjigi bodo v skladu s predpisanim računovodskim kontnim načrtom za pravne osebe, vključene v enotni zakladniški sistem, evidentirane vse transakcije in poslovni dogodki oziroma prihodki in odhodki, stanja in spremembe sredstev, obveznosti in viri sredstev na ravni institucionalne, funkcionalne in ekonomske klasifikacije.

Cilj glavne knjige zakladnice bo oblikovanje sistema konsolidacije računovodskih podatkov za neposredne in posredne uporabnike (upoštevaje plačano in fakturirano realizacijo).

7. 3. NALOGE GLAVNE KNJIGE ZAKLADNICE

Enotni računovodski sistem, predpisan z Zakonom o računovodstvu, ki uvaja enotno vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za javni sektor, omogoča Ministrstvu za finance vodenje glavne knjige zakladnice, v kateri bodo za pravne osebe, vključene v enotni zakladniški sistem, evidentirani:

- javnofinančni prihodki in poraba teh sredstev,
- vsi denarni tokovi,
- razpoložljiva denarna sredstva,
- neplačane obveznosti in vse neizterjane terjatve.

Čeprav bodo aktivnosti lahko organizacijsko razpršene, pa je pomembno, da imajo podporo v dobro integriranem informacijskem sistemu. Ta informacijski sistem bo moral zagotavljati:

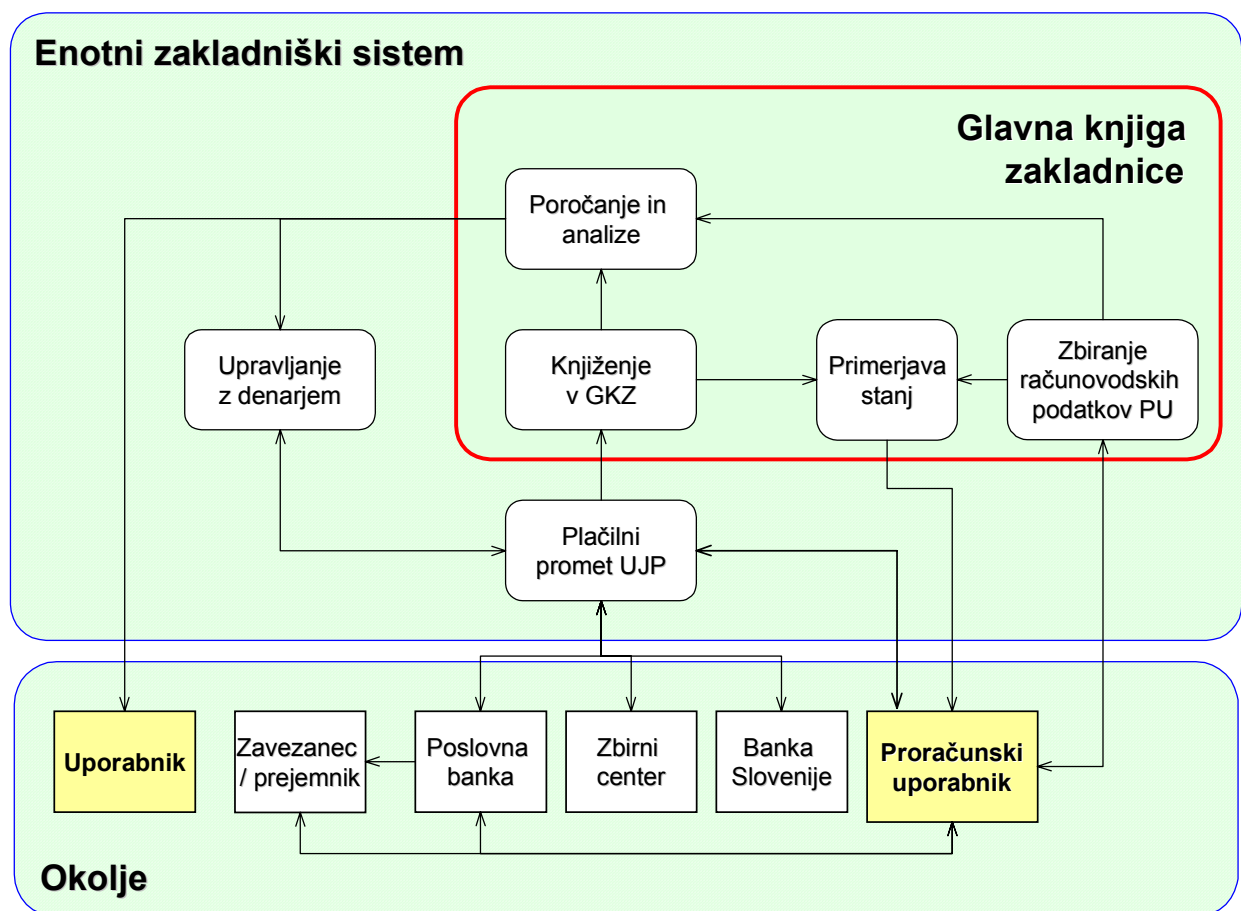
- enotno obveščanje o finančnem poslovanju celotnega širšega sektorja države, poročila o konsolidiranih računovodskih izkazih in izvrševanju proračunov države in občin ter poročila o finančnih načrtih proračunskih uporabnikov,
- ustrezne podatkovne in informacijske podlage za sistematično in poenoteno poročanje o javnofinančnih tokovih in stanjih na računih širšega sektorja države,
- podporo za učinkovitejše izpolnjevanje zahtev domačih in tujih nadzornih, statističnih in drugih pristojnih institucij oziroma organizacij,
- pripravo vhodnih podatkov oziroma informacij za izvajanje analiz o stanju javnih financ in povezav tega stanja z ustreznimi makroekonomskimi agregati,

- predstavitev podatkov in informacij v obliki, ki je prijazna do končnih uporabnikov in ki omogoča prikaz vnaprej pripravljenih poročil ali ad hoc poročil in
- informacije za upravljanje likvidnosti, dolga, finančnih naložb in proračunov.

Glavna knjiga zakladnice bo torej omogočala učinkovito upravljanje z denarjem ob hkratnem učinkovitem izvrševanju proračuna. To pomeni, da bo zagotavljala tudi točna in ustrezna poročila za izvajanje javnofinančnih operacij. Hkrati bo omogočala tudi spremljanje posojenih (deponiranih) oziroma izposojenih denarnih sredstev tako znotraj enotnega zakladniškega sistema kot tudi navzven – z bančnim segmentom (Diamond et al., 1998, str. 17).

Glavna knjiga zakladnice mora torej zagotoviti podatke, ki so potrebni za nadzor nad javnimi sredstvi, o obračunanih in neizterjanih prihodkih, neplačanih obveznostih ter stanju sredstev na računih in drugem premoženju ter zagotoviti računovodske informacije oziroma poročila (Božičnik, 2003, str. 74).

Slika 9: Zgradba informacijskega sistema glavne knjige zakladnice



Vir: Interna gradiva Ministrstva za finance

Ker so za pripravo nakazanih izhodnih informacij potrebni tako denarni kot nedenarni tokovi, bo sistem glavne knjige zakladnice zbiral podatke po dveh ključnih poteh:

- Iz plačilnega procesa, ki teče prek UJP in omogoča proračunskim uporabnikom vključevanje v plačilne sisteme v državi. Sistem »prestreza« transakcije na podračunih in jih zapisuje kot dvostavne transakcije tokov v bazo podatkov glavne knjige zakladnice. To zbiranje se bo odvijalo tekoče, na dnevnem nivoju.
- Neposredno iz računovodstev proračunskih uporabnikov, ki s predpisano dinamiko pošiljajo zbirne iz poslovnih knjig. Tudi ti zbiri se bodo zapisali v enotno bazo podatkov in se prek klasifikacij povezali v enotno vsebino.

Informacijski sistem glavne knjige zakladnice bo zajel podatke celotnega širšega sektorja države, torej vse neposredne in posredne proračunske uporabnike na ravni države in občin, vključno z ZZZS-jem in ZPIZ-om. Temeljl bo na zbiranju in obdelavi plačilnih navodil, ki se izvajajo na podračunih proračunskih uporabnikov. Primerjava podatkov, pridobljenih iz plačilnega procesa, z računovodskimi podatki proračunskih uporabnikov bodo omogočali sprotno preverjanje celovitosti zajemanj podatkov in usklajevanje podatkov. Na tej podlagi bo glavna knjiga zakladnice za širši sektor države pripravljala računovodske informacije, ki jih bo morala uskladiti s podatki računovodskih služb proračunskih uporabnikov, poleg tega pa bo morala zbirati tudi podatke o neplačanih obveznostih in neizterjanih terjatvah ter o drugih transakcijah, ki vplivajo na bilanco stanja. Zagotovila bo tudi celotno računovodsko podporo za enotni zakladniški sistem.

Glavna knjiga zakladnice bo omogočala učinkovitejše upravljanje denarja in učinkovitejše izvrševanje proračuna, če bo vsak trenutek razpolagala z informacijo:

- o točnem stanju denarnih sredstev, ki bodo na bančnih računih,
- o točnem stanju proračunskih sredstev, to je posameznega vira sredstev, na osnovi informacij o zbranih prejemkih po vrstah in o dodeljenih splošnih pravicah porabe ter
- o napovedih proračunskih tokov.

Le z ustrezno ureditvijo zgoraj naštetih informacij bo lahko glavna knjiga zakladnice omogočala, da bo upravljanje denarja v izključni pristojnosti državne oziroma občinske zakladnice, medtem ko bo upravljanje državnega proračuna v izključni pristojnosti Ministrstva za finance, upravljanje občinskih proračunov v pristojnosti občin, izvrševanje proračunov pa v pristojnosti posameznih proračunskih uporabnikov.

Proces poročanja in analiz bo obsegal pripravo vnaprej definiranih ali ad hoc poročil iz informacijske baze glavne knjige zakladnice. Omogočeno bo postopno poročanje

in analiziranje od zbirnih do podrobnejših podatkov, vse do individualnih transakcij. Uporabniki poročil in analiz bodo osebe ali organizacijske enote v okviru širšega sektorja države, ki bodo imeli ustrezna pooblastila, določena v zakonu, oziroma jih bo določil minister za finance in župani občin.

Temeljno izhodišče pri načrtovanju informacijskega sistema glavne knjige zakladnice je, da načrtovana rešitev ne bo povzročila proračunskim uporabnikom dodatnega dela, saj bo integrirala le tiste podatke, ki že obstajajo v poslovnih knjigah proračunskih uporabnikov. Glavna knjiga zakladnice bo namreč zahtevala le tiste podatke, ki jih poslovne knjige proračunskih uporabnikov že imajo, ne bo pa zahtevala nobenih novih oziroma dodatnih podatkov.

Informacijska baza glavne knjige zakladnice bo nastala izključno na osnovi avtomatsko pripravljenih izvlečkov ali transakcij. S tem ne bo prihajalo do podvajanja dela, manjša pa bo tudi možnost napak. Informacijska baza bo lahko nastala na osnovi transakcij, saj bo struktura plačilnega navodila enotna in vsebinsko bogata. Plačilno navodilo bo lahko proračunski uporabnik dopolnil tudi tako, da bo zadostil njegovim potrebam ter bo na ta način omogočil avtomatizacijo internih procesov pri proračunskih uporabnikih.

Pričakovane koristi opisanega sistema bodo:

- Podpora pri doseganju pozitivnih finančnih učinkov pri upravljanju z dolgom celotnega javnega sektorja. Pri upravljanju z javnim dolgom države se zasledujejo naslednji cilji:
 - časovna razpršenost zapadlosti kratkoročnega in dolgoročnega dolga mora biti čimbolj prilagojena dinamiki drugih odlivov in prilivov v državni proračun,
 - zmanjševanje stroškov financiranja javnega dolga z izvajanjem čimbolj učinkovitega sistema avkcij, zamenjav obstoječih finančnih instrumentov s cenejšimi itd.
- Podpora pri upravljanju z likvidnostjo države na ravni vseh proračunskih uporabnikov. Tu gre za dnevno in meddnevno spremljanje likvidnosti in centralizirano upravljanje z likvidnostjo na ravni vseh proračunskih uporabnikov.
- Upravljanje s kapitalskimi naložbami celotnega javnega sektorja, ki obsega kapitalske naložbe ožje opredeljene države, širše opredeljene države ter tudi ostalega javnega sektorja. Tu gre za sprotno spremljanje in ocenjevanje vrednosti celotnega portfelja kapitalskih naložb na različnih ravneh agregacije kakor tudi za ocenjevanje naložb na individualni ravni.
- Hitrejše in bolj kakovostno ter enotno interno in eksterno poročanje, izdelava bilance države (konsolidirana bilanca države) ter njenega prilagajanja in

dopolnjevanja v smeri realnejšega izkazovanja ter uskladitve z razvojem metodologij v državah EU.

- Omogočena bo večja fleksibilnost finančnega upravljanja, tudi na dnevni ravni.
- Omogočeno bo sprotno preverjanje celovitosti zajemanja podatkov.
- Z računovodskega vidika naj bi se začeli upoštevati sodobnejši pristopi pri računovodskih standardih, ki morajo zagotoviti preraščanje računovodskih metodologij iz evidenčno-knjigovodske ravni na informacijsko-podatkovno raven upravljalkega računovodstva.
- Na ravni odločanja bo informacijsko podprt sistem omogočal bolj sprotno preverjanje rezultatov, omogočil pa bo tudi uporabo večjega števila scenarijev v krajšem času kakor sedaj.

Osnovni strateški cilj izgradnje informacijskega sistema glavne knjige zakladnice je torej zagotovitev enotne informacijske podpore pri upravljanju z javnofinančnimi sredstvi in obveznostmi na različnih ravneh širšega sektorja države.

8. SKLEP

Prva faza vzpostavitve enotnega zakladniškega sistema v Sloveniji je privedla do izboljšanja finančnega upravljanja na področju javnofinančnega poslovanja. Eden izmed pogojev za izboljšanje finančnega upravljanja širšega sektorja države je bila vzpostavitev sodobnega računalniško podprtega enotnega zakladniškega sistema. Po svoji vsebini je ta sistem uvedel upravljanje z javnimi financami po enotnih pravilih za vse neposredne in posredne uporabnike državnega oziroma občinskih proračunov. Za nemoteno, tekoče in racionalno izvajanje javnofinančnih tokov skrbi UJP, ki se je oblikovala iz APP, ta pa je 31. decembra 2002 prenehala delovati. Odnosi širšega sektorja države so od konca junija 2002 urejeni po načelih enotnega zakladniškega sistema, na osnovi postopne vzpostavitve sistema glavne knjige zakladnice pa bo zagotovljen tudi sistem evidentiranja in poročanja o agregatnih javnofinančnih operacijah, tokovih in stanjih. S tem bo zagotovljena transparentnejša in racionalnejša uporaba javnega denarja, hkrati pa doseženo znižanje transakcijskih stroškov vseh posameznih udeležencev, proračunskih uporabnikov.

Prvi temeljni cilj vzpostavitve enotnega zakladniškega računa je bil zagotoviti ustrezen nadomestni sistem izvajanja plačil državnega in občinskih proračunov, obeh skladov socialnega zavarovanja in vseh proračunskih uporabnikov ter zbiranja in evidentiranja vseh javnofinančnih prihodkov v novih pogojih, ki so nastali zaradi reforme plačilnih sistemov. Njen drugi temeljni cilj pa je bil zagotoviti osnovne pogoje za učinkovitejše upravljanje z državnim oziroma občinskim denarjem preko sistema EZR države oziroma občin.

Spremembe, do katerih je prišlo z vzpostavitvijo enotnega zakladniškega računa, lahko strnemo v naslednje najbolj bistvene točke.

Žiro računi proračunov in proračunskih uporabnikov ter vsi evidenčni in prehodni računi za javnofinančne prihodke, ki jih je vodila APP, so postali podračuni v sistemih EZR države oziroma občin pri Banki Slovenije, z novo številko v predpisani obliki in strukturi številke transakcijskega računa. Te podračune vodi UJP in imajo tudi s statusnopravnega, obligacijskega, davčnega, računovodskega vidika in z vidika predpisov o izvršbi in zavarovanju enak status kot transakcijski računi pri poslovnih bankah. Na teh podračunih bodo lahko dobroimetja v več valutah, zato se bodo v prihodnosti vanje vključila tudi sredstva iz zdajšnjih deviznih računov.

Na področju denarnih tokov vsa plačila obveznosti proračunov in proračunskih uporabnikov, zbiranje javnofinančnih prihodkov, prejemanje drugih plačil, zadolževanje ter upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi poteka preko sistemov EZR države oziroma občin, in sicer v breme konkretnega podračuna posameznega proračuna oziroma proračunskega uporabnika, največ do višine na njem razpoložljivih sredstev. Dvigi gotovine potekajo prek posebnih gotovinskih računov pri izbranih poslovnih bankah.

Vsi proračunski uporabniki posredujejo plačilna navodila UJP in od nje prejemajo obvestila oziroma izpiske o opravljenem prometu na podračunu, hkrati pa je bila vsem proračunskim uporabnikom zagotovljena možnost elektronskega poslovanja.

Pri tem moramo poudariti, da je bila zagotovljena neodvisna poslovna in računovodska pristojnost in odgovornost posameznih proračunskih uporabnikov za vsa plačila in transakcije, ki so povezane z njihovo poslovno dejavnostjo, saj proračunski uporabniki v okviru svojih pristojnosti še naprej samostojno razpolagajo z dobroimetji na svojih podračunih vse do višine razpoložljivih sredstev na njih.

Na področju upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi je bilo vzpostavljeno skupno upravljanje z likvidnostnimi presežki proračunskih uporabnikov. S prostimi denarnimi sredstvi v okviru sistema EZR države upravlja minister za finance, s prostimi denarnimi sredstvi v okviru sistema EZR posamezne občine pa bo upravljal župan te občine, in sicer z upoštevanjem načel varnosti, likvidnosti in donosnosti.

S prostimi sredstvi na računih sistema EZR države oziroma občine dejansko upravlja državna zakladnica oziroma finančna služba občine. Imetnikom računov za svoja presežna denarna sredstva pripadajo obresti. Obrestovanje oziroma pripis realiziranih obresti za nočne depozite iz posameznih podračunov proračunov in proračunskih uporabnikov UJP izvaja avtomatično, in sicer enkrat na mesec.

Navedene novosti so povzročile veliko sprememb pri upravljanju z likvidnostjo ZPIZ-a. Na strani plasiranja denarnih presežkov je prenehal sodelovati s poslovnimi bankami, saj je vsa presežna sredstva začel plasirati kot vloge na zakladniški podračun. Vloge so obrestovane po višjih obrestnih merah, kot so bili prej obrestovani avansi pokojnin in depoziti poslovnim bankam. Na strani zadolževanja je prav tako prenehal najemati posojila pri bankah, hkrati pa se je postopoma povečeval delež najetih posojil iz sistema EZR države. Tudi pri zadolževanju so obrestne mere ugodnejše v enotnem zakladniškem sistemu kot pri poslovnih bankah. Dodatni vir prihodkov si je ustvaril tudi z nočnim deponiranjem denarnih sredstev.

Poleg očitnih prednosti novega sistema moramo omeniti še nekatere nove instrumente, s katerimi se bistveno zmanjšuje likvidnostno tveganje. Možnost najemanja brezobrestnih meddnevniških likvidnostnih posojil in kasneje uvedena možnost prekoračitve pozitivnega stanja na podračunu sta samo dva izmed mnogih prednosti novega sistema.

Dejstvo je, da se s kombinacijo uporabljenih politik in ukrepov enotnega upravljanja z likvidnostjo generirajo pomembni pozitivni finančni učinki za vse udeležence sistema. Ti učinki so sorazmerno porazdeljeni med vse udeležence sistema. Tako smo izračunali, da znaša neposredni finančni učinek vključitve ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem kar 395 milijonov SIT. Ta znesek se nanaša na prvi dve leti delovanja novega sistema. S tem smo dokazali, da je vključitev ZPIZ-a v enotni zakladniški sistem res pripeljala do učinkovitejšega upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, saj je zadostila postavljenim ciljem o zagotovitvi večje racionalnosti in učinkovitosti pri porabi javnega denarja.

9. LITERATURA

1. Anko Simon Boštjan: Likvidnost in mehanizmi optimizacije uporabe likvidnosti v plačilnih sistemih, ki temeljijo na bruto poravnavi v realnem času. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 86 str.
2. Bobek Dušan: Likvidnostna problematika bank. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta, 1992. 230 str.
3. Božičnik Marjana: Posebnost računovodskega sistema javnega sektorja. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 87 str.
4. Cargill Thomas F.: Money, the Financial System and Monetary Policy. New Jersey: Prentice-Hall, 1986. 583 str.
5. Černjač Aleksandra: Vloga državne zakladnice pri upravljanju s sredstvi ožjega in širšega sektorja države. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 89 str.
6. Čok Mitja, Prevolnik Valentina, Stanovnik Tine: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 79 str.
7. Diamond J. et al.: Slovenia: Establishing an Integrated Treasury System. B.k.: International Monetary Fund, 1998. 80 str.
8. Dolenc Primož: Likvidnostna kriza in umiritev. Kapital, Ljubljana, 2002, 16, str. 21.
9. Dolenc Primož: Upravljanje likvidnosti pri enotnem računu državne zakladnice. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002a. 94 str.
10. Garamfalvi Laszlo, Allan W. A.: The Role of the Treasury in Public Expenditure Management in Selected OECD Countries. B.k.: International Monetary Fund - Fiscal Affairs Department, 1996. 122 str.
11. Garamfalvi Laszlo: Government Debt Management. Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington: International Monetary Fund, 1991. 110 str.
12. Gregorčič Lucija: Vloga državne zakladnice na nacionalnem finančnem trgu. Bančni vestnik, Ljubljana, 1995, 10, str. 27–33.
13. Heller Daniel, Nellen Thomas, Sturm Andy: The Swiss Interbank Clearing System. Zurich, 2000. 27 pril.
14. Javornik Samo: Kratkoročno finančno upravljanje. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995. 150 str.

15. Kahn Charles M., Roberds William: The Design of Wholesale Payments Networks: The Importance of Incentives. Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, Atlanta, Third Quarter, 1999, str. 30-39.
16. Koch Timothy W.: Bank Management. 4th edition. Fort Worth: The Dryden Press, 2000. 968 str.
17. Komatar Primož: Sistem enotnega zakladnega računa. Sistem javnih financ - Gradivo za program državnega izpita iz javne uprave. Ljubljana, 2003. str. 57–64.
18. Komatar Primož, Tavzes Nada: Plačilni sistem in sistem enotnega zakladnega računa v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Center za razvoj financ Ljubljana, 2003. 38 str.
19. Kranjec Samo: Gradi se enotni zakladniški sistem. Finance, Ljubljana, 2002, 94, str. 27.
20. Krašovec Vesna: Medbančni denarni trg: opredelitev in splošne značilnosti. Bančni vestnik, Ljubljana, 1998, 9, str. 53–56.
21. Leinonen Harry, Soramaki Kimmo: Optimizing Liquidity Usage and Settlement Speed in Payment Systems. Bank of Finland Discussion Papers. Helsinki: Bank of Finland, 1999. 40 str.
22. Leinonen Harry, Soramaki Kimmo: Simulating Interbank Payment and Securities Settlement Mechanisms with the BoF-PSS-2 Simulator. Bank of Finland Discussion Papers. Helsinki: Bank of Finland, 2003. 55 str.
23. Livingstone Leslie J.: The Portable MBA in Finance and Accounting. New York: John Wiley & Sons inc., 1992. 623 str.
24. Logar Romana: Plačilni sistemi – Kaj je dobro vedeti o njih. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1998. 412 str.
25. Mičkovič Slaven, Vasle Boštjan: Krivulja donosa državnih vrednostnih papirjev. Ljubljana: Banka Slovenije, Prikazi in analize, VIII/1 (2000), str. 6–24.
26. Mramor Dušan: Uvod v poslovne finance. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 381 str.
27. Peklar Janja: Evidentiranje prihodkov in odhodkov za potrebe ločenih prispevnih stopenj po 204. in 206. členu ZPIZ-1. Zaključno delo za strokovni naziv preizkušeni računovodja. Ljubljana: Inštitut za revizijo, 2004. 43 str.
28. Prijatelj Janez: Pokojninsko in invalidsko zavarovanje 2000, Zakon z uvodnimi pojasnili in komentarji. Ljubljana: Center Marketing International, 2000. 751 str.
29. Pučko Danijel: Planiranje v OZD. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča, 1988. 594 str.

30. Ribnikar Ivan: Denarni sistem in denarna teorija. 1. del: Denarni sistem. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995. 336 str.
31. Rochet Jean-Charles, Tirole Jean: Controlling Risk in Payment Systems. Journal of Money, Credit and Banking, Columbus, 28 (1996), 4, str. 832–869.
32. Sever Andreja: Sistem žiro kliringa. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 49 (2000), 48, str. 55–56.
33. Sheppard Lionel: Payment Systems. London: Bank of England, Centre for Central Banking Studies, 1996. 53 str.
34. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
35. Summers Bruce J.: The Payment System: Design, Management and Supervision. Washington: International Monetary Fund, 1994. 316 str.
36. Turk Ivan: Pojemovnik poslovne informatike. Ljubljana: Društvo ekonomistov, 1987. 446 str.
37. Voje Jerica: Vloga načrtovanja denarnih tokov pri upravljanju z likvidnostjo proračuna Republike Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 97 str.

10. VIRI

1. Interna gradiva Banke Slovenije.
2. Interna gradiva Ministrstva za finance.
3. Interna gradiva Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.
4. Last Duncan, Kirbiš Monika: Analiza deponiranja institucionalnega sektorja države. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2001. 15 str.
5. Managing payment liquidity in global markets: Risk Issues and Solutions – Report by the Cross-border Collateral Task Force. New York: Payment Risk Committee, 2003. 126 pril.
6. Mavec Anda: Projekt enotni zakladniški račun – izboljšanje finančnega upravljanja. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2001. 13 str.
7. Navodilo o nalaganju prostih denarnih sredstev izven sistema enotnega zakladniškega računa države (Uradni list RS, št. 56/2002).
8. Navodilo o obrazcih in načinu izvajanja deviznih plačilnih navodil (Uradni list RS, št. 56/2002).
9. Navodilo o pogojih ter načinu likvidnostnega zadolževanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, iz sredstev proračuna (Uradni list RS, št. 17/00).
10. Navodilo o prenosu sredstev in zapiranju računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Agenciji RS za plačilni promet (Uradni list RS, št. 54–I/2002).
11. Navodilo o vrstah računov ter načinu in pogojih pod katerimi Uprava RS za javna plačila odpira in zapira račune neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 56/2002).
12. Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 97/01 in 46/03).
13. Odredba o določitvi roka za vključitev pravnih oseb iz 110.a člena zakona o javnih financah v sistem enotnega upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi (Uradni list RS, št. 54–I/2002).
14. Odredba o načinu in postopku vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi RS za javna plačila (Uradni list RS, št. 54/2002).
15. Odredba o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/2002).

16. Poslovno poročilo o delu Uprave Republike Slovenije za javna plačila v letu 2003. Ljubljana: Uprava RS za javna plačila, 2004. 21 str.
17. Letno poročilo o poslovanju Zavoda 1999. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2000. 104 str.
18. Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2002. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2002. 116 str.
19. Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2003. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2004. 149 str.
20. Poslovnik likvidnostne komisije
21. Pravilnik o dvigih tolarske in tuje gotovine neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije prek posebnega računa z ničelnim stanjem (Uradni list RS, št. 89/2002).
22. Pravilnik o načinu in rokih obračuna in plačila aktivnih in pasivnih obrestnih obresti kratkoročnih instrumentov sistema enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 116/2003).
23. Pravilnik o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin, ki so pravne osebe (Uradni list RS, št. 42/2003).
24. Pravilnik o obliki, vsebini in uporabi obrazca za opravljanje tolarskega plačilnega prometa neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov v Upravi RS za javna plačila (Uradni list RS, št. 115/2002 in 78/03).
25. Pravilnik o obrestovanju prostih denarnih sredstev, vlog in likvidnostnih posojil v sistemu enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 87/04).
26. Pravilnik za upravljanje z likvidnostjo sistema enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 56/2002, 87/2002 in 117/2002).
27. Pravilnik za upravljanje z likvidnostjo v sistemu enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 100/2002).
28. Stanford Ross G.: Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues. 14 str.
29. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 (Uradni list RS, št. 103/01 in 118/02).
30. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).
31. Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 105/04).

32. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 106/99, 72/00, 124/00, 109/01, 108/02, 135/03 in 63/04).
33. Zakon o poračunavanju obveznosti Republike Slovenije do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Uradni list RS, št. 81/00).
34. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02).